



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA OPOLSKIEGO

Opole, dnia 24 stycznia 2020 r.

Poz. 317

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR IN.I.743.119.2019.KD WOJEWODY OPOLSKIEGO

z dnia 8 stycznia 2020 r.

Na podstawie art. 91 ust. 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 506) oraz 28 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t.j. Dz. U. z 2018 r. poz. 1945 ze zm.) **stwierdzam nieważność w części uchwały nr XIII/104/2019 Rady Gminy Bierawa z dnia 2 grudnia 2019 r.** w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Bierawa obejmującego sołectwa Grabówka, Korzonek, Ortowice, Stara Kuźnia, Kotlarnia i Goszyce w następującym zakresie:

- terenów oznaczonych na rysunku planu symbolami **C2MN2, C10MN1, C18MN1, E14MN1** o przeznaczeniu – tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej i odpowiadających im ustaleń w treści uchwały tj. **§ 19 ust. 3** w odniesieniu do zwrotu „**C10MN1, E14MN1**”,
- terenów określonych na rysunku planu symbolami **C11MU, C1MU** o przeznaczeniu – tereny zabudowy mieszkaniowo-usługowej i odpowiadających im ustaleń w treści uchwały:
 - **§ 5 ust. 1 pkt 1 lit. d,**
 - **§ 9 ust. 2 pkt 3,**
 - **§ 15 ust. 5 pkt 3,**
 - **§ 15 ust. 8 pkt 8 ppkt b.**

UZASADNIENIE

Rada Gminy Bierawa w dniu 2 grudnia 2019 r. podjęła uchwałę w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Bierawa obejmującego sołectwa Grabówka, Korzonek, Ortowice, Stara Kuźnia, Kotlarnia i Goszyce. Po przeprowadzeniu czynności sprawdzających organ nadzoru pismem z dnia 20 grudnia 2019 r., na podstawie art. 61 § 1 i 4 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz. U. z 2018 r. poz. 2096 ze zm.) w związku z art. 91 ust. 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym zawiadomił Przewodniczącego Rady Gminy Bierawa o wszczęciu postępowania nadzorczego. W dniu 30 grudnia 2019 r. (znak pisma ORG.0711.25.2019) Przewodniczący Rady Gminy złożył w sprawie wyjaśnienia.

Dokonana przez organ nadzoru analiza przedmiotowej uchwały i załączonej do niej dokumentacji, a także złożonych wyjaśnień, wykazała naruszenie:

1. Art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz § 4 pkt 1 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu planu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego poprzez brak wydzielenia liniami rozgraniczającymi obszaru, na którym obowiązują szczególne zasady zagospodarowania wynikające z przebiegu dwutorowej napowietrznej linii elektroenergetycznej najwyższego napięcia oraz dwutorowej napowietrznej linii elektroenergetycznej wysokiego napięcia.

Plan ustala przebieg dwutorowej napowietrznej linii elektroenergetycznej najwyższego napięcia 220 kV oraz dwutorowej napowietrznej linii elektroenergetycznej wysokiego napięcia 110 kV, dla których ustalono ograniczenia wskazane w § 15 ust. 8 pkt 4 i 6 uchwały, w tym zakaz:

- a) dla dwutorowej napowietrznej linii elektroenergetycznej najwyższego napięcia 220kV: zakaz lokalizacji budynków mieszkalnych, zakaz lokalizacji obiektów przeznaczonych na stały pobyt ludzi, zakaz składowania materiałów bezpośrednio pod linią i bliżej niż 15,0 m od skrajnego przewodu w korytarzu technologicznym o szerokości 25 m od osi linii,
- b) dla dwutorowej napowietrznej linii elektroenergetycznej wysokiego napięcia 110 kV: zakaz lokalizacji obiektów przeznaczonych na stały pobyt ludzi bezpośrednio pod linią, zakaz składowania materiałów bezpośrednio pod linią i bliżej niż 15,0 m od skrajnego przewodu, zakaz sadzenia zieleni, której wysokość w strefie i w odległości 12,5 m od skrajnego przewodu przekracza 3,0 m.

Ustalone w nim ograniczenia, w tym zakaz zabudowy, nie zostały powiązane z odmiennym przeznaczeniem terenu. Ograniczenia w zabudowie zostały wprowadzone na terenach przeznaczonych nominalnie w planie pod zabudowę: mieszkaniową jednorodziną **C2MN2**, **C10MN1**, **C14MN1**, **C18MN1**, **E15MN1**, **E14MN1**, zabudowę mieszkaniowo-usługową **C11MU**, **C1MU**, zabudowę zagrodową **E4RM**, zabudowę produkcyjno-usługowych **C1PU**, **B3PU**, **B4PU**. Ustalone w korytarzu technologicznym ograniczenia zasługują na wyodrębnienie tego korytarza jako terenu o odrębnym przeznaczeniu zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Trudno bowiem wskazać bardziej wyraziste ustalenie w zakresie przeznaczenia lub zagospodarowania terenu uzasadniające zastosowanie przywołanego artykułu ustawy, niż to, które wprowadziła Rada Gminy Bierawa w § 15 ust. 8 pkt 4 i 6 badanej uchwały w postaci lokalizacji obiektów przeznaczonych na stały pobyt ludzi, tym bardziej lokalizując nowe tereny pod zabudowę mieszkaniową jednorodziną na terenach o symbolach **C2MN2**, **C10MN1** (częściowo zabudowana), **C18MN1** (częściowo zabudowana), **E14MN1** (częściowo zabudowana), i zabudowę mieszkaniowo-usługową **C11MU**, **C1MU**. Natomiast na pozostałych terenach, tj. zabudowie zagrodowej czy zabudowie produkcyjno-usługowym możliwa jest realizacja zabudowa, która nie wymaga pobytu stałego ludzi.

Przedstawiony sposób kształtowania przez Radę Gminy przeznaczenia terenu i ograniczeń w jego zabudowie stwarza niekorzystną sytuację dla właścicieli nieruchomości objętych zasięgiem korytarza technologicznego dwutorowej napowietrznej linii elektroenergetycznej najwyższego napięcia oraz dwutorowej napowietrznej linii elektroenergetycznej wysokiego napięcia. Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym stworzyła prawne instrumenty roszczeń odszkodowawczych właścicieli w sytuacji, gdy w związku z uchwaleniem miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego albo jego zmianą korzystanie z nieruchomości lub jej części w dotychczasowy sposób lub zgodnie z dotychczasowym przeznaczeniem stało się niemożliwe lub istotnie ograniczone (art. 36 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym). Organ nadzoru stwierdził, że część terenów planowanych do zabudowy w badanej uchwale, przez które przebiega korytarz technologiczny napowietrznych linii elektroenergetycznej, otrzymały te przeznaczenia na podstawie wcześniejszych planów zagospodarowania przestrzennego. Pozostawienie ustalonego wcześniej przeznaczenia terenów, pomimo wprowadzenia zakazu realizacji na nich zabudowy w związku z przebiegiem linii elektroenergetycznej, stwarza fikcyjną sytuację możliwości korzystania z nieruchomości zgodnie z jej dotychczasowym przeznaczeniem, czyli ustalonym w wyżej wymienionych aktach planistycznych. Tymczasem korzystanie to może być niemożliwe w dotychczasowy sposób nie tylko w granicach korytarzy technologicznych, ale np. na całych działkach, które w wyniku scalania lub podziału, z powodu jej powierzchni, cech geometrycznych i możliwości usytuowania zabudowy stanie się niemożliwe. Dlatego wypełnienie wymogu art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy ma zasadnicze znaczenie dla realnej ochrony prawa własności przed nadmierną ingerencją gminy dokonywaną w ramach władztwa planistycznego.

2. Art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym poprzez:

- **nakaz zapewnienia dostępu do wody przez właścicieli nieruchomości przyległych do powierzchniowych wód publicznych, tj. w § 5 ust. 1 pkt 1 lit. d,**
- **zapewnienie dojazdu tj. w § 15 ust. 5 pkt 3,**
- **zagospodarowanie terenu umożliwiające dostęp do sieci, tj. w § 15 ust. 8 pkt 8 ppkt b.**

Przepis art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym przewiduje przyjęcie w planie miejscowym zasad modernizacji rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej. Natomiast zgodnie z § 4 pkt 9 rozporządzenia 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) wspomniane zasady powinny zawierać określenie układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury wraz z ich parametrami oraz określenie warunków ich powiązań z układem zewnętrznym i niezbędne wskaźniki.

W wymienionych przepisach nie uregulowano kwestii nakazania adresatom planu zapewnienia możliwości dostępu dla właścicieli odpowiednich sieci. Stanowisko takie potwierdza wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 2 grudnia 2014 r., sygn. akt. II SA/Wr 683/14, w którym wskazano, iż każdorazowe uzyskanie dostępu do sieci czy danego terenu wymaga dokonania uzgodnień z jej zarządcą czy właścicielem. Nie można jednak kwestii tych uzgodnień regulować w akcie prawa miejscowego, jakim jest plan zagospodarowania przestrzennego, nie mając do tego wyraźnego upoważnienia ustawowego, tym bardziej, że kwestie te uregulowane są w aktach prawnych wyższego rzędu (np. ustawie Prawo energetyczne, rozporządzeniu Ministra Gospodarki z dnia 4 maja 2007 r. w sprawie szczegółowych warunków funkcjonowania systemu elektroenergetycznego). Dodatkowo należy podkreślić, iż uchwała rady gminy powinna zawierać wyłącznie przepisy prawa o charakterze dyrektywnym (nakazujące, zakazujące, zezwalające itd.), z których można będzie wyprowadzić normy prawne regulujące sytuację obywateli na danym terenie (por. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 23 lipca 2013 r., sygn. akt II SA/Wr 309/13).

Biorąc pod uwagę powyższe należy stwierdzić, iż doszło do **istotnego naruszenia zasad sporządzania planu**, co w konsekwencji powoduje nieważność ww. zapisów, gdyż doszło do przekroczenia władztwa planistycznego w zakresie nieproporcjonalnego ograniczenia prawa własności.

3. Art. 15 ust. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym poprzez wprowadzenie w § 9 ust. 2 pkt 3 (cyt.): „w przypadku konieczności spowodowanej udokumentowanym, złym stanem technicznym zabytków architektury i budownictwa oraz utratą ich wartości zabytkowych dopuszcza się rozbiórkę tych obiektów zgodnie z przepisami odrębnymi”.

W § 9 ust. 2 pkt 3 przedmiotowej uchwały wprowadzono możliwość rozbiórki obiektów. Wojewoda Opolski informuje, iż żaden z punktów ust. 2 jak i ust. 3 art. 15 tej ustawy nie stanowi podstawy do umieszczenia w planie zagospodarowania przestrzennego nakazu likwidacji obiektów budowlanych. Kwestia rozbiórki obiektów jest zagadnieniem z zakresu Prawa budowlanego, a nie planowania przestrzennego. Powyższe potwierdza wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 30 czerwca 2010 r. sygn. akt. II OSK 489/10 (cyt.): „Niedopuszczalnym jest zawarcie w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego nakazu wyburzenia istniejących budynków. (...) O tym czy budynek ma zostać rozebrany decydować może wyłącznie jego właściciel budynku lub organy administracji w określonych prawem sytuacjach. Natomiast, gdy budynek zostanie już rozebrany, dysponent nieruchomości powinien mieć możliwość ustalenia, na podstawie zapisów zawartych w planie, w jaki sposób może zagospodarować teren pozostały po rozebraniu budynku. Na podstawie przepisów miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego właściciel budynku powinien mieć też możliwość ustalenia, jakie wymogi musi spełnić, by możliwe było rozbudowanie, przebudowanie lub nadbudowanie należącego do niego budynku. Przepisy miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego nie mogą natomiast zmuszać właściciela budynku do wykonania tego rodzaju czynności.”

Wojewoda Opolski stwierdza, iż nie można dopuszczać w miejscowych planach możliwości rozbiórki obiektów, gdyż kwestia ta reglamentowana jest w Prawie budowlanym. Organ nadzoru uważa, iż wprowadzenie takich ustaleń stanowi **istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego**.

Ponad organ nadzoru wskazuje, iż naruszono § 8 pkt 2 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, poprzez brak możliwości powiązania rysunku planu, stanowiącego załącznik nr 3, z treścią miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, w odniesieniu do terenów D1ITK, E2MU, które zgodnie z załącznikiem graficznym częściowo znajdują się w granicach szczególnych zagrożeń powodziowych.

Rysunek planu jest załącznikiem graficznym do uchwały w sprawie miejscowego planu i obowiązuje w takim zakresie, w jakim tekst planu odsyła do ustaleń planu wyrażonych graficznie na rysunku. W pewnym uproszczeniu stwierdzić można, że rysunek planu stanowi uzupełnienie i wyjaśnienie tekstu planu. Zgodnie z § 8 ust. 2 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, na projekcie rysunku planu miejscowego stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie projektu rysunku planu miejscowego z projektem tekstu planu miejscowego. Oznacza to, że załącznik graficzny nie może zawierać ustaleń innych niż tekst uchwały ani nie może pomijać ustaleń przewidzianych w części tekstowej dla poszczególnych terenów.

Kształtowanie się norm w części tekstowej, a inaczej w części graficznej rzeczonoego planu, będącej jej integralnym elementem stanowi istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, jednakże w tym przypadku Wojewoda Opolski ogranicza się jedynie do wskazania, iż doszło do naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego, gdyż ustalenia te zostały również wprowadzone w ustaleniach ogólnych, tj. w § 13 ust. 1 pkt 1 lit. a i b przedmiotowej uchwały.

Jednocześnie organ nadzoru **wskazuje**, iż dokumentacja prac planistycznych winna być sporządzona czytelnie i zawierać wszystkie wymagane dokumenty, jak również zawierać wszystkie wymagane obwieszczenia, na których widnieje potwierdzenie wywieszenia oraz możliwość ustalenia, czy obwieszenie o wyłożeniu projektu miejscowego planu do publicznego wglądu zostało wywieszane zgodnie z ustawowym terminem.

W pozostałym zakresie Wojewoda Opolski przyjmuje wyjaśnienia.

O zakresie niniejszego rozstrzygnięcia zadecydowała treść art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, który stanowi, że *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 części.*

W związku z powyższym orzeczono jak na wstępie.

POUCZENIE

Na podstawie art. 98 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym niniejsze rozstrzygnięcie może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu, za moim pośrednictwem, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.

z up. Wojewody Opolskiego
Dyrektor
Wydziału Infrastruktury i Nieruchomości

Małgorzata Kaluża-Swoboda