



# DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 11 marca 2024 r.

Poz. 2014

## ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR IFIII.4131.1.15.2024 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 4 marca 2024 r.

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, 1890, 2029 i 2739) – zwana dalej *upzp*

### **stwierdzam nieważność**

uchwały Nr 1347/LXXXV/2024 Rady Miejskiej w Sosnowcu z dnia 25 stycznia 2024 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Sosnowca dla obszaru ograniczonego ulicami: DK86, K.K. Baczyńskiego, oraz granicą administracyjną miasta (Dz. Urz. Woj. Ślą. z 2024 r., poz. 1203).

### **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 Miejska w Sosnowcu podjęła uchwałę Nr 1347/LXXXV/2024 w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Sosnowca dla obszaru ograniczonego ulicami: DK86, K.K. Baczyńskiego, oraz granicą administracyjną miasta.

Stosownie do przepisu art. 20 ust. 2 *upzp*, organ nadzoru w dniu 1 lutego 2024 r. otrzymał uchwałę Nr 1347/LXXXV/2024 oraz, w dniu 9 lutego 2024 r., dokumentację prac planistycznych, odzwierciedlającą przebieg postępowania w sprawie uchwalenia miejscowego planu, celem zbadania zgodności tej uchwały z prawem.

W dniu 28 lutego 2024 r. organ nadzoru wszczął postępowanie nadzorcze oraz poinformował Gminę o możliwości złożenia wyjaśnień.

Pismem z dnia 1 marca 2024 r., gmina złożyła wyjaśnienia, w zakresie zarzutów wskazanych w zawiadomieniu o wszczęciu postępowania nadzorczego.

W trakcie prowadzonego postępowania nadzorczego, organ nadzoru stwierdził, że uchwała Nr 1347/LXXXV/2024 została podjęta z istotnym naruszeniem przepisów prawa w następującym zakresie.

1. Po analizie rysunku planu, stanowiącego załącznik nr 1 do uchwały, organ nadzoru stwierdził, że wrysowano przebieg istniejącej sieci elektroenergetycznej, a wzdłuż niej przedstawiono strefę techniczną istniejących sieci. Uchwałodawca nie ustalił, jakie ograniczenia w zabudowie i zagospodarowaniu terenów obowiązują we wskazanym pasie strefy technicznej. Należy zauważyć, iż w polskim prawodawstwie brak jest przepisów prawa, które by takie strefy techniczne ustalały. Przyjąć zatem można, że wrysowując w badanym planie miejscowym strefę techniczną wzdłuż sieci elektroenergetycznej, rada gminy chciała zapewnić możliwość obsługi technicznej tej sieci, przy jednoczesnym zapewnieniu bezpieczeństwa użytkowników

terenów sąsiadujących z sieciami infrastruktury. W tym celu powinna jednak była zastosować się do przepisu art. 15 ust. 2 pkt 9 *upzp*, z którego jednoznacznie wynika, że w planie miejscowym określa się obowiązkowo *szczególne warunki zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu, w tym zakaz zabudowy*.

W wyjaśnieniach wskazano, że Rada Miejska nie miała na celu zapewnienia możliwości obsługi technicznej sieci elektroenergetycznej przy jednoczesnym zapewnieniu bezpieczeństwa użytkowników terenów sąsiadujących z sieciami infrastruktury gdyż te kwestie nie powinny być regulowane w uchwale w sprawie planu miejscowego, a w relacjach pomiędzy właścicielem a gestorem sieci. Celem wprowadzenia strefy była sygnalizacja, że pewne ograniczenia w zagospodarowaniu, w związku z przebiegiem sieci, mogą wystąpić, ale wynikają one z przebiegu sieci, a nie z wprowadzonych jakichkolwiek ustaleń w tym zakresie. Wyjaśniono również, że Rada Miejska nie miała zamiaru formułowania ustaleń ograniczających zagospodarowanie, sygnalizując wyłącznie, że takie może wystąpić, ale nie w oparciu o uchwałę Rady Miejskiej, a o wytyczne gestora sieci.

Wojewoda przyjął wyjaśnienia gminy. Jednak, dzieląc częściowo treść wyjaśnień – sytuowanie obiektów budowlanych wokół linii elektroenergetycznej zależy od gestora sieci – 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 rysuje się również strefę ochronną lub techniczną 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 pól elektromagnetycznych w środowisku określone są w przepisach, wydanych na podstawie art. 122 ust. 1 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – *Prawo ochrony środowiska* (Dz. U. z 2024 r. poz. 54), rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 17 grudnia 2019 r. *w sprawie dopuszczalnych poziomów pól elektroenergetycznych w tym dla terenów przeznaczonych pod zabudowę mieszkaniową*. (Dz. U. z 2019 r. poz. 2448). Podstawą do określenia stref jest ww. rozporządzenie Ministra Zdrowia, a także wymagania wynikające z art. 5 ust. 1 pkt 1 lit. c ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – *Prawo budowlane* (Dz. U. z 2023 poz. 682, 967, 1506, 1597, 1681, 1762). 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 10 rozporządzenia Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 17 grudnia 2021 r. *w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego* (Dz. U. z 2021 r., poz. 2404). Brak takich ustaleń stanowi naruszenie wskazanych wyżej przepisów.

2. W myśl art. 95 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej władzę ustawodawczą w Rzeczypospolitej Polskiej sprawuje Sejm i Senat. Przepisy art. 146 ust. 4 pkt 2 Konstytucji stanowią, że Rada Ministrów w zakresie i na zasadach określonych w Konstytucji i w ustawach wydaje rozporządzenia, a zgodnie z art. 149 ust. 1 ustawy zasadniczej, minister kierujący działem administracji rządowej wydaje rozporządzenia. Zatem kompetencję w zakresie stanowienia ustaw i aktów wykonawczych zastrzeżone są dla wyżej wymienionych organów konstytucyjnych i tylko one zobligowane są do ustalania w jakim przedziale czasowym obowiązują ustawy czy rozporządzenia.

Naczelną zasadą przy tworzeniu aktów prawnych jest zakaz domniemania kompetencji. Normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych. Z przepisów art. 87 ust. 1 i art. 92 ust. 1 Konstytucji, odnoszących się do źródeł prawa, należy wywieść zasady przyjęte w polskim systemie prawnym, takie jak: zakaz domniemywania kompetencji prawodawczych, zakaz wykładni rozszerzającej kompetencji prawodawcze, a także mając na względzie art. 7 Konstytucji, należy przyjąć, że Konstytucja zamyka system źródeł prawa powszechnie obowiązującego w sposób podmiotowy, przez jednoznaczne wskazanie organów uprawnionych do wydawania takich aktów.

Natomiast organy samorządu terytorialnego na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów – art. 94 Konstytucji. Skoro zgodnie z art. 14 ust. 8 *upzp*, plan miejscowy jest aktem prawa miejscowego, i jako taki, powinien zawierać w swojej treści bezwzględnie obowiązujące normy, takie jak nakazy, zakazy, dopuszczenia i ograniczenia w zagospodarowaniu i zabudowie terenów nim objętych, to nie powinien wprowadzać ustaleń pozostających w sprzeczności z innymi regulacjami, a także uregulowań wykraczających poza zakres kompetencji określonej w przepisach *upzp*. Przepisy art. 15 *upzp* określają zakres uregulowań, które zawierać powinien plan miejscowy. W przepisach *upzp* i rozporządzeniu Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 17 grudnia 2021 r. *w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego* wskazano jednoznacznie materię przekazaną do uregulowania mieszczącą się w granicach władztwa planistycznego gminy. Formułowanie regulacji planu miejscowego niewynikających z obowiązujących przepisów, stanowi wykroczenie poza kompetencję przyznaną w ustawie.

W § 3 ust. 1 pkt 3 *uchwały* wskazano, że ilekroć w dalszych przepisach niniejszej uchwały jest mowa o przepisach odrębnych, to rozumie się przez to przepisy obowiązujących ustaw wraz z aktami wykonawczymi, inne niż ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Natomiast w § 4 ust. 4 *uchwały* wprowadzono ustalenie o treści: *Przepisy odrębne stosuje się w brzmieniu obowiązującym w dniu uchwalenia planu*. W *uchwale* do przepisów odrębnych gmina odwołuje się w wielu przypadkach, przykładowo ustalając przepisy dotyczące zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów infrastruktury technicznej, ale również do przepisów odrębnych w zakresie dróg publicznych czy transportu kolejowego.

Uregulowaniami § 4 ust. 4 *uchwały* Rada Miejska w Sosnowcu wykroczyła poza zakres ustaleń, jaki możliwy jest do ustanowienia w planie miejscowym. Ponadto, jak wskazano na wstępie, rada gminy nie posiada kompetencji do stanowienia ustaw i rozporządzeń. Od wejścia w życie planu miejscowego przepisy ustaw wraz z aktami wykonawczymi mogą być nowelizowane, a organy stosujące przepisy prawa muszą stosować przepisy aktualne na dzień orzekania, a nie przepisy obowiązujące w dniu uchwalenia miejscowego planu. Przepisem § 4 ust. 4 *uchwały* Rada Miejska w Sosnowcu przekroczyła zatem upoważnienie wskazane w przepisach prawa, wkraczając w kompetencję Sejmu, Rady Ministrów i ministrów kierujących działami administracji rządowej w zakresie stanowienia ustaw i rozporządzeń.

3. Zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 1 *upzp* w planie miejscowym określa się obowiązkowo przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające terenów o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania. Dla każdego wyznaczonego terenu oprócz przeznaczenia określa się zasady kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu.

W § 38 zawarto ustalenia szczegółowe dla terenu oznaczonego symbolem 1KKS. W pkt 1 tego paragrafu ustalono przeznaczenie podstawowe jako teren komunikacji szynowej wraz z urządzeniami i zielenią urządzoną. Następnie w pkt 2 wskazano parametry ulic poprzez określenie szerokości w liniach rozgraniczających oraz wskazano ilość jezdni. Zgodnie z ustalonym przeznaczeniem wyznaczony teren, to teren komunikacji szynowej, na którym nie dopuszczono dróg, a zatem niezrozumiałe jest wprowadzenie parametrów dla ulic i wskazywanie ilości jezdni.

Jeżeli na terenie o symbolu 1KKS uchwałodawca chciał również wprowadzić możliwość sytuowania dróg publicznych należało to uwzględnić również w zapisie symbolu terenu, dodając do oznaczenia terenu komunikacji szynowej KKS dodatkowe oznaczenie po myślniku z klasy przeznaczeń terenu co najmniej z poziomu 2 czyli symbolu KD (teren komunikacji drogowej publicznej) albo jedno z oznaczeń klasy przeznaczeń z poziomu trzeciego np. KDD teren drogi dojazdowej – zgodnie z załącznikiem nr 1 do rozporządzenia Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 17 grudnia 2021 r. w *sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego*.

W wyjaśnieniach Gmina wskazuje, że w § 38 zawarto ustalenia związane z przebiegiem trasy tramwajowej bez jakiegokolwiek rezerwy pod ewentualną ulicę, a w związku z powyższym przytoczone ustalenia dotyczące parametrów ulicy nie są związane z taką formą zagospodarowania, nie mają możliwości realizacji w ramach ustalonego przeznaczenia i bez wątplenia zostały wprowadzone bez uzasadnienia. Szerokość wyznaczonego terenu i istniejąca infrastruktura związana z prowadzoną na tym terenie linią tramwajową nie pozwala na lokalizację innych form zagospodarowania poza ewentualną zielenią czy infrastrukturą związaną z przebiegiem linii tramwajowej.

Brak precyzji w określeniu szczegółowych ustaleń dla terenu 1KKS stanowi naruszenie § 6 oraz § 25 (stosowanych do aktów prawa miejscowego, 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), które nakazują, aby przepisy redagowane były dokładnie i w taki sposób, by intencje prawodawcy wyrażone były w sposób zrozumiały dla adresatów, a jednocześnie tak, by wskazywały, kto, w jakich okolicznościach i jak powinien się zachować.

4. W § 30 zawarto ustalenia szczegółowe dla terenów oznaczonych symbolami: 1ZP, 3ZP, 4ZP, 5ZP, 6ZP, w § 31 dla terenu oznaczonego symbolem 1ZN, a w § 32 dla terenu oznaczonego symbolem: 1ZN-ZP. W § 30 pkt 4, w § 31 pkt 4 i w § 32 pkt 4 wprowadzono ustalenie w brzmieniu: *zakaz lokalizacji budynków, wiat, altan, kubaturowych obiektów infrastruktury technicznej, dotyczy terenu*. Zacytowane ustalenie planu jest niedokończone, sugeruje jakby uchwałodawca zapomniał wymienić tereny, których to ustalenie dotyczy. Nie można jednoznacznie stwierdzić, co uchwałodawca chciał uregulować, a przede wszystkim jakich terenów wprowadzony zakaz ma dotyczyć, czy wszystkich terenów w poszczególnych paragrafach czy tylko dla wybranych terenów.

Gmina przyznaje, że przepisy zawarte w § 30 pkt 4, w § 31 pkt 4 i w § 32 pkt 4 są nieprecyzyjne. Przepisy te miały na celu wprowadzić zakaz lokalizacji w ramach każdego z terenów budynków, wiat, altan i kubaturowych obiektów infrastruktury technicznej.

Powyższe, stanowi również naruszenie powołanych: § 6 oraz § 25 *Zasad techniki prawodawczej*.

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 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 1347/LXXXV/2024 Rady Miejskiej w Sosnowcu z dnia 25 stycznia 2024 r. w *sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Sosnowca dla obszaru ograniczonego ulicami: DK86, K.K. Baczyńskiego, oraz granicą administracyjną miasta*, narusza wymienione w niniejszym rozstrzygnięciu nadzorczym 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 Sosnowcu rozstrzygnięcia nadzorczego.

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

z up. Wojewody Śląskiego  
Dyrektor Wydziału Infrastruktury

**Bożena Goldamer-Kapała**

#### **Pouczenie o możliwości wniesienia skargi w formie elektronicznej**

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