



WOJEWODA MAZOWIECKI

LEX-I.4131.195.2016.BŁ

Warszawa, 24 października 2016 r.

**Rada Gminy Płońsk
ul. 19 Stycznia 39
09 – 100 Płońsk**

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 446 i 1579)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXVII/181/2016 Rady Gminy Płońsk z dnia 30 września 2016 r. „w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miejscowości Arcelin, gmina Płońsk w części dotyczącej działek ewidencyjnych nr 109/3 i 109/4.”, w zakresie ustaleń:

- § 8 ust. 2 i 5 uchwały;
- § 14 ust. 2 pkt 11 uchwały (*błędna numeracja ustępów), w brzmieniu: „11) wyklucza się umieszczanie reklam w miejscach i w sposób zastrzeżony dla znaków drogowych, a także w sposób utrudniający ich odczytanie;”
- § 14 ust. 5 uchwały, w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem 16_AR.Z, w zakresie budowli niezwiązanych z produkcją rolniczą oraz przetwórstwem rolno – spożywczym;
- § 15 pkt 4 uchwały, w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem 16_AR.Z, w zakresie budowli niezwiązanych z produkcją rolniczą oraz przetwórstwem rolno – spożywczym;
- § 18 pkt 14 uchwały;
- § 19 pkt 4 uchwały.

Uzasadnienie

Rada Gminy Płońsk, na sesji w dniu 30 września 2016 r., podjęła uchwałę Nr XXVII/181/2016 „w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miejscowości Arcelin, gmina Płońsk w części dotyczącej działek ewidencyjnych nr 109/3 i 109/4.”. Uchwałę tę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 20 ust. 1 w związku z art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2016 r. poz. 778 z późn. zm.), zwanej dalej „ustawą o p.z.p.”.

Stosownie do ustaleń art. 3 ust. 1 ustawy o p.z.p., kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w tym uchwalanie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowych planów zagospodarowania

przestrzennego należy do zadań własnych gminy. Biorąc pod uwagę powyższe oraz mając na uwadze dyspozycję art. 20 ust. 2 ustawy o p.z.p., kontrola organu nadzoru w tym przedmiocie nie dotyczy celowości czy słuszności dokonywanych w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego rozstrzygnięć, lecz ogranicza się jedynie do badania zgodności z prawem podejmowanych uchwał, a zwłaszcza przestrzegania zasad planowania przestrzennego oraz, określonej ustawą, procedury planistycznej.

Organ nadzoru zobowiązany jest do badania zgodności uchwały ze stanem prawnym obowiązującym w dacie podjęcia przez radę gminy uchwały i w przypadku stwierdzenia naruszenia prawa, do podjęcia interwencji, stosownej do posiadanych kompetencji w tym zakresie.

Zgodnie z treścią art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały rady gminy w całości lub w części stanowi istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, istotne naruszenie trybu jego sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie.

Zasady sporządzania aktu planistycznego dotyczą problematyki merytorycznej, która związana jest ze sporządzeniem aktu planistycznego, a więc jego zawartością (część tekstowa, graficzna), o której mowa w art. 15 ustawy o p.z.p. W ust. 1 art. 15 zawarto wymagania ustawowe dotyczące projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, z kolei obligatoryjny zakres ustaleń planu miejscowego określony został przez ustawodawcę w ust. 2, zaś zakres ustaleń fakultatywnych w ust. 3.

Organ nadzoru dokonując oceny prawnej podjętej uchwały stwierdza, iż w ramach:

– § 8 ust. 2 i 5 uchwały, w brzmieniu: „2. Stosowanie działań porządkujących w zakresie ujednolicenia elementów przestrzeni ogólnodostępnych (wyposażenie i oświetlenie ulic, ogrodzenia, zieleń, mała architektura, znaki miejskiego systemu informacji). (...) 5. Określa się zasady rozmieszczania reklam i znaków informacyjno-plastycznych: 1. wyklucza się umieszczanie reklam w miejscach i w sposób zastrzeżony dla znaków drogowych lub w sposób utrudniający ich odczytanie oraz na elewacjach budynków w sposób zakłócający kompozycję architektoniczną elewacji; 2. zakaz lokalizacji wolnostojących reklam w liniach rozgraniczających dróg publicznych; 3. zakaz realizacji w linii ogrodzenia reklam i znaków informacyjno-plastycznych o powierzchni przekraczającej 2 m² na jeden znak lub reklamę; 4. reklama i znaki informacyjno – plastyczne na obiektach kubaturowych nie powinny utrudniać użytkowania obiektów i przestrzeni.”;

– § 14 ust. 2 pkt 11 uchwały (*błędna numeracja ustępów), w brzmieniu: „11) wyklucza się umieszczanie reklam w miejscach i w sposób zastrzeżony dla znaków drogowych, a także w sposób utrudniający ich odczytanie;”;

– § 18 pkt 14 uchwały, w brzmieniu: „14) możliwość realizacji ogrodzeń – o wysokości do 1,80 m, jako ażurowych w minimum 60%, realizowanych w linii rozgraniczającej terenu, o wysokości części pełnej ogrodzenia maksimum 50 cm, wykonanych z trwałych materiałów;”;

zawarto ustalenia dotyczące małej architektury, reklam oraz ogrodzeń, które wykraczają poza zakres delegacji ustawowej określonej w art. 15 ustawy o p.z.p. Tymczasem stosownie do dyspozycji art. 37a ustawy o p.z.p. zasady i warunki sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, ich gabaryty, standardy jakościowe oraz rodzaje materiałów budowlanych, z jakich mogą być wykonane, mogą być jedynie przedmiotem regulacji w formie oddzielnej uchwały, będącej aktem prawa miejscowego (vide art. 37a ust. 4 ustawy o p.z.p.).

W tym miejscu wskazać należy, iż z dniem 11 września 2015 r. weszła w życie ustawa z dnia 24 kwietnia 2015 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu (Dz. U. poz. 774 z późn. zm.), która wprowadziła nowe regulacje dotyczące wprowadzania w gminie zasad i warunków sytuowania obiektów małej architektury, tablic

reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, ich gabarytów, standardów jakościowych oraz rodzajów materiałów budowlanych, z jakich mogą być wykonane, w miejsce obowiązujących dotychczas unormowań zawartych w art. 15 ust. 3 pkt 9 ustawy o p.z.p., a więc ustaleń o charakterze fakultatywnym zawieranych w ramach miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Uchylenie art. 15 ust. 3 pkt 9 ustawy o p.z.p., które nastąpiło na mocy art. 7 pkt 3 lit. b ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu, oraz dodanie do ustawy o p.z.p. nowych rozwiązań prawnych, stosownie do których o tym, czy zostaną wprowadzone zasady i warunki sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, ich gabaryty, standardy jakościowe oraz rodzaje materiałów budowlanych, z jakich mogą być wykonane, rada gminy decyduje odrębnie od planu miejscowego uchwałą.

Postanowienia uchwały podjętej na podstawie art. 37a ust. 1 ustawy o p.z.p., obowiązują niezależnie od treści uchwały w sprawie planu miejscowego, która też jest aktem prawa miejscowego. Z kolei zgodnie z art. 12 ust. 2 ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu „Regulacje miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego obowiązujących w dniu wejścia w życie ustawy i przyjętych podstawie art. 15 ust. 3 pkt 9 ustawy zmienianej w art. 7, w brzmieniu dotychczasowym, obowiązują do dnia wejścia w życie uchwały, o której mowa w art. 37a ust. 1 ustawy zmienianej w art. 7, w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą.”. Powyższe oznacza, iż z chwilą wejścia w życie takiej uchwały przestaną obowiązywać regulacje planów miejscowych w tym zakresie.

Jednocześnie ustawodawca w art. 12 ust. 3 ustawy o p.z.p. wskazał, iż „Do projektów miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, w stosunku do których podjęto uchwałę o przystąpieniu do sporządzania lub zmiany planu, nieuchwalonych przez radę gminy do dnia wejścia w życie niniejszej ustawy, stosuje się przepisy dotychczasowe.”. **Przedmiotowy przepis nie ma jednak w przedmiotowym przypadku zastosowania albowiem proces sporządzania ww. planu miejscowego został zainicjowany uchwałą Rady Gminy Płońsk Nr XIX/130/2016 w dniu 28 stycznia 2016 r.**

W tej sytuacji Rada Gminy Płońsk nie miała podstaw prawnych do regulowania kwestii, o których mowa w § 8 ust. 2 i 5, § 14 ust. 2 pkt 11 oraz § 18 pkt 14 uchwały, w związku z utratą mocy art. 15 ust. 2 pkt 9 ustawy o p.z.p.

W świetle art. 7 Konstytucji RP organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Oznacza to, iż każde działanie organu władzy, w tym także Rady Gminy Płońsk, musi mieć oparcie w obowiązującym prawie. W zakresie konieczności przestrzegania granic kompetencji ustawowej oraz działania na podstawie i w granicach prawa należy przyjąć, iż organ stanowiący, podejmując akty prawne (zarówno akty prawa miejscowego, jak i akty, które nie są zaliczane do tej kategorii aktów prawnych) w oparciu o normę ustawową, musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu. Odstąpienie od tej zasady narusza związek formalny i materialny pomiędzy aktem wykonawczym a ustawą, co z reguły stanowi istotne naruszenie prawa. Upoważnienie do wydawania przepisów wykonawczych odgrywa bowiem podwójną rolę – formalną, tworząc podstawę kompetencyjną do wydawania aktów prawnych, oraz materialną, będąc gwarancją spójności systemu prawa oraz koherencji treściowej przepisów. Zarówno w doktrynie, jak również w orzecznictwie ugruntował się pogląd dotyczący dyrektyw wykładni norm o charakterze kompetencyjnym. Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji. Ponadto należy podkreślić, iż normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii. Na szczególną uwagę zasługuje tu wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 czerwca 2000 r.

(K25/99, OTK 2000/5/141): „Stosując przy interpretacji art. 87 ust. 1 i art. 92 ust. 1 konstytucji, odnoszących się do źródeł prawa, takie zasady przyjęte w polskim systemie prawnym, jak: zakaz domniemywania kompetencji prawodawczych, zakaz wykładni rozszerzającej kompetencje prawodawcze oraz zasadę głoszącą, że wyznaczenie jakiegokolwiek organowi określonych zadań nie jest równoznaczne z udzieleniem mu kompetencji do stanowienia aktów normatywnych służących realizowaniu tych zadań, a także mając na względzie art. 7 konstytucji, należy przyjąć, że konstytucja zamyka system źródeł prawa powszechnie obowiązującego w sposób przedmiotowy – wymieniając wyczerpująco formy aktów normatywnych powszechnie obowiązujących, oraz podmiotowy – przez jednoznaczne wskazanie organów uprawnionych do wydawania takich aktów normatywnych”.

Organ nadzoru wskazuje również, że zgodnie z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283) „Do projektów aktów prawa miejscowego stosuje się odpowiednio zasady wyrażone w dziale VI, z wyjątkiem § 141, w dziale V, z wyjątkiem § 132, w dziale I w rozdziałach 1-7 i w dziale II, a do przepisów porządkowych - również w dziale I w rozdziale 9, chyba że odrębne przepisy stanowią inaczej.”. Zgodnie z:

- § 134 załącznika do rozporządzenia: „Podstawą wydania uchwały i zarządzenia jest przepis prawny, który: 1) upoważnia dany podmiot do uregulowania określonego zakresu spraw; 2) wyznacza zadania lub kompetencje danego podmiotu.”;
- § 135 załącznika do rozporządzenia: „W uchwale i zarządzeniu zamieszcza się przepisy prawne regulujące wyłącznie sprawy z zakresu przekazanego w przepisie, o którym mowa w § 134 pkt 1, oraz sprawy należące do zadań lub kompetencji podmiotu, o których mowa w § 134 pkt 2.”;
- § 137 załącznika do rozporządzenia: „W uchwale i zarządzeniu nie powtarza się przepisów ustaw oraz przepisów innych aktów normatywnych.”.

Reasumując tę część uzasadnienia, stwierdzić należy, iż kwestionowane przepisy uchwały w sposób nieuzasadniony rozszerzają kompetencję organu uchwałodawczego gminy. Tym samym w sposób istotny naruszono zasady sporządzania planu, pojmowane, jako merytoryczne wymogi kształtowania polityki przestrzennej, przez uprawnione organy, w zakresie zawartości ustaleń planu. W tej sytuacji, oznacza to konieczność stwierdzenia nieważności ustaleń: § 8 ust. 2 i 5, § 14 ust. 2 pkt 11 oraz § 18 pkt 14 uchwały.

Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jako akt prawa miejscowego, stanowi źródło prawa powszechnie obowiązującego, mając moc wiążącą na obszarze działania organu, które je ustanowił, jednak w konstytucyjnej hierarchii źródeł prawa powszechnie obowiązującego znajduje się na samym końcu, tj. za konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi za zgodą wyrażoną w ustawie, ustawami, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi, oraz rozporządzeniami. Oznacza to konieczność zgodności z wszystkimi wyżej wymienionymi typami aktów prawnych. Powyższa zasada odzwierciedlona została również w ustawie o p.z.p., w art. 15 ust. 1 zd. 1, zgodnie z którym: „*Wójt, burmistrz albo prezydent miasta sporządza projekt planu miejscowego, zawierający część tekstową i graficzną, **zgodnie** z zapisami studium oraz z **przepisami odrębnymi**, odnoszącymi się do obszaru objętego planem, wraz z uzasadnieniem.*”.

Do niezgodności z przepisami odrębnymi i zarazem wewnętrznej niespójności zapisów przedmiotowej uchwały, doszło w przypadku ustaleń zawartych w:

- § 14 ust. 5 uchwały, w brzmieniu: „5. tereny dróg wewnętrznych i ewentualnych ciągów pieszo-jezdnych można również wydzielać i kształtować w zależności od potrzeb, na terenach funkcjonalnych w trakcie realizacji planu, zgodnie z ustaleniami planu i przepisami odrębnymi.”;
- § 15 pkt 4 uchwały, w brzmieniu: „4) planowane przewodowe sieci infrastruktury technicznej należy wykonywać jako napowietrzne lub podziemne, poprzez przedłużenie istniejących

w sąsiedztwie sieci, w granicach linii rozgraniczających dróg i pod warunkiem zachowania innych ustaleń planu oraz przepisów odrębnych, jedynie w przypadku braku możliwości ich poprowadzenia w liniach rozgraniczającymi drogą, dopuszcza się inną lokalizację;”;
– § 19 pkt 4 uchwały, w brzmieniu: „4) obsługę komunikacyjną poprzez drogi wewnętrzne możliwe do realizacji na terenach R.Z, uwzględniając zapisy w § 14;”.

Zgodnie z art. 15 ust. 1 zd. 1 ustawy o p.z.p., w związku z art. 7 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz. U. z 2015 r. poz. 909 z późn. zm.), grunty rolne klasy I – III, nie spełniające warunków, o których mowa w art. 2a ww. uchwały, dla których ustalono w planie miejscowym przeznaczenie inne niż rolne i leśne, wymagają zgody właściwego organu na zmianę przeznaczenia, gruntów rolnych na cele nierolnicze i nieleśne.

W myśl ww. przepisów, grunty rolne klasy I – III, o których mowa powyżej, wymagają uzyskania zgody ministra właściwego do spraw rozwoju wsi. Wymóg uzyskania powyższych zgód, wynika również z art. 17 pkt 6 lit. c ustawy o p.z.p., zgodnie z którym organ sporządzający projekt miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, uzyskuje zgody na zmianę przeznaczenia m.in. gruntów rolnych na cele nierolnicze.

Artykuł 2 ust. 1 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych stanowi, że gruntami rolnymi są grunty: określone w ewidencji gruntów jako użytki rolne, pod stawami rybnymi i innymi zbiornikami wodnymi, służącymi wyłącznie dla potrzeb rolnictwa, pod wchodzącymi w skład gospodarstw rolnych budynkami mieszkalnymi oraz innymi budynkami i urządzeniami służącymi wyłącznie produkcji rolniczej oraz przetwórstwu rolno-spożywczemu, pod budynkami i urządzeniami służącymi bezpośrednio do produkcji rolniczej uznanej za dział specjalny, stosownie do przepisów o podatku dochodowym od osób fizycznych i podatku dochodowym od osób prawnych, parków wiejskich oraz pod zadrzewieniami i zakrzewieniami śródpolnymi, w tym również pod pasami przeciwwietrznymi i urządzeniami przeciwerozyjnymi, rodzinnych ogrodów działkowych i ogrodów botanicznych, pod urządzeniami: melioracji wodnych, przeciwpowodziowych i przeciwpożarowych, zaopatrzenia rolnictwa w wodę, kanalizacji oraz utylizacji ścieków i odpadów dla potrzeb rolnictwa i mieszkańców wsi, zrehabilitowane dla potrzeb rolnictwa, torfowisk i oczek wodnych oraz pod drogami dojazdowymi do gruntów rolnych.

Skoro ustawodawca, wskazuje na wymóg uwzględnienia w planowaniu przestrzennym ochrony gruntów rolnych i leśnych, to konkretyzację tej normy odnaleźć możemy w art. 3 ust. 2 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, zgodnie z którym, ochrona gruntów rolnych polega na: ograniczaniu przeznaczania ich na cele nierolnicze lub nieleśne, zapobieganiu procesom degradacji i dewastacji gruntów rolnych oraz szkodom w produkcji rolniczej, powstającym wskutek działalności nierolniczej i ruchów masowych ziemi, rekultywacji i zagospodarowaniu gruntów na cele rolnicze, zachowaniu torfowisk i oczek wodnych jako naturalnych zbiorników wodnych i ograniczaniu zmian naturalnego ukształtowania powierzchni ziemi.

Definicję zmiany przeznaczenia gruntów rolnych na cele nierolnicze zawiera również art. 4 pkt 6 ww. ustawy, zgodnie z którym, przez przeznaczenie gruntów na cele nierolnicze lub nieleśne – rozumie się przez to ustalenie innego niż rolniczy lub leśny sposobu użytkowania gruntów rolnych oraz innego niż leśny sposobu użytkowania gruntów leśnych.

W tym miejscu podkreślić także należy, iż decyzja wydawana na podstawie art. 7 ust. 2 pkt 1 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych ma charakter uznaniowy. Ustawa ta jedynie w art. 6 ust. 1 odnosi się do kwestii przesłanek, jakimi winien kierować się organ przy kwalifikowaniu gruntu rolnego i leśnego do odmiennego przeznaczenia. Zgodnie z zapisem art. 6 ust. 1 ww. ustawy, na cele nierolnicze i nieleśne, powinny być przeznaczane przede wszystkim grunty oznaczone w ewidencji gruntów, jako nieużytki, a w razie ich braku grunty o najniższej przydatności produkcyjnej. Taka konstrukcja rozstrzygnięcia oznacza, iż właściwemu organowi

pozostawiono ocenę każdej konkretnej sytuacji faktycznej przy zastosowaniu jego najlepszej merytorycznej wiedzy.

Urządzenia i sieci infrastruktury technicznej, w tym drogi wewnętrzne nie zaliczają się do przedsięwzięć związanych z gospodarką rolną, a także nie są uznawane za grunty rolne, w rozumieniu przepisów ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych. Zatem dopuszczenie do realizacji ww. budowli na gruntach rolnych klasy I-III wymaga wyznaczenia terenów dla ich lokalizacji i uzyskania zgody właściwego organu na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych cele nierolnicze.

Pojęcie urządzeń infrastruktury technicznej określone zostało w art. 143 ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2015 r. poz. 1774 z późn. zm.), do którego odwołuje się także art. 2 pkt 13 ustawy o p.z.p. Zgodnie z ww. przepisem ustawy o gospodarce nieruchomościami „Przez budowę urządzeń infrastruktury technicznej rozumie się budowę drogi oraz wybudowanie pod ziemią, na ziemi albo nad ziemią przewodów lub urządzeń wodociągowych, kanalizacyjnych, ciepłowniczych, elektrycznych, gazowych i telekomunikacyjnych”.

W obszarze planu występują grunty rolne klasy III, które wyznaczone zostały, jako jednostka terenowa oznaczona symbolem 16_AR.Z (teren upraw rolnych i zieleni nieurządzonej).

W przedmiotowej sprawie organ sporządzający plan miejscowy **nie uzyskał** stosownych zgód na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych klasy III, występujących w ramach ww. terenu. Tymczasem poprzez ustalenia zawarte w: § 14 ust. 5, § 15 pkt 4 i § 19 pkt 4 uchwały, dopuszczono budowę sieci i urządzeń infrastruktury technicznej, na gruntach rolnych klasy III, w ramach jednostki terenowej 16_AR.Z.

W tym miejscu wskazać należy, iż z ustaleń zawartych w § 19 pkt 2 lit. b uchwały wynika, że dla terenu 16_AR.Z, całkowicie **zakazuje się realizacji urządzeń infrastruktury technicznej**. Porównanie ustaleń § 19 pkt 2 lit. b, z jednostkami redakcyjnymi: § 14 ust. 5, § 15 pkt 4 i § 19 pkt 4 uchwały, prowadzi do wniosku, że ustalenia te wykluczają się wzajemnie.

W związku z powyższym, podkreślić należy, iż dopuszczenie do lokalizacji infrastruktury technicznej bez uzyskania wymaganej prawem zgody, narusza w sposób istotny zasady oraz tryb sporządzania planu miejscowego. Tym samym niezbędne jest stwierdzenie nieważności ustaleń:

- § 14 ust. 5 uchwały, w odniesieniu do gruntów rolnych klasy III, w zakresie budowli niezwiązanych z produkcją rolniczą oraz przetwórstwem rolno – spożywczym;
- § 15 pkt 4 uchwały, w odniesieniu do gruntów rolnych klasy III, w zakresie budowli niezwiązanych z produkcją rolniczą oraz przetwórstwem rolno – spożywczym;
- § 19 pkt 4 uchwały.

Ponadto stosownie do dyspozycji § 143, w związku z § 142 ust. 2 załącznika do rozporządzenia w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, przy konstruowaniu aktów prawa miejscowego znajdują zastosowanie m.in. ustalenia Działu I, Rozdział 2 - 7, ww. załącznika do rozporządzenia. Zgodnie z wymienionymi zasadami każdy akt normatywny, w tym również akt prawa miejscowego, powinien zawierać właściwie oznaczone przepisy. Podstawową jednostką redakcyjną i systematyzacyjną uchwały jest paragraf. Paragrafy dzielą się na ustępy, ustępy na punkty, punkty na litery itd. Tymczasem kwestionowana uchwała pomimo, iż zawiera paragrafy, ustępy i punkty, to została opracowana niezgodnie z ww. wyżej zasadami techniki prawodawczej, z uwagi na fakt błędnej numeracji ust. w ramach § 14 uchwały.

Co więcej, organ nadzoru jest zobowiązany zwrócić uwagę również na podstawę prawną przedmiotowej uchwały, w której przywołano art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p., co jest sprzeczne z jej tytułem. Z treści uchwały oraz ze stanu faktycznego wynika, iż przedmiotem uchwały nie jest **zmiana** planu miejscowego, lecz jest to **nowy** plan miejscowy obejmujący działki ewidencyjne

numer 109/3 i 109/4. Powyższe stanowi naruszenie § 82 załącznika do w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, który w związku z § 143 tego rozporządzenia stosuje się również do aktów prawa miejscowego, a który stanowi, że „Zmiana (nowelizacja) ustawy polega na uchyleniu niektórych jej przepisów, zastąpieniu niektórych jej przepisów przepisami o innej treści lub brzmieniu albo na dodaniu do niej nowych przepisów.”. Należy również przywołać § 84 załącznika do tego rozporządzenia, zgodnie z którym „Jeżeli zmiany wprowadzane w ustawie miałyby być liczne albo miałyby naruszać konstrukcję lub spójność ustawy albo gdy ustawa była już poprzednio wielokrotnie nowelizowana, opracowuje się projekt nowej ustawy.”.

W kontekście wskazanych w niniejszym rozstrzygnięciu nadzorczym naruszeń, organ nadzoru wskazuje, że zgodnie z wymogiem art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego oraz istotne naruszenie trybu jego sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub części. W ocenie organu nadzoru, w przedmiotowej sprawie doszło do naruszenia, w sposób istotny zarówno zasad, jak i trybu sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, co oznacza konieczność wyeliminowania, części ustaleń uchwały z obrotu prawnego.

Istotność naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego należy przy tym kwalifikować, jako bezwzględny wymóg spełnienia dyspozycji art. 15 ustawy o p.z.p. oraz art. 7 Konstytucji RP w zakresie przestrzegania granic kompetencji do formułowania ustaleń w ramach miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Istotność powyższych naruszeń należy również kwalifikować przez pryzmat rozwiązań przestrzennych w nim przyjętych, które byłyby inne gdyby do powyższych naruszeń nie doszło.

Z kolei poprzez nie uzyskanie stosownych zgód na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych, doszło również do istotnego naruszenia trybu sporządzania planu miejscowego.

Organ nadzoru wskazuje, że naruszenia nieistotne to naruszenia drobne, mało znaczące, niedotyczące istoty zagadnienia. Za nieistotne naruszenie należy uznać takie, które jest mniej doniosłe w porównaniu z innymi przypadkami wadliwości, jak nieścisłość prawna czy też błąd, który nie ma wpływu na istotną treść aktu (wyrok WSA w Szczecinie z dnia 13 kwietnia 2006 r., II SA/Sz 1174/05, LEX nr 296073). Do nieistotnych naruszeń organ nadzoru zakwalifikował błędną numerację jednostek redakcyjnych oraz błędny tytuł uchwały. Pozostałe ustalenia, o których mowa w niniejszym rozstrzygnięciu nadzorczym mają istotny wpływ na przyjęte rozwiązania przestrzenne.

Jednocześnie wskazać należy, że przy opracowywaniu aktów prawnych należy przestrzegać podstawowych zasad, z których najważniejsze to:

- akt prawny nie może zawierać postanowień wykraczających poza granice upoważnienia ustawowego, a także nie może wkraczać w sferę spraw zastrzeżonych do kompetencji innych organów;
- układ aktu powinien być przejrzysty;
- dla oznaczenia jednostkowych pojęć należy używać określeń stosowanych w obowiązującym ustawodawstwie;
- redakcja aktu prawnego powinna odpowiadać zasadom legislacji.

Wziąwszy powyższe pod uwagę organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr XXVII/181/2016 Rady Gminy Płońsk z dnia 30 września 2016 r. „w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miejscowości Arcelin, gmina Płońsk w części dotyczącej działek ewidencyjnych nr 109/3 i 109/4.”, w części dotyczącej ustaleń:

- § 8 ust. 2 i 5 uchwały;

- § 14 ust. 2 pkt 11 uchwały (*błędna numeracja ustępów), w brzmieniu: „11) wyklucza się umieszczanie reklam w miejscach i w sposób zastrzeżony dla znaków drogowych, a także w sposób utrudniający ich odczytanie;”
 - § 14 ust. 5 uchwały, w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem 16_AR.Z, w zakresie budowli niezwiązanych z produkcją rolniczą oraz przetwórstwem rolno – spożywczym;
 - § 15 pkt 4 uchwały, w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem 16_AR.Z, w zakresie budowli niezwiązanych z produkcją rolniczą oraz przetwórstwem rolno – spożywczym;
 - § 18 pkt 14 uchwały;
 - § 19 pkt 4 uchwały,
- co na mocy art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym skutkuje wstrzymaniem jej wykonania, w tym zakresie, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia.

Gminie, w świetle art. 98 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego, w terminie 30 dni od dnia doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego, wnoszona za pośrednictwem organu, który skarżone orzeczenie wydał.

WOJEWODA MAZOWIECKI

Zdzisław Szipera