



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 27 listopada 2013 r.

Poz. 5980



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI
NK-N.4131.118.3.2013.JK8

Wrocław, 19 listopada 2013 r.

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r. poz. 594 ze zm.)

stwierdzam nieważność

§ 12 pkt 4 lit. c, § 13 pkt 3 lit. d, § 13 pkt 7, § 15 pkt 3 uchwały Rady Gminy Ruja Nr XXVII/163/2013 z dnia 14 października 2013 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla miejscowości Tyniec Legnicki i Ruja.

uzasadnienie

Na sesji dnia 14 października 2013 r., działając na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5, art. 40 ust. 1 i art. 41 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (j.t. Dz. U. z 2013 r. poz. 594 ze zm.) oraz art. 3 ust. 1 i art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2012 r. poz. 647 ze zm.), w związku z uchwałą Rady Gminy Ruja Nr XXXIII/170/10 z dnia 28 kwietnia 2010 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla miejscowości Tyniec Legnicki i Ruja, po stwierdzeniu zgodności z ustaleniami Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Ruja zatwierdzonego Uchwałą Nr XXVI/160/2013 z dnia 30 września 2013 r., Rada Gminy Ruja podjęła uchwałę Nr XXVII/163/2013 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla miejscowości Tyniec Legnicki i Ruja.

Uchwała ta wpłynęła do organu nadzoru dnia 22 października 2013 r.

W trakcie postępowania nadzorczego dotyczącego przedmiotowej uchwały organ nadzoru stwierdził podjęcie:

- **§ 12 pkt 4 lit. c** z istotnym naruszeniem art. 28 ust. 1 w zw. z art. 15 ust. 2 pkt 9 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w zw. z art. 46 ust. 1 ustawy z dnia 7 maja 2010 r. o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych (Dz. U. Nr 106, poz. 675 ze zm.),

- **§ 13 pkt 3 lit. d** z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 3 i pkt 9 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w zw. z art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2012 r. poz. 391 ze zm.),

- § 13 pkt 7 z istotnym naruszeniem art. 28 ust. 1 w zw. z art. 15 ust. 2 pkt 9 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w zw. z art. 46 ust. 1 ustawy o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych,

- § 15 pkt 3 z istotnym naruszeniem art. 87 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.)

Podejmując przedmiotową uchwałę i określając w § 12 szczegółowe warunki zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu, w punkcie 4 litera c Rada wskazała, że „zakazuje się lokalizacji wolnostojących masztów oraz wysokościowych obiektów technologicznych, z wyjątkiem terenu 2 P/U”.

Ponadto, w § 13 pkt 7 Rada zawarła zapis w brzmieniu: media telekomunikacyjne oraz teleinformatyczne: dopuszcza się rozbudowę lub budowę nowej sieci telefonicznej oraz informatycznej kablowej i światłowodowej wyłącznie pod powierzchnią terenu lub przesył sygnału drogą bezprzewodową.

Przedmiotowe regulacje stanowią wyraz realizacji obowiązku określenia szczególnych warunków zagospodarowania terenów oraz ograniczeń w ich użytkowaniu, w tym zakazu zabudowy, do czego Rada była zobligowana na podstawie art. 15 ust. 2 pkt 9 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Niemniej jednak stanowiąc obligatoryjne elementy planu zagospodarowania przestrzennego, Rada zobowiązana jest uwzględniać regulacje innych aktów normatywnych wyższego rzędu.

Zgodnie z art. 46 ust. 1 ustawy z dnia 7 maja 2010 r. o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych (Dz. U. Nr 106, poz. 675 ze zm.), miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, zwany dalej "planem miejscowym", nie może ustanawiać zakazów, a przyjmowane w nim rozwiązania nie mogą uniemożliwiać lokalizowania inwestycji celu publicznego z zakresu łączności publicznej, w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, jeżeli taka inwestycja jest zgodna z przepisami odrębnymi.

Z uwagi na fakt, że ustawa o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych nie definiuje znaczenia pojęcia celu publicznego z zakresu łączności publicznej, odniesienia wymagają tutaj regulacje ustawy o gospodarce nieruchomościami.

Znaczenie pojęcia celu publicznego zostało zdefiniowane w art. 6 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. 2010 r. Nr 102, poz. 651 ze zm.). W punkcie 1 tego artykułu ustawodawca wskazał, że celem publicznym w rozumieniu ustawy jest m.in. wydzielanie gruntów pod drogi publiczne i drogi wodne, budowa, utrzymywanie oraz wykonywanie robót budowlanych tych dróg, obiektów i urządzeń transportu publicznego, a także łączności publicznej i sygnalizacji.

Łączność publiczną, jak stanowi art. 4 pkt 18 ustawy o gospodarce nieruchomościami, należy rozumieć jako infrastrukturę telekomunikacyjną służącą zapewnieniu publicznie dostępnych usług telekomunikacyjnych w rozumieniu przepisów prawa telekomunikacyjnego. Z kolei infrastruktura telekomunikacyjna to, jak stanowi art. 2 pkt 8 ustawy z dnia 16 lipca 2004 r. Prawo telekomunikacyjne (Dz. U. Nr 171, poz. 1800 ze zm.), urządzenia telekomunikacyjne, oprócz telekomunikacyjnych urządzeń końcowych, oraz w szczególności linie, kanalizacje kablowe, słupy, wieże, maszty, kable, przewody oraz osprzęt, wykorzystywane do zapewnienia telekomunikacji.

Odnosząc wprowadzony przez Radę zakaz lokalizacji wolnostojących masztów i wysokościowych obiektów technologicznych do znaczenia zakazu wynikającego z art. 46 ust. 1 ustawy o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych należy stwierdzić, że na mocy regulacji § 12 pkt 4 lit. c uchwały Rada wykluczyła lokalizację wolnostojących masztów oraz wysokościowych obiektów technologicznych z wyjątkiem terenu 2.P/U.

Wejście w życie uchwały i wykonanie jej postanowień może skutkować uniemożliwieniem faktycznej realizacji inwestycji celu publicznego z zakresu łączności. W ocenie organu nadzoru funkcją regulacji zawartej w art. 46 ust. 1 ustawy o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych jest ograniczenie dowolności w ustanawianiu zakazów z zakresu łączności publicznej. Z kolei rozwiązanie zamieszczone przez Radę Gminy Ruja w ustaleniach przedmiotowego planu zagospodarowania przestrzennego, w kształcie określonym przez § 12 pkt 4 lit. c uchwały, dawałoby możliwość zbyt daleko idącej swobody ustanawiania zakazów w materii lokalizowania inwestycji celu publicznego z zakresu łączności publicznej. Skoro ustawodawca postanowił, że w planie miejscowym nie można ustanawiać zakazów, a przyjmowane w nim rozwią-

zania nie mogą uniemożliwiać lokalizowania inwestycji celu publicznego z zakresu łączności publicznej, jeżeli taka inwestycja jest zgodna z przepisami odrębnymi, to rada gminy takich zakazów w planie miejscowym nie objętym żadną ochroną - ustanawiać nie może.

Powyższe stanowisko organu nadzoru znajduje potwierdzenie w orzecznictwie sądów administracyjnych.

W wyroku z dnia 16 listopada 2011 r., sygn. akt II SA/Wr 560/11, Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu wskazał, że „w świetle unormowań art. 46 ust. 1 i 2 ustawy o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych, które zabraniają wprowadzania zakazów lokalizacji inwestycji celu publicznego z zakresu łączności publicznej w planie miejscowym, wprowadzony w kontrolowanej uchwale zakaz łamie zasadę legalności, którą winny kierować się organy władzy publicznej. Zakwestionowane unormowanie mogłoby praktycznie uniemożliwić realizację usług telekomunikacyjnych na terenie objętym planem.”.

Podobne stanowisko Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu wyraził m.in. w wyroku z dnia 21 lipca 2011 r., sygn. akt II SA/Wr 293/11.

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 części.

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.).”

Zdaniem organu nadzoru wprowadzenie w ustaleniach planu zakazów stojących w sprzeczności z postanowieniami aktów normatywnych wyższego rzędu, stanowi naruszenie zasad sporządzania planu.

Powyższe, w ocenie organu nadzoru, czyni zasadnym orzeczenie o nieważności § 12 pkt 4 lit. c przedmiotowej uchwały oraz ściśle z nim powiązanego § 13 pkt 7, jako podjętego z istotnym naruszeniem art. 28 ust. 1 w zw. z art. 15 ust. 2 pkt 9 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w zw. z art. 46 ust. 1 ustawy o rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych.

W **§ 13 pkt 3 lit. d**, określając zasady modernizacji, rozbudowy i budowy infrastruktury technicznej, w zakresie gospodarki wodno – ściekowej Rada postanowiła, że zakazuje się lokalizacji biologicznej oczyszczalni ścieków.

Prowadząc postępowanie nadzorcze dotyczące przedmiotowej uchwały, pismem Nr NK-N.4131.118.3.2013.JK8 z dnia 8 listopada 2013 r. organ nadzoru wystąpił do Wójta Gminy Ruja o wskazanie, co należy rozumieć pod pojęciem biologicznych oczyszczalni ścieków, o których mowa w ww. regulacji, w szczególności o wskazanie, czy są to przydomowe oczyszczalnie ścieków.

W piśmie Nr B.6720.2.2013 z dnia 12 listopada 2013 r. Wójt Gminy Ruja wskazał, że zapis § 13 pkt 3 lit. d w brzmieniu: „zakazuje się lokalizacji biologicznej oczyszczalni ścieków” dotyczy wyłącznie biologicznej przydomowej oczyszczalni ścieków.

W ocenie organu nadzoru regulacja § 13 pkt 3 lit. d narusza w sposób istotny art. 15 ust. 2 pkt 3 i pkt 9 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w zw. z art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2012 r. poz. 391 ze zm.).

Przedmiotowa regulacja została zawarta w ramach określania zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów infrastruktury technicznej, w tym gospodarki odpadami. Mocą § 13 pkt 3 lit. d Rada wprowadziła zakaz lokalizacji biologicznej przydomowej oczyszczalni ścieków.

Tymczasem, zgodnie z art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, właściciele nieruchomości zapewniają utrzymanie czystości i porządku przez przyłączenie nieruchomości do istniejącej sieci kanalizacyjnej lub, w przypadku gdy budowa sieci kanalizacyjnej jest technicznie lub ekonomicznie nieuzasadniona, wyposażenie nieruchomości w zbiornik bezodpływowy nieczystości ciekłych lub w przydomową oczyszczalnię ścieków bytowych, spełniające wymagania określone w przepisach odrębnych; przyłączenie nieruchomości do sieci kanalizacyjnej nie jest obowiązkowe, jeżeli nieruchomość jest wyposażona w przydomową oczyszczalnię ścieków spełniającą wymagania określone w przepisach odrębnych.

Powyższe oznacza, że skoro ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach dopuszcza lokalizowanie przydomowych oczyszczalni ścieków na terenie nieruchomości, Rada Gminy w ustaleniach planu nie jest władna do wprowadzania zakazu budowy przydomowych oczyszczalni ścieków.

Działanie odmienne, w ocenie organu nadzoru, nie może zostać uznane za określenie zasad modernizacji, rozbudowy i budowy infrastruktury technicznej. Co więcej, działanie to stanowi modyfikację art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

Dodatkowego wskazania wymaga, że wprawdzie zapis § 13 pkt 3 lit. d został zawarty w ramach określania zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów infrastruktury technicznej, niemniej jednak stwierdzenia wymaga, że zapis ten mógłby również zostać zawarty w ramach określenia zasad ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu kulturowego (art. 15 ust. 2 pkt 3 ustawy).

Wedle § 4 pkt 3 rozporządzenia: „ustalenia dotyczące zasad ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu kulturowego powinny zawierać nakazy, zakazy, dopuszczenia i ograniczenia w zagospodarowaniu terenów wynikające z:

a) potrzeb ochrony środowiska, o których mowa w szczególności w art. 72 i 73 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. - Prawo ochrony środowiska (Dz. U. Nr 62, poz. 627, z późn. zm.),

b) obowiązujących ustaleń planów ochrony ustanowionych dla parków narodowych, rezerwatów przyrody i parków krajobrazowych, a także dla innych form ochrony przyrody występujących na terenach objętych projektem planu miejscowego”.

Wobec powyższego stwierdzić należy, że wprowadzając w planie miejscowym zakazy związane z ochroną środowiska i przyrody, rada gminy zobligowana jest uwzględniać stan faktyczny na terenach objętych planem – uwarunkowania środowiska przyrodniczego tych terenów. Tereny objęte przedmiotowym planem nie obejmują żadnej z form przyrody podlegającej szczególnej ochronie wymienionych w art. 6 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (t.j. Dz. U. z 2013 r. poz. 627 ze zm.). Stan faktyczny terenów objętych planem nie wskazuje również na istnienie potrzeb ochrony środowiska, o których mowa w art. 72 i 73 ustawy prawo ochrony środowiska. W szczególności zaś brak jest wskazania na konieczność wprowadzenia zakazu lokalizacji biologicznych przydomowych oczyszczalni ścieków we wnioskach, opiniach i uzgodnieniach wydanych przez odpowiednie organy – Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska, Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego, a także Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej.

Tym samym, w ocenie organu nadzoru, zasadne jest stwierdzenie nieważności § 13 pkt 3 lit. d jako podjętego z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 3 i pkt 9 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w zw. z art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

W **§ 15 pkt 3**, określając warunki tymczasowego zagospodarowania, urządzania i użytkowania terenów, Rada postanowiła, że art. 35 ustawy stosuje się odpowiednio.

Tym samym, Rada nałożyła obowiązek odpowiedniego stosowania regulacji aktu normatywnego wyższego rzędu, tj. art. 35 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Mocą art. 35 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym ustawodawca postanowił, że tereny, których przeznaczenie plan miejscowy zmienia, mogą być wykorzystywane w sposób dotychczasowy do czasu ich zagospodarowania zgodnie z tym planem, chyba że w planie ustalono inny sposób ich tymczasowego zagospodarowania.

Zdaniem organu nadzoru zapis ten narusza określoną w Konstytucji hierarchię źródeł prawa. Zgodnie z art. 87 Konstytucji źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są: Konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz rozporządzenia (ust. 1), a źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są na obszarze działania organów, które je ustanowiły, akty prawa miejscowego (ust. 2). Kolejność wymienienia tych aktów wskazuje ich moc prawną w systemie źródeł prawa. O wyższości regulacji ustawowej stanowi także art. 94 Konstytucji, obligujący organ gminy do ustanowienia aktu prawa miejscowego wyłącznie na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Tym samym zapis § 15 pkt 3 uchwały w sposób istotny modyfikuje obowiązujący porządek prawny. Akt prawa miejscowego nie może bowiem przesądzać o stosowaniu przepisu rangi ustawowej. Należy przy tym podkreślić, że art. 35 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym ma charakter normy bezwzględnie obowiązującej.

Powyższe, w ocenie organu nadzoru, potwierdza podjęcie § 15 pkt 3 uchwały z istotnym naruszeniem art. 87 Konstytucji RP.

Mając na uwadze powyższe, stwierdzam jak na wstępie.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu za pośrednictwem Organu Nadzoru – Wojewody Dolnośląskiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

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

Wojewoda Dolnośląski:
A. M. Skorupa