



WOJEWODA MAZOWIECKI  
Nr LEX-I.4131.103.2014.RM

Warszawa, 25 lipca 2014 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)

**stwierdzam nieważność**

uchwały Nr VI / 283 / 14 Rady Gminy w Magnuszewie z dnia 25 czerwca 2014 r. „w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obejmującego działki nr ew. 19, 20 i części działek nr ew. 1/1 i 2 w obrębie Anielin – Kępa w gminie Magnuszew”.

## UZASADNIENIE

Rada Gminy Magnuszew, na sesji w dniu 25 czerwca 2014 r., podjęła uchwałę Nr VI/283/14 „w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obejmującego działki nr ew. 19, 20 i części działek nr ew. 1/1 i 2 w obrębie Anielin – Kępa w gminie Magnuszew”.

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 2012 r., poz. 647 z późn. zm., w brzmieniu przed wejściem w życie ustawy z dnia 25 czerwca 2010 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ustawy o Państwowej Inspekcji Sanitarnej oraz ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami <Dz. U. Nr 130, poz. 871>), 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.

Zgodnie z ustaleniami 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.

Z kolei z art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p. wynika, iż 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.

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.

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.

Zgodnie z art. 1 ust. 2 ustawy o p.z.p., w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym należy uwzględnić szereg wartości, w tym m.in.:

- wymagania ładu przestrzennego, w tym urbanistyki i architektury (art. 1 ust. 2 pkt 1 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.).

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.

Na wstępie tej części uzasadnienia wskazać należy, że 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 Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587), w szczególności zaś w jego ustaleniach zawartych w § 3, 4 i 7.

W przedmiotowej sprawie doszło zarówno do naruszenia zasad, jak również do istotnego naruszenia trybu sporządzania planu miejscowego, bowiem uzyskano co prawda zgodę na zmianę przeznaczenia gruntów leśnych na cele inne niż leśne, jednakże organ uchwałodawczy dokonał zmiany ich przeznaczenia, pod inne funkcje niż określone w decyzji właściwego organu. Dokonując oceny prawnej podjętej uchwały organ nadzoru stwierdził bowiem, iż teren oznaczony symbolem 1KD, z przeznaczeniem pod „*modernizację drogi publicznej w ciągu drogi wojewódzkiej nr 736*” uzyskał jedynie zgodę na zmianę przeznaczenia gruntów leśnych pod funkcję usług nieuciążliwych i zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej (jednostki terenowe UMN), nie zaś pod drogę publiczną.

Określenie w planie miejscowym innego, w rozumieniu odmiennego, niż wynikającego z decyzji właściwego organu, przeznaczenia terenu uznać należy za naruszenie zasad. Fakt dokonania zmiany przeznaczenia na cele inne niż wskazane w decyzji, należy tym samym kwalifikować również, jako faktyczny brak uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne, o którym mowa w art. 17 pkt 8 ustawy o p.z.p., które stanowi z kolei istotne naruszenie trybu sporządzania planu miejscowego. Z takim wnioskiem, zdaniem organu nadzoru, korespondują rezultaty wykładni systemowej. Zgodnie bowiem z art. 1 ust. 2 ustawy o p.z.p., w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym należy uwzględniać szereg wartości, w tym m.in. prawo własności, potrzeby interesu publicznego rozumianego, jako uogólniony cel dążeń i działań, uwzględniających zobiektywizowane potrzeby ogółu społeczeństwa lub lokalnych społeczności, związanych z zagospodarowaniem przestrzennym (art. 2 pkt 4 ustawy o p.z.p.), ale również wymagania ochrony środowiska, w tym gospodarowania wodami i ochrony gruntów rolnych i leśnych (art. 1 ust. 2 pkt 3 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 przepisami odrębnymi, odnoszącymi się do obszaru objętego planem miejscowym.

Biorąc pod uwagę przytoczony powyżej art. 1 ust. 2 pkt 3 ustawy o p.z.p. oraz biorąc pod uwagę fakt, iż w odniesieniu do obszaru objętego planem miejscowym stwierdzono występowanie gruntów leśnych, to jednoznacznie wskazać należy, iż w związku z dyspozycją art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p., zastosowanie będą tu miały przepisy ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz. U. z 2013 r. poz. 1205 z późn. zm.).

Zgodnie z ww. ustawą, 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 zatem ustawa o p.z.p. w art. 1 ust. 2 pkt 3, 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 na: 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.

Tak więc, ustawa o ochronie gruntów rolnych i leśnych, reguluje m.in. zasady ochrony gruntów leśnych poprzez ograniczanie przeznaczania tych gruntów na cele nieleśne i nierolnicze. Z kolei stosownie do dyspozycji art. 7 ust. 1 ww. ustawy, przeznaczenie gruntów leśnych na cele nierolnicze i nieleśne, wymagające zgody, o której mowa w ust. 2 tego artykułu, może być dokonane jedynie w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, sporządzonym w trybie określonym w przepisach ustawy o p.z.p.

Stosownie do dyspozycji art. 7 ust. 2 pkt 5 ww. ustawy, przeznaczenie na cele nieleśne gruntów leśnych, nie stanowiących własności Skarbu Państwa, „(...) wymaga uzyskania zgody marszałka województwa wyrażanej po uzyskaniu opinii izby rolniczej”. Zastosowanie ma tu również przywoływany wcześniej art. 17 pkt 8 ustawy o p.z.p., który stanowi, iż zgodę na zmianę przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne, uzyskuje się po zaopiniowaniu oraz uzgodnieniu projektu planu miejscowego z właściwymi organami. W orzecznictwie ugruntowany jest pogląd, iż wyrażenie, na podstawie art. 7 ust. 2 cyt. ustawy, zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne następuje w formie decyzji administracyjnej (por. wyrok NSA z dnia 24 listopada 1999 r., II SA 995/99, ONSA z 2000 r. Nr 4, poz. 173). Decyzja administracyjna wydana na podstawie art. 7 ust. 2 ww. ustawy rozstrzyga kwestię dopuszczalności przeznaczenia gruntów rolnych na cele nierolnicze lub, jak w przedmiotowej sprawie, przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne i stanowi podstawę do dokonania zmiany przeznaczenia w planie miejscowym.

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 (w tym wypadku Marszałek Województwa Mazowieckiego) przy kwalifikowaniu gruntu leśnego do odmiennego przeznaczenia. Zgodnie z zapisem art. 6 ust. 1 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.

W przedmiotowej sprawie Wójt Gminy Magnuszew pismem z dnia 7 września 2012 r. znak: BT.7322.1.2012, uzupełnionym pismami z dnia 1 i 15 października 2012 r., wystąpił o wyrażenie zgody na zmianę przeznaczenia gruntów leśnych o powierzchni 0,85 ha położonych w obrębie Anielin – Kępa w gminie Magnuszew na cele nieleśne, z przeznaczeniem pod usługi nieuciążliwe i zabudowę mieszkaniową jednorodzinną (jednostki terenowe UMN) na łącznej powierzchni 0,8472 ha stanowiących grunty leśne klasy LsVI, a także pod modernizację istniejącej:

- drogi gminnej do drogi klasy lokalnej, oznaczonej symbolem KDL, w ramach narożnego ścięcia widokowego o łącznej powierzchni 0,0013 ha, stanowiącej grunty leśne klasy LsVI;
- drogi, jako drogi wewnętrznej pieszo – jezdnej, oznaczonej symbolem KDWp, w ramach narożnego ścięcia widokowego o łącznej powierzchni 0,0015 ha, stanowiącej grunty leśne klasy LsVI.

Rozpatrując przedmiotowy wniosek Marszałek Województwa Mazowieckiego wyraził zgodę na dokonanie zmiany przeznaczenia gruntów leśnych na wskazane powyżej cele (decyzja nr 105/2012 z dnia 13 grudnia 2012 r. znak: RW-RM-II.7151.125.2012.KJ), odwołując się przy tym do załączników graficznych stanowiących integralną część wniosku. Tymczasem sporządzając, a następnie uchwalając plan miejscowy dokonano zmiany przeznaczenia gruntów leśnych na cele inne niż wynikające z uzyskanej decyzji tj. dokonano zmiany przeznaczenia terenu oznaczonego symbolem 1KD, który uzyskał zgodę na zmianę przeznaczenia jedynie pod zabudowę usługową oraz mieszkaniową jednorodzinną. Wskazać przy tym należy, iż stosownie do dyspozycji art. 7 ust. 5 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, organ wyrażający zgodę na zmianę przeznaczenia, może żądać złożenia wniosku w kilku wariantach, przedstawiających różne kierunki projektowanego przestrzennego rozwoju zabudowy, co w praktyce oznacza, że wyrażenie zgody na zmianę przeznaczenia pod jedną funkcję nie jest jednoznaczne z wyrażeniem zgody na inny rodzaj przeznaczenia (zgody takiej nie można domniemywać). Kluczowym dla niniejszej sprawy jest również fakt, że tereny z przeznaczeniem pod zabudowę podlegają wyłączeniu z produkcji leśnej w ograniczonym zakresie (powierzchnia limitowana ustalonymi wskaźnikami powierzchni zabudowy oraz powierzchni biologicznie czynnej).

Organ nadzoru wskazuje ponadto, że stosownie do dyspozycji art. 17 pkt 8 ustawy o p.z.p. wniosek o wyrażenie zgody na zmianę przeznaczenia, winien zostać złożony w sytuacji, gdy projekt planu miejscowego uzyskał już stosownie opinii, o których mowa w art. 17 pkt 6 ustawy o p.z.p., a także został uzgodniony, zgodnie z dyspozycją art. 17 pkt 7 ustawy o p.z.p., a zatem w sytuacji, w której projekt planu został już zaakceptowany przez właściwe organy. Tymczasem w przedmiotowym przypadku, wniosek o wyrażenie zgody na zmianę przeznaczenia został złożony we wrześniu 2012 r. (uzupełniony w październiku 2012 r.), zaś sama decyzja Marszałka Województwa Mazowieckiego wydana została w dniu 13 grudnia 2012 r., a więc 9 miesięcy przed formalnym wystąpieniem o wyrażenie opinii i dokonanie uzgodnień. Powyższe oznacza również, iż organ wykonawczy gminy, wystąpił z wnioskiem o wyrażenie zgody na zmianę przeznaczenia rok wcześniej niż o wydanie opinii i uzgodnienie projektu planu (7 września 2012 r. wystąpiono o wyrażenie zgody na zmianę przeznaczenia, zaś pismem z dnia 6 września 2013 r. o wyrażenie opinii oraz o uzgodnienie projektu planu miejscowego). Tymczasem ze zdania wprowadzającego do art. 17 ustawy o p.z.p. wynika, że „Wójt, burmistrz albo prezydent miasta po podjęciu przez radę gminy uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu miejscowego kolejno: (...)”. Z redakcji tego przepisu wynika, że istotą zachowania poprawności sporządzania planu miejscowego jest sekwencja kolejno następujących po sobie czynności. Nie można zatem uznać za poprawne sporządzenie planu miejscowego bez zachowania kolejności, o której mowa w art. 17 ustawy

o p.z.p., tym bardziej, że kolejność ta miała kluczowe znaczenie dla ostatecznie przyjętych rozwiązań przestrzennych.

W myśl zaś 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 konicczności stwierdzenia nieważności uchwały, bez ich wartościowania z uwagi na stopień naruszeń. Powyższe stanowisko odzwierciedla doktryna tj.: Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne, Komentarz pod red. Prof. Z. Niewiadomskiego, 6 wydanie, Wyd. C.H. Beck, W-wa 2011, str. 268 oraz orzeczenia Sądów m.in.: wyrok WSA w Gliwicach z dnia 08.03.2012 r. Sygn. akt II SA/GI 879/11, wyrok WSA w Krakowie z dnia 30.11.2010 r., Sygn. akt II SA/Kr 714/10 publik. <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>.

Pojęcie zasad sporządzania planu należy natomiast wiązać ze sporządzeniem aktu planistycznego a więc jego zawartością (część tekstowa, graficzna i załączniki), przyjętych w nim ustaleń, a także standardów dokumentacji planistycznej (por. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego: z dnia 11.09.2008 r. sygn. akt II OSK 215/08; z dnia 25.05.2009 r. sygn. akt II OSK 1778/08 publik. <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>). 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.). Przeznaczenie terenu, a także zasady zagospodarowania określone przez radę gminy, w planie miejscowym, muszą być jednoznaczne i precyzyjne, nie może bowiem budzić wątpliwości, sposób zagospodarowania danego terenu. Co więcej nie można pozostawić podmiotowi innemu niż rada możliwości określenia tego przeznaczenia, albo też uzależnić ustalonego w uchwale przeznaczenia od woli podmiotu innego niż gmina. Kwestia ta pozostaje aktualna na gruncie wprowadzanych w planie miejscowym ograniczeń co do zasad zagospodarowania. Zmiana przeznaczenia terenu oraz zmiana zasad jego zagospodarowania może zostać dokonana jedynie w drodze zmiany planu miejscowego. 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 08.08.2012 r., Sygn. akt II OSK 1334/12, publik. <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>.

Stosownie do ustaleń art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p., obligatoryjnym elementem planu miejscowego jest sformułowanie ustaleń dotyczących terenów o różnym przeznaczeniu lub o różnych zasadach zagospodarowania. Tereny takie powinny być wydzielone (wyodrębnione) za pomocą linii rozgraniczającej. Ustalenia w tym zakresie powinny być poczynione zarówno w formie tekstowej, o czym stanowi § 4 pkt 1 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego oraz w części graficznej, co wynika wprost z § 7 pkt 7 ww. rozporządzenia. Ponadto na podstawie art. 15 ust. 2 pkt 9 ustawy o p.z.p. „*W planie miejscowym określa się obowiązkowo: (...) 9) szczególne warunki zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu, w tym zakaz zabudowy*”.

Rada Gminy w Magnuszewie w § 6 pkt 1 uchwały, w ramach ustaleń dotyczących szczególnych warunków zagospodarowania terenów oraz ograniczeń w ich użytkowaniu wprowadziła następujące ustalenia: „w strefie technicznej istniejącej napowietrznej linii elektroenergetycznej SN 15 kV o szerokości 5,0 m od osi linii zakazuje się lokalizacji zabudowy oraz nasadzeń zieleni wysokiej; ograniczenia obowiązują do czasu przebudowy linii na kablową lub przeniesienia jej w pas drogowy drogi wojewódzkiej”. Z kolei na rysunku planu miejscowego określono istniejącą linię elektroenergetyczna SN 15 kV wraz ze strefą techniczną m.in. w ramach jednostek

terenowych: 1 UMN i 2 UMN, przy czym określono również nieprzekraczalną linię zabudowy przecinającą ww. strefę, co oznacza wprost, możliwość realizacji zabudowy (nieprzekraczalne linie zabudowy wyznaczają bowiem obszar tzw. „*ruchu budowlanego*”).

Z przytoczonych powyżej ustaleń § 6 pkt 1 uchwały, a także odwołującego się do niego § 12 ust. 5 pkt 7 uchwały wynika, że realizacja usług nieuciążliwych (z wykluczeniem handlu hurtowego) oraz zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, w ramach części terenu pozostającego w pasie technicznym, będzie możliwa **dopiero, pod warunkiem skablowania lub przeniesienia w pas drogowy drogi wojewódzkiej, istniejącej linii elektroenergetycznej**. Zatem uchwałodawca, uzależnił możliwość dokonania określonych czynności przewidzianych w ustaleniach planu, w odniesieniu do jednostek tercnowych: 1 UMN i 2 UMN, od uwzględnienia warunku, o którym mowa w § 6 pkt 1 uchwały, przy czym z ustaleń dotyczących zasad przebudowy i budowy systemów infrastruktury technicznej, **nie wynika obowiązek skablowania, przeniesienia, bądź likwidacji linii elektroenergetycznych na ww. terenach**. Ustalenia zawarte w:

– § 10 ust. 1 pkt 4 uchwały, w brzmieniu: „*dopuszcza się przebudowę istniejącej napowietrznej linii elektroenergetycznej SN 15 kV na kablową lub przeniesienie linii w pas drogowy drogi wojewódzkiej*”;

– § 10 ust. 5 pkt 2 uchwały, w brzmieniu: „*Zasady zaopatrzenia w energię elektryczną: (...) dopuszcza się przebudowę napowietrznej linii elektroenergetycznej SN 15 kV na kablową*”,

również w kontekście ustaleń § 6 pkt 1 uchwały, nie można traktować bowiem jako takiego nakazu, a więc obowiązku. Co więcej w ustaleniach § 10 w ramach ust. 1 pkt 4, plan dopuszcza możliwość przeniesienia ww. linii w pas drogowy drogi wojewódzkiej, zaś w ustaleniach ust. 5 pkt 2 takiej możliwości już nie przewidziano. Nie wskazano również przebiegu ww. linii dla potrzeb jej „*dopuszczalnego przeniesienia*”, co w kontekście braku ciągłości przestrzennej drogi wojewódzkiej w granicach przedmiotowego planu miejscowego, kwalifikować również należy jako formułowanie ustaleń odnoszących się do obszaru znajdującego się poza jego granicami, co stanowi o naruszeniu art. 15 ust. 1, a także art. 4 ust. 1 ustawy o p.z.p.

Biorąc pod uwagę powyższe wskazać należy, że organ uchwałodawczy naruszył przepis art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p., zgodnie z którym w planie miejscowym określa się obowiązkowo „*(...) przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania*”. Określenie przeznaczenia terenu oraz zasad zagospodarowania w planie miejscowym, winno być określone w sposób jednoznaczny, nie budzący jakichkolwiek wątpliwości interpretacyjnych w tym zakresie. Ponadto ustalenie zawarte w § 6 pkt 1 uchwały, umożliwiające zagospodarowanie terenu zgodnie z planem, zostało sformułowane na wypadek zdarzenia przyszłego i niepewnego. Zdaniem organ nadzoru, uzależnianie przeznaczenia terenu oraz sposobu zagospodarowania od zaistnienia zdarzeń przyszłych i niepewnych, bez zachowania ustawowej procedury określonej w art. 14 – 20 ustawy o p.z.p. stanowi istotne naruszenie trybu jej sporządzenia, w rozumieniu art. 28 ust. 1, w związku z art. 27 ustawy o p.z.p. Powyższe stanowisko podzielił również Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie m.in. w wyrokach: z dnia 20 listopada 2013 r., Sygn. akt IV SA/Wa 1550/13, z dnia 28 lutego 2013 r. Sygn. akt IV SA/Wa 2595/12 (wszystkie opubl. orzeczenia.nsa.gov.pl).

Z ustaleń przedmiotowego planu wynika zatem z jednej strony możliwość realizacji zabudowy, w związku z ustalonym przeznaczeniem terenu, określonymi wskaźnikami i parametrami kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu, jak również w związku z określeniem na rysunku planu miejscowego liniami zabudowy, wskazującymi na obszar tzw. „*ruchu budowlanego*”. Z drugiej zaś strony, z ustaleń § 6 pkt 1 uchwały wynika, że **zabudowa możliwa jest dopiero po wykonaniu określonych czynności, w bliżej nie określonym czasie, zaś do tego czasu obowiązuje zakaz zabudowy. Co więcej z ustaleń przedmiotowego planu nie wynika, czy czynności te w ogóle zostaną kiedykolwiek dokonane.**

Warto, przy tym zaznaczyć, iż zgodnie z wymogami § 314 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz. U. Nr 75, poz. 690 z późn. zm.), w brzmieniu: „*Budynek z pomieszczeniami przeznaczonymi na pobyt ludzi nie może być wzniesiony na obszarach stref, w których występuje przekroczenie dopuszczalnego poziomu oddziaływania pola elektromagnetycznego, określonego w przepisach odrębnych dotyczących ochrony przed oddziaływaniem pól elektromagnetycznych*” oraz § 4 „*Pomieszczenia przeznaczone na pobyt ludzi dzielą się na: 1) pomieszczenia przeznaczone na stały pobyt ludzi, w których przebywanie tych samych osób w ciągu doby trwa dłużej niż 4 godziny, 2) pomieszczenia przeznaczone na czasowy pobyt ludzi, w których przebywanie tych samych osób w ciągu doby trwa od 2 do 4 godzin łącznie*”. Biorąc pod uwagę powyższe przepisy zabudowa terenów oznaczonych symbolami 1 UMN i 2 UMN na funkcje, o których mowa w § 12 uchwały, w wyznaczonym na rysunku planu miejscowego pasie terenu nie jest możliwa, przy czym organ nadzoru wziął pod uwagę zarówno przebieg istniejącej linii elektroenergetycznej, jak również brak jednoznacznego nakazu likwidacji, przebudowy lub przeniesienia linii przebiegającej przez ten teren.

Plan miejscowy, będąc aktem prawa miejscowego, ma zawierać normy określające konkretne przeznaczenie każdego odcinka terenu objętego regulacją bez podawania warunków, a także bez uzależniania tego przeznaczenia lub jego realizacji od jakichkolwiek zdarzeń przyszłych lub niepewnych. Tego rodzaju warunki lub zastrzeżenia mogą znajdować się wyłącznie w przepisach odrębnych.

Organ nadzoru wskazuje ponadto, że z ustaleń przedmiotowego planu miejscowego wynika, że przeznaczenie, a także warunki zagospodarowania dopuszczone planem uzależniono od woli innego podmiotu niż gmina. Brak jest podstaw prawnych do formułowania ustaleń dotyczących przeznaczenia terenu, które nie może być realizowane zgodnie z planem z chwilą wejścia w życie jego ustaleń. Zapisy planu dają złudną nadzieję, co do możliwości zabudowy tej części terenu.

Sporządzając plan miejscowy bierze się pod uwagę obecne zagospodarowanie terenu. Tereny oznaczone symbolami 1 UMN i 2 UMN, w znacznej części stanowią obecnie teren infrastruktury technicznej, z zakresu elektroenergetyki. Obecne użytkowanie tego terenu oraz sposób jego zagospodarowania uniemożliwia zabudowę ww. terenów w wyznaczonym pasie technicznym na funkcje określone planem, w tym pod zabudowę mieszkaniową. Podkreślić również należy, iż załącznik nr 1 do rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, przewiduje przeznaczenie pod funkcję infrastruktury technicznej elektroenergetycznej, zatem takie właśnie powinno być przeznaczenie tej części terenu skoro, brak jest skutecznego zobowiązania do skablowania, przeniesienia lub likwidacji linii. Zmiana przeznaczenia tego terenu może nastąpić jedynie po realnym skablowaniu lub przeniesieniu tych linii w inne miejsce, przy czym co istotne tego rodzaju ustaleń w przedmiotowym planie nie ma, zaś ewentualne przeniesienie w inne miejsce istniejących linii elektroenergetycznych skutkować może wprowadzeniem ograniczeń w zagospodarowaniu oraz zabudowie na terenach nie objętych przedmiotowym planem, tj. wpływać na sposób zagospodarowania, a także na ewentualne przeznaczenie obszarów przyległych.

Jeżeli zatem realizacja przeznaczenia tego terenu może nastąpić jedynie po realnym skablowaniu lub przeniesieniu tych linii w inne miejsce, to dopiero wtedy można dla tego terenu zmienić ustalenia planu miejscowego w zakresie jego przeznaczenia, musi się to jednak odbyć zgodnie z zachowaniem procedury określonej w art. 14 – 20 ustawy o p.z.p. W ocenie organu nadzoru uzależnianie przeznaczenia terenu od zaistnienia zdarzeń przyszłych i niepewnych, w dodatku uzależnionych od działań innych podmiotów niż gmina, bez zachowania ustawowej procedury, stanowi istotne naruszenie trybu sporządzenia planu miejscowego, w rozumieniu art. 28 ust. 1, w związku z art. 27 ustawy o p.z.p.



Organ nadzoru dokonując oceny prawnej podjętej uchwały wskazuje również na inne naruszenia przepisów prawa. Otóż na rysunku planu miejscowego w ramach jednostek terenowych oznaczonych symbolami: 1 UMN i 2 UMN oznaczono „wartościowe zadrzewienia o charakterze leśnym” (zielony szraf). Z ustaleń części tekstowej uchwały, w szczególności zaś z redakcji § 12 ust. 5 pkt 4 uchwały, wynika obowiązek zachowania, wskazanych na rysunku planu miejscowego, wartościowych zadrzewień o charakterze leśnym. Co więcej, oznaczenie to na podstawie § 3 ust. 1 4 uchwały, uznane zostało za ustalenie planu miejscowego. Tymczasem zgodnie z rysunkiem planu miejscowego, w szczególności wobec wyznaczenia nieprzekraczalnych linii zabudowy wynika wprost możliwość realizacji zabudowy na ww. terenie. Powyższe należy kwalifikować, jako niezgodność ustaleń części tekstowej z częścią graficzną. Opisywanym działaniem doszło do naruszenia § 8 ust. 2 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Organ nadzoru wskazuje, że Rada Gminy w Magnuszewie podejmując przedmiotową uchwałę nie posiadała podstaw prawnych do wprowadzenia ustaleń, o których mowa w:

- § 2 pkt 5 uchwały, w brzmieniu: „*Ilekcroć w przepisach niniejszej uchwały jest mowa o: (...)* 5) *zabudowy jednorodzinnej – rozumie się przez to budynek mieszkalny wolnostojący, w którym dopuszcza się wydzielenie nie więcej niż dwóch lokali mieszkalnych albo jednego lokalu mieszkalnego i lokalu użytkowego o powierzchni całkowitej nie przekraczającej 30% powierzchni całkowitej budynku, lub zespół takich budynków, wraz z przeznaczonymi dla potrzeb mieszkańców budynkami garażowymi i gospodarczymi;*”
- § 2 pkt 11 uchwały, w brzmieniu: „*Ilekcroć w przepisach niniejszej uchwały jest mowa o: (...)* 11) *maksymalnej wysokości zabudowy – rozumie się przez to ustaloną w planie nieprzekraczalną wysokość budynku w metrach, mierzoną od poziomu gruntu rodzimego do najwyższego punktu dachu, nie licząc masztów odgromnikowych, anten, kominów;*”.

Zdaniem organu nadzoru wskazane uregulowania uchwały wykraczają poza przyznaną kompetencję do określenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, brak jest bowiem podstaw prawnych do formułowania oraz modyfikowania *legalnych definicji*.

W § 2 pkt 11 uchwały, zdefiniowano pojęcie *maksymalnej wysokości zabudowy*, pod kątem sposobu pomiaru wysokości budynku, podczas gdy przedmiotowa kwestia została uregulowana w § 6 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie. Tymczasem zarówno z przepisów ustawy o p.z.p., jak również z rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, nie wynika możliwość definiowania sposobu pomiaru wysokości, lecz jedynie wymóg określenia **gabarytów obiektów i wysokości projektowanej zabudowy**. Natomiast sposób pomiaru wysokości budynków określony już został w § 6 rozporządzeniu w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, zgodnie z którym „*wysokość budynku, służącą do przyporządkowania temu budynkowi odpowiednich wymagań rozporządzenia, mierzy się od poziomu terenu przy najniższym położonym wejściu do budynku lub jego części, znajdującym się na pierwszej kondygnacji nadziemnej budynku, do górnej powierzchni najwyższej położonego stropu, łącznie z grubością izolacji cieplnej i warstwy ją osłaniającej, bez uwzględniania wyniesionych ponad tę płaszczyznę maszynowni dźwigów i innych pomieszczeń technicznych, bądź do najwyższego punktu stropodachu lub konstrukcji przekrycia budynku znajdującego się bezpośrednio nad pomieszczeniami przeznaczonymi na pobyt ludzi*”. Z literalnego brzmienia § 2 pkt 11 uchwały, wynika, iż pojęcie wysokości zabudowy, rozumiane jako sposób pomiaru wysokości budynku, stanowi w istocie modyfikację przytoczonego powyżej § 6 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie. Zważyć przy tym należy, że z woli samego ustawodawcy, sporządzany plan miejscowy ma być zgodny z przepisami odrębnymi (wymóg art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p.), zaś z mocy ustaleń art. 15 ust. 2 i 3 ustawy o p.z.p. nie wynika by organ stanowiący miał możliwość

dowolnego, naruszającego przepisy odrębne, definiowania sposobu dokonywania pomiaru wysokości budynków.

Z kolei w § 2 pkt 5 uchwały, zdefiniowano pojęcie *zabudowy jednorodzinnej*, która została już zdefiniowana w § 3 pkt 2 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie zgodnie, z którym przez zabudowę jednorodziną należy rozumieć jeden budynek mieszkalny jednorodzinny lub zespół takich budynków, wraz z budynkami garażowymi i gospodarczymi.

Zdaniem organu nadzoru, rada gminy, nie była uprawniona do regulowania ww. kwestii w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego odmiennie. Kwestionowane przepisy uchwały stanowią nie tylko niezgodną z prawem modyfikację postanowień ustawowych, ale również w sposób nieuzasadniony rozszerza kompetencję organu uchwałodawczego gminy. Tym samym naruszono zasady sporządzania planu, pojmowane jako merytoryczne wymogi kształtowania polityki przestrzennej przez uprawnione organy w zakresie zawartości ustaleń planu.

Podobne naruszenie dotyczy ustaleń zawartych w § 8 pkt 2 uchwały, w brzmieniu: „*Zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości: (...) 2) Działka nr ew. 20 w granicach terenu 2 UMN stanowi działkę budowlaną;*”. Stosownie do dyspozycji art. 2 pkt 12 ustawy o p.z.p. przez działkę budowlaną należy „*rozumieć nieruchomość gruntową lub działkę gruntu, której wielkość, cechy geometryczne, dostęp do drogi publicznej oraz wyposażenie w urządzenia infrastruktury technicznej spełniają wymogi realizacji obiektów budowlanych wynikające z odrębnych przepisów i aktów prawa miejscowego*”. Brak jest zatem podstaw prawnych by na mocy ustaleń planu miejscowego przesądzać, by dana działka zaliczona została do działek budowlanych. Wskazać przy tym należy, że ustalenie powyższe zawarte zostało w jednostce redakcyjnej dotyczącej zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości (*quod vide* § 8 uchwały).

Zdaniem organu nadzoru, ustalenia planu miejscowego winny zawierać zasady, o których mowa w art. 15 ustawy o p.z.p. Stosownie do dyspozycji art. 15 ust. 2 pkt 8 ustawy o p.z.p., w planie miejscowym określa się obowiązkowo „*szczegółowe zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości objętych planem miejscowym*”, przy czym przez czynności te należy rozumieć szczegółowo określoną, jednolitą procedurę „*scalania i podziału nieruchomości*”, o której mowa w Dziale III, Rozdz. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2014 r. poz. 518 z późn. zm.). Ponadto, zgodnie z § 4 pkt 8 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, „*ustalenia dotyczące szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości powinny zawierać określenie parametrów działek uzyskiwanych w wyniku scalania i podziału nieruchomości, w szczególności minimalnych lub maksymalnych szerokości frontów działek, ich powierzchni oraz określenie kąta położenia granic działek w stosunku do pasa drogowego*”.

Z art. 1 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami wynika, iż „*Ustawa określa zasady: (...) 2) podziału nieruchomości; 3) scalania i podziału nieruchomości*”. Powyższe znajduje swoje potwierdzenie również w redakcji samej ustawy. Otóż na Dziale III ustawy o gospodarce nieruchomościami pn. „*Wykonywanie, ograniczanie lub pozbawianie praw do nieruchomości*”, składa się 7 rozdziałów, przy czym kluczowe, w przedmiotowej sprawie są pierwsze z nich, tj. Rozdział 1 pn. „*Podziały nieruchomości*” oraz Rozdział 2 pn. „*Scalanie i podział nieruchomości*”. Tak więc już z samej konstrukcji ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz z redakcji przywołanego powyżej art. 1 ust. 1, wynika wprost, iż kwestia (procedura) dotycząca *podziałów* nieruchomości, nie jest tożsama z procedurą *scalania i podziału*.

Tymczasem w ramach ustaleń § 8 pkt 2 uchwały, sformułowano ustalenia, które kwalifikować można jako zakaz dokonywania podziałów. Zwrócić należy uwagę na fakt, iż przepisy art. 15 ust. 2 i ust. 3 ustawy o p.z.p., w brzmieniu obowiązującym w dacie podjęcia uchwały, nie upoważniały rady miejskiej do określenia jakichkolwiek zasad i warunków podziałów nieruchomości, tylko do

określenia zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości, w przeciwieństwie do art. 10 ust. 1 pkt 7 nieobowiązującej już ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 1999 r. Nr 15, poz. 139 z późn. zm.). Określenie *minimalnej powierzchni nowo wydzielanej działki budowlanej* może z kolei nastąpić, na podstawie dyspozycji art. 15 ust. 3 pkt 10 ustawy o p.z.p., dla procedur wszczętych po dniu 21 października 2010 r. (data podjęcia uchwały intencyjnej o przystąpieniu do sporządzania planu miejscowego). Tym samym, Rada Gminy w Magnuszewie nie miała możliwości określenia minimalnej powierzchni nowo wydzielanej działki w odniesieniu do trybu podziału, a już tym bardziej do formalnego zakazu jej podziału, poprzez uznanie terenu 2 UMN za jedną działkę budowlaną, w ramach ustaleń dotyczących procedury scalenia i podziału nieruchomości.

Organ nadzoru wskazuje, że warunki i zasady podziału nieruchomości ustala ustawa o gospodarce nieruchomościami, określając kryteria dopuszczające podział nieruchomości zarówno w przypadku, gdy dotyczy on nieruchomości położonych na obszarze, dla którego uchwalono plan miejscowy, jak i na obszarze, dla którego brak jest takiego planu (art. 93, art. 94, art. 95 ustawy jw.). Jako jedno z podstawowych kryteriów dopuszczających podział nieruchomości, ustawa wskazuje zgodność podziału z ustaleniami planu miejscowego (art. 93 ust. 1 ustawy jw.), przy czym zgodność ta dotyczy zarówno przeznaczenia terenu, jak i możliwości zagospodarowania wydzielonych działek gruntu. Natomiast sama ocena dopuszczalności podziału dokonywana jest przez właściwy organ (organ wykonawczy gminy) w postępowaniu administracyjnym (art. 96 ustawy o gospodarce nieruchomościami).

Tym samym rada gminy nie posiada kompetencji do tego, aby w formie uchwały, dopuszczać lub nie, podział nieruchomości na obszarze objętym planem, bądź uznawać dany teren za jedną (a więc niepodzielną) działkę budowlaną. Zwrócić przy tym należy uwagę, iż przepisy gminne, a takim jest miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, mogą być wydane wyłącznie w zakresie obowiązujących przepisów wyższego rzędu (Konstytucja, ustawa, rozporządzenie) i w zakresie upoważnień wyraźnie tam udzielonych organom gminy. Wobec hierarchiczności źródeł prawa, akty prawa miejscowego nie mogą regulować materii należących do przepisów wyższego rzędu i nie mogą być z nimi sprzeczne.

Powyższe ustalenia uchwały wykraczają poza ramy delegacji ustawy o p.z.p. Powyższa ustawa zawiera przepisy regulujące zasady obowiązywania planu miejscowego, zatem brak podstawy do zamieszczania w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego ustaleń, o których mowa w przywołanych powyżej przepisach. Zasady obowiązywania aktów prawa powszechnie obowiązującego regulowane mogą być wyłącznie aktami rangi ustawowej.

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 w Magnuszewie, 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*”.

Wykroczenie poza zakres delegacji ustawowej stwarza ponadto 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 zakresie powtórzeń i modyfikacji przepisów ustawy, orzecznictwo wielokrotnie wskazywało, że powtórzenia i modyfikacje, jako wysoce dezinformujące, stanowią istotne naruszenie prawa (wyrok NSA z dnia 16 czerwca 1992 r. sygn. akt II SA 99/92, opublikowany ONSA 1993/2/44; wyrok NSA oz. we Wrocławiu z dnia 14 października 1999 r., sygn. akt II SA/Wr 1179/98, opublikowany OSS 2000/1/17). Kwestia np. dotycząca wysokości zabudowy była już przedmiotem wielokrotnych orzeczeń sądowych np.: wyrok NSA w Warszawie z dnia 16 marca 2001 r. sygn. akt IV SA 385/99 (opubl. LEX nr 53377), wyrok WSA w Krakowie z dnia 21 lutego 2013 r. sygn. akt II SA/Kr 1775/12 (opubl.: [orzeczenia.nsa.gov.pl](http://orzeczenia.nsa.gov.pl)).

Biorąc pod uwagę wielkość obszaru objętego planem miejscowym oraz liczbę i charakter naruszeń (zarówno zasad, jak i istotnego naruszenia trybu sporządzania planu miejscowego) istnieje konieczność stwierdzenia nieważności uchwały w całości (*quod vide* wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 15 września 2010 r., Sygn. akt II SA/Łd 713/10). Powyższe umożliwi również, po dokonaniu stosownych zmian oraz uzyskaniu stosownych zgód na zmianę przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne, ponowne uchwalenie planu miejscowego, z uwzględnieniem art. 28 ust. 2 ustawy o p.z.p.

Wziąwszy wszystkie powyższe okoliczności pod uwagę, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr VI/283/14 Rady Gminy w Magnuszewie z dnia 25 czerwca 2014 r. „*w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obejmującego działki nr ew. 19, 20 i części działek nr ew. 1/1 i 2 w obrębie Anielin – Kępa w gminie Magnuszew*”, w całości, 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

