



WOJEWODA MAZOWIECKI

LEX-I.4131. 32.2013.MO

Warszawa, 9 kwietnia 2013 r.

**Rada Miasta Ostrołęki**  
**pl. Gen. Józefa Bema 1**  
**07-400 Ostrołęka**

### **Rozstrzygnięcie nadzorcze**

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591, z 2002 r. Nr 23, poz. 220, Nr 62, poz. 558, Nr 113, poz. 984, Nr 153, poz. 1271 i Nr 214, poz. 1806, z 2003 r. Nr 80, poz. 717 i Nr 162, poz. 1568, z 2004 r. Nr 102, poz. 1055 i Nr 116, poz. 1203, z 2005 r. Nr 172, poz. 1441 i Nr 175, poz. 1457, z 2006 r. Nr 17, poz. 128 i Nr 181, poz. 1337, z 2007 r. Nr 48, poz. 327, Nr 138, poz. 974 i Nr 173, poz. 1218, z 2008 r. Nr 180, poz. 1111 i Nr 223, poz. 1458, z 2009 r. Nr 52, poz. 420 i Nr 157, poz. 1241, z 2010 r. Nr 28, poz. 142 i 146, Nr 40, poz. 230 i Nr 106, poz. 675, z 2011 r. Nr 21, poz. 113, Nr 117, poz. 679, Nr 134, poz. 777, Nr 217, poz. 1281 i Nr 149, poz. 887, z 2012 poz. 567 oraz z 2013 r. poz. 153)

### **stwierdzam nieważność**

uchwały Nr 410/XL/2013 Rady Miasta Ostrołęki z dnia 28 lutego 2013 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego rejonu „Wiejska za Torami” w Ostrołęce, w części dotyczącej ustaleń:

- § 16 pkt 1, § 17 pkt 1, § 18 pkt 1, § 19 pkt 1, § 20 pkt 1, § 21 pkt 1, § 22 pkt 1, § 23 pkt 1, § 24 pkt 1, § 25 pkt 1 uchwały, w brzmieniu: „o powierzchni całkowitej nie przekraczającej 40 % powierzchni całkowitej budynku”, § 26 pkt 1 lit. b uchwały, w brzmieniu: „o powierzchni całkowitej nie przekraczającej 50 % powierzchni całkowitej budynku” oraz § 4 ust. 1 pkt 1 uchwały, jako niezgodnych z art. 3 pkt 2a ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2010 r. Nr 243, poz. 1623 z późn. zm.), w związku z § 3 pkt 2 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.) oraz w związku z art. 15 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2012 r., poz. 647, 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.”,

- § 5 ust. 2 pkt 8 lit. e, § 12 ust. 1 pkt 36 uchwały, jako naruszających art. 2 ust. 1 i ust. 3, art. 8 ust. 1 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 260), § 4 ust. 1, § 7 ust. 1 rozporządzenia Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 2 marca 1999 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie (Dz. U. Nr 43, poz. 430 z późn. zm.) oraz art. 6 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651 z późn. zm.), w związku z art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p.,
- rysunku planu, stanowiącego załącznik nr 1 do uchwały, w części dotyczącej wyznaczenia na terenie 5UMN nieprzekraczalnych linii zabudowy w zasięgu strefy technologicznej napowietrznej linii elektroenergetycznej 110 kV oraz § 26 pkt 1 lit. a tiret pierwsze uchwały i § 26 pkt 2 lit. a uchwały, w zakresie, w jakim dopuszcza do realizacji nowej zabudowy oraz rozbudowy i nadbudowy istniejącej zabudowy na terenie 5UMN, pozostającym w zasięgu wyznaczonej na rysunku planu strefy technologicznej napowietrznej linii elektroenergetycznej 110 kV, w związku z § 10 ust. 6 uchwały, jako naruszających § 314 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, w związku z art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p.,
- § 13 ust. 3, ust. 10 pkt 4 i pkt 6, uchwały, jako naruszających art. 15 ustawy o p.z.p., w związku z art. 7 Konstytucji RP,
- § 13 ust. 8 pkt 1 uchwały, w zakresie sformułowania: „zgodnie z warunkami technicznymi określonymi przez zarządców sieci”, jako naruszających art. 15 ustawy o p.z.p., w związku z art. 7 Konstytucji RP,
- § 13 ust. 13 pkt 1 uchwały, w zakresie sformułowania: „po uzgodnieniu i na warunkach określonych przez właściwego operatora”, jako naruszających art. 15 ustawy o p.z.p., w związku z art. 7 Konstytucji RP.

## Uzasadnienie

Rada Miasta Ostrołęki na sesji w dniu 28 lutego 2013 r. podjęła uchwałę Nr 410/XL/2013 w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego rejonu „Wiejska za Torami” w Ostrołęce. Uchwałę tę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym oraz na podstawie art. 20 ust. 1 ustawy 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. Art. 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.

Stosownie do ustaleń art. 3 ust. 1 ustawy o p.z.p., kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w tym uchwalanie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego należy do zadań własnych gminy. Biorąc pod uwagę powyższe oraz mając na uwadze dyspozycję art. 20 ust. 2 ustawy o p.z.p., kontrola organu nadzoru w tym przedmiocie nie dotyczy celowości czy słuszności dokonywanych w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego rozstrzygnięć, lecz ogranicza się jedynie do badania zgodności z prawem

podejmowanych uchwał, a zwłaszcza przestrzegania zasad planowania przestrzennego oraz, określonej ustawą, procedury planistycznej.

Z art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., wynika, że 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). Zawartość aktu planistycznego określona została w art. 15 ustawy o p.z.p.

Z kolei tryb uchwalenia planu 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.

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.

Tymczasem ustalenia uchwały dotyczące zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej naruszają przepisy odrębne obowiązujące dla tego rodzaju zabudowy, w szczególności przepisy ustawy Prawo budowlane.

Zgodnie z § 5 ust. 2 pkt 1 uchwały, tereny przeznaczone pod zabudowę mieszkaniową jednorodziną oznaczone zostały symbolem MN. Ponadto, zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna może być realizowana również na terenach oznaczonych symbolem UMN, gdyż zgodnie z § 5 ust. 2 pkt 3 uchwały, tereny oznaczone tym symbolem zostały przeznaczone w planie pod zabudowę usługową i/lub zabudowę mieszkaniową jednorodziną.

Biorąc pod uwagę ustalone w planie przeznaczenie terenu, w związku z dyspozycją art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p., w odniesieniu do zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, zastosowanie będą miały przepisy ustawy Prawo budowlane oraz rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie.

Zgodnie z § 3 pkt 2 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, poprzez „zabudowę jednorodziną” należy rozumieć „jeden budynek mieszkalny jednorodzinny lub zespół takich budynków, wraz z budynkami garażowymi i gospodarczymi”.

Z kolei art. 3 pkt 2a ustawy Prawo budowlane stanowi, że poprzez „budynek mieszkalny jednorodzinny”, należy rozumieć „budynek wolno stojący albo budynek w zabudowie bliźniaczej, szeregowej lub grupowej, służący zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych, stanowiący konstrukcyjnie samodzielną całość, w którym dopuszcza się wydzielenie nie więcej niż dwóch lokali mieszkalnych albo jednego lokalu mieszkalnego i lokalu użytkowego o powierzchni całkowitej nieprzekraczającej 30 % powierzchni całkowitej budynku”.

Natomiast ustalenia uchwały dotyczące określenia normatywu powierzchni całkowitej lokalu użytkowego dopuszczonego do wydzielenia w budynku mieszkalnym jednorodzinym, są niezgodne z powyższym przepisem ustawy Prawo budowlane.

W § 4 ust. 1 pkt 1 uchwały ustalono, że poprzez „dom mieszkalny” należy rozumieć „budynek wolnostojący lub w zabudowie bliźniaczej, służący zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych, stanowiący konstrukcyjnie samodzielną całość, w którym dopuszcza się wydzielenie nie więcej niż dwóch lokali mieszkalnych albo jednego lokalu mieszkalnego i lokalu usługowego o powierzchni określonej w przepisach szczegółowych”.

Z treści tej definicji wynika, że faktycznie dotyczy ona określenia pojęcia „budynku mieszkalnego jednorodzinnego”. Również z ustaleń szczegółowych dla terenów MN i UMN,

wynika w jednoznaczny sposób, że pojęcie „domu mieszkalnego” rozumiane jest jako „zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna”, np. z ustaleń § 16 pkt 1 uchwały dla terenu 1MN, w brzmieniu: „zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna to jest: domy mieszkalne (...)”. Jednak definicja ta sformułowana została w uchwale niezgodnie z przytoczoną powyżej ustawową definicją budynku mieszkalnego jednorodzinnego, bowiem ustalenia uchwały odwołują się do normatywu powierzchni usług wbudowanych w budynek mieszkalny „określonej w przepisach szczegółowych”, tj. w ustaleniach szczegółowych uchwały dla terenów oznaczonych symbolem MN i UMN, w których normatyw tej powierzchni został ustalony niezgodnie z normatywem określonym w definicji ustawowej. Niezgodności w tym zakresie dotyczą następujących ustaleń uchwały:

- § 16 pkt 1 – dla terenu 1MN, § 17 pkt 1 – dla terenu 2MN, § 18 pkt 1 – dla terenu 3MN, § 19 pkt 1 – dla terenu 4MN, § 20 pkt 1 – dla terenu 5MN, § 21 pkt 1 – dla terenów 6MN i 7MN, § 22 pkt 1 – dla terenów 8MN i 9MN, § 23 pkt 1 – dla terenów 10MN i 11MN, § 24 pkt 1 – dla terenu 12MN, § 25 pkt 1 – dla terenów od 13MN do 27MN, w których ustalono, że przeznaczeniem tych terenów jest: „zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna to jest: domy mieszkalne, w których dopuszcza się wydzielenie lokalu usługowego o powierzchni całkowitej nie przekraczającej 40 % powierzchni całkowitej budynku, budynki gospodarczo – garażowe wraz z dojazdami wewnętrznymi, parkingami, dojazdami, zielenią przydomową, małą architekturą oraz urządzeniami technicznymi i obiektami liniowymi infrastruktury technicznej”;
- § 26 pkt 1 lit. b uchwały, dla terenów od 1UMN do 6UMN ustalono, że przeznaczeniem tych terenów jest „zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna to jest: domy mieszkalne, w których dopuszcza się wydzielenie lokalu usługowego o powierzchni całkowitej nie przekraczającej 50 % powierzchni całkowitej budynku, i gospodarczo – garażowe wraz z dojazdami wewnętrznymi, parkingami, dojazdami, zielenią przydomową, małą architekturą oraz urządzeniami technicznymi i obiektami liniowymi infrastruktury technicznej; w lokalu usługowym dopuszcza się typy usług dla poszczególnych terenów wg lit. a”.

Powyższe ustalenia uchwały, w zakresie ustalonego normatywu powierzchni usług wbudowanych w budynek mieszkalny jednorodzinny, w brzmieniu: „o powierzchni całkowitej nie przekraczającej 40 % powierzchni całkowitej budynku” oraz „o powierzchni całkowitej nie przekraczającej 50 % powierzchni całkowitej budynku”, naruszają przepis art. 3 pkt 2a ustawy Prawo budowlane, a tym samym nie spełniają wymogu art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p. w zakresie wymogu sporządzenia projektu planu zgodnie z przepisami odrębnymi.

Organ nadzoru zwraca również uwagę, że uchwała nie powinna powtarzać definicji ustawowych, a tym bardziej formułować je niezgodnie z definicjami określonymi w ustawach.

Przepisami odrębnymi odnoszącymi się do obszaru objętego planem, zgodnie z którymi powinien być sporządzony projekt planu miejscowego, są również obowiązujące w tym zakresie przepisy ustawy o drogach publicznych, rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie oraz przepisy ustawy o gospodarce nieruchomościami.

Stosownie do ustaleń § 5 ust. 2 pkt 8 lit. e uchwały, tereny oznaczone symbolem KD-PJ, przeznaczone zostały pod drogi publiczne klasy dojazdowej o charakterze ciągu pieszo – jezdnego. W § 12 ust. 1 pkt 36 uchwały ustalono, że obsługę komunikacyjną zapewnia „IKD-PJ – droga publiczna klasy dojazdowej o charakterze ciągu pieszo – jezdnego, o szerokości w liniach rozgraniczających 8,0 m, z placem manewrowym wg rysunku planu”. Z kolei, zgodnie z ustaleniami § 5 ust. 3 uchwały „Ustala się dla realizacji celów publicznych tereny oznaczone symbolami KDGP, KDG, KDL, KDD, KD-PJ”.

Ustalenia uchwały, dotyczące zakwalifikowania terenów ciągów pieszo – jezdnych, nazwanych w uchwale „drogami klasy dojazdowej o charakterze ciągu pieszo – jezdnego KD-PJ”, jako terenów przeznaczonych pod drogi publiczne, naruszają przepisy ustawy o drogach

publicznych, rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie oraz przepisy ustawy o gospodarce nieruchomościami.

Definicja inwestycji celu publicznego została zawarta w art. 2 pkt 5 ustawy o p.z.p. Przez pojęcie to należy rozumieć działania o znaczeniu lokalnym (gminnym) i ponadlokalnym (powiatowym, wojewódzkim i krajowym), a także krajowym (obejmującym również inwestycje międzynarodowe i ponadregionalne), bez względu na status podmiotu podejmującego te działania oraz źródła ich finansowania, stanowiące realizację celów, o których mowa w art. 6 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Stosownie do dyspozycji art. 6 pkt 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami, celem publicznym jest m.in. wydzielanie gruntów pod drogi publiczne i drogi wodne, budowa, utrzymywanie oraz wykonywanie robót budowlanych tych dróg, obiektów i urządzeń transportu publicznego, a także łączności publicznej i sygnalizacji.

Tereny terenów ciągów pieszo – jezdnych oznaczonych symbolem KD-PJ, o których mowa w § 5 ust. 3 uchwały, błędnie nazwanych w uchwale „*drogami klasy dojazdowej o charakterze ciągu pieszo – jezdnego KD-PJ*”, nie stanowią realizacji celów, o których mowa w art. 6 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Tym samym Rada Miasta Ostrołęka naruszyła art. 4 ust. 1 ustawy o p.z.p. (w części dotyczącej rozmieszczenia inwestycji celu publicznego) oraz art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p. (w części dotyczącej zgodności planu miejscowego z przepisami odrębnymi).

Drogą publiczną, zgodnie z art. 1 ustawy o drogach publicznych, jest droga zaliczona na podstawie ww. ustawy do jednej z kategorii dróg, z której może korzystać każdy, zgodnie z jej przeznaczeniem, z ograniczeniami i wyjątkami określonymi w tej ustawie lub innych przepisach szczególnych. Stosownie do art. 2 ust. 1 ustawy o drogach publicznych, drogi te ze względu na funkcje w sieci drogowej dzielą się na kategorie: krajowa, wojewódzka, powiatowa i gminna. Jednocześnie drogi publiczne ze względów funkcjonalno - technicznych dzielą się na klasy określone w warunkach technicznych, o których mowa w art. 7 ust. 1 pkt 1 ustawy Prawo budowlane. Zgodnie z § 4 ust. 1 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie, w celu określenia wymagań technicznych i użytkowych wprowadzone zostały następujące klasy dróg: autostrada (A), ekspresowa (S), główna ruchu przyspieszonego (GP), główna (G), zbiorcza (Z), lokalna (L) i dojazdowa (D). W świetle art. 8 ust. 1 ustawy o drogach publicznych „*Drogi, parkingi oraz place przeznaczone do ruchu pojazdów, niezaliczone do żadnej z kategorii dróg publicznych i niezlokalizowane w pasie drogowym tych dróg są drogami wewnętrznymi*”.

Ustawa o drogach publicznych oraz rozporządzenie w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie, nie zawierają przepisów dotyczących „charakteru dróg publicznych”, o którym mowa w § 5 ust. 2 pkt 8 lit. e uchwały. W przepisach ww. rozporządzenia również brak jest również ustaleń dotyczących określenia klasy drogi dla ciągu pieszo – jezdnego.

W tej sytuacji uznać należy, iż teren 1KD-PJ, jako przeznaczony m.in. do ruchu pojazdów, i nie zaliczony do żadnej z kategorii dróg publicznych jest drogą wewnętrzną. Drogi wewnętrzne nie mogą być jednocześnie drogami publicznymi. Tereny ciągów pieszo – jezdnych, zostały niewłaściwie nazwane w uchwale „*drogą klasy dojazdowej*” oraz niewłaściwie zaliczone zostały do celów publicznych.

Drogi zaliczone do jednej z kategorii, w rozumieniu przepisów o drogach publicznych, powinny mieć parametry techniczne i użytkowe, odpowiadające określonym klasom dróg publicznych, odpowiednio w sposób określony w § 4 ust. 2 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie.

Teren oznaczony symbolem 1KD-PJ nie spełnia parametrów technicznych i użytkowych, odpowiadających drogom publicznym klasy dojazdowej, określonych w § 7 ust. 1 ww. rozporządzenia. Ustalona w § 12 ust. 1 pkt 36 uchwały, szerokość w liniach rozgraniczających terenu 1KD-PJ (8,0 m), jest niezgodna z minimalną szerokością dróg klasy dojazdowej (10 m), określoną w § 7 ust. 1 ww. rozporządzenia.

W świetle przepisów ustawy o drogach publicznych (art. 2 ust. 3) oraz rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie (§ 4 ust. 1), tereny komunikacji pieszo – jezdnej, nie są klasyfikowane jako drogi publiczne. W związku z powyższym, ustalenie w uchwale terenu komunikacji pieszo – jezdnej, jako drogi publicznej klasy dojazdowej oraz jako przeznaczone do realizacji celu publicznego, nie znajduje oparcia w obowiązujących przepisach prawa.

Zgodnie z art. 1 ust. 2 pkt 5 ustawy o p.z.p., w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym uwzględnia się zwłaszcza wymagania ochrony zdrowia oraz bezpieczeństwa ludzi i mienia. Konkretyzację ww. przepisu możemy odnaleźć na gruncie art. 15 ust. 2 pkt 9 ustawy o p.z.p. Stosownie do dyspozycji art. 15 ust. 2 pkt 9 ustawy o p.z.p., w planie miejscowym określa się bowiem szczególne warunki zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu, w tym zakaz zabudowy. Ponadto, z § 2 pkt 6 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587), zwanego dalej „rozporządzeniem w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p.”, określenie sposobów zagospodarowania terenów oraz ograniczeń w ich użytkowaniu, w tym zakazu zabudowy, winien odbywać się poprzez sformułowanie nakazów, zakazów, dopuszczeń i ograniczeń w zagospodarowaniu terenów.

Zgodnie z rysunkiem planu, w granicach obszaru objętego planem, znajduje się napowietrzna linia elektroenergetyczna 110 kV. Zgodnie z ustaleniami § 10 ust. 6 uchwały „W zakresie ochrony przed promieniowaniem elektroenergetycznym w obszarze planu ustala się zakaz lokalizacji budynków mieszkalnych, szpitali, domów opieki społecznej oraz budynków związanych ze stałym i czasowym pobytem dzieci młodzieży w zasięgu strefy technologicznej napowietrznej linii elektroenergetycznej 110 kV (po 19,0 m od osi linii), a także w pasie 7,5 od osi napowietrznych linii elektroenergetycznych średniego napięcia w przypadku ich realizacji. Wszelkie inne inwestycje wymagają uwzględnienia na etapie projektowania, realizacji oraz użytkowania przepisów odrębnych i Polskich Norm w ww. strefie technicznej”.

Przeprowadzona przez organ nadzoru analiza rysunku planu, prowadzi do wniosku, że w zasięgu w zasięgu strefy technologicznej napowietrznej linii elektroenergetycznej 110 kV, znajduje się m.in. teren 5UMN, który wg § 26 ust. 1 uchwały został przeznaczony pod zabudowę usługową i mieszkaniową jednorodziną. Zgodnie z § 26 pkt 1 lit. a uchwały, na terenie 5UMN mogą być lokalizowane usługi typu: „handlu detalicznego, gastronomii, kultury, rzemiosła, biur i administracji, warsztaty samochodowe nie więcej niż na 2 stanowiska naprawy samochodów, myjnie samochodowe nie więcej niż na 3 stanowiska, zdrowia”. Ponadto, w § 26 pkt 2 lit. a uchwały plan ustalił na terenie 5UMN „użytkowanie istniejącej zabudowy z możliwością rozbudowy, nadbudowy”, jak również „budowę nowych obiektów budowlanych zgodnie z przeznaczeniem terenu”.

Z określonych na rysunku planu miejscowego nieprzekraczalnych linii zabudowy wynika, że umożliwiają one lokalizację projektowanej zabudowy usługowej, rozbudowę i nadbudowę istniejącej zabudowy oraz budowę nowej zabudowy w zasięgu strefy technologicznej tej linii. Powyższe ustalenia obejmować więc będą lokalizację w tej strefie pomieszczeń przeznaczonych na pobyt ludzi. Tymczasem, zgodnie z § 4 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, pomieszczenia przeznaczone na pobyt ludzi są pomieszczeniami przeznaczonymi zarówno na stały, jak i na czasowy pobyt ludzi.

Natomiast zgodnie z wymogiem § 314 ww. rozporządzenia „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”.

Biorąc pod uwagę wskazane powyższe przepisy oraz ustalenia planu, umożliwiające na terenie 5UMN, lokalizowanie zabudowy przeznaczonej na pobyt ludzi w zasięgu strefy technologicznej napowietrznej linii elektroenergetycznej 110 kV, poprzez wyznaczenie na rysunku

planu nieprzekraczalnych linii zabudowy w tej strefie, uznać należy, że uchwała narusza przepisy rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, w zakresie ochrony przed promieniowaniem jonizującym i polami elektromagnetycznymi.

Za niezgodnie z prawem, zdaniem organu nadzoru, uznać również należy ustalenia, o których mowa w:

- § 13 ust. 3 uchwały, w brzmieniu: „W technicznie uzasadnionych przypadkach dopuszcza się lokalizowanie urządzeń technicznych i obiektów liniowych infrastruktury technicznej poza terenem komunikacji w oparciu o przepisy odrębne, zgodnie z ustaleniami planu i na warunkach określonych przez zarządców sieci”,
- § 13 ust. 8 pkt 1 uchwały, w zakresie sformułowania: „zgodnie z warunkami technicznymi określonymi przez zarządców sieci”,
- § 13 ust. 10 pkt 4 uchwały, w brzmieniu: „ustala się, że przyłączenie obiektów do sieci elektroenergetycznej oraz przebudowa urządzeń elektroenergetycznych powstała w wyniku wystąpienia kolizji planu zagospodarowania działki (w tym zmiany przeznaczenia terenu) z istniejącymi urządzeniami elektroenergetycznymi, będzie odbywać się w uzgodnieniu i na warunkach określonych przez właściwego operatora systemu elektroenergetycznego według zasad określonych w przepisach prawa energetycznego”,
- § 13 ust. 10 pkt 6 uchwały, w brzmieniu: „w razie stwierdzenia, przez właściwą jednostkę eksploatacyjną konieczności realizacji dodatkowych stacji transformatorowych dla nowych inwestycji, ustala się obowiązek realizacji takiej stacji w sposób i na warunkach uzgodnionych z właściwą jednostką eksploatacyjną”,
- § 13 ust. 13 pkt 1 uchwały, w zakresie sformułowania: „po uzgodnieniu i na warunkach określonych przez właściwego operatora”.

Za niedopuszczalne należy uznać zobowiązanie i nakładanie zadań w drodze uchwały rady miasta, na uczestników procesu budowlanego, dodatkowych wymogów związanych z dokonywaniem dodatkowych uzgodnień, bądź też „uzależniających” możliwość realizacji inwestycji od stanowiska, często bliżej nie określonych organów, czy instytucji. Wszelka forma współdziałania organów została już bowiem uregulowana np. w art. 32 ust. 1, 2 i 3 ustawy Prawo budowlane.

W świetle art. 7 Konstytucji RP organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Oznacza to, że każde działanie organu władzy, w tym także Rady Miasta Ostrołęki, musi mieć oparcie w obowiązującym prawie. Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest bowiem 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 jakiemuś 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.*”

W ocenie organu nadzoru wskazane uregulowania uchwały, wykraczają poza przyznaną radzie miasta kompetencję do określenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, zasad uzbrojenia w infrastrukturę techniczną.

Poprzez podjęcie omawianej uchwały doszło do naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego, o którym mowa w art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., dającego podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały na mocy art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, we wskazanym wyżej zakresie.

Wziąwszy powyższe pod uwagę organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr 410/XL/2013 Rady Miasta Ostrołęki z dnia 28 lutego 2013 r., w zakresie ustaleń:

- § 16 pkt 1, § 17 pkt 1, § 18 pkt 1, § 19 pkt 1, § 20 pkt 1, § 21 pkt 1, § 22 pkt 1, § 23 pkt 1, § 24 pkt 1, § 25 pkt 1 uchwały, w brzmieniu: „o powierzchni całkowitej nie przekraczającej 40 % powierzchni całkowitej budynku”, § 26 pkt 1 lit. b uchwały, w brzmieniu: „o powierzchni całkowitej nie przekraczającej 50 % powierzchni całkowitej budynku” oraz § 4 ust. 1 pkt 1 uchwały,
- § 5 ust. 2 pkt 8 lit. e, § 12 ust. 1 pkt 36 uchwały,
- rysunku planu, stanowiącego załącznik nr 1 do uchwały, w części dotyczącej wyznaczenia na terenie 5UMN nieprzekraczalnych linii zabudowy w zasięgu strefy technologicznej napowietrznej linii elektroenergetycznej 110 kV oraz § 26 pkt 1 lit. a tiret pierwsze uchwały i § 26 pkt 2 lit. a uchwały, w zakresie, w jakim dopuszcza do realizacji nowej zabudowy oraz rozbudowy i nadbudowy istniejącej zabudowy na terenie 5UMN, pozostającym w zasięgu wyznaczonej na rysunku planu strefy technologicznej napowietrznej linii elektroenergetycznej 110 kV,
- § 13 ust. 3, ust. 10 pkt 4 i pkt 6 uchwały,
- § 13 ust. 8 pkt 1 uchwały, w zakresie sformułowania: „zgodnie z warunkami technicznymi określonymi przez zarządców sieci”,
- § 13 ust. 13 pkt 1 uchwały, w zakresie sformułowania: „po uzgodnieniu i na warunkach określonych przez właściwego operatora”,

co na mocy art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, skutkuje wstrzymaniem jego wykonania w tym zakresie, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia.

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

Równocześnie organ nadzoru wskazuje, że uchwała Nr 410/XL/2013 Rady Miasta Ostrołęki z dnia 28 lutego 2013 r. narusza również przepisy:

- § 3 pkt 2 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p. Stosownie do dyspozycji § 3 pkt 2 ww. rozporządzenia, projekt tekstu planu miejscowego powinien zawierać określenie granic obszaru objętego uchwałą. Podjęta uchwała nie spełnia wymogów powyższego przepisu, gdyż nie zawiera słownego opisu granic obszaru objętego uchwałą. W § 1 ust. 2 uchwały ustalono jedynie, że „Granice obszaru objętego planem, o którym mowa w ust. 1, są wyznaczone na rysunku planu, sporządzonym na mapie w skali 1:1000, stanowiącym załącznik nr 1 do niniejszej uchwały”. Wyznaczenie na rysunku planu granic obszaru objętego uchwałą, spełnia wyłącznie wymóg przepisu § 7 pkt 3 ww. rozporządzenia, zgodnie z którym, projekt rysunku planu powinien zawierać granice obszaru objętego planem miejscowym;
- § 4 pkt 9 lit. a i b rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p., w związku z art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy o p.z.p. Zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy o p.z.p., w planie miejscowym określa się obowiązkowo zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej. Zgodnie z wymogiem § 4 pkt 9 lit. a rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p., ustalenia projektu tekstu planu miejscowego dotyczące zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej, powinny zawierać określenie układu



komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej wraz z ich parametrami. Ponadto, na podstawie § 4 pkt 9 lit. b tego rozporządzenia, ustalenia projektu planu miejscowego powinny zawierać określenie warunków powiązań układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej z układem zewnętrznym. Uchwała nie spełnia ww. wymogów, nie określa bowiem, parametrów dróg (oprócz szerokości w liniach rozgraniczających) oraz parametrów sieci infrastruktury technicznej, jak również nie zawiera ustaleń w zakresie powiązania sieci infrastruktury technicznej z układem zewnętrznym. Parametrem jest wielkość charakterystyczna dla danego urządzenia (Słownik Języka Polskiego, PWN, Warszawa, 1988 r. II Tom, str. 602), czego brak w przedmiotowej uchwale.

WOJEWODA MAZOWIECKI  
wz.  
*Dariusz Piątek*  
Wicewojewoda Mazowiecki