



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 13 marca 2018 r.

Poz. 1632

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR IFIIL.4131.1.23.2018 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 9 marca 2018 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. *o samorządzie gminnym* (tekst jednolity: Dz. U. z 2017 r., poz. 1875), w związku z art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. *o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* (tekst jednolity: Dz. U. z 2017 r., poz. 1073, ze zm.),

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XLIV/363/18 Rady Miejskiej w Wilamowicach z dnia 31 stycznia 2018 r. w sprawie *uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszaru gminy Wilamowice obejmującego sołectwo Zasole Bielańskie, w następującej części:*

- § 34 ust. 2 pkt 3,
- § 34 ust. 2 pkt 4 w zakresie słów: „o szerokościach ustalanych przez dysponentów sieci”,
- § 34 ust. 2 pkt 7.

Uzasadnienie

W dniu 27 września 2017 r. Rada Miejska w Wilamowicach podjęła uchwałę w sprawie *uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszaru gminy Wilamowice obejmującego miasto Wilamowice.*

Stosownie do przepisu art. 20 ust. 2 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. *o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* (zwanej dalej: upzp) pismem z dnia 6 lutego 2018 r. (data wpływu 7 lutego 2018 r.), znak: SG.0711.1.2018, Burmistrz Wilamowic przekazał organowi nadzoru uchwałę z dnia 31 stycznia 2018 r. Nr XLI/368/18 wraz z dokumentacją prac planistycznych, celem dokonania jej oceny zgodności z prawem.

W dniu 5 marca 2018 r. organ nadzoru wszczął postępowanie nadzorcze oraz poinformował Gminę o możliwości złożenia wyjaśnień.

Pismem z dnia 7 marca 2018 r., znak: SG.6721.31.2018, Przewodniczący Rady Miejskiej w Wilamowicach złożył wyjaśnienia w zakresie zarzutów wskazanych w zawiadomieniu o wszczęciu postępowania nadzorczego.

Wojewoda, jako organ nadzoru, przyjął wyjaśnienia złożone przez gminę w zakresie kwestionowanego przepisu § 34 ust. 2 pkt 5 uchwały, stanowiącego o możliwości wydzielania niezależnych nieruchomości dla inwestycji liniowych lub obiektów technologicznych, niezależnie od ustaleń szczegółowych. Gmina wskazała, iż brak takiego ustalenia mógłby uniemożliwić realizację pewnych inwestycji infrastrukturalnych. Należy jednak mieć na uwadze, że przeznaczenie terenu zostało wprowadzone do planu jako ustalenie ogólne, tym samym wyłączenie stosowania przepisów szczegółowych nie zwalania inwestora z obowiązku przestrzegania przepisów ogólnych, a tym samym ustalonego planem przeznaczenia terenu.

W zakresie pozostałych zarzutów podniesionych w zawiadomieniu o wszczęciu postępowania nadzorczego, wynikających z prowadzonego postępowania nadzorczego, mającego na celu zbadanie legalności uchwały, organ nadzoru stwierdził, że uchwała Nr XLIV/363/18 została podjęta z istotnym naruszeniem przepisów prawa w następującym zakresie:

1. Przepisami rozdziału 12 *Zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów infrastruktury technicznej i gospodarowania odpadami* uchwały Nr XLIV/363/18, Rada Miejska w Wilamowicach wprowadziła regulacje wynikające z art. 15 ust. 2 pkt 10 upzp. W § 34 ust. 2 uchwały ustalono, że ilekroć w planie jest mowa o uzbrojeniu terenu, działki lub infrastrukturze technicznej obowiązują następujące ustalenia ogólne, w tym w § 34 ust. 2 pkt 3: „*wzdłuż istniejących i projektowanych tras sieci wodociągowych i elektroenergetycznych należy zachować strefy ochronne oraz strefy obsługi technicznej*”. Po analizie rysunku planu stanowiącego załącznik nr 1 do uchwały, organ nadzoru stwierdził, że nie przedstawiono na nim przebiegu stref ochronnych oraz stref obsługi technicznej wskazanych sieci. Uchwałodawca nie ustalił także, jakie ograniczenia w zabudowie i zagospodarowaniu terenów obowiązują we wskazanych strefach, które należy zachować wzdłuż istniejących sieci. Należy także zauważyć, iż w polskim prawodawstwie brak jest przepisów prawa, które by takie strefy ustalały. Przyjąć zatem można, że wprowadzając do badanego planu miejscowego zapisy § 34 ust. 2 pkt 3, rada gminy chciała zapewnić możliwość obsługi technicznej występujących w obszarze planu sieci infrastruktury wodociągowej i elektroenergetycznej, przy jednoczesnym zapewnieniu bezpieczeństwa użytkowników terenów sąsiadujących z sieciami infrastruktury. W tym celu powinna jednak była zastosować się do przepisu art. 15 ust. 2 pkt 9 upzp, z którego jednoznacznie wynika, że w planie miejscowym określa się obowiązkowo szczególne warunki zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu, w tym zakaz zabudowy. Redagując przepisy § 34 ust. 2 pkt 3 nie dopełniono tego obowiązku, wprowadzając jedynie do treści planu informację o strefach ochronnych i strefach obsługi technicznej, które przepisami zarówno planu, jako aktu prawa miejscowego, jak również innymi aktami prawa powszechnie obowiązującego, nie zostały w żaden sposób zdefiniowane oraz nie przypisano im żadnych ustaleń.

Tym samym kwestionowane zapisy planu nie pełnią funkcji normy prawnej, bowiem zawierają informację o ograniczeniach, których nie ma.

Niedookreślony jest również obszar, który obejmuje wskazane w § 34 ust. 2 pkt 3 uchwały strefy ochronne, strefy te powinny zostać wrysowane jako ustalenia planu na jego rysunku, a odpowiadające im ustalenia winny znaleźć się w tekście uchwały.

Z uwagi na fakt, że kwestionowana norma, de facto nie wprowadza żadnych ustaleń mających odzwierciedlenie w wykonywaniu prawa własności, organ nadzoru stwierdził, iż możliwe jest jedynie częściowe uchylene uchwały Nr XLIV/363/18 w tym zakresie.

2. Przepisem § 34 ust. 2 pkt 4 uchwały ustalono, że „*wzdłuż istniejących i projektowanych tras sieci gazowych należy zachować strefy kontrolowane o szerokościach **ustalanych przez właściwego dysponenta sieci***”.

Stosownie do przepisów rozporządzenia Ministra Gospodarki z dnia 23 kwietnia 2013 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać sieci gazowe i ich usytuowanie (Dz. U. z 2013 r., poz. 640), przez strefę kontrolowaną rozumie się obszar wyznaczony po obu stronach osi gazociągu, którego linia środkowa pokrywa się z osią gazociągu, w którym przedsiębiorstwo energetyczne zajmujące się transportem gazu ziemnego podejmuje czynności w celu zapobieżenia działalności mogącej mieć negatywny wpływ na trwałość i prawidłowe użytkowanie gazociągu. Równocześnie, zgodnie z § 10 ust. 1 cyt. rozporządzenia, strefę kontrolowaną wyznacza się dla gazociągu na okres jego użytkowania. W strefie takiej obowiązują bowiem liczne ograniczenia w zagospodarowaniu terenu, wynikające z przepisów rozporządzenia w sprawie ciecii gazowych.

Kwestie dotyczące wyznaczania strefy kontrolowanej od gazociągu zostały uregulowane odrębnymi przepisami prawa. Przepisy te normują także kto jest właściwy do jej wyznaczenia. Nie jest zatem rolą aktu prawa lokalnego jakim jest miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego powtarzanie czy też modyfikowanie zapisów ustawowych.

Wprowadzona regulacja stanowi przekroczenie kompetencji wynikających z treści art. 15 ust. 2 pkt 10 upzp, w zw. z § 4 pkt 9 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. z 2003 r., poz. 164, poz. 1587 – zwanego dalej: rozporządzeniem), które to przepisy upoważniają radę gminy do

ustalenia zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów infrastruktury technicznej, w tym określenia sieci infrastruktury technicznej wraz z ich parametrami, określenia warunków powiązań sieci infrastruktury technicznej z układem zewnętrznym, określenia wskaźników w zakresie sieci infrastruktury technicznej.

Zakreślone wskazanymi wyżej przepisami ramy kompetencyjne, nie mogą podlegać rozszerzeniu, w szczególności polegającym na przypisaniu innym podmiotom prawa do decydowania o wprowadzaniu ograniczeń w zagospodarowaniu przestrzennym mającym miejsce poza planem miejscowym.

Szerokości stref kontrolowanych zostały ustalone przepisami *rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać sieci gazowe i ich usytuowanie*, a ich wyznaczenie powinno odpowiadać tym wymogom. Brak jest zatem podstaw prawnych aby w planie miejscowym wskazywać, jaki podmiot ma te strefy wyznaczyć i na jakich zasadach.

3. Ustalając zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów infrastruktury technicznej Rada Miejska w Wilamowicach, wprowadziła w § 34 ust. 2 pkt 7 regulację mówiącą, iż: „*przebudowy i modernizacje sieci infrastruktury technicznej należy realizować wyprzedzająco lub równoległe z docelowym programem zagospodarowania obszaru przestrzeni publicznej*”. W § 3 pkt 20 uchwały zdefiniowano pojęcie przestrzeni publicznej w rozumieniu niniejszej uchwały. Dodatkowo w § 9 ust. 1 pkt 1 – 4 wyszczególniono, które tereny wyznaczone w planie stanowią przestrzenie publiczne, i tak wskazano na tereny oznaczone symbolami: US, KDZ, KDL, KDD, KDX oraz ogólnodostępne miejsca postojowe, parkingi, place, skwery i ciągi piesze nie wyznaczone graficznie na rysunku planu. Na wskazanych terenach wprowadzono ograniczenie wynikające z cytowanego przepisu, polegające na możliwości przebudowy i modernizacji sieci infrastruktury technicznej **wyłącznie wyprzedzająco lub równoległe z docelowym programem zagospodarowaniem** tych przestrzeni. Jednocześnie nie wskazano jaki *program zagospodarowania* gmina miała na myśli oraz kto powinien być odpowiedzialny za jego sporządzenie. Jak sama gmina wyjaśniła w piśmie znak: SG.6721.31.2018, zmiany zagospodarowania przestrzeni publicznej mogą być planowane na podstawie różnorodnych koncepcji i programów. Powstaje wobec tego pytanie, kto miałby być właściwy do oceny, który program bądź koncepcja jest tym „*docelowym*” w rozumieniu ustaleń planu.

Jak już wskazano wyżej, przepis art. 15 ust. 2 pkt 10 upzp łącznie z § 4 pkt 9 rozporządzenia, określają ramy upoważnienia ustawowego, w których gmina może się poruszać stanowiąc miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego. Jednocześnie ustawodawca dał gminie kompetencje do określenia wymagań wynikających z potrzeb kształtowania przestrzeni publicznych – art. 15 ust. 2 pkt 5 upzp. Ustalenia te, stosownie do przepisu § 4 pkt 5 rozporządzenia, powinny zawierać w szczególności określenie zasad umieszczania w przestrzeni publicznej obiektów małej architektury, nośników reklamowych, tymczasowych obiektów usługowo-handlowych, urządzeń technicznych i zieleni, w tym określenie nakazów, zakazów, dopuszczeń i ograniczeń w zagospodarowaniu terenów.

Przyjęte zatem ustaleniami § 34 ust. 2 pkt 7 uchwały regulacje nie mieszczą się w ustawowym zakresie aktu prawa miejscowego jakim jest plan miejscowy.

Ponadto, stosownie do § 25 ust. 1 w zw. z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „*Zasad techniki prawodawczej*” (t.j. Dz. U. 2016 r., poz. 283), przepis prawa materialnego winien być na tyle czytelny, by bezpośrednio i wyraźnie wskazywać kto, w jakich okolicznościach i jak się powinien zachować. Kwestionowana norma nie wypełnia tych wymogów, pozostawiając pole do dowolnej interpretacji i uznaniowych rozstrzygnięć.

W myśl art. 85 i 86 *ustawy o samorządzie gminnym* wojewoda sprawuje nadzór nad działalnością gminną na podstawie kryterium zgodności z prawem. Zgodnie z art. 91 wskazanej ustawy uchwała gminy, która jest sprzeczna z prawem jest nieważna. O nieważności uchwały w całości lub w części orzeka organ nadzoru w drodze rozstrzygnięcia nadzorczego.

Na konieczność taką wskazuje także art. 28 upzp, którego przepisy jednoznacznie stanowią, że istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, istotne naruszenie trybu, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały gminy w całości lub w części.

W omawianej sprawie, wskazane istotne naruszenie zasad sporządzania planu dawało organowi nadzoru podstawy do stwierdzenia w części nieważności uchwały Nr XLIV/363/18 Rady Miejskiej w Wilamowicach z dnia 31 stycznia 2018 r. w sprawie *uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszaru gminy Wilamowice obejmującego sołectwo Zasole Bielańskie*.

Na niniejsze rozstrzygnięcie przysługuje prawo złożenia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach za pośrednictwem organu nadzoru – Wojewody Śląskiego, w terminie 30 dni od jego doręczenia.

Stosownie do przepisu art. 92 ust. 1 *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.

z up. Wojewody Śląskiego
Dyrektor Wydziału Infrastruktury

Bożena Goldamer - Kapala

Otrzymują:

- 1) Rada Miejska w Wilamowicach,
- 2) a/a