



## ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r. poz. 594, 645, 1318 i z 2014 r. poz. 379)

### stwierdzam nieważność

uchwały Nr XLIII/436/2014 Rady Gminy Siedlce z dnia 25 czerwca 2014 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Siedlce, części wsi Nowe Opole, w części dotyczącej ustalcń:

- § 19 ust. 2 pkt 30 uchwały, w brzmieniu: „30) korekty przebiegu tras istniejących sieci infrastruktury technicznej”;
- § 19 ust. 3 uchwały, w brzmieniu: „W przypadku braku możliwości prowadzenia sieci infrastruktury technicznej przez tereny dróg publicznych lub inne tereny publiczne dopuszcza się prowadzenie sieci infrastruktury technicznej przez tereny przeznaczone na inne cele, zgodnie z przepisami odrębnymi.”, w odniesieniu do jednostki terenowej: R-1, w zakresie sieci infrastruktury technicznej, niezwiązanej z produkcją rolniczą oraz przetwórstwem rolno - spożywczym;
- § 23 pkt 44 uchwały, w brzmieniu: „możliwość budowy, przebudowy i rozbudowy sieci gazowej wraz z przyłączeniami”, w odniesieniu do jednostki terenowej: R-1, w zakresie sieci infrastruktury technicznej, niezwiązanej z produkcją rolniczą oraz przetwórstwem rolno - spożywczym;
- § 36 pkt 63 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) sieci infrastruktury technicznej”, w zakresie, w jakim nie jest związana z produkcją rolniczą oraz przetwórstwem rolno - spożywczym.

## UZASADNIENIE

Rada Gminy Siedlce, na sesji w dniu 25 czerwca 2014 r., podjęła uchwałę Nr XLIII/436/2014 w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Siedlce, części wsi Nowe Opole. Uchwałę tę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym oraz na podstawie art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2012 r. poz. 647 z późn. zm.), zwanej dalej „ustawą o p.z.p.”.

Zgodnie z ustaleniami art. 3 ust. 1 ustawy o p.z.p., kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w tym uchwalanie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego należy do zadań własnych gminy. Biorąc pod uwagę powyższe oraz mając na uwadze dyspozycję art. 20 ust. 2 ustawy o p.z.p., kontrola organu nadzoru w tym przedmiocie nie dotyczy celowości czy słuszności dokonywanych w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego rozstrzygnięć, lecz ogranicza się jedynie do badania zgodności z prawem podejmowanych uchwał, a zwłaszcza przestrzegania zasad planowania przestrzennego oraz, określonej ustawą, procedury planistycznej.

W przedmiotowej sprawie zdaniem organu nadzoru doszło do naruszenia, zarówno zasady sporządzania planu, jak i w sposób istotny, trybu sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, co na mocy art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., oznacza konieczność wyeliminowania, części ustaleń (wskazanych w petitum rozstrzygnięcia nadzorczego) uchwały z obrotu prawnego.

Zgodnie z treścią przedmiotowej uchwały (*quod vide* § 2 ust. 2 pkt 2 i 3 oraz § 19 ust. 2 pkt 30) oraz jej częścią graficzną, istniejące napowietrzne linie elektroenergetyczne, nie stanowią ustaleń planu miejscowego i mają jedynie charakter informacyjny. Z kolei z art. 4 ust. 1 ustawy o p.z.p. wynika, że „Ustalenie przeznaczenia terenu, rozmieszczenie inwestycji celu publicznego oraz określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego”. Tymczasem w przywoływanym powyżej § 19 ust. 2 pkt 30 uchwały, dopuszczono „*korekty przebiegu tras istniejących sieci infrastruktury technicznej*”, bez wskazywania docelowego ich przebiegu. Mając na uwadze dyspozycję art. 2 pkt 5 ustawy o p.z.p., w związku z art. 6 pkt 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2014 r. poz. 518 z późn. zm.) „*budowa i utrzymywanie ciągów drenażowych, przewodów i urządzeń służących do przesyłania lub dystrybucji płynów, pary, gazów i energii elektrycznej, a także innych obiektów i urządzeń niezbędnych do korzystania z tych przewodów i urządzeń*”, jest inwestycją celu publicznego i tym samym na podstawie art. 4 ust. 1 ustawy o p.z.p. jej rozmieszczenie winno nastąpić w planie miejscowym.

Zdaniem organ nadzoru, dopuszczenie zmiany usytuowania inwestycji celu publicznego, o którym mowa w § 19 ust. 2 pkt 30 uchwały, oznacza de facto, lokalizowanie napowietrznych linii elektroenergetycznych w sposób dowolny w granicach przedmiotowego planu miejscowego. Oznacza również, iż ostateczną decyzję o ich lokalizacji, pozostawiono m.in. inwestorowi oraz organowi wydającemu pozwolenie na budowę. Rada Gminy Siedlce ceduje w ten sposób swoje ustawowe uprawnienie na inny organ lub podmiot.

Wskazać przy tym należy, że plan miejscowy powinien przetwarzać normę ogólną i abstrakcyjną w normę konkretną i indywidualną, zawierając ustalenia wynikające przede wszystkim z art. 4 ust. 1 ustawy o p.z.p. Tym samym za niedopuszczalne uznać należy stosowanie w planie miejscowym norm niedookreślonych, zwanych normami otwartymi. Normy zamieszczane w źródłach prawa powszechnie obowiązującego winny mieć charakter zamknięty, czego przedmiotowa uchwała w zakresie rozmieszczenia inwestycji celu publicznego, nie czyni.

Ponadto ustalenia § 19 ust. 2 pkt 30 uchwały, zostały sformułowane na wypadek zdarzenia przyszłego i niepewnego, co oznacza de facto zmianę ustaleń planu, bez zachowania procedury, zgodnie z wymogiem art. 27 ustawy o p.z.p.

Z literalnego brzmienia przywołanego powyżej art. 27 ustawy o p.z.p. wynika, iż zmiana studium lub planu miejscowego następuje w takim trybie, w jakim są one uchwalane, zatem dokonanie zmiany rozmieszczenia inwestycji celu publicznego, nie może być dokonana z pominięciem trybu przewidzianego w ustawie. Wszystkie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego muszą być dokonywane z zachowaniem procedury planistycznej (wyrok NSA w Warszawie z dnia 1 grudnia 2010 r., Sygn. akt II OSK 1980/10).

Co więcej na podstawie § 314 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz. U. Nr 75, poz. 690 z późn. zm.), „*Budynek z pomieszczeniami przeznaczonymi na pobyt ludzi nie może być wzniesiony na obszarach stref, w których występuje przekroczenie dopuszczalnego poziomu oddziaływania pola elektromagnetycznego, określonego w przepisach odrębnych dotyczących ochrony przed oddziaływaniem pól elektromagnetycznych*”. Rada Gminy Siedlce, podejmując przedmiotową uchwałę, ustaliła nieprzekraczalne linie zabudowy, „*które odnoszą się do głównych brył budynków, w odległości (...) 2) minimum 22 m od osi linii 110 kV*” (vide § 7 pkt 2 uchwały). Powyższe oznacza, iż zmiana usytuowania ww. linii elektroenergetycznej, o której mowa w ustaleniach § 19 ust. 2 pkt 30 uchwały, będzie wymagała ustalenia stosownych ograniczeń (stosownie do przytoczonych powyżej przepisów) w zabudowie terenów dla nowego przebiegu tej linii, a to powinno już nastąpić poprzez zmianę planu. Powyższe wymagać będzie również zmiany części graficznej planu miejscowego.

Zgodnie z art. 17 pkt 6 lit. c ustawy o p.z.p. „*Wójt, burmistrz albo prezydent miasta po podjęciu przez radę gminy uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu miejscowego kolejno: (...) występuje o zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne, jeśli wymagają tego przepisy odrębne*”. Przepisem odrębnym regulującym kwestię wymogu uzyskania zgód na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych na cele nierolnicze i nieleśne, jest art. 7 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz. U. z 2013 r. poz. 1205 z późn. zm.). Stosownie do ww. przepisu zmiana przeznaczenia gruntów rolnych, stanowiących użytki rolne klas I-III na cele nierolnicze wymaga uzyskania zgody ministra właściwego do spraw rozwoju wsi.

Artykuł 2 ust. 1 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych stanowi, że gruntami rolnymi są grunty: określone w ewidencji gruntów jako użytki rolne, pod stawami rybnymi i innymi zbiornikami wodnymi, służącymi wyłącznie dla potrzeb rolnictwa, pod wchodzącymi w skład gospodarstw rolnych budynkami mieszkalnymi oraz innymi budynkami i urządzeniami służącymi wyłącznie produkcji rolniczej oraz przetwórstwu rolno-spożywczemu, 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, parków wiejskich oraz pod zadrzewieniami i zakrzewieniami śródpolnymi, w tym również pod pasami przeciwwietrznymi i urządzeniami przeciwoerozyjnymi, rodzinnych ogrodów działkowych i ogrodów botanicznych, pod urządzeniami: melioracji wodnych, przeciwpowodziowych i przeciwpożarowych, zaopatrzenia rolnictwa w wodę, kanalizacji oraz utylizacji ścieków i odpadów dla potrzeb rolnictwa i mieszkańców wsi, zrekultywowane dla potrzeb rolnictwa, torfowisk i oczek wodnych oraz pod drogami dojazdowymi do gruntów rolnych.

Skoro zatem ustawodawca w art. 1 ust. 2 pkt 3 ustawy o p.z.p., wskazuje na wymóg uwzględnienia w planowaniu przestrzennym ochrony gruntów rolnych, to konkretyzację tej normy odnaleźć możemy w art. 3 ust. 1 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, zgodnie z którym ochrona

gruntów rolnych polega na: ograniczaniu przeznaczania ich na cele nierolnicze lub nieleśne, zapobieganiu procesom degradacji i dewastacji gruntów rolnych oraz szkodom w produkcji rolniczej, powstającym wskutek działalności nierolniczej i ruchów masowych ziemi, rekultywacji i zagospodarowaniu gruntów na cele rolnicze, zachowaniu torfowisk i oczek wodnych jako naturalnych zbiorników wodnych oraz ograniczaniu zmian naturalnego ukształtowania powierzchni ziemi.

Istotę naruszenia, przez Radę Gminy Siedlce, prawa w tym zakresie stanowią ustalenia, o których mowa w:

- § 19 ust. 2 pkt 30 uchwały, w brzmieniu: „2. Plan dopuszcza 30) korekty przebiegu tras istniejących sieci infrastruktury technicznej;”;
- § 19 ust. 3 uchwały, w brzmieniu: „W przypadku braku możliwości prowadzenia sieci infrastruktury technicznej przez tereny dróg publicznych lub inne tereny publiczne dopuszcza się prowadzenie sieci infrastruktury technicznej przez tereny przeznaczone na inne cele, zgodnie z przepisami odrębnymi.”;
- § 23 pkt 44 uchwały, w brzmieniu: „Ustala się następujące ogólne zasady dotyczące zaopatrzenia w gaz (...) 44) możliwość budowy, przebudowy i rozbudowy sieci gazowej wraz z przyłączeniami”;
- § 36 pkt 63 uchwały, w brzmieniu: „(...) Dla terenu oznaczone na rysunku planu symbolem przeznaczenia terenu R-1 ustala się (...) 63) przeznaczenie dopuszczalne: (...) sieci infrastruktury technicznej”.

Biorąc pod uwagę powyższe ustalenia, na całym obszarze planu dopuszczono możliwość realizacji infrastruktury technicznej, a zatem również na terenach rolniczych (oznaczonych na rysunku planu symbolem: R-1), stanowiących użytki rolne klas IIIa i IIIb, bez uzyskania stosownej zgody na zmianę przeznaczenia. Co więcej z dokumentacji prac planistycznych wynika, że Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi decyzją z dnia 31 lipca 2013 r., znak: GZ.tr.057-602-318/13, nie wyraził zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych na cele nierolnicze. Powyższa decyzja w wyniku jej zaskarżenia przez organ wykonawczy gminy została utrzymana w mocy na podstawie decyzji Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 19 listopada 2013 r. znak: GZ.tr.057-602-318-1/13. Organ nadzoru wskazuje, że pojęcie *urządzeń infrastruktury technicznej* określone zostało w art. 143 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami, do którego odwołuje się także art. 2 pkt 13 ustawy o p.z.p. Zgodnie z ww. przepisem ustawy o gospodarce nieruchomościami „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”.

W ocenie organu nadzoru, dopuszczenie możliwości lokalizacji urządzeń infrastruktury technicznej, niezwiązanych z produkcją rolniczą na gruntach rolnych wymaga wyznaczenia terenów dla ich lokalizacji i uzyskania zgody właściwego organu na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych na cele nierolnicze i nieleśne. Brak stosownych zgód stanowi naruszenie art. 1 ust. 2 pkt 3, art. 17 pkt 6 lit. c ustawy o p.z.p., w związku z art. 7 ust. 2 pkt 1 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, stanowiąc istotne naruszenie trybu sporządzania planu miejscowego, która skutkuje koniecznością stwierdzenia nieważności uchwały we wskazanym, w petitum rozstrzygnięcia nadzorczego, zakresie.

Ponadto organ nadzoru wskazuje, iż każdy akt prawny musi spełniać określone założenia konstrukcyjne, logiczne i aksjologiczne. Zwłaszcza dwie ostatnie kwestie mają podstawowe znaczenie w procesie stosowania prawa, a w szczególności dla tzw. wykładni logicznej i funkcjonalnej.

Podkreślenia zatem wymaga, że przepisy ustawy o samorządzie gminnym, nie zawierają unormowań w przedmiocie zasad tworzenia przepisów prawa miejscowego i innych przepisów

gminnych. Kwestie te normuje inny akt prawny tj. załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. Nr 100, poz. 908), w tym w szczególności ustalania Działu I, Rozdziałów 2 - 7, które to przepisy mają odpowiednie zastosowanie, na podstawie § 143 przywołanego powyżej załącznika do rozporządzenia, przy tworzeniu prawa miejscowego. Zgodnie z wymienionymi zasadami każdy akt normatywny, w tym również akt prawa miejscowego, powinien zawierać właściwie oznaczone przepisy. Podstawową jednostką redakcyjną i systematyzacyjną uchwały jest paragraf. Paragrafy dzielą się na ustępy, ustępy na punkty, punkty na litery itd. Tymczasem kwestionowana uchwała pomimo, iż zawiera paragrafy, ustępy (niektóre wadliwe w zakresie numeracji, bądź ich braku) i punkty, to została opracowana niezgodnie z ww. wyżej zasadami techniki prawodawczej, np.:

- paragraf 3 uchwały nie zawiera ustępu 1, pomimo, iż w ustępie 2 tego paragrafu następuje wewnętrzne odwołanie do niego;
- brak jest poprawnej numeracji punktów w ramach konkretnych ustępów, co skutkuje tym, iż np. w paragrafie 35 po punkcie 4 przywołany został punkt 57 a np. w paragrafie 5 numeracja punktów rozpoczyna się od punktu 18.

Wskazane powyżej błędy dotyczą większości jednostek redakcyjnych uchwały.

Wziąwszy wszystkie powyższe okoliczności pod uwagę, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr XLIII/436/2014 Rady Gminy Siedlce z dnia 25 czerwca 2014 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Siedlce, części wsi Nowe Opole, w części dotyczącej ustaleń:

- § 19 ust. 2 pkt 30 uchwały, w brzmieniu: „30) korekty przebiegu tras istniejących sieci infrastruktury technicznej”;
- § 19 ust. 3 uchwały, w brzmieniu: „W przypadku braku możliwości prowadzenia sieci infrastruktury technicznej przez tereny dróg publicznych lub inne tereny publiczne dopuszcza się prowadzenie sieci infrastruktury technicznej przez tereny przeznaczone na inne cele, zgodnie z przepisami odrębnymi.”, w odniesieniu do jednostki terenowej: R-1, w zakresie sieci infrastruktury technicznej, niezwiązanej z produkcją rolniczą oraz przetwórstwem rolno - spożywczym;
- § 23 pkt 44 uchwały, w brzmieniu: „możliwość budowy, przebudowy i rozbudowy sieci gazowej wraz z przyłączeniami”, w odniesieniu do jednostki terenowej: R-1, w zakresie sieci infrastruktury technicznej, niezwiązanej z produkcją rolniczą oraz przetwórstwem rolno - spożywczym;
- § 36 pkt 63 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) sieci infrastruktury technicznej”, w zakresie, w jakim nie jest związana z produkcją rolniczą oraz przetwórstwem rolno - spożywczym,

co na mocy art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym skutkuje wstrzymaniem jej wykonania, w tym zakresie, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia.

Gminie, w świetle art. 98 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie w terminie 30 dni od dnia doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego wnoszona za pośrednictwem organu, który skarżone orzeczenie wydał.

Wojewoda Mazowiecki:  
Jacek Kozłowski

