



WOJEWODA MAZOWIECKI  
LEX-I.4131.287.2015.BŁ

Warszawa, 24 grudnia 2015 r.

## ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2015 r. poz. 1515)

**stwierdzam nieważność**

uchwały Nr XVIII/115/2015 Rady Miejskiej w Płońsku z dnia 26 listopada 2015 r. w *sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Miasta Płońsk w wybranych kwartałach miasta, zawartych w części tekstowej i graficznej, w odniesieniu do terenów oznaczonych symbolami: 1.MW oraz 4.P,U w zakresie, w jakim dopuszcza do zabudowy z pomieszczeniami na pobyt ludzi, w granicach strefy technicznej od napowietrznych linii elektroenergetycznych SN.*

## UZASADNIENIE

Rada Miejska w Płońsku, na sesji w dniu 26 listopada 2015 r., podjęła uchwałę Nr XVIII/115/2015 w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Miasta Płońsk w wybranych kwartałach miasta. Uchwałę tę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym oraz 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.

Zasady sporządzania planu miejscowego rozumiane, jako wartości i merytoryczne wymogi kształtowania polityki przestrzennej przez uprawnione organy, dotyczące m.in. zawartych w akcie planistycznym ustaleń [vide Z. Niewiadomski (red.), Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz, Warszawa 2004, s. 253], określa m.in. 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.

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. :

- 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., w tym zwłaszcza wymagania ochrony zdrowia oraz bezpieczeństwa ludzi i mienia (pkt 5 ww. przepisu). W myśl zaś art. 15 ust. 2 pkt 9 ustawy o p.z.p., plan miejscowy winien określać szczególne warunki zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu, w tym zakaz zabudowy.

W tym miejscu dodać należy, iż miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest aktem prawa miejscowego, te zaś są źródłami prawa powszechnie obowiązującego. Mają moc wiążącą na obszarze działania organu, które je ustanowił, jednak w konstytucyjnej hierarchii źródeł prawa powszechnie obowiązującego znajdują się na samym końcu, tj. za konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi za zgodą wyrażoną w ustawie, ustawami, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi, oraz rozporządzeniami. Oznacza to, zdaniem organu nadzoru, konieczność zgodności z wszystkimi wyżej wymienionymi typami aktów prawnych. Powyższa zasada odzwierciedlona została również w ustawie o p.z.p., w art. 15 ust. 1 zdanie pierwsze, zgodnie z którym: „*Wójt, burmistrz albo prezydent miasta sporządza projekt planu miejscowego, zawierający część tekstową i graficzną, **zgodnie z zapisami studium oraz z przepisami odrębnymi, odnoszącymi się do obszaru objętego planem, wraz z uzasadnieniem.***”

Niewątpliwie zaś przepisami odrębnymi będą przepisy § 314 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz. U. z 2015 r. poz. 1422), 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*”. Zgodnie zaś z § 4 ww. rozporządzenia „*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 włącznie.*”

Zdaniem organu nadzoru, przedmiotowy plan miejscowy, stoi w sprzeczności z ww. przepisami odrębnymi. Zgodnie bowiem z rysunkiem planu, w granicach strefy technicznej od napowietrznej linii elektroenergetycznych SN, **dopuszczono do możliwości realizacji budynków z pomieszczeniami przeznaczonymi na pobyt ludzi**. Powyższe dotyczy terenu oznaczonego symbolem:

- 1.MW, stanowiącego tereny zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej, o której mowa w § 21 uchwały;
- 4.P,U, stanowiącego tereny obiektów produkcyjnych i zabudowy usługowej, o której mowa w § 22 uchwały.

Organ nadzoru wskazuje, że gmina w ramach posiadanych kompetencji kształtuje i prowadzi politykę przestrzenną na terenie gminy, w tym uchwała miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego (art. 3 ust. 1 ustawy o p.z.p.), w ramach których określa: przeznaczenie terenu,

rozmieszczenie inwestycji celu publicznego oraz sposoby zagospodarowania i warunków zabudowy terenu (art. 4 ust. 1 ustawy o p.z.p.). 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. Tym samym Rada Miejska w Płońsku przesądając o przeznaczeniu terenu, jak też ustalając zasady zagospodarowania, w *granicach strefy technicznej od napowietrznych linii elektroenergetycznych SN*, która zgodnie z częścią tekstową (*vide* § 3 ust. 5 pkt 6 lit. a oraz § 13 uchwały), a także graficzną uchwałą, stanowi jego ustalenie (*vide* załącznik nr 1 i 2 do uchwały), winna wziąć pod uwagę ograniczania wynikające z przepisów wyższego rzędu. Tym samym, zdaniem organu nadzoru, odsyłanie w zakresie *szczególnych warunków zagospodarowania terenów oraz ograniczeń w ich użytkowaniu, w tym, zakazu zabudowy*, do przepisów odrębnych (*vide* § 13 ust. 3 uchwały), przy formułowaniu pozostałych ustaleń planu miejscowego, stojących w ewidentnej sprzeczności z nimi, jest niedopuszczalne.

W związku z powyższym, mając na uwadze dyspozycję art. 15 ust. 1 i art. 15 ust. 2 pkt 9 ustawy o p.z.p. oraz § 314 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, **uchwalodawca winien w sposób jednoznaczny wykluczyć możliwość realizacji zabudowy przeznaczonej na pobyt ludzi w granicach pasa technologicznego napowietrznej linii elektroenergetycznej.**

W kontekście powyższych naruszeń organ nadzoru wskazuje, że zgodnie z wymogiem art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, oraz istotne naruszenie trybu ich sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub części. W przedmiotowej sprawie zdaniem organu nadzoru, doszło do istotnego naruszenia zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, co na mocy ww. przepisu ustawy o p.z.p., oznacza konieczność wyeliminowania, części ustaleń (wskazanych w petitum rozstrzygnięcia nadzorczego) uchwały z obrotu prawnego.

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

- § 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. w zakresie zgodności z przepisami odrębnymi;
- § 314 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, w związku z art. 15 ust. 2 pkt 9 ustawy o p.z.p., które winno skutkować wykluczeniem możliwości realizacji zabudowy przeznaczonej na pobyt ludzi w granicach pasa technologicznego napowietrznej linii elektroenergetycznej SN.

Istotność powyższych naruszeń należy również kwalifikować przez pryzmat rozwiązań przestrzennych w nim przyjętych. W przedmiotowej sprawie rozwiązania te byłyby odmienne, w przypadku uwzględnienia ww. przepisów.

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

Wziąwszy wszystkie powyższe okoliczności pod uwagę, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr XVIII/115/2015 Rady Miejskiej w Płońsku z dnia 26 listopada 2015 r. w *sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Miasta Płońsk w wybranych kwartałach miasta*, zawartych w części tekstowej i graficznej, w odniesieniu do terenów oznaczonych symbolami: 1.MW oraz 4.P,U w zakresie, w jakim dopuszcza

do zabudowy z pomieszczeniami na pobyt ludzi, w *granicach strefy technicznej od napowietrznych linii elektroenergetycznych SN*, co na mocy art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym skutkuje wstrzymaniem jej 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 Warszawie w terminie 30 dni od dnia doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego wnoszona za pośrednictwem organu, który skarżone orzeczenie wydał.

Wojewoda Mazowiecki:  
*Zdzisław Szipera*