



Łomianki, 27 grudnia 2021 r.

nr sprawy: WAO.152.7.2021

W odpowiedzi na Pani petycję z dnia 26 października 2021 roku (wpływ do Urzędu Miejskiego w Łomiankach w dniu 29 października 2021 roku) w sprawie zmiany obowiązującego planu miejscowego „Kiełpin Poduchowny” – Uchwała Nr LIV/409/2010 Rady Miejskiej w Łomiankach z dnia 17 września 2010 r. – w następującym zakresie:

- Zmiana przeznaczenia terenu oznaczonych symbolem US/UT3 (usługi sportu, rekreacji i turystyki) pod zabudowę mieszkaniową jednorodzinną,
- Zmiana przeznaczenia terenu oznaczonego symbolem KDGP (droga główna ruchu przyspieszonego) – likwidacja rezerwy terenowej (Wnioskodawcy nie wskazali jakie zagospodarowanie zgodnie z ich wolą powinno pojawić się w obszarze rezerwy terenowej drogi publicznej).

W uzasadnieniu, przedstawiono następującą argumentację:

1. Zdaniem Wnioskodawców, obecne rozwiązania planistyczne godzą w ich konstytucyjne prawo własności. Przypominają, o tym, że prawo własności podlega ochronie prawnej, oraz że ochrona prawna jest równa dla wszystkich. Uznają, że nie ma wystarczających przesłanek pozwalających na ingerencję w ich własność dla dobra ogółu.
2. Wnioskodawcy uważają, że ze względu na rozdrobnienie własności nie jest możliwe zagospodarowanie terenów oznaczonych symbolem US/UT3 zgodnie z obecnym przeznaczeniem. Uważają, że zmiana przeznaczenia tych terenów na zabudowę mieszkaniową jednorodzinną pozwoli „rozsądnie” zagospodarować teren należący do wnoszących petycję. Zarzucają, że obecne przeznaczenie terenu nie uwzględnia potrzeb mieszkańców tego rejonu. Uważają, że zmiana przeznaczenia terenu w tym obszarze jest „celowo blokowana tylko i wyłącznie kosztem obecnych mieszkańców, którzy chcieliby zamieszkać na tym terenie”.
3. Wnioskodawcy uważają, że obecne założenia urbanistyczne związane z drogą KDGP nie odpowiadają potrzebom właścicieli gruntów i wkraczają w sferę ich prawa własności. Zwracają uwagę, że inwestycja drogowa nie jest ujęta do realizacji w programach szczebla krajowego, ani wojewódzkiego, jednak wskazują, że ujęto ją w Planie zagospodarowania przestrzennego województwa mazowieckiego jako postulat do ujęcia w kierunkach zagospodarowania przestrzennego Miejskiego Obszaru Funkcjonalnego Warszawy. Wskazują,

4. że w świetle obecnie obowiązujących przepisów lokalizacja nowej drogi nie musi być zgodna z obowiązującymi planami miejscowymi, uznając, że wobec tego obecnie obowiązujący MPZP jest „wadliwy, nieprawdziwy i nierzetelny”. Wnioskodawcy uważają, że Urząd Miejski ustosunkował się do sprawy w sposób ogólny i nie wykazuje „woli odpowiedniego działania celem wyjaśnienia tematu” oraz, że „inwestycja jest procesowana bez jakiegokolwiek uzasadnienia”. Wskazują, że utworzenie rezerwy terenowej pod drogę nie ma odzwierciedlenia w dokumentach strategicznych gminy oraz, że realizacja drogi będzie wymagała przeprowadzenia wywłaszczeń i wypłaty odszkodowań, a koszty odszkodowań mogą przewyższyć potencjalną korzyść związaną z inwestycją. Wnoszący petycję zwrócili się z prośbą o wskazanie organu odpowiedzialnego za podejmowanie rozstrzygnięć związanych z ustanowieniem rezerwy terenowej, aby mogli zwrócić się o odszkodowania.

Argumentacja podsumowana jest słowami: *Potwierdzeniem tej oceny jest fakt braku zainteresowania nad problemami, wnioskami mieszkańców. W trosce o środowisko i zrównoważony rozwój miejscowości, a także o dobrostan mieszkańców stanowczo nie zgadzamy się na brak chęci zmiany Planu Zagospodarowania Miejscowego. Stanowi to naruszenie potrzeb i oczekiwań obecnych i przyszłych mieszkańców, którzy od Urzędu oczekują, że jako naczelną zasadę będzie preferował ochronę interesów mieszkańców gminy a nie swój prywatny interes. Dodatkowo wskazujemy, iż w przedmiocie zmiany planu były i są składane wnioski o zmianę obowiązującego planu.*

Poniżej przedstawiam stanowisko w sprawie, której dotyczy Petycja.

Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego „Kiełpin Poduchowny” – uchwalony Uchwałą Nr LIV/409/2010 z 17 września 2010 r. – wprowadza szereg ustaleń względem nieruchomości położonych w miejscowości Kiełpin Poduchowny, w tym ustala przebieg rezerwy planowanej drogi głównej ruchu przyspieszonego KDGP (jest to korytarz tzw. Legionowskiej Trasy Mostowej), a na wschód od pasa drogowego wyznacza kompleks o powierzchni ok 3,68 ha przeznaczony pod usługi sportu, rekreacji i turystyki. Przeznaczenia te są kwestionowane przez Wnioskodawców składających petycję.

Odnosząc się do argumentacji streszczonej w pkt 1, a więc kwestii naruszenia praw konstytucyjnych, nie można uznać jej za poprawną. Oczywistym jest, że prawo własności jest chronione, jednakże należy pamiętać, że zasada ta nie ma charakteru bezwzględnego, a prawo własności może podlegać pewnym ograniczeniom. Sądy wielokrotnie badały tę kwestię zarówno w kontekście art. 64 Konstytucji RP, jak i w kontekście art. 140 Kodeksu Cywilnego. Stwierdza to chociażby Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 22 maja 2020 r. (II OSK 2379/19): *Przedstawiona przez skarżącą wykładnia funkcjonalna tych przepisów nie jest prawidłowa, bowiem opiera się przede wszystkim na przyjęciu założenia, że skarżąca powinna mieć możliwość zabudowania nieruchomości zgodnie ze swoją wolą, co jednak pozostaje w sprzeczności z zasadami planowania i zagospodarowania przestrzennego. Zasady te stanowią natomiast uzasadnione ograniczenie prawa własności, które nie jest prawem o charakterze absolutnym i może podlegać ograniczeniom ustawowym (art. 64 § 3 Konstytucji RP). Tego rodzaju ograniczeniem są przepisy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, które stanowią upoważnienie do uchwalenia miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, czy w wyroku z dnia 20 października 2020 r. (II OSK 1989/19): *Wprawdzie prawo własności jest chronione konstytucyjnie (art. 21 ust. 1 Konstytucji RP) i znajduje także ochronę w przepisach Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności (w szczególności w art. 6 ust. 1 oraz art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji), nie jest jednak prawem**

ŁOMIANKI

miasto możliwości

bezwzględny. Doznaje w określonych sytuacjach ograniczeń. Dopuszcza je Konstytucja RP w art. 64 ust. 3 stanowiąc, że własność może być ograniczona, przy czym tylko w drodze ustawy i tylko w takim zakresie w jakim nie narusza to istoty prawa własności, a więc z poszanowaniem zasady proporcjonalności, tj. zakazem nadmiernej w stosunku do chronionej wartości ingerencji w sferę praw i wolności jednostki. Ingerencja w sferę prawa własności musi zatem pozostawać w racjonalnej i odpowiedniej proporcji do celów, dla osiągnięcia których ustanawia się określone ograniczenia. Takimi przepisami ustawowymi dającymi podstawę do ograniczenia prawa własności są m.in. regulacje zawarte w ustawie z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, upoważniające gminy do uchwalania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego (art. 3 ust. 1 u.p.z.p.). Oczywistym jest, że plan zagospodarowania przestrzennego może wkraczać w sferę wykonywania prawa własności (art. 140 k.c.). Ustalenia planów zagospodarowania przestrzennego zawierają ograniczenia w zakresie władztwa nad gruntem.

Analizując powyższe, należy stwierdzić, że uchwalenie planu miejscowego, który w swoich ustaleniach nie jest zbieżny z wolą właściciela gruntu, nie stanowi automatycznie naruszenia konstytucyjnego prawa własności. Zrozumiałe jest, że w przypadku, gdy przepisy miejscowe przewidują inne przeznaczenie gruntu, niż wynikałoby to z woli właściciela gruntu, może mieć on subiektywne odczucie, że jego prawo własności zostało naruszone. Uznanie, że ustalenie przeznaczenia sprzecznego z wolą właściciela danego gruntu, prowadziłoby bezwzględnie do naruszenia przepisów Konstytucji RP czy Kodeksu Cywilnego, w praktyce uniemożliwiłoby funkcjonowanie systemu planowania przestrzennego i mogłoby prowadzić do wniosku, że każdy obywatel Polski może rozporządzać swoją własnością w sposób zupełnie dowolny, bez żadnych ograniczeń. Należy w tym miejscu podkreślić, że system planowania przestrzennego został skonstruowany w sposób uwzględniający omawianą ochronę prawa własności – również w kontekście nadania każdemu obywatelowi prawa do ubiegania się o stosowne odszkodowania. Po pierwsze, Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tj. Dz. U. z 2021 r. poz. 1372 z późn. zm.) przewiduje możliwość złożenia skargi na każdą uchwałę – w tym na uchwałę w przedmiocie uchwalenia MPZP, w przypadku kiedy skarżona uchwała narusza interes prawny właściciela lub użytkownika gruntu. Stanowi o tym art. 101. Po drugie, Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 741 z późn. zm.) zapewnia ochronę właścicielom gruntów poprzez przepisy art. 36, który umożliwia ubieganie się o odszkodowanie w przypadku, gdy regulacje planu miejscowego negatywnie oddziałują na możliwość korzystania z nieruchomości lub jej części w sposób dotychczasowy lub zgodnie z jej dotychczasowym przeznaczeniem.

Podsumowując powyższy wywód, nie ma podstaw by zgodzić się z twierdzeniem, że Uchwała Nr LIV/409/2010 Rady Miejskiej w Łomiankach z dnia 17 września 2010 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego „Kiełpin Poduchowny” narusza konstytucyjną ochronę prawa własności osób składających petycję.

Odnosząc się do argumentacji streszczonej w pkt 2, a więc twierdzenia, że zmiana przeznaczenia z terenów sportu, rekreacji i turystyki na tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej umożliwi racjonalne ich zagospodarowanie, należy stwierdzić, że jest ona nietrafna. Mieszkańcy tłumaczą, że „ze względu na areal tego terenu [US/UT3], rozdrobnioną własność, użytkowanie terenu zgodnie z zapisami obowiązującego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jest nierealne.” – omawiany teren, a więc jednostka planistyczna oznaczona symbolem US/UT3 ma ok 3,68 ha

ŁOMIANKI

miasto możliwości

powierzchni. Sięgając do ustaleń szczegółowych ww. uchwały można stwierdzić, że minimalna powierzchnia działki budowlanej przewidziana dla tego terenu to 0,5 ha. Sam teren US/UT3 jest terenem o regularnym, prostokątnym kształcie. Sytuacja planistyczna i ewidencyjna jest przedstawiona graficznie na rysunkach 1 i 2. Już prosta analiza matematyczna prowadzi do wniosku, że na omawianym terenie można wydzielić ok 7 nieruchomości o kształtnych, regularnych granicach (co miałyby pozytywny wpływ na ich funkcjonalność) – obecnie jest tam 17 działek ewidencyjnych o niekorzystnych cechach geometrycznych. Oznacza to, że celem utworzenia nieruchomości zgodnych z planem musiałyby dojść do połączenia i ponownego podziału obecnych nieruchomości. Takie działanie nie jest procesem nadzwyczajnym, a argumentacja dotycząca tej sprawy została przedstawiona jednej z osób, które podpisały Petycję w piśmie znak WGG.6722.19.2021 z dnia 6 października 2021 r., w którym zawarto następujące wyjaśnienia:

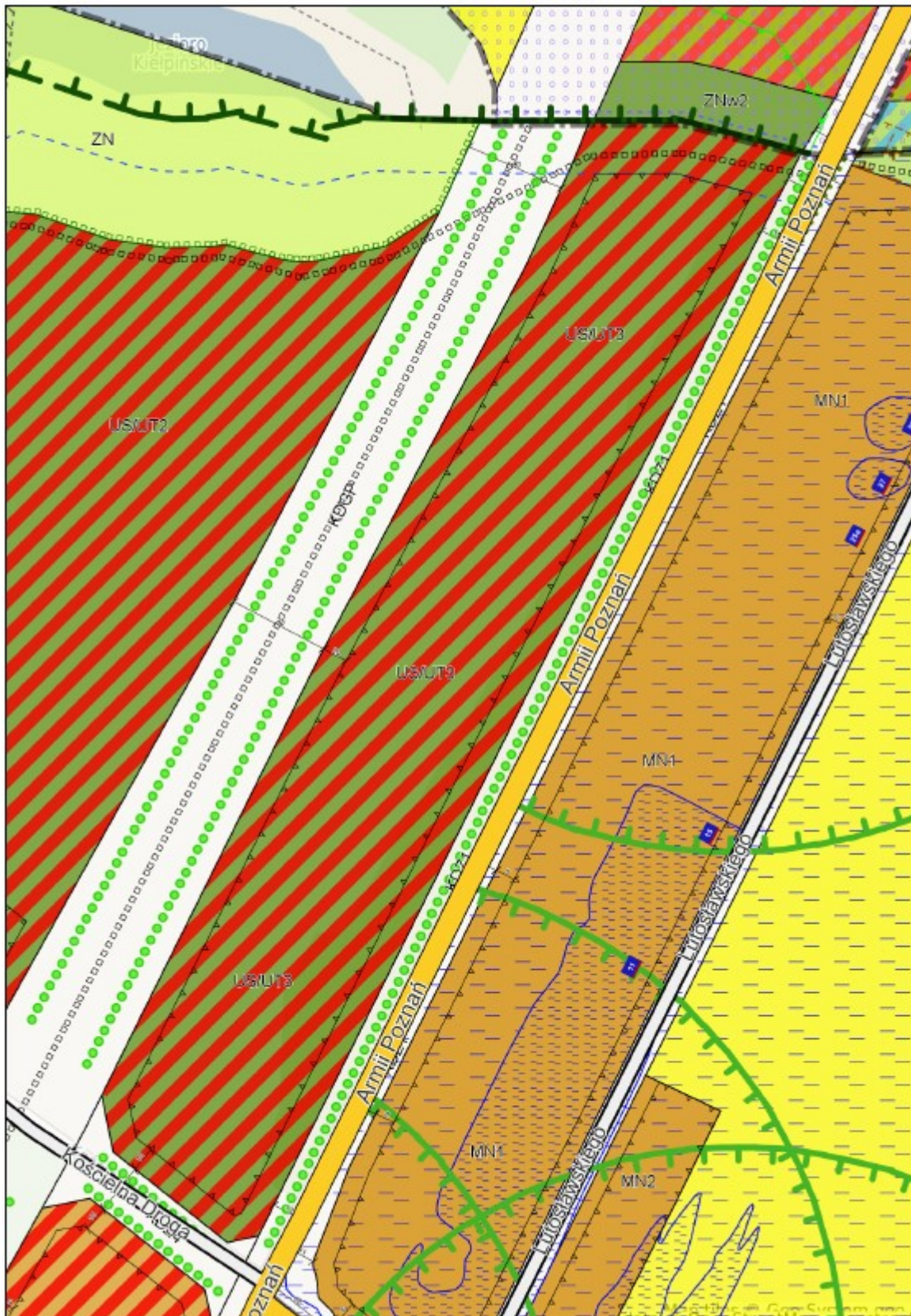
Zgodnie z orzecznictwem sądowym, podziały geodezyjne pełnią rolę służebną wobec ustaleń planu miejscowego, a nie na odwrót. Teza ta zawarta jest chociażby w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 5 lipca 2017 r. I OSK 2603/15. Plan miejscowy jest narzędziem wprowadzania ładu przestrzennego, a parametry jakie muszą spełniać działki budowlane ustalone są po to, by nieruchomości te mogłyby być z powodzeniem wykorzystane do realizacji ustaleń planu. W tej sytuacji należy więc podjąć działania mające na celu dostosowanie granic nieruchomości do ram jakie stwarza plan miejscowy, a nie plan miejscowy dostosowywać do parametrów nieruchomości. Zarówno działka nr 143/1, jak i działki położone w jej sąsiedztwie, mają kształt granic charakterystyczny dla układu łanowego, będącego pokłosiem prowadzonej tam niegdyś gospodarki rolnej (bardzo długie i bardzo wąskie działki). Żadne przeznaczenie inwestycyjne (niezależnie od ustaleń szczegółowych planu) nie będzie mogło być dobrze i w pełni funkcjonalnie wykorzystane na tego typu nieruchomości. Po dostosowaniu granic (zapewnieniu odpowiednich frontów nieruchomości oraz minimalnych powierzchni) tych działek przez ich właścicieli, działki te będą mogły być w pełni funkcjonalne jako nieruchomości przeznaczone pod usługi sportu, rekreacji i turystyki. W świetle ustaleń obowiązującego planu miejscowego (§ 4 ust. 1 pkt 26 MPZP) są to tereny przeznaczone pod działalność urzędzeń, obiektów i ośrodków: sportowych, sportowo-rekreacyjnych i rehabilitacyjnych. W ramach przeznaczenia uzupełniającego, w ww. obiektach mogą znaleźć się mieszkania integralnie związane z prowadzoną działalnością usługową (§ 58 pkt 2 lit. c MPZP). Ośrodki sportowe, sportowo-rekreacyjne i rehabilitacyjne to bardzo szeroka gama obiektów, które z powodzeniem mogą umożliwić prowadzenie działalności gospodarczej i czerpanie z tego korzyści. Zgodnie z wskaźnikami zagospodarowania terenu ustalonymi w planie dla terenu US/UT3, na działce o powierzchni 5000 m² może powstać obiekt o powierzchni całkowitej od 500 do 1000 m² (z zachowaniem 80% powierzchni biologicznie czynnej), wysokości do 9 metrów.

Powyższe stanowisko pozostaje nadal aktualne. Należy zwrócić uwagę, że również w przypadku przeznaczenia omawianych nieruchomości pod zabudowę mieszkaniową jednorodzinną, właściciele działek musieliby współdziałać i przeobrazić strukturę ewidencyjną tego terenu, ponieważ obecnie, większość działek ma szerokość od ok 5 do 13 m i długość ok 470 m, a większość z nich ma dostęp do sieci drogowej od strony południowej, tzn. Kościelnej Drogi. Nie ma możliwości, by właściciele tych działek mogli samodzielnie, a jednocześnie racjonalnie gospodarować swoimi nieruchomościami przy przeznaczeniu ich pod zabudowę mieszkaniową jednorodzinną i wyznaczeniu mniejszych minimalnych powierzchni nowowydzielanych działek budowlanych. Wynika to również z tego, że każda nowa działka musiałaby mieć zapewniony dostęp do drogi publicznej, a więc mieszkańcy musieliby dojść wspólnie do porozumienia w kwestii wytyczenia sieci dróg wewnętrznych obsługujących ten teren lub zdecydować się na przeprowadzenie procedury scalenia i podziału

ŁOMIANKI

miasto możliwości

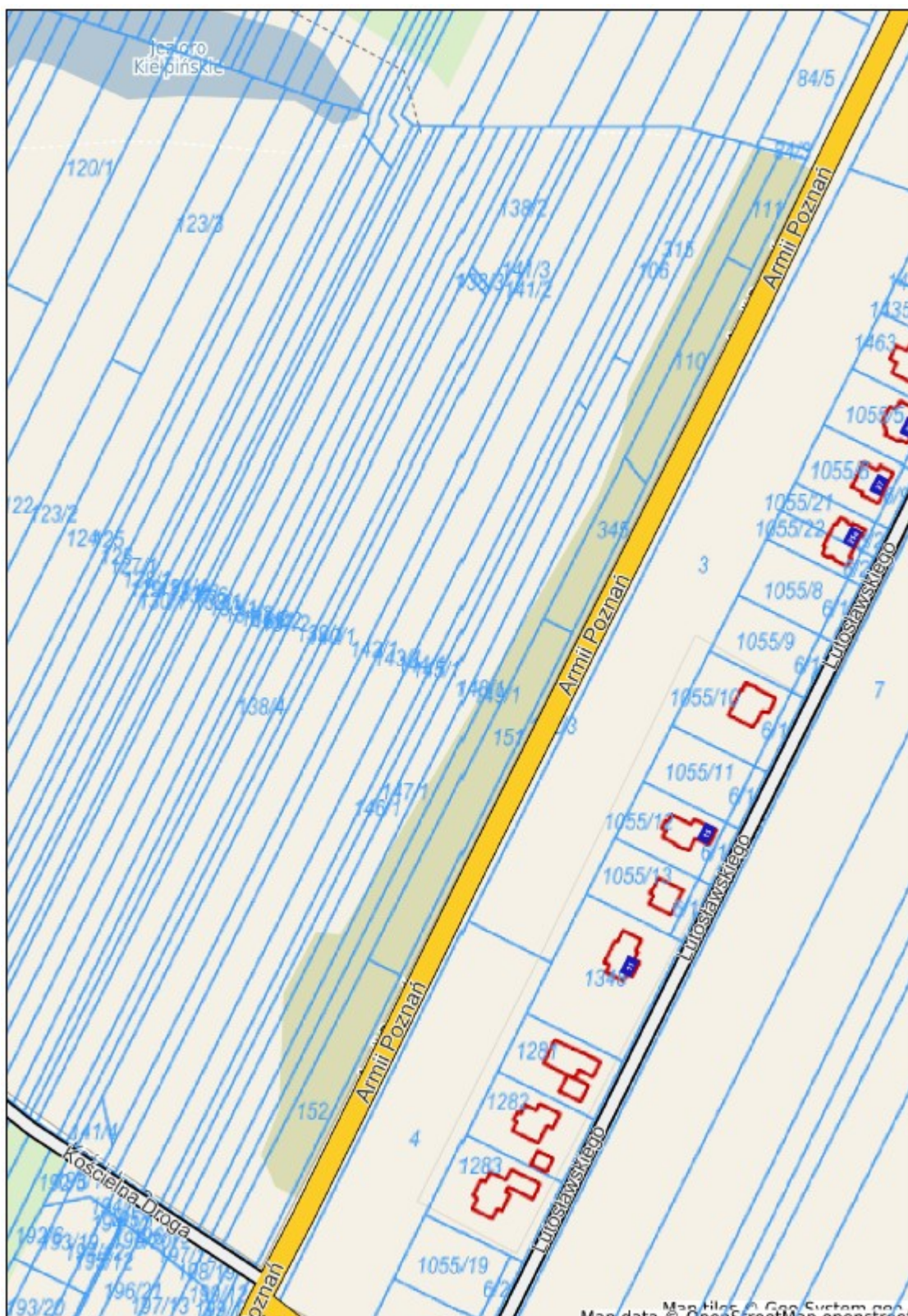
nieruchomości o której mowa w Rozdziale 2 Ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 1899 z późn. zm.).



Rysunek 1. Fragment planu miejscowego „Kiełpin Poduchowny” z widocznym obszarem US/UT3 w centrum rysunku (zielono-czerwone kreskowanie) oraz rezerwą planowanej drogi KDGP (biały pas) położoną na zachód od terenu US/UT3. Źródło: www.lomianki.e-mapa.net

ŁOMIANKI

miasto możliwości



Rysunek 2. Mapa obszaru przedstawionego na Rysunku 1. z widocznym przebiegiem granic działek ewidencyjnych. Źródło: www.lomianki.e-mapa.net

ŁOMIANKI

miasto możliwości

Powyższe udowadnia, że uzasadnianie konieczności dokonania zmiany planu miejscowego ze względu na rozdrobnienie nieruchomości nie jest trafione. Poprawienie struktury geodezyjnej zawsze będzie potrzebne, niezależnie od tego, czy tereny te pozostaną przeznaczone pod sport, rekreację i turystykę, czy byłyby to tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej.

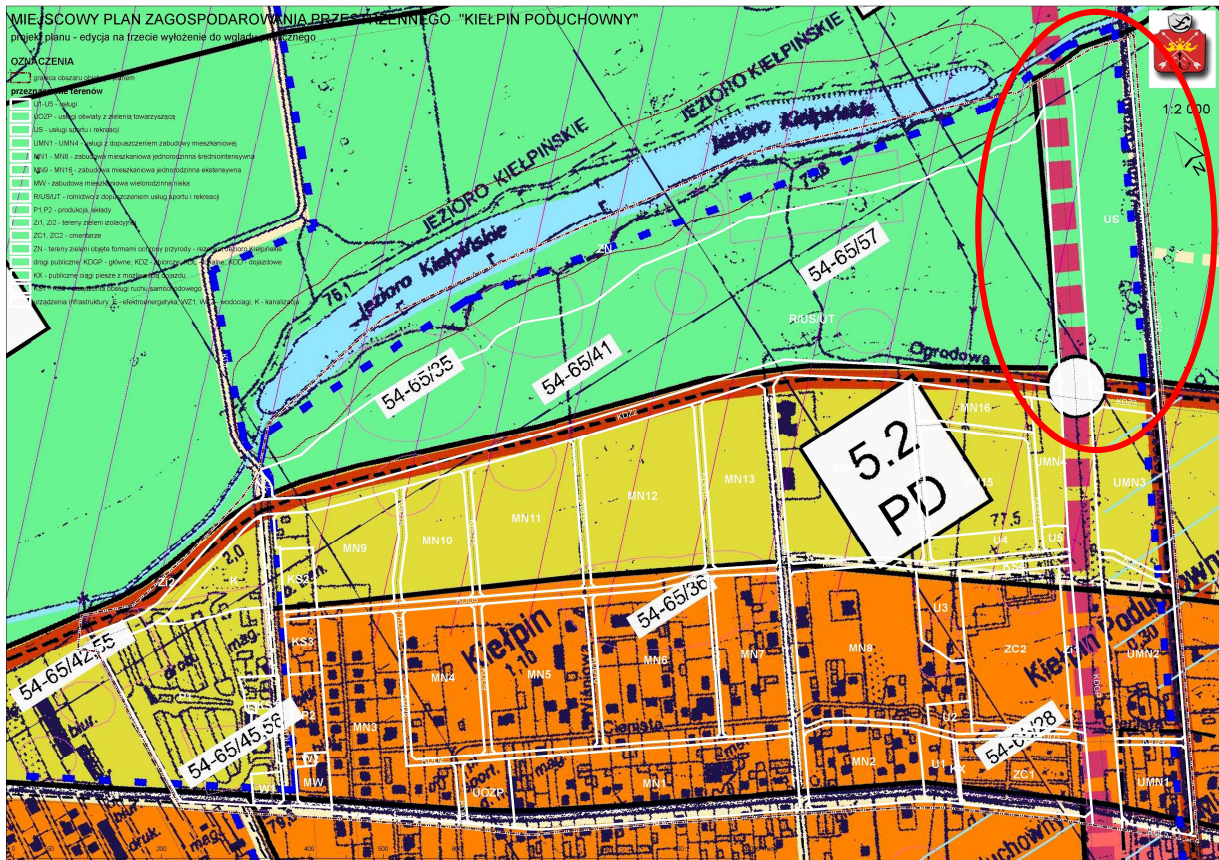
Warto zwrócić uwagę na fakt, że w treści Petycji zauważono, że Gmina Łomianki boryka się z dużym ruchem i problematycznymi codziennymi dojazdami, a mimo to wystąpiono o likwidację jednego z głównych, planowanych ciągów komunikacyjnych gminy, który w przyszłości mógłby stać się jednym z kluczowych rdzeni komunikacyjnych.

Przechodząc zaś do rzekomego „celowego blokowania [zabudowy mieszkaniowej] tylko i wyłącznie kosztem obecnych mieszkańców, którzy chcieliby zamieszkać na tym terenie” zwracam uwagę na to, co leży u podstaw sporządzania planów miejscowych. Przepisy ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nakazują bowiem organom gminy zachowanie zgodności miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego z ustaleniami studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego podczas sporządzania i uchwalania MPZP – wynika to z art. 9 ust. 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Drugi z wymienionych dokumentów wyraża natomiast politykę przestrzenną gminy uwzględniając m. in. ustalenia strategii rozwoju województwa i planu zagospodarowania przestrzennego województwa, a także strategii rozwoju ponadlokalnego oraz strategii rozwoju gminy – jest więc również dokumentem o charakterze strategicznym. Przekładając przedstawione informacje na przypadek obecnie obowiązującego MPZP „Kiełpin Południe”, należy zwrócić uwagę na fakt, że w dacie uchwalenia planu, obowiązywało Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta i gminy Łomianki, zatwierdzone uchwałą Nr XLIII/293/2006 Rady Miejskiej w Łomiankach z dnia 11 lipca 2006 r., zgodnie z którym, w miejscu obecnie planowanej drogi głównej ruchu przyspieszonego KDGP planowana była tzw. Legionowska Trasa Mostowa, natomiast sama północna część planu położona była w jednostce 4.2. dla której Studium przewidywało jako funkcję podstawową usługi sportu i rekreacji. Graficzna prezentacja ww. stref z naniesieniem zarysu linii rozgraniczających MPZP „Kiełpin Poduchowny” przedstawiona jest na Rysunku 3. Rada Miejska w Łomiankach, wyraziła politykę przestrzenną w ww. dokumencie. Widać na nim wyraźnie – co potwierdza również Rysunek 3, że ul. Kościelna Droga stanowiła wówczas granicę między strefą w której dopuszczono rozwój mieszkalnictwa (strefa 5.2), a terenami sportu i rekreacji położonymi na północ od nich (oznaczone na Rysunku 3 kolorem zielonym). Przy tak wyraźnie postawionej granicy trudno jest stwierdzić, że ustalenia planistyczne były wymierzone w jakąkolwiek grupę mieszkańców, jako celowe ich blokowanie w kwestiach inwestycyjnych. Raczej prawdopodobnym wydaje się być, że Rada Miejska uznała, że ul. Kościelna Droga stanowi niejako naturalną granicę między terenami predysponowanymi do rozwoju budownictwa mieszkaniowego, a terenami sportu i rekreacji. Warto podkreślić, że strefa usług sportu i rekreacji stanowi bufor między silnie rozwiniętą lub rozwijającą się tkanką urbanistyczną, a terenami cennymi przyrodniczo, rozciągającymi się m. in. wzdłuż Jeziora Kiełpińskiego i Strugi. Ustalenia dla tejże strefy są dobrym kompromisem, pomiędzy celami ochrony systemu przyrodniczego, a zachowaniem możliwości inwestycyjnych, bowiem – co potwierdzają ustalenia planu miejscowego – możliwe jest ich zainwestowanie. Plan miejscowy przewiduje tam lokalizację obiektów sportu i rekreacji (w tym budynków np. ośrodków sportowych, sportowo-rekreacyjnych, czy rehabilitacyjnych) z wysokim współczynnikiem powierzchni biologicznie czynnej. Takie rozwiązanie umożliwia m. in. prowadzenie działalności gospodarczej, która przyczyni się do

ŁOMIANKI

miasto możliwości

zmniejszenia presji urbanistycznej na tereny cenne przyrodniczo (poprzez stosunkowo ekstensywny charakter inwestycji, duże działki i wysoki współczynnik PBC), a jednocześnie będzie stanowiła dobre uzupełnienie okolicznej zabudowy mieszkaniowej, której mieszkańcy mogą być potencjalnymi klientami i użytkownikami obiektów sportowych mogących powstać na terenach US/UT3.



Rysunek 3. Linie rozgraniczające MPZP „Kielpin Poduchowny” (białe linie) naniesione na rysunek Studium z 2006 r. Kolorem czerwonym oznaczone jest miejsce, którego dotyczy Petycja. Źródło: zasoby Urzędu Miejskiego w Łomiankach

Podkreślić należy, że omawiane wyżej Studium jest już dokumentem nieobowiązującym. Obecnie obowiązuje Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Miasta i Gminy Łomianki – Uchwała Nr IX/90/2015 Rady Miejskiej w Łomiankach z dnia 13 sierpnia 2015 r. Zgodnie z jego ustaleniami, sytuacja przedmiotowego terenu nie uległa zmianom – zarówno teren US/UT3 znajduje się w strefie, w której nie jest planowany rozwój mieszkalnictwa, jak i nadal widnieje w nim korytarz Legionowskiej Trasy Mostowej. Fragment rysunku obecnie obowiązującego Studium prezentuje Rysunek 4. Zgodnie z nim, polityka przestrzenna gminy jest ukierunkowana na pozostawienie terenu US/UT3, ponieważ został on włączony do strefy 3 – Dolina Łomiankowska – Rolnictwo i Rekreacja. Ustalenia dla tejże strefy przewidują następujące przeznaczenia terenów:

dominujące:

- 1) tereny objęte formami ochrony przyrody
- 2) tereny wód powierzchniowych śródlądowych
- 3) tereny rolnicze
- 4) tereny zabudowy zagrodowej, w tym gospodarstwa agroturystyczne

dopełniające:

- 5) tereny zieleni urządzonej
- 6) tereny sportu i rekreacji (w tym turystyka)*
- 7) tereny zabudowy usługowej - obiekty użyteczności publicznej*

*w granicach obowiązującego mpzp Kielpin Poduchowny



Rysunek 4. Fragment obecnie obowiązującego Studium, teren którego dotyczy Petycja oznaczony czerwonym prostokątem. Obszar oznaczony kolorem zielonym to strefa 3 – Dolina Łomiankowska – Rolnictwo i Rekreacja. Obszar przecięty jest korytarzem ekologicznym (zielone kółka) oraz obszarem funkcjonalnego układu terenów zieleni starorzecza Wisły do rewitalizacji (zielony szraf). Źródło: zasoby Urzędu Miejskiego w Łomiankach

Powyższe udowadnia, że polityka przestrzenna gminy – określona uchwałą Rady Miejskiej – pozostała niezmienna w kwestii zachowania terenów usług sportu, rekreacji i turystyki, a dokumenty – zarówno obecnie, jak i poprzednio obowiązujące potwierdzają wieloletni charakter planowania wyżej opisanych funkcji. Podkreślić należy, że jeszcze przed rokiem, a dokładnie 17 grudnia 2020 r., Rada Miejska w Łomiankach podjęła Uchwałę Nr XXXII/286/2020 w sprawie oceny aktualności Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Miasta i Gminy Łomianki oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Zgodnie z ww. uchwałą, Rada Miejska uznała, że obecnie obowiązujące Studium jest aktualne (§ 2 ust. 1 pkt 1 ww. Uchwały), w uzasadnieniu do Uchwały zaś wskazano:

Analiza zmian wykazała, że Studium Łomianek w przeważającym stopniu wyczerpuje zakres rzeczowy określony w przepisach ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz powiązanego z nią rozporządzenia. Stwierdzone braki w dziale uwarunkowań rozwoju są konsekwencją zmian przepisów jakie nastąpiły od momentu przyjęcia dokumentu, niemniej jednak przy ustalaniu kierunków zagospodarowania przestrzennego wzięto pod uwagę wszystkie uwarunkowania, bowiem zostały one uwzględnione i przeanalizowane w innych rozdziałach elaboratu Studium Łomianek.

Zakres Studium Łomianek uznano za zgodny z duchem aktualnie obowiązujących przepisów, mimo pewnych niezgodności literalnych, które jednak nie przesądzają o konieczności zmiany kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. Co więcej, brak przesłanek prawnych, które obligują organy gminy do natychmiastowego dostosowania dokumentu do obowiązujących przepisów.

Przeprowadzona analiza zgodności z dokumentami programowymi skali regionalnej (Planem zagospodarowania przestrzennego województwa mazowieckiego) i lokalnej (Strategią rozwoju gminy Łomianki na lata 2016-2030) wykazała, że choć Studium Łomianek zostało uchwalone przed przyjęciem obydwu tych dokumentów, nie występują istotne rozbieżności mające wpływ na kierunki zagospodarowania przestrzennego gminy.

Dokonana analiza zmian wykazała, że we wszystkich strefach funkcjonalnych przewidzianych w Studium Łomianek pod urbanizację istnieją rezerwy terenów przeznaczonych pod budownictwo, ale aktualnie jeszcze nie zabudowanych. Co więcej, chłonność wyznaczonych w Studium Łomianek stref funkcjonalnych zadekretowanych pod rozwój strefy zurbanizowanej (szacowana na liczbę ok. 41,3 tys. mieszkańców) nie zostanie wyczerpana do 2050 r., ponieważ maksymalna liczebność gminy jakiej można się spodziewać do 2050 r. wynosi niespełna 35 tys.

Podkreślono również, że zmiana kierunków zagospodarowania przestrzennego ustalonych w Studium Łomianek, mająca na celu zwiększenie intensywności zabudowy obszarów wskazanych pod rozwój strefy urbanizacji, jest nieuzasadniona i niemożliwa zgodnie z wymogami obowiązujących przepisów prawa, z uwagi na zidentyfikowane procesy demograficzne.

Warto zauważyć, że Rada Miejska w Łomiankach podejmowała ww. uchwałę po aktualizacji Planu zagospodarowania przestrzennego województwa mazowieckiego (Uchwała Sejmiku Województwa Mazowieckiego Nr 22/18 z 19 grudnia 2018 r.), a mimo to nie uznała, że pozostawienie w nim korytarza komunikacyjnego Legionowskiej Trasy Mostowej stanowi powód do stwierdzenia braku aktualności Studium. Oceniając zaś sam MPZP „Kiełpin Poduchowny”, Rada Miejska uznała, że jest on częściowo nieaktualny i wskazała go do zmiany, jednakże zmiana ta ma nie dotyczyć części graficznej planu, a jej celem jest wyeliminowanie uchybień natury legislacyjnej. Nie można więc stwierdzić, że brak woli ze strony instytucji szczebla regionalnego, czy krajowego do realizacji Legionowskiej Trasy Mostowej jest tożsamy z ingerencją w samodzielność kształtowania polityki przestrzennej gminy, w efekcie czego miałyby powstać jakkolwiek przymus dokonania zmian planistycznych. Jeżeli Rada Miejska w Łomiankach jest zdania, że gmina powinna zachować korytarz transportowy, czy chronić niektóre tereny przed ekspansją zabudowy mieszkaniowej, to ma do tego pełne prawo wynikające z przepisów ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym – a zwłaszcza kiedy wynika to np. z uwarunkowań przedstawionych w Studium. Stanowisko to jest zbieżne z literaturą fachową, m. in. komentarzem do ustawy autorstwa prof. Z. Niewiadomskiego: (...) Nieaktualność studium lub planu związana będzie zgodnie z art. 32 ust. 1 Ustawy o Planowaniu i Zagospodarowaniu Przestrzennym, przede wszystkim ze zmianami w zagospodarowaniu przestrzennym gminy, a więc zmianami uwarunkowań faktycznych, a nie uwarunkowań prawnych. Uchwała w sprawie nieaktualności planu (lub studium) staje się więc wyrazem skonstatowanej przez radę gminy konieczności zmiany polityki przestrzennej w związku z zaistniałymi zmianami w zagospodarowaniu przestrzennym. Stanowi efekt samodzielnej oceny rady gminy, że przyjęte przez radę i obowiązujące na terenie gminy akty kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej (a więc studium i plan bądź plany miejscowe) są nieadekwatne do istniejących uwarunkowań faktycznych w konsekwencji nie są w przyjętym kształcie instrumentami zapewniającymi prawidłowe prowadzenie polityki przestrzennej, redefiniowanej przez radę gminy w związku z zaistniałymi okolicznościami. Tak więc to rada redefiniuje cele i kierunki polityki przestrzennej i działa w tym zakresie w pełni

ŁOMIANKI

miasto możliwości

samodzielnie, gdyż w komentowanej sytuacji przedmiotowa redefinicja nie jest zdeterminowana zmianą uregulowań ustawowych (...). (C.H. Beck, Warszawa 2019, kom. do art. 32, str. 318-319).

Odnosząc się do argumentacji streszczonej w pkt 3, wyjaśniam, że częściowo sprawa ta została wyjaśniona w treści powyższej, tzn. udowodnione jest, że kształtowanie polityki przestrzennej gminy należy do kompetencji rady gminy. Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym przewiduje dwie sytuacje, w których istnieje obowiązek zmiany Studium. *Pierwszy przypadek to sytuacja, w której zachodzi konieczność zmiany studium w celu określenia w nim obszarów rozmieszczenia inwestycji celu publicznego o znaczeniu krajowym i wojewódzkim, które zostały ujęte w programach rządowych (...), bądź w planie zagospodarowania województwa. Sytuacja taka nastąpi zarówno wówczas, gdy studium w dotychczasowym kształcie nie wskazuje obszarów rozmieszczenia inwestycji celu publicznego (gdyż, np. w momencie uchwalania studium w dotychczasowym kształcie nie były jeszcze wprowadzone do planu zagospodarowania przestrzennego województwa), jak i wtedy, gdy studium wyznaczyło obszary do realizacji celu publicznego, lecz w związku z faktem uchwalenia kolejnych programów (...), bądź ze zmianą planu zagospodarowania województwa, wprowadzającą nowe inwestycje celu publicznego, pojawia się konieczność wyznaczenia w studium kolejnych obszarów do realizacji nowych inwestycji. (...)*

Drugim przypadkiem, w którym podjęcie uchwały w sprawie przystąpienia do zmiany studium będzie obowiązkowe, jest podjęcie przez radę gminy uchwały w sprawie nieaktualności studium w całości lub w części (...). (C.H. Beck, Warszawa 2019, kom. do art. 27, str. 286-287)

Powyższe rozważanie pokazuje, że obowiązek aktualizacji Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Miasta i Gminy Łomianki może wystąpić wyłącznie w sytuacji konieczności naniesienia nowej inwestycji celu publicznego o znaczeniu krajowym lub regionalnym lub w sytuacji, gdy sama Rada Miejska stwierdzi nieaktualność tego dokumentu. Zarówno przesłanka pierwsza nie miała miejsca, ponieważ w skutek aktualizacji Planu zagospodarowania województwa mazowieckiego nie wyznaczono nowej inwestycji celu publicznego (a wręcz ją wykreślono i ograniczono do roli postulatu), a Rada Miejska w Uchwale Nr XXXII/286/2020 z dnia 17 grudnia 2020 r. nie stwierdziła nieaktualności Studium. Osoby składające petycję nie mają więc podstaw by twierdzić, że dokumenty planistyczne w tym zakresie są „wadliwe, nieprawdziwe i nierzetelne”. Nie jest prawdą również brak zainteresowania sprawą ze strony Urzędu Miejskiego, czy nawet samej Rady Miejskiej. Świadczą o tym przede wszystkim podejmowane w ostatnim czasie uchwały oraz prowadzone prace planistyczne – mające na celu przede wszystkim rozstrzygnąć jakie jest miejsce Legionowskiej Trasy Mostowej w układzie komunikacyjnym Łomianek:

1. Uchwała Nr XXXV/309/2021 Rady Miejskiej w Łomiankach z dnia 25 lutego 2021 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia zmiany Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta i gminy Łomianki,
2. Uchwała Nr XLVI/380/2021 Rady Miejskiej w Łomiankach z dnia 28 października 2021 r. w sprawie odstąpienia od sporządzenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Kiełpin i Uchwała Nr XLVII/396/2021 z dnia 25 listopada 2021 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego „Kiełpin Południe”.

Uchwała dot. przystąpienia do opracowania projektu zmiany Studium, dała podstawę do uruchomienia prac planistycznych, których celem jest modyfikacja kierunków rozwoju układu drogowego (§1 ust. 3 pkt 1 Uchwały). W uzasadnieniu do Uchwały zawarta jest informacja, że celem

jest uwzględnienie wniosków mieszkańców w tym zakresie [tj. modyfikacji kierunków rozwoju układu drogowego], obecnego statusu Legionowskiej Trasy Mostowej oraz aktualnych projektów wykonawczych trasy S7. Uwzględnienie „obecnego statusu Legionowskiej Trasy Mostowej” z pewnością może oznaczać, że Studium nie będzie traktowało jej jako inwestycję celu publicznego wynikającą z planu zagospodarowania przestrzennego województwa mazowieckiego. Nie oznacza to jednak automatycznej jej likwidacji i wyznaczenia terenów zabudowy w jej obecnym korytarzu. Podjęte decyzje planistyczne w tym zakresie będą w dużej mierze opierać się o dalszy przebieg prac planistycznych (m. in. wyniki analiz, wnioski wynikające z opinii i uzgodnień, wnioski wynikające z analiz postulatów mieszkańców itp.) i zostaną przedłożone Radzie Miejskiej w postaci gotowego projektu zmiany Studium. Rada Miejska wówczas zadecyduje o tym, czy przyjąć przedstawione modyfikacje do Studium, czy nie.

Drugi, przedstawiony wyżej pakiet uchwał, dotyczy przystąpienia do sporządzenia nowego planu miejscowego w obszarze połączenia Legionowskiej Trasy Mostowej z Drogą Krajową Nr 7. Planiści w ramach tejże procedury podejmą próbę skomunikowania LTM z drogą krajową przy jednoczesnym uwzględnieniu projektów trasy S-7. W tej procedurze kluczowe będzie uzgodnienie projektowanych rozwiązań z Generalną Dyрекcją Dróg Krajowych i Autostrad. Od przebiegu procedury planistycznej i wyników uzgodnień będzie w dużej mierze zależał charakter i potencjał powiązania wlotu LTM z drogą krajową, który zarazem stanowił będzie nowe połączenie systemu dróg gminnych z główną osią komunikacyjną gminy.

Od efektów realizacji wyżej wymienionych procedur mogą zależeć dalsze decyzje planistyczne – w tym ewentualne zmiany planistyczne wokół korytarza LTM w północnych częściach gminy (np. w miejscowości Kiełpin Poduchowny).

Odnosząc się do stwierdzenia, że w obecnym porządku prawnym lokalizacja drogi nie musi być zgodna z MPZP, należy podkreślić, że nie daje to podstawy do podejmowania nieprzemysłanych decyzji planistycznych. Możliwość budowy drogi niezależnie od ustaleń MPZP daje tzw. specustawa drogowa. Nie oznacza to jednak, że polityka przestrzenna gminy może być kształtowana z pominięciem systemu komunikacyjnego, ponieważ wystarczy jedynie stosować przepisy specustawy drogowej. Takie postępowanie prowadziłoby do powstania sytuacji, w której najpierw dopuszczono by chaotyczną zabudowę, a potem wytyczano by drogi przez zabudowane posesje. Takie działanie przełożyłoby się na liczne wyburzenia i konieczność wypłat bardzo wysokich odszkodowań. Wiele osób musiałoby się w skutek takich działań przeprowadzić. Zaplanowanie w MPZP terenów pod drogi publiczne minimalizuje to zjawisko, ponieważ uniemożliwia powstawanie nowej zabudowy w korytarzach przyszłych dróg publicznych. Wnioskodawcy błędnie wskazują, że w obecnym stanie prawnym (tzn. na podstawie obowiązujących dokumentów planistycznych) wysokość odszkodowań mogłaby przewyższyć potencjalną korzyść z realizacji inwestycji drogowej. Jest dokładnie na odwrót. Likwidacja rezerwy terenowej i dopuszczenie tam zabudowy spowodowałoby, że w przypadku konieczności realizacji tej inwestycji na podstawie przepisów specustawy drogowej, trzeba byłoby wypłacać odszkodowania nie tylko za grunt, ale również za dziesiątki lub nawet setki zagospodarowanych działek (ogrodzonych, z urządzonymi ogrodami, z domami itd.). Aby poszukać alternatywy dla wyburzania gęstej zabudowy, nową drogę należałoby poprowadzić poza terenami zabudowanymi, ale wówczas nie spełni ona swojej roli, ponieważ zamiast obsługiwać tereny zabudowane i gwarantować szybki i wygodny dojazd do nieruchomości budowlanych, będzie ona obsługiwała obszary peryferyjne, powodując dodatkowo niepotrzebne oddziaływanie na środowisko przyrodnicze na otwartych, niezurbanizowanych terenach.

Podsumowując, powyższe wyjaśnienia uzasadniają, że argumentacja zawarta w Petycji nie koresponduje z rzeczywistymi realiami systemu planowania przestrzennego, a wola zmian wyrażana przez właścicieli omawianego obszaru nie jest zbieżna z polityką przestrzenną gminy. Likwidacja terenów przeznaczonych pod sport, rekreację i turystykę z pewnością nie przełoży się na polepszenie komfortu mieszkalnictwa w gminie Łomianki zwłaszcza, że jej ekstensywny charakter stanowi szansę dla zainwestowania terenu przy jednoczesnym minimalizowaniu oddziaływania na środowisko. Kolejne osiedla mieszkaniowe nie pomogą w rozwiązaniu problemów komunikacyjnych – tak samo jak likwidacja rezerwy pod jedną z ważniejszych dróg układu komunikacyjnego gminy. Nie jest wiadomym jaki „prywatny interes” ma Gmina Łomianki w kształtowaniu polityki przestrzennej w obecny sposób. Planowanie sieci dróg publicznych służy bowiem wszystkim mieszkańcom, tak samo jak wyznaczanie terenów o różnych przeznaczeniach. Nie ma możliwości, by jakkolwiek gmina funkcjonowała poprawnie przy przeznaczeniu wszystkich nieruchomości pod zabudowę mieszkaniową. Ludzie w codziennym życiu potrzebują mieć dostęp do usług, terenów rekreacyjnych i sportowych, poruszać się po dobrze urządzonych drogach. W przestrzeni należy także zachować pewne walory środowiskowe, ekosystemy i relacje między nimi. Należy zadbać o zachowanie terenów rolniczych do produkcji żywności i terenów leśnych, które pełnią rolę zarówno gospodarczą, jak i środowiskową. Nie można uznać zatem stwierdzenia Wnioskodawców: *W trosce o środowisko i zrównoważony rozwój miejscowości, a także o dobrostan mieszkańców stanowczo nie zgadzamy się na brak chęci zmiany Planu Zagospodarowania Miejscowego. Stanowi to naruszenie potrzeb i oczekiwań obecnych i przyszłych mieszkańców, którzy od Urzędu oczekują, że jako naczelną zasadę będzie preferował ochronę interesów mieszkańców gminy a nie swój prywatny interes.* Wyznaczenie kolejnych terenów zabudowy mieszkaniowej przy braku zapotrzebowania na nią (co wykazano m. in. w Analizie stanowiącej załącznik do Uchwały Nr XXXII/286/2020 Rady Miejskiej w Łomiankach z dnia 17 grudnia 2020 r. w sprawie oceny aktualności Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Miasta i Gminy Łomianki oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego) nie spełnia przesłanek dbania o środowisko, ani zachowania zasady zrównoważonego rozwoju. Należy też podkreślić, że ochrona interesu mieszkańców jest pojęciem bardzo szerokim. Z perspektywy grupy mieszkańców, którzy chcą doprowadzić do korzystnych dla siebie zmian planistycznych, ochroną ich interesu będzie uwzględnienie ich wniosków i wydanie korzystnego dla nich dokumentu planistycznego (poprzez korzystny charakter rozumie się zgodność z wolą zainteresowanych). Dla innych grup mieszkańców zamieszkujących Gminę Łomianki, ochroną ich interesu może być natomiast zapewnienie warunków do rozbudowy sieci dróg publicznych i usprawnienie funkcjonowania systemu transportowego, czy zapewnienie dostępu do różnego rodzaju usług. Nie ulega wątpliwości, że w przedstawionej w Petycji argumentacji dominuje subiektywizm, podczas gdy organy gminy są zobowiązane do uwzględnienia bardzo szerokiej gamy czynników, oraz kierowania się aspektami opisanymi w art. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

W oparciu o przedstawioną wyżej argumentację, należy stwierdzić, że nie ma przesłanek do uwzględnienia Petycji, ponieważ nie jest to zbieżne ani z obowiązującym Studium (które jest wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu MPZP), ani z wnioskami wynikającymi z Analizy zmian w zagospodarowaniu przestrzennym z roku 2020. Podkreślić należy, że obecnie prowadzone są prace planistyczne nad zmianą Studium w zakresie modyfikacji kierunków rozwoju układu drogowego, a także przystąpiono do procedury sporządzenia planu miejscowego w obszarze najbardziej kluczowym dla tzw. Legionowskiej Trasy Mostowej, a więc w miejscu jej powiązania z Drogą Krajową

ŁOMIANKI

miasto możliwości

Nr 7. Do momentu zakończenia opisanych procedur, nie ma podstaw do podjęcia w racjonalny sposób decyzji, czy rezerwy terenowe powinny zostać utrzymane w obecnym kształcie, zmodyfikowane, czy całkiem usunięte.