



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 28 lutego 2018 r.

WNP-I.4131.21.2018.JF

**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 i 2232 oraz z 2018 r. poz. 130)

#### **stwierdzam nieważność**

uchwały Nr XXXIX/460/2018 Rady Miejskiej w Łomiankach z 25 stycznia 2018 r. „w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru północnej części sołectwa Dziekanów Polski”, w zakresie ustaleń części tekstowej oraz graficznej, w odniesieniu do terenów oznaczonych symbolami: ZN2, ZN3, ZN4, ZN5 i ZN6.

#### **Uzasadnienie**

Na sesji w dniu 25 stycznia 2018 r. Rada Miejska w Łomiankach podjęła uchwałę Nr XXXIX/460/2018 „w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru północnej części sołectwa Dziekanów Polski”.

Uchwałę tę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 20 ust. 1 ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2017 r. poz. 1073 z późn. zm., w brzmieniu przed wejściem w życie ustawy z 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 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 treścią 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.

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.

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.

Zdaniem organu nadzoru, przedmiotowa uchwała została podjęta z istotnym naruszeniem prawa w zakresie procedury sporządzania planu miejscowego, uregulowanej w ustawie o p.z.p., bowiem zarówno Burmistrz Gminy Łomianki, jak i Rada Miejska w Łomiankach, nie rozpatrzyli części uwag wniesionych do wyłożonego do publicznego wglądu projektu planu miejscowego, o których mowa w art. 17 pkt 11 ustawy o p.z.p.

Zgodnie z art. 18 ust. 1 ustawy o p.z.p. „*1. Uwagi do projektu planu miejscowego może wnieść każdy, kto kwestionuje ustalenia przyjęte w projekcie planu, wyłożonym do publicznego wglądu, o którym mowa w art. 17 pkt 9.*”.

Tymczasem, jak wynika z zamieszczonego w dokumentacji prac planistycznych *wykazu i sposobu rozpatrzenia przez Burmistrza uwag złożonych do projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru północnej części sołectwa Dziekanów Polski*, dotyczących szczególnych warunków zagospodarowania terenów: **ZN2**, **ZN3**, **ZN4**, **ZN5** i **ZN6** określonych odpowiednio w: § 54 pkt 4 lit. b, § 55 pkt 4 lit. b, § 56 pkt 4 lit. b, § 57 pkt 4 lit. b oraz § 58 pkt 4 lit. b uchwały, uwaga zamieszczona pod:

- **L.p. 3**, złożona przez Panią Elżbietę Ch., data wpływu 30 października 2017 r., pozostała bez rozpatrzenia (b.r.);
- **L.p. 21**, złożona przez Mieszkańców gminy Łomianki, ul. Przy Jeziorze, data wpływu 20 listopada 2017 r., pozostała bez rozpatrzenia (b.r.);
- **L.p. 22**, złożona przez Mieszkańców gminy Łomianki, ul. Przy Jeziorze, data wpływu 20 listopada 2017 r., pozostała bez rozpatrzenia (b.r.);
- **L.p. 29**, złożona przez Panią Sandrę B., data wpływu 20 listopada 2017 r., pozostała bez rozpatrzenia (b.r.);
- **L.p. 30**, złożona przez Panią Elżbietę Ch., data wpływu 20 listopada 2017 r., pozostała bez rozpatrzenia (b.r.),

### co stanowi o naruszeniu art. 17 pkt 12 ustawy o p.z.p.

Ponadto, Burmistrz Łomianek nie przedstawił ww. uwag *bez rozpatrzenia*, Radzie Miejskiej w Łomiankach, jako nieuwzględnionych wraz z projektem planu miejscowego, w trybie art. 17 pkt 14 ustawy o p.z.p. Powyższe znajduje potwierdzenie w załączniku nr 2 do uchwały, zawierającym *rozstrzygnięcie Rady Miejskiej w Łomiankach o sposobie rozpatrzenia nieuwzględnionych uwag do miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru północnej części sołectwa Dziekanów Polski*. Tym samym Burmistrz Łomianek pozbawił Radę Miejską w Łomiankach możliwości rozpatrzenia ww. uwag, w trybie art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p.

Tymczasem, jak stwierdził Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z 6 grudnia 2017 r., sygn. akt II OSK 1062/16 „*W orzecznictwie podkreśla się, że tworzenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego ujawnia wielokrotnie istnienie sprzecznych interesów różnych podmiotów, jak i kolizje interesów między poszczególnymi członkami wspólnoty samorządowej a samą wspólnotą i w procesie stanowienia tego planu gmina musi te konflikty rozstrzygać przyjmując optymalne rozwiązania mieszczące się w granicach obowiązujących przepisów. Obywatele mogą oczekiwać, że gmina, gospodarując przestrzenią, będzie to czyniła tak, aby ograniczyć ingerencję w sferę praw własnościowych do niezbędnego minimum, jednocześnie dając dowody racjonalności podejmowanych rozwiązań. Ponadto należy mieć na uwadze, iż brzmienie przepisów ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym jednoznacznie wskazuje, że interes publiczny nie uzyskuje prymatu w odniesieniu do interesu prywatnego jednostki. Oznacza to obowiązek rozważnego wyważenia praw indywidualnych (interesów obywateli) i interesu społecznego, a także uwzględnienia aspektów racjonalności działań, proporcjonalności ingerencji w sferę wykonywania prawa własności, chronionego Konstytucją RP (por. np. wyrok NSA z dnia 13 stycznia 2012 r., II OSK 2273/11).*”.

W tej sytuacji uznać należy, iż osoby zainteresowane ustaleniami planu, pozbawione zostały w ten sposób ochrony swoich interesów (kwestia partycypacji społecznej w procedurze tworzenia planu miejscowego). Stosownie bowiem do dyspozycji art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p. rada gminy uchwala plan miejscowy rozstrzygając jednocześnie, m.in. o sposobie rozpatrzenia uwag do projektu planu. Zgodnie z art. 19 ust. 1 ustawy o p.z.p., jeżeli rada gminy stwierdzi konieczność dokonania zmian w przedstawionym do uchwalenia projekcie planu miejscowego, w tym także w wyniku uwzględnienia uwag do projektu planu – czynności, o których mowa w art. 17, ponawia się w zakresie niezbędnym do dokonania tych zmian. Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest aktem prawa miejscowego, a jego ustalenia mają moc przepisów powszechnie obowiązujących. Tryb jego sporządzania i uchwalania został zatem w sposób sformalizowany, szczegółowo uregulowany w art. 17 ustawy o p.z.p. W przepisie tym określono przebieg procesu sporządzania projektu planu miejscowego i ustanawiania tego planu, wskazano właściwość organów w tym procesie, uczestników postępowania i ich uprawnienia oraz ustalono terminy wykonywania przewidzianych czynności. Niezachowanie procedury sporządzania planu miejscowego może prowadzić do określonych ustawą sankcji. W tym miejscu zwrócić należy uwagę na fakt, iż interpretując przesłankę istotności naruszenia trybu, w doktrynie zauważa się, że dla jej ustalenia decydujące znaczenie będzie miał wpływ naruszenia na treść planu. Przez istotne naruszenie trybu należy bowiem rozumieć takie naruszenie, które prowadzi w konsekwencji do sytuacji, w których przyjęte ustalenia planistyczne są odmienne od tych, które zostałyby podjęte, gdyby nie naruszono trybu sporządzania aktu planistycznego. Ocena zaistnienia tej przesłanki wymaga zatem odrębnych rozważań w każdym indywidualnym przypadku, uwzględniających przede wszystkim, że celem omawianej regulacji jest zagwarantowanie praw podmiotów, które mogą zostać naruszone w wyniku sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Z. Niewiadomski (red.) Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz. Warszawa 2005, s. 250-251).

Jak wskazał Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z 4 października 2017 r., sygn. akt II OSK 217/16, „Zgodzić należy się z oceną Sądu I instancji, który stwierdził, że Rada w istocie nie rozstrzygnęła w zakresie swoich kompetencji ani w uchwale o uchwaleniu planu ani też w odrębnej uchwale poprzez odrębne głosowanie o sposobie rozpatrzenia uwag do projektu planu. Takie działanie w istotnym stopniu narusza art. 20 ust. 1 u.p.z.p., czyniąc iluzorycznym sposób rozstrzygnięcia o uwagach przez organ uchwałodawczy. Ustawodawca przewidział bowiem bezwzględnie wiążący organy gminy dwustopniowy tryb rozstrzygania w przedmiocie uwag wniesionych do projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, najpierw przez organ sporządzający projekt planu (organ wykonawczy gminy) a następnie, w zakresie uwag nie uwzględnionych, przez organ stanowiący gminy.”.

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, trybu sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, co oznacza konieczność stwierdzenia nieważności uchwały w części.

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

- art. 17 pkt 12 ustawy o p.z.p. w zakresie konieczności rozpatrzenia przez organ sporządzający plan miejscowy, uwag wniesionych do wyłożonego do publicznego wglądu projektu planu miejscowego;
- art. 20 ust 1 ustawy o p.z.p. w zakresie konieczności rozpatrzenia uwag przez radę gminy.

Istotność powyższych naruszeń należy również kwalifikować przez pryzmat rozwiązań przestrzennych w nim przyjętych.

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.

W przedmiotowej sprawie, jako nieistotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, organ nadzoru uznał błędne odesłanie w ustaleniach § 3 pkt 1 uchwały, do ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne, zamiast odesłania do ustawy z 20 lipca 2017 r. Prawo wodne (Dz. U. poz. 1566 z późn. zm.).

Wziąwszy wszystkie powyższe okoliczności pod uwagę, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr XXXIX/460/2018 Rady Miejskiej w Łomiankach z 25 stycznia 2018 r. „w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru północnej części sołectwa Dziekanów Polski”, w zakresie ustaleń, o których mowa w *petitum* niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego, 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 Sipiера