



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 8 sierpnia 2017 r.

Poz. 3469

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-N.4131.105.3.2017.KW WOJEWODY DOLNOŚLĄSKIEGO

z dnia 3 sierpnia 2017 r.

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

stwierdzam nieważność

§ 3 pkt 8 lit. b we fragmencie: „i RM”; §7 ust. 2 pkt 2 lit. c we fragmencie: „RM” oraz §7 ust. 2 pkt 3 lit. c we fragmencie: „RM”; §10 ust. 1 we fragmencie: „przebudowę oraz”, §10 ust. 2 we fragmencie: „obiektów liniowych i”, §10 ust. 3 we fragmencie: „obiektów liniowych i” oraz §10 ust. 8 pkt 1 i pkt 3 uchwały nr XXXIV/249/2017 Rady Miejskiej w Pieszycach z dnia 28 czerwca 2017 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla rejonu Pieszycy Środkowe – Dorotka – Piskorzów Górny.

Uzasadnienie

Rada Miejska w Pieszycach na sesji w dniu 28 czerwca 2017 r., działając na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5, art. 40 ust. 1 i art. 41 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, a także art. 20 ust. 1 i art. 29 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. 2016 r. poz. 778 ze zm.), w związku z uchwałą Rady Miejskiej w Pieszycach Nr XII/89/2015 z dnia 28 października 2015 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla rejonu Pieszycy Środkowe – Dorotka – Piskorzów Górny oraz po stwierdzeniu nienaruszania ustaleń studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Pieszycy”, podjęła uchwałę nr XXXIV/249/2017 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla rejonu Pieszycy Środkowe – Dorotka – Piskorzów Górny, zwaną dalej „uchwałą”.

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 6 lipca 2017 r. Natomiast dokumentacja prac planistycznych do przedmiotowej uchwały została doręczona w dniu 5 lipca 2017 r.

W toku badania legalności uchwały organ nadzoru stwierdził podjęcie:

- § 3 pkt 8 lit. b we fragmencie „i RM” uchwały z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 3 pkt 10 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2017 r. poz. 1073), w związku z art. 93 ust. 2a ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2016 r. poz. 2147 ze zm.), polegającym na naruszeniu zasad sporządzania planu miejscowego w zakresie określenia minimalnej powierzchni nowo wydzielanych działek budowlanych dla terenu zabudowy zagrodowej (RM);

- § 7 ust. 2 pkt 2 lit. c we fragmencie: „RM” oraz §7 ust. 2 pkt 3 lit. c we fragmencie: „RM” uchwały z istotnym naruszeniem art. 101 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami polegającym na wprowadzeniu wu chwale szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości dla terenów oznaczonych symbolem RM, w sytuacji gdy przepisy dotyczące scalania i podziału nieruchomości stosuje się do nieruchomości położonych na obszarach przeznaczonych w planach miejscowych na cele inne niż rolne i leśne;
- § 10 ust. 1 we fragmencie: „przebudowę oraz”, §10 ust. 2 we fragmencie: „obiektów liniowych i”, § 10 ust. 3 we fragmencie: „obiektów liniowych i” oraz §10 ust. 8 pkt 1 i pkt 3 z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 9 i 10 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz § 4 pkt 9 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587), polegającym na naruszeniu zasad sporządzania planu miejscowego w zakresie modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej, poprzez dopuszczenie budowy i rozbudowy infrastruktury technicznej bez określenia projektowanej lokalizacji tej infrastruktury po budowie lub rozbudowie.

Na wstępie podkreślić należy, że podstawy nieważności uchwały w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego ustawodawca wskazał w art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. 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, pozwoliła stwierdzić, że Rada Miejska w Pieszycach, uchwalając przedmiotowy plan zagospodarowania przestrzennego, naruszyła w sposób istotny zasady sporządzania planu miejscowego.

I

W §3 pkt 8 lit. b uchwały w ramach zasad ochrony i kształtowania ładu przestrzennego ustalono w obrębie Piskorzowa minimalne powierzchnie działek przeznaczonych na cele inwestycyjne m.in. na terenach zabudowy zagrodowej (RM). Na podstawie §3 pkt 8 lit b uchwały Rada Miejska w Pieszycach ustaliła dla wspomnianego terenu minimalne powierzchnie działek przeznaczonych na cele inwestycyjne: 1500 m². Oznacza to, że określono minimalną powierzchnię działek inwestycyjnych powstałych w wyniku podziału dla zabudowy zagrodowej.

Organ nadzoru zwraca uwagę, że zapis ten narusza przepis art. 93 ust. 2a ustawy o gospodarce nieruchomościami, zgodnie z którym podział nieruchomości położonych na obszarach przeznaczonych w planach miejscowych na cele rolne i leśne, a w przypadku braku planu miejscowego wykorzystywanych na cele rolne i leśne, powodujący wydzielenie działki gruntu o powierzchni mniejszej niż 0,3000ha, jest dopuszczalny pod warunkiem, że działka ta zostanie przeznaczona na powiększenie sąsiedniej nieruchomości lub dokonana zostanie regulacja granic między sąsiadującymi nieruchomościami. Co do zasady ustawodawca przewidział, iż w odniesieniu do nieruchomości położonych na obszarach przeznaczonych w planach miejscowych na cele rolne i leśne, dopuszczalny jest podział nieruchomości jedynie w przypadku, gdy ich powierzchnia po podziale nie jest mniejsza niż 0,3000ha. Skoro zatem zakwestionowany zapis planu miejscowego przewiduje minimalną powierzchnię działek budowlanych powstałych w wyniku podziału dla terenów zabudowy zagrodowej na 1500 m² i zapis ten nie stanowi wyjątku, o którym mowa w ustawie (z treści przepisu §3 pkt 8 uchwały wynika, że dotyczy on po prostu nowo wydzielanych działek budowlanych, bez wskazania sytuacji jego zastosowania), to taki zapis pozostaje w oczywistej sprzeczności z art. 93 ust. 2a ustawy o gospodarce nieruchomościami.

Stanowisko organu nadzoru w powyższym zakresie znajduje oparcie w orzecznictwie sądownoadministracyjnym. Jako przykład wskazać można na uzasadnienie wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 31 października 2013 roku (sygn. akt II SA/OI 604/13), w którym stwierdza się, że: „Za zasadny należało również uznać zarzut niezgodności §8 uchwały w zakresie w jakim umożliwia wydzielenie z terenów o przeznaczeniu rolniczym działek budowlanych o powierzchni 2000m². Zapis ten stoi w oczywistej sprzeczności z treścią cytowanego art. 93 ust. 2a u.g.n, w myśl którego podział nieruchomości położonych na obszarach przeznaczonych w planach miejscowych na cele rolne i leśne, powodujący wydzielenie działki gruntu o powierzchni mniejszej niż 0,3000 ha, jest dopuszczalny,

pod warunkiem że działka ta zostanie przeznaczona na powiększenie sąsiedniej nieruchomości lub dokonana zostanie regulacja granic między sąsiadującymi nieruchomościami. Bez zastrzeżenia w planie miejscowym warunku określonego w tym przepisie ustawy, lokalny prawodawca w istocie zezwala na podział nieruchomości rolnej na samodzielne działki o powierzchni 2000m², co ewidentnie zmierza do obejścia zakazu podziału gruntów rolnych na działki mniejsze niż 3000m²". Podobne założenie Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie przyjął również w uzasadnieniach do wyroków z dnia 27 września 2016 r. (sygn. akt II SA/OI 698/16), z dnia 1 grudnia 2015 r. (sygn. akt II SA/OI 960/15) oraz z dnia 29 września 2011 r. (sygn. akt II SA/OI 590/11).

II

Zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 8 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w planie miejscowym określa się obowiązkowo szczegółowe zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości objętych planem miejscowym. Ogólne przepisy dotyczące powyższej materii zawarte zostały w ustawie o gospodarce nieruchomościami. W rozdziale 2 działu III tej ustawy, zatytułowanym „Scalanie i podział nieruchomości”, w art. 101 ust. 2 wskazano, iż: „Przepisy rozdziału stosuje się do nieruchomości położonych na obszarach przeznaczonych w planach miejscowych na cele inne niż rolne i leśne”. W związku z powyższym przeprowadzenie procedury scalenia i podziału, o którym mowa w art. 101 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami dopuszczalne jest tylko wtedy, gdy ma nastąpić na obszarze objętym planem miejscowym i przeznaczonym w tym planie na cele inne niż rolne i leśne.

Rada Miejska w Pieszycach, w wykonaniu normy kompetencyjnej wynikającej z art. 15 ust. 2 pkt 8 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, określiła w uchwale szczegółowe zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości objętych planem miejscowym. Na podstawie §7 ust. 2 pkt 2 lit. c uchwały przyjęto minimalne powierzchnie nowo wydzielanych działek na terenach oznaczonych symbolami RM, MN/RM, MS, MWW: 1200 m². Natomiast w §7 ust. 2 pkt 3 lit. c ustalono minimalną szerokość frontu nowo wydzielanych działek na terenach oznaczonych symbolem RM, MN/RM: 24 m.

Uchwała określa przeznaczenie poszczególnych terenów, wskazując, iż tereny oznaczone symbolem RM, to tereny zabudowy zagrodowej. Jak wynika z załącznika nr 1 do rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, tereny zabudowy zagrodowej w gospodarstwach rolnych, hodowlanych i ogrodniczych (RM), zgodnie z oznaczeniami, które należy stosować na projekcie rysunku planu miejscowego, stanowią tereny użytkowane rolniczo.

W świetle powyższych ustaleń należy stwierdzić, że Rada Miejska w Pieszycach określiła zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości położonych na terenach rolnych. Należy zauważyć, że w przepisie art. 101 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami, regulującym zasady przeprowadzania procedury scalania i podziału, jednoznacznie wskazano, że przepisy rozdziału stosuje się do nieruchomości położonych na obszarach przeznaczonych w planach miejscowych na cele inne niż rolne i leśne. W konsekwencji na terenach przeznaczonych w planie miejscowym na cele rolnicze bądź leśne, zasad takich ustalać nie można.

Wskazać przy tym należy, że problematykę scalenia i podziału nieruchomości rolnych i leśnych regulują przepisy ustawy z dnia 26 marca 1982 r. o scalaniu i wymianie gruntów (Dz. U. z 2014 r. poz. 700 ze zm.).

III

W §10 uchwały przyjęto normy mające stanowić realizację wymogów wynikających z art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, zgodnie z którym jednym z obligatoryjnych elementów miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego są zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej. Standardy regulowania ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w tym zakresie zostały ustalone w §4 pkt 9 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. W rozporządzeniu określono, że 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.

Na podstawie §10 ust. 1 uchwały Rada Miejska w Pieszycach ustaliła możliwość przebudowy oraz remontu obiektów liniowych i obiektów uzbrojenia terenu na całym obszarze objętym opracowaniem planu, zgodnie z odrębnymi przepisami. Dalej w ust. 2 tego paragrafu wskazano na rozbudowę i lokalizowanie obiektów liniowych i obiektów uzbrojenia terenu w liniach rozgraniczających dróg z zastrzeżeniem pkt 3. Natomiast § 10 ust. 3 uchwały dopuszcza rozbudowę i lokalizację nowych obiektów liniowych i obiektów uzbrojenia terenu poza terenami, o których mowa w pkt 2, przy czym lokalizacja tych obiektów nie może uniemożliwiać zagospodarowania terenu zgodnie z jego przeznaczeniem. W dalszej kolejności, w §10 ust. 8 analizowanej uchwały, uregulowane zostały kwestie dotyczące zaopatrzenia w energię elektryczną. W § 10 ust. 8 pkt 1 uchwały postanowiono o możliwości rozbudowy sieci wysokiego, średniego i niskiego napięcia w postaci: stacji transformatorowych, linii wysokiego, średniego i niskiego napięcia napowietrznych oraz kablowych. Natomiast §10 ust. 8 pkt 3 uchwały dopuszcza przebudowę istniejącej infrastruktury energetycznej kolidującej z projektowanym zagospodarowaniem i uzbrojeniem terenu.

Należy przyjąć, że infrastruktura techniczna może mieć charakter dystrybucyjny – jeżeli służy wyłącznie do uzbrojenia i obsługi poszczególnych terenów (dalej „infrastruktura techniczna o charakterze dystrybucyjnym”) oraz charakter przesyłowy – gdy służy wyłącznie zaopatrywaniu sieci dystrybucyjnej (dalej „infrastruktura techniczna o charakterze przesyłowym”).

Mając na względzie takie rozumienie infrastruktury technicznej należy wskazać, że §10 ust. 1, 2 i 3 uchwały odnoszą się do całej infrastruktury technicznej, w tym, w zakresie obiektów liniowych, również służącej do przesyłu energii elektrycznej. W przepisach tych dopuszczono lokalizowanie nowych, rozbudowę, przebudowę, remont obiektów liniowych na całym obszarze objętym opracowaniem planu, zgodnie z przepisami odrębnymi. Jednocześnie w §10 ust. 8 uchwały dokonano ustalenia, zgodnie z którym, w zakresie zaopatrzenia w energię elektryczną, przyjęto możliwość rozbudowy sieci wysokiego, średniego i niskiego napięcia w postaci stacji transformatorowych, linii wysokiego, średniego i niskiego napięcia napowietrznych lub kablowych (§10 ust. 8 pkt 1 uchwały) oraz dopuszczono przebudowę istniejącej infrastruktury energetycznej kolidującej z projektowanym zagospodarowaniem i uzbrojeniem terenu. W przeciwieństwie do regulacji dotyczących zaopatrzenia w gaz (§10 ust. 9 uchwały), nie ograniczono możliwości budowy, rozbudowy i przebudowy sieci wyłącznie do sieci dystrybucyjnej.

Trzeba zatem zauważyć, że o ile remont infrastruktury technicznej nie wiąże się ze zmianami wpływającymi na treść planu miejscowego (nie zmienia bowiem wyznaczonego w planie przebiegu tej infrastruktury), o tyle budowa, rozbudowa i przebudowa takiej infrastruktury wiąże się z koniecznością dokonywania nowych ustaleń w drodze miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Działania polegające na budowie, rozbudowie i przebudowie infrastruktury technicznej wiążą się bowiem z wymogami dotyczącymi ustalenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego przebiegu nowobudowanej, rozbudowywanej czy przebudowywanej infrastruktury technicznej. Obiekty infrastruktury technicznej nie mogą być kształtowane na zasadzie planowanych czy też projektowanych bez określenia ich sytuowania. Ważne jest też to, że poza ustaleniami wynikającymi z art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym związane są z nimi kwestie, o których mowa w art. 15 ust. 2 pkt 9 wspomnianej ustawy – szczególne warunki zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu, w tym także zakazy zabudowy.

W szczególności należy zauważyć, że kwestionowany miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego obejmuje tereny przez które przebiega napowietrzna linia elektroenergetyczna wysokiego napięcia 110kV wraz z pasem technologicznym oraz napowietrzna linia elektroenergetyczna średniego napięcia 60kV wraz z pasem technologicznym. Odpowiednie regulacje dotyczące wynikających z tego powodu ograniczeń znalazły się w §8 przedmiotowej uchwały.

Wskazane regulacje dotyczące pasów technologicznych odnoszą się do linii elektroenergetycznych już istniejących, o ściśle określonym przebiegu. Analogiczne rozwiązania powinny zostać przyjęte w stosunku do wszelkich innych, w tym projektowanych, elementów infrastruktury technicznej zapewniających przesył energii elektrycznej. Zarówno budowa, przebudowa, jak i rozbudowa sieci i urządzeń, która zmieni ich usytuowanie powodować będzie przesunięcia granic stref ochronnych, a zatem modyfikacje w zasadach korzystania z terenów, które aktualnie w strefach tych się nie znajdują, a byłyby nimi objęte po dokonanej budowie, czy rozbudowie. Przede wszystkim powinny one zostać wskazane w części graficznej aktu

planistycznego, aby adresaci jego norm mieli możliwość ustalenia ich przebiegu. Z ich istnieniem związane są określone ograniczenia w zagospodarowaniu, co niejednokrotnie stanowi ingerencję w prawo własności nieruchomości przysługujące konkretnym jednostkom. Zagadnienia te powinny być jednoznacznie określone w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego stanowiącym wyraz władztwa planistycznego gminy. Przyjęcie odmiennych rozwiązań w tym zakresie prowadzi w rezultacie do tego, że wskazywane zagadnienia, które stanowią de facto ingerencję w prawo własności przysługujące jednostce, zostaną doprecyzowane winnym akcie, czy w inny sposób niż miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego.

Powyższego nie zmienia dokonane w planie zastrzeżenie, że przebudowa ma nastąpić „zgodnie z przepisami odrębnymi”. Nie ulega bowiem wątpliwości, że także bez takiego postanowienia niedopuszczalne byłoby dokonywanie przebudowy z naruszeniem przepisów odrębnych. Wszelka budowa i rozbudowa infrastruktury technicznej zawsze musi następować w zgodzie zarówno z miejscowym planem 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 pasa technologicznego). Tylko miejscowy plan może i musi wyznaczać przebieg linii elektroenergetycznej oraz gazociągu, które stanowią infrastrukturę służącą do przesyłu energii elektrycznej i gazu. Jeżeli zatem w planie miejscowym przewidziano budowę, czy rozbudowę sieci posiadającej strefę ochronną, w której obowiązują określone zasady zagospodarowania terenu, to obligatoryjnie wskazywać ma on dokładny przebieg takich sieci, tak by w ramach prawa powszechnie obowiązującego wskazane było na jakim obszarze, jakie zasady zagospodarowania terenu obowiązują.

Pozostawienie kwestionowanych przepisów w obrocie prawnym powodowałoby, że wtedy, gdy przebieg linii elektroenergetycznej zmieni się na skutek budowy lub rozbudowy, to na terenach przez które przebiegać będzie taka infrastruktura techniczna oraz na terenach jej strefy ochronnej zmieni się stan prawny (zaczną obowiązywać określone nakazy i zakazy) bez ujawnienia tej okoliczności w planie miejscowym. W związku z powyższym budowa i rozbudowa infrastruktury technicznej, w sytuacji, w której jej projektowany przebieg nie jest ujawniony w planie miejscowym, jest niedopuszczalna.

Mając na uwadze powyższe należało orzec jak na wstępie.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu za pośrednictwem organu nadzoru – Wojewody Dolnośląskiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

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:
K. K. Zieliński