



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 30 października 2017 r.

LEX-I.4131.288.2017.RM

**Rada Miejska w Łomiankach  
ul. Warszawska 115  
05 – 092 Łomianki**

### **Rozstrzygnięcie nadzorcze**

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2017 r. poz. 1875)

#### **stwierdzam nieważność**

uchwały Nr XXXIII/379/2017 Rady Miejskiej w Łomiankach z 2 października 2017 r. w sprawie *miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru południowej części osiedla Prochownia oraz południowej części osiedla Buraków – etap II*”, w części dotyczącej ustaleń § 16 ust. 2 pkt 1 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) stały (...)”.

### **Uzasadnienie**

Rada Miejska w Łomiankach na sesji w dniu 2 października 2017 r., podjęła uchwałę Nr XXXIII/379/2017 Rady Miejskiej w Łomiankach z 2 października 2017 r. w sprawie *miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru południowej części osiedla Prochownia oraz południowej części osiedla Buraków – etap II*”.

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 2017 r. poz. 1073), zwanej dalej „ustawą o p.z.p.”.

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

Z dyspozycji art. 3 ust. 1 ustawy o p.z.p. wynika, że kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w tym uchwalanie studium uwarunkowań i kierunków



zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego należy do zadań własnych gminy. Biorąc pod uwagę powyższe oraz mając na uwadze dyspozycję art. 20 ust. 2 ustawy o p.z.p., kontrola organu nadzoru w tym przedmiocie nie dotyczy celowości czy słuszności dokonywanych w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego rozstrzygnięć, lecz ogranicza się jedynie do badania zgodności z prawem podejmowanych uchwał, a zwłaszcza przestrzegania zasad planowania przestrzennego oraz, określonej ustawą, procedury planistycznej.

Zgodnie z art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały rady gminy w całości lub w części stanowi istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, istotne naruszenie trybu jego sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie.

Zasady sporządzania aktu planistycznego dotyczą problematyki merytorycznej, która związana jest ze sporządzeniem aktu planistycznego, a więc jego zawartością (część tekstowa, graficzna). Zawartość aktu planistycznego określona została w art. 15 ustawy o p.z.p.

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.: 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.), czy też wymagania ochrony zdrowia oraz bezpieczeństwa ludzi i mienia, a także potrzeby osób niepełnosprawnych (art. 1 ust. 2 pkt 5 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.

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 oraz w § 8 ust. 2 zd. 1, 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*”.

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.

Organ nadzoru zobowiązany jest do badania zgodności uchwały ze stanem prawnym obowiązującym w dacie podjęcia przez radę gminy uchwały i w przypadku stwierdzenia naruszenia prawa, do podjęcia interwencji, stosownej do posiadanych kompetencji w tym zakresie.

Stosownie do dyspozycji art. 1 ust. 2 pkt 5 ustawy o p.z.p., w planowaniu i zagospodarowaniu uwzględnia się zwłaszcza wymagania ochrony zdrowia oraz bezpieczeństwa ludzi i mienia. Zgodnie z 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*”, przy czym jedną z zasad sporządzanego planu miejscowego jest jego sporządzenie zgodnie z przepisami odrębnymi, co wynika z art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p. Ponadto, zgodnie z § 2 pkt 6 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, określenie sposobów zagospodarowania terenów oraz ograniczeń w ich użytkowaniu, w tym zakazu zabudowy, winno odbywać się poprzez sformułowanie nakazów, zakazów, dopuszczeń i ograniczeń w zagospodarowaniu terenów.

W obszarze objętym planem miejscowym występują napowietrzne linie:

- najwyższych napięć o napięciu 400 kV, dla których wyznaczono pas technologiczny, o którym mowa w § 16 ust. 1 pkt 1 uchwały, o szerokości 2 x 30 m licząc od osi linii w obie strony;
- najwyższych napięć o napięciu 220 kV, dla których wyznaczono pas technologiczny, o którym mowa w § 16 ust. 1 pkt 2 uchwały, o szerokości 2 x 25 m licząc od osi linii w obie strony;
- wysokich napięć o napięciu 110 kV, dla których wyznaczono pas technologiczny, o którym mowa w § 16 ust. 1 pkt 3 uchwały, o szerokości 2 x 15 m licząc od osi linii w obie strony.

Jednocześnie na podstawie § 4 ust. 2 pkt 7 lit. a, b i c uchwały, ww. pasy technologiczne określone na rysunku planu miejscowego zakwalifikowane zostały, jako obowiązujące ustalenia graficzne. Ponadto w ramach uprawnienia wynikającego z cytowanego powyżej art. 15 ust. 2 pkt 9 ustawy o p.z.p., w odniesieniu do ww. pasów technologicznych w § 16 ust. 2 uchwały, sformułowano szczególne warunki zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu, w brzmieniu: „*1) zakazuje się lokalizacji budynków z pomieszczeniami przeznaczonymi na stały pobyt ludzi z zastrzeżeniem pkt 2. 2) dopuszcza się lokalizację budynków handlowo – usługowych, które spełniają jednocześnie następujące warunki: a) dla linii 220 kV odległość budynku od osi pasa technologicznego nie mniej niż 13 m przy czym niedopuszczalne jest sytuowanie pomieszczeń przeznaczonych na pobyt ludzi w granicach pasa technologicznego, b) dla linii 400 kV odległość budynku od osi pasa technologicznego nie mniej niż 17 m przy czym niedopuszczalne jest sytuowanie pomieszczeń przeznaczonych na pobyt ludzi w granicach pasa technologicznego;”.*

Z przedmiotowych ustaleń wynika, iż z jednej strony w granicach pasa technologicznego, plan z jednej strony zakazuje lokalizacji budynków z pomieszczeniami przeznaczonymi na stały pobyt



ludzi, z drugiej zaś, w tym samym pasie, dopuszcza lokalizację pomieszczeń przeznaczonych na pobyt ludzi.

W kontekście tak poczynionych ustaleń organ nadzoru wskazuje, że stosownie do § 314 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz. U. z 2015 r. poz. 1422), „*Budynek z pomieszczeniami przeznaczonymi na pobyt ludzi nie może być wzniesiony na obszarach stref, w których występuje przekroczenie dopuszczalnego poziomego oddziaływania pola elektromagnetycznego, określonego w przepisach odrębnych dotyczących ochrony przed oddziaływaniem pól elektromagnetycznych*”. Podkreślić przy tym należy, iż zgodnie z § 4 ww. rozporządzenia, pomieszczenia przeznaczone na pobyt ludzi są pomieszczeniami przeznaczonymi zarówno na stały, jak i na czasowy pobyt ludzi.

Tymczasem z przytoczonych powyżej ustaleń § 16 ust. 2 pkt 1 uchwały wynika, że doszło do naruszenia przepisu § 314 ww. rozporządzenia, w związku z dopuszczeniem do realizacji obiektów z pomieszczeniami na stały pobyt ludzi w granicach pasów technologicznych od linii 110 kV, 220 kV i 400 kV, podczas gdy z ww. przepisu rozporządzenia wynika, że w tej strefie zakazane jest lokalizowanie obiektów przeznaczonych na pobyt ludzi, co a więc zarówno na stały, jak i czasowy pobyt ludzi, nie zaś wyłącznie na stały pobyt ludzi. Ponadto cytowane powyżej ustalenia są również sprzeczne wzajemnie.

Organ nadzoru wskazuje, że wszelkie ograniczenia w zagospodarowaniu i zabudowie winny być zawarte w ramach planu miejscowego w sposób normatywny zarówno w części tekstowej, jak i graficznej. Brak jednoznacznych ustaleń w powyższym zakresie w obu częściach planu miejscowego stanowi o istotnym naruszeniu zasad sporządzania tego planu. Biorąc powyższe pod uwagę uchwała narusza przepisy art. 1 ust. 2 pkt 5, art. 15 ust. 1, art. 15 ust. 2 pkt 9 ustawy o p.z.p., a także § 2 pkt 6 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego oraz § 314 i § 4 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, a tym samym w związku z art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., niezbędne jest stwierdzenie nieważności § 16 ust. 2 pkt 1 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) *stały* (...)”.

W kontekście powyższych naruszeń organ nadzoru wskazuje, że zgodnie z wymogiem art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, oraz istotne naruszenie trybu ich sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub części. W przedmiotowej sprawie doszło do naruszenia, w sposób istotny zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, co oznacza konieczność stwierdzenia nieważności uchwały w części.

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 nieścisłość prawna czy też błąd, który nie ma wpływu na istotną treść aktu (wyrok WSA w Szczecinie z dnia 13 kwietnia 2006 r., sygn. akt II SA/Sz 1174/05, LEX nr 296073). Ustalenia, o których mowa w niniejszym rozstrzygnięciu nadzorczym, mają istotny wpływ na przyjęte rozwiązania przestrzenne, które byłyby inne gdyby zastosowano obowiązujące przepisy, o których mowa w niniejszym rozstrzygnięciu nadzorczym.

Wziąwszy wszystkie okoliczności pod uwagę, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały uchwały Nr XXXIII/379/2017 Rady Miejskiej w Łomiankach z 2 października 2017 r. w sprawie *miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru południowej części osiedla Prochownia oraz południowej części osiedla Buraków – etap II*”, w części dotyczącej ustaleń § 16 ust. 2 pkt 1 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) *stały* (...)”, co na mocy art. 92 ust. 1 ustawy

o samorządzie gminnym skutkuje wstrzymaniem jej wykonania, w tym zakresie, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia.

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



WOJEWODA MAZOWIECKI

Zdzisław Spiera