



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA ZACHODNIOPOMORSKIEGO

---

Szczecin, dnia 18 października 2019 r.

Poz. 5187

### ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE NR P-1.4131.527.2019.EM WOJEWODY ZACHODNIOPOMORSKIEGO

z dnia 15 października 2019 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 506, zm.: poz. 1309, poz. 1696)

#### **stwierdzam nieważność**

**uchwały Nr X/313/19 Rady Miasta Szczecin** z dnia 10 września 2019 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego „Wielgowo – Sławocieszce – Zdunowo 4” w Szczecinie.

#### **Uzasadnienie**

W dniu 10 września 2019 r. Rada Miasta Szczecin podjęła uchwałę Nr X/313/19 w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego „Wielgowo – Sławocieszce – Zdunowo 4” w Szczecinie.

Do Zachodniopomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Szczecinie akt ten wpłynął w dniu 16 września 2019 r.<sup>1)</sup>

Materialnoprawną podstawę podjęcia ww. aktu stanowi art. 20 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym<sup>2)</sup> (dalej: ustawa), 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.*

Stosownie do postanowień art. 14 ust. 8 ww. ustawy miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest aktem prawa miejscowego, uchwalanym przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego. Przepis art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej<sup>3)</sup> stanowi, że organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień ustawowych zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów, a zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa. W przypadku aktów prawa miejscowego z zakresu planowania przestrzennego, tj. w odniesieniu do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, regulację zasad i trybu ich sporządzania określa wspomniana wyżej ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Zgodnie z przepisem art. 3 ust. 1 ww. ustawy kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w tym uchwalanie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, z wyjątkiem morskich wód wewnętrznych, morza

---

<sup>1)</sup> Pismo działające z upoważnienia Prezydenta Miasta Szczecin Pana Grzegorza Łubiana Dyrektora Wydziału Organizacyjnego z dnia 13 września 2019 r., znak: WO-I.0711.1.16.2019.MJ.

<sup>2)</sup> Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2018 r., poz. 1945 z późn. zm.).

<sup>3)</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.).

terytorialnego i wyłącznej strefy ekonomicznej oraz terenów zamkniętych, należy do zadań własnych gminy. Biorąc pod uwagę powyższe oraz mając na względzie dyspozycję art. 20 ust. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, kontrola organu nadzoru w tym przedmiocie nie dotyczy celowości, czy słuszności dokonywanych w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego rozstrzygnięć, lecz ogranicza się do badania zgodności z prawem podjętej uchwały, a zwłaszcza przestrzegania zasad planowania przestrzennego oraz określonej ustawą procedury planistycznej.

Analiza treści uchwalonego przez Radę Miasta Szczecin miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego „Wielgowo – Sławocieszce – Zdunowo 4” w Szczecinie, prowadzi do wniosku, że w akcie tym – zarówno w jego części tekstowej, jak i graficznej - organ stanowiący Gminy Miasto Szczecin nie zawarł wszystkich wymaganych przez ustawodawcę elementów.

Zgodnie bowiem z treścią art. 15 ust. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w planie miejscowym określa się obowiązkowo:

- 1) przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania;
- 2) zasady ochrony i kształtowania ładu przestrzennego;
- 3) zasady ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu;
- 3a) zasady kształtowania krajobrazu;
- 4) zasady ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków, w tym krajobrazów kulturowych, oraz dóbr kultury współczesnej;
- 5) wymagania wynikające z potrzeb kształtowania przestrzeni publicznych;
- 6) zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu, maksymalną i minimalną intensywność zabudowy jako wskaźnik powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, maksymalną wysokość zabudowy, minimalną liczbę miejsc do parkowania w tym miejsca przeznaczone na parkowanie pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową i sposób ich realizacji oraz linie zabudowy i gabaryty obiektów;
- 7) granice i sposoby zagospodarowania terenów lub obiektów podlegających ochronie, na podstawie odrębnych przepisów, terenów górniczych, a także obszarów szczególnego zagrożenia powodzią, obszarów osuwania się mas ziemnych, krajobrazów priorytetowych określonych w audycie krajobrazowym oraz w planach zagospodarowania przestrzennego województwa;
- 8) szczegółowe zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości objętych planem miejscowym;
- 9) szczegółne warunki zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu, w tym zakaz zabudowy;
- 10) zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej;
- 11) sposób i termin tymczasowego zagospodarowania, urządzania i użytkowania terenów;
- 12) stawki procentowe, na podstawie których ustala się opłatę, o której mowa w art. 36 ust. 4.

Z kolei, w myśl art. 15 ust. 3 cyt. ustawy w planie miejscowym określa się w zależności od potrzeb:

- 1) granice obszarów wymagających przeprowadzenia scaleń i podziałów nieruchomości;
- 2) granice obszarów rehabilitacji istniejącej zabudowy i infrastruktury technicznej;
- 3) granice obszarów wymagających przekształceń lub rekultywacji;
- 3a) granice terenów pod budowę urządzeń, o których mowa w art. 10 ust. 2a, oraz granice ich stref ochronnych związanych z ograniczeniami w zabudowie, zagospodarowaniu i użytkowaniu terenu oraz występowaniem znaczącego oddziaływania tych urządzeń na środowisko;
- 4) granice terenów pod budowę obiektów handlowych, o których mowa w art. 10 ust. 3a;
- 4a) granice terenów rozmieszczenia inwestycji celu publicznego o znaczeniu lokalnym;
- 4b) granice terenów inwestycji celu publicznego o znaczeniu ponadlokalnym, umieszczonych w planie zagospodarowania przestrzennego województwa lub w ostatecznych decyzjach o lokalizacji drogi krajowej, wojewódzkiej lub powiatowej, linii kolejowej o znaczeniu państwowym, lotniska użytku publicznego, inwestycji w zakresie terminalu lub przedsięwzięcia Euro 2012;
- 5) granice terenów rekreacyjno-wypoczynkowych oraz terenów służących organizacji imprez masowych;

- 6) *granice pomników zagłady oraz ich stref ochronnych, a także ograniczenia dotyczące prowadzenia na ich terenie działalności gospodarczej, określone w ustawie z dnia 7 maja 1999 r. o ochronie terenów byłych hitlerowskich obozów zagłady;*
- 7) *granice terenów zamkniętych, i granice stref ochronnych terenów zamkniętych;*
- 8) *sposób usytuowania obiektów budowlanych w stosunku do dróg i innych terenów publicznie dostępnych oraz do granic przyległych nieruchomości, kolorystykę obiektów budowlanych oraz pokrycie dachów;*
- 9) *(uchylony);*
- 10) *minimalną powierzchnię nowo wydzielonych działek budowlanych.*

Powyższe wyliczenie ma charakter zamknięty, wyklucza więc dopuszczalność określania przez organ stanowiący gminy przedmiotu regulacji innego niż wymieniony w cyt. unormowaniach. Nie budzi zatem wątpliwości, że rada gminy jest związana granicami przedmiotowymi wyznaczonymi przez ustawę o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Oznacza to, iż organ może określać treść regulacji objętej planem lecz wyłącznie w ramach ustawowego upoważnienia, zawartego w cyt. art. 15 ust. 2 i 3 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym<sup>4)</sup>.

Nadto w niniejszej sprawie przywołać należy stosowne regulacje rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego<sup>5)</sup>, tj. § 4 pkt 7, który stanowi, że *ustala się następujące wymogi dotyczące stosowania standardów przy zapisywaniu ustaleń projektu tekstu planu miejscowego: ustalenia dotyczące granic i sposobów zagospodarowania terenów lub obiektów podlegających ochronie, ustalonych na podstawie odrębnych przepisów, w tym terenów górniczych, a także narażonych na niebezpieczeństwo powodzi oraz zagrożonych osuwaniem się mas ziemnych, powinny zawierać nakazy, zakazy, dopuszczenia i ograniczenia w zagospodarowaniu terenów oraz § 7 pkt 6 ww. rozporządzenia, w myśl którego projekt rysunku planu miejscowego powinien zawierać granice i oznaczenia obiektów i terenów chronionych na podstawie przepisów odrębnych w tym terenów górniczych, a także narażonych na niebezpieczeństwo powodzi oraz zagrożonych osuwaniem się mas ziemnych.*

Z powołanych unormowań prawnych wynika bezspornie, że po stronie organów Gminy Miasto Szczecin istniał obowiązek zamieszczenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego miejsca lokalizacji napowietrznych linii elektroenergetycznych, związanych z ich istnieniem stref ochronnych oraz ograniczeń w użytkowaniu terenów znajdujących się w granicach tychże stref ochronnych.

W planie miejscowym przyjętym uchwałą Nr X/313/19 Rady Miasta Szczecin obowiązek ten nie został spełniony.

Rada Miasta Szczecin, w części tekstowej uchwały w Rozdziale 2 zawierającym „Ustalenia ogólne dla obszaru planu” postanowiła, że *ustala się pas ochronny funkcyjny: a) o szerokości 12,0 m (po 6 m z każdej strony od osi linii) dla średniego napięcia SN, b) 4,0 m (po 2,0 m z każdej strony od osi linii) dla niskiego napięcia nn - § 6 ust. 3 pkt 11 uchwały.* Jednakże analiza postanowień szczegółowych dla poszczególnych terenów elementarnych wykazała, że dla terenu oznaczonego symbolem **D.W.1610.US** zarówno w treści uchwały, jak też na rysunku planu, nie została określona lokalizacja istniejącej napowietrznej linii elektroenergetycznej średniego zasięgu. W części graficznej uchwały, organ stanowiący Gminy Miasto Szczecin ograniczył się jedynie do naniesienia oznaczenia graficznego (← ○ ○ ○ →), które potwierdza fakt, że przez ów teren linia elektroenergetyczna średniego zasięgu przebiega. W konsekwencji na rysunku planu brak jest również zaznaczenia strefy ochronnej związanej z przebiegającą przez ten teren linią elektroenergetyczną średniego napięcia, na której obowiązywać winny ograniczenia w użytkowaniu terenów.

Ponadto, na rysunku stanowiącym część graficzną miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego „Wielgowo – Sławocieszce – Zdunowo 4” w Szczecinie, na obszarze objętym opracowaniem planu występuje napowietrzna linia energetyczna E-SN, przecinająca tereny elementarne **D.W.1601.U.MN**, **D.W.1602.U.MN**, **D.W.1603.MN** oraz **D.W.1604.MN**. Brak jest jednak oznaczenia pasa ochronnego funkcyjnego na terenach przebiegających pod tą linią elektroenergetyczną.

Takie zapisy uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego stoją w sprzeczności z art. 15 ust. 2 pkt 9 art. 15 ust. 2 pkt 9 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w związku z § 4 pkt 7 oraz § 7 pkt 6 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu

<sup>4)</sup> Por. wyrok WSA w Warszawie z dnia 19 lutego 2014 r., sygn. akt IV SA/Wa 2830/13.

<sup>5)</sup> Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 roku w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. z 2003 r. Nr 164, poz. 1587).

zagospodarowania przestrzennego. Mogą one bowiem doprowadzić do sytuacji, w której osoba nabywająca nieruchomość nie będzie miała wiedzy na temat ograniczeń w zabudowie danego terenu. Należy w tym miejscu zaakcentować, że postanowienia miejscowego planu i wynikające z nich wytyczne co do zasad zabudowy terenu nie mogą pozostawać w sferze domysłów. Przeciwnie, muszą być precyzyjnie określone, ponieważ tylko w takiej sytuacji są możliwe do realizacji. To właśnie w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego należy wskazać nie tylko umiejscowienie sieci uzbrojenia terenu, lecz także strefy ochronne, w granicach których wprowadza się ograniczenia w zabudowie i zagospodarowaniu terenu. Obowiązek powyższy dotyczy nie tylko linii energetycznych projektowanych, ale także i istniejących. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 3 stycznia 2017 r., sygn. akt II OSK 1152/16, wskazał, że w sytuacji, gdy *linie elektroenergetyczne już istnieją, to tym bardziej przy sporządzaniu planu miejscowego ich przebieg powinien być precyzyjnie wskazany na rysunku planu, zaś ograniczenia w zagospodarowaniu i użytkowaniu terenów, jakie wynikają w związku z ww. infrastrukturą, winny być w sposób jednoznaczny określone w planie miejscowym, co wynika wprost z wymogu art. 15 ust. 2 pkt 9 u.p.z.p. Umieszczenie sieci uzbrojenia terenu powoduje to, że należy wyznaczyć także pasy technologiczne (strefy ochronne), w granicach których wprowadza się ograniczenia w zabudowie i zagospodarowaniu terenu. Oczekiwanie, że ograniczenia w zagospodarowaniu terenu pojawią się przy projektowaniu przebiegu danej sieci infrastruktury technicznej zgodnie z przepisami odrębnymi na etapie uzyskania decyzji o pozwoleniu na budowę dowodzi tego, że Rada Miejska w Ł. zrzeka się swych kompetencji ustawowych w zakresie określania zasad zagospodarowania terenu na swoim terenie, co jest niedopuszczalne w świetle art. 3 ust. 1 u.p.z.p.*

Kontynuując rozważania dotyczące zgodności z prawem uchwały Nr X/313/19 Rady Miasta Szczecin wskazania wymaga, że w § 7 ust. 1 pkt 2 uchwały zawierającym szczegółowe ustalenia dla terenu elementarnego **D.W.1601.U,MN** oraz w § 8 ust. 1 pkt 2 ww. aktu, w którym określone zostały szczegółowe ustalenia dla terenu elementarnego **D.W.1602.U,MN** Rada w sposób nieprecyzyjny i niejednoznaczny określiła granice terenów objętych ograniczeniami w zabudowie i ich użytkowaniu spowodowanych sąsiedztwem cmentarza komunalnego, czym naruszyła art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w związku z § 4 pkt 1 oraz § 8 pkt 2 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Uzasadniając powyższe stanowisko wskazać należy, że w treści § 7 ust. 1 pkt 2 oraz w § 8 ust. 1 pkt 2 uchwały Nr X/313/19 Rada Miasta Szczecin postanowiła odpowiednio, że: na obszarze w odległości do 50,0 m od zachodniej granicy terenu elementarnego zakazuje się: a) lokalizacji lokalu mieszkalnego, b) prowadzenia działalności gastronomicznej i sprzedaży artykułów spożywczych, c) uprawy roślin konsumpcyjnych (§7 ust. 1 pkt 2). Na obszarze w odległości do 50,0 m od wschodniej granicy terenu elementarnego zakazuje się: a) lokalizacji lokalu mieszkalnego, b) prowadzenia działalności gastronomicznej i sprzedaży artykułów spożywczych, c) uprawy roślin konsumpcyjnych (§ 8 ust. 1 pkt 2). Ograniczenie się przez organ stanowiący Gminy Miasto Szczecin do określić: „od zachodniej granicy terenu” i „od wschodniej granicy terenu” niesie za sobą ten skutek, że *de facto* granice stref ochronnych terenów sąsiadujących z terenem, na którym znajduje się cmentarz nie zostały określone. Również analiza załącznika graficznego do kwestionowanej uchwały prowadzi do wniosku, że na rysunku planu nie oznaczono granic obszarów objętych ograniczeniami.

Dodatkowo, nie uszło uwadze organu nadzoru, iż zakazy wprowadzone przez Radę Miasta Szczecin na terenach D.W.1601.U,MN i D.W.1602.U,MN, a więc na obszarach będących w bezpośrednim sąsiedztwie cmentarza, nie obejmują wszystkich ograniczeń ustalonych w rozporządzeniu Ministra Gospodarki Komunalnej w sprawie określenia, jakie tereny pod względem sanitarnym są odpowiednie na cmentarze<sup>6)</sup>. Rada bowiem poprzestała na zakazie lokalizacji lokali mieszkalnych, prowadzenia działalności gastronomicznej i sprzedaży artykułów spożywczych oraz uprawy roślin konsumpcyjnych. Zgodnie natomiast z § 3 ust. 1 ww. rozporządzenia odległość cmentarza od zabudowań mieszkalnych, od zakładów produkujących artykuły żywności, zakładów żywienia zbiorowego bądź zakładów przechowujących artykuły żywności oraz studzien, źródeł i strumieni, służących do czerpania wody do picia i potrzeb gospodarczych, powinna wynosić co najmniej 150 m; odległość ta może być zmniejszona do 50 m pod warunkiem, że teren w granicach od 50 do 150 m od cmentarza posiada sieć wodociągową i wszystkie budynki korzystające z wody są do tej sieci podłączone.

<sup>6)</sup> Rozporządzenie Ministra Gospodarki Komunalnej z dnia 25 sierpnia 1959 r. w sprawie określenia, jakie tereny pod względem sanitarnym są odpowiednie na cmentarze (Dz. U. Nr 52, poz. 315).

Biorąc zatem pod uwagę przedstawioną w niniejszym rozstrzygnięciu nadzorczym argumentację, uznać należy, że stwierdzenie nieważności uchwały Nr X/313/19 Rady Miasta Szczecin z dnia 10 września 2019 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego „Wielgowo – Sławocieszce – Zdunowo 4” w Szczecinie, jest konieczne i uzasadnione.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie. Skargę wnosi się do Sądu za pośrednictwem Wojewody Zachodniopomorskiego, w terminie 30 dni od dnia otrzymania przedmiotowego rozstrzygnięcia. 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 ZACHODNIOPOMORSKI

**Tomasz Hinc**