



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA ZACHODNIOPOMORSKIEGO

---

Szczecin, dnia 17 lutego 2023 r.

Poz. 1261

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR P-1.4131.58.2023.KN WOJEWODY ZACHODNIOPOMORSKIEGO

z dnia 17 lutego 2023 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40)

#### **stwierdzam nieważność**

uchwały Nr LVIII/421/2022 Rady Miejskiej w Sianowie z dnia 29 grudnia 2022 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy i miasta Sianów w części obrębu Sianów I.

#### **Uzasadnienie**

W dniu 29 grudnia 2022 r. Rada Miejska w Sianowie podjęła uchwałę Nr LVIII/421/2022 w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy i miasta Sianów w części obrębu Sianów I. Przedmiotowy akt wraz z dokumentacją prac planistycznych został doręczony Wojewodzie Zachodniopomorskiemu w dniu 19 stycznia 2023 r.

Materialnoprawną podstawę podjęcia badanej uchwały stanowi art. 20 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym<sup>1)</sup>, zgodnie z którym *plan miejscowy uchwała rada gminy, po stwierdzeniu, że nie narusza on ustaleń studium, rozstrzygając jednocześnie o sposobie rozpatrzenia uwag do projektu planu oraz sposobie realizacji, zapisanych w planie, inwestycji z zakresu infrastruktury technicznej, które należą do zadań własnych gminy, oraz zasadach ich finansowania, zgodnie z przepisami o finansach publicznych. Część tekstowa planu stanowi treść uchwały, część graficzna oraz wymagane rozstrzygnięcia stanowią załączniki do uchwały.*

Stosownie do postanowienia art. 14 ust. 8 ww. ustawy miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest aktem prawa miejscowego, uchwalanym przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego. Przepis art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej<sup>2)</sup> stanowi, że organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień ustawowych zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów, a zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa.

Zgodnie z przepisem art. 3 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w tym uchwalanie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, z wyjątkiem morskich wód wewnętrznych, morza terytorialnego i wyłącznej strefy ekonomicznej oraz terenów zamkniętych, należy do zadań własnych gminy.

Biorąc pod uwagę powyższe oraz mając na względzie dyspozycję art. 20 ust. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, kontrola organu nadzoru w tym przedmiocie nie dotyczy celowości, czy słuszności dokonywanych w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego rozstrzygnięć, lecz ogranicza się do badania zgodności z prawem podjętej uchwały, a zwłaszcza przestrzegania zasad planowania przestrzennego oraz określonej ustawą procedury planistycznej.

---

<sup>1)</sup> Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2022 r., poz. 503 z późn. zm.).

<sup>2)</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.).

Analiza treści uchwalonego planu miejscowego prowadzi do wniosku, że w ww. akcie (zarówno na rysunku planu jak i w jego części tekstowej) organ nie zawarł wszystkich wymaganych przez ustawodawcę elementów.

I tak, w myśl art. 15 ust. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w *planie miejscowym określa się obowiązkowo:*

- 1) *przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania;*
- 2) *zasady ochrony i kształtowania ładu przestrzennego;*
- 3) *zasady ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu;*
- 3a) *zasady kształtowania krajobrazu;*
- 4) *zasady ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków, w tym krajobrazów kulturowych, oraz dóbr kultury współczesnej;*
- 5) *wymagania wynikające z potrzeb kształtowania przestrzeni publicznych;*
- 6) *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;*
- 7) *granice i sposoby zagospodarowania terenów lub obiektów podlegających ochronie, na podstawie odrębnych przepisów, terenów górniczych, a także obszarów szczególnego zagrożenia powodzią, obszarów osuwania się mas ziemnych, krajobrazów priorytetowych określonych w audycie krajobrazowym oraz w planach zagospodarowania przestrzennego województwa;*
- 8) *szczegółowe zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości objętych planem miejscowym;*
- 9) *szczególne warunki zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu, w tym zakaz zabudowy;*
- 10) *zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej;*
- 11) *sposób i termin tymczasowego zagospodarowania, urządzania i użytkowania terenów;*
- 12) *stawki procentowe, na podstawie których ustala się opłatę, o której mowa w art. 36 ust. 4.*

Powyższe wyliczenia mają charakter obligatoryjny, nie budzi zatem wątpliwości, że rada gminy jest związana granicami przedmiotowymi wyznaczonymi przez ustawę o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Zdaniem organu nadzoru w zakresie art. 15 ust. 2 pkt 9 i pkt 10 ww. ustawy po stronie organów Gminy Sianów istniał obowiązek precyzyjnego oznaczenia przebiegu elektroenergetycznych linii kablowych o napięciu 15Kv i 0,4Kv oraz stacji transformatorowej.

W tym miejscu należy przywołać brzmienie §4 pkt 9 lit. a rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego<sup>3)</sup>, zgodnie z którym *ustala się następujące wymogi dotyczące stosowania standardów przy zapisywaniu ustaleń projektu tekstu planu miejscowego: 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.*

Wprawdzie ww. rozporządzenie zostało uchylone z dniem 24 grudnia 2021 r., jednakże zgodnie z § 12 rozporządzenia Ministra Rozwoju i Technologii w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego<sup>4)</sup> *do projektów planów miejscowych sporządzanych lub zmienianych na podstawie uchwały o przystąpieniu do sporządzania lub zmiany planu miejscowego podjętej przed dniem 24 grudnia 2021 r. stosuje się przepisy dotychczasowe.* Z uwagi więc na okoliczność, że przystąpienie do

<sup>3)</sup> Rozporządzenie 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).

<sup>4)</sup> Rozporządzenie Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 17 grudnia 2021 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. z 2021 r., poz. 2404).

przedmiotowego planu miejscowego miało miejsce w 2017 r., zastosowanie znajduje cytowany wyżej przepis uprzednio obowiązującego rozporządzenia.

Należy podkreślić, że linie elektroenergetyczne niewątpliwie wchodzą w skład infrastruktury technicznej. Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie definiuje pojęcia infrastruktury technicznej, natomiast w myśl art. 143 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami<sup>5)</sup> *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.*

Jak podnosi WSA w Opolu w wyroku z dnia 18 czerwca 2019 r., sygn. akt II SA/Op 171/19 *umiejscowienie sieci infrastruktury technicznej powoduje zaś to, że należy wyznaczyć także strefy ochronne, w granicach których wprowadza się ograniczenia w zabudowie i zagospodarowaniu terenu. Samo wskazanie, że dopuszcza się budowę, przebudowę i modernizację sieci uzbrojenia terenu, bez jednoznacznego określenia ich lokalizacji na rysunku planu i bez wyznaczenia pasów technologicznych ich szerokości oraz sposobu ich pomiaru, jest daleko niewystarczające. Odwołanie się w zakresie szczegółowych warunków realizacji sieci elektroenergetycznej do przepisów odrębnych stanowi pominięcie zasadniczej i obligatoryjnej części zapisów planu, a nadto stanowi o niedopuszczalnym przekazaniu kompetencji w zakresie określenia zasad zagospodarowania terenu, oznaczenia wymogów realizacji takich inwestycji inwestorowi, który będzie związany jedynie wymogami przepisów odrębnych (por. wyroki NSA z dnia 3 stycznia 2017 r.: sygn. akt II OSK 1152/16, sygn. akt II OSK 1150/16 i sygn. akt II OSK 1137/16, oraz wyrok NSA z dnia 14 listopada 2017 r., sygn. akt II OSK 2119/17). W sytuacji, gdy linie elektroenergetyczne już istnieją, to tym bardziej przy sporządzaniu planu miejscowego, ich przebieg powinien być precyzyjnie wskazany na rysunku planu, zaś ograniczenia w zagospodarowaniu i użytkowaniu terenów, jakie wynikają w związku z wymienioną infrastrukturą, winny być w sposób jednoznaczny określone w planie miejscowym, co wynika wprost z wymogu art. 15 ust. 2 pkt 9 ustawy, ale i art. 4 ust. 1 ustawy. Umiejscowienie sieci uzbrojenia terenu powoduje to, że należy wyznaczyć także pasy technologiczne (strefy ochronne), w granicach których wprowadza się ograniczenia w zabudowie i zagospodarowaniu terenu. Oczekiwanie, że ograniczenia w zagospodarowaniu terenu pojawią się przy projektowaniu przebiegu danej sieci infrastruktury technicznej zgodnie z przepisami odrębnymi na etapie uzyskania decyzji o pozwoleniu na budowę dowodzi tego, że Rada Gminy zrzeka się swych kompetencji ustawowych w zakresie określania zasad zagospodarowania terenu na swoim terenie, co jest niedopuszczalne w świetle art. 3 ust. 1 ustawy. W sytuacji kiedy nie jest znany przebieg pasów technologicznych (stref ochronnych) od linii elektroenergetycznych, a równocześnie dopuszczone są przebudowa i rozbudowa istniejących linii napowietrznych, to ma to negatywny wpływ na decyzje podejmowane przez inwestorów podczas prac inwestycyjnych, zagospodarowania działek, lokalizowania zabudowy oraz prowadzenia robót w zakresie zabudowy istniejącej. Nie jest bowiem wiadomo, czy zlokalizowanie inwestycji na danym terenie nie okaże się sprzeczne z przebiegiem istniejącej już sieci infrastruktury technicznej (por. cyt. już wyrok NSA o sygn. akt II OSK 1152/16 i II OSK 2119/17). W kontekście powyżej powiedzianego Sąd zgodził się z Wojewodą, że brak określenia w planie przebiegu istniejących linii elektroenergetycznych oraz pasów i stref technologicznych od tych linii, związanych z ograniczeniem w użytkowaniu terenów objętych planem, jako oznaczeń obowiązujących stanowi istotne naruszenie normy kompetencyjnej wynikającej z art. 15 ust. 2 pkt 9 i pkt 10 ustawy poprzez niespełnienie wymogów co do zawartości planu miejscowego.*

W uchwale Nr LVIII/421/2022 Rady Miejskiej w Sianowie, ani w treści planu ani na jego rysunku nie przedstawiono konieczności zachowania odpowiednich odległości od istniejących linii elektroenergetycznych, nie oznaczono na rysunku planu przebiegu tych linii ani też nie wyznaczono pasów technologicznych tych linii, nie ustalono również żadnych zakazów i ograniczeń w zabudowie.

Zastępca Burmistrza wyjaśnił w piśmie z dnia 2 lutego 2023 r., znak: RK.6721.3.2019, że brak jest podstaw prawnych do wyznaczenia stref ochronnych linii kablowych, a także problematyczne jest oznaczenie ich na rysunku planu. Faktyczny przebieg linii czasem różni się od rzeczywistego – wyznaczenie strefy ochronnej w takiej sytuacji może prowadzić w procesie inwestycyjnym do kłopotów związanych z czytelnością ustaleń.

Powyższe wyjaśnienia – w świetle powołanych przepisów ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym i sformułowanych w tym akcie wymogów odnoszących się do obligatoryjnych elementów planu – nie zasługują na uwzględnienie. To właśnie w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego należy wskazać nie tylko umiejscowienie sieci uzbrojenia terenu, lecz także strefy ochronne, w granicach których wprowadza się ograniczenia w zabudowie i zagospodarowaniu terenu. Obowiązek powyższy dotyczy nie tylko linii energetycznych projektowanych, ale także i istniejących. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia

<sup>5)</sup> Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2021 r. poz. 1899 z późn. zm.).

3 stycznia 2017 r., sygn. akt II OSK 1152/16, wskazał, że w sytuacji, gdy *linie elektroenergetyczne już istnieją, to tym bardziej przy sporządzaniu planu miejscowego ich przebieg powinien być precyzyjnie wskazany na rysunku planu, zaś ograniczenia w zagospodarowaniu i użytkowaniu terenów, jakie wynikają w związku z ww. infrastrukturą, winny być w sposób jednoznaczny określone w planie miejscowym, co wynika wprost z wymogu art. 15 ust. 2 pkt 9 u.p.z.p. Umieszczenie sieci uzbrojenia terenu powoduje to, że należy wyznaczyć także pasy technologiczne (strefy ochronne), w granicach których wprowadza się ograniczenia w zabudowie i zagospodarowaniu terenu. Oczekiwanie, że ograniczenia w zagospodarowaniu terenu pojawią się przy projektowaniu przebiegu danej sieci infrastruktury technicznej zgodnie z przepisami odrębnymi na etapie uzyskania decyzji o pozwoleniu na budowę dowodzi tego, że Rada Miejska w Ł. zrzeka się swych kompetencji ustawowych w zakresie określania zasad zagospodarowania terenu na swoim terenie, co jest niedopuszczalne w świetle art. 3 ust. 1 u.p.z.p.*

Konieczność zawarcia zapisów zapewniających zachowanie odpowiednich stref ochronnych dla linii elektroenergetycznych zasygnalizowała także Energa Operator w opinii z dnia 22 grudnia 2017 r., znak: EOP-5MMR-000321-2017 odnoszącej się do przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Gminy i Miasta Sianów w części obrębu ewidencyjnego Sianów 1.

Brak określenia strefy ochronnej znajdującej się w granicach przyjętego planu linii elektroenergetycznej – zarówno w części tekstowej, jak i na rysunku planu, uznać należy za istotne naruszenie przepisów ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, co powoduje konieczność wyeliminowania z obrotu prawnego całego aktu.

Dodatkowo, w ocenie organu nadzoru § 10 ust. 3 uchwały Nr LVIII/421/2022 został podjęty z przekroczeniem upoważnienia zawartego w art. 15 ust. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, a także z naruszeniem art. 87 i nast. ustawy Prawo lotnicze<sup>6)</sup> i przepisów rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 stycznia 2021 r. w sprawie przeszkód lotniczych, powierzchni ograniczających przeszkodę oraz urządzeń o charakterze niebezpiecznym<sup>7)</sup>.

W Rozdziale 2 uchwały LVIII/421/2022 organ stanowiący Gminy Sianów zawarł przepisy ogólne dotyczące miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w części obrębu ewidencyjnego Węgorzewo. Jednocześnie, w § 10 sprecyzowano ustalenia dotyczące terenów i obiektów podlegających ochronie na podstawie przepisów odrębnych, stanowiąc w jego ust. 3, że *dla obiektów o wysokości równej i większej od 50 m n.p.t. obowiązuje przed wydaniem decyzji o pozwoleniu na budowę, zgłoszenie do Szefostwa Służby Ruchu Lotniczego Sił Zbrojnych RP.*

W piśmie z dnia 2 lutego 2023 r., znak: RK.6721.3.2019, wyjaśniono, że prace nad projektem planu rozpoczęły się w 2017 r., gdy takie zgłoszenie było obowiązkowe. Argument ten jednak nie zasługuje na uwzględnienie, albowiem rozporządzenie, na mocy którego istotnie obowiązek tego rodzaju obowiązywał, utraciło moc w dniu 2 października 2020 r. Natomiast w dniu 11 lutego 2021 r. weszło w życie rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 12 stycznia 2021 r. w sprawie przeszkód lotniczych, powierzchni ograniczających przeszkodę oraz urządzeń o charakterze niebezpiecznym. Tym samym, przepis §2 ust. 2 poprzednio obowiązującego w tej materii rozporządzenia z dnia 25 czerwca 2003 r. w sprawie sposobu zgłaszania oraz oznakowania przeszkód lotniczych<sup>8)</sup> w brzmieniu: *Zgłoszeniu do właściwego organu nadzoru nad lotnictwem wojskowym, z zastrzeżeniem ust. 1, podlegają wszystkie stale lub tymczasowe obiekty budowlane o wysokości 50 m i więcej* – nie może mieć zastosowania na gruncie badanej uchwały.

Tymczasem, ani aktualnie obowiązujące rozporządzenie w sprawie przeszkód lotniczych, powierzchni ograniczających przeszkodę oraz urządzeń o charakterze niebezpiecznym, ani też ustawa Prawo lotnicze nie nakładają na właścicieli nieruchomości takiego obowiązku. Wszelkie zaś kwestie dotyczące otoczenia lotniska i odpowiedniego kształtowania terenu wokół lotniska i związane z tym ograniczenia uregulowane zostały we wspomnianych wyżej aktach, tj. ustawie Prawo lotnicze oraz wydanych do tej ustawy aktach wykonawczych, w szczególności rozporządzeniu w sprawie przeszkód lotniczych, powierzchni ograniczających przeszkodę oraz urządzeń o charakterze niebezpiecznym

Niezależnie od powyższego, trzeba również zwrócić uwagę, że z nadanej przez Radę Miejską w Sianowie treści § 10 ust. 3 uchwały nie wynika, na kogo lokalny prawodawca nakłada obowiązek zgłaszania do Szefostwa Służby Ruchu Lotniczego Sił Zbrojnych RP obiektów o wysokości równej i większej jak 50 m

<sup>6)</sup> Ustawa z dnia 3 lipca 2002 r. Prawo lotnicze (Dz. U. z 2022 r., poz. 1235 z późn. zm.).

<sup>7)</sup> Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 12 stycznia 2021 r. w sprawie przeszkód lotniczych, powierzchni ograniczających przeszkodę oraz urządzeń o charakterze niebezpiecznym (Dz. U. z 2021 r., poz. 264).

<sup>8)</sup> Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 25 czerwca 2003 r. w sprawie sposobu zgłaszania oraz oznakowania przeszkód lotniczych (Dz. U. Nr 130, poz. 1193 z późn. zm.).

n.p.t. oraz w jakim terminie i pod jakim rygorem. Również z tej przyczyny kwestionowany przepis nie odpowiada standardom legislacji. Organ stanowiący gminy powinien mieć na uwadze, że treść nakazów czy zakazów powinna być logiczna, obiektywnie wykonalna, a uchwała w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego - jako akt prawa miejscowego, winna być sformułowana w sposób precyzyjny i czytelny, uniemożliwiający stosowanie sprzecznego z prawem luzu interpretacyjnego<sup>9)</sup>.

Biorąc pod uwagę przedstawioną w niniejszym rozstrzygnięciu nadzorczą argumentację, uznać należy, że stwierdzenie nieważności uchwały Nr LVIII/421/2022 Rady Miejskiej w Sianowie z dnia 29 grudnia 2022 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy i miasta Sianów w części obrębu Sianów I, jest konieczne i w pełni uzasadnione.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie. Skargę wnosi się do Sądu za pośrednictwem Wojewody Zachodniopomorskiego, w terminie 30 dni od dnia otrzymania przedmiotowego rozstrzygnięcia.

z up. WOJEWODY ZACHODNIOPOMORSKIEGO

**Tomasz Wójcik**  
I WICEWOJEWODA ZACHODNIOPOMORSKI

---

<sup>9)</sup> Patrz wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 22 czerwca 2022 r., sygn. akt IV SA/Po 356/22.