



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ZACHODNIOPOMORSKIEGO

Szczecin, dnia 16 czerwca 2021 r.

Poz. 2581

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR P-1.4131.179.2021.KD WOJEWODY ZACHODNIOPOMORSKIEGO

z dnia 4 czerwca 2021 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 713, poz. 1378)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXXII/449/2021 Rady Gminy Szczecinek z dnia 28 kwietnia 2021 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Gminy Szczecinek dla części obrębu Turowo.

Uzasadnienie

W dniu 28 kwietnia 2021 r. Rada Gminy Szczecinek podjęła uchwałę Nr XXXII/449/2021 w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Gminy Szczecinek dla części obrębu Turowo. Do Zachodniopomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Szczecinie wpłynęła ona w dniu 7 maja 2021 r.

Materialnoprawną podstawę podjęcia badanej uchwały stanowi art. 20 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym¹⁾, 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. Przepis art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej²⁾ 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, postanowienia dotyczące 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 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, nadzór uchwały w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania

¹⁾ Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2021 r. poz. 741 z późn. zm.).

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

przestrzennego ogranicza się wyłącznie do kryterium zgodności z prawem, w szczególności przestrzegania zasad planowania przestrzennego oraz określonej ustawą procedury planistycznej.

Analiza treści przyjętego przez Radę Gminy Szczecinek uchwałą Nr XXXII/449/2021 miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego prowadzi do wniosku, że w ww. akcie - w jego części tekstowej oraz na rysunku planu organ nie zawarł wszystkich wymaganych przez ustawodawcę elementów.

I tak, zgodnie 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) *szczególne 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.*

Powyższe wyliczenia mają charakter obligatoryjny, 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 przywołanym art. 15 ust. 2 i 3 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym³⁾.

Zdaniem organu nadzoru w zakresie art. 15 ust. 2 pkt 9 i pkt 10 ww. ustawy po stronie organów Gminy Szczecinek istniał obowiązek precyzyjnego oznaczenia stref kontrolowanych sieci gazowej wysokiego ciśnienia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego.

Zgodnie bowiem z rysunkiem planu, stanowiącym załącznik nr 1 do uchwały Nr XXXII/449/2021, przez tereny elementarne: 3R, 4R, 1P,U, 2P,U przebiega sieć gazowa. W Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Szczecinek, przyjętym uchwałą Nr XVII/263/2020 Rady Gminy Szczecinek z dnia 6 lutego 2020 r., opisana jest ona jako *sieć gazowa wysokiego ciśnienia DN 150*. Z treści przyjętego przez Radę Gminy Szczecinek miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla części obrębu Turowo nie wynika, jakie maksymalne ciśnienie robocze (MOP) posiada wskazany na rysunku planu gazociąg.

³⁾ Por. wyrok WSA w Warszawie z dnia 19 lutego 2014 r., sygn. akt IV SA/Wa 2830/13.

W treści uchwały Nr XXXII/449/2021 Rada Gminy Szczecinek – w powyższym zakresie – zawarła wyłącznie regulacje:

- w §10 pkt 2 (ustalenia dotyczące szczególnych warunków zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu) – w zagospodarowaniu terenów oznaczonych symbolem P,U uwzględnić należy przebieg sieci gazowej (oznaczonej informacyjnie na rysunku planu), zgodnie z przepisami rozporządzenia w sprawie warunków technicznych jakim powinny odpowiadać sieci gazowe i ich usytuowanie;
- w §11 pkt 9 (ustalenia dotyczące zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej) – w zakresie sieci gazowej – ustala się rozbudowę sieci średnicy min. Ø 32 mm.

Dla sieci nie wyznaczono stref kontrolowanych, ani nie ustalono żadnych zakazów i ograniczeń w zabudowie – co stanowi rażące naruszenie art. 15 ust. 2 pkt 9 i pkt 10 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

W tym miejscu należy przywołać brzmienie §4 pkt 9 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego⁴⁾, zgodnie z którym *ustala się następujące wymogi dotyczące stosowania standardów przy zapisywaniu ustaleń projektu tekstu planu miejscowego: ustalenia dotyczące zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej powinny zawierać:*

- a) *określenie układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej wraz z ich parametrami oraz klasyfikacją ulic i innych szlaków komunikacyjnych,*
- b) *określenie warunków powiązań układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej z układem zewnętrznym,*
- c) *wskaźniki w zakresie komunikacji i sieci infrastruktury technicznej, w szczególności ilość miejsc parkingowych w stosunku do ilości mieszkań lub ilości zatrudnionych albo powierzchni obiektów usługowych i produkcyjnych.*

Należy podkreślić, że sieć gazowa niewątpliwie wchodzi w skład infrastruktury technicznej. Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie definiuje pojęcia infrastruktury technicznej, natomiast w myśl art. 143 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami⁵⁾ *przez budowę urządzeń infrastruktury technicznej rozumie się budowę drogi oraz wybudowanie pod ziemią, na ziemi albo nad ziemią przewodów lub urządzeń wodociągowych, kanalizacyjnych, ciepłowniczych, elektrycznych, gazowych i telekomunikacyjnych.*

Jak podnosi WSA w Opolu w wyroku z dnia 18 czerwca 2019 r., sygn. akt II SA/Op 171/19, *umiejscowienie sieci infrastruktury technicznej powoduje zaś to, że należy wyznaczyć także strefy ochronne, w granicach których wprowadza się ograniczenia w zabudowie i zagospodarowaniu terenu. Samo wskazanie, że dopuszcza się budowę, przebudowę i modernizację sieci uzbrojenia terenu, bez jednoznacznego określenia ich lokalizacji na rysunku planu i bez wyznaczenia pasów technologicznych ich szerokości oraz sposobu ich pomiaru, jest daleko niewystarczające. Odwołanie się w zakresie szczegółowych warunków realizacji sieci elektroenergetycznej do przepisów odrębnych stanowi pominięcie zasadniczej i obligatoryjnej części zapisów planu, a nadto stanowi o niedopuszczalnym przekazaniu kompetencji w zakresie określenia zasad zagospodarowania terenu, oznaczenia wymogów realizacji takich inwestycji inwestorowi, który będzie związany jedynie wymogami przepisów odrębnych (por. wyroki NSA z dnia 3 stycznia 2017 r.: sygn. akt II OSK 1152/16, sygn. akt II OSK 1150/16 i sygn. akt II OSK 1137/16, oraz wyrok NSA z dnia 14 listopada 2017 r., sygn. akt II OSK 2119/17). Podkreślenia jeszcze wymaga, że powyższy obowiązek dotyczy nie tylko linii energetycznych projektowanych, ale także i istniejących. W sytuacji bowiem, 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 wymienioną infrastrukturą, winny być w sposób jednoznaczny określone w planie miejscowym, co wynika wprost z wymogu art. 15 ust. 2 pkt 9 ustawy, ale i art. 4 ust. 1 ustawy. Umiejscowienie 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*

⁴⁾ Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587 z późn. zm.).

⁵⁾ Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2020 r. poz. 1990 z późn. zm.).

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 Gminy zrzeka się swych kompetencji ustawowych w zakresie określania zasad zagospodarowania terenu na swoim terenie, co jest niedopuszczalne w świetle art. 3 ust. 1 ustawy. W sytuacji kiedy nie jest znany przebieg pasów technologicznych (stref ochronnych) od linii elektroenergetycznych, a równocześnie dopuszczone są przebudowa i rozbudowa istniejących linii napowietrznych, to ma to negatywny wpływ na decyzje podejmowane przez inwestorów podczas prac inwestycyjnych, zagospodarowania działek, lokalizowania zabudowy oraz prowadzenia robót w zakresie zabudowy istniejącej. Nie jest bowiem wiadomo, czy zlokalizowanie inwestycji na danym terenie nie okaże się sprzeczne z przebiegiem istniejącej już sieci infrastruktury technicznej (por. cyt. już wyżej wyrok NSA o sygn. akt II OSK 1152/16 i II OSK 2119/17). W kontekście powyżej powiedzianego Sąd zgodził się z Wojewodą, że brak określenia w planie przebiegu istniejących linii elektroenergetycznych oraz pasów i stref technologicznych od tych linii, związanych z ograniczeniem w użytkowaniu terenów objętych planem, jako oznaczeń obowiązujących stanowi istotne naruszenie normy kompetencyjnej wynikającej z art. 15 ust. 2 pkt 9 i pkt 10 ustawy poprzez niespełnienie wymogów co do zawartości planu miejscowego. Przy czym stwierdzone przez organ nadzoru w niniejszej sprawie naruszenie dotyczyło zarówno części tekstowej, jak i graficznej planu, co uzasadniało stwierdzenie nieważności tych postanowień uchwały, które dotyczyły napowietrznej linii elektroenergetycznej 110 kV. Z przyczyn ukazanych powyżej skład orzekający w niniejszej sprawie nie podzielił odmiennych poglądów orzecznictwa w omawianej kwestii, a które zostały przytoczone przez skarżącą.

Wprawdzie, ww. orzeczenie, które zostało utrzymane w mocy przez Naczelny Sąd Administracyjny wyrokiem z dnia 3 grudnia 2019 r., sygn. akt II OSK 2933/19, dotyczyło linii elektroenergetycznych, jednak jego tezy, w ocenie organu nadzoru, są uzasadnione także w odniesieniu do sieci gazowych.

W uchwale Nr XXXII/449/2021 Rady Gminy Szczecinek, poza zamieszczeniem w treści planu wyżej cytowanych zapisów §10 pkt 2 i §11 pkt 9, a także wytyczeniem linii na rysunku planu, nie oznaczono stref kontrolowanych istniejącej sieci gazowej, ani nie ustalono żadnych zakazów i ograniczeń w zabudowie.

W piśmie z dnia 27 maja 2021 r., znak: RI.6720.19.2020.AG, stanowiącym odpowiedź na zawiadomienie organu nadzoru o wszczęciu postępowania w odniesieniu do uchwały Nr XXXII/449/2021, Wójt Gminy Szczecinek wyjaśnił, że: *strefę kontrolowaną dla gazociągu wysokiego ciśnienia oznaczonego na rysunku planu, wyznaczają przepisy Rozporządzenia Ministra Gospodarki z dnia 26 kwietnia 2013 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać sieci gazowe i ich usytuowanie (Dz. U. z 2013 r. poz. 640). Informację taką zawarto w ustaleniach dotyczących szczególnych warunków zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu uchwały Nr XXXII/449/2021 Rady Gminy Szczecinek z dnia 28 kwietnia 2021 r. - § 10 pkt 2. Ponadto zgodnie z definicją strefy kontrolowanej zawartą w przepisach § 2 pkt 30 rozporządzenia przywołanego powyżej, to przedsiębiorstwo energetyczne zajmujące się transportem gazu ziemnego, podejmuje czynności w celu zapobieżenia działalności mogącej mieć negatywny wpływ na trwałość i prawidłowe użytkowanie gazociągu. Szerokości stref kontrolowanych wraz z odstępstwami, zależne od okresu wybudowania, średnicy przewodu, ciśnienia gazu oraz rodzaju zabudowy realizowanej w sąsiedztwie, określone są w załączniku nr 2 tabela 1-3 rozporządzenia.*

Odnosząc się do powyższego, zauważyć należy, że zawarty w §10 pkt 2 uchwały Nr XXXII/449/2021 zapis, stanowiący de facto odwołanie do aktu wyższego rzędu, nie jest wystarczający. Przepisy art. 15 ust. 2 pkt 9 i pkt 10 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nakazują określenie w planie miejscowym szczególnych warunków zagospodarowania terenów oraz ograniczeń w ich użytkowaniu, w tym zakaz zabudowy oraz zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej. Wymusza to dokonywanie w planach precyzyjnych regulacji, a ustaleń tych nie mogą zastępować odwołania do aktów powszechnie obowiązujących. Strefa kontrolowana to obszar, w którym występują szczególne warunki zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu, w tym także zakazy zabudowy, co niejednokrotnie stanowi ingerencję w prawo własności nieruchomości przysługujące konkretnym jednostkom. Zagadnienia te powinny być więc jednoznacznie określone w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, stanowiącym wyraz władztwa planistycznego gminy. Powyższego nie zmienia dokonane w planie zastrzeżenie, że w zagospodarowaniu terenów oznaczonych symbolem P,U uwzględnić należy przebieg sieci gazowej (oznaczonej informacyjnie na rysunku planu), zgodnie z przepisami rozporządzenia w sprawie warunków technicznych jakim powinny odpowiadać sieci gazowe i ich usytuowanie (§ 10 pkt 2 uchwały Nr XXXII/449/2021). Nie ulega bowiem wątpliwości, że nawet bez takiego postanowienia, niedopuszczalne byłoby zagospodarowanie terenu z naruszeniem odrębnych przepisów. Wyznaczenie strefy kontrolowanej zawsze musi następować w zgodzie zarówno z przepisami miejscowych planów

zagospodarowania przestrzennego, jak i pozostałymi aktami powszechnie obowiązującymi. Istotne jest jednak to, że żaden inny niż miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego akt nie wskazuje przebiegu infrastruktury technicznej i nie lokalizuje stref ochronnych tej infrastruktury (tu: w postaci strefy kontrolowanej). Tylko miejscowy plan może i musi wyznaczyć przebieg gazociągu wysokiego ciśnienia, który stanowi infrastrukturę służącą do przesyłu gazu, musi więc też określać szczegółowe warunki, o których mowa w art. 15 ust. 2 pkt 9 i pkt 10 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w tym określać strefy kontrolowane oraz ustalać zakazy i ograniczenia w zabudowie.

W związku z powyższym, wyjaśnienia Wójta Gminy Szczecinek nie zasługują na uwzględnienie, zaś brak określenia strefy kontrolowanej znajdującego się w granicach przyjętego planu gazociągu wysokiego ciśnienia uznać należy za istotne naruszenie przepisów ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Biorąc zatem pod uwagę przedstawioną w niniejszym rozstrzygnięciu nadzorczą argumentację, uznać należy, że stwierdzenie nieważności uchwały Nr XXXII/449/2021 Rady Gminy Szczecinek z dnia 28 kwietnia 2021 r. w *sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Gminy Szczecinek dla części obrębu Turowo*, jest konieczne i w pełni 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.

wz. WOJEWODY ZACHODNIOPOMORSKIEGO

Marek Subocz
WICEWOJEWODA