



## WOJEWODA ŚLĄSKI

IFIII.4131.1.10.2024

Katowice, dnia 23 lutego 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 LXVI/812/24 Rady Gminy Jasienica z dnia 25 stycznia 2024 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Gminy Jasienica dla części sołectwa Międzyrzecze Dolne oraz części sołectwa Międzyrzecze Górne.

#### **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 25 stycznia 2024 r. Rada Gminy Jasienica podjęła uchwałę w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Gminy Jasienica dla części sołectwa Międzyrzecze Dolne oraz części sołectwa Międzyrzecze Górne.

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 z późn. zm. - zwanej dalej: upzp) w dniu 26 stycznia 2024 r. Rada Gminy Jasienica przekazała organowi nadzoru uchwałę z dnia 25 stycznia 2024 Nr LXVI/812/24, a w dniu 2 lutego 2024 r. Wojewoda otrzymał dokumentację prac planistycznych, celem dokonania oceny zgodności tej uchwały z prawem.

W dniu 15 lutego 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.

Dyspozycja art. 15 ust. 2 pkt 9 upzp stanowi, że w planie miejscowym określa się obowiązkowo szczególne warunki zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu, w tym zakaz zabudowy.

Jednym z uwarunkowań w przedmiotowym planie miejscowym jest występowanie, na terenach objętych jego granicami, napowietrznej linii elektroenergetycznej 220 kV. Powyższy fakt został przez gminę uwzględniony poprzez wrysowanie jej przebiegu na części graficznej projektu planu stanowiącej załącznik

nr 1 analizowanego dokumentu. W legendzie tego załącznika, jak i tekście planu (§ 4 ust. 3 pkt 3 lit. a) poświadczono, że ten element planu ma charakter informacyjny.

Szczegółowa analiza przywołanej części graficznej wykazała również, że oznaczeniem informacyjnym jest wrysowany pas technologiczny, dla którego obowiązują ograniczenia w użytkowaniu i zagospodarowaniu. Owy pas technologiczny ma 50 m szerokości, czyli po 25 m szerokości, licząc od osi napowietrznej linii elektroenergetycznej w każdą stronę.

Natomiast analiza części tekstowej wykazała odniesienia w tekście uchwały o napowietrznej linii elektroenergetycznej 220 kV, w tym:

- § 12 pkt 5 – w zakresie zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów infrastruktury technicznej: *w granicach opracowania planu przebiega elektroenergetyczna trasa przesyłowa o napięciu 220 kV, dla której obowiązują ograniczenia na podstawie przepisów odrębnych,*
- § 12 pkt 11 lit. c w zakresie zasad zaopatrzenia w energię elektryczną: *dopuszcza się zaopatrzenie w energię elektryczną z wykorzystaniem odnawialnych źródeł energii, za wyjątkiem energii wiatru i z biogazowni, z zastrzeżeniem: lokalizowania paneli fotowoltaicznych poza strefą skrzyżowaniową linii elektroenergetycznych, to jest w odległości nie mniejszej niż 25,0 m od linii 220 kV,*
- § 12 pkt 12 lit. b – w zakresie zasad zaopatrzenia w ciepło: *stosowanie systemów grzewczych z wykorzystaniem odnawialnych źródeł energii za wyjątkiem energii wiatru i z biogazowni, z zastrzeżeniem: lokalizowania paneli fotowoltaicznych poza strefą skrzyżowaniową linii elektroenergetycznych, to je w odległości nie mniejszej niż 25,0 m od linii 220 kV,*
- § 15 pkt 3 lit. a – w zakresie szczególnych warunków zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu, w tym zakaz zabudowy, ustala się: *dla terenów położonych w sąsiedztwie sieci i urządzeń infrastruktury technicznej obowiązują ograniczenia w zabudowie i zagospodarowaniu, zgodnie z obowiązującymi wymaganiami przepisów dotyczących usytuowania sieci: dla napowietrznej linii elektroenergetycznej 220 kV w pasie technologicznym o szerokości 50 m (2x25m).*

Zdaniem organu nadzoru, z powyższych ustaleń nie wynikają konkretne, szczególne warunki zagospodarowania terenów położonych w wyznaczonych pasach technologicznych oraz ograniczenia w ich użytkowaniu.

Gmina, w złożonych wyjaśnieniach wskazuje, że wypełniła ustawowy obowiązek i dla wrysowanej na rysunku planu napowietrznej linii elektroenergetycznej 220 kV wraz z pasem technologicznym wskazała szczególne warunki zagospodarowania terenów właśnie poprzez przywołane na wstępie zapisy zawarte w: § 12 pkt 5, § 12 pkt 11 lit. c, § 12 pkt 12 lit. b, § 15 pkt 3 lit. a. Poza tym, projekt planu został przedstawiony do zaopiniowania, w tym w szczególności właścicielowi (PSE S.A.) linii 220 kV relacji: Bieruń-Komorowice, Bujaków-Liskowice. W odpowiedzi organ gminy stwierdził, że *dokonano właściwych zapisów w tekście planu*. Dodatkowo, PSE S.A. w odpowiedzi na zawiadomienie wskazała, że przepisy odrębne regulujące ograniczenia w zagospodarowaniu przestrzennym i użytkowaniu terenów wynikają wprost z wymogów określonych w przepisach odrębnych, m.in.:

- Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 17 grudnia 2019 r. w sprawie dopuszczalnych poziomów pól elektromagnetycznych w środowisku (Dz. U. z 2019 r. poz. 2448),
- Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 14 czerwca 2007 r. w sprawie dopuszczalnych poziomów pól elektromagnetycznych w środowisku (Dz. U. z 2014 r. poz. 112),
- PN-E-05100 1:1998 Elektroenergetyczne linie napowietrzne. Projektowanie i budowa.

Wojewoda przyjął wyjaśnienia gminy. Prawdą jest, że wymagana przepisem prawa opinii została przez gminę uzyskana. Jednak, nie podziela treści wyjaśnień gminy – *wprowadzone zapisy zabezpieczają sposób zagospodarowania gruntów leżących w odległości nie większej niż 40 metrów od osi istniejącej linii elektroenergetycznej najwyższych napięć, w przypadku gdy górne napięcie tej linii elektroenergetycznej jest równe 220 kV lub większe niż 220 kV* - organ nadzoru wywodzi odmienne zdanie w kwestii zabezpieczenia powyższych gruntów, a wprowadzone zapisy uznaje za niewystarczające.

Na podstawie powszechnie obowiązujących przepisów prawa, nie można ustalić szerokości pasów technologicznych od linii elektroenergetycznej, a więc nie mogą one stanowić elementu informacyjnego miejscowego planu. Elementem informacyjnym planu może być wyłącznie przebieg istniejącej linii. Natomiast w przypadku, kiedy rysowuje się również pas technologiczny i ustala dla niego szerokość, jest to decyzja planistyczna gminy, której konsekwencją jest konieczność ustalenia zasad zagospodarowania w tym pasie.

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 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 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 2024 r. poz. 54) - rozporządzeniu 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.

Brak ustaleń dla wrysowanego pasa technologicznego jest istotnym naruszeniem zasad uchwalania planu miejscowego, będącym podstawą stwierdzenia nieważności uchwały. Skoro więc, w planie miejscowym wyznaczono pas technologiczny 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 10 *rozporządzenia* Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 17 grudnia 2021 r. w sprawie *wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego* (Dz. U. 2021 r. poz. 2404). Wobec czego, brak takich ustaleń stanowi naruszenie wskazanych wyżej przepisów prawa.

Zgodnie z § 25 ust. 1, w związku z § 143 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (tekst jednolity: Dz. U. z 2016 r. poz. 283 – dalej *zpt*), *przepis prawa materialnego powinien możliwie bezpośrednio i wyraźnie wskazywać kto, w jakich okolicznościach i jak powinien się zachować (przepis podstawowy)*.

W przedmiotowej uchwale, w rozdziale 3, w §17 ust. 1 pkt 1 lit. b oraz w § 18 ust. 1 pkt 1 lit. b gmina ustaliła jeno z przeznaczeń podstawowych, dla terenów oznaczonych symbolami od 1U-P do 12 U-P (obok usług) oraz, dla terenu oznaczonego symbolem 1U-P-IE (obok usług i elektroenergetyki): *produkcja, w tym składy i magazyny oraz produkcja energii ze źródeł odnawialnych o mocy przekraczającej 500kW, z wykluczeniem urządzeń wykorzystujących energię wiatru, wraz ze strefami ochronnymi związanymi z ograniczeniami w zabudowie oraz zagospodarowaniu i użytkowaniu terenu, na zasadach określonych w przepisach odrębnych*.

Formułując w ten sposób ustalenie, z powołaniem na przepisy odrębne, nie wskazując, do jakich konkretnie przepisów odrębnych odsyła ten przepis, naruszono § 25 ust. 1, w związku z § 143 *ztp*.

Gmina w złożonych wyjaśnieniach tłumaczy, że ze względu na szereg zmian dokonujących się w przepisach prawa w związku z „produkcją energii ze źródeł odnawialnych o mocy przekraczającej 500kW” oraz zmianami technologii pozyskiwania energii ze źródeł odnawialnych Rada Gminy uznała, że wskazanie konkretnych przepisów związanych z tymi terenami i ograniczeniami wynikającymi z zastosowania rozwiązań mogłaby prowadzić do stanu, w którym potencjalny inwestor z uwagi na ustalenia planu mógłby domniemywać, że dany przepis go nie obejmuje. Dodatkowo, zwraca uwagę, że odnawialne źródła energii to nie tylko słońce, ale np. wody termalne, których występowanie potwierdzono w gminie Jasienica, ale w innej lokalizacji. Wskazuje także, że oprócz warunków technicznych, dla tego typu instalacji mogą obowiązywać również przepisy geologiczno-górnictwa, w tym związane z ustanowieniem stref ochronnych dla odwiertów, a więc powołanie się na pojedyncze przepisy byłoby nieuzasadnione. Z kolei gmina przyznaje rację organowi nadzoru, że co do zasady przepis prawa materialnego powinien możliwie precyzyjnie wskazywać czynności, które musi podjąć adresat tego przepisu, jednakże we wskazanym przypadku było to niemożliwe.

Wojewoda przyjął stanowisko gminy, jednak formułowanie w ten sposób zapisów planu miejscowego budzi uzasadnioną wątpliwość co do zakresu stosowania owych „przepisów odrębnych”. Plan miejscowy stanowiąc akt prawa miejscowego nie może wprowadzać norm dezinformujących. W konsekwencji tak sformułowanego przepisu uchwały nie ustalono w sposób precyzyjny zasad zagospodarowania tych terenów, co stanowi naruszenie art. 15 ust. 2 pkt 1 upzp. W pierwszej kolejności bowiem rada gminy, uchwalając

miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, ustala przeznaczenie terenów i zasady ich zagospodarowania.

Egzegeza przytoczonych w niniejszym rozstrzygnięciu nadzorczych przepisów, w zestawieniu z wyjaśnieniami gminy prowadzi do wniosku, że konieczne jest unieważnienie przedmiotowej uchwały w całości.

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 Gminy Jasienica Nr LXVI/812/24 z dnia 25 stycznia 2024 r. *w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Gminy Jasienica dla części sołectwa Międzyrzecze Dolne oraz części sołectwa Międzyrzecze Górne*, narusza wymienione w niniejszym rozstrzygnięciu nadzorczych przepisy, a regulacje te mają wpływ na treść całej uchwały, 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 Gminy Jasienica rozstrzygnięcia nadzorczego.

Na niniejsze rozstrzygnięcie przysługuje prawo złożenia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach za pośrednictwem Wojewody Śląskiego, w terminie 30 dni od jego doręczenia Radzie Gminy Jasienica.

**z up. Wojewody Śląskiego**

Bożena Goldamer-Kapała

Dyrektor Wydziału Infrastruktury

**Otrzymuje:**

Rada Gminy Jasienica

**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.