



WOJEWODA MAZOWIECKI
LEX-I.4131.190.2015.RM

Warszawa, 7 września 2015 r.

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r., poz. 594, 645 i 1318, z 2014 r. poz. 379 i 1072)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XI/75/2015 Rady Gminy Płońsk z dnia 25 sierpnia 2015 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miejscowości Arcelin, gmina Płońsk.

UZASADNIENIE

Na sesji w dniu 25 sierpnia 2015 r. Rada Gminy Płońsk podjęła uchwałę Nr XI/75/2015 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miejscowości Arcelin, gmina Płońsk.

Uchwałę tę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym oraz na podstawie art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2015 r., poz. 199 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 zgodnie z art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p., przez organ stanowiący gminy, tj. radę gminy. Artykuł 94 Konstytucji RP stanowi, że organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień ustawowych 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.

W myśl 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.

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 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 zawartością aktu planistycznego (część tekstowa, graficzna), zawartych w nim ustaleń. Zawartość aktu planistycznego określona została w art. 15 ustawy o p.z.p.

Jedną z podstawowych zasad sporządzania planu miejscowego ustawodawca uregulował w art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p., 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.

Ustawa o p.z.p., zgodnie z dyspozycją art. 1 ust. 1, określa m.in. zasady kształtowania polityki przestrzennej przez jednostki samorządu terytorialnego i organy administracji rządowej oraz zakres i sposoby postępowania w sprawach przeznaczenia terenów na określone cele oraz ustalenia zasad ich zagospodarowania i zabudowy, przyjmując ład przestrzenny i zrównoważony rozwój za podstawę tych działań.

Z wnioskiem tym korespondują rezultaty wykładni systemowej. Zgodnie z art. 1 ust. 2 ustawy o p.z.p., w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym należy uwzględniać szereg wartości, w tym m.in. w tym m.in.:

- wymagania ładu przestrzennego, w tym urbanistyki i architektury (art. 1 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p.);
- walory architektoniczne i krajobrazowe (art. 1 ust. 2 pkt 2 ustawy o p.z.p.);
- wymagania ochrony środowiska, w tym gospodarowania wodami i ochrony gruntów rolnych i leśnych (art. 1 ust. 2 pkt 3 ustawy o p.z.p.);
- wymagania ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej (art. 1 ust. 2 pkt 4 ustawy o p.z.p.);
- wymagania ochrony zdrowia oraz bezpieczeństwa ludzi i mienia (art. 1 ust. 2 pkt 5 ustawy o p.z.p.);
- prawo własności (art. 1 ust. 2 pkt 7 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.

Egzegeza przytoczonych powyżej przepisów prowadzi do konkluzji, iż zgodnie z wolą ustawodawcy, ustalenia planu muszą zawierać zasady, o których mowa w art. 15 ustawy o p.z.p., które uwzględniają również wartości, o których mowa w art. 1 ust. 2 ustawy o p.z.p. Zgodnie z art. 15 ustawy o p.z.p., projekt planu miejscowego zawiera część tekstową i graficzną (ust. 1), a art. 20 ust. 1 stanowi, że część tekstowa planu stanowi treść uchwały, a część graficzna stanowi załącznik do uchwały. Ocenie legalności podlega zarówno treść uchwały przyjmującej plan miejscowy, jak i załączniki, czyli m.in. część graficzna.

W judykaturze utrwalony jest pogląd, że ewidentna sprzeczność pomiędzy treścią uchwały a jej częścią graficzną narusza zasady sporządzenia planu miejscowego i w konsekwencji powoduje nieważność uchwały rady gminy w całości lub w części, zgodnie z art. 28 ust. 1 ww. ustawy. Co więcej sprzeczność taka stanowi naruszenie § 8 ust. 2 zd. 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587), który stanowi, że: *„Na projekcie rysunku planu miejscowego stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie projektu rysunku planu miejscowego z projektem tekstu planu miejscowego”*.

Podjętą przedmiotową uchwałą naruszono wskazane powyżej zasady. Przede wszystkim rysunek planu, sporządzony w skali 1:5000 nie spełnia generalnych wymogów, określonych w art. 16 ust. 1 ustawy o p.z.p. oraz w § 6 ust. 1 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, w zw. z art. 3 pkt 6 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2013 r. poz. 1409 z późn. zm.), dotyczących skali map, na których sporządza się plan miejscowy. Zgodnie bowiem z przywołanym art. 16 ust. 1 ustawy o p.z.p., plan miejscowy sporządza się w skali 1:1000, z wykorzystaniem urzędowych kopii map zasadniczych albo w przypadku ich braku map katastralnych, gromadzonych w państwowym zasobie geodezyjnym i kartograficznym. W szczególnie uzasadnionych przypadkach dopuszcza się stosowanie map w skali 1:500 lub 1:2000, **a tylko w przypadkach planów miejscowych, które sporządza się wyłącznie w celu przeznaczenia gruntów do zalesienia lub wprowadzenia zakazu zabudowy, dopuszcza się stosowanie map w skali 1:5000.**

Rysunek planu opisany jako załącznik nr 1 do uchwały Nr XI/75/2015 Rady Gminy Płońsk z dnia 25 sierpnia 2015 r. sporządzony został w skali 1:5000 i obejmuje cały obszar objęty planem miejscowym, w tym m.in. tereny przeznaczone pod zabudowę, do których zaliczyć możemy tereny: zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej (MN), zabudowy zagrodowej w gospodarstwach rolnych (RM), zabudowy usługowej (U), usług i zieleni urządzonej (U.Z), usług, składów, magazynów

i produkcji (U.P), usług, składów, magazynów i produkcji ceramiki budowlanej (U.PG), komunikacji kołowej (KDG, KDL, KDD, KDW), a także terenów upraw rolnych i zieleni nieurządzonej (R.Z), na których również możliwa jest realizacja nowej zabudowy. Potwierdzenie sporządzenia przedmiotowego rysunku planu miejscowego w skali 1:5000 wynika również z zawartej na rysunku skali liniowej oraz liczbowej.

Tymczasem z ustaleń zawartych w:

- § 2 pkt 2 uchwały wynika, że „*Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego składa się z następujących, integralnych części: (...) 2) Części graficzne, na którą składa się 1 rysunek w skali 1:2000, zwany dalej rysunkiem planu, stanowiący załącznik nr 1 do uchwały;*”;
- § 3 ust. 5 uchwały wynika, że „*Ileć w dalszych przepisach niniejszej uchwały jest mowa o: (...) 5. rysunku planu – należy przez to rozumieć integralną część planu, rysunek w skali 1:2000, stanowiący załącznik nr 1 do uchwały;*”.

Z przytoczonych powyżej zapisów planu miejscowego wynika, iż na większości obszaru objętego planem miejscowym, możliwe są różne formy zabudowy, podczas gdy rysunek planu sporządzony został w skali 1:5000, a więc w skali możliwej do zastosowania tylko i wyłącznie w przypadkach planów miejscowych, które sporządza się w celu przeznaczenia gruntów do zalesienia lub wprowadzenia zakazu zabudowy. Powyższe stanowi o naruszeniu art. 16 ust. 1 ustawy o p.z.p. oraz § 5 i § 6 ust. 1 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Z kolei sporządzenie rysunku planu miejscowego w skali 1:5000, w sytuacji gdy z cytowanych powyżej ustaleń zawartych w § 2 pkt 2 i § 3 ust. 5 uchwały wynika, że część graficzna będąca załącznikiem nr 1 do uchwały, winna stanowić rysunek planu miejscowego w skali 1:2000, narusza art. 15 ust. 1, art. 20 ust. 1 oraz § 3 pkt 3, § 5 i § 8 ust. 2 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Wskazać przy tym należy, iż zarówno z dokumentacji prac planistycznych, jak i z przeprowadzanej analizy Biuletynu Informacji Publicznej Gminy Płońsk (www.ugplonsk.bip.org.pl/?tree=598, Wyłożenia) wynika, iż także projekt rysunku planu miejscowego, który był przedmiotem wyłożenia do publicznego wglądu, sporządzony został w skali 1:5000.

Naruszenie określonej ustawowo skali, w jakiej sporządza się plan stanowi przesłankę stwierdzenia nieważności planu miejscowego.

Organ nadzoru podkreśla, że miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest aktem prawa miejscowego (art. 14 ust. 8 ustawy) uchwalanym przez organ stanowiący gminy, tj. radę gminy. Zasady sporządzania planu miejscowego rozumiane są jako wartości i merytoryczne wymogi kształtowania polityki przestrzennej przez uprawnione organy. W przypadku naruszenia zasad sporządzania planu ustawodawca nie wymaga, aby to naruszenie miało charakter istotny, co oznacza, że każde naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego skutkuje stwierdzeniem nieważności uchwały rady gminy w całości lub w części.

W doktrynie akcentuje się, że zasady sporządzania aktu planistycznego dotyczą problematyki merytorycznej związanej ze sporządzeniem aktu planistycznego, a więc zawartości aktu planistycznego (część tekstowa i graficzna, inne załączniki), a także standardów dokumentacji planistycznej (por. Z. Niewiadomski, Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym Komentarz, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2004).

Zasadą sporządzenia planu w rozumieniu art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p. jest jego sporządzenie w skali wskazanej w art. 16 ust. 1 ustawy o p.z.p. (por. wyrok NSA z dnia 6 lipca 2010 r. sygn. akt II OSK 871/10, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych, LEX nr 673892).

Biorąc pod uwagę sporządzenie planu z naruszeniem skali, o której mowa w art. 16 ust. 1 ustawy o p.z.p. niezbędne jest wyeliminowanie przedmiotowej uchwały z obrotu prawnego.

Organ nadzoru wskazuje, że także w innych ustaleniach planistycznych doszło do naruszenia art. 15 ust. 1 i art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p., a także § 8 ust. 2 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, tj.:

- w § 6 ust. 4 uchwały wskazano, że „Rysunek planu obowiązuje w zakresie ustaleń: (...) 4. przeznaczenia terenów funkcjonalnych i terenów komunikacji, określonych odpowiednio symbolem literowym i numerem wyróżniającym je spośród innych terenów: MN, RM, U, UZ, U.P, U.PG, PG, R.Z, ZL, ZLD, ZN, WR, KK, KDG, KDL, KDD i KDW.”, podczas gdy na rysunku planu miejscowego występuje teren oznaczony symbolem 1 P; Ponadto brak terenu oznaczonego symbolem P w legendzie dołączonej do rysunku planu miejscowego;
- zgodnie z § 15 pkt 1 uchwały „N terenach 1 P.PG i 2 PG występują udokumentowane tereny górnicze i obszary górnicze.”, podczas gdy na rysunku planu miejscowego nie występuje teren oznaczony symbolem 1 P.PG; Brak również wskazanej jednostki terenowej w legendzie dołączonej do rysunku planu miejscowego;
- zgodnie z § 21 ust. 20 uchwały „Przy zagospodarowaniu terenu 36 RM obowiązek uwzględnienia ustaleń zawartych w § 11 ust. 2, dotyczących obiektów zabytkowych wpisanych do Gminnej Ewidencji Zabytków (krzyż przydrożny na działce nr ewid. 127), podczas gdy na rysunku planu miejscowego nie występuje teren oznaczony symbolem 36 RM; Ponadto ustalenia zawarte w § 21 dotyczą terenów oznaczonych symbolami od 1 RM do 35 RM;
- zgodnie z § 21 ust. 5 pkt 4 uchwały „5. Wskaźniki i parametry kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu: (...) 4) Dla terenu 35 RM, nieprzekraczalna linia noworealizowanej zabudowy od publicznych dróg lokalnych 1 KDL (droga powiatowa nr 3030W) i 2 KDL w odległości 6 m od linii rozgraniczających terenu, zgodnie z rysunkiem planu;”, podczas gdy teren oznaczony symbolem 35 RM nie przylega do terenu 2 KDL;
- zgodnie z § 36 ust. 11 uchwały „Przy zagospodarowaniu części terenów 1 KDD, 2 KDD, 10 KDD i 12 PG w strefie ochronnej terenu zamkniętego 1 KK obowiązują ustalenia zawarte w § 14, ust. 3.”, podczas gdy zarówno na rysunku planu miejscowego, jak i w pozostałych ustaleniach części tekstowej uchwały, brak jest terenu oznaczonego symbolem 12 PG;
- w § 8 ust. 4 uchwały sformułowano ustalenia, w brzmieniu: „Określa się zasady lokalizowania budynków poprzez wyznaczenie na rysunku planu nieprzekraczalnych linii zabudowy;”; Z powyższego ustalenia wynika, iż lokalizacja budynków warunkowana jest ustaleniami w zakresie nieprzekraczalnych linii zabudowy; Dokonana przez organ nadzoru analiza rysunku planu miejscowego wykazała, brak nieprzekraczalnych linii zabudowy m.in. na terenach oznaczonych symbolami: 2 R.Z, 5 R.Z, 13 R.Z, 14 R.Z, 26 R.Z, 30 R.Z, 36 R.Z, 1RM, 3RM, 4RM, 6RM, 7RM, 10RM, 20RM i 33MN, podczas gdy z ustaleń zawartych odpowiednio w: § 28, § 21 i § 20 uchwały wynika, w ramach wskazanych powyżej terenów, możliwość realizacji zabudowy (powyższe wynika m.in. z określonego przeznaczenia terenu, parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu); Organ nadzoru wskazuje ponadto, że zgodnie z dyspozycją art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p., „**W planie miejscowym określa się obowiązkowo:** (...) 6) zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu, maksymalną i minimalną intensywność zabudowy jako wskaźnik powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, maksymalną wysokość zabudowy, minimalną liczbę miejsc do parkowania w tym miejsca przeznaczone na parkowanie pojazdów zaopatrzonej w kartę parkingową i sposób ich realizacji oraz linie zabudowy i gabaryty obiektów;”; Powyższe wynika również z dyspozycji zawartej w § 4 pkt 6 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, zgodnie z którym ustalenia dotyczące parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu powinny zawierać w szczególności określenie linii zabudowy, wielkości powierzchni zabudowy w stosunku do powierzchni działki lub terenu, w tym udziału powierzchni biologicznie czynnej, a także

gabarytów i wysokości projektowanej zabudowy oraz geometrii dachu, a także § 7 pkt 8 ww. rozporządzenia, z które obliuguje by projekt rysunku planu miejscowego zawierał m.in. linie zabudowy oraz oznaczenia elementów zagospodarowania przestrzennego terenu; 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; W przedmiotowej sprawie, na pierwszy plan wysuwają się ograniczenia o charakterze materialnym, do których należy, wynikający z art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p., obowiązek określenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego linii zabudowy; Ograniczenia władztwa planistycznego gminy nie mogą być dorozumiane, czy tworzone w wyniku interpretacji rozszerzającej; Gmina może 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; W tym stanie rzeczy, organ nadzoru, dokonał analizy treści oraz formy, tj. sposobu zapisu, konstrukcji uchwały, stwierdzając, iż w odniesieniu do ww. obszarów brak jest określenia linii zabudowy na rysunku planu miejscowego, co skutkuje sprzecznością ustaleń planistycznych zawartych w różnych częściach tekstu uchwały oraz jej części graficznej.

Z kolei ustalenia zawarte w § 17 ust. 4 uchwały, w brzmieniu: „*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 rozgraniczających dróg dopuszcza się inna lokalizację;*” w odniesieniu do gruntów leśnych, stanowiących tereny ZL, naruszają art. 15 ust. 1, art. 17 pkt 6 lit. c ustawy o p.z.p., w związku z art. 7 ust. 2 pkt 2 i 5 ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz. U. z 2015 r. poz. 909).

Zgodnie z art. 7 ust. 2 pkt 2 i 5 o ochronie gruntów rolnych i leśnych, każdy grunt leśny, dla którego ustalono w planie miejscowym przeznaczenie inne niż leśne, wymaga zgody właściwego organu na zmianę przeznaczenia, gruntów leśnych na cele nieleśne. W myśl ww. przepisów grunty leśne stanowiące własność Skarbu Państwa - wymagają uzyskania zgody Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa lub upoważnionej przez niego osoby, zaś „*pozostałych gruntów leśnych - wymaga uzyskania zgody marszałka województwa wyrażanej po uzyskaniu opinii izby rolniczej*”. Wymóg uzyskania powyższej zgody, 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 gruntów leśnych na cele nieleśne. W myśl art. 2 ust. 2 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, gruntami leśnymi są grunty: określone jako lasy w przepisach o lasach, zrekultywowane dla potrzeb gospodarki leśnej oraz grunty pod drogami dojazdowymi do gruntów leśnych (art. 2 ust. 2 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych).

Skoro ustawodawca, wskazuje na wymóg uwzględnienia w planowaniu przestrzennym ochrony gruntów leśnych, to konkretyzację tej normy odnaleźć możemy w art. 3 ust. 2 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, zgodnie z którym ochrona gruntów leśnych polega: ograniczaniu przeznaczania ich na cele nieleśne lub nierolnicze; zapobieganiu procesom degradacji i dewastacji gruntów leśnych oraz szkodom w drzewostanach i produkcji leśnej, powstającym wskutek działalności nieleśnej i ruchów masowych ziemi; przywracaniu wartości użytkowej gruntom, które utraciły charakter gruntów leśnych wskutek działalności nieleśnej; poprawianiu ich wartości użytkowej oraz zapobieganiu obniżania ich produktywności oraz ograniczaniu zmian naturalnego ukształtowania powierzchni ziemi.

W tym miejscu podkreślić należy, iż decyzja wydawana na podstawie art. 7 ust. 2 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 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.

Przewodowe sieci infrastruktury technicznej napowietrzne lub podziemne, nie zaliczają się do przedsięwzięć związanych z gospodarką leśną, a także nie są uznawane za grunty leśne, w rozumieniu przepisów ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych. Zatem, zdaniem organu nadzoru, dopuszczenie ich realizacji na terenach leśnych wymaga wyznaczenia terenów dla ich lokalizacji i uzyskania zgody właściwego organu na zmianę przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne.

Dopuszczając w ustaleniach § 17 ust. 4 uchwały, do lokalizacji ww. przedsięwzięć na całym obszarze planu, a zatem również na gruntach leśnych objętych jego ustaleniami, bez uzyskania wymaganej przepisami odrębnymi zgody, naruszono w sposób istotny tryb sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

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.

Z kolei ustalenia zawarte w § 10 ust. 3 uchwały, w brzmieniu „*Na obszarze gminy możliwa jest lokalizacja urządzeń wytwarzających energię ze źródeł odnawialnych o mocy do 100kW (w tym zabudowa systemami fotowoltaicznymi o łącznej powierzchni do 0,5 ha dla każdego z nich)*,”

po spełnieniu warunków wynikających z przepisów odrębnych;”, naruszają art. 15 ust. 1 w związku z art. 14 ust. 1 i 2 ustawy o p.z.p., a także są niejednoznaczne i nieprecyzyjne, przez co prowadzą do wątpliwości w kwestii przeznaczenia terenów objętych przedmiotowym planem miejscowym i możliwości ich zagospodarowania.

Wskazać przy tym należy, iż skoro jednym z głównych zadań miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, a zarazem zasadą jego sporządzania, jest przesądzenie, o przeznaczeniu terenów objętych jego granicami (art. 4 ust. 1 i art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p.), to **przeznaczenie terenu oraz rozmieszczenie inwestycji celu publicznego określane przez radę gminy w planie miejscowym, musi być jednoznaczne i precyzyjne, nie może bowiem budzić wątpliwości, sposób jego zagospodarowania.** Co więcej, **nie można pozostawić podmiotowi innemu niż rada możliwości określenia tego przeznaczenia, albo też uzależniać ustalonego w uchwale przeznaczenia, a także zasad zagospodarowania od woli podmiotu innego niż gmina.** Natomiast zmiana przeznaczenia terenu lub zasad jego zagospodarowania może zostać dokonana **jedynie w drodze zmiany planu.** Treść przepisów planu wraz z innymi przepisami determinuje sposób wykonania prawa własności nieruchomości, położonych w obrębie obowiązywania danego planu miejscowego, zatem dokonany w nim wybór przeznaczenia terenu, nie może mieć charakteru dowolnego i nie może nasuwać żadnych wątpliwości co do funkcji danego terenu. Powyższe stanowisko możemy odnaleźć w orzecznictwie np. w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 8 sierpnia 2012 r., Sygn. akt II OSK 1334/12, publik. <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>.

Zgodnie z art. 14 ust. 8 ustawy o p.z.p., plan miejscowy jest aktem prawa miejscowego, i jako taki, powinien zawierać w swojej treści bezwzględnie obowiązujące normy, takie jak nakazy, zakazy, dopuszczenia i ograniczenia w zagospodarowaniu i zabudowie terenów nim objętych i nie powinien wprowadzać zamiennego, w rozumieniu alternatywnego, przeznaczenia terenu, po zaistnieniu zdarzeń przyszłych i niepewnych.

Organ nadzoru wskazuje, że zgodnie z wymogiem art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., każde 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 przepisie tym ustawodawca jednoznacznie wskazał, iż każde naruszenie zasad sporządzenia planu miejscowego, wywołuje sankcje w postaci konieczności stwierdzenia nieważności uchwały, bez ich wartościowania z uwagi na stopień naruszeń i to właśnie te naruszenia, legły u podstaw wydanego rozstrzygnięcia nadzorczego.

Wziąwszy wszystkie powyższe okoliczności pod uwagę, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr XI/75/2015 Rady Gminy Płońsk z dnia 25 sierpnia 2015 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miejscowości Arcelin, gmina Płońsk, co na mocy art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym skutkuje wstrzymaniem jej wykonania, 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:
Jacek Kozłowski