



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 14 grudnia 2016 r.

Poz. 6877

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR IFIII.4131.1.132.2016 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 7 grudnia 2016 r.

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

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXII/333/2016 Rady Miejskiej w Jaworznie z dnia 27 października 2016 r. w sprawie *miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego ul. Armii Krajowej w Jaworznie*, w części określonej w:

- § 6 ust. 2;
- § 7 ust. 3.

Uzasadnienie

W dniu 27 października 2016 r. Rada Miejska w Jaworznie podjęła uchwałę Nr XXII/333/2016 w sprawie *miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w rejonie ul. Armii Krajowej w Jaworznie*.

Wojewoda Śląski w dniu 8 listopada 2016 r., otrzymał uchwałę nr XXII/333/2016 celem zbadania jej zgodności z prawem oraz w dniu 3 listopada 2016 r. dokumentację prac planistycznych odzwierciedlającą przebieg postępowania w sprawie uchwalenia miejscowego planu.

W dniu 1 grudnia 2016 r. organ nadzoru wszczął postępowanie nadzorcze o czym poinformował Radę Miejską w Jaworznie.

W odpowiedzi na powyższe zawiadomienie dnia 5 grudnia 2016 r. gmina Jaworzno złożyła wyjaśnienia pismem nr UA-ZP.6721.15.20.2016.

W trakcie prowadzonego postępowania nadzorczego, mającego na celu zbadanie legalności uchwały, organ nadzoru stwierdził, że została ona podjęta z istotnym naruszeniem zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w następującym zakresie.

1. Uchwałą Nr XXII/333/2016, w rozdziale 2, zawierającym *ustalenia obowiązujące dla całego obszaru objętego planem*, Rada Miejska w Jaworznie w § 6 dotyczącym *zasad ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu oraz zasad kształtowania krajobrazu* w ust. 2 zamieściła regulacje w zakresie kształtowania krajobrazu, wprowadzając zasady w zakresie reklam, w tym i ich sytuowania i rodzaju.

Dnia 11 września 2015 r. weszła w życie ustawa z dnia 24 kwietnia 2015 r. *o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu* (tekst jednolity Dz. U. z 2015 r., poz. 774, ze zm.) – zwana dalej *ustawą krajobrazową*. Przepisami art. 7 pkt 3 lit. b wskazanej *ustawy krajobrazowej* w art. 15 *ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* ust. 3 pkt 9, który dopuszczał określanie w planie miejscowym, w zależności od potrzeb, zasad i warunków sytuowania obiektów małej architektury, tablic i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, ich gabarytów, standardów jakościowych oraz rodzajów materiałów budowlanych, z jakich mogą być wykonane. Jednocześnie w art. 12 ust. 3 *ustawy krajobrazowej*, ustawodawca

zastrzegł, że do projektów miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, w stosunku do których podjęto uchwałę o przystąpieniu do sporządzenia lub zmiany planu, nieuchwalonych przez radę gminy do dnia wejścia w życie niniejszej ustawy, stosuje się przepisy dotychczasowe.

Po analizie dokumentacji formalno - prawnej odzwierciedlającej przebieg procedury planistycznej, organ nadzoru stwierdził, że Rada Miejska w Jaworznie w dniu 29 października 2015 r., uchwałą Nr XIII/169/2015, przystąpiła do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w rejonie ul. Armii Krajowej w Jaworznie. Rozpoczęcie procedury planistycznej miało zatem miejsce po wejściu w życie *ustawy krajobrazowej*.

Wobec powyższego, uchwalając miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego przyjęty uchwałą Nr XXII/333/2016, Rada Miejska w Jaworznie zobowiązana była stosować przepisy *ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* zmienione przepisami *ustawy krajobrazowej*. Znowelizowane przepisy ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie przewidują natomiast możliwości regulowania w planie zasad i warunków sytuowania obiektów małej architektury, tablic i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, ich gabarytów, standardów jakościowych oraz rodzaje materiałów budowlanych, z jakich mogą być wykonane.

Tymczasem, w § 6 ust. 2 uchwały, rada gminy zawarła ustalenia dotyczące zasad sytuowania reklam, a także stosowania materiałów do ich wykonania. Jest to - w świetle wyżej przytoczonych przepisów - niedopuszczalne. Normując bowiem przytoczone regulacje Rada Miejska wykroczyła poza przyznane uchwałodawcy kompetencje, którego uprawnienia zostały wyraźnie wskazane w przepisach *ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*.

Ponadto, w miejscu tym należy zauważyć, że *ustawą krajobrazową* wprowadzono do *ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, art. 37a i dalsze, dające radzie gminy instrument w postaci tzw. *uchwały krajobrazowej*, stanowiącej akt prawa miejscowego, w której organ gminy może określić na terenie gminy zasady i warunki sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, ich gabaryty, standardy jakościowe oraz rodzaje materiałów budowlanych, z jakich mogą być wykonane.

Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego nie jest więc aktem prawa właściwym do czynienia tego rodzaju ustaleń.

Zatem organ nadzoru nie mógł zgodzić się ze złożonymi wyjaśnieniami gminy, która upoważnienie do zawarcia ustaleń w zakresie ustaleń dotyczących reklam wywiodła z art. 15 ust. 2 pkt 3a *ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* dotyczącego zasad kształtowania krajobrazu.

2. W § 7 ust. 2 badanej uchwały, Rada Miejska w Jaworznie wskazała, iż w granicach planu określa się obszar, dla którego w złożach kopaliny węgla kamiennego wyznacza się filar ochronny ze względu na teren istniejącej zwartej zabudowy osiedli. Natomiast dla wyżej wskazanego obszaru w § 7 ust. 3 uchwały, określono, że w przypadku podjęcia eksploatacji ruchu zakładu górniczego może być ona dozwolona w sposób zapewniający należyłą ochronę powierzchni ziemi wskazując dla całego obszaru planu wartości dla maksymalnego nachylenia powierzchni, minimalnego promienia krzywizny powierzchni oraz maksymalne odkształcenie poziome powierzchni.

Gmina wskazuje w wyjaśnieniach przesłanych do organu nadzoru, że obszary do objęcia ochroną poprzez wyznaczenie filara ochronnego wynikają z obowiązującego „Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Jaworzna” przyjętego uchwałą Rady Miejskiej w Jaworznie nr IV/17/2015 z dnia 29 stycznia 2015 r., a także, że ustalenia dla obszaru w granicach filara ochronnego dotyczą istniejących złóż węgla kamiennego oraz byłego terenu górniczego zlikwidowanej KWK Jan Kanty. Podkreśla również, że można określić obszary, dla których wyznacza się filary ochronne, w granicach których ruch przyszłego zakładu górniczego może być zabroniony bądź dozwolony tylko w sposób zapewniający należyłą ochronę tych obszarów oraz, że Okręgowy Urząd Górniczy w Katowicach, który ocenia spełnienie przez plan kryteriów określonych w *Prawie geologicznym i górniczym*, nie wniósł zastrzeżeń do przedłożonego do uzgodnienia projektu planu.

Dodatkowo Gmina Jaworzno, podnosi, że ustalenia zawarte w § 7 ust. 3 dla przyszłego ruchu zakładu górniczego wprowadziła opierając się na stanowisku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach zawartym w wyroku z dnia 4 czerwca 2012 r., sygn. Akt II SA/GI 486/12.

Po analizie dokumentacji formalno – prawnej organ nadzoru wyjaśnia, że Okręgowy Urząd Górniczy nie potwierdził słuszności zapisów zawartych w miejscowym planie. W piśmie KAT.512.65.2015, l. dz. 14860/05/2016/Km z dnia 5 maja 2016 r. Okręgowy Urząd Górniczy - w odpowiedzi na pismo Prezydenta Miasta Jaworzna z dnia 25 kwietnia 2016 r. - UA-ZP.6721.15.8.2016, w sprawie uzgodnienia projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w rejonie ul. Armii Krajowej w Jaworznie - poinformował, że ze względu na to, iż obszar objęty wnioskiem usytuowany jest poza terenem górniczym, brak jest podstaw prawnych do uzgodnienia tego projektu.

Odnosząc się do przywołanego przez gminę wyroku należy wskazać, że był on wydany pod rządami *ustawy* z dnia 4 lutego 1994 r. *Prawo geologiczne i górnicze* (Dz. U. z 2005 r., Nr 228, poz. 1947 ze zm.), a zatem nie można tego stanowiska uznać za wiążącego dla obecnego stanu prawnego, gdy obowiązują przepisy ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. *Prawo geologiczne i górnicze* (tekst jednolity Dz. U. z 2016 r., poz. 1131 ze zm.). Dodatkowo należy wskazać, że wyrok w jednej sprawie nie można uznać za ugruntowane stanowisko judykatury.

Należy zauważyć, że Wojewoda Śląski nie kwestionuje możliwości wyznaczenia granic obszaru przeznaczonego do ochrony poprzez wskazanie dla niego granic filarów ochronnych. Jednakże, w ocenie organu nadzoru ustalenia zawarte w treści § 7 ust. 3 planu, określające nieprzekraczalne wielkości odkształceń powierzchni, rażąco naruszają przepis art. 15 ust. 2 pkt 7 *ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, w myśl którego w planie miejscowym określa się obowiązkowo granice i sposoby zagospodarowania terenów lub obiektów podlegających ochronie, ustalonych na podstawie przepisów odrębnych, natomiast nie zasady eksploatacji złoża i wpływu eksploatacji na powierzchnię terenu.

Organ nadzoru wskazuje także, że stosownie do przepisów § 2 rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 24 kwietnia 2012 r. *w sprawie szczegółowych wymagań dotyczących projektów zagospodarowania złóż* (Dz. U. z 2012 r. poz. 511) część opisowa projektów zagospodarowania złóż, z uwzględnieniem zamierzonego sposobu eksploatacji, rodzaju kopaliny i warunków geologicznych prowadzenia eksploatacji, zawiera odpowiednio informacje:

- o położeniu i granicach udokumentowanego złoża;
- 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.**

Tym samym, to etap sporządzania projektu zagospodarowania złoża jest etapem decyzyjnym wskazującym, czy możliwa będzie eksploatacja złoża objętego filarem ochronnym, a jeżeli tak, to na jakich warunkach. Nie jest zatem rolą organu gminy już na etapie sporządzania planu miejscowego podejmować decyzje zarezerwowane dla innych organów, w tym organu koncesyjnego. Plan miejscowy winien zatem wyraźnie wskazać obszary i obiekty do objęcia ochroną poprzez ustanowienia filara ochronnego, a nie warunki na jakich może być prowadzona eksploatacja, leży to bowiem poza uprawnieniami gminy wynikającymi z art. 15 ust. 2 pkt 7 *ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*.

Także przepis art. 15 ust. 2 pkt 9 *ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, dopuszczający określenie w planie szczególnych warunków zagospodarowania terenów oraz ograniczeń w ich użytkowaniu, nie dawał radzie miejskiej takich kompetencji, aby w ramach stanowienia prawa lokalnego określać warunki - nieprzekraczalne wielkości odkształceń nawierzchni - na jakich może być prowadzona w przyszłości eksploatacja złóż. Powyższe przepisy upoważniają jedynie organ stanowiący gminy, do wprowadzenia ograniczeń w zagospodarowaniu terenów, co do których gmina posiada informację o możliwych negatywnych skutkach wynikających z planowanej eksploatacji złóż.

Zatem zapisy § 7 ust. 3 badanego aktu, należy uznać za wykraczające poza kompetencję rady miejskiej wynikającą z art. 15 ust. 2 pkt 7 i pkt 9 *ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*.

Powyższe ustalenia uchwały Nr XXII/333/2016 Rady Miejskiej w Jaworznie w ocenie organu nadzoru przekraczają także kompetencje gminy do ograniczania wykonania prawa własności, w tym własności górniczej.

Rada Miejska w Jaworznie wprowadzając do planu ograniczenia w wydobywaniu kopalin winna mieć na uwadze przepisy rangi konstytucyjnej, a w szczególności art. 64 ust. 3 Konstytucji RP (własność może być ograniczona tylko w drodze ustawy oraz w zakresie, w jakim nie narusza ona istoty prawa własności), a także art. 31 ust. 3 w myśl którego, ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw. Tu należy wskazać na art. 10 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. *Prawo geologiczne i górnicze* (tekst jednolity Dz. U. z 2016 r., poz. 1131 ze zm.), z którego wynika, że prawo własności górniczej (art. 10 ust. 1, 2, 4) przysługuje Skarbowi Państwa. Dlatego też, wprowadzając ograniczenie eksploatacji poprzez ustalenie dla całego obszaru planu nieprzekraczalnych wielkości odkształceń powierzchni, Rada Miejska w Jaworznie przekroczyła upoważnienie do ograniczenia prawa własności w drodze aktu planistycznego. Prawnie wadliwymi ustaleniami są bowiem także te ustalenia, które są wynikiem nadużycia przysługujących gminie uprawnień. Przy kształtowaniu polityki przestrzennej istotne jest bowiem wyważenie interesu publicznego i indywidualnego, tak aby w jak największym stopniu zabezpieczyć potrzeby wspólnoty i jednocześnie w jak najmniejszym stopniu ingerując w 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 *ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, 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.

Zatem akt prawa miejscowego może być objęty stwierdzeniem nieważności 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 XXII/333/2016 Rady Miejskiej w Jaworznie z dnia 27 października 2016 r. w *sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w rejonie ul. Armii Krajowej w Jaworznie*.

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

z up. WOJEWODY ŚLĄSKIEGO
Dyrektor Wydziału Infrastruktury

Bożena Goldamer - Kapala