



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA MAZOWIECKIEGO

Warszawa, dnia 24 listopada 2015 r.

Poz. 9362

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR LEX-I.4131.251.2015.MS1 WOJEWODY MAZOWIECKIEGO

z dnia 19 listopada 2015 r.

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 XII-124/2015 Rady Miejskiej w Wołominie z dnia 22 października 2015 r. „w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenu „osiedla Sławek II”, położonego pomiędzy ulicami: Geodetów, Głowackiego, Kleeberga do granicy obszaru obowiązującego planu (teren stolarni) w Wołominie”, w części dotyczącej ustaleń:

- § 17 ust. 2 uchwały;
- § 17 ust. 5 pkt 2 uchwały;
- § 17 ust. 6 pkt 2 uchwały;
- § 19 ust. 2 uchwały w zakresie sformułowania „(...) lub jako obiekty wbudowane w budynki mieszkalne jednorodzinne (...)”;
- § 19 ust. 4 pkt 2 uchwały;
- § 20 ust. 4 pkt 2 uchwały;
- zawartych w części graficznej, w odniesieniu do terenów oznaczonych symbolami: 1MN/U i 1P/U w zakresie, w jakim dopuszcza do zabudowy z pomieszczeniami na pobyt ludzi, w strefie ograniczenia zagospodarowania terenów wynikającą z przebiegu nadziemnej linii elektroenergetycznej 110 kV;
- zawartych w części graficznej, w odniesieniu do terenów oznaczonych symbolami: 2MN i 3MN w zakresie, w jakim dopuszcza do zabudowy z pomieszczeniami na pobyt ludzi, w strefie ograniczenia zagospodarowania terenów wynikającą z przebiegu nadziemnej linii elektroenergetycznej 15 kV.

UZASADNIENIE

Na sesji w dniu 22 października 2015 r. Rada Miejska w Wołominie, podjęła uchwałę Nr XII-124/2015 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenu „osiedla Sławek II”, położonego pomiędzy ulicami: Geodetów, Głowackiego, Kleeberga do granicy obszaru obowiązującego planu (teren stolarni) w Wołominie.”.

Uchwałę tę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 20 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2015 r. poz. 199 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);
- walory architektoniczne i krajobrazowe (art. 1 ust. 2 pkt 2);
- wymagania ochrony środowiska, w tym gospodarowania wodami i ochrony gruntów rolnych i leśnych (art. 1 ust. 2 pkt 3);
- wymagania ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej (art. 1 ust. 2 pkt 4);
- wymagania ochrony zdrowia oraz bezpieczeństwa ludzi i mienia (art. 1 ust. 2 pkt 5);
- prawo własności (art. 1 ust. 2 pkt 7).

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. W planie miejscowym określa się obowiązkowo, między innymi, przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania (ust. 2 pkt 1) i linie zabudowy (ust. 2 pkt 6). Ocenie legalności podlega zarówno treść uchwały przyjmującej plan miejscowy, jak i załączniki, czyli m.in. część graficzna. W judykaturze utrwalony jest pogląd, że ewidentna sprzeczność pomiędzy treścią uchwały a jej częścią graficzną narusza zasady sporządzenia planu miejscowego i w konsekwencji powoduje nieważność uchwały rady gminy w całości lub w części, zgodnie z art. 28 ww. ustawy. Co więcej sprzeczność taka stanowi również o naruszeniu § 8 ust. 2 zd. 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587), 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*”.

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 w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, w szczególności zaś w jego ustaleniach zawartych w § 3, 4 i 7.

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.

Stosownie do wymogu art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p., 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 miejscowym.

Zgodnie 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 2015 r. poz. 782 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”.

Tymczasem z ustaleń przedmiotowego planu miejscowego, zawartych w: § 17 ust. 5 pkt 2, § 17 ust. 6 pkt 2, § 19 ust. 4 pkt 2 oraz § 20 ust. 4 pkt 2 uchwały, w których określono „wielkość nowo wydzielonych działek budowlanych”, wynika, iż sformułowano ustalenia dotyczące procedury podziału nieruchomości. Tymczasem ustawa o gospodarce nieruchomościami wskazuje w sposób jednoznaczny, nie budzący jakichkolwiek wątpliwości interpretacyjnych, że są to dwie różne, odrębne procedury. Artykuł 1 ust. 1 ww. ustawy stanowi iż „Ustawa określa zasady: (...) 2) podziału nieruchomości; 3) scalania i podziału nieruchomości”. Powyższe wynika również z redakcji samej ustawy. Otóż na Dział 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.

Należy zwrócić uwagę na fakt, iż przepisy art. 15 ust. 2 i ust. 3 ustawy o p.z.p., **nie upoważniały rady gminy 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.). Biorąc pod uwagę fakt, iż uchwałę o przystąpieniu do sporządzania przedmiotowego planu miejscowego podjęto przed 21 października 2010 r. to organ uchwałodawczy nie był nawet uprawniony do formułowania ustaleń dotyczących określenia minimalnej powierzchni nowo wydzielonej działki budowlanej, bowiem ustalenia w tym zakresie dopuszczone zostały przez ustawodawcę na mocy art. 15 ust. 3 pkt 10 ustawy o p.z.p., jedynie dla procedur planistycznych rozpoczętych po zmianie ustawy o p.z.p.

Powyższe ustalenia planu należy potraktować, jako wykroczenie poza przyznane organom gminy, granice kompetencji do określenia w planie miejscowym. Przytoczone powyżej ustalenia wykraczają poza kompetencje, o których mowa w art. 7 Konstytucji RP, w związku z art. 15 ustawy o p.z.p., w szczególności zaś wyrażonym w jej ust. 2 pkt 8. Brak jest bowiem podstaw prawnych, by w planie miejscowym regulować kwestie dotyczące zasad i warunków 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).

Zawierając regulację odnoszącą się do podziałów nieruchomości, rada naruszyła tym samym dyspozycję art. 15 ust. 2 i ust. 3 ustawy o p.z.p., wykraczając poza zakres delegacji ustawowej określającej przedmiot, który ustawodawca przekazał radzie do regulacji w ramach miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Wkroczyła również w sferę uprawnień ustawowo zastrzeżonych dla organu wykonawczego gminy, bowiem to wójt, burmistrz albo prezydent miasta po przeprowadzeniu postępowania administracyjnego decyduje, czy podział jest dopuszczalny, czy też nie, a winno to wynikać z określonego planem przeznaczenia terenu oraz z możliwości zrealizowania określonych planem warunków zabudowy i oceniane będzie w postępowaniu administracyjnym.

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 Miejskiej w Wołominie, 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”*. Powyższe oznacza, że przy podejmowaniu przedmiotowej uchwały, Rada Miejska w Wołominie nie powinna wprowadzać do planu miejscowego regulacji, które wykraczają poza granice upoważnienia zawartego w przepisach: art. 15 ust. 2 i 3 ustawy o p.z.p. oraz § 3, 4 i 7 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Do naruszenia przepisów odrębnych, o których mowa w art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p., doszło w ustaleniach zawartych w:

- § 17 ust. 2 w związku z ustaleniami § 17 ust. 1 i ust. 3 uchwały;
- § 19 ust. 2 w związku z ustaleniami § 19 ust. 1 uchwały.

Dokonana przez organ nadzoru analiza treści ww. jednostek redakcyjnych:

- § 17 ust. 1 i 2 uchwały w brzmieniu: *„1. Dla terenów oznaczonych na rysunku planu symbolami **1MN - 5MN** ustala się przeznaczenie: 1) podstawowe: zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna w formie zabudowy wolnostojącej lub bliźniaczej; 2) uzupełniająca: usługi, usługi gastronomii i opieki zdrowotnej, z zastrzeżeniem pkt 3; 3) nie dopuszcza się usług związanych z obsługą motoryzacji w tym warsztatów naprawczych. 2. Dla terenów, o których mowa w ust. 1, ustala się możliwość realizacji przeznaczenia uzupełniającego stanowiącego nie więcej niż 30 % powierzchni użytkowej budynku mieszkaniowego jednorodzinnego w ramach jednej działki budowlanej. 3. Dla terenów, o których mowa w ust 1, ustala się realizację usług **wyłącznie jako obiekty wbudowane w budynki mieszkalne jednorodzinne.**”*;

- § 19 ust. 1 i 2 uchwały w brzmieniu: „1. Dla terenów oznaczonych na rysunku planu symbolami **IMN/U – 6MN/U** plan ustala przeznaczenie podstawowe: 1) zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna w formie zabudowy wolnostojącej lub bliźniaczej; 2) usługi, usługi gastronomii, opieki zdrowotnej i kultury. 2. Zabudowa mieszkaniowa i usługowa może być realizowana w dowolnych proporcjach w ramach jednej działki budowlanej, w samodzielnych budynkach lub **jako obiekty wbudowane w budynki mieszkalne jednorodzinne.**”

wskazuje, że ustalenia te pozostają w sprzeczności z definicją *budynku mieszkalnego jednorodzinnego*, o którym mowa w art. 3 pkt 2a ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2013 r., poz. 1409 z późn. zm.). Z przepisu tego jednoznacznie wynika, iż przez „*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*”. Przepis ten jednoznacznie stanowi, że wielkość lokalu użytkowego wydzielanego w budynku mieszkalnym jednorodzinym, ustala się określając jego powierzchnię całkowitą w odniesieniu do powierzchni całkowitej budynku oraz, że może ona wynosić maksymalnie 30 % powierzchni całkowitej budynku; W związku z powyższym, ustalenia uchwały naruszają dyspozycję ww. przepisu odrębnego, bowiem w uchwale nie określono powierzchni całkowitej lokalu użytkowego w odniesieniu do powierzchni całkowitej budynku, lecz ustalono powierzchnię użytkową tego lokalu w odniesieniu do powierzchni użytkowej budynku. Ponadto w planie dopuszczono do realizacji, w budynku mieszkalnym jednorodzinym usług *w dowolnych proporcjach*.

Powyższe stanowi o naruszeniu art. 3 pkt 2a ustawy Prawo budowlane, w związku z art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p., a więc zasad sprowadzania planu miejscowego, co na podstawie art. 28 ust.1 ustawy o p.z.p. oznacza konieczność stwierdzenia nieważności ustaleń:

- § 17 ust. 2 uchwały;
- § 19 ust. 2 uchwały w zakresie sformułowania „(...) *lub jako obiekty wbudowane w budynki mieszkalne jednorodzinne* (...)”.

Zgodnie z art. 1 ust. 2 pkt 5 ustawy o p.z.p., w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym uwzględnia się zwłaszcza m.in.: **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., zgodnie z którym, w planie miejscowym określa się bowiem szczególne warunki zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu, w tym zakaz zabudowy. Ponadto, z dyspozycji § 2 pkt 6 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wynika, że określenie sposobów zagospodarowania terenów oraz ograniczeń w ich użytkowaniu, w tym zakazu zabudowy, powinno odbywać się poprzez sformułowanie nakazów, zakazów, dopuszczeń i ograniczeń w zagospodarowaniu terenów.

W przedmiotowym przypadku zastosowanie będzie tu miał § 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), zgodnie z którym: „*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*”. 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.

Zgodnie z rysunkiem planu, w granicach obszaru objętego planem, znajdują się napowietrzne linie elektroenergetyczne 110 kV i 15 kV. Na rysunku planu w zasięgu strefy ograniczenia

zagospodarowania terenów wynikających z przebiegu nadziemnej linii elektroenergetycznej 110 kV znajdują się fragmenty terenów oznaczonych symbolami: **1P/U** i **1MN/U**, a także fragmenty terenów **2MN** i **3MN** w strefie ograniczenia zagospodarowania wynikających z przebiegu nadziemnej linii elektroenergetycznej 15 kV.

Ponadto stosownie do ustaleń:

- § 17 ust. 1 uchwały, dla terenów oznaczonych symbolami: **2MN** i **3MN** ustalono następujące przeznaczenie: „1) podstawowe: zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna w formie zabudowy wolnostojącej lub bliźniaczej; 2) uzupełniająca: usługi, usługi gastronomii i opieki zdrowotnej, (...)”.
- § 19 ust. 1 uchwały, dla terenu oznaczonego symbolem **1MN/U** ustalono następujące „**przeznaczenie podstawowe**: 1) zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna w formie zabudowy wolnostojącej lub bliźniaczej; 2) usługi, usługi gastronomii, opieki zdrowotnej i kultury.”;
- § 20 ust. 1 uchwały, dla terenów oznaczonych symbolami: **1P/U** ustalono „**przeznaczenie podstawowe**: 1) zabudowa usługowa; 2) zabudowa produkcyjna.”.

Z analizy rysunku planu wynika, że na terenach oznaczonych symbolami: **1P/U**, **1MN/U**, oraz **2MN** i **3MN** wyznaczono nieprzekraczalne linie zabudowy w granicach strefy ograniczenia zagospodarowania od linii elektroenergetycznej 110 kV 15 kV, umożliwiając tym samym lokalizację projektowanej zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, usługowej i produkcyjnej w zasięgu tego obszaru, a więc zabudowy **z pomieszczeniami na pobyt ludzi**.

Możliwość lokalizacji zabudowy, bezpośrednio pod linią elektroenergetyczną 110 kV i 15 kV oraz w „strefy ograniczenia zagospodarowania terenów” tych linii, wynika także z ustaleń dotyczących określenia i obowiązywania wyznaczonych na rysunku planu nieprzekraczalnych linii zabudowy, zawartych w:

- § 3 ust. 1 pkt 3 uchwały, w brzmieniu: „Ilekróć w uchwale jest mowa o: (...) 3) nieprzekraczalnych liniach zabudowy – należy przez to rozumieć linię ograniczającą fragment terenu, na którym dopuszcza się budynki oraz określone w ustaleniach planu budowle; linia ta nie dotyczy balkonów, wykuszy, loggii, gzymsów, okapów, zadaszeń nad wejściami do budynków, elementów odwodnienia, elementów wystroju elewacji, schodów prowadzących do budynków, pochylni i innych podobnych elementów budynków wysuniętych na odległość nie większą niż 1,5 m, których zasięg może być ograniczony w ustaleniach planu;”;
- § 5 ust. 1 pkt 3 uchwały, w brzmieniu: „1. Następujące oznaczenia graficzne na rysunku planu są obowiązującymi ustaleniami planu: (...) 3) nieprzekraczalne linie zabudowy; (...)”;
- § 7 pkt 1 uchwały, w brzmieniu: „W zakresie ochrony i kształtowania ładu przestrzennego ustala się: 1) lokalizację nowych budynków przy zachowaniu określonych na rysunku planu nieprzekraczalnych linii zabudowy;”.
- § 12 ust. 6 pkt 9 uchwały, w brzmieniu: „6. W zakresie zasilania w energię elektryczną plan ustala: (...) 9) w strefach oddziaływania pola elektromagnetycznego od linii elektroenergetycznych wyznaczonych na rysunku planu, zabudowę należy lokalizować zgodnie z przepisami odrębnymi.”.

Z przytoczonych powyżej zapisów uchwały wynika, że realizacja zabudowy, w tym obszarze powinna uwzględniać przepisy odrębne z zakresu bezpieczeństwa, jednak w uchwale nie określono szczegółowych warunków zagospodarowania terenu oraz ograniczeń w zabudowie wynikających z przepisów odrębnych.

Zdaniem organu nadzoru, zawarcie w planie miejscowym ustaleń odwołujących się do stosowania i uwzględniania przepisów odrębnych, winno być realizowane poprzez „**konsumpcję tych przepisów**” w ustaleniach planistycznych. Nie może być uznane za spełnienie zastosowania przepisów odrębnych ustanowienie w uchwale wyłącznie odwołania się do tych przepisów,

(vide § 12 ust. 6 pkt 9 uchwały) a jednocześnie sporządzenie rysunku planu z naruszeniem tych przepisów.

Biorąc pod uwagę wskazane powyżej przepisy oraz ustalenia planu, w których umożliwiono na terenach oznaczonych symbolami: 1P/U, 1MN/U, 2MN, 3MN, lokalizowanie zabudowy przeznaczonej na pobyt ludzi w zasięgu „strefy ograniczenia zagospodarowania terenów” wzdłuż linii elektroenergetycznej 110 kV i 15 kV, w związku z wyznaczeniem na rysunku planu nieprzekraczalnych linii zabudowy w tym obszarze, stwierdzić należy, że uchwała narusza przepisy § 314, w związku z 4 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, w zakresie ochrony przed promieniowaniem jonizującym i polami elektromagnetycznymi oraz przepisy: art. 1 ust. 2 pkt 5, art. 15 ust. 1, art. 15 ust. 2 pkt 9 ustawy o p.z.p. oraz § 2 pkt 6 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Wskazać przy tym należy, iż ustalenia planu miejscowego winny uwzględniać przepisy odrębne w dostosowaniu do przyjętych rozwiązań przestrzennych. Ponadto ograniczenia w zagospodarowaniu i zabudowie stanowią ustalenia planu miejscowego, stosownie do dyspozycji art. 15 ust. 2 pkt 9 ustawy o p.z.p.

Organ nadzoru wskazuje, że zgodnie z wymogiem 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 konieczności stwierdzenia nieważności uchwały, bez ich wartościowania z uwagi na stopień naruszeń. Naruszenia te legły u podstaw wydanego rozstrzygnięcia nadzorczego, przy czym wskazać należy, iż organ nadzoru nie ma możliwości redagowania uchwały, lecz może jedynie stwierdzić jej nieważność w zakresie dotkniętym wadą prawną.

Wziąwszy wszystkie powyższe okoliczności pod uwagę, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr XII-124/2015 Rady Miejskiej w Wołominie z dnia 22 października 2015 r. „w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenu „osiedla Sławek II”, położonego pomiędzy ulicami: Geodetów, Głowackiego, Kleeberga do granicy obszaru obowiązującego planu (teren stolarni) w Wołominie”, w części dotyczącej ustaleń:

- § 17 ust. 2 uchwały;
- § 17 ust. 5 pkt 2 uchwały;
- § 17 ust. 6 pkt 2 uchwały;
- § 19 ust. 2 uchwały w zakresie sformułowania „(...) lub jako obiekty wbudowane w budynki mieszkalne jednorodzinne (...)”;
- § 19 ust. 4 pkt 2 uchwały;
- § 20 ust. 4 pkt 2 uchwały;
- zawartych w części graficznej, w odniesieniu do terenów oznaczonych symbolami: 1MN/U i 1P/U w zakresie, w jakim dopuszcza do zabudowy z pomieszczeniami na pobyt ludzi, w strefie ograniczenia zagospodarowania terenów wynikającą z przebiegu nadziemnej linii elektroenergetycznej 110 kV;
- zawartych w części graficznej, w odniesieniu do terenów oznaczonych symbolami: 2MN i 3MN w zakresie, w jakim dopuszcza do zabudowy z pomieszczeniami na pobyt ludzi, w strefie ograniczenia zagospodarowania terenów wynikającą z przebiegu nadziemnej linii elektroenergetycznej 15 kV,

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:
Jacek Kozłowski