



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 10 maja 2024 r.

Poz. 3776

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR IFIII.4131.1.40.2024 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 6 maja 2024 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 609) i art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2023 r. poz. 977, 1506, 1597, 1688 i 1890)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr LXVIII/667/2024 Rady Miejskiej w Ogrodzieńcu z dnia 27 marca 2024 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w granicach administracyjnych Gminy Ogrodzieniec – etap III.

Uzasadnienie

W myśl art. 85 i 86 ustawy o samorządzie gminnym, wojewoda sprawuje nadzór nad działalnością gminną na podstawie kryterium zgodności z prawem. Zgodnie z art. 91 wskazanej ustawy uchwała gminy, która jest sprzeczna z prawem jest nieważna. O nieważności uchwały w całości lub w części orzeka organ nadzoru w drodze rozstrzygnięcia nadzorczego.

W dniu 27 marca 2024 r. Rada Miejska w Ogrodzieńcu podjęła *uchwałę w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w granicach administracyjnych Gminy Ogrodzieniec – etap III*.

Stosownie do przepisu art. 20 ust. 2 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (tekst jednolity: Dz. U. z 2023 r. poz. 977 ze zm. – dalej: *upzp*) w dniu 4 kwietnia 2024 r. Rada Miejska w Ogrodzieńcu przekazała organowi nadzoru uchwałę z dnia 27 marca 2024 r., Nr LXVIII/667/2024, a w dniu 10 kwietnia 2024 r. Wojewoda otrzymał dokumentację prac planistycznych, celem dokonania oceny zgodności tej uchwały z prawem.

W dniu 30 kwietnia 2024 r. organ nadzoru wszczął postępowanie nadzorcze oraz poinformował Gminę o możliwości złożenia wyjaśnień.

W trakcie prowadzonego postępowania nadzorczego, organ nadzoru stwierdził, że została ona podjęta z naruszeniem zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w następującym zakresie.

Na wstępie niniejszego uzasadnienia należy zauważyć, że zastosowanie w niniejszej sprawie znajduje przepis art. 67 ust. 3 pkt 4 ustawy o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2023 r. poz. 1688), nakazujący sporządzenie planu miejscowego zgodnie z przepisami ustawy o *planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* w brzmieniu sprzed nowelizacji, tj. w brzmieniu sprzed 24 września 2023 r.

Dokonując oceny zgodności z prawem przedmiotowej uchwały, analizując załączniki od 1 do 19, stanowiące rysunki planu, organ nadzoru stwierdził, że na załączniku nr 5 oraz na załączniku nr 10 zlokalizowane są kolejno tereny: A.10U i A.11U. Wnikliwa analiza tekstu uchwały wykazała brak ustaleń dla przywołanych terenów. Należy bowiem pamiętać, że zgodnie z art. 15 ust. 1 *upzp*: wójt, burmistrz albo

prezydent miasta sporządza projekt planu miejscowego zawierający część tekstową i graficzną. Kolejno, zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 1 *upzp* – w planie miejscowym określa się obowiązkowo przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania. Następnie, art. 15 ust. 2 pkt 6 *upzp* obliguje sporządzającego projekt planu do określenia dla tych terenów zasad kształtowania zabudowy oraz wskaźników zagospodarowania terenu, maksymalnej i minimalnej intensywności zabudowy, jako wskaźnika powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej minimalnego udziału procentowego powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, maksymalnej wysokości zabudowy, minimalnej liczby miejsc do parkowania, w tym miejsc przeznaczonych na parkowanie pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową i sposobu ich realizacji oraz linii zabudowy i gabarytów obiektów. Dodatkowo, § 4 pkt 6 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. z 2003 r. poz. 164 Nr 1587 – dalej: *rozporządzenie*) ustala wymogi dotyczące stosowania standardów przy zapisywaniu ustaleń projektu planu miejscowego – ustalenia dotyczące parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu powinny zawierać w szczególności określenie linii zabudowy, wielkości powierzchni zabudowy w stosunku do powierzchni działki lub terenu, w tym udziału powierzchni biologicznie czynnej a także gabarytów i wysokości projektowanej zabudowy oraz geometrii dachu. Natomiast § 8 ust. 2 *rozporządzenia* stanowi o konieczności jednoznacznego powiązania tekstu i rysunku planu. Poprzez brak ustaleń w części tekstowej analizowanych terenów oznaczonych symbolem A.10U i A.11U, a jedynie ujęcie ich w części graficznej – na przytoczonych powyżej załącznikach do uchwały – nie może nastąpić powiązanie części graficznej i tekstowej, wynikającej z tego przepisu prawa.

W tekście uchwały w § 22 ust. 1 wyznacza się tereny dróg wewnętrznych oznaczone symbolami „KDW”, wśród nich znajdują się tereny: A.1KDW, B.4KDW oraz M.3KDW, których tut. organ nadzoru nie zlokalizował na żadnym z rysunków planu spośród 19 załączników. Dwukrotnie natomiast występuje teren B.1KDW: na załączniku nr 12 i załączniku nr 14. W tym przypadku również doszło do naruszenia art. 15 ust. 2 pkt 1 *upzp* oraz § 8 ust. 2 *rozporządzenia*. W pierwszej kolejności poprzez brak przeznaczenia terenów oraz linii rozgraniczających tereny o różnym przeznaczeniu na rysunkach planu, a następnie poprzez brak jednoznacznego powiązania rysunku planu miejscowego z tekstem planu miejscowego.

Stanowisko doktryny i judykatury, dotyczące interpretacji przepisu art. 15 ust. 1 *upzp* a także § 8 ust. 2 *rozporządzenia* w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, nie pozostawiają wątpliwości, iż ustalenia części graficznej miejscowego planu wiążą w takim zakresie, w jakim są one opisane w części tekstowej.

Projekt planu miejscowego zawiera część tekstową i graficzną. Zgodnie z poglądem reprezentowanym w orzecznictwie sądów administracyjnych, rysunek planu jako znak graficzny nie może wiązać bezpośrednio, nie spełnia bowiem wymogów normy prawnej związanych z jej klasyczną budową: hipoteza, dyspozycja, sankcja. Rysunek planu w procesie stosowania prawa może być uwzględniony tylko w takim zakresie, w jakim jest „opisany” w tekście planu, ściślej – w jakim tekst planu odsyła do ustaleń planu wyrażonych graficznie na rysunku. (zobacz: Komentarz LEX, Warszawa 2013 LEX a Wolters Kluwer business, str. 153 teza 2. do art. 15 – Igor Zachariasz Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym).

Tekst planu miejscowego stanowi treść uchwały rady gminy i jego redakcja przybiera postać przepisów prawnych. Rysunek planu jest załącznikiem graficznym do uchwały w sprawie planu miejscowego. Rysunek planu obowiązuje w takim zakresie, w jakim tekst planu odsyła do ustaleń planu wyrażonych graficznie na rysunku. (zobacz: Zygmunt Niewiadomski Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne Komentarz, Warszawa 2013, Wydawnictwo C.H. Beck, str. 157).

Na wybranych załącznikach, będących rysunkami planu wrysowane są linie elektroenergetyczne wysokiego napięcia wraz z pasami technologicznymi. Opisana sytuacja dotyczy przede wszystkim załącznika nr 8 – terenu H.1UT, załącznika nr 10 – terenu A.4KDD oraz załącznika nr 12 – terenu B.17MNR. Z kolei na załączniku nr 1 został wrysowany wyłącznie przebieg pasa technologicznego przez tereny oznaczone symbolami: M.2MNR, M.1KDW. W legendach przywołanych załączników wskazane linie elektroenergetyczne wraz z pasami opisane są jako element informacyjny planu. O ile przebieg istniejącej linii elektroenergetycznej może stanowić element informacyjny, to już strefa wyznaczana od tej linii jest decyzją planistyczną gminy. Tymczasem, nie ustalono szczególnych warunków zagospodarowania terenów położonych w tych pasach technologicznych oraz ograniczeń w ich użytkowaniu, co stanowi istotne naruszenie art. 15 ust. 2 pkt 9 *upzp*.

Wyznaczenie ograniczeń w pasie przylegającym do linii energetycznej podyktowane jest zazwyczaj koniecznością ochrony ludzi i mienia przed negatywnymi skutkami jej oddziaływania, tj. przed działaniem pola elektrycznego i elektromagnetycznego, znajdującego się w bliskości przewodów i urządzeń elektroenergetycznych. W pasie technicznym wykonywane są naprawy i konserwacje linii energetycznych, a to wiąże się z koniecznością wyznaczenia ograniczeń w zagospodarowaniu tych stref. Zapobiega także ewentualnym szkodom podczas awarii i uszkodzeń linii napowietrznych. Przepisy nie ustalają jednak szerokości pasów ochronnych linii elektroenergetycznych w sposób metryczny. Potrzeba zachowania bezpiecznych odstępów izolacyjnych, będących pod napięciem przewodów fazowych linii od innych obiektów (np. budynków, rurociągów, dróg kołowych i kolejowych) oraz, w przypadku wyższych napięć – konieczność zapewnienia ograniczenia pola elektromagnetycznego do poziomu dopuszczalnego – jest wyznacznikiem do ustalenia takich pasów, przy czym szerokość pasa ochronnego jest ustalana indywidualnie dla danej linii przy uwzględnieniu wymagań podanych w normach oraz danych konstrukcyjnych linii. Wymagania dotyczące projektowania i budowy linii napowietrznych określone są między innymi w normach: *PN-EN 50341-1:2013-03 Elektroenergetyczne linie napowietrzne prądu przemiennego powyżej 1kV Część wymagania ogólne – Specyfikacje wspólne*; *PN-EN 50341-3-22:2010 Elektroenergetyczne linie napowietrzne prądu przemiennego powyżej 45kV Część 3: Zbiór normatywnych warunków krajowych* – oraz *N SEP-E-003:2003 Elektroenergetyczne linie napowietrzne. Projektowanie i budowa. Linie prądu przemiennego z przewodami pełnoizolowanymi oraz z przewodami niepełnoizolowanymi*. Z kolei, dopuszczalne poziomy pól elektromagnetycznych w środowisku określone są w przepisach, wydanych na podstawie art. 122 ust. 1 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – *Prawo ochrony środowiska* (tekst jednolity: Dz. U. z 2022 r. poz. 2556). Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 17 grudnia 2019 r. w sprawie *dopuszczalnych poziomów pól elektroenergetycznych w tym dla terenów przeznaczonych pod zabudowę mieszkaniową*, stanowi podstawę do określenia stref. Podobnie jak wymagania wynikające z art. 5 ust. 1 pkt 1 lic. c, pkt 8 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – *Prawo budowlane* (tekst jednolity: Dz. U. z 2023 poz. 682). W konsekwencji, ochrona ludności przed szkodliwym działaniem pól elektroenergetycznym, znajduje swoje odzwierciedlenie w normach określających minimalną odległość od linii elektromagnetycznych dla różnych form zainwestowania terenu. Należy przy tym zaznaczyć, że ta minimalna odległość nie jest odległością stałą, gdyż uwzględnia takie uwarunkowania, jak m.in. sposób izolacji linii, odległość przewodów od ziemi, rodzaj i funkcję zabudowy. Tak więc szczegółowe wskazanie odległości pozwalającej na ochronę przed szkodliwym promieniowaniem jest konsekwencją zarówno regulacji wskazanych w rozporządzeniu jak i „przeliczeniu” tych wielkości na normy techniczne. Normy te muszą być określone na etapie sporządzania projektu budowlanego i uwzględnione przy realizacji inwestycji.

Skoro, na podstawie powszechnie obowiązujących przepisów prawa, nie można ustalić szerokości pasów technologicznych od linii elektroenergetycznej, to nie może ona stanowić elementu informacyjnego miejscowego planu. W sytuacji, kiedy wrysowuje się strefę ochronną od linii elektroenergetycznej (w tym przypadku nazwaną *pasem technologicznym*) i ustala dla niej szerokość, jest to decyzja planistyczna gminy, której konsekwencją jest konieczność ustalenia zasad zagospodarowania w tej strefie.

Zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 9 *upzp* w planie miejscowym określa się obowiązkowo szczególne warunki zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu, w tym zakaz zabudowy. Brak tych ustaleń jest istotnym naruszeniem zasad uchwalania aktu planistycznego, będącym podstawą stwierdzenia nieważności uchwały. Skoro więc, w planie miejscowym wyznaczono *pasy technologiczne* od linii elektroenergetycznej, to należało również ustalić warunki zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu, wynikające z art. 15 ust. 2 pkt 9 *upzp*, poprzez ustalenie nakazów, zakazów, dopuszczeń i ograniczeń w ich zagospodarowaniu, zgodnie z wymogami zawartymi w § 4 pkt 7 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. 2003 Nr 164 poz. 1587 – dalej *rozporządzenie*). Brak takich ustaleń stanowi naruszenie wskazanych wyżej przepisów.

Podsumowując należy zaznaczyć, że przepisy art. 28 *ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* jednoznacznie wskazują, iż istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, istotne naruszenie trybu, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub w części. O zakresie rozstrzygnięcia decyduje natomiast fakt, czy stwierdzone naruszenie prawa będzie miało wpływ na całą uchwałę, czy będzie dotyczyło jedynie pojedynczych przepisów niezgodnych z aktami prawa hierarchicznie wyższymi, które to jednak naruszenia nie będą rzutować na całą uchwałę. Charakter stwierdzonych naruszeń nie pozwala na ograniczenie rozstrzygnięcia do stwierdzenia

nieważności jedynie poszczególnych przepisów niezgodnych z prawem, naruszenie to polega bowiem na braku obowiązkowych elementów planu miejscowego i nie może być uzupełnione w trybie nadzorczym.

Biorąc powyższe pod uwagę należy uznać, że uchwała Rady Miejskiej w Ogrodzieńcu Nr LXVIII/667/2024 z dnia 27 marca 2024 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w granicach administracyjnych Gminy Ogrodzieniec – etap III, narusza wymienione w niniejszym rozstrzygnięciu nadzorczym przepisy, w związku, z czym wydanie niniejszego rozstrzygnięcia stało się konieczne i uzasadnione, a zatem należało orzec, jak w sentencji.

Stosownie do przepisu art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie nieważności uchwały wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa z dniem doręczenia Radzie Miejskiej w Ogrodzieńcu rozstrzygnięcia nadzorczego.

Na niniejsze rozstrzygnięcie przysługuje prawo złożenia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach. Skargę wnosi się za pośrednictwem Wojewody Śląskiego, w terminie 30 dni od jego doręczenia Radzie Miejskiej w Ogrodzieńcu.

z up. Wojewody Śląskiego
Dyrektor Wydziału Infrastruktury

Bożena Goldamer-Kapała

Pouczenie o możliwości wniesienia skargi w formie elektronicznej

1. Skargę na rozstrzygnięcie nadzorcze można wnieść w formie elektronicznej lub papierowej.
2. Skarga przekazana w formie dokumentu elektronicznego powinna zawierać wszystkie wymogi pisma sporządzonego w postaci papierowej.
3. Skarga wnoszona w formie dokumentu elektronicznego, powinna ponadto zawierać adres elektroniczny oraz zostać podpisana przez stronę lub pełnomocnika kwalifikowanym podpisem elektronicznym, podpisem zaufanym albo podpisem osobistym.
4. Jeżeli skarga nie zawiera adresu elektronicznego przyjmuje się, że właściwym jest adres elektroniczny, z którego nadano pismo wniesione w formie dokumentu elektronicznego.
5. Do skargi wniesionej w formie dokumentu elektronicznego nie dołącza się jej odpisów.
6. Do skargi należy dołączyć pełnomocnictwo z podpisem mocodawcy lub wierzytelny odpis pełnomocnictwa.