



WOJEWODA ŚLĄSKI

IFIII.4130.1.237.2023

Katowice, dnia 17 stycznia 2024 r.

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40, 572, 1463 i 1688) 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 XXXVII/445/23 Rady Miejskiej w Olsztynie z dnia 12 grudnia 2023 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru zlokalizowanego przy ulicy Piastowskiej w miejscowości Przymiłowice, w gminie Olsztyn.

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 12 grudnia 2023 r. Rada Miejska w Olsztynie podjęła uchwałę w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru zlokalizowanego przy ulicy Piastowskiej w miejscowości Przymiłowice, w gminie Olsztyn. Stosownie do przepisu art. 20 ust. 2 *ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* (zwanej dalej: *upzp*) w dniu 18 grudnia 2023 r. Rada Miejska w Olsztynie przekazała organowi nadzoru uchwałę z dnia 12 grudnia 2023 Nr XXXVII/445/23 a w dniu 22 grudnia 2023 r. Wojewoda otrzymał dokumentację prac planistycznych, celem dokonania oceny zgodności tej uchwały z prawem.

W dniu 15 stycznia 2024 r. organ nadzoru wszczął postępowanie nadzorcze oraz poinformował Gminę o możliwości złożenia wyjaśnień. W trakcie prowadzonego postępowania nadzorczego, Wojewoda Śląski stwierdził, że została ona podjęta z naruszeniem zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w następującym zakresie.

I. Na załączniku nr 1 przedmiotowej uchwały - rysunku planu - wrysowana jest linia elektroenergetyczna SN 15kV wraz ze strefą ochronną i wskazana w legendzie, jako element informacyjny planu. Szczegółowa analiza przywołanego załącznika graficznego wykazała, że strefa ochronna ma po 5 m szerokości, licząc od osi linii w każdą stronę. Nie ustalono jednak szczególnych warunków zagospodarowania terenów położonych w tej strefie oraz ograniczeń w ich użytkowaniu, co stanowi istotne naruszenie art. 15 ust. 2 pkt 9 *upzp*.

Gmina, w złożonych wyjaśnieniach wskazuje, że nie zostały zapisane szczegółowe ustalenia w zakresie lokalizacji obiektów budowlanych, a tylko wskazano informacyjnie przebieg linii średniego napięcia i strefy wokół niej, ponieważ sytuowanie obiektów budowlanych wokół linii elektroenergetycznej zależy od gestora

sieci i obowiązujących norm, w tym również norm zakładowych, z których te ostatnie nie mają charakteru stabilnego. Ponadto wszelkie zmiany zagospodarowania terenu w pasach technologicznych należy każdorazowo uzgodnić z zarządcą sieci i dostosować się do jego wymagań. Również ustanowienie służebności przesyłu następuje na podstawie przepisów odrębnych i nie ma ono związku z pasem technologicznym.

Wojewoda przyjął wyjaśnienia gminy. Jednak, dzieląc treść wyjaśnień - *sytuowanie obiektów budowlanych wokół linii elektroenergetycznej zależy od gestora sieci i obowiązujących norm, w tym również norm zakładowych* - organ nadzoru wywodzi odmienne konsekwencje takiej sytuacji. Skoro, na podstawie powszechnie obowiązujących przepisów prawa, nie można ustalić szerokości strefy od linii elektroenergetycznej, to nie może ona stanowić elementu informacyjnego miejscowego planu. Elementem informacyjnym planu może być wyłącznie przebieg istniejącej linii. Natomiast w przypadku, kiedy wrysowuje się również strefę ochronną i ustala dla niej szerokość, jest to decyzja planistyczna gminy, której konsekwencją jest konieczność ustalenia zasad zagospodarowania w tej strefie.

Wyznaczenie ograniczeń w pasie przylegającym do linii energetycznej podyktowane jest 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, wyznaczenie 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 pole elektromagnetyczne 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. Podstawą do określenia stref jest ww. rozporządzenie Ministra Zdrowia, a także 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 m.in. takie uwarunkowania jak 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.

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 strefę ochronną 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.

II. Na załączniku nr 1 przedmiotowej uchwały - rysunku planu - trójkątnym szrafem wrysowano tereny o niekorzystnych warunkach gruntowych i wskazano w legendzie, jako element informacyjny planu. Poprzez wskazanie powyższego wyłącznie jako informacji, naruszono, podobnie jak w przypadku strefy od linii elektroenergetycznej, art. 15 ust. 2 pkt 9 *upzp*, gdyż nie ustalono dla tych terenów szczególnych warunków zagospodarowania terenów oraz ograniczeń w ich użytkowaniu, co stanowi również istotne naruszenie § 25 ust. 1 w związku z § 143 Zasad techniki prawodawczej, stanowiących załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie Zasad techniki prawodawczej (Dz. U. z 2016 r. poz. 283).

Gmina w złożonych wyjaśnieniach stoi na stanowisku, że wskazano obszar terenów o niekorzystnych warunkach gruntowych, ponieważ został on pokazany w aktualnie obowiązującym studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. Ma on charakter informacyjny, gdyż żaden z uprawnionych organów w zakresie opiniowania i uzgadniania projektu planu miejscowego *nie wskazał zapisów uzasadniających wprowadzenie do projektu planu miejscowego strefy ograniczającej w użytkowaniu*. Wskazała również, że na etapie opracowania projektu budowlanego dla każdego obiektu budowlanego sporządza się co najmniej opinię geotechniczną wg przepisów odrębnych.

Wojewoda przyjął wyjaśnienia Gminy, jednak ich nie podziela. Należy pamiętać, że przepis prawa materialnego powinien możliwie bezpośrednio i wyraźnie wskazywać kto, w jakich okolicznościach i jak powinien się zachować (przepis podstawowy). Skoro plan miejscowy stanowi podstawę do wydania pozwolenia na budowę, to musi być zapisany tak, aby odczytanie jego ustaleń było jasne i precyzyjne dla każdego uczestnika procesu inwestycyjnego. Normy stanowione przez prawodawcę miejscowego powinny być sformułowane w sposób precyzyjny i jednoznaczny. Dodatkowo, w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy (uchwała nr XV/141/2012 Rady Gminy Olsztyn z dnia 28 czerwca 2012 r.) wskazano na niekorzystne warunki gruntowe posadowienia budynków, które zostały opisane w części uwarunkowań zagospodarowania przestrzennego w pkt 1.4.6. *Warunki geologiczno-inżynierskie* (str. 12) z adnotacją, cyt.: "Orientacyjny zasięg obszarów o cechach utrudniających zabudowę, przedstawia mapa uwarunkowań (a bardziej szczegółowo mapa nr 2 "Opracowania ekofizjograficznego").

Z treści uchwały Rady Miejskiej w Olsztynie NR XXXVII/445/23 nie tylko nie wynika jakie to są niekorzystne warunki gruntowe, ale również nie wiadomo jakie ograniczenia w zagospodarowaniu one

powodują, co w konsekwencji stanowi o naruszeniu art. 15 ust. 2 pkt 9 *upzp* oraz § 25 ust. 1 Zasad techniki prawodawczej.

III. Załącznik nr 4 do uchwały zawiera dane przestrzenne. W toku badania oceny zgodności z prawem przedmiotowej uchwały stwierdzono, że dane przestrzenne dla ocenianej uchwały zostały sporządzone dla obszaru innego niż analizowany plan miejscowy. Zatem granice są niezgodne z załącznikiem nr 1 do uchwały. Tym samym naruszono art. 67a ust. 3 pkt 1 *upzp*, zgodnie z którym dane przestrzenne tworzone dla aktów obejmują co najmniej lokalizację przestrzenną obszaru objętego aktem w postaci wektorowej w obowiązującym państwowym systemie odniesień przestrzennych.

Gmina w złożonych wyjaśnieniach przyznaje, że załączono błędny plik do uchwały.

Opisana pomyłka doprowadziła jednak do istotnego naruszenia przepisów prawa. Skoro pojęcie zasad sporządzania planu zagospodarowania przestrzennego należy wiązać ze sporządzaniem aktu planistycznego, to zawartość aktu (zarówno część tekstowa, graficzna i załączniki) powinna stanowić łącznie treść miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego i być ze sobą spójna. Nieprawidłowo sporządzony załącznik - wymagane prawem dane przestrzenne (w formie dokumentu elektronicznego GML) - stanowi istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego.

Podsumowując należy zaznaczyć, że przepisy art. 28 *upzp* 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.

Biorąc powyższe pod uwagę należy uznać, że uchwała Rady Miejskiej w Olsztynie Nr XXXVII/445/23 z dnia 12 grudnia 2023 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru zlokalizowanego przy ulicy Piastowskiej w miejscowości Przymiłowice, w gminie Olsztyn., narusza wymienione w niniejszym rozstrzygnięciu nadzorczych przepisy, a stwierdzone naruszenia mają konsekwencję dla całego aktu - 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 Olsztynie 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.

z up. Wojewody Śląskiego

Bożena Goldamer-Kapała

Dyrektor Wydziału Infrastruktury

Otrzymuje:

Rada Miejska w Olsztynie

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 wiarygodny odpis pełnomocnictwa.