



**WOJEWODA MAZOWIECKI**

Warszawa, 05 sierpnia 2022 r.

WNP-I.4131.190.2022.AK

**Rada Gminy Siedlce**

ul. Asłanowicza 10

08 – 110 Siedlce

**Rozstrzygnięcie nadzorcze**

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r. poz. 559, 583, 1005 i 1079)

**stwierdzam nieważność**

uchwały Nr XLVI/608/2022 Rady Gminy Siedlce z 30 czerwca 2022 r. „*w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego na terenie gminy Siedlce w części obrębów geodezyjnych Biel, Grubale, Osiny, Pruszyń, Pruszyń-Pieńki, Pustki, Stok Lacki, Stok Lacki-Folwark, Ujrzanów, Żabokliki-Kolonia*”, w odniesieniu do części tekstowej i graficznej, w zakresie, w jakim dopuszcza do realizacji budynków z pomieszczeniami na pobyt ludzi w granicach *pasa technologicznego linii elektroenergetycznej 110 kV*.

**Uzasadnienie**

Na sesji 30 czerwca 2022 r. Rada Gminy Siedlce podjęła uchwałę Nr XLVI/608/2022 „*w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego na terenie gminy Siedlce w części obrębów geodezyjnych Biel, Grubale, Osiny, Pruszyń, Pruszyń-Pieńki, Pustki, Stok Lacki, Stok Lacki-Folwark, Ujrzanów, Żabokliki-Kolonia*”.

Uchwałę tę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 i art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 20 ust. 1 ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2022 r. poz. 503), zwanej dalej „*ustawą o p.z.p.*”.

Stosownie do zapisów art. 14 ust. 8 ustawy o p.z.p., miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest aktem prawa miejscowego, uchwalanym zgodnie z art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p., przez organ stanowiący gminy, tj. radę gminy. Artykuł 94 Konstytucji RP 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. W przypadku aktów prawa miejscowego z zakresu planowania przestrzennego, tj. w odniesieniu do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, regulację zasad i trybu ich sporządzania, określa ustawa o p.z.p.

W myśl art. 3 ust. 1 ustawy o p.z.p., kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w tym uchwalanie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego należy do zadań własnych gminy. Biorąc pod uwagę powyższe oraz mając na uwadze dyspozycję art. 20 ust. 2 ustawy o p.z.p., kontrola organu nadzoru w tym przedmiocie nie dotyczy celowości czy słuszności dokonywanych w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego rozstrzygnięć, lecz ogranicza się jedynie do badania zgodności z prawem podejmowanych uchwał, a zwłaszcza przestrzegania zasad planowania przestrzennego oraz, określonej ustawą, procedury planistycznej.

Zgodnie z treścią art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały rady gminy w całości lub w części stanowi istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, istotne naruszenie trybu jego sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie.

Zasady sporządzania aktu planistycznego dotyczą problematyki merytorycznej, która związana jest ze sporządzeniem aktu planistycznego, a więc jego zawartością (część tekstowa, graficzna). Zawartość aktu planistycznego określona została w art. 15 ustawy o p.z.p.

Z kolei tryb uchwalenia planu, określony w art. 17 ustawy o p.z.p., odnosi się do kolejno podejmowanych czynności planistycznych, określonych przepisami ustawy, gwarantujących możliwość udziału zainteresowanych podmiotów w procesie planowania (poprzez składanie wniosków i uwag) i pośrednio do kontroli legalności przyjmowanych rozwiązań w granicach uzyskiwanych opinii i uzgodnień.

Organ nadzoru zobowiązany jest do badania zgodności uchwały ze stanem prawnym obowiązującym w dacie podjęcia przez radę gminy uchwały i w przypadku stwierdzenia naruszenia prawa, do podjęcia interwencji, stosownej do posiadanych kompetencji w tym zakresie.

Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest aktem prawa miejscowego, te zaś są źródłami prawa powszechnie obowiązującego. Mają moc wiążącą na obszarze działania organu, które je ustanowił, jednak w konstytucyjnej hierarchii źródeł prawa powszechnie obowiązującego znajdują się na samym końcu, tj. za konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi za zgodą wyrażoną w ustawie, ustawami, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi, oraz rozporządzeniami. Oznacza to, zdaniem organu nadzoru, konieczność zgodności z wszystkimi wyżej wymienionymi typami aktów prawnych. Powyższa zasada odzwierciedlona została również w ustawie o p.z.p., w art. 15 ust. 1 zdanie pierwsze, zgodnie z którym: „*Wójt, burmistrz albo prezydent miasta sporządza projekt planu miejscowego, zawierający część tekstową i graficzną, **zgodnie z zapisami studium oraz z przepisami odrębnymi**, odnoszącymi się do obszaru objętego planem, wraz z uzasadnieniem.*”.

Niewątpliwie zaś przepisami odrębnymi są także przepisy § 314 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz. U. z 2022 r. poz. 1225), w brzmieniu: „*Budynek z pomieszczeniami przeznaczonymi **na pobyt ludzi** nie może być wzniesiony na obszarach stref, w których występuje przekroczenie dopuszczalnego poziomu oddziaływania pola elektromagnetycznego, określonego w przepisach odrębnych dotyczących ochrony przed oddziaływaniem pól elektromagnetycznych*”. Zgodnie zaś z § 4 ww. rozporządzenia „*Pomieszczenia przeznaczone **na pobyt ludzi** dzielą się na: 1) pomieszczenia przeznaczone **na stały pobyt ludzi**, w których przebywanie tych samych osób w ciągu doby trwa dłużej niż 4 godziny, 2) pomieszczenia przeznaczone **na czasowy pobyt ludzi**, w których przebywanie tych samych osób w ciągu doby trwa od 2 do 4 godzin włącznie.*”.

Zdaniem organu nadzoru, przedmiotowy plan miejscowy, stoi w sprzeczności z ww. przepisami odrębnymi. Zgodnie bowiem z rysunkiem planu, w granicach pasa technologicznego linii elektroenergetycznej 110 kV, **dopuszczono do możliwości realizacji budynków z pomieszczeniami przeznaczonymi na pobyt ludzi**. Powyższe dotyczy terenów oznaczonych symbolami:

- 13MN, 17MN, 18MN, stanowiących tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, o których mowa w § 20 i § 19 uchwały;
- 46MNU, 61MNU, 63MNU, stanowiących tereny mieszkaniowej jednorodzinnej i usługowej, o których mowa w § 23 uchwały;
- 4PU, stanowiącego teren zabudowy produkcyjno-usługowej, o której mowa w § 26 uchwały;

– 10RM i 25RM, stanowiących tereny zabudowy zagrodowej, o których mowa w § 28 uchwały.

Organ nadzoru wskazuje, że gmina w ramach posiadanych kompetencji kształtuje i prowadzi politykę przestrzenną na terenie gminy, w tym uchwała miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego (art. 3 ust. 1 ustawy o p.z.p.), w ramach których określa: przeznaczenie terenu, rozmieszczenie inwestycji celu publicznego oraz sposoby zagospodarowania i warunków zabudowy terenu (art. 4 ust. 1 ustawy o p.z.p.). W literaturze przedmiotu i w orzecznictwie, określane jest to mianem „*władztwa planistycznego*”. Uprawnia ono do autonomicznego decydowania o przeznaczeniu i zagospodarowaniu terenu. Władztwo to nie ma jednak charakteru absolutnego, zaś jego ograniczenia określone zostały ustawowo. Tym samym Rada Gminy Siedlce przesądzając o przeznaczeniu terenu, jak też ustalając zasady zagospodarowania, w *granicach pasa technologicznego linii elektroenergetycznej 110 kV*, który zgodnie z częścią tekstową (*vide* § 4 ust. 1 pkt 11, § 5 ust. 1 pkt 5 oraz § 16 pkt 1, 2 i 3 uchwały), a także graficzną uchwały, stanowi jego ustalenie (*vide* załącznik nr 1 do uchwały), winna wziąć pod uwagę ograniczania wynikające z przepisów wyższego rzędu. Tym samym, zdaniem organu nadzoru, odsyłanie w zakresie *szczególnych warunków zagospodarowania terenów oraz ograniczeń w ich użytkowaniu, w tym, zakazu zabudowy*, do przepisów odrębnych (*vide* § 16 uchwały), przy formułowaniu pozostałych ustaleń planu miejscowego, stojących w ewidentnej sprzeczności z nimi, jest niedopuszczalne.

**Istotą regulacji planu miejscowego w omawianym zakresie, jest więc nie tylko wskazanie granic obszarów podlegających ochronie na podstawie przepisów odrębnych, ale także zawarcie w akcie polityki przestrzennej gminy, ustaleń mających na celu ochronę zdrowia oraz bezpieczeństwa ludzi i mienia** (art. 1 ust. 2 pkt 5 ustawy o p.z.p.). Zdaniem organu nadzoru, zgodność planu miejscowego z przepisami odrębnymi, o której mowa w art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p., nie sprowadza się jedynie do wskazania granic obszarów podlegających ochronie. Skoro dopuszczona planem lokalizacja zabudowy określona została za pomocą nieprzekraczalnej linii zabudowy, wyznaczając tym samym obszar „*ruchu budowlanego*”, to linia ta nie może być wyznaczona z naruszeniem przepisów odrębnych. Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, w odniesieniu do art. 15 ust. 2 pkt 7 ustawy o p.z.p. ma przede wszystkim ustalać m.in. przeznaczenie terenów, znajdujących się na ww. obszarze **oraz określić sposób ich zagospodarowania** (art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p.), **uwzględniając przy tym szczególne warunki zagospodarowania tych terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu, tam gdzie zaś**

jest to konieczne wprowadzić zakaz zabudowy, bądź inne ograniczenia wynikające m.in. z przepisów odrębnych (art. 15 ust. 2 pkt 9 ustawy o p.z.p.).

W związku z powyższym, mając na uwadze dyspozycję art. 15 ust. 1 i art. 15 ust. 2 pkt 9 ustawy o p.z.p. oraz § 314 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, **uchwałodawca winien w sposób jednoznaczny wykluczyć możliwość realizacji zabudowy przeznaczonej na pobyt ludzi w granicach pasa technologicznego napowietrznej linii elektroenergetycznej.**

Kwestia zgodności planu miejscowego z przepisami odrębnymi znalazła swoje odzwierciedlenie w judykaturze, w tym m.in. w wyroku:

- Naczelnego Sądu Administracyjnego z 8 stycznia 2015 r., sygn. akt II OSK 2674/14: *„Słuszne jest stanowisko skarżącego kasacyjnie, iż ustawowy zakaz nie może być powtórzony literalnie w ramach ustaleń planistycznych, ale uwzględniony poprzez takie przyjęcie rozwiązań przestrzennych, które nie będzie naruszać przepisów odrębnych, w tym ustanowionych w nim zakazów.”;*
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 20 stycznia 2016 r., sygn. akt IV SA/Wa 2894/15: *„Zawarcie w planie miejscowym ustaleń odwołujących się do stosowania i uwzględniania przepisów odrębnych winno znaleźć odzworowanie poprzez realizację tych przepisów w ustaleniach planistycznych.”;*
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 30 grudnia 2013 r., sygn. akt IV SA/Wa 1851/13: *„Natomiast w art. 15 ust. 1 powyższej ustawy określono zasadę, zgodnie z którą, wójt, burmistrz albo prezydent miasta, sporządza projekt planu miejscowego, zawierający część tekstową i graficzną zgodnie przepisami odrębnymi, odnoszącymi się do obszaru objętego planem miejscowym.”;*
- Naczelnego Sądu Administracyjnego z 21 lutego 2018 r., sygn. akt II OSK 1095/16: *„Do zasad sporządzenia planu miejscowego należy zasada zgodności z przepisami odrębnymi. Akt prawa miejscowego nie może być wydany z naruszeniem przepisów wyższego rzędu. Akty prawa miejscowego nie mogą wkraczać w materię ustawową, jak i być sprzeczne z regulacją ustawową. Konsekwentnie w art. 15 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (...) ustanowiono zasadę sporządzenia projektu planu miejscowego zgodnie z przepisami odrębnymi. Naruszenie tej zasady sporządzenia planu daje,*

zgodnie z art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, podstawę do stwierdzenia nieważności.” (Legalis Nr 1759162);

- Naczelnego Sądu Administracyjnego z 27 listopada 2015 r., sygn. akt II OSK 2253/15: „Odesłanie do przepisów odrębnych nie stanowi wypełnienia regulacji przyjętej w art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym stanowiącym o określeniu linii zabudowy.”;
- Naczelnego Sądu Administracyjnego z 1 lipca 2014 r., sygn. akt II OSK 85/14: „Z regulacji tej wynika obowiązek kształtowania treści planu w zgodzie z przepisami odrębnymi, zwłaszcza w zakresie granic i sposobów zagospodarowania terenów lub obiektów podlegających ochronie oraz szczególnych warunków zagospodarowania terenów i ograniczenia w ich użytkowaniu, włącznie z zakazem zabudowy.”.

Organ nadzoru wskazuje, że w kwestii związanych z wprowadzeniem stosownych ograniczeń w zagospodarowaniu i zabudowie, w związku z sytuowaniem zabudowy, w tym lokalizowania budynków z pomieszczeniami przeznaczonymi na pobyt ludzi, w zasięgu strefy oddziaływania napowietrznych linii elektroenergetycznych wysokiego napięcia, winny mieć zatem zastosowanie przepisy:

- § 314, w związku z § 4 i § 11 ust. 1 i ust. 2 pkt 1 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, w zakresie ochrony przed promieniowaniem jonizującym i polami elektromagnetycznymi oraz przepisów art. 1 ust. 2 pkt 5, art. 15 ust. 1, art. 15 ust. 2 pkt 7 i 9 ustawy o p.z.p., a także § 2 pkt 6, § 4 pkt 7 i § 8 ust. 2 zd. 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587); zgodnie z § 314 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, zgodnie z którym: „Budynek z pomieszczeniami przeznaczonymi na pobyt ludzi nie może być wzniesiony na obszarach stref, w których występuje przekroczenie dopuszczalnego poziomu oddziaływania pola elektromagnetycznego, określonego w przepisach odrębnych dotyczących ochrony przed oddziaływaniem pól elektromagnetycznych”; Podkreślić przy tym należy, iż zgodnie z § 4 ww. rozporządzenia, pomieszczenia przeznaczone na pobyt ludzi są pomieszczeniami przeznaczonymi zarówno na stały, jak i na czasowy pobyt ludzi.;

- § 55 ust. 1 pkt 4 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 6 lutego 2003 r. w sprawie bezpieczeństwa i higieny pracy podczas wykonywania robót budowlanych (Dz. U. Nr 47 poz. 401, z późn. zm.), który stanowi, że: **„Nie jest dopuszczalne sytuowanie stanowisk pracy, składowisk wyrobów i materiałów lub maszyn i urządzeń budowlanych bezpośrednio pod napowietrznymi liniami elektroenergetycznymi lub w odległości liczonej w poziomie od skrajnych przewodów, mniejszej niż: (...) 4) 15 m – dla linii o napięciu znamionowym powyżej 30 kV, lecz nieprzekraczającym 110 kV;”**,
- § 1 pkt 1 lit. c i § 1 pkt 2 zarządzenia Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej z 12 marca 1996 r. w sprawie dopuszczalnych stężeń i natężeń czynników szkodliwych dla zdrowia, wydzielanych przez materiały budowlane, urządzenia i elementy wyposażenia w pomieszczeniach przeznaczonych na pobyt ludzi (M. P. poz. 231), z których wynika, że czynnikiem szkodliwym dla zdrowia ludzi jest m.in. promieniowanie jonizujące, jeżeli jego stężenie lub natężenie oraz czas trwania stwarza zagrożenie dla zdrowia ludzi, przy czym zgodnie z § 1 pkt 2 ww. zarządzenia: **„2) pomieszczeniami przeznaczonymi na pobyt ludzi, zwanymi dalej "pomieszczeniami" są: - pomieszczenia mieszkalne, pomieszczenia przeznaczone na stały pobyt chorych w budynkach służby zdrowia oraz przeznaczone na stały pobyt dzieci i młodzieży w budynkach oświaty, a także pomieszczenia przeznaczone do przechowywania produktów żywnościowych - zwane dalej "pomieszczeniami kategorii A", - pomieszczenia przeznaczone na pobyt ludzi w budynkach użyteczności publicznej inne niż zaliczone do pomieszczeń kategorii A oraz pomieszczenia pomocnicze w mieszkaniach – zwane dalej "pomieszczeniami kategorii B".”**;
- art. 72 ust. 1 pkt 6 ustawy z 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2021 r. poz. 1973, z późn. zm.), które obliguje zarówno na etapie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, ale również przy uchwaleniu miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego do zapewnienia warunków utrzymania równowagi przyrodniczej i racjonalnej gospodarki zasobami środowiska, w szczególności przez uwzględnianie potrzeb w zakresie ochrony powietrza, wód, gleby, ziemi, **ochrony przed hałasem, wibracjami i polami elektromagnetycznymi.**

Kwestia dotycząca ochrony przed promieniowaniem jonizującym i polami elektromagnetycznymi w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego była już przedmiotem szerokiego stanowiska judykatury, w tym m.in. wyrażonego w wyroku Wojewódzkiego Sądu

Administracyjnego w Łodzi z 12 maja 2015 r. sygn. akt. II SA/Łd 143/15: „W przepisie § 21 pkt 6 lit. "j" oraz § 30 ust. 1 pkt 4 uchwały wprowadzono zakaz lokalizacji obiektów przeznaczonych na stały pobyt ludzi. Tymczasem uwzględniając okoliczność, iż przepisy prawa budowlanego dokonują rozróżnienia dwóch kategorii obiektów (przeznaczonych na stały i czasowy pobyt ludzi) za wskazane uznać wypada zawarcie w tekście planu – przy wprowadzeniu zakazu lokalizowania obiektów na pobyt stały – przepisów określających zasady lokalizacji (bądź zakaz lokalizacji) obiektów przeznaczonych na czasowy pobyt ludzi.”.

Konieczność uwzględnienia ww. przepisów przy sporządzaniu planów miejscowych była już przedmiotem stanowiska judykatury i została m.in. wyrażona w wyrokach:

- Naczelnego Sądu Administracyjnego z 9 czerwca 2014 r. w sprawie sygn. akt II OSK 3083/13, w którym Sąd stwierdził: **„Zaznaczyć trzeba, że skoro 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. Niezrozumiałe jest zatem twierdzenie, Sądu pierwszej instancji, że "Dokładny przebieg linii energetycznej zostanie określony dopiero w projekcie budowlanym", co jest sprzeczne z art. 35 ust. 1 pkt 1 ustawy Prawo budowlane, zgodnie z którym to projekt budowlany musi być zgodny z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego, a nie odwrotnie. W ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego trafnie argumentuje skarżący kasacyjnie, że Sąd pierwszej instancji wprawdzie zwraca uwagę, że ustalenia § 28 ust. 2 uchwały, umożliwiają lokalizację infrastruktury na całym obszarze objętym planem, a więc również na terenach rolnych i leśnych, co jest niedopuszczalne, gdyż "może prowadzić do obejścia wymogu uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne", z drugiej jednak strony Sąd nie dostrzega analogii pomiędzy zakwestionowanymi ustaleniami § 28 ust. 2 uchwały, a regulacjami niezakwestionowanymi w odniesieniu do "orientacyjnych przebiegów napowietrznych pasów linii elektroenergetycznych", a tym samym przebiegu samych linii. Tymczasem takie ujęcie w planie oznacza również możliwość budowy linii, w sposób dowolny w ramach obszaru objętego planem miejscowym, w tym również w ramach terenów rolnych i leśnych. Co więcej Sąd nie zwrócił uwagi na fakt, że "orientacyjny przebieg" owych linii na rysunku planu miejscowego**



uwidoczony został również na terenach rolnych i leśnych, a więc w odniesieniu, do których stwierdził nieważność. Zgodzić się też trzeba ze skarżącym kasacyjnie, że z jednej strony plan dopuszcza do realizacji budynków przeznaczonych na stały pobyt ludzi (§ 40 pkt 1 § 42 ust. 2 pkt 1 i § 45 pkt 1 uchwały), zaś z drugiej wprowadza m.in. zakaz budowy takich budynków (§ 32 ust. 2, § 33 ust. 2 i § 34 ust. 2 uchwały). Co więcej, nieprzekraczalne linie zabudowy określone na rysunku planu miejscowego, wskazują na możliwość zabudowy mieszkaniowej również bezpośrednio pod liniami, jak i w granicach ich pasów technologicznych. Takie zagospodarowanie terenu, wzajemnie się wyklucza, dlatego też Rada Gminy powinna w tym przypadku określić linie rozgraniczające terenów o różnych zasadach zagospodarowania (art. 15 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p.);

- Naczelnego Sądu Administracyjnego z 27 września 2016 r. w sprawie sygn. akt II OSK 3135/14, w którym Sąd stwierdził: „Następnie odnieść należy się do kwestii dotyczących linii energetycznych i ich stref ochronnych przebiegających przez teren objęty planem miejscowym. W warunkach niniejszej sprawy ich przebieg oznaczony został wprawdzie w części graficznej planu miejscowego jednakże w części tekstowej brakuje dla tych terenów odpowiednich zapisów, w tym co do ograniczeń w ich zagospodarowaniu i użytkowaniu. Zgodnie zaś z art. 15 ust. 2 pkt 9 u.p.z.p. w planie miejscowym można wprowadzić zakaz zabudowy. **Słusznie tym samym Sąd I instancji uznał, że zapisy kontrolowanego planu miejscowego powinny uwzględniać m.in. ograniczenia dotyczące zabudowy na obszarach stref, w których występuje przekroczenie dopuszczalnego poziomu oddziaływania pola elektromagnetycznego, których źródłem jest § 314 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. Generalne dopuszczenie na tych terenach zabudowy, w tym m.in. zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, wbrew obowiązującemu powszechnie na tego rodzaju terenie zakazowi wznoszenia budynków z pomieszczeniami przeznaczonymi na pobyt ludzi stanowi tym samym istotne naruszenie prawa, które uzasadniało stwierdzenie nieważności odpowiednich zapisów planu.”;**
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 25 czerwca 2014 r. w sprawie sygn. akt IV SA/Wa 940/14, w którym Sąd stwierdził: „Zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 9 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w miejscowym planie określa się szczególne warunki zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu, w tym zakaz zabudowy. Uzasadniając wniosek o stwierdzenie nieważności powyżej opisanych w pkt 7

zapisów miejscowego planu, Wojewoda Mazowiecki wskazał, że w granicach planu zlokalizowane są linie elektroenergetyczne 110 kV i 220 kV, na rysunku planu została również wrysowana strefa ochrona o szerokości 38 m (czyli po 19 m po obu stronach linii) dla linii elektroenergetycznej 110 kV oraz o szerokości 70 m (czyli po 35 m po obu stronach linii) dla linii elektroenergetycznej 220 kV. Wojewoda Mazowiecki wskazał ponadto, że **w tekście uchwały, brak jest jakichkolwiek ustaleń w zakresie ww. linii, jak i ich stref ochronnych. Zgodnie z § 314 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, budynek z pomieszczeniami przeznaczonymi na pobyt ludzi nie może być wzniesiony na obszarach stref, w których występuje przekroczenie dopuszczalnego poziomu oddziaływania pola elektromagnetycznego, określonego w przepisach odrębnych dotyczących ochrony przed oddziaływaniem pól elektromagnetycznych. Skoro cytowany wyżej przepis § 314 rozporządzenia zawiera zakaz inwestowania na nieruchomościach, w których występuje przekroczenie dopuszczalnego poziomu oddziaływania pola elektromagnetycznego, "miejsca dostępne dla ludności", a co za tym obszar oddziaływania powinny zostać określone z uwzględnieniem nieruchomości, które zgodnie z planem mogą zostać zabudowane w sposób powodujący zniszczenie się przesłanek określonych w § 314 rozporządzenia."**;

- Naczelnego Sądu Administracyjnego z 3 grudnia 2019 r. w sprawie sygn. akt II OSK 2933/19, w którym Sąd stwierdził: „Wskazany na rysunku planu pas o szerokości 20 m wprowadza wątpliwości i niejasność w odczytywaniu zapisów planu, rozumianego łącznie jako tekst i załącznik graficzny, a także niepewność co do możliwości korzystania z terenów objętych tym pasem. Pas ten może bowiem sugerować, że istnieje ograniczenie w korzystaniu z nieruchomości położonych w jego zasięgu. Plan miejscowy jest aktem prawa miejscowego – art. 14 ust. 8 u.p.z.p. Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, będąc przepisem gminnym, winien być sformułowany w sposób jednoznaczny i zrozumiały; nie może wywoływać wątpliwości interpretacyjnych. **Przyszły inwestor, podobnie jak i inne podmioty, winien mieć możliwość "odczytania" planu miejscowego bez konieczności sięgania do innych przepisów, w tym przepisów ustaw.**

**Organ planistyczny winien ustalić przepisy normujące strefy ochronne linii energetycznych i rozważyć, czy przepisy te obejmują ustanawianie stref ochronnych dla linii 110 kV. Bez wskazania przepisów nakazujących ustanowienie stref ochronnych dla określonych linii**

**energetycznych, bądź braku takich przepisów, nie można ocenić postanowień m.p.z.p. dotyczących linii 110 kV. Organ planistyczny winien ocenić, czy w odniesieniu do strefy linii energetycznej 110 kV istnieją określone przepisy prawa, a jeśli tak to jakie i czy przedstawiony do uchwalenia projekt m.p.z.p. respektuje te przepisy.**

*W szczególności zwrócić należy uwagę na § 314 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, który stanowi, iż budynek z pomieszczeniami przeznaczonymi na pobyt ludzi nie może być wzniesiony na obszarach stref, w których występuje przekroczenie dopuszczalnego poziomu oddziaływania pola elektromagnetycznego, określonego w przepisach odrębnych dotyczących ochrony przed oddziaływaniem pól elektromagnetycznych, przy czym nie określa tych stref. Rozważenia wymaga stosowanie Polskich Norm. Od dnia 1 stycznia 2003 r. stosowanie Polskich Norm jest dobrowolne - stosownie do art. 5 ust. 3 ustawy z dnia 12 września 2002 r. o normalizacji (Dz.U. z 2015, poz.1483), która weszła w życie z dniem 1 stycznia 2003 r. Polskie Normy nie należą bowiem do systemu źródeł prawa powszechnie obowiązującego, co wynika wprost z art. 87 Konstytucji RP stanowiącego, że źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są: Konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz rozporządzenia (ust. 1), a na obszarze działania organów, które je ustanowiły także akty prawa miejscowego (ust. 2). Powołanie się na Polską Normę w określonym przepisie prawa nie zmienia jej dobrowolnego statusu, chyba że ustawodawca świadomie ten status zmieni, co jednak jest możliwe tylko przez wyraźne wskazanie tego w przepisach określonej ustawy (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 27 marca 2019r. sygn. akt II OSK 1214/17 – publik. CBOSA; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 27 lipca 2016 r., sygn. akt II SA/Po 307/16 – ONSAiWSA 2018/2/28, LEX nr 2110181).*

*Niemniej jednak w przypadku linii energetycznych pojawia się kwestia stosowania normy PN-E-05100-1:2000 (uprzednio PN-E-05100-1) – Elektroenergetyczne linie napowietrzne. Projektowanie i budowa. Norma ta dotyczy linii napowietrznych o napięciu znamionowym 110, 220, 400 i 750 kV i określa odległości od linii do najbliższych części budynków (m) zapewniające nieprzekroczenie wielkości pola elektromagnetycznego, tzw. strefy ochronne linii energetycznych. Strefa ochronna jest pasem wyłączonym z jakiegokolwiek użytku, na którego obszarze nie jest możliwa jakakolwiek zabudowa, nie powinno się też prowadzić w strefie*

ochronnej jakichkolwiek prac. Wyznaczenie strefy ochronnej w pasie przylegającym do linii energetycznych podyktowane jest koniecznością ochrony ludzi przed działaniem pola elektrycznego i elektromagnetycznego znajdującego się w bliskości przewodów i urządzeń elektroenergetycznych, ochrona ludzi i mienia przed skutkami awarii linii, jak np. jej zerwanie. Szerokość powyższych stref ochronnych (i pasów technologicznych) została określona w PN m.in. na podstawie rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 30 października 2003 r. w sprawie dopuszczalnych poziomów pól elektromagnetycznych w środowisku oraz sposobów sprawdzania dotrzymania tych poziomów (Dz.U. Nr 192, poz.1883).

**W przypadku linii 110 kV odległość ta wynosi dla obszarów, otaczających źródła pola elektromagnetycznego, w którym natężenie pola elektromagnetycznego przekracza wartość 10kV/m – 4m, a dla obszarów, otaczających źródła pola elektromagnetycznego, w którym natężenie pola elektromagnetycznego wynosi od 1kV/m do 10kV/m – 14,5m.**

- Zaznaczyć należy, że skoro 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 z istnienia tej infrastruktury, winny być w sposób jednoznaczny określone w planie miejscowym, co wynika z art. 15 ust. 2 pkt 9 u.p.z.p. i § 4 pkt 9 rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587). Wymogu tego nie może zastąpić naniesienie na rysunku planu elementów informacyjnych, o jakich mowa w § 7 pkt 9 tegoż rozporządzenia.** Jeśli bowiem istnieje konieczność istnienia strefy ochronnej dla określonych linii energetycznych, to należy strefę ochronną o szerokości odpowiedniej dla danej linii nanieść na rysunku planu. Rozważania te nie dotyczą linii energetycznych podziemnych.”;
- Naczelnego Sądu Administracyjnego z 21 lipca 2020 r. w sprawie sygn. akt II OSK 941/20, w którym Sąd stwierdził: „**Nie można się również zgodzić z twierdzeniem strony skarżącej, że żadne przepisy nie regulują kwestii utworzenia strefy ochronnej wzdłuż linii wysokiego napięcia 110 kV. Wprawdzie brak jest regulacji, które wprost nakazywałyby utworzenie takiej strefy, lecz obowiązek taki wynika pośrednio m.in. z przepisów dotyczących dopuszczalnych poziomów pól elektromagnetycznych w środowisku (w dacie uchwalenia planu kwestie te regulowało rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 30 października 2003 r. w sprawie dopuszczalnych poziomów pól elektromagnetycznych w środowisku oraz**

**sposobów sprawdzania dotrzymania tych poziomów (Dz. U. poz. 1883), a od 1 stycznia 2020 r. obowiązuje rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 17 grudnia 2019 r. w sprawie dopuszczalnych poziomów pól elektromagnetycznych w środowisku - Dz. U. poz. 2448).”;**

- Naczelnego Sądu Administracyjnego z 3 stycznia 2017 r. w sprawie sygn. akt II OSK 1151/16, (analogicznie w wyrokach II OSK 1150 i II OSK 1152 wszystkie dostępne w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych), w którym Sąd stwierdził: „Zgodnie z art. 15 ust. 1 u.p.z.p. wójt, burmistrz albo prezydent miasta sporządza projekt planu miejscowego, zawierający część tekstową i graficzną, zgodnie z zapisami studium oraz z przepisami odrębnymi, odnoszącymi się do obszaru objętego planem, wraz z uzasadnieniem. (...) W art. 15 ust. 2 pkt 9 u.p.z.p. wskazuje się na konieczność uwzględnienia w planie szczególnych warunków zagospodarowania terenów oraz ograniczeń w ich zagospodarowaniu, w tym zakazów zabudowy. Natomiast w art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p. mowa jest o określeniu w planie zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej. (...) W § 10 ust. 1 i ust. 2 zaskarżonej uchwały poza dopuszczeniem możliwości realizacji na objętych planem terenach systemów infrastruktury technicznej (sieci uzbrojenia terenu) **w istocie brak jest określenia warunków**, w oparciu o które planowane do realizacji nowe sieci miałyby być modernizowane, przebudowywane i rozbudowywane, **w tym ograniczeń w użytkowaniu terenu w strefach położonych wzdłuż planowanych do realizacji i modernizacji sieci, jak również określenia na załącznikach graficznych do uchwały przebiegów** istniejących i planowanych do realizacji, przebudowy i rozbudowy linii elektroenergetycznych, telekomunikacyjnych i odcinków sieci gazowej **oraz pasów i stref technologicznych od tych linii, związanych z ograniczeniem w użytkowaniu terenów objętych planem, w tym powiązanego z tym zakazu zabudowy.** Zatem uznać należy, że postanowienia planu nie spełniają wymogów ustawowych określonych w art. 15 ust. 2 pkt 9 i 10 u.p.z.p. (...) Z powyższych uregulowań wynika, że to właśnie w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego należy wskazać rozmieszczenie inwestycji celu publicznego, do których zgodnie z ustawą z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2015 r. poz. 1774 i 1777 oraz z 2016 r. poz. 65) zalicza się inwestycje polegające na budowie sieci elektroenergetycznej, gazowej czy telekomunikacyjnej. Także tam wskazuje się zasady zagospodarowania terenów przeznaczonych pod taką infrastrukturę oraz warunki zabudowy. (...) Jak już podniesiono miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego musi zawierać

sformułowania jasne, wyczerpujące, uniemożliwiające stosowanie niedopuszczalnego, sprzecznego z prawem, luzu interpretacyjnego. Powinien on zawierać normy konkretne i indywidualne (zamknięte), tak aby w sposób czytelny określić sposób wykonania prawa własności nieruchomości położonych w obrębie jego obowiązywania. **Samo określenie w planie dopuszczalności realizacji sieci uzbrojenia terenu na warunkach określonych odrębnymi przepisami, bez jednoznacznego określenia ich lokalizacji na rysunku planu, bez wyznaczenia pasów technologicznych ich szerokości oraz sposobu ich pomiaru, jest daleko niewystarczające, w szczególności wobec faktu, że w postanowieniach zawartych w § 10 unormowania takie zostały pominięte. Umieszczenie sieci uzbrojenia terenu powoduje to, że należy wyznaczyć także pasy technologiczne w granicach których, wprowadza się ograniczenia w zabudowie i zagospodarowaniu terenu. Tym samym brak wyznaczenia przebiegu sieci infrastruktury technicznej i **brak wyznaczenia pasów technologicznych powoduje dowolność w zagospodarowaniu przez inwestora terenu objętego planem**. Plan nie przewiduje żadnych ograniczeń w zagospodarowaniu terenów w tym zakresie. 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 i Miasta Prochowice zrzeka się swych kompetencji ustawowych w zakresie określania zasad zagospodarowania terenu na swoim terenie. **Sformułowania użyte w § 10 uchwały powodują, że nie zostały w niej określone żadne ograniczenia w zagospodarowaniu terenu związane z istniejącą czy planowaną siecią infrastruktury technicznej.. Taki brak nie powinien mieć miejsca w planie miejscowym. Plan ma wskazywać zasady zagospodarowania terenu. Przeniesienie tych kompetencji na inwestora jest niedopuszczalne bowiem Rada Gminy pozbywa się swych kompetencji ustawowych wskazanych w art. 3 ust. 1 u.p.z.p. Zaznaczyć należy, że skoro 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.** Niezrozumiała jest zatem argumentacja skarżącej kasacyjnie, zmierzająca do wykazania że dokładny przebieg sieci uzbrojenia terenu zostanie określony dopiero w projekcie budowlanym. Jest to sprzeczne z art. 35 ust. 1 pkt 1 ustawy Prawo budowlane, zgodnie z którym to projekt****

*budowlany musi być zgodny z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego, a nie odwrotnie. Należy zauważyć, że część graficzna uchwały - rysunek projektu planu będący załącznikiem do uchwały powinien odzwierciedlać treść tekstową planu i stanowić jej uszczegółowienie. Analizując treść normatywną uchwały w przedmiocie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego należy wziąć pod uwagę łącznie zapisy części tekstowej planu oraz rysunek tego planu. Rysunek ma stanowić odzwierciedlenie części tekstowej i odwrotnie. Zgodnie z § 7 pkt 7-8 rozporządzenia rysunek planu zawiera: linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania oraz ich oznaczenia (pkt 7); linie zabudowy oraz oznaczenia elementów zagospodarowania przestrzennego terenu (pkt 8). Tym samym rysunek planu powinien wskazywać przebieg istniejących sieci uzbrojenia terenu jako terenów o odmiennym zagospodarowaniu jak również przebieg planowanych w przyszłości sieci, przewidzianych do rozbudowy i modernizacji. Mając powyższe na uwadze uznać należy, że rysunki do planu stanowiące załącznik nr 1, załącznik nr 2 i załącznik nr 3 powielają błąd części tekstowej planu w zakresie braku wskazania przebiegu wszystkich rodzajów sieci istniejącej infrastruktury technicznej, braku wskazania przebiegu planowanej do modernizacji i rozbudowy sieci technicznej. **Rysunki te nie wskazują także na istnienie pasów stref ochronnych, w których obowiązuje zakaz zabudowy spowodowany istnieniem lub projektowanym przebiegiem danej sieci infrastruktury technicznej.** Słusznie zauważył Sąd I instancji, że w tekście i na rysunku uchwały należało wskazać przebieg linii elektroenergetycznych, telekomunikacyjnych i sieci gazowej **wraz ze strefami ochronnymi związanymi z ograniczeniem w zabudowie i użytkowaniu terenu, oraz ustalić jakie ograniczenia w zagospodarowaniu będą występowały na tym terenie.** Naruszenie ustaleniami § 10 ust. 1 pkt 1 i 3, ust. 2 pkt 4 lit. "a" i "b", pkt 5 lit. "a" i pkt 7 lit. "b" i "c" zaskarżonej uchwały art. 15 ust. 2 pkt 9 i 10 u.p.z.p. ma charakter istotny bowiem narusza zasady sporządzania miejscowego planu. Ponieważ stwierdzona wada dotyczy unormowań podstawowych z punktu widzenia zasad prawidłowego sporządzania planu, to należało stwierdzić nieważność zaskarżonej uchwały w tym zakresie stosownie do art. 28 ust. 1 u.p.z.p. Ponieważ wada ta miała wpływ na odczytanie zaskarżonej uchwały jako całości należało stwierdzić nieważność całej uchwały.”;*

- Naczelnego Sądu Administracyjnego z 14 listopada 2017 r. w sprawie sygn. akt II OSK 2119/17 (publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych), w którym Sąd rozpatrując kwestię

napowietrznej (czasowo) linii elektroenergetycznej 110 kV stwierdził dobitnie, że: „Przy założeniu więc, że przedmiotowa linia może nigdy nie być przebudowana z nadziemnej w podziemną, **pojawiał się obowiązek organu planistycznego (w ślad za tym także Sądu I instancji) do rozważenia, czy nie należy określić stref ochronnych od tej linii, związanych z ograniczeniem w użytkowaniu terenów objętych planem na czas istnienia tej linii jako napowietrznej.** Odwołanie się przez Sąd do § 8 pkt 5 uchwały, w którym wskazano, że "w zakresie ochrony przed promieniowaniem elektroenergetycznym wprowadza się zakaz lokalizowania obiektów, urządzeń i sieci infrastrukturalnych, które powodują w obrębie terenów zabudowy mieszkaniowej oraz miejsc pobytu ludzi przekroczenie dopuszczalnych poziomów pól elektromagnetycznych **określonych w przepisach odrębnych**", **jawi się jako zdecydowanie niewystarczające.** Tym bardziej, że Sąd ten znaczną część uzasadnienia wyroku poświęcił rozważaniom na temat dopuszczalnych pól elektromagnetycznych w pomieszczeniach przeznaczonych na pobyt ludzi, określonych w rozporządzeniu Ministra Środowiska z dnia 30 października 2003 r. w sprawie dopuszczalnych poziomów pól elektromagnetycznych w środowisku oraz sposobów sprawdzania dotrzymania tych poziomów (Dz. U. z 2003 r. Nr 192, poz. 1883), które odnosi się do terenów przeznaczonych pod zabudowę mieszkaniową, **gdy tymczasem oprócz wskazanego rozporządzenia, są inne jeszcze przepisy, które regulują kwestie związane z sytuowaniem budynków przeznaczonych na pobyt ludzi w strefach oddziaływania pola elektromagnetycznego, sytuowania stanowisk pracy, składowisk wyrobów i materiałów lub maszyn i urządzeń bezpośrednio pod napowietrznymi liniami elektroenergetycznymi, a także dotyczące składowania materiałów bezpośrednio pod elektroenergetycznymi liniami napowietrznymi. I tak, z § 314 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (t.j. Dz. U. z 2015 r., poz. 1422) wynika, że budynek z pomieszczeniami przeznaczonymi na pobyt ludzi nie może być wzniesiony na obszarach stref, w których występuje przekroczenie dopuszczalnego poziomu oddziaływania pola elektromagnetycznego, określonego w przepisach odrębnych dotyczących ochrony przed oddziaływaniem pól elektromagnetycznych.** Z kolei z § 55 ust. 1 pkt 4 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) wynika, że nie jest dopuszczalne sytuowanie stanowisk pracy, składowisk wyrobów i materiałów lub maszyn



*i urządzeń budowlanych bezpośrednio pod napowietrznymi liniami elektroenergetycznymi lub w odległości liczonej w poziomie od skrajnych przewodów, mniejszej niż 15 m - dla linii o napięciu znamionowym powyżej 30 kV, lecz nieprzekraczającym 110 kV. Dodatkowo w § 77 pkt 4 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia z dnia 26 września 1997 r. w sprawie ogólnych przepisów bezpieczeństwa i higieny pracy (t.j. Dz. U. z 2003 r. Nr 169, poz. 1650) uregulowano, że niedopuszczalne jest składowanie materiałów bezpośrednio pod elektroenergetycznymi liniami napowietrznymi lub w odległości mniejszej (licząc w poziomie od skrajnych przewodów) niż 15 m - od linii wysokiego napięcia powyżej 30 kV. **Jak z powyższego zatem widać, ustawodawca nie wprowadził jednoznacznie w rozporządzeniu z dnia 30 października 2003 r. stref ochronnych dla zabudowy mieszkaniowej pod liniami elektroenergetycznymi wysokiego napięcia 110 kV, ale uczynił to w § 55 i § 77 pozostałych cytowanych rozporządzeń. Powoływanie się jednak przez Sąd I instancji wyłącznie na rozporządzenie z dnia 30 października 2003 r., z pominięciem pozostałych przytoczonych wyżej przepisów, jest w stanie faktycznym niniejszej sprawy całkowicie nieuzasadnione, gdyż teren oznaczony symbolem [...] jako przeznaczenie podstawowe ma określoną zabudowę usługową, garaże naziemne, podziemne lub parkingi powierzchniowe, zaś teren o symbolu [...] jako przeznaczenie podstawowe ma określoną zabudowę usługową i przemysłową. Do terenów tych mają zatem zastosowanie wskazane powyżej rozporządzenia, w których jednoznacznie mowa jest o strefach ochronnych i ich wielkościach. Brak więc wyznaczenia tych stref, określenia szczególnych warunków zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu, stanowi istotne naruszenie wymogów ustawowych określonych w art. 15 ust. 2 pkt 9 u.p.z.p. Naczelny Sąd Administracyjny nie podziela także argumentacji Sądu I instancji, iż w postępowaniu planistycznym nie jest możliwe zebranie wystarczających danych dotyczących wykazania ewentualnego przekroczenia dopuszczalnych poziomów elektromagnetycznych dla linii wysokiego napięcia i w związku z tym zachodzi niemożność wyznaczenia strefy ochronnej. Nie zgadza się także z poglądem, że przeciwstawia się temu istniejące zagospodarowanie terenu. Nie tylko możliwość taką, ale wręcz obowiązek, dopuszczono już w orzecznictwie sądów administracyjnych (por. wyroki NSA w sprawach II OSK 1151/16, II OSK 1150/16 i II OSK 1152/16). Stanowisku Sądu I instancji przeczy także praktyka polegająca na tym, że w uchwalanych planach miejscowych, dla projektowanych linii energetycznych wysokiego napięcia, w zasadzie jednolicie wprowadza się i wyznacza***

**strefy ochronne określone jako pasy technologiczne, w których wprowadza się ograniczenia w korzystaniu z nieruchomości** (por. m.in. wyrok WSA w Białymstoku z dnia sygn. akt II SA/Bk 778/14).”.

W tej sytuacji niezbędne jest stwierdzenie nieważności uchwały w odniesieniu do części tekstowej i graficznej, w zakresie, w jakim dopuszcza do realizacji budynków z pomieszczeniami na pobyt ludzi w granicach *pasa technologicznego linii elektroenergetycznej 110 kV*.

W kontekście powyższych naruszeń organ nadzoru wskazuje, że zgodnie z wymogiem art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego oraz istotne naruszenie trybu jego sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub części. W przedmiotowej sprawie doszło do naruszenia, w sposób istotny, zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, co oznacza konieczność stwierdzenia nieważności uchwały w ww. części.

Istotność naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego należy przy tym kwalifikować, jako bezwzględny wymóg spełnienia dyspozycji przepisów, o których mowa w niniejszym rozstrzygnięciu nadzorczym. Istotność powyższych naruszeń należy również kwalifikować przez pryzmat rozwiązań przestrzennych w nim przyjętych.

Organ nadzoru wskazuje, że naruszenia nieistotne to naruszenia drobne, mało znaczące, niedotyczące istoty zagadnienia. Za nieistotne naruszenie należy uznać takie, które jest mniej doniosłe w porównaniu z innymi przypadkami wadliwości, jak nieściśłość prawna czy też błąd, który nie ma wpływu na istotną treść aktu (wyrok WSA w Szczecinie z 13 kwietnia 2006 r., sygn. akt II SA/Sz 1174/05, LEX nr 296073). Ustalenia, o których mowa w niniejszym rozstrzygnięciu nadzorczym, mają istotny wpływ na przyjęte rozwiązania przestrzenne, które byłyby inne gdyby zastosowano obowiązujące przepisy, o których mowa w niniejszym rozstrzygnięciu nadzorczym.

W odniesieniu do podstaw stwierdzenia nieważności aktów organu samorządowego przyjmuje się, że już z samego brzmienia art. 91 ust. 1 w związku z art. 91 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym wynika, iż tylko istotne naruszenie prawa stanowi podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały (aktu) organu gminy. **Za „istotne” naruszenie prawa uznaje się uchybienie, prowadzące do skutków, które nie mogą być akceptowane w demokratycznym państwie prawnym. Zalicza się do nich między innymi naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, prawa ustrojowego oraz prawa**

**materialnego, a także przepisów regulujących procedury podejmowania uchwał** (por. M. Stahl, Z. Kmiecik: w Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego w świetle orzecznictwa NSA i poglądów doktryny, Samorząd Terytorialny 2001, z. 1-2, str. 101-102). Na powyższe wskazuje również stanowisko judykatury, w tym m.in. wyrażone w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 10 października 2017 r. sygn. akt IV SA/Wa 837/17, w którym Sąd stwierdził: *„Za istotne naruszenie prawa uznaje się bowiem uchybienie prowadzące do takich skutków, które nie mogą zostać zaakceptowane w demokratycznym państwie prawnym, które wpływają na treść uchwały. Do takich uchybień należą między innymi: naruszenie przepisów prawa wyznaczających kompetencje do wydania aktu, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego przez wadliwą ich wykładnię oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał, jeżeli na skutek tego naruszenia zapadła uchwała innej treści, niż gdyby naruszenie nie nastąpiło.”*

Wobec ogólnie wyznaczonych wskazanymi przepisami ram prawnych i podstaw stwierdzenia nieważności aktów organów jednostek samorządu terytorialnego, wykładnia poszczególnych pojęć użytych w treści tych przepisów dokonywana jest w orzecznictwie sądów administracyjnych, przy uwzględnianiu poglądów doktryny.

Wskazana regulacja, określając kategorie wad (istotne naruszenie prawa, nieistotne naruszenie prawa), wyznacza podstawy do stwierdzenia nieważności uchwały. Za nieistotne naruszenia prawa uznaje się naruszenia drobne, niedotyczące istoty zagadnienia, a zatem będą to takie naruszenia prawa jak błąd lub nieściśłość prawna niemająca wpływu na materialną treść uchwały. **Natomiast do kategorii istotnych naruszeń należy zaliczyć naruszenia znaczące, wpływające na treść uchwały, dotyczące meritum sprawy jak np.** naruszenie przepisów wyznaczających kompetencje do podejmowania uchwał, przepisów podstawy prawnej podejmowanych uchwał, przepisów ustrojowych, **przepisów prawa materialnego – przez wadliwą ich wykładnię** – oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał.

Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z 16 września 2008 r., w sprawie sygn. akt SK 76/06 (publ. OTK-A 2008/7/121, Dz. U. z 2008 r. Nr 170, poz. 1053), wydanego na tle kontroli konstytucyjnej dotyczącej art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, wyjaśnił, że: *„Działalność samorządu terytorialnego podlega nadzorowi z punktu widzenia legalności, zgodnie z art. 171 ust. 1 Konstytucji RP. Sprawowanie nadzoru ustrojodawca powierzył Prezesowi Rady Ministrów,*

*wojewodom i regionalnym izbom obrachunkowym (art. 171 ust. 2 Konstytucji RP). Nadzór nad działalnością samorządu sprawowany **jest według kryterium legalności**.*”.

Z powyższego wynika, że Konstytucja RP poddaje nadzorowi całą działalność samorządu terytorialnego wyłącznie z punktu widzenia legalności. Oznacza to, że organ nadzoru może badać działalność jednostki samorządu tylko co do jej zgodności z prawem powszechnie obowiązującym. Organy nadzoru mogą zatem wkraczać w działalność samorządu tylko wówczas, gdy zostanie naruszone prawo, nie są zaś upoważnione do oceny celowości, rzetelności i gospodarności działań podejmowanych przez samorząd (Komentarz do Konstytucji RP, Małgorzata Masternak - Kubiak).

Zgodnie z zasadą praworządności, wyrażoną w art. 7 Konstytucji RP, organy władzy publicznej **mają obowiązek działania na podstawie i w granicach prawa**. Zobowiązanie organu do działania w granicach prawa oznacza w szczególności, że organ władzy publicznej powinien przestrzegać wszelkich norm związanych z kompetencjami tego organu, przy czym nie chodzi tu tylko o prawo materialne i ustrojowe, lecz także o normy procesowe (tak: wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 22 września 2006 r. w sprawie sygn. akt U 4/06, publ. Legalis numer 79197). Z punktu widzenia wszelkich regulacji procesowych istotne jest także, że z **zasady legalizmu wynika obowiązek rzetelnego wykonywania przez organy władzy publicznej powierzonych im zadań** (tak: wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 12 czerwca 2002 r., w sprawie sygn. akt P 13/01, publ. Legalis numer 54429), przy czym w wyroku tym Trybunał stwierdził również, że zasada ta oznacza, że „*na organy władzy publicznej nałożony jest obowiązek działania na podstawie oraz w granicach prawa (art. 7 Konstytucji). Ich działania, podstawa i granice tych działań powinny być ściśle wyznaczone przez prawo. Niedopuszczalne jest zatem działanie bez podstawy prawnej - wykraczające poza te granice (por. np. wyrok TK z 14 czerwca 2000 r., P 3/00, OTK ZU nr 5/2000, poz. 138).*”.

Wziąwszy wszystkie powyższe okoliczności pod uwagę, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr XLVI/608/2022 Rady Gminy Siedlce z 30 czerwca 2022 r. „*w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego na terenie gminy Siedlce w części obrębów geodezyjnych Biel, Grubale, Osiny, Pruszyń, Pruszyń-Pieńki, Pustki, Stok Lacki, Stok Lacki-Folwark, Ujżanów, Żabokliki-Kolonia*”, w części ustaleń, o których mowa w sentencji niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego, co na mocy art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym skutkuje wstrzymaniem jej wykonania, w tym zakresie, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia.

Gminie, w świetle art. 98 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, w terminie 30 dni od dnia doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego, wnoszona za pośrednictwem organu, który skarżone orzeczenie wydał.

*Konstanty Radziwiłł*  
*Wojewoda Mazowiecki*

/podpisano bezpiecznym podpisem elektronicznym  
weryfikowanym ważnym kwalifikowanym certyfikatem/