



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

---

Wrocław, dnia 23 października 2015 r.

Poz. 4316

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-N.4131.144.11.2015.AZ5 WOJEWODY DOLNOŚLĄSKIEGO

z dnia 22 października 2015 r.

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

#### **stwierdzam nieważność**

§ 39 ust. 1 i ust. 4 uchwały Rady Miejskiej Wałbrzycha Nr XII/158/2015 z dnia 24 września 2015 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru ulicy Wysockiego w Wałbrzychu.

#### **uzasadnienie**

Na sesji w dniu 24 września 2015 r., działając na podstawie art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t.j. Dz. U. z 2015 r. poz. 199 ze zm.) oraz art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym, w związku z uchwałą LVIII/596/2014 Rady Miejskiej Wałbrzycha z dnia 20 lutego 2014 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru ulicy Wysockiego w Wałbrzychu, po stwierdzeniu, że nie zostały naruszone ustalenia Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Wałbrzycha, przyjętego uchwałą Nr XI/154/99 z dnia 30 czerwca 1999 r. z późn. zm., Rada Miejska Wałbrzycha podjęła uchwałę Nr XII/158/2015 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru ulicy Wysockiego w Wałbrzychu.

Uchwałę doręczono Wojewodzie Dolnośląskiemu w dniu 30 września 2015 r.

W toku badania legalności uchwały Organ Nadzoru stwierdził podjęcie jej § 39 ust. 1 i ust. 4 z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 9 i 10 oraz art. 27 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2015 r., poz. 199 z późn. zm.) – zwanej dalej także „ustawą”.

Zgodnie z art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, naruszenie zasad sporządzania studium lub planu miejscowego, istotne naruszenie trybu ich sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub w części.

Przeprowadzona ocena zgodności z prawem niniejszej uchwały spowodowała stwierdzenie, że organ stanowiący Miasta Wałbrzych uchwalając przedmiotowy plan zagospodarowania przestrzennego – w zanegowanym zakresie - naruszył zasady sporządzania planu miejscowego.

Jak wskazał Wojewódzki Sąd Administracyjny w Opolu w wyroku z dnia 24 kwietnia 2013 r., sygn. akt II SA/Op 531/12, odnosząc się do twierdzeń doktryny: „Tryb postępowania odnosi się do wymaganych czynności, jakie podejmują organy w celu doprowadzenia do uchwalenia planu miejscowego. Zasady sporządzania aktu planistycznego dotyczą problematyki merytorycznej, a więc zawartości tego aktu (część tekstowa, graficzna i inne załączniki), zawartych w nim ustaleń, a także standardów dokumentacji

planistycznej. Zawartość planu miejscowego określają art. 15 ust. 1 i art. 17 pkt 4, art. 20 ust. 1 ustawy, przedmiot określa art. 15 ust. 2 i 3 ustawy, natomiast standardy dokumentacji planistycznej (materiały planistyczne, skalę opracowań kartograficznych, stosowanych oznaczeń, nazewnictwa, standardy oraz sposób dokumentowania prac planistycznych) określa art. 16 ust. 1 ustawy oraz wydane na podstawie delegacji ustawowej zawartej w ust. 2 tego przepisu rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego powołanego już wyżej. W przypadku naruszenia zasad sporządzania planu ustawodawca nie wymaga, aby przedmiotowe naruszenie miało charakter istotny. Oznacza to, że każde naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego skutkować będzie stwierdzeniem nieważności uchwały rady gminy w całości lub w części. Natomiast odnośnie naruszenia trybu sporządzania miejscowego planu ustawodawca wprowadził dodatkową przesłankę - istotności tego naruszenia. Nie każde zatem naruszenie trybu postępowania będzie skutkowało nieważnością aktu planistycznego. Istotne naruszenie trybu postępowania należy rozumieć jako takie naruszenie trybu, które prowadzi do sytuacji, w której przyjęte ustalenia planistyczne są odmienne od tych, które zostałyby podjęte, gdyby nie naruszono trybu sporządzania aktu planistycznego (por. Z. Niewiadomski "Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz" 6. wydanie, C. H. Beck, Warszawa 2011, s. 263 i nast.).”.

Co zatem istotne - w przypadku naruszenia zasad sporządzania planu ustawodawca nie wymaga, aby przedmiotowe naruszenie miało charakter istotny. Oznacza to, że każde **naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego** skutkować będzie stwierdzeniem nieważności uchwały rady gminy w całości lub w części (Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz pod red. prof. Z. Niewiadomskiego, Warszawa 2009, s. 254).

W trakcie postępowania nadzorczego, dotyczącego przedmiotowej uchwały Organ Nadzoru stwierdził, iż § 39 ust. 1 i ust. 4 uchwały w sposób istotny naruszają art. 15 ust. 2 pkt 9 i 10 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Zgodnie z przywołanymi przepisami: „W planie miejscowym określa się obowiązkowo: (...) 9) szczególne warunki zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu, w tym zakaz zabudowy; 10) zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej”. Z treści powyższych przepisów wynika, że ograniczenia w użytkowaniu określonego terenu, w tym zakazy zabudowy a także zasady budowy i rozbudowy systemów infrastruktury technicznej (m.in. sieci elektroenergetycznej służącej zaopatrzeniu w energię elektryczną czy sieci gazowej) powinny być ustalone jednoznacznie w planie miejscowym w obrębie jego opracowania.

Zgodnie z zapisem § 39 ust. 1 uchwały: „Ustala się przebudowę i rozbudowę istniejącej sieci infrastruktury technicznej (urządzeń i przewodów wodociągowych, kanalizacyjnych, energetycznych, gazowniczych i ciepłych oraz telekomunikacyjnych) oraz budowę nowych jej elementów w powiązaniu z istniejącymi sieciami, na warunkach ustalonych przez ich zarządców”. Z kolei w § 39 ust. 4 postanowiono: „Dopuszcza się napowietrzne lub kablowe przewody sieci elektroenergetycznej niskiego, średniego i wysokiego napięcia.”.

Skutkiem takich regulacji w przedmiotowej uchwale brak jest jednakże określenia przebiegu nowych odcinków sieci, odcinków przebudowanych i rozbudowanych, a także pasów technologicznych od linii elektroenergetycznych i gazowych na załączniku graficznym do uchwały. O ile więc istnieje możliwość ustalenia w terenie pasów technologicznych (stref) dla linii elektroenergetycznych już istniejących (zgodnie z § 39 ust. 7 i § 40 uchwały oraz rysunkiem planu), to dla linii elektroenergetycznych nowotworzonych, odcinków przebudowanych i rozbudowywanych, strefy te nie są możliwe do ustalenia, jak również niemożliwy jest do ustalenia przebieg samych linii. Dodatkowo w zakresie sieci elektroenergetycznych dopuszczono nowe sieci także na mocy § 39 ust. 4 uchwały, nie określając ich przebiegu oraz przebiegu ich stref ochronnych. Podobnie sprawa ma się w odniesieniu do gazociągów, gdzie w zakresie istniejących zaznaczono na rysunku planu ich przebieg wraz ze strefą kontrolowaną, opisując jej szerokość w § 41 uchwały, to samo czyniąc dla planowanego gazociągu podwyższonego średniego ciśnienia DN300 (§ 41 ust. 1 pkt 2 uchwały), jednocześnie dopuszczając inne, niewyrysowane nowe gazociągi oraz odcinki przebudowywane i rozbudowywane (§ 39 ust. 1 uchwały) bez naniesienia na rysunek planu ich stref ochronnych. Należy jeszcze podkreślić, że zapis § 39 ust. 1 dotyczy wszystkich sieci infrastruktury technicznej wymienionych w tym przepisie w nawiasie, a nie jedynie sieci elektroenergetycznych i gazowych. Rada nie określiła więc także przebiegu innej infrastruktury technicznej i strefy ochronnej od tej infrastruktury.

Artykuł 15 ust. 2 pkt 9 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wskazuje na obowiązkowe ustalenie w planie szczególnych warunków zagospodarowania terenów oraz ograniczeń w ich użytkowaniu, w tym zakazu zabudowy. Z kolei obligatoryjny wymóg określenia w planie zasad modernizacji, rozbudowy i budowy infrastruktury technicznej ustanawia ustawodawca w art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy.

Zatem w treści i na rysunku uchwały, zdaniem Organu Nadzoru, należało wskazać po pierwsze przebieg nowo planowanych, przebudowywanych i rozbudowywanych elementów infrastruktury technicznej, po drugie przebieg ich stref ochronnych związanych z ograniczeniem w zabudowie i użytkowaniu terenu, oraz po trzecie ustalić jakie ograniczenia w zagospodarowaniu będą występowały na tym terenie. Tymczasem brak jest wskazania w treści uchwały oraz na rysunku planu przebiegu nowych sieci infrastruktury technicznej, ich pasów technologicznych oraz zakazów związanych z ograniczeniami w zabudowie, zagospodarowaniu i użytkowaniu terenu. Jedynie w zakresie pasów technologicznych od istniejących linii elektroenergetycznych oraz istniejących gazociągów wskazano w treści samej uchwały regulacje dotyczące ustalania przebiegu strefy ochronnej, czyniąc tak ponadto w stosunku do projektowanego gazociągu podwyższonego ciśnienia, dopuszczając jednak inne, niewyrysowane w planie gazociągi. Brak takiej regulacji skutkuje konsekwencjami dla inwestorów podczas prac inwestycyjnych, zagospodarowania działek, lokalizowania zabudowy oraz prowadzenia robót w zakresie zabudowy istniejącej. Nie jest znany przebieg pasów technologicznych od nowych linii elektroenergetycznych i gazociągów, ich stref technicznych, a równocześnie dopuszczone są przebudowa i rozbudowa istniejącej sieci infrastruktury technicznej.

Nie określono jednocześnie ograniczeń w użytkowaniu tych terenów, w tym zakazów zabudowy. O obowiązku określenia ograniczeń w użytkowaniu tych terenów, w tym zakazów zabudowy orzekł Wojewódzki sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z 8 kwietnia 2015 r. II SA/Wr 100/15: „ograniczenia w użytkowaniu terenów i zakaz zabudowy, a także zasady budowy i rozbudowy systemów infrastruktury technicznej (m.in. sieci elektroenergetycznej służącej zaopatrzeniu w energię elektryczną) powinny być ustalone jednoznacznie w planie miejscowym w obrębie jego opracowania.”

Rada dopuściła możliwość swobodnego kształtowania przebiegu stref ochronnych od sieci i urządzeń infrastruktury technicznej ograniczając prawo własności nieruchomości znajdujących się na obszarze objętym planem, bowiem lokalizacja korytarzy, na których obowiązuje zakaz zabudowy nie jest możliwa. Może się zatem okazać, że fakt obowiązywania na danym obszarze zakazu zabudowy będzie następował z mocy prawa - przepisów niniejszej uchwały - po zrealizowaniu przedmiotowych sieci infrastruktury technicznej (w tym linii elektroenergetycznych i gazociągów). W takim przypadku wyrazić należy dezaprobatę dla swobody gospodarowania przez gminę przestrzenią poprzez posługiwanie się nieprecyzyjnymi oznaczeniami czy decydowanie o uzupełnieniu obowiązujących ustaleń planu (jak przebieg elementów infrastruktury technicznej czy obowiązywanie zakazu zabudowy) bądź nawet o ich ostatecznym obowiązywaniu w drodze innych niż plan miejscowy aktów lub działań faktycznych – tu zgodnie z § 39 ust. 1 uchwały – „na warunkach ustalonych przez ich zarządców”. Przepisy art. 15 ust. 2 pkt 9 i 10 ustawy należy bowiem rozpatrywać w kontekście konstytucyjnych zasad demokratycznego państwa prawa i działania organów administracji publicznej na podstawie prawa i w jego granicach. Te ogólne zasady stoją na straży poszanowania prawa własności określonego w art. 64 Konstytucji RP. Pozostawienie zakwestionowanych przez organ nadzoru regulacji oznaczałoby zatem akceptację dla sytuacji gdzie o tym, gdzie będą zlokalizowane sieci infrastruktury technicznej oraz korytarze napowietrznych linii elektroenergetycznych i strefy ochronne innych sieci i urządzeń infrastruktury technicznej, a także o istnieniu w związku z tym ograniczeń czy nawet zakazu zabudowy danego obszaru decydować będzie inny podmiot. Tymczasem określanie tych obligatoryjnych elementów planu należy do wyłącznej właściwości rady gminy, która uchwała miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego. Zgodnie z art. 27 ustawy miejscowy plan zmienia się w takim samym trybie, w jakim został on uchwalony i przede wszystkim przez organ do tego uprawniony (tu: Radę Miejską Wałbrzycha). W ramach posiadanych kompetencji Rada uprawniona była do ustalenia zakazu zabudowy w ściśle określonych miejscach, np. w korytarzach wzdłuż istniejących linii elektroenergetycznych i innych sieci i urządzeń infrastruktury technicznej lub wskazania jednoznacznie przebiegu planowanych stref od linii elektroenergetycznych i innych sieci i urządzeń infrastruktury technicznej, tak aby bez żadnej wątpliwości można było wskazać obszary, gdzie prawo własności doznało ograniczenia w postaci ograniczenia w zabudowie. Tymczasem Rada nie wywiązała się ani z obowiązku określenia przebiegu stref ochronnych od sieci infrastruktury

technicznej (w tym linii elektroenergetycznych i gazociągów), ani nie zrealizowała obowiązkowych postanowień ustawy w zakresie określenia ograniczeń w użytkowaniu tych terenów, w tym zakazu zabudowy na tych obszarach. Tym samym w obszarach o nieustalonej lokalizacji jest dopuszczalna możliwość stanowiąca o zmianach planu, poprzez wprowadzenie nowego przebiegu stref ochronnych od sieci infrastruktury technicznej i związanych z tym zakazów zabudowy w innym trybie, niż wymaga tego ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, co powoduje, że nieokreślony podmiot, organ w nieokreślony sposób i w nieokreślonej formie dokona zmiany tych ustaleń planu.

W ramach uprawnień wynikających z art. 3 ust. 1, art. 4 ust. 1, art. 14, art. 17 i art. 20 ustawy i art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym gmina ustala przeznaczenie i zasady zagospodarowania terenu położonego na jej obszarze. Działając w ramach posiadanych kompetencji i przepisów ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, gmina nie może jednak dowolnie określać zasad postępowania przy uchwalaniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, jak i wprowadzaniu do niego zmian. Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie daje radzie gminy kompetencji ani możliwości decydowania o tym, czy przeprowadzanie procedury planistycznej jest w danym przypadku konieczne, zasadne i celowe czy też nie, a możliwość dowolnego ustalania przebiegu linii elektroenergetycznych i innych sieci i urządzeń infrastruktury technicznej i wraz z nimi zakazu zabudowy pewnych obszarów umożliwi dokonywanie zmian w planie bez przeprowadzenia ich w trybie art. 17 ustawy w zw. z art. 27 tej ustawy (tak też NSA w wyroku z dnia 1 grudnia 2010 r., sygn. akt II OSK 1980/10).

Skutkiem powyższej wskazanych naruszeń prawa, zdaniem Organu Nadzoru, uzasadnione jest stwierdzenie nieważności uchwały w zakresie § 39 ust. 1 i ust. 4.

Biorąc powyższe pod uwagę orzeczono jak w sentencji.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, którą należy wnieść za pośrednictwem organu nadzoru - Wojewody Dolnośląskiego.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu gminy wstrzymuje ich wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Wojewoda Dolnośląski:  
*T. Smolarz*