



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA MAZOWIECKIEGO

Warszawa, dnia 23 marca 2020 r.

Poz. 3890

Rozstrzygnięcie nadzorcze Nr WNP-I.4131.25.2020.JF

Wojewody Mazowieckiego

z dnia 20 marca 2020 r.

dotyczy uchwały Nr 307/XVII/2020 Rady Miasta Płocka z 27 lutego 2020 r. „w sprawie Miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego „Górna-Ośnicka” w Płocku”.

**WOJEWODA MAZOWIECKI**

WNP-I.4131.25.2020.JF

Warszawa, 20 marca 2020 r.

**Rada Miasta Płocka
Stary Rynek 1
09 – 400 Płock****Rozstrzygnięcie nadzorcze**

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 506, 1309, 1571, 1696 i 1815)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr 307/XVII/2020 Rady Miasta Płocka z 27 lutego 2020 r. „w sprawie Miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego „Górna-Ośnicka” w Płocku”, w części dotyczącej ustaleń § 23 ust. 4, w zakresie w jakim dopuszcza możliwość wznoszenia budowli, w granicach strefy bezpieczeństwa od rurociągu przesyłowego w ramach terenów oznaczonych symbolami 4ZU i 6ZU.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 27 lutego 2020 r. Rada Miasta Płocka podjęła uchwałę Nr 307/XVII/2020 „w sprawie Miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego „Górna-Ośnicka” w Płocku”.

Uchwałę tę podjęto na podstawie art. 7 ust. 1 pkt 1, art. 18 ust. 2 pkt 5 i art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 20 ust. 1 i art. 28 ust. 2 ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2020 r. poz. 293), zwanej dalej „ustawą o p.z.p.”.

Stosownie do zapisów art. 14 ust. 8 ustawy o p.z.p., miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest aktem prawa miejscowego uchwalanym przez organ stanowiący gminy, tj. radę gminy. Artykuł 94 Konstytucji RP stanowi, iż organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów, a zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa. W przypadku aktów prawa miejscowego z zakresu planowania przestrzennego, tj. w odniesieniu do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, regulację zasad i trybu ich sporządzania określa ustawa o p.z.p.

Z dyspozycji art. 3 ust. 1 ustawy o p.z.p. wynika, że 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.

Zgodnie z treścią art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały rady gminy w całości lub w części stanowi istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, istotne naruszenie trybu jego sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie.

Zasady sporządzania aktu planistycznego dotyczą problematyki merytorycznej, która związana jest ze sporządzeniem aktu planistycznego, a więc jego zawartością (część tekstowa, graficzna). Zawartość aktu planistycznego określona została w art. 15 ustawy o p.z.p.

Z kolei tryb uchwalenia planu, określony w art. 17 ustawy o p.z.p., odnosi się do kolejno podejmowanych czynności planistycznych, określonych przepisami ustawy, gwarantujących możliwość udziału zainteresowanych podmiotów w procesie planowania (poprzez składanie wniosków i uwag) i pośrednio do kontroli legalności przyjmowanych rozwiązań w granicach uzyskiwanych opinii i uzgodnień.

Organ nadzoru zobowiązany jest do badania zgodności uchwały ze stanem prawnym obowiązującym w dacie podjęcia przez radę gminy uchwały i w przypadku stwierdzenia naruszenia prawa, do podjęcia interwencji, stosownej do posiadanych kompetencji w tym zakresie.

Na wstępie uzasadnienia należy stwierdzić, iż mimo faktu, że organ nadzoru wydał już rozstrzygnięcie nadzorcze z 26 listopada 2019 r., znak: WNP-I.4131.197.2019.JF, stwierdzające w części nieważność uchwały Nr 216/XIII/2019 Rady Miasta Płocka z 24 października 2019 r. „w sprawie Miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego „Górna-Ośnicka” w Płocku”, m.in. w odniesieniu do § 23 ust. 5 tej uchwały, w zakresie w jakim dopuszczał możliwość wznoszenia budowli, w granicach strefy bezpieczeństwa od rurociągu przesyłowego w ramach terenów oznaczonych symbolami 4ZU i 6ZU, podejmując ponownie, w dniu 27 lutego 2020 r., uchwałę Nr 307/XVII/2020 „w sprawie Miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego „Górna-Ośnicka” w Płocku”, Rada Miasta Płocka po raz kolejny naruszyła przepis § 137 ust. 2 rozporządzenia Ministra Gospodarki z 21 listopada 2005 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać bazy i stacje paliw płynnych, rurociągi przesyłowe dalekosiężne służące do transportu ropy naftowej i produktów naftowych i ich usytuowanie (Dz. U. z 2014 r. poz. 1853 z późn. zm.), który stanowi, iż „2. **Wewnątrz strefy bezpieczeństwa niedopuszczalne jest wznoszenie budowli, urządzenie stałych składów i magazynów oraz zalesianie, z zastrzeżeniem ust. 3.**”.

Jak wynika bowiem z ustaleń zawartych w § 23 ust. 4 uchwały Nr 307/XVII/2020 z 27 lutego 2020 r. Rada Miasta Płocka nadal „4. **Dopuszcza się: parki kieszonkowe, skwery, powierzchnie piesze i rowerowe, drogi pożarowe i dojazdy wewnętrzne, miejsca odpoczynku, urządzenia sportowe i rekreacyjne, urządzenia infrastruktury technicznej oraz obiekty małej architektury maksymalnie do 3 m wysokości.**”. Tym samym na mocy przywołanych wyżej ustaleń § 23 ust. 4 uchwały, ponownie dopuszczono możliwość wznoszenia różnych budowli również w granicach strefy bezpieczeństwa od rurociągu przesyłowego w ramach terenów oznaczonych symbolami 4ZU i 6ZU, z uwagi na brak określenia nakazu stosowania szczególnych warunków zagospodarowania tych terenów oraz ograniczeń w ich użytkowaniu, sformułowanych w § 11 ust. 6 uchwały, w następującym brzmieniu: „6. **Wyznacza się strefę bezpieczeństwa od rurociągu przesyłowego ropy naftowej relacji Płock – Ostrów Wielkopolski.**

1) szerokość stref bezpieczeństwa:

- a) dla rurociągów o średnicy powyżej 600 mm - 10 m od osi w każdą stronę,
- b) dla rurociągów o średnicy od 400 mm do 600 mm - 8 m od osi w każdą stronę,
- c) dla rurociągów o średnicy do 400 mm - 6 m od osi w każdą stronę;

2) w strefach bezpieczeństwa od rurociągów zakazuje się realizacji zabudowy, obowiązują zasady zagospodarowania zgodnie z przepisami odrębnymi.”.

Organ nadzoru wskazuje, iż w przywołanych ustaleniach **§ 23 ust. 4** uchwały dopuszczono, m.in. realizację urządzeń infrastruktury technicznej, której legalna definicja została zawarta w art. 143 ust. 2 ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2020 r. poz. 65 z późn. zm.). Zgodnie z tym przepisem „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.”.

Definicja **budowli** zawarta została w art. 3 pkt 3 ustawy z 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2019 r. poz. 1186 z późn. zm.), zgodnie z którą przez budowlę należy rozumieć każdy „*obiekt budowlany niebędący budynkiem lub obiektem małej architektury, jak: obiekty liniowe, lotniska, mosty, wiadukty, estakady, tunele, przepusty, sieci techniczne, wolno stojące maszty antenowe, wolno stojące trwale związane z gruntem tablice reklamowe i urządzenia reklamowe, budowle ziemne, obronne (fortyfikacje), ochronne, hydrotechniczne, zbiorniki, wolno stojące instalacje przemysłowe lub urządzenia techniczne, oczyszczalnie ścieków, składowiska odpadów, stacje uzdatniania wody, konstrukcje oporowe, nadziemne i podziemne przejścia dla pieszych, sieci uzbrojenia terenu, budowle sportowe, cmentarze, pomniki, a także części budowlane urządzeń technicznych (kotłów, pieców przemysłowych, elektrowni jądrowych, elektrowni wiatrowych i innych urządzeń) oraz fundamenty pod maszyny i urządzenia, jako odrębne pod względem technicznym części przedmiotów składających się na całość użytkową;*”.

Ponadto w art. 3 pkt 3a ustawy Prawo budowlane zdefiniowano pojęcie obiektu liniowego przez, który należy rozumieć *obiekt budowlany, którego charakterystycznym parametrem jest długość, w szczególności droga wraz ze zjazdami, linia kolejowa, wodociąg, kanał, gazociąg, ciepłociąg, rurociąg, linia i trakcja elektroenergetyczna, linia kablowa nadziemna i, umieszczona bezpośrednio w ziemi, podziemna, wał przeciwpowodziowy oraz kanalizacja kablowa, przy czym kable w niej zainstalowane oraz kable zainstalowane w kanale technologicznym nie stanowią obiektu budowlanego lub jego części ani urządzenia budowlanego.*

Należy zatem wskazać, iż w przeciwieństwie do ustaleń zawartych w § 23 ust. 2 uchwały, w brzmieniu: „2. Dopuszcza się budowę wiat i altan o wysokości maksymalnie do 5 m, z zastrzeżeniem § 11 ust. 6 pkt 2.”, z ustaleń § 23 ust. 4 planu, wynika możliwość budowy różnych budowli w granicach wrysowanej strefy bezpieczeństwa od rurociągu przesyłowego w ramach terenów oznaczonych symbolami 4ZU i 6ZU, z uwagi na brak określenia nakazu stosowania szczególnych warunków zagospodarowania tych terenów oraz ograniczeń w ich użytkowaniu, sformułowanych w § 11 ust. 6 uchwały, podczas gdy stosownie do wymogów § 4 pkt 7 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587), standardem przy zapisywaniu ustaleń projektu tekstu planu miejscowego w zakresie ustaleń dotyczących granic i sposobów zagospodarowania terenów lub obiektów podlegających ochronie, ustalonych na podstawie odrębnych przepisów, są nakazy, zakazy, dopuszczenia i ograniczenia w zagospodarowaniu terenów.

Zdaniem organu nadzoru, **zakaz wznoszenia budowli**, urządzania stałych składów i magazynów oraz zalesiania, ustalony w **§ 137 ust. 2** rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać bazy i stacje paliw płynnych, rurociągi przesyłowe dalekosiężne służące do transportu ropy naftowej i produktów naftowych i ich usytuowanie, **winien być wprost uwzględniony również w ramach ustaleń § 23 ust. 4 uchwały, w odniesieniu do wyznaczonej strefy bezpieczeństwa od rurociągu przesyłowego w granicach terenów oznaczonych symbolami 4ZU i 6ZU, a tym samym znaleźć zastosowanie, tak jak w przypadku ustaleń § 23 ust. 2 uchwały, z uwagi na konieczność „konsumpcji przepisów”**.

Biorąc zatem pod uwagę brak analogicznego odesłania wprost w ustaleniach **§ 23 ust. 4** uchwały do treści **§ 11 ust. 6 pkt 2** tekstu planu, który *zakazuje realizacji zabudowy* w strefach bezpieczeństwa od rurociągów, należy stwierdzić, iż w przedmiotowym planie miejscowym, w granicach terenów oznaczonych symbolami **4ZU i 6ZU, nie zostały w pełni uwzględnione** wymogi **§ 137 ust. 2** rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać bazy i stacje paliw płynnych, rurociągi przesyłowe dalekosiężne służące do transportu ropy naftowej i produktów naftowych i ich usytuowanie, naruszając przez to również przepis art. 15 ust. 2 pkt 9 ustawy o p.z.p. oraz **§ 4 pkt 7** rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, oraz z uwagi na fakt, że możliwość budowy różnych budowli, na tych terenach, została dopuszczona **niezgodnie z dyspozycją wskazanych powyżej przepisów**.

Podsumowując należy wskazać, iż Rada Miasta Płocka nie uwzględniła wymogów określonych w ww. przepisie odrębnym, stosownie do wymagań określonych w art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p., przez co w sposób istotny naruszyła zasady sporządzania planu miejscowego, o których mowa w art. 15 ustawy o p.z.p.

W kontekście powyższych naruszeń organ nadzoru wskazuje, że zgodnie z wymogiem art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, oraz istotne naruszenie trybu ich sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub części. W przedmiotowej sprawie doszło do naruszenia, w sposób istotny, zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, co oznacza konieczność stwierdzenia nieważności uchwały w części.

Istotność naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego należy przy tym kwalifikować, jako bezwzględny wymóg spełnienia dyspozycji przepisów, o których mowa w niniejszym rozstrzygnięciu nadzorczym. Istotność powyższych naruszeń należy również kwalifikować przez pryzmat rozwiązań przestrzennych w nim przyjętych.

Organ nadzoru wskazuje, że naruszenia nieistotne to naruszenia drobne, mało znaczące, niedotyczące istoty zagadnienia. Za nieistotne naruszenie należy uznać takie, które jest mniej doniosłe w porównaniu z innymi przypadkami wadliwości, jak nieścistość prawna czy też błąd, który nie ma wpływu na istotną treść aktu (wyrok WSA w Szczecinie z 13 kwietnia 2006 r., sygn. akt II SA/Sz 1174/05, LEX nr 296073). Ustalenia, o których mowa w niniejszym rozstrzygnięciu nadzorczym, mają istotny wpływ na przyjęte rozwiązania przestrzenne, które byłyby inne gdyby zastosowano obowiązujące przepisy, o których mowa w niniejszym rozstrzygnięciu nadzorczym.

W odniesieniu do podstaw stwierdzenia nieważności aktów organu samorządowego przyjmuje się, że już z samego brzmienia art. 91 ust. 1 w związku z art. 91 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym wynika, iż tylko istotne naruszenie prawa stanowi podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały (aktu) organu gminy. **Za „istotne” naruszenie prawa uznaje się uchybienie, prowadzące do skutków, które nie mogą być akceptowane w demokratycznym państwie prawnym. Zalicza**

się do nich między innymi naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, prawa ustrojowego oraz prawa materialnego, a także przepisów regulujących procedury podejmowania uchwał (por. M. Stahl, Z. Kmiecik: w Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego w świetle orzecznictwa NSA i poglądów doktryny, Samorząd Terytorialny 2001, z. 1-2, str. 101-102). Na powyższe wskazuje również stanowisko judykatury, w tym m.in. wyrażone w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 10 października 2017 r. sygn. akt IV SA/Wa 837/17, w którym Sąd stwierdził: „*Za istotne naruszenie prawa uznaje się bowiem uchybienie prowadzące do takich skutków, które nie mogą zostać zaakceptowane w demokratycznym państwie prawnym, które wpływają na treść uchwały. Do takich uchybień należą między innymi: naruszenie przepisów prawa wyznaczających kompetencje do wydania aktu, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego przez wadliwą ich wykładnię oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał, jeżeli na skutek tego naruszenia zapadła uchwała innej treści, niż gdyby naruszenie nie nastąpiło.*”.

Wobec ogólnie wyznaczonych wskazanymi przepisami ram prawnych i podstaw stwierdzenia nieważności aktów organów jednostek samorządu terytorialnego, wykładnia poszczególnych pojęć użytych w treści tych przepisów dokonywana jest w orzecznictwie sądów administracyjnych, przy uwzględnianiu poglądów doktryny.

Wskazana regulacja, określając kategorie wad (istotne naruszenie prawa, nieistotne naruszenie prawa), wyznacza podstawy do stwierdzenia nieważności uchwały. Za nieistotne naruszenia prawa uznaje się naruszenia drobne, niedotyczące istoty zagadnienia, a zatem będą to takie naruszenia prawa jak błąd lub nieściśłość prawna niemająca wpływu na materialną treść uchwały. **Natomiast do kategorii istotnych naruszeń należy zaliczyć naruszenia znaczące, wpływające na treść uchwały, dotyczące meritum sprawy jak np. naruszenie przepisów wyznaczających kompetencje do podejmowania uchwał, przepisów podstawy prawnej podejmowanych uchwał, przepisów ustrojowych, przepisów prawa materialnego - przez wadliwą ich wykładnię - oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał.**

Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z 16 września 2008 r., w sprawie sygn. akt SK 76/06 (publ. OTK-A 2008/7/121, Dz. U. z 2008 r. Nr 170, poz. 1053), wydanego na tle kontroli konstytucyjnej dotyczącej art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, wyjaśnił, że: „*Działalność samorządu terytorialnego podlega nadzorowi z punktu widzenia legalności, zgodnie z art. 171 ust. 1 Konstytucji RP. Sprawowanie nadzoru ustrojodawca powierzył Prezesowi Rady Ministrów, wojewodom i regionalnym izmom obrachunkowym (art. 171 ust. 2 Konstytucji RP). Nadzór nad działalnością samorządu sprawowany jest według kryterium legalności.*”.

Z powyższego wynika, że Konstytucja RP poddaje nadzorowi całą działalność samorządu terytorialnego wyłącznie z punktu widzenia legalności. Oznacza to, że organ nadzoru może badać działalność jednostki samorządu tylko co do jej zgodności z prawem powszechnie obowiązującym. Organy nadzoru mogą zatem wkraczać w działalność samorządu tylko wówczas, gdy zostanie naruszone prawo, nie są zaś upoważnione do oceny celowości, rzetelności i gospodarności działań podejmowanych przez samorząd (Komentarz do Konstytucji RP, Małgorzata Masternak - Kubiak).

Zgodnie z zasadą praworządności, wyrażoną w art. 7 Konstytucji RP, organy władzy publicznej **mają obowiązek działania na podstawie i w granicach prawa**. Zobowiązanie organu do działania w granicach prawa oznacza w szczególności, że organ władzy publicznej powinien przestrzegać wszelkich norm związanych z kompetencjami tego organu, przy czym nie chodzi tu tylko o prawo materialne i ustrojowe, lecz także o normy procesowe (tak: wyrok Trybunału Konstytucyjnego

z 22 września 2006 r. w sprawie sygn. akt U 4/06, publ. Legalis numer 79197). Z punktu widzenia wszelkich regulacji procesowych istotne jest także, że z **zasady legalizmu wynika obowiązek rzetelnego wykonywania przez organy władzy publicznej powierzonych im zadań** (tak: wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 12 czerwca 2002 r., w sprawie sygn. akt P 13/01, publ. Legalis numer 54429), przy czym w wyroku tym Trybunał stwierdził również, że zasada ta oznacza, że „*na organy władzy publicznej nałożony jest obowiązek działania na podstawie oraz w granicach prawa (art. 7 Konstytucji). Ich działania, podstawa i granice tych działań powinny być ściśle wyznaczone przez prawo. Niedopuszczalne jest zatem działanie bez podstawy prawnej - wykraczające poza te granice (por. np. wyrok TK z 14 czerwca 2000 r., P 3/00, OTK ZU nr 5/2000, poz. 138).*”.

W kontekście powyższych rozważań wskazać należy, iż w przedmiotowej sprawie doszło do zawarcia ustaleń, które szczegółowo przedstawiono w uzasadnieniu niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego, z istotnym naruszeniem zasad sporządzania planu miejscowego.

Wziąwszy wszystkie powyższe okoliczności pod uwagę, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr 307/XVII/2020 Rady Miasta Płocka z 27 lutego 2020 r. „*w sprawie Miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego „Górna-Ośnicka” w Płocku*”, w części ustaleń, o których mowa w *petitum* niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego, co na mocy art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym skutkuje wstrzymaniem jej wykonania, w tym zakresie, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia.

Miastu, 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

Konstanty Radziwiłł