



WOJEWODA MAZOWIECKI

WNP-I.4131.43.2019.AK

URZĄD GMINY w ŁĄCKU WPLYNĘŁO	
Dnia	2019 -04- 0 1
Poz. rej.	1472
Podpis	K. Szulc

Warszawa, 28 marca 2019 r.

RP  
K. Szulc

**Rada Gminy Łąck**  
**ul. Gostynińska 2**  
**09 – 520 Łąck**

### Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 506)

#### stwierdzam nieważność

uchwały Nr III/23/2019 Rady Gminy Łąck z 22 lutego 2019 r. „w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Gminy Łąck dla części terenu wsi Grabina Zaździerz”, w zakresie:

- części tekstowej i graficznej w odniesieniu do terenów oznaczonych symbolami: 1MN, 2MN, 3MN, 4MN i 7MN;
- § 7 pkt 12;
- § 10 pkt 3 w odniesieniu do sformułowania: „(...) oraz 8c) (...)”;
- § 12 ust. 2 pkt 3 w odniesieniu do sformułowania: „(...) pkt 3) (...)”.

#### Uzasadnienie

Na sesji w dniu 22 lutego 2019 r. Rada Gminy Łąck podjęła uchwałę Nr III/23/2019 „w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Gminy Łąck dla części terenu wsi Grabina Zaździerz”.

Uchwałę tę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 i art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 20 ust. 1 ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2018 r. poz. 1945 z późn. zm.), zwanej dalej „ustawą o p.z.p.”.

Stosownie do zapisów art. 14 ust. 8 ustawy o p.z.p., miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest aktem prawa miejscowego uchwalanym przez organ stanowiący gminy, tj. radę gminy. Artykuł 94 Konstytucji RP stanowi, iż organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów, a zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa. W przypadku aktów prawa miejscowego z zakresu planowania przestrzennego, tj. w odniesieniu do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, regulację zasad i trybu ich sporządzania określa ustawa o p.z.p.

Z dyspozycji art. 3 ust. 1 ustawy o p.z.p. wynika, że 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.

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). Zawartość aktu planistycznego określona została w art. 15 ustawy o p.z.p.

Z kolei tryb uchwalenia planu, określony w art. 17 ustawy o p.z.p., odnosi się do kolejno podejmowanych czynności planistycznych, określonych przepisami ustawy, gwarantujących możliwość udziału zainteresowanych podmiotów w procesie planowania (poprzez składanie wniosków i uwag) i pośrednio do kontroli legalności przyjmowanych rozwiązań w granicach uzyskiwanych opinii i uzgodnień.

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.

Dokonując analizy przedmiotowej uchwały stwierdzono, że narusza ona ustalenia obowiązującego Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Łąck przyjętego uchwałą Nr IV/93/99 Rady Gminy Łąck z 30 listopada 1999 r. ze zmianą z 10 listopada 2010 r. (uchwała nr XXIX/213/2010), zwanego dalej „*Studium*”.

Wiążący charakter studium wynika z przepisu art. 9 ust. 4 ustawy o p.z.p., w brzmieniu: „*Ustalenia studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych*”, ale również z przepisu art. 15 ust. 1 zd. 1 ustawy o p.z.p., w brzmieniu: „*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.*” oraz art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p., w myśl którego plan miejscowy uchwała rada gminy po stwierdzeniu, że nie narusza on ustaleń studium. Część tekstowa planu stanowi treść uchwały, część graficzna oraz wymagane rozstrzygnięcia stanowią załączniki do uchwały. Szczególny charakter studium i jego znaczenie w procesie planistycznym podkreśla ustawodawca w art. 27 ustawy o p.z.p. stanowiąc, iż zmiana studium lub planu miejscowego następuje w takim trybie, w jakim są one uchwalane. Jednocześnie, stosownie do art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p. istotne naruszenie zasad sporządzania studium lub planu miejscowego, istotne naruszenie trybu ich sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub części. Skoro zarówno plan miejscowy, jak i studium składają się z części tekstowej i graficznej, a ustalenia studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych, to w celu zbadania czy ustalenia planu miejscowego nie naruszają ustaleń studium konieczne jest nie tylko porównanie części graficznej (rysunku) planu i studium, ale również tekstu planu z tekstem studium. Zakres i sposób tego związania uzależniony jest od ustaleń zawartych w studium, od zakresu i szczegółowości ustaleń w części tekstowej, a także stopnia powiązania części tekstowej z częścią graficzną. Zawsze jednak – niezależnie

od zawartości części tekstowej i części graficznej studium – podstawę stwierdzenia, że plan miejscowy nie narusza ustaleń studium, w rozumieniu art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p., stanowią łącznie część tekstowa oraz część graficzna planu miejscowego i studium.

Istotnym wydaje się fakt, iż w studium nie tylko dokonuje się kwalifikacji poszczególnych obszarów gminy i ich przeznaczenia, ale również określa się m.in. minimalne i maksymalne parametry i wskaźniki urbanistyczne, co wynika wprost z § 6 pkt 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 28 kwietnia 2004 r. w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy (Dz. U. Nr 118, poz. 1233). Chociaż studium nie ma mocy aktu powszechnie obowiązującego, nie jest aktem prawa miejscowego, to jako akt planistyczny określa politykę przestrzenną gminy i bezwzględnie wiąże organy gminy przy sporządzeniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Przedstawione stanowisko potwierdza orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego: „*Ustalenia studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych, którego ustalenia muszą być zgodne z ustaleniami studium*” (wyrok NSA z 8 czerwca 2011 r., sygn. akt I OSK 481/11, LEX nr 862582).

Określone obszary gminy mogą być zatem przeznaczone w planie miejscowym pod zabudowę lub funkcję danego rodzaju, jeśli wcześniej w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, gmina wskaże te obszary, jako przewidziane pod taką zabudowę lub taką funkcję. Podobnie należy traktować ustalone w studium minimalne i maksymalne parametry i wskaźniki urbanistyczne. **Ustalenia planu miejscowego są konsekwencją zapisów studium.** W ramach uprawnień wynikających z władztwa planistycznego gmina może zmienić w planie miejscowym dotychczasowe przeznaczenie określonych obszarów gminy, ale tylko w granicach zakreślonych ustaleniami studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego.

W ocenie organu nadzoru, określenie innego przeznaczenia terenu, czy też ustalenie innych wskaźników zagospodarowania terenu lub parametrów kształtowania zabudowy (tzw. parametrów urbanistycznych) w planie miejscowym niż w studium, należy zakwalifikować, jako istotne naruszenie zasad sporządzenia planu miejscowego, co stanowi przesłankę do stwierdzenia jego nieważności w całości lub części (poglądy zbieżne ze stanowiskiem organu nadzoru podzielił, m.in. Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z 12 lutego 2013 r., sygn. akt II OSK 2460/12).

W rozporządzeniu w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy ustalono wymogi dotyczące stosowania standardów przy zapisywaniu ustaleń części tekstowej projektu studium. Zgodnie z nimi, ustalenia dotyczące kierunków zmian w strukturze przestrzennej gminy oraz w przeznaczeniu terenów, powinny określać dopuszczalny zakres i ograniczenia tych zmian, a także zawierać wytyczne ich określania w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego (§ 6 pkt 1 ww. rozporządzenia), zaś ustalenia dotyczące kierunków i wskaźników dotyczących zagospodarowania oraz użytkowania terenów, powinny w szczególności określać minimalne i maksymalne parametry i wskaźniki urbanistyczne, uwzględniające wymagania ładu przestrzennego, w tym urbanistyki i architektury oraz zrównoważonego rozwoju, wskazywać tereny do wyłączenia spod zabudowy, a także zawierać wytyczne określania tych wymagań w planach miejscowych (§ 6 pkt 2 ww. rozporządzenia).

Tymczasem analiza rysunku Studium, określającego kierunki zagospodarowania przestrzennego oraz tekstu Studium prowadzi do wniosku, iż wbrew opisanej powyżej zasadzie, ustalenia planu odnoszące się do terenów oznaczonych symbolami: 1MN, 2MN, 3MN, 4MN i 7MN, pozostają w sprzeczności z ustaleniami Studium w zakresie określonego tam przeznaczenia terenów.

Zgodnie z częścią graficzną Studium, przedstawiającą kierunki zagospodarowania przestrzennego (*vide* załącznik nr 1 do uchwały Nr XXIX/213/2010 stanowiący ujednolicony rysunek Studium),

teren oznaczony w planie miejscowym symbolem: 7MN w całości, a tereny oznaczone symbolami 1MN, 2MN, 3MN, 4MN w znacznej części, określone zostały jako **tereny do zalesienia i zadrzewienia**. Z części tekstowej Studium, zawartej na str. 19 załącznika nr 2 do uchwały Nr XXIX/213/2010 wynika, iż tereny te są: „(...) przewidziane w MPZP gminy Łąck oraz ustalone n/p opracowania granicy polno-leśnej jako **uzupełnienie istniejących kompleksów leśnych. Nie wskazane do innego zagospodarowania.** Zaleca się również promocję zadrzewień i zakrzewień terenu odmianami szybko rosnącymi (modrzew, plantacje świerków, itp.).” (vide), podczas gdy z ustaleń zawartych w § 12 ust. 1 uchwały **przeznaczeniem podstawowym tych terenów jest zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna, a przeznaczeniem dopuszczalnym zabudowa usługowa.**

Z części tekstowej Studium (vide str. 23 i 24 załącznika nr 2) wynika, także iż w zakresie polityki przestrzennej Studium wprowadza zalesianie i zadrzewienia oraz możliwość **tworzenia gospodarstw leśnych** obejmujących:

- „(...) tereny nieprzydatne dla rolnictwa wskazane w STUDIUM do zalesiania (Ls) i zadrzewiania (Lz). Przyjęto zasadność powiększania istniejących kompleksów leśnych, wprowadzanie drzewostanu na gruntach niskich bonitacji nieprzydatnych dla rolnictwa. **Po zalesieniu lub zadrzewieniu i zakrzewieniu gruntu (plantacje odmian szybko rosnących) celowe jest umożliwienie władającym gruntem lokalizację zabudowy mieszkaniowo-gospodarczej związanej z powstałym gospodarstwem leśnym. Działka gruntu tworząca gospodarstwo leśne nie może być mniejsza niż 1 ha, gdyż zabezpiecza to kształtowanie się ekotonu leśnego.** Powyższe nie powinno być realizowane poprzez rozdrabnianie istniejącej struktury własności dla zachowania m.in. powierzchni gospodarstwa leśnego.”;
- użytki rolne kl. V, VI i Viz nie przeznaczone do urbanizacji, możliwość zalesienia i tworzenia gospodarstw leśnych – pozostałe tereny rolne nie przeznaczone do urbanizacji; mogą one pozostać w rolniczym użytkowaniu lub być zalesiane (Ls) i zakrzewiane (Lz). Celowe jest umożliwienie władającym gruntem po jego zalesieniu lub zadrzewieniu i zakrzewieniu lokalizację zabudowy jak wyżej. Pozostałe warunki jak wyżej.”

Z powyższych zapisów Studium wynika, iż na terenach do zalesiania i zadrzewienia przewiduje się możliwość utworzenia co najwyżej lokalizacji zabudowy mieszkalno-gospodarczej **związanej z powstałym gospodarstwem leśnym o powierzchni nie mniejszej niż 1 ha.**

W tej sytuacji wskazane powyżej ustalenia planu miejscowego, dla terenów oznaczonych symbolami: 1MN, 2MN, 3MN, 4MN i 7MN naruszają ustalenia Studium w zakresie przeznaczenia, bowiem ich przeznaczeniem nie jest zabudowa mieszkalno-gospodarcza związana z gospodarstwem leśnym (dopuszczona po fakcie dokonania zalesienia), lecz standardowa zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna, z dopuszczeniem zabudowy usługowej. Ponadto w planie określono minimalną powierzchnię nowo wydzielanych działek budowlanych wynoszącą 800 m<sup>2</sup>, podczas gdy w Studium normatyw ten określono na poziomie 1 ha.

Odnosząc się w tym miejscu do wyjaśnień Przewodniczącego Rady Gminy Łąck, stanowiących odpowiedź na zawiadomienie o wszczęciu postępowania nadzorczego z 7 marca 2019 r., znak: WNP-I.4131.43.2019.AK, nie jest możliwe przyjęcie stanowiska, iż: „(...) tereny oznaczone w załączniku nr 1 do w/w uchwały symbolami: 1MN, 2MN, 3MN, 4MN, 7MN w kontekście zapisów obowiązującego Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Łąck przyjętego uchwałą Nr IV/93/1999 Rady Gminy Łąck z dnia 30 listopada 1999 r. ze zmianami zostały ujęte jako zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna, **ponieważ w sąsiedztwie wykazany został wysoki wskaźnik zurbanizowania**”. Skoro, jak wyjaśnia Przewodniczący Rady Gminy Łąck „(...) Właściciele terenów objętych zmianą przeznaczenia składali liczne wnioski o sporządzenie planu miejscowego dla przedmiotowego obszaru z terenów przeznaczonych pod zabudowę letniskową na mieszkalną jednorodziną.”, **to przed uchwaleniem takiego planu należy dokonać zmiany**

**przywołanych wyżej ustaleń ogólnych Studium, dotyczących zarówno kierunków zmian w strukturze przestrzennej gminy oraz w przeznaczeniu terenów, jak również kierunków i wskaźników dotyczących zagospodarowania oraz użytkowania terenów, w tym terenów przeznaczonych pod zabudowę oraz terenów wyłączonych spod zabudowy.**

Wskazane powyżej ustalenia stanowią o naruszeniu przez plan miejscowy, ustaleń części tekstowej Studium, w zakresie przeznaczenia terenu, co stanowi o naruszeniu art. 9 ust. 4, art. 15 ust. 1 i art. 20 ust. 1. Powyższe stanowi o istotnym naruszeniu zasad sporządzania planu miejscowego.

Poglądy zbieżne ze stanowiskiem organu nadzoru, w zakresie stopnia związania planu miejscowego ze studium podzielono m.in. w orzeczeniach Naczelnego Sądu Administracyjnego z:

- 26 maja 2015 r., w sprawie sygn. akt II OSK 1353/14;
- 23 czerwca 2014 r., w sprawie sygn. akt II OSK 3154/13;
- 12 czerwca 2014 r., w sprawie sygn. akt II OSK 66/13;
- 15 stycznia 2013 r., w sprawie sygn. akt II OSK 2236/12;
- 16 listopada 2010 r., w sprawie sygn. akt II OSK 1904/10.

Zdaniem organu nadzoru, na podstawie art. 164 ust. 1 Konstytucji RP oraz art. 4 i 11 Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego sporządzonej w Strasburgu w dniu 15 października 1985 r. (Dz. U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607; z 2006 r. Nr 154, poz. 1107), bezspornym pozostaje fakt, iż społeczności lokalne mają, w zakresie określonym prawem, swobodę działania w każdej sprawie, która nie jest wyłączona z ich kompetencji lub nie wchodzi w zakres kompetencji innych organów władzy. Problematyka planowania przestrzennego normowana jest przepisami ustawy o p.z.p., która w art. 3 ust. 1, do zadań własnych gminy, zalicza kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w tym uchwalanie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. W literaturze przedmiotu i w orzecznictwie, określane jest to mianem „*władztwa planistycznego*”. Uprawnia ono do autonomicznego decydowania o przeznaczeniu i zagospodarowaniu terenu. Władztwo to nie ma jednak charakteru absolutnego, zaś jego ograniczenia określone zostały ustawowo.

Zakres przedmiotowy władztwa planistycznego gminy, w ramach którego ma ona możliwość wpływu na sposób wykonywania prawa własności, przez właścicieli i użytkowników terenów objętych ustaleniami planu miejscowego, nie jest nieograniczony i został szczegółowo określony w ustawie o p.z.p. poprzez wskazanie obowiązkowej i fakultatywnej (dopuszczalnej) treści planu miejscowego (art. 15 ust. 2 i 3) oraz w rozporządzeniu w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, w szczególności zaś w jego ustaleniach zawartych w § 3, 4 i 7.

Oznacza to, że nie każde rozstrzygnięcie związane swobodnie z przeznaczeniem, zagospodarowaniem i użytkowaniem terenu może być włączone do ustaleń planu, a jedynie takie, które mieści się ściśle w ramach tego, co ustawa określa ogólnie, jako ustalenie przeznaczenia terenu, rozmieszczenia inwestycji celu publicznego i określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu, a konkretnie wylicza w art. 15, natomiast ww. rozporządzenie doszczegóławia, jako nakazy, zakazy, dopuszczenia i ograniczenia w zagospodarowaniu terenów, określone w § 4 tego rozporządzenia. W szczególności, wobec zasady hierarchiczności źródeł prawa, przedmiotem regulacji planu nie mogą być kwestie, które podlegają regulacjom aktów wyższego rzędu, ani tym bardziej regulacje planu nie mogą być z nimi sprzeczne.

Gmina może zatem samodzielnie decydować o sposobie zagospodarowania terenu, wprowadzając do miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, bądź to precyzyjne zapisy, bądź też postanowienia ogólne dla poszczególnych terenów, pod tym jednak warunkiem, że następuje to bez naruszenia powyższych przepisów. Wykroczenie poza zakres delegacji ustawowej stwarza zaś ryzyko powtórzenia lub modyfikacji norm obecnych w innych aktach prawnych, w tym także

norm hierarchicznie wyższych zawartych w ustawach. Skutki takie są trudne do przewidzenia, stąd konieczność ścisłego przestrzegania granic umocowania prawnego do podejmowania uchwał.

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 Łąck, 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*”.

Należy również wskazać, iż zgodnie z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 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*”.

Tymczasem, organ nadzoru dokonując oceny prawnej podjętej uchwały stwierdza, iż w ramach ustaleń § 7 pkt 12 uchwały, w brzmieniu: „*W zakresie zasad ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu ustala się: (...) 12) stosowanie ogrodzeń ażurowych oraz ograniczenie murów podmurówki i słupów; zakaz stosowania ogrodzeń z prefabrykowanych elementów betonowych; nakaz zachowania przynajmniej 50 % długości plotu w formie ażurowej*”, zawarto ustalenia dotyczące ogrodzeń, które wykraczają poza zakres delegacji ustawowej określonej w art. 15 ustawy

o p.z.p. Stosownie bowiem 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.), przy czym w uchwale tej zgodnie z dyspozycją art. 37a ust. 3 ustawy o p.z.p., rada gminy może ustalić zakaz sytuowania ogrodzeń oraz tablic reklamowych i urządzeń reklamowych, z wyłączeniem szyldów.

W tym miejscu wskazać należy, iż z dniem 11 września 2015 r. weszła w życie ustawa z 24 kwietnia 2015 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu (Dz. U. poz. 774 z późn. zm.), która zawiera 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 odrębna 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 na 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 zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu 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 zastosowania w tym przypadku albowiem proces sporządzania ww. planu został zainicjowany uchwałą Rady Gminy Łąck Nr XXV/247/2018 z 14 lutego 2018 r. W tej sytuacji, w związku z utratą mocy art. 15 ust. 3 pkt 9 ustawy o p.z.p., Rada Gminy Łąck nie miała podstaw prawnych do regulowania ww. kwestii.

Ponadto jak wynika z ustaleń:

- § 10 pkt 3 uchwały, w brzmieniu: „W zakresie zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów infrastruktury technicznej ustala się: (...) dopuszcza się lokalizację obiektów i sieci infrastruktury technicznej poza terenami o których mowa w punkcie 2) oraz 8c),” podczas, gdy w § 10 brak jest pkt 8 lit. c;
- § 12 ust. 2 pkt 3 uchwały, w brzmieniu: „2. Zasady zagospodarowania terenu: (...) 3) zachowanie powierzchni biologicznie czynnej zgodnie z § 7. pkt 3 uchwały;” podczas, gdy w ww. jednostce redakcyjnej uregulowane zostały zasady ochrony środowiska, przyrody

i krajobrazu, w odniesieniu do gospodarki ściekowej oraz odpadów stałych, podczas gdy ustalenia w zakresie powierzchni biologicznie czynnej zawarto w § 7 pkt 4 uchwały.

Tym samym, przy podejmowaniu przedmiotowej uchwały, doszło do powstania ewidentnej sprzeczności pomiędzy zapisami poszczególnych części tekstu planu, w zakresie wewnętrznych odwołań. Podsumowując, należy wyraźnie podkreślić, że wewnętrzna sprzeczność ustaleń, w tym odesłanie do nieistniejących jednostek redakcyjnych, jak również błędne odesłanie do jednostek, które nie normują danej kwestii, wpływa na brak komunikatywności aktu prawnego, a tym samym narusza w sposób istotny zasady sporządzania planu miejscowego i w konsekwencji powoduje nieważność uchwały rady gminy w wadliwej części.

W kontekście powyższych 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 ich sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub części. W przedmiotowej sprawie doszło do istotnego naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego.

Istotność naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego należy przy tym kwalifikować, jako bezwzględny wymóg spełnienia dyspozycji:

- art. 9 ust. 4, art. 15 ust. 1 oraz art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p. w zakresie konieczności uwzględnienia ustaleń Studium przy sporządzaniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego;
- art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p., w zakresie zgodności z przepisami odrębnymi.

Istotność powyższych naruszeń należy również kwalifikować przez pryzmat rozwiązań przestrzennych w nim przyjętych. Organ nadzoru wskazuje, że naruszenia nieistotne to naruszenia drobne, mało znaczące, nie dotyczące 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., sygn. akt II SA/Sz 1174/05, LEX nr 296073). Ustalenia, o których mowa w niniejszym rozstrzygnięciu nadzorczym mają istotny wpływ na przyjęte rozwiązania przestrzenne, które byłyby inne gdyby zastosowano obowiązujące przepisy.

Wziąwszy powyższe pod uwagę organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr III/23/2019 Rady Gminy Łąck z 22 lutego 2019 r. „w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Gminy Łąck dla części terenu wsi Grabina Zaździerz”, w zakresie ustaleń, o którym mowa w *petitum* niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego, 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 Warszawie, w terminie 30 dni od dnia doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego, wnoszona za pośrednictwem organu, który skarżone orzeczenie wydał.

WOJEWODA MAZOWIECKI

Zdzisław Szipiera