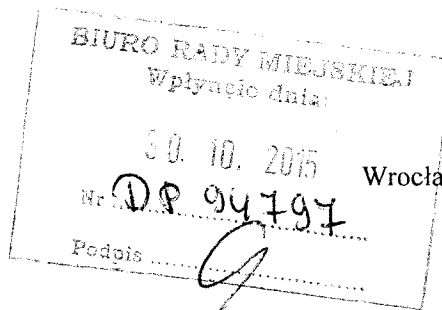




WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI  
NR NK-N.4131.144.12.2015.AZ5



Wrocław, 28 października 2015 r.

*P. Dymalski*  
*Rada*  
*03.11.2015*

## ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE

**w sprawie stwierdzenia nieważności § 30 ust. 1 i ust. 4 uchwały Rady Miejskiej Wałbrzycha Nr XII/159/2015 z dnia 24 września 2015 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru w rejonie ulic Uczniowskiej – Orkana w Wałbrzychu**

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

§ 30 ust. 1 i ust. 4 uchwały Rady Miejskiej Wałbrzycha Nr XII/159/2015 z dnia 24 września 2015 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru w rejonie ulic Uczniowskiej – Orkana 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 LXV/656/2014 Rady Miejskiej Wałbrzycha z dnia 29 sierpnia 2014 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru w rejonie ulic Uczniowskiej - Orkana 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/159/2015 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru w rejonie ulic Uczniowskiej - Orkana w Wałbrzychu.

Uchwałę doręczono Wojewodzie Dolnośląskiemu w dniu 30 września 2015 r.

W toku badania legalności uchwały Organ Nadzoru stwierdził podjęcie jej § 30 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 § 30 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 § 30 ust. 1 uchwały: „Ustala się realizację sieci infrastruktury technicznej (urządzeń i przewodów wodociągowych, kanalizacyjnych, energetycznych, gazowniczych i ciepłych oraz telekomunikacyjnych) w powiązaniu z istniejącymi sieciami, na warunkach ustalonych przez ich zarządców.”. Z kolei w § 30 ust. 4 postanowiono: „Na całym obszarze planu dopuszcza się napowietrzne lub kablowe przewody sieci elektroenergetycznej niskiego (0,4 kV), średniego (20 kV) i wysokiego napięcia (110 kV) wraz z niezbędnymi urządzeniami i instalacjami, w tym stacją GPZ 110/20 kV.”.

Skutkiem powyższych regulacji w przedmiotowej uchwale jest brak określenia przebiegu nowych odcinków sieci infrastruktury technicznej (w tym sieci elektroenergetycznej), a także pasów technologicznych od linii elektroenergetycznych i nowych gazociągów na załączniku graficznym do uchwały. O ile więc istnieje możliwość ustalenia w terenie pasów technologicznych (stref) dla istniejącego gazociągu (zgodnie z § 18 ust. 4 oraz rysunkiem planu), to dla nowotworzonych sieci infrastruktury technicznej (w tym dopuszczonej na mocy § 30 ust. 4 sieci elektroenergetycznej) strefy te nie są możliwe do ustalenia, jak również niemożliwy jest do ustalenia przebieg samych linii. Rada nie określiła więc przebiegu planowanej infrastruktury technicznej w zakresie szerszym niż istniejący gazociąg i strefy ochronnej od tej sieci oraz związanych z nimi ograniczeń w zagospodarowaniu terenów.

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 elementów infrastruktury technicznej (w tym sieci elektroenergetycznej), 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. 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 sieci infrastruktury technicznej (w tym linii elektroenergetycznych i nowych gazociągów), ich stref technicznych, a równocześnie dopuszczona jest lokalizacja sieci na całym obszarze objętym planem.

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 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 § 30 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 linii elektroenergetycznych i gazowych, 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 niestalonej lokalizacji jest dopuszczalna możliwość stanowienia 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.

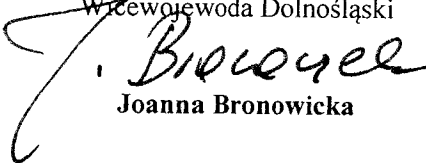
W ramach uprawnień wynikających z art. 3 ust. 1, art. 4 ust. 1, art. 14, art. 17 i art. 20 ustawy i art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym gmina ustala przeznaczenie i zasady zagospodarowania terenu położonego na jej obszarze. Działając w ramach posiadanych kompetencji i przepisów ustawy o 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 powyżej wskazanych naruszeń prawa, zdaniem Organu Nadzoru, uzasadnione jest stwierdzenie nieważności uchwały w zakresie § 30 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.

Wicewojewoda Dolnośląski  
  
Joanna Bronowicka