



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

---

Katowice, dnia 11 października 2016 r.

Poz. 5196

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR IFIII.4131.1.111.2016 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 6 października 2016 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. *o samorządzie gminnym* (t.j. Dz. U. z 2016 r., poz. 446), w związku z art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. *o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* (t.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 778 ze zm.),

#### **stwierdzam nieważność**

uchwały Nr XX/311/2016 Rady Miejskiej w Jaworznie z dnia 30 sierpnia 2016 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenu górniczego „Byczyna” w Jaworznie, **w następującej części:**

- § 3 ust. 1 pkt 8 w zakresie słów: „w szczególności”;
- § 3 ust. 1 pkt 8 lit. a – lit. j;
- § 3 ust. 2 pkt 1 lit. d i lit. e;
- § 3 ust. 2 pkt 1 lit. f w zakresie słów: „uzyskanych od Przedsiębiorcy Górniczego”;
- § 4 ust. 6 pkt 1;
- § 12 ust. 1 pkt 3.

#### **Uzasadnienie**

W dniu 30 sierpnia 2016 r. Rada Miejska w Jaworznie podjęła uchwałę Nr XX/311/2016 w sprawie miejscowego planu zagospodarowania dla terenu górniczego „Byczyna” w Jaworznie.

Stosownie do przepisu art. 20 ust. 2 cyt. ustawy z dnia 27 marca 2003 r. *o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* (zwanej dalej: u.p.z.p.), pismem z dnia 6 września 2016 r., znak: UA-ZP.6721.2.19.2016, Prezydent Miasta Jaworzna przekazał organowi nadzoru dokumentację prac planistycznych odzwierciedlającą przebieg postępowania w sprawie uchwalenia przedmiotowego miejscowego planu. W dniu 9 września 2016 r. do tutejszego organu wpłynęła uchwała Nr XX/311/2016 przedłożona celem zbadania jej zgodności z prawem.

W dniu 16 września 2016 r. organ nadzoru wszczął postępowanie nadzorcze oraz poinformował Gminę o możliwości złożenia wyjaśnień.

Pismem z dnia 27 września 2016 r. Prezydent Miasta Jaworzno złożył wyjaśnienia odnoszące się do stwierdzonych przez organ nadzoru nieprawidłowości.

W trakcie prowadzonego postępowania nadzorczego organ nadzoru, po przeanalizowaniu legalności przedmiotowej uchwały z uwzględnieniem wyjaśnień gminy, stwierdził, że została ona podjęta z istotnym naruszeniem zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w następującym zakresie.

1. Przepisami § 3 ust. 2 uchwały Nr XX/311/2016 Rada Miejska w Jaworznie ustaliła granice i sposoby zagospodarowania terenów, ustalonych na podstawie przepisów odrębnych, dla których obowiązują ograniczenia w zakresie dopuszczalnych przeznaczeń i sposobów zagospodarowania. W punkcie 1 wskazanego przepisu określono normy dotyczące eksploatacji złóż węgla kamiennego, przy czym w lit. d ustalono:

- „w granicach określonych na rysunku planu obszarów OF1 i OF2, wskazanych do ustanowienia filarów ochronnych w złożu węgla kamiennego w rozumieniu art. 104 ust. 5 ustawy Prawo geologiczne i górnicze, **zgodnie ze stanowiskiem Przedsiębiorcy górniczego**, w okresie prognozowanej eksploracji górniczej, szkody górnicze, dla obszarów OF1 nie wystąpią a dla obszarów OF2 wystąpi co najwyżej III kategoria szkód górniczych, odpowiadająca 3 kategorii odporności obiektów istniejącej zabudowy oraz IV kategoria szkód górniczych wyłącznie na oznaczonych na rysunku planu fragmentach terenów: MN17, MN18, MN20, MNU09, MNU10, MNU14, KDGP02, KDD09, KDX07, 08, KDW01, Zi01, 02, 03, 04”;

natomiast w lit. e ustalono:

- „poza granicami obszarów OF1 i OF2, czyli w całym pozostałym obszarze panu wystąpi co najwyżej III kategoria szkód górniczych oraz IV kategoria szkód górniczych wyłącznie na oznaczonych na rysunku planu fragmentach terenów: R03, ZE05, 06, 07, ZL09, 10, 11, KDX07, 09”.

Jak wskazano w przytoczonych przepisach, powyższe dane pochodzą od przedsiębiorcy górniczego. Fakt ten potwierdzają pisma spółki Tauron Wydobycie S.A., znak: TMG-1/GM/5202-7/401/2015/1839 z dnia 2 czerwca 2015 r. oraz znak: TK-TKG-5202-7/112/11634/2015 z dnia 13 października 2015 r., złożone na etapie składania wniosków, w odpowiedzi na pismo Dyrektora Okręgowego Urzędu Górniczego w Katowicach, znajdujące się w dokumentacji prac planistycznych. Jak wynika z obu pism przedsiębiorcy, wskazane prognozowane kategorie odkształceń wynikają zarówno z posiadanej koncesji dla terenu górniczego „Byczyna” na eksploatację złoża węgla kamiennego, jak również są to prognozy dla przyszłej eksploatacji, dla której koncesji jeszcze nie uzyskano, a planowane jest dopiero utworzenie obszaru górniczego w złożu „Jaworzno”.

Mając na uwadze powyższe, należy zatem uznać, że wskazane w planie kategorie odkształceń są jedynie prognozą spodziewanych skutków eksploatacji. Również wskazane na rysunku planu obszary OF1 i OF2 nie są filarami ochronnymi w rozumieniu art. 104 ust. 5 pkt 1 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. Prawo geologiczne i górnicze (t.j. Dz. U. z 2016, poz. 1131, ze zm.), uwzględnionymi w koncesji na podstawie projektu zagospodarowania złoża, a jedynie są obszarami wskazanymi do objęcia ochroną w drodze utworzenia filarów ochronnych przy uzyskiwaniu nowej koncesji lub jej zmianie. Zgodnie bowiem do rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 24 kwietnia 2012 r. *w sprawie szczegółowych wymagań dotyczących projektów zagospodarowania złóż* (Dz. U. z 2012 r. poz. 511) to część opisowa projektu zagospodarowania złoża z uwzględnieniem zamierzonego sposobu eksploatacji, rodzaju kopaliny i warunków geologicznych prowadzenia eksploatacji, zawiera odpowiednio informacje o położeniu i granicach udokumentowanego złoża oraz zasobach złoża wraz z charakterystyką uwarunkowań geograficznych, prawnych i ochrony środowiska wpływających na ograniczenie możliwości eksploatacji złoża lub części złoża i na lokalizację obiektów zakładu górniczego, określenie lokalizacji obiektów zakładu górniczego ograniczających możliwość eksploatacji, a także uzasadnienie granic zamierzonej eksploatacji, przedstawienie sposobu i miejsca składowania nadkładu, **projektowanych filarów ochronnych, ze wskazaniem obiektów objętych ochroną, uzasadnieniem ich granic oraz określeniem warunków ewentualnej eksploatacji złoża objętego filarem ochronnym**. Stosownie natomiast do art. 26 ust. 3 Prawa geologicznego i górniczego, do wniosku o udzielenie koncesji na wydobywanie kopaliny ze złoża dołącza się projekt zagospodarowania złoża, określający wymagania w zakresie racjonalnej gospodarki złożem kopaliny, w szczególności przez kompleksowe i racjonalne wykorzystanie kopaliny głównej i kopaliny towarzyszących, oraz technologii eksploatacji zapewniającej ograniczenie ujemnych wpływów na środowisko. Nie można zatem na tym etapie, dla obszarów wskazanych dopiero do ochrony już wprowadzać prognozowanych kategorii odkształceń terenu, skoro nie są one jeszcze znane. Dopiero po uzyskaniu nowej lub zmianie koncesji oraz wyznaczeniu w złożu filarów ochronnych, wartości takie będą możliwe do określania. Jednak to nie plan miejscowy stanowiący akt prawa miejscowego jest dokumentem właściwym do ustalania takich wartości odkształceń terenu, a stosowane w tym celu dokumenty, takie jak projekt zagospodarowania złoża, koncesja czy plan ruchu zakładu górniczego. Informacje na ten temat powinny być zatem pozyskiwane przez potencjalnych inwestorów z właściwych w tym celów dokumentów, zawierających aktualne dane geologiczne. Zresztą na obowiązek taki wskazał sam autor planu, w § 3 ust. 2 pkt 1 lit. f uchwały.

Ponadto zauważyć należy, że na obszarze objętym planem obowiązuje obecnie koncesja na wydobywanie zasobów złoża „Byczyna”, dla którego ustanowiony jest teren i obszar górniczy. Zatem informacje

o kategoriach odkształceń w związku z prowadzoną w oparciu o obowiązującą koncesję eksploatacją, znajdują się w stosownych dokumentach, i brak jest podstaw do powielania tych informacji w planie miejscowym. Gmina uchwalając plan miejscowy zobowiązana jest natomiast te informacje uwzględnić i przełożyć na stosowne zasady zabudowy i zagospodarowania terenu, zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 9 u.p.z.p., z którego jednoznacznie wynika obowiązek określenia w planie szczególnych warunków zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu, w tym wprowadzenia zakazu zabudowy, jeżeli zaistnieją do tego przesłanki. Tymczasem zawarte w ustaleniach § 3 ust. 2 pkt 1 lit. d i lit. e uchwały wartości kategorii szkód górniczych dla obszarów OF1 i OF2 stanowią jedynie prognozę odkształceń powierzchni, nie potwierdzoną na tym etapie żadnymi decyzjami.

Ponadto wątpliwości budzi fakt wyznaczania obszarów do objęcia ochroną w drodze filarów ochronnych terenów, dla których nie przewiduje się negatywnych oddziaływań związanych z eksploatacją. Jak wynika bowiem z § 3 ust. 2 pkt 1 lit. d „w okresie prognozowanej eksploatacji górniczej, szkody górnicze, dla obszarów OF1 nie wystąpią”.

Organ nadzoru nie znajduje zatem żadnych podstaw prawnych do wprowadzania do aktu prawa miejscowego wartości prognozowanych kategorii szkód górniczych dla obszarów planowanych do objęcia ochroną poprzez ustanowienie w przyszłości filara ochronnego.

Wskazane ustalenia można natomiast odebrać jako próbę wpływu na decyzje organu koncesyjnego, który w oparciu o art. 7 Prawa geologicznego i górniczego, bada zgodności podejmowanych i wykonywanych działań z zapisami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Narzucając bowiem już na tym etapie prognozowane kategorie szkód górniczych, dla terenów, dla których będzie dopiero wydana lub zmieniona koncesja, tak by uwzględniała ona obszary OF1 i OF2, można uznać, że uchwalodawca miejscowy podejmuje za organ koncesyjny decyzje o dopuszczalnych maksymalnych kategoriach szkód górniczych, które w tych terenach mogą wystąpić. Przepis art. 7 ust. 1 Prawa geologicznego i górniczego jednoznacznie wskazuje na wynikające z ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym uprawnienie rady gminy do określania w planie przeznaczenia terenu, nie natomiast do określania dopuszczalnych kategorii szkód górniczych przekładających się na odkształcenia powierzchni terenu wskutek prowadzonej eksploatacji. Zatem gmina, będąc w posiadaniu informacji o występujących na jej obszarze złożach kopaliny, tak winna kształtować rozwiązania przestrzenne – sposoby zagospodarowania terenów, aby minimalizować możliwość wystąpienia konfliktów przestrzennych wynikających ze sprzecznych interesów lub koniecznej ochrony niektórych z nich. W sytuacjach konfliktowych gmina posiada uprawnienia do wprowadzania ograniczeń w zabudowie i dopuszczalnych sposobów zagospodarowania (art. 15 ust. 2 pkt 9 u.p.z.p.), a także do ochrony już występującego zagospodarowania poprzez ustalenie granic obszarów do objęcia ochroną w drodze filarów ochronnych. Żaden ze wskazanych przepisów prawa nie dawał jednak gminie uprawnień do określania prognozowanych kategorii szkód górniczych, w szczególności, że stanowią one będą prawo lokalne.

Tym samym niedopuszczalne było także przyjęcie jako ustaleń planu zapisów § 3 ust. 2 pkt 1 lit. e, określających prognozowane kategorie szkód górniczych dla terenów leżących poza granicami obszarów OF1 i OF2.

Mając na uwadze powyższe, organ nadzoru zobowiązany był stwierdzić nieważność przepisów § 3 ust. 2 pkt 1 lit. d i lit. e uchwały, jako przekraczających kompetencje Rady Miejskiej w Jaworznie wynikające z przepisów art. 7 Prawa geologicznego i górniczego, ingerujących w kompetencje organów koncesyjnych, które zostały określone w Dziale III Prawa geologicznego i górniczego. Podważone regulacje uchwały nie wypełniają także wymogów art. 15 ust. 2 pkt 9 u.p.z.p.

2. W § 3 ust. 2 pkt. 1 lit. f uchwały ustalono, że „działalność inwestycyjną w granicach planu, należy prowadzić z uwzględnieniem aktualnych na moment sporządzania dokumentacji budowlanej, informacji o przewidywanych czynnikach geologiczno – górniczych, dotyczących skutków dokonanej, bieżącej i prognozowanej eksploatacji górniczej, **uzyskiwanych od Przedsiębiorcy Górniczego**”. Niedopuszczalnym jest by w planie miejscowym wskazywać podmiot, od którego należy uzyskiwać informacje o aktualnych warunkach geologiczno - górniczych, szczególnie w sytuacji, gdy pozyskanie takich danych nie jest wymagane obowiązującymi przepisami prawa. Tak sformułowany obowiązek pozbawiony jest bowiem podstawy prawnej, a kwestionowane zapisy uznaje się za nieuzasadnione rozszerzenie kompetencji przedsiębiorcy górniczego. Rada gminy jest natomiast związana granicami przedmiotowymi zakresu planu wyznaczonymi przez ustawę, co oznacza, że samodzielnie określa treść regulacji objętej planem miejscowym wyłącznie w granicach upoważnienia ustawowego zawartego w art. 15 u.p.z.p.

3. Stosownie do przepisu art. 15 ust. 2 pkt 5 u.p.z.p. w planie miejscowym uwzględnia się wymagania wynikające z potrzeb kształtowania przestrzeni publicznych. W badanej uchwale Nr XX/311/2016 w § 3 ust. 1 pkt 8 uchwały dotyczącej zasad ochrony środowiska, przyrody, krajobrazu i krajobrazu kulturowego, Rada Miejska w Jaworznie ustaliła, że dla obszaru oznaczonego na rysunku planu jako „*rejon Rynku w Byczynie, objęty miejskim programem kształtowania przestrzeni publicznych*” należy, przy zagospodarowaniu terenu uwzględniać wytyczne formowania zawarte w programie funkcjonalno – użytkowym „Miasto 7 Rynków”. Jednocześnie, w § 3 ust. 1 pkt 8 lit a – lit. j, wypunktowano które z założeń programu funkcjonalno – użytkowego powinny zostać w szczególności uwzględnione. Przeniesienie do planu miejscowego postulatów gminnego programu kształtowania przestrzeni publicznych i nadanie im rangi prawa lokalnego poprzez ich wprowadzenie do aktu prawa miejscowego rażąco narusza art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483). Zgodnie ze wskazanym przepisem organy samorządu terytorialnego, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. Zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa. Żaden z obowiązujących aktów prawa, w tym w szczególności ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, nie dała radzie gminy uprawnień, do nadawania postanowieniom miejskiego programu funkcjonalno – użytkowego rangi przepisów prawa miejscowego, a to uczyniła Rada Miejska w Jaworznie, wprowadzając do tekstu planu miejscowego postulaty wskazanego programu. Przykładowo, przepisy § 3 ust. 1 pkt 8 lit a i lit. b uchwały stanowią powielenie postanowień pkt. 2.1 „*Programu funkcjonalno – użytkowego dla projektu MIASTO 7 RYNKÓW – wytyczne do zagospodarowania przestrzeni publicznej w Byczynie*”. Z programu jednoznacznie wynika, że zawiera on wytyczne do zagospodarowania przestrzeni publicznych. Chcąc uwzględnić wskazane wytyczne gmina winna przełożyć je na stosowne ustalenia planu poprzez ustalenie zasad zabudowy i zagospodarowania terenu. Tymczasem uchwałodawca nakazał bliżej nieokreślonemu podmiotowi wykonanie czynności zarezerwowanych do zadań gminy w ramach przyjętego programu.

Ponadto, wymienione niżej regulacje planu naruszają także inne przepisy prawa powszechnie obowiązującego.

W § 3 ust. 1 pkt 8 lit a uchwały, Rada Miejska w Jaworznie ustaliła: „*nakazuje się przebudowę skweru w centrum Byczyny na rynek oraz przebudowę ulicy Korczyńskiego na ciąg pieszo – jezdny z atrakcyjną strefą wjazdową, budowę parkingu przy drodze łączącej ulicę Kroczyńskiego i Baranowskiego*”. Zauważyć należy, że wskazany przepis nie określa adresata niniejszego przepisu, nie może być bowiem adresowany do wszystkich właścicieli nieruchomości znajdujących się w wyznaczonym rejonie Rynku w Byczynie, nie ustala tym samym kto byłby zobowiązany do wykonania nakazanych czynności. Istotne naruszenie stanowi także nakazanie przebudowy drogi na ciąg pieszo – jezdny oraz budowę parkingu, bez wskazania terenów pod realizację tych inwestycji. Zgodnie z art. 15 ust.2 pkt. 1 u.p.z.p. tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania powinny być bowiem wydzielone liniami rozgraniczającymi.

Niedopuszczalnym są również zapisy § 3 ust. 1 pkt 8 lit c planu, w których nakazano „*zwiększenie bezpieczeństwa pieszych, rowerzystów i kierowców poprzez utworzenie strefy zamieszkania z pierwszeństwem dla pieszych*”. W miejscu tym należy zauważyć, że rada gminy w zakresie upoważnienia ustawowego wynikającego z art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p. została zobowiązana do określenia zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej. Stosownie natomiast do § 4 pkt 9 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587 – zwanego dalej: rozporządzeniem), ustalenia dotyczące zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej powinny zawierać: określenie układu komunikacyjnego z parametrami oraz klasyfikacją ulic i innych szlaków komunikacyjnych, określenie warunków powiązań układu komunikacyjnego z układem zewnętrznym, wskaźniki w zakresie komunikacji, w szczególności ilość miejsc parkingowych w stosunku do ilości mieszkań lub ilości zatrudnionych albo powierzchni obiektów usługowych i produkcyjnych.

Powyższe przepisy nie dają prawodawcy miejscowemu kompetencji do rozstrzygnięcia - w ramach aktu prawa miejscowego jakim jest miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego – o zasadach ruchu drogowego, w tym do ograniczania prędkości (strefa zamieszkania), czy decydowania o pierwszeństwie ruchu. Zasady ruchu na drogach publicznych, w strefach zamieszkania oraz w strefach ruchu reguluje bowiem ustawa z dnia 20 czerwca 1997 r. *Prawo o ruchu drogowym* (t.j. Dz. U. z 2012 r., poz. 1137 ze zm.).

Również regulacja zawarta w § 3 ust. 1 pkt 8 lit. f uchwały, nakazująca „*uwzględnienie istniejących drzew i w większości ich zachowanie*”, stoi w sprzeczności z obowiązującymi przepisami prawa. Po pierwsze rada

gminy nie wskazała które drzewa winny być zachowane, oraz co należy rozumieć poprzez „większość”. Zasady prawidłowej legislacji wymagają aby przepis prawa materialnego możliwie bezpośrednio i wyraźnie wskazywał kto, w jakich okolicznościach i jak powinien się zachować.

Po drugie zezwolenie na wycięcie drzewa jest decyzją administracyjną zarezerwowaną dla wójta, burmistrza, prezydenta miasta – art. 83a ust. 1 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (t.j. Dz. U. z 2015 r., poz. 1651). Nie należy zatem do kompetencji rady gminy, określanie czy można dokonywać wycinki drzew czy też nie.

Również pozostałe ustalenia zawarte w § 3 ust. 1 pkt 8 uchwały, nie stanowią regulacji planu miejscowego, a jedynie programowe postulaty kształtowania przestrzeni publicznej, odnoszące się do nieprecyzyjnie określonej przestrzeni, jak np. „*strefa wejściowa projektowanego centrum*”, „*stworzenie strefy wejściowej wraz z placami*”, „*na obrzeżach opracowywanego terenu*”. Jak już wskazano wyżej, zgodnie z § 25 ust. 1, w związku z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie *Zasad techniki prawodawczej* (t.j. Dz. U. z 2016 r., poz. 283) przepis prawa materialnego powinien możliwie bezpośrednio i wyraźnie wskazywać kto, w jakich okolicznościach i jak powinien się zachować. Zredagowane w § 3 ust. 1 pkt 8 uchwały przepisy odnoszące się do potrzeb kształtowania przestrzeni publicznych rejonu rynku w Byczynie, nie stanowią zasad jej kształtowania, a jedynie postulaty co do koniecznych do podjęcia działań. O potrzebie stwierdzenia nieważności wskazanych w sentencji rozstrzygnięcia zapisów przesądza jednak fakt, że postanowienia wspomnianego programu funkcjonalno – użytkowego, zostały przez Radę Miejską w Jaworznie, poprzez ich wprowadzenie do planu miejscowego, podniesione do rangi aktu prawa miejscowego, co w świetle cytowanego wcześniej przepisu art. 94 Konstytucji RP jest niedopuszczalne i musi skutkować stwierdzeniem ich nieważności.

4. W § 12 ust. 1 pkt 3 uchwały, dla terenów ZE01 – ZE09, dla terenów zieleni o dużym znaczeniu ekologicznym i krajobrazowym, rada gminy dopuściła „*zalesienia z wyłączeniem obszarów podmokłych i zdrenowanych*”. Po analizie rysunków planu, stanowiących załączniki graficzne do uchwały, organ nadzoru stwierdził, że nie przedstawiono na nich obszarów podmokłych ani zdrenowanych, w granicach terenów ZE. Tym samym ustaleniami § 12 ust. 1 pkt 3 dopuszczono zalesienia z wyjątkiem obszarów, które w części graficznej nie zostały zdefiniowane. Nie wiadomo zatem jakie obszary, w ramach dopuszczenia zawartego we wskazanym przepisie, mogą zostać faktycznie przeznaczone na cele leśne, a jakie nie. Tak zredagowana norma pozostawia dowolność interpretacyjną co do obszarów, które powinny zostać wyłączone z zalesień w ramach terenów ZE. W miejscu tym należy także wyraźnie zauważyć, że stosownie do przepisów art. 14 ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach ( t.j. Dz. U. z 2015 r., poz. 1422) wielkość zalesień, ich rozmieszczenie oraz sposób realizacji określa krajowy program zwiększania lesistości opracowany przez ministra właściwego do spraw środowiska, zatwierdzony przez Radę Ministrów. Grunty przeznaczone do zalesienia określa natomiast miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego. Z powyższych przepisów wynika zatem jasno, że obszary przeznaczone do zalesień powinny być wyraźnie i jednoznacznie przeznaczone na ten cel w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. W badanej uchwale XX/311/2016 uchwałodawca, dopuścił natomiast zalesienia w ramach terenów ZE – zieleni o dużym znaczeniu ekologicznym i krajobrazowym, wyłączając jednocześnie to dopuszczenie dla obszarów, które nie zostały w żaden sposób zobrazowane na rysunku planu, a tekst uchwały nie pozwala na identyfikację ich granic. Wobec powyższego należało stwierdzić naruszenia przepisów art. 14 ustawy o lasach, a także art. 15 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p., który nakazuje obowiązek wydzielenia liniami rozgraniczającymi terenów o różnym przeznaczeniu i równych zasadach zagospodarowania, w tym terenów przeznaczonych na cele leśne. Wskazać należy także na brak powiązania tekstu uchwały z jej częścią graficzną. Przepis art. 16 ust. 1 u.p.z.p. nie pozostawia natomiast wątpliwości, że plan miejscowy to zarówno tekst uchwały jaki i rysunek planu sporządzony na kopii mapy zasadniczej, a w przypadku jej braku na kopii mapy katastralnej. Rysunek ten stanowi nieodłączną część tego aktu prawnego stanowiącego przepis gminny (patrz: orzeczenie z dnia 26 czerwca 2013 r., sygn. akt – II SA/GI 1527/12, publikator: <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>). A zatem treść planu powinna być zgodna z ustaleniami planu zawartymi na jego rysunku. Doprowadzenie do sytuacji w której ustalenia tekstu planu odnoszą się do obszarów, które nie zostały w uchwale zobrazowane, prowadzi do wewnętrznej sprzeczności norm tego aktu, a wobec tego musi skutkować stwierdzeniem nieważności błędnych zapisów.

5. Przepisami § 4 ust. 6 pkt 1 uchwały naruszono art. 64 ust. 3 Konstytucji RP, zgodnie z którym własność może być ograniczona tylko w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim nie narusza ona istoty prawa własności. We wskazanym przepisie, dla terenów zabudowy mieszkaniowej niskiej intensywności MN01 – MN20, ustalono, że „*zagospodarowanie terenu MN20 winno być oparte o jednorodną koncepcję*”

*architektoniczną uwzględniająca kontekst krajobrazowy i ekspozycję terenu z ul. Krakowskiej*". Tak sformułowana norma prawna budzi wątpliwości co do tego, czy istnieje możliwość zagospodarowania pojedynczej działki lub wzniesienia pojedynczego budynku w ramach terenu MN20, skoro nie będzie mógł on być objęty, jako pojedyncza inwestycja „jednorodną koncepcją architektoniczną”, tym bardziej, że teren MN20 został przeznaczony pod budownictwo indywidualne – zabudowę mieszkaniową jednorodziną. Jeżeli natomiast prawodawca chciał wprowadzić ujednoliczoną formę zabudowy, pozwalającą na ekspozycję kontekstu krajobrazowego, dysponował on upoważnieniem zawartym w art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. pozwalającym na określenie stosownych wskaźników i parametrów kształtowania zabudowy. Także przepis art. 15 ust. 2 pkt 3a u.p.z.p. dał radzie gminy mandat do określenia zasad kształtowania krajobrazu, a pkt 2 zobowiązał do określenia zasad ochrony i kształtowania ładu przestrzennego. Uchwalając przedmiotowy plan gmina dysponowała zatem instrumentami pozwalającymi jej na określenie stosownych zasad zagospodarowania zabezpieczających obszar o szczególnym znaczeniu krajobrazowym, na który gmina wskazała w wyjaśnieniach do zawiadomienia. Narzucenie natomiast obowiązku zagospodarowania całego terenu MN20 w oparciu o jednorodną koncepcję architektoniczną, przy jednoczesnym braku ustaleń konkretnych wskaźników i parametrów zabudowy, pozwalających wyróżnić teren MN20 spośród innych terenów MN, a tym samym pozwalających zabezpieczyć jego walory krajobrazowe, jest wykroczeniem poza uprawnienia rady gminy wskazane w wyżej przywołanych przepisach. Wprowadzenie do uchwały powyższego zapisu znacząco ogranicza prawo własności, uniemożliwia bowiem zagospodarowanie nieruchomości leżących w granicach terenu MN20 bez uprzedniego opracowania koncepcji architektonicznej dla całego terenu MN20. Pomimo, że władztwo planistyczne oparte jest na ustawowym umocowaniu do wprowadzania ograniczeń w prawach konstytucyjnie chronionych – art. 3 ust.1 u.p.z.p., to własność może być ograniczona w zakresie w jakim nie narusza to istoty prawa własności, z poszanowaniem zasady proporcjonalności, przez co należy rozumieć zakaz nadmiernej, w stosunku do chronionej własności, ingerencji w strefę praw i wolności jednostki. Ingerencja w strefę prawa własności musi zatem pozostawać w racjonalnej i odpowiedniej proporcji do osiągnięcia celów, dla których ustanawia się określone ograniczenia. Wprowadzone w uchwale ograniczenie dopuszczające możliwość realizacji zabudowy, dopiero po opracowaniu jednorodnej koncepcji architektonicznej dla terenu MN20 powoduje, że nie będzie możliwe zagospodarowanie znajdujących w tym terenie nieruchomości do czasu opracowania jednolitej koncepcji. Kto jest zobowiązany do sporządzenia takiego opracowania niniejszy plan nie ustala, a zatem można przyjąć, że potencjalny inwestor przy realizacji 1 budynku, jest zobowiązany do przedłożenia organowi administracji architektoniczno – budowlanej jednorodnej koncepcji na całość terenu. Uchwałodawca nie ustalił jednak, jak powinien zachować się wskazany organ, gdy równocześnie otrzyma, w ramach toczących się postępowań budowlanych kilka takich koncepcji.

Jednocześnie ustalenie § 4 ust. 6 pkt 1 uchwały, nie koreluje z ustaleniem § 4 ust. 4, w którym ustalono zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu MN20. Uchwałodawca, poprzez narzucenie obowiązku zagospodarowania terenu w oparciu o jednorodną koncepcję architektoniczną, pozbawił bowiem właścicieli nieruchomości prawa do zagospodarowania swoich nieruchomości zgodnie z ustaleniami planu zawartymi w § 4 ust. 4.

Mając na uwadze powyższe, stwierdzić nadużycie przysługujących gminie uprawnień w zakresie ograniczania wykonania prawa własności.

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.

Na konieczność taką wskazuje także art. 28 u.p.z.p., którego przepisy jednoznacznie mówią, że istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, istotne naruszenie trybu jego sporządzania, 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.

W omawianej sprawie, wskazane naruszenie zasad sporządzania planu, dawało organowi nadzoru podstawy do stwierdzenia jedynie częściowej nieważności zapisów uchwały Nr XX/311/2016 Rady Miejskiej w Jaworznie z dnia 30 sierpnia 2016 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenu górniczego „Byczyna” w Jaworznie, w zakresie wskazanym w sentencji rozstrzygnięcia.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje prawo złożenia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach za pośrednictwem organu nadzoru – Wojewody Śląskiego, w terminie 30 dni od jego doręczenia.

z up. WOJEWODY ŚLĄSKIEGO  
Dyrektor Wydziału Infrastruktury

**Bożena Goldamer - Kapala**

**Otrzymują:**

- 1) Rada Miejska w Jaworznie,
- 2) A/a.