



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

---

Olsztyn, dnia 30 listopada 2016 r.

Poz. 4785

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN.4131.403.2016 WOJEWODY WARMIŃSKO - MAZURSKIEGO

z dnia 30 listopada 2016 r.

Na podstawie art. 91 ust.1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2016 r., poz. 446 z późn.zm.), stwierdzam nieważność **uchwały Nr XXV/171/2016 Rady Gminy Wydminy z dnia 30 września 2016r.** w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenu położonego po zachodniej stronie drogi powiatowej Nr 1706N Wydminy – Ranty, w obrębie geodezyjnym Wydminy, z przeznaczeniem na tereny przemysłowe.

#### Uzasadnienie

Rada Gminy Wydminy, powołując jako podstawę prawną art. 18 ust. 2 pkt 5 i art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 14 ust. 8, art. 15 i art. 29 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2016 r. poz. 778 z późn.zm.), podjęła w dniu 30 września 2016r. uchwałę Nr XXV/171/2016 w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenu położonego po zachodniej stronie drogi powiatowej Nr 1706N Wydminy – Ranty, w obrębie geodezyjnym Wydminy, z przeznaczeniem na tereny przemysłowe.

W toku badania przedmiotowej uchwały, organ nadzoru stwierdził, iż postanowienia § 21 pkt 2 uchwały zawierające parametry i wskaźniki kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu oznaczonego na rysunku planu symbolem 2ZD – nie wypełniają dyspozycji wynikającej z art. 15 ust.2 pkt 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. W myśl tego przepisu, w planie miejscowym określa się obowiązkowo zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu, maksymalną i minimalną intensywność zabudowy, minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, maksymalną wysokość zabudowy, minimalną liczbę miejsc do parkowania, oraz linie zabudowy i gabaryty obiektów. Pomimo takiego obowiązku, w § 21 pkt 2 uchwały dotyczącym parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu 2ZD, nie określono maksymalnej wysokości zabudowy oraz gabarytów zabudowy na tym terenie. Stanowi to naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego skutkujące koniecznością stwierdzenia nieważności uchwały w całości. Należy zauważyć, że przy braku określenia maksymalnej wysokości zabudowy, a jednocześnie przy zastosowaniu pozostałych wskaźników określonych w § 21 pkt 2, na terenie 2ZD możliwe byłoby wybudowanie budynku 9-kondygnacyjnego, a nawet wyższego.

Należy także wytknąć, iż dwa kolejne postanowienia uchwały dotyczące ustaleń szczegółowych dla terenów oznaczonych symbolami 2ZD i 3P zostały oznaczone jako § 21.

Niezależnie od powyższego zakwestionować należy § 4 pkt 4 uchwały, zawierający definicję pojęcia intensywności zabudowy. Stanowi on, iż przez pojęcie intensywności zabudowy należy rozumieć stosunek powierzchni zabudowy, mierzonej po zewnętrznym obrysie przegród zewnętrznych wszystkich elementów, wszystkich kondygnacji nadziemnych budynków znajdujących się na danej działce budowlanej do powierzchni działki budowlanej. Taka definicja pojęcia intensywności zabudowy pozostaje w sprzeczności z art. 16 ust.2 pkt 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, który określa intensywność zabudowy jako wskaźnik powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej. Powierzchnia całkowita zabudowy to powierzchnia wszystkich kondygnacji, nie tylko nadziemnych. Należy podkreślić, że

wyznaczone w planie wskaźniki intensywności zabudowy na podstawie definicji ustawowej i definicji przyjętej w uchwale, odniosą inny skutek w przestrzeni zagospodarowywanej. Przepis §4 pkt 4 uchwały narusza także § 137 w związku z § 143 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002r, w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz.U. z 2016 r., poz. 283), w myśl którego w uchwale i zarządzeniu nie powtarza się przepisów ustaw oraz przepisów innych aktów normatywnych. Tym bardziej niedopuszczalne jest modyfikowanie definicji ustawowych.

Za sprzeczny z prawem należy także uznać zapis § 15 ust.3 uchwały w zakresie następujących sformułowań:

*„Zagospodarowanie stref uciążliwości i użytkowanie terenów objętych w/w pasami, oznaczonymi graficznie na rysunku planu, wymaga uzgodnienia z PGE Dystrybucja S.A. Oddział Białystok”,*

*„Usunięcie kolizji, które powinno być zrealizowane kosztem inwestora inwestycji podstawowej dotyczy nie tylko zmian tras linii elektroenergetycznych, lecz również wykonania odpowiednich obostrzeń i uzemień i powinno być realizowane na drodze umowy między zainteresowanymi i PGE Dystrybucja S.A. Oddział Białystok. Warunki usunięcia kolizji linii 110kV należy uzyskać w PGE Dystrybucja S.A. Oddział Białystok, natomiast linii 15 kV oraz 0,4 kV w Rejonie Energetycznym Elk. Zmiana zagospodarowania terenu sąsiadującego z linią 110 kV podlega uzgodnieniu z PGE Dystrybucja Oddział Białystok a przy linii 15 kV z Rejonem Energetycznym Elk.”,*

Ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego mają być ujmowane w formie nakazów, zakazów, dopuszczeń i ograniczeń w zagospodarowaniu terenu. Plan miejscowy nie jest zatem aktem, w którym zamieszcza się informacje, zalecenia, czy też innego rodzaju niewiążące sugestie dla właścicieli nieruchomości, bądź potencjalnych inwestorów. Zamieszczenie w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego regulacji o charakterze informacyjnym stanowi naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, skutkujące nieważnością uchwały w części zawierającej taką regulację (vide: wyrok NSA z dnia 2 grudnia 2012 r. sygn. II OSK 2096/10).

W zakwestionowanym §15 ust.3 Rada Gminy wprowadziła normę o charakterze otwartym, uzależniając sposób zagospodarowania terenów od późniejszych uzgodnień oraz warunków ustalonych jednostronnie przez podmioty trzecie, biorące udział w procesie realizacji inwestycji. Zapisy takie w sposób istotny naruszają prawo (tak m. in. Wyrok WSA w Krakowie z dn. 14.09.2007 r., sygn. akt: II SA/Kr 559/07, wyrok WSA w Krakowie sygn. akt: II SA/Kr 1148/07, WSA w Gliwicach z dn.16.11.2009 r. sygn. akt: II SA/Gl 522/09).

Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego nie może regulować kwestii prawnych w zakresie umów cywilnoprawnych pomiędzy stronami procesu inwestycyjnego – pomiędzy gestorem sieci i inwestorem, jak również dopuszczać wprowadzenia innych, bliżej nieokreślonych w dniu wejścia w życie uchwały elementów uzbrojenia terenu lub zmiany zagospodarowania terenu bez konieczności wprowadzenia zmian do planu.

Organ nadzoru stwierdził także, że następujące postanowienia uchwały naruszają prawo:

- § 11 ust. 2 o treści „Na całym obszarze dopuszcza się lokalizację wszelkich zadań służących realizacji celów publicznych w zakresie infrastruktury technicznej”,

- § 12 ust. 3 pkt 4 o treści „ustalone w planie zasady podziału terenów nie dotyczą wydziełów geodezyjnych dla sieci i urządzeń infrastruktury technicznej, których można dokonywać niezależnie od przyjętych w planie ustaleń, zgodnie z przepisami odrębnymi”,

- § 17 ust.1 pkt 3 o treści „dopuszcza się zmianę lokalizacji istniejących sieci i urządzeń infrastruktury technicznej w sposób nieograniczający podstawowego przeznaczenia terenów wydzielonych liniami rozgraniczającymi”,

- § 22 ust.1 z uwagi na niejednoznaczne wskazanie przeznaczenia terenu oznaczonego na rysunku planu symbolem 4P i 5P.

Zgodnie z § 4 pkt 9 lit. a) rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz.U. z 2003, nr 164, poz. 1587) „ustalenia dotyczące zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej powinny zawierać:

...określenie układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej wraz z ich parametrami oraz klasyfikacją ulic i innych szlaków komunikacyjnych...”.

Plan nie określa ani rodzaju tych urządzeń i obiektów, ani też ich lokalizacji lub kierunkowego przebiegu (układu). Rozstrzygnięcie tych kwestii przesunięto na etap realizacji inwestycji i pozostawiono de facto decyzji inwestorów.

Dopuszczenie wszelkich obiektów infrastruktury technicznej (budowlą w rozumieniu Prawa budowlanego są np. oczyszczalnie ścieków, składowiska odpadów, stacje uzdatniania wody) może w skrajnej sytuacji doprowadzić do zmiany przeznaczenia terenu.

Wskazane wyżej postanowienia uchwały stanowią naruszenie art. 15 ust.2 pkt 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w myśl którego w planie miejscowym określa się obowiązkowo przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania.

Podkreślić należy, że miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest aktem szczególnym, gdyż zawiera normy planowe, tj. normy określające zamierzone do osiągnięcia cele. Pod pojęciem „przeznaczenia terenu” należy zatem rozumieć określenie na przyszłość celu, któremu ma dany teren służyć. Postanowienia § 11 ust. 2, § 12 ust.3 pkt 4, § 17 ust.1 pkt 3 oraz § 22 ust.1 uchwały nie spełniają wymogów ustawowych co do jednoznacznego przeznaczenia danego terenu. Należy zatem stwierdzić, że zawarte w nich ustalenia są nieczytelne i mogą oznaczać niedopuszczalne przemieszczenie różnych funkcji na tym terenie oraz prowadzić do sytuacji nierozgraniczenia terenów o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach gospodarowania, a nadto doprowadzać do konfliktów w zagospodarowaniu danego terenu. Tego typu ustalenia powodują przy tym swojego rodzaju niepewność planistyczną, bo o tym którądy ostatecznie będzie przebiegała infrastruktura zadecyduje inny podmiot (organ lub władający nieruchomością itp.) w bliżej nieokreślonej procedurze. Mając na uwadze funkcję regulacyjną miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, jego charakter prawa powszechnie obowiązującego, do którego tworzenia mają zastosowanie zasady techniki prawodawczej, a także skutkujący między innymi tym, że plan miejscowy może stanowić podstawę rozstrzygnięć w sprawach indywidualnych, uzasadnione jest twierdzenie, że o sprzeczności zaskarżonych postanowień planu z przepisem art. 15 ust.2 pkt 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, przesądza już sam sposób zakodowania norm w uchwale, uniemożliwiający jednoznaczne określenie przeznaczenia terenów.

Podkreślić należy, że przepisy zawarte w aktach prawa miejscowego, które wspólnie z regulacjami ustawowymi stanowią podstawę do dekodowania norm prawnych podlegających konkretyzacji w ramach procesów stosowania prawa, a tym samym w konsekwencji do ingerencji w sferę prawną osób będących adresatami działań administracji, powinny być redagowane w sposób czytelny i niebudzący wątpliwości interpretacyjnych (vide: wyrok WSA w Krakowie z dnia 16 czerwca 2008r. sygn. .akt II SA/Kr 407/08).

Biorąc powyższe pod uwagę należało rozstrzygnąć jak na wstępie.

**Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje prawo wniesienia, za pośrednictwem Wojewody, skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie w terminie 30 dni od daty jego otrzymania.**

WOJEWODA WARMIŃSKO-MAZURSKI  
Artur Chojecki