



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA OPOLSKIEGO

Opole, dnia 12 kwietnia 2022 r.

Poz. 1204

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR IN.I.743.13.2022.AB WOJEWODY OPOLSKIEGO

z dnia 1 kwietnia 2022 r.

Na podstawie art. 91 ust. 5 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r. poz. 559 ze zm.) oraz art. 28 ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2022 r. poz. 503) **stwierdzam w części nieważność uchwały nr LI/964/22 Rady Miasta Opola z dnia 24 lutego 2022 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego „ulica Podlesie I” w Opolu – w zakresie § 5 ust. 1 (karta terenu 001), pkt 14.**

UZASADNIENIE

Na sesji w dniu 24 lutego 2022 r. Rada Miasta Opola podjęła uchwałę nr LI/964/22 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego „ulica Podlesie I” w Opolu.

Zgodnie z art. 20 ust. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, Prezydent Miasta Opola przedstawił Wojewodzie Opolskiemu w dniu 2 marca 2022 r. przedmiotową uchwałę wraz z dokumentacją prac planistycznych w celu oceny ich zgodności z przepisami prawa.

Po przeprowadzeniu czynności sprawdzających organ nadzoru pismem z 22 marca 2022 r., na podstawie art. 61 § 1 i 4 ustawy z 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2021 r., poz. 735 ze zm.) w związku z art. 91 ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym, zawiadomił Przewodniczącego Rady Miasta Opola o wszczęciu postępowania nadzorczego.

Analiza uchwały, dokumentacji prac planistycznych oraz wyjaśnień Przewodniczącego Rady Miasta Opola (pismo z 25 marca 2022 r.) wykazała naruszenie **art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym** skutkujące podjętym rozstrzygnięciem nadzorczym.

Art. 15. ust. 2 pkt 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym ustala jeden z obowiązkowych elementów planu miejscowego. Jest nim „określenie przeznaczenia terenów oraz linii rozgraniczających tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania”. Obowiązek ten wyraża podstawowy cel przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego i istotę przyznanego gminie władztwa planistycznego. Zgodnie z art. 14 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w celu **ustalenia przeznaczenia terenów**, w tym dla inwestycji celu publicznego, oraz **określenia sposobów ich zagospodarowania i zabudowy** rada gminy podejmuje uchwałę o przystąpieniu do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (...).

Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie definiuje czym jest „przeznaczenie terenu”, niemniej przepisy wykonawcze do tego aktu dają jasny pogląd, na czym polega samodzielność gminy w zakresie jego ustalania.

Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. z 2003 r., nr 164, poz. 1587)¹⁾ poprzez określenie barwnych oznaczeń graficznych i literowych dotyczących przeznaczenia terenów²⁾ określa zasadnicze klasy przeznaczenia terenów, które rada może ustalić na obszarze swojej właściwości (np. tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, tereny zabudowy usługowej).

Drugim komponentem władztwa planistycznego gminy jest kompetencja do określenia zasad zagospodarowania terenów o określonym przeznaczeniu. Przepisy art. 5 ust. 2 i 3 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym pozwalają na ustalenie, jakiego rodzaju zasady zagospodarowania terenów ustawodawca uznał za wymagane w planie miejscowym. Zasady te odnosić się powinny m.in. do ochrony środowiska, krajobrazu, dziedzictwa kulturowego, kształtowania zabudowy (poprzez wskaźniki i parametry urbanistyczne), modernizacji systemów komunikacji i infrastruktury technicznej.

Postawiony kontrolowanej uchwale Rady Miasta Opola zarzut naruszenia art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym dotyczy drugiego z wymienionych elementów władztwa: **braku jednoznacznego określenia zasad zabudowy i zagospodarowania terenów położonych w odległości 20 m od osi istniejącej linii elektroenergetycznej wysokiego napięcia 110 kV, po obu stronach tej linii.**

Cały obszar planu uzyskał jednolite przeznaczenie podstawowe – pod zabudowę usługową. Przez obszar ten przebiega napowietrzna linia elektroenergetyczna 110 kV, której oś naniesiono na rysunek planu. Na rysunku oznaczono ponadto pas o szerokości 40 m (20 m po obu stronach linii), którego oś pokrywa się z osią linii 110 kV. Zastosowane na rysunku oznaczenia wskazują, że pas wzdłuż linii ma to samo przeznaczenie co pozostały obszar objęty ustaleniami kontrolowanej uchwały (teren zabudowy usługowej). Odzwierciedleniem graficznych ustaleń planu jest zapis § 5 ust. 1 (karta terenu 001), pkt 14 uchwały o następującej treści: „wzdłuż napowietrznej linii elektroenergetycznej wysokiego napięcia 110 kV oraz w odległości 20 m od osi linii, po obu jej stronach, **obowiązują przepisy odrębne**”.

W związku z tym, że tutejszy organ nadzoru nie znalazł przepisów powszechnie obowiązujących, które regulują przeznaczenie bądź zasady zabudowy i zagospodarowania terenów położonych w sąsiedztwie wspomnianej linii elektroenergetycznej, pismem z 22 marca 2022 r. poinformował gminę Opole o wszczęciu postępowania nadzorczego. Wszczynając postępowanie nadzorcze organ nadzoru argumentował, że ze względu na brak jakichkolwiek nakazów i zakazów wprowadzonych mocą samej uchwały, przy jednoczesnym braku przepisów odrębnych, do których odwołuje się lokalny prawodawca w § 5 ust. 1, pkt 14, pas terenu o szerokości 40 m wzdłuż istniejącej linii 110 kV należy uznać za nieposiadający jednoznacznie określonych zasad i warunków zagospodarowania. Stanowisko tutejszego organu nadzoru pozostaje niezmienione pomimo złożonych wyjaśnień przez Przewodniczącego Rady Miasta Opola.

Tutejszy organ nadzoru nie podziela stanowiska Przewodniczącego Rady Miasta Opola, że kwestionowany zapis uchwały odwoływać się może do następujących aktów prawnych:

- rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 6 lutego 2003 r. w sprawie bezpieczeństwa i higieny pracy podczas wykonywania robót budowlanych (Dz. U. z 2003 r., nr 47, poz. 401 ze zm.), „które określa m.in. odległości sytuowania stanowisk pracy, składowisk wyrobów i materiałów lub maszyn i urządzeń budowlanych od napowietrznych linii elektroenergetycznych, a w szczególności § 55”³⁾,

- rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 26 września 1997 r. w sprawie ogólnych przepisów bezpieczeństwa i higieny pracy (Dz. U. z 2003 r., nr 169, poz. 1650 ze zm.), „które określa m.in. odległości od linii elektroenergetycznych, w jakich mogą być składowane materiały”⁴⁾,

¹⁾ Akt ten został zastąpiony Rozporządzeniem Ministra Rozwoju i Technologii z 17 grudnia 2021 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. z 2021 r., poz. 2404), jednak do projektów planów sporządzanych lub zmienianych na podstawie uchwały podjętej przed 24 grudnia 2021 r. stosuje się wciąż przepisy rozporządzenia z 2003 r.

²⁾ Załącznik nr 1 do rozporządzenia

³⁾ cyt. odpowiedź Przewodniczącego Rady Miasta Opola z 25 marca 2022 r.

⁴⁾ J. w.

- rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 14 czerwca 2007 r. w sprawie dopuszczalnych poziomów hałasu w środowisku (Dz. U. z 2014 r., poz. 112), „które określa m.in. dopuszczalne poziomy hałasu w środowisku powodowanego przez starty, lądowania i przeloty statków powietrznych oraz linie elektroenergetyczne”⁵⁾,

- rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz. U. z 2019 r., poz. 1065 ze zm.), „które określa m.in. odległość zbiornika z gazem płynnym od rzutu poziomego skrajnego przewodu elektroenergetycznego linii napowietrznej”⁶⁾.

Dowolność gminy w kształtowaniu przeznaczenia terenów i zasad ich zabudowy ograniczają te przepisy odrębne, które regulują przeznaczenie terenu w rozumieniu zaprezentowanym na wstępie niniejszego uzasadnienia oraz te, które nawiązują do zasad określonych w art. 15 ust. 2 i 3 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Przepisy rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie wskazane przez gminę Opole, nie mogą stanowić uzupełnienia zasad zabudowy regulowanych na etapie procedury planistycznej (poprzez odwołanie się do nich w uchwale o planie miejscowym), bowiem regulują kwestie nie będące przedmiotem kompetencji rady gminy. Skoro gmina mocą planu miejscowego nie może stanowić o warunkach technicznych budynków i ich usytuowaniu, to nie można uznać, że kwestionowany przepis kontrolowanej uchwały odwołuje się do rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. Podobnie dwa pierwsze ze wskazanych przez Przewodniczącego rozporządzenia, jako wydane na podstawie ustawy z 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy, nie dotyczą materii będących w kompetencji rady gminy, bowiem są to przepisy obowiązujące w zakładach pracy i podczas wykonywania robót budowlanych. Zatem i one nie mogą stanowić uzupełnienia lokalnych zasad zabudowy i zagospodarowania terenów ustalanych w procedurze uchwalania planu miejscowego. Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 14 czerwca 2007 r. w sprawie dopuszczalnych poziomów hałasu w środowisku również nie daje podstaw adresatom planu do określenia zasad zabudowy w pasie wzdłuż linii elektroenergetycznej, bowiem określa ono dopuszczalne normy hałasu emitowane przez różne źródła i tereny, nie zaś zasady zagospodarowania terenów.

W polskim prawodawstwie funkcjonują przepisy rangi ustawowej i niższej, które ograniczają swobodę gminy w określeniu przeznaczenia terenów i zasad ich zagospodarowania. Są to np. regulacje ograniczające zabudowę terenów w tzw. strefach cmentarzy, w strefach kontrolowanych gazociągów, ochrony ujęć wód. Ich cechą wspólną jest to, że regulują taką materię, która jest jednocześnie elementem władztwa planistycznego gminy. Z tego powodu powinny być uwzględniane przy tworzeniu projektu planu miejscowego, przy czym uwzględnienie te polegać może na bezpośrednim wprowadzeniu do uchwały określonego zakazu lub nakazu, ewentualnie na zawarciu w treści uchwały wyłącznie odwołania do przepisu odrębnego. Wspomniany obowiązek powinien być tak realizowany, by nie pozostawiał żadnych wątpliwości co do intencji rady gminy w zakresie przeznaczenia terenu, zasad jego zagospodarowania i przepisów, do których rada się odwołuje. W przypadku zasad zabudowy wzdłuż linii elektroenergetycznych brak przepisów prawa, do których mogłaby się Rada Miasta Opola odwołać w sposób uczyniony w § 5 ust. 1 pkt 14 uchwały. Okoliczność tę potwierdza analiza dokumentacji prac planistycznych. Brak w niej bowiem informacji o utworzeniu obszaru ograniczonego użytkowania w trybie przepisów ustawy z 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2021 r., poz. 1973 ze zm.), który uzasadniałby ograniczenia „obowiązujące w przepisach odrębnych”.

Podkreślić należy, że tutejszy organ nadzoru nie kwestionuje zasadności wprowadzenia ograniczeń w zabudowie i zagospodarowaniu terenu wzdłuż linii wysokiego napięcia, np. z powodu przekroczenia norm promieniowania lub hałasu, a jedynie jeden ze sposobów w jakich dokonano tych ograniczeń – poprzez odwołanie do bliżej nieokreślonych przepisów odrębnych.

Zauważyć należy, że linie wyznaczające odległość 20 m od osi linii elektroenergetycznej pokrywają się z ustaloną przez Radę Miasta Opola nieprzekraczalną linią zabudowy, co jest wystarczające dla ochrony przed negatywnymi skutkami oddziaływania linii.

⁵⁾ J. w.

⁶⁾ J. w.

Wykazane naruszenie prawa należy uznać za istotne, bowiem prowadzą w konsekwencji do sytuacji, gdy przyjęte ustalenia planistyczne są jednoznacznie odmienne od tych, które zostałyby podjęte, gdyby nie naruszono zasad lub trybu sporządzania planu miejscowego (np. wyrok NSA z dnia 15 marca 2018 r., sygn. akt II OSK 2286/17). Akt Rady Miasta Opola wolny od istotnego naruszenia prawa jednoznacznie wyrażał by intencje lokalnego prawodawcy zgodne z normami powszechnie obowiązującymi. W związku z tym za zasadne i wystarczające uznać należy usunięcie przepisu uchwały odwołującego jej adresatów do nieokreślonych przepisów odrębnych.

W związku z powyższym orzeczono jak na wstępie.

POUCZENIE

Na podstawie art. 98 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym niniejsze rozstrzygnięcie może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu, za moim pośrednictwem, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.

z up. Wojewody Opolskiego
Zastępca Dyrektora
Wydziału Infrastruktury i Nieruchomości

Małgorzata Zagaja