



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

---

Wrocław, dnia 8 lipca 2019 r.

Poz. 4260

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-N.4131.109.6.2019.JW1 WOJEWODY DOLNOŚLĄSKIEGO

z dnia 5 lipca 2019 r.

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 506),

#### stwierdzam nieważność

§ 9 pkt 9, § 17 ust. 2 pkt 1 lit. c we fragmentach „budynków” i „wysokość budowli do 15 m,” § 19 ust. 1 we fragmencie „, U5”, § 19 ust. 3 we fragmencie „,i U5”, § 19 ust. 4 we fragmencie „,i U5”, § 19 ust. 6 oraz § 25 pkt 2 lit. b w zakresie odnoszącym się do terenów R6, R7 i R9 uchwały nr IX/91/19 Rady Miejskiej w Polkowicach z dnia 21 maja 2019 r. sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w obrębie wsi Kaźmierzów, a także jej załącznika graficznego we fragmencie obejmującym teren U5.

#### Uzasadnienie

Rada Miejska w Polkowicach, powołując się na art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym i art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2018 r. poz. 1945 ze zm.) – dalej także jako: ustawa, podjęła na sesji w dniu 21 maja 2019 r. uchwałę w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w obrębie wsi Kaźmierzów – dalej jako: uchwała.

Przedmiotowa uchwała, wraz z dokumentacją prac planistycznych, wpłynęła do Organu Nadzoru w dniu 7 czerwca 2019 r.

W toku badania legalności uchwały Organ Nadzoru stwierdził, że jej:

– § 9 pkt 9 został podjęty z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy i § 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) – dalej także jako: rozporządzenie, polegającym na dopuszczeniu zmiany przebiegu gazociągu bez wyznaczenia jego przebiegu po zmianie;

– § 17 ust. 2 pkt 1 lit. c we fragmentach „budynków” i „wysokość budowli do 15 m” został podjęty z istotnym naruszeniem art. 20 ustawy, polegającym na podjęciu regulacji naruszającej studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Polkowice;

– § 19 ust. 1 we fragmencie „U5”, § 19 ust. 3 we fragmencie „,i U5”, § 19 ust. 4 we fragmencie „,i U5”, § 19 ust. 6 oraz załącznik graficzny we fragmencie obejmującym teren U5 zostały podjęte z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy, polegającym na pominięciu obowiązkowego elementu planu miejscowego;

– § 25 pkt 2 lit. b w zakresie odnoszącym się do terenów R6, R7 i R9 został podjęty z istotnym naruszeniem art. 17 pkt 6 lit. c ustawy, w związku z art. 7 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz. U. z 2017 r. poz. 1161 ze zm.), polegającym na ustaleniu przeznaczenia uzupełniającego terenu obejmującego użytki rolne klasy I-III na cele nierolnicze bez uzyskania zgody ministra właściwego do spraw rozwoju wsi.

Zgodnie z art. 20 ust. 1 ustawy, rada gminy posiada uprawnienie do uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Treść podjętej uchwały determinuje art. 15 ust. 2-4 ustawy, w którym wskazany został zakres przedmiotowy planu miejscowego. Unormowanie to stanowi również podstawę – dokonywanej zgodnie z art. 28 ustawy – weryfikacji zgodności uchwały z prawem. Jeżeli bowiem plan miejscowy został sporządzony z istotnym naruszeniem zasad jego sporządzania, to uchwała organu stanowiącego gminy jest nieważna w całości lub części. Nieważność taką powoduje również istotne naruszenie trybu sporządzania planu miejscowego, a zatem przepisów zawartych art. 17-19 ustawy, a także w art. 20 ustawy, w zakresie w jakim zobowiązuje on do uchwalenia planu po weryfikacji, że nie narusza on ustaleń studium.

Plan miejscowy podjęty uchwałą Rady Miejskiej w Polkowicach narusza wskazane zasady, co powodowało konieczność stwierdzenia jego nieważności w częściach opisanych na wstępie.

1. W § 9 uchwały określono szczegółowe warunki zagospodarowania terenów i ograniczeń w ich użytkowaniu. W ramach tego przepisu – w pkt 9 – wskazano, że „w przypadku zmiany przebiegu gazociągu lub jego likwidacji przepisy w zakresie strefy kontrolowanej stosuje się odpowiednio”.

Regulacja ta wiąże się zatem z ustaleniami, jakich organ stanowiący gminy dokonuje w planie miejscowym na podstawie art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy, 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 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.

„Infrastruktura techniczna” nie jest pojęciem języka prawnego, jest ono jednak definiowane w języku prawniczym, który wskazuje, że pojęciem tym należy obejmować – między innymi – urządzenia przesyłowe i dystrybucyjne oraz związane z nimi obiekty umożliwiające przesył energii elektrycznej, dostarczania ciepła i gazu, zaopatrzenie w wodę, usuwanie ścieków i odbiór odpadów, odprowadzania wód opadowych i roztopowych, a także wykonywanie transportu.

Mając na względzie takie rozumienie infrastruktury technicznej należy wskazać, że § 9 pkt 9 uchwały odnosi się do jednego z jej elementów tj. gazociągu. W przepisie tym przewidziano przy tym możliwość zmiany przebiegu gazociągu lub jego likwidacji łącząc z nią konsekwencje prawne w postaci konieczności odpowiedniego stosowania przepisów w zakresie strefy kontrolowanej.

Trzeba zatem zauważyć, że każda zmiana przebiegu gazociągu wiąże się z koniecznością dokonywania nowych ustaleń w drodze miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Zmiana taka łączy się bowiem z wymogami dotyczącymi ustalenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego nowego przebiegu tego elementu infrastruktury technicznej.

Zastosowana w uchwale koncepcja odpowiedniego stosowania przepisów dotyczących strefy kontrolowanej w przypadku zmiany przebiegu gazociągu narusza zatem zasadę sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wynikającą z art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy, w związku z § 4 pkt 9 rozporządzenia. Elementy infrastruktury technicznej nie mogą być bowiem kształtowane na zasadzie planowanych (także w ramach dopuszczenia zmiany przebiegu) bez jednoznacznego określenia ich sytuowania. Zmiana przebiegu gazociągu, a w konsekwencji zmiana przebiegu strefy kontrolowanej nie może odbywać się wyłącznie przez działania faktyczne i odpowiednie stosowanie przepisów opisujących stan przed zmianą. To miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego musi precyzyjnie określać jaki jest lub będzie przebieg

gazociągu i wszelkiej innej infrastruktury technicznej mającej charakter przesyłowy oraz wyznaczać strefę kontrolowaną precyzyjnie ją lokalizując.

W związku z powyższym, przewidzenie możliwości zmiany przebiegu gazociągu w sytuacji, w której jego zmieniony przebieg nie jest ujawniony w planie miejscowym, jest niedopuszczalne, co powoduje konieczność stwierdzenia nieważności § 9 pkt 9 uchwały.

2. W § 17 ust. 2 pkt 1 lit. c uchwały – w odniesieniu do terenów oznaczonych symbolami RM1 i RM2, w zakresie parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu ustalono wysokość budynków do 9 m i wysokość budowli do 15 m.

Tymczasem zgodnie z uchwałą nr XXXVI/418/14 Rady Miejskiej w Polkowicach z dnia 16 kwietnia 2014 r. w sprawie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Polkowice, na obszarach MP i MNU, na którym zlokalizowane są te tereny, dopuszczono wznoszenie obiektów budowlanych powyżej 12 m jedynie gdy: a) stanowi to odbudowę lub rekonstrukcję, w historycznej formie, zniszczonego obiektu zabytkowego, b) są to obiekty sakralne, c) są to określone w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego dominanty układu zabudowy, d) są to budynki nawiązujące wysokością i formą do znajdujących się w bezpośrednim sąsiedztwie istniejących budynków o wysokości przekraczającej 12 m. W ramach kwestionowanych ustaleń planu przewidziane w studium przesłanki dopuszczenia obiektów budowlanych powyżej 12 m nie wystąpiły.

Należy przy tym zaznaczyć, że zgodnie z art. 3 pkt 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2019 r. poz. 1186) przez obiekt budowlany należy rozumieć budynek, budowlę bądź obiekt małej architektury, wraz z instalacjami zapewniającymi możliwość użytkowania obiektu zgodnie z jego przeznaczeniem, wzniesiony z użyciem wyrobów budowlanych. Zakresem tego pojęcia objęte są zatem zarówno budynki (dla których w sposób prawidłowy wyznaczono w planie wysokość maksymalną), jak i budowle (w odniesieniu do których wysokość maksymalną wyznaczono w sposób naruszający ustalenia studium). Rada Miejska w Polkowicach mogła w planie miejscowym ustalić odrębne wysokości maksymalne budynków i budowli, jednak w obu przypadkach zobowiązana była do zachowania maksymalnej wysokości obiektów budowlanych wynikającą z regulacji Studium.

Sposób, w jaki w § 17 ust. 2 pkt 1 lit. c uchwały określono maksymalną wysokość zabudowy, powoduje, że możliwe i konieczne jest stwierdzenie nieważności tego przepisu we fragmentach, tak by wszystkie budynki i budowle miały ustaloną maksymalną wysokość w sposób nienaruszający ustaleń Studium. W związku z tym stwierdzono nieważność § 17 ust. 2 pkt 1 lit. c we fragmentach „budynków” i „wysokość budowli do 15 m.”.

3. W § 19 ust. 1 uchwały przeznaczono – między innymi – teren U5 pod zabudowę usługową. Dla tego terenu ustalono również – w § 19 ust. 6 uchwały – nieprzekraczalną linię zabudowy w odległości 6 m od linii rozgraniczających drogę wewnętrzną KDW30, jak na rysunku planu. Jednocześnie w uchwale nie określono, żadnych innych parametrów zabudowy dla tego terenu.

Tymczasem, zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy, w planie miejscowym określa się obowiązkowo 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.

Uszczegółowienie tego przepisu stanowi § 4 pkt 6 rozporządzenia, który stanowi, że ustalenia te powinny zawierać w szczególności określenie linii zabudowy, wielkości powierzchni zabudowy w stosunku do powierzchni działki lub terenu, w tym udziału powierzchni biologicznie czynnej, a także gabarytów i wysokości projektowanej zabudowy oraz geometrii dachu.

W myśl powołanych regulacji, linia zabudowy stanowi tylko jeden z podstawowych parametrów zagospodarowania terenu, jaki ustalać ma miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego. Tymczasem – pomimo, że teren objęty planem został przeznaczony dla zabudowy usługowej – w uchwale nie określono parametrów dotyczących intensywności zabudowy, udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej, ani maksymalnej wysokości zabudowy.

Oznacza to, że Rada Miejska w Polkowicach pozostawiła dla terenu U5, dowolność w kształtowaniu wysokości zabudowy. Brak parametrów nie oznacza bowiem braku możliwości realizacji zabudowy zgodnej z przeznaczeniem terenu (co było deklarowaną intencją Rady), a dowolność w tym zakresie. Dlatego obowiązkiem organu stanowiącego gminy uchwalającego plan miejscowy jest zamieszczenie w nim wszystkich obligatoryjnych elementów wskazanych w art. 15 ust. 2 ustawy, o ile tylko są one adekwatne dla dokonywanego przeznaczenia terenu. Nie ulega zaś wątpliwości, że dla terenu zabudowy usługowej parametry intensywności i wysokości tej zabudowy mają znaczenie podstawowe i nie mogą być pomijane. Innymi słowy, w planie miejscowym dla terenu przeznaczonego pod zabudowę usługową konieczne jest ustalenie także innych niż linia zabudowy parametrów.

W związku z tym, że takich parametrów nie ustalono dla terenu U5 konieczne jest stwierdzenie nieważności załącznika graficznego uchwały w zakresie tego teren, a w konsekwencji wszelkich regulacji uchwały, które do tego terenu się odnoszą.

4. Zgodnie z § 25 pkt 2 lit. b uchwały przeznaczeniem uzupełniającym dla terenów oznaczonych symbolami R1 do R18 są zbiorniki wodne.

Tymczasem, zgodnie z art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz. U. z 2017 r. poz. 1161 ze zm.), gruntami rolnymi są grunty: 1) określone w ewidencji gruntów jako użytki rolne, 2) pod stawami rybnymi i innymi zbiornikami wodnymi, służącymi wyłącznie dla potrzeb rolnictwa, 3) pod wchodzącymi w skład gospodarstw rolnych budynkami mieszkalnymi oraz innymi budynkami i urządzeniami służącymi wyłącznie produkcji rolniczej oraz przetwórstwu rolno-spożywczemu, 4) pod budynkami i urządzeniami służącymi bezpośrednio do produkcji rolniczej uznanej za dział specjalny, stosownie do przepisów o podatku dochodowym od osób fizycznych i podatku dochodowym od osób prawnych, 5) parków wiejskich oraz pod zadrzewieniami i zakrzewieniami śródpolnymi, w tym również pod pasami przeciwwietrznymi i urządzeniami przeciwerozyjnymi, 6) rodzinnych ogrodów działkowych i ogrodów botanicznych, 7) pod urządzeniami: melioracji wodnych, przeciwpowodziowych i przeciwpożarowych, zaopatrzenia rolnictwa w wodę, kanalizacji oraz utylizacji ścieków i odpadów dla potrzeb rolnictwa i mieszkańców wsi, 8) zrekultywowane dla potrzeb rolnictwa, 9) torfowisk i oczek wodnych oraz 10) pod drogami dojazdowymi do gruntów rolnych.

Ustawa w sposób jednoznaczny wskazuje zatem – w odniesieniu do gruntów pod zbiornikami wodnymi – że gruntem rolnym jest jedynie grunt pod stawami rybnymi i innymi zbiornikami wodnymi, służącymi wyłącznie dla potrzeb rolnictwa.

Powyższe oznacza, że w § 22 pkt 2 lit. b uchwały przewidziane zostało przeznaczenie mające szerszy zakres niż to, które nie powoduje przeznaczenia gruntu rolnego na cele nierolnicze. Na podstawie planu możliwe jest bowiem uzupełniające przeznaczenie terenów R1 do R18 pod jakiegokolwiek zbiorniki wodne, w tym inne niż służące wyłącznie dla potrzeb rolnictwa.

Tym samym wprowadzenie przeznaczenia „zbiorniki wodne” (bez ograniczającego dookreślenia „służące wyłącznie dla potrzeb rolnictwa”) gruntów rolnych stanowiących użytki rolne klas I-III wymaga – zgodnie z art. 7 ust. 2 pkt 1 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych – uzyskania zgody ministra właściwego do spraw rozwoju wsi.

Biorąc pod uwagę, że użytki rolne klas I-III znajdują się na terenach R6, R7 i R9 ustalenie dla nich przeznaczenia uzupełniającego „zbiorniki wodne” zostało dokonane z istotnym naruszeniem trybu określonym w art. 17 pkt 6 lit. c ustawy, w związku z art. 7 ust. 2 pkt 1 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych. Tym samym, w zakresie odnoszącym się do tych terenów, konieczne jest stwierdzenie nieważności § 25 pkt 2 lit. b uchwały.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzam jak na wstępie.

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.

Wojewoda Dolnośląski:  
*P. Hreniak*