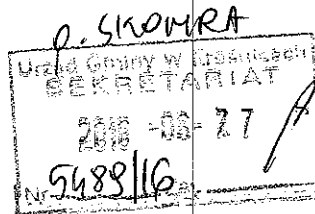
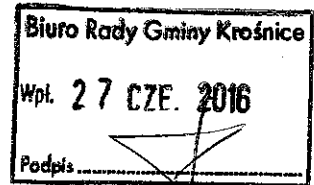




WOJEWODA DOLNOŚLASKI  
NR NK-N.4131.57.8.2016.SP1



Wrocław, 22 czerwca 2016 r.



## ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz. U. z 2016 r. poz. 446),

### stwierdzam nieważność

§ 3 pkt 7 we fragmencie "przesyłowi i" uchwały Rady Gminy Krośnice Nr XX/124/2016 z dnia 18 maja 2016 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego na obszarze Gminy Krośnice, w obrębie wsi Łazy Wielkie, w granicach działek o numerach ewidencyjnych 177/3 (część) i 177/5.

### UZASADNIENIE

Rada Gminy Krośnice, w dniu 18 maja 2016 r., w związku z uchwałą Rady Gminy Krośnice Nr VI/45/2015 z dnia 24 czerwca 2015 roku w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego na obszarze Gminy Krośnice, w obrębie wsi Łazy Wielkie, w granicach działek o numerach ewidencyjnych 177/3 (część) i 177/5, po stwierdzeniu, że plan nie narusza ustaleń studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Krośnice zatwierdzonego uchwałą Rady Gminy Krośnice Nr XIII/98/08 z dnia 23 kwietnia 2008 r., podjęła uchwałę Nr XX/124/2016 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego na obszarze Gminy Krośnice, w obrębie wsi Łazy Wielkie, w granicach działek o numerach ewidencyjnych 177/3 (część) i 177/5, zwaną dalej „uchwałą”.

Uchwała została przesłana pismem Przewodniczącego Rady Gminy Krośnice z dnia 20 maja 2016 r. (znak: RG.0711.16.2016) i wpłynęła do Organu Nadzoru dnia 30 maja 2016 r.

W toku badania legalności uchwały Organ Nadzoru stwierdził podjęcie § 3 pkt 7 we fragmencie "przesyłowi i" uchwały z istotnym naruszeniem art. 28 ust. 1 w związku z art. 15 ust. 2 pkt 9 i 10 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (tekst jednolity: Dz. U. z 2016 r. poz. 778), zwanej dalej „ustawą”.

W podstawie prawnej uchwały przywołano art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym do wyłącznej właściwości rady gminy należy uchwalanie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Wskazano także art. 20 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, zgodnie z którym plan miejscowy uchwała rada gminy, po stwierdzeniu, że nie narusza on ustaleń studium, rozstrzygając jednocześnie o sposobie rozpatrzenia uwag do projektu planu oraz sposobie realizacji, zapisanych w planie, inwestycji z zakresu infrastruktury technicznej, które należą do zadań własnych gminy, oraz zasadach ich finansowania, zgodnie z przepisami o finansach publicznych. Część tekstowa planu stanowi treść uchwały, część graficzna oraz wymagane rozstrzygnięcia stanowią załączniki do uchwały.

Na wstępie podkreślić należy, że podstawy nieważności uchwały w sprawie uchwalenia planu zagospodarowania przestrzennego ustawodawca wskazał w art. 28 ust. 1 ustawy. Zgodnie z jego treścią, istotne 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, tj. pod kątem art. 28 ust. 1 ustawy, spowodowała stwierdzenie, że Rada Gminy Krośnice, uchwalając przedmiotowy plan zagospodarowania przestrzennego, naruszyła w sposób istotny zasady sporządzania planu miejscowego. Wskazać trzeba w tym miejscu, że zasady sporządzania dotyczą całego aktu obejmującego część graficzną i tekstową zawartych w nim ustaleń, a także standardów dokumentacji planistycznej. Zawartość planu miejscowego określają art. 15 ust. 1 i art. 17 pkt 4 oraz art. 20 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, przedmiot określa art. 15 ust. 2 i 3, natomiast standardy dokumentacji planistycznej (materiały planistyczne, skalę opracowań kartograficznych, stosowanych oznaczeń, nazewnictwa, standardy oraz sposób dokumentowania prac

planistycznych) określa art. 16 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz wydane na podstawie delegacji ustawowej zawartej w ust. 2 tego artykułu rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. z 2003 r. Nr 164, poz. 1587), zwane dalej „rozporządzeniem”.

Rada Gminy Krośnice w § 3 pkt 7 uchwały, stanowiąc definicje dla planu miejscowego, przyjęła: *Ilekoć w uchwale jest mowa o sieciach infrastruktury technicznej - należy przez to rozumieć sieci uzbrojenia technicznego terenu służące przesyłowi i dystrybucji energii cieplnej, energii elektrycznej, wody i paliw gazowych, a także sieci telekomunikacyjne i teleinformatyczne oraz sieci służące odprowadzaniu ścieków (takie jak: ciepłociąg, linia i trakcja elektroenergetyczna, wodociąg, gazociąg, kanalizacja sanitarna i deszczowa oraz teletechniczna), wraz z zainstalowanymi na nich: armaturą, towarzyszącymi instalacjami i wyposażeniem oraz konstrukcjami wsporczymi.*

Dodatkowo należy wskazać, że Rada w § 12 pkt 1 lit. b) uchwały przyjęła "sieci infrastruktury technicznej" jako jedno z przeznaczeń dla terenu zabudowy zagrodowej w gospodarstwach rolnych, hodowlanych i ogrodnich, oznaczonego na rysunku planu symbolem RM. Z kolei Rada, określając w § 13 pkt 4 uchwały zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów infrastruktury technicznej dla terenu drogi wewnętrznej, oznaczonego symbolem KDW, przyjęła: *dopuszcza się prowadzenie sieci infrastruktury technicznej w liniach rozgraniczających drogi, zgodnie z przepisami odrębnymi.*

W trakcie postępowania nadzorczego, dotyczącego przedmiotowej uchwały Organ Nadzoru stwierdził, iż § 3 pkt 7 we fragmencie "przesyłowi i" uchwały w sposób istotny narusza 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 przesyłowej (m.in. przesyłowej sieci elektroenergetycznej, gazowej, energii cieplnej, a także wodociągowo-kanalizacyjnej) powinny być ustalone jednoznacznie w planie miejscowym w obrębie jego opracowania.

Skutkiem wskazanych powyżej regulacji w przedmiotowej uchwale jest brak określenia przebiegu - w zakresie infrastruktury technicznej przesyłowej - planowanych odcinków sieci, odcinków przebudowanych i rozbudowanych, a także pasów technologicznych. Potencjalnie nowotworzone, przebudowywane i rozbudowywane odcinki infrastruktury technicznej przesyłowej, a także strefy ochronne nie są również możliwe do ustalenia na rysunku planu.

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.

Dodatkowo należy także przyjąć, że infrastruktura techniczna może mieć charakter dystrybucyjny - jeżeli służy wyłącznie do obsługi poszczególnych terenów oraz charakter przesyłowy - gdy służy wyłącznie zaopatrywaniu sieci dystrybucyjnej. Podział infrastruktury na dystrybucyjną i przesyłową ma zastosowania do sieci elektroenergetycznej, gazowej, energii cieplnej, a także wodociągowo-kanalizacyjnej. Przedmiotowa klasyfikacja ma również doniosłe znaczenie prawne.

Zdaniem Organu Nadzoru w treści i na rysunku planu miejscowego należało wskazać: po pierwsze, przebieg istniejących, nowo planowanych, przebudowywanych i rozbudowywanych elementów infrastruktury technicznej przesyłowej, po drugie, przebieg ich stref ochronnych związanych z ograniczeniem w zabudowie i użytkowaniu terenu, oraz po trzecie, ustalić jakie ograniczenia w zagospodarowaniu występują lub będą występowały na tym terenie. Tymczasem brak jest wskazania w treści uchwały oraz na rysunku planu przebiegu nowych sieci infrastruktury technicznej przesyłowej, 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. Ponadto nie jest znany przebieg pasów technologicznych od nowych linii infrastruktury technicznej oraz ich stref ochronnych.

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 dnia 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 powinny być ustalone jednoznacznie w planie miejscowym w obrębie jego opracowania.”

Zgodnie z kwestionowanym fragmentem przedmiotowej uchwały Rada Gminy Krośnice dopuściła możliwość swobodnego kształtowania przebiegu istniejących i planowanych sieci infrastruktury technicznej przesyłowej, potencjalnie ograniczając prawo własności nieruchomości znajdujących się na obszarze objętym planem. Stwierdzić bowiem trzeba, iż nie jest możliwe ustalenie lokalizacji sieci infrastruktury technicznej przesyłowej, wokół których obowiązują odpowiednie ograniczenia w użytkowaniu działek. Może się zatem okazać, że fakt obowiązywania na danym obszarze dodatkowych ograniczeń będzie następował z mocy prawa – przepisów niniejszej uchwały - po wykonaniu przebiegu sieci infrastruktury technicznej przesyłowej.

Oczywistym jest, że w ramach władztwa planistycznego gmina może ustalać sposoby zagospodarowania terenu, ustanowić na nich ograniczenia w zagospodarowaniu, nakazy i zakazy. Nie można jednak uznać, że dla swobody gospodarowania przez gminę przestrzenią można posługiwać się nieprecyzyjnymi oznaczeniami czy decydować o uzupełnieniu obowiązujących ustaleń planu (jak przebieg elementów infrastruktury technicznej przesyłowej czy obowiązywanie zakazu zabudowy) bądź nawet o ich ostatecznym obowiązywaniu w drodze innych niż plan miejscowy aktów lub działań faktycznych. *Ratio legis* art. 15 ust. 2 pkt 9 i 10 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym należy 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.

Działania polegające na dopuszczeniu możliwości zmiany przebiegu istniejących lub planowanych sieci infrastruktury technicznej przesyłowej, wokół których prawo własności doznaje ograniczenia w postaci dodatkowych ograniczeń w użytkowaniu działek, mogą powodować naruszenie prawa własności, ale nie tak jak postanowił ustawodawca, zgodnie z warunkami ustalonymi w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, bowiem dokonane to zostanie w innym trybie niż uchwała i przez inny organ niż rada gminy. W ocenie Organu Nadzoru o tym, gdzie będą zlokalizowane sieci infrastruktury technicznej przesyłowej oraz o istnieniu w związku z tym, ograniczeń dla danego obszaru, decydować będzie inny organ. Tymczasem określanie tych obligatoryjnych elementów planu należy do wyłącznej właściwości rady gminy, która uchwała miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego.

Zgodnie z art. 27 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego zmienia się w takim samym trybie, w jakim został on uchwalony i przede wszystkim przez organ do tego uprawniony (tu: Radę Gminy Krośnice). W ramach posiadanych kompetencji Rada Gminy uprawniona była do ustalenia ograniczeń w użytkowaniu terenu w ściśle określonych miejscach. Tymczasem ustanowienie ograniczeń w obszarach o nieustalonej lokalizacji, jest dopuszczeniem możliwości stanowienia o zmianach planu, poprzez wprowadzenie nowego sytuowania sieci infrastruktury technicznej przesyłowej i związanych z tym ograniczeń 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 o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym 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. W myśl art. 14 ust. 8 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym plan miejscowy jest aktem prawa miejscowego. Tryb sporządzania i uchwalania planu został natomiast szczegółowo uregulowany w art. 17 powołanej ustawy. W myśl art. 27 tej ustawy, stosowanie określonej w art. 17 procedury dotyczy również uchwalania zmian obowiązującego już planu zagospodarowania przestrzennego. Komentowany przepis art. 27 stanowi bowiem, że zmiana studium lub planu miejscowego następuje w takim trybie, w jakim są one uchwalane. Przepis art. 27 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym ma istotne znaczenie przede wszystkim ze względu na to, że zarówno przy uchwalaniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, jak i przy jego zmianie, zagwarantowane jest zainteresowanym osobom prawo przedstawiania i obrony swoich interesów m.in. poprzez dyskusję publiczną nad przyjętymi w projekcie planu rozwiązaniami, wnoszenie uwag dotyczących projektu planu (projektu zmian planu) - art. 17 pkt 10 i 11 ustawy. Każde uchwalenie bądź zmiana planu zagospodarowania przestrzennego pociąga bowiem za sobą konsekwencje

nie tylko w sferze prawa własności, ale również w sferze obciążeń finansowych. Redakcja przepisu art. 27 przedmiotowej ustawy oznacza konieczność odpowiedniego stosowania powołanych regulacji dotyczących trybu sporządzania miejscowego planu zagospodarowania miejscowego (w szczególności art. 17). Ustawa nie przewiduje żadnych wyjątków pozwalających na odstępianie od przewidzianej w jej art. 17 procedury uchwalania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego lub ich zmian.

W ocenie Organu Nadzoru 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 sieci infrastruktury technicznej przesyłowej i wraz z nimi ustalonych w planie ograniczeń umożliwi dokonywanie zmian w planie bez przeprowadzenia ich w trybie art. 17 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w zw. z art. 27 tej ustawy. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 1 grudnia 2010 r. (sygn. akt II OSK 1980/10) wskazał, że wszystkie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego muszą być dokonywane z zachowaniem procedury planistycznej (podobnie w wyroku WSA we Wrocławiu sygn. akt II SA/Wr 162/12).

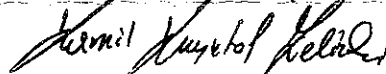
Mając powyższe na uwadze, zasadnym jest stwierdzenie nieważności § 3 pkt 7 we fragmencie "przesyłowi i" uchwały.

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 jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Wicewojewoda Dolnośląski



Kamil Krzysztof Zieliński