



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 8 stycznia 2016 r.

Poz. 218

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR IFIIL.4131.1.98.2015

WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 31 grudnia 2015 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. *o samorządzie gminnym* (t.j. Dz. U. z 2015 r., poz. 1515), w związku z art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. *o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* (t.j. Dz. U. z 2015 r., poz. 199, ze zm.),

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XIII/195/2015 Rady Miejskiej w Jaworznie z dnia 26 listopada 2015 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego „Dąb” w Jaworznie – etap I, **w części określonej w :**

- § 5 ust. 7 pkt 2 w zakresie słów: „*w szczególności poprzez określenie nieprzekraczalnych wielkości odkształceń*”;
- § 5 ust. 7 pkt 2 lit. a) i lit. b);
- § 5 ust. 7 pkt 3;
- § 3 ust. 3 w zakresie słów: „*z wyjątkiem przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne,*”;
- § 13 ust. 1 pkt 1 w zakresie słów: „*z wyjątkiem przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne,*”.

Uzasadnienie

W dniu 26 listopada 2015 r. Rady Miejska w Jaworznie podjęła uchwałę w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta „Dąb” w Jaworznie – etap I.

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 2 grudnia br., znak: UA-ZP.6721.10.31.2015, Prezydent Miasta Jaworzna przekazał do organu nadzoru dokumentację prac planistycznych do uchwały Nr XIV/195/2015. Dnia 4 grudnia br. do tutejszego organu wpłynęła uchwała Nr XIV/195/2015.

W dniu 21 grudnia 2015 r. organ nadzoru wszczął postępowanie nadzorcze oraz poinformował Gminę o możliwości złożenia wyjaśnień.

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

1. W § 5 ust. 7 uchwały, Rada Miejska w Jaworznie ustaliła zasady ochrony środowiska w zakresie uwarunkowań wynikających z występowania złóż kopalin, obecnych i przyszłych potrzeb eksploatacji tych złóż, oraz racjonalnego wykorzystywania powierzchni ziemi na terenach eksploatacji złóż. W punkcie 1 wskazanego przepisu prawodawca miejscowy ustalił, iż eksploatacja nie może naruszać przeznaczenia terenu, przy czym wskazał, że w szczególności należy ograniczyć m.in. zmiany ukształtowania terenu i stosunków wodnych, ograniczając w maksymalnym stopniu zakłócenia grawitacyjnego spływu wód oraz powstawanie zalewisk bezodpływowych, a także dopasować planowane odkształcenia terenu do stanu technicznego obiektów budowlanych.

Jednocześnie w punkcie drugim ustalono, na podstawie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Jaworzna, obszary wskazane do ustanowienia filarów ochronnych w złożu kopaliny, oznaczone symbolami OF1, OF2 i OF3 zgodnie z zasięgiem na rysunku planu. Dla wskazanych obszarów w § 5 ust. 7 pkt 2 lit. a, b i c, określono nieprzekraczalne wielkości odkształceń powierzchni, w tym wskazano wartości dla dopuszczalnego nachylenia powierzchni, promienia krzywizny powierzchni oraz odkształceń poziomych powierzchni, do jakich eksploatacja złoża jest dozwolona.

Na wstępie zauważyć należy, że tutejszy organ nie kwestionuje możliwości wyznaczenia granic terenów przeznaczonych do ochrony poprzez wskazanie dla nich granic filarów ochronnych. Jednakże, w ocenie organu nadzoru ustalenia zawarte w treści § 5 ust. 7 pkt 2 lit. a, b i c, określające nieprzekraczalne wielkości odkształceń powierzchni, planu rażąco naruszają przepis art. 15 ust. 2 pkt 7 u.p.z.p., w myśl którego w planie miejscowym określa się obowiązkowo granice i sposoby zagospodarowania terenów lub obiektów podlegających ochronie, ustalonych na podstawie przepisów odrębnych, nie natomiast zasady eksploatacji złoża i wpływu eksploatacji na powierzchnię terenu.

Ponadto tak formułowane normy nie precyzują kto jest ich adresatem, a zatem jaki podmiot został zobligowany do wypełnienia warunków przewidzianych planem. Sformułowanie: „*eksploatacja jest dozwolona tylko w sposób zapewniający należyłą ochronę, w szczególności poprzez określenie nieprzekraczanych wielkości odkształceń*” nie precyzuje, do kogo jest adresowany wskazany warunek, czy do potencjalnego przedsiębiorcy górniczego, planującego podjęcie działalności wydobywczej, czy też do organu koncesyjnego, który udzielając zgody lub odmowy na podjęcie działalności górniczej winien się opierać na wskazanych w planie nieprzekraczalnych wielkościach odkształceń.

W miejscu tym należy wskazać, że plan miejscowy, stosownie do art. 4 ust. 1 u.p.z.p. podejmowany jest w celu ustalenia przeznaczenia terenu, rozmieszczenia inwestycji celu publicznego oraz określenia sposobu zagospodarowania i warunków zabudowy terenu, nie natomiast w celu określenia warunków podejmowania jakiegokolwiek działalności podejmowanej na obszarze objętym planem. To bowiem poprzez ustalenie sposobu zagospodarowania terenu prawodawca miejscowy decyduje o możliwym sposobie zagospodarowania terenu i użytkowania obiektów budowlanych. Powyższe znajduje także swoje odzwierciedlenie w przepisach ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. *Prawo geologiczne i górnicze* (t.j. Dz. U. z 2015 r., poz. 196). Stosowanie do art. 7 cyt. ustawy podejmowanie i wykonywanie działalności określonej ustawą jest dozwolone tylko wówczas, jeżeli nie naruszy ona przeznaczenia nieruchomości określonego w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego oraz w odrębnych przepisach. Przepis ten jednoznacznie wskazuje zatem na wynikające z ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym uprawnienie rady gminy do określania w planie przeznaczenie terenu, nie natomiast do określania dopuszczalnych odkształceń powierzchni terenu wskutek prowadzonej eksploatacji.

W ocenie organu nadzoru niedopuszczalnym jest również narzucanie organowi administracji geologicznej warunków udzielenia koncesji na wydobywanie kopalin w drodze planu miejscowego. Przepis art. 29 ustawy *Prawo geologiczne i górnicze* wyraźnie wskazuje, że jeżeli zamierzona działalność górnicza sprzeciwia się interesowi publicznemu, w szczególności związanemu z bezpieczeństwem państwa lub ochroną środowiska w tym z racjonalną gospodarką złożami kopalin, **bądź uniemożliwiłaby wykorzystanie nieruchomości zgodnie z ich przeznaczeniem określonym przez miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego lub przepisy odrębne, organ koncesyjny odmawia udzielenia koncesji.**

Zatem to organ koncesyjny, na podstawie **przeznaczenia terenu** określonego w planie miejscowym podejmuje decyzję czy udzielić koncesji oraz na jakich warunkach. Nie jest zatem rolą rady gminy decydować na jakich warunkach eksploatacja może być prowadzona i narzucać tych warunków organom koncesyjnym, w sytuacji w której ustawodawca zastrzegł decyzyjność w tej sprawie administracji geologicznej.

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 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.** 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. Plan miejscowy winien zatem wyraźnie wskazać obszary i obiekty do objęcia ochroną poprzez ustanowienie filara ochronnego, co słusznie uczynił prawodawca miejscowy w § 5 ust. 7 pkt 2, jednakże ustalenia warunków na jakich może być prowadzona eksploatacja leży poza uprawnieniami gminy wynikającymi z art. 15 ust. 2 pkt 7 u.p.z.p.

Także przepis art. 15 ust. 2 pkt 9 u.p.z.p., dopuszczający określenie w planie szczególnych warunków zagospodarowania terenów oraz ograniczeń w ich użytkowaniu, nie dawał radzie gminy 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.

Zapisy § 5 ust. 7 pkt 2 lit. a, b i c badanego aktu należy zatem uznać za wykraczające poza kompetencję rady gminy wynikającą z art. 15 ust. 2 pkt 7 i pkt 9 u.p.z.p.

Powyższe ustalenia uchwały Nr XIV/195/2015 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 kopaliny 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 cyt. *Prawa geologicznego i górniczego*, z którego wynika, że prawo własności górniczej (art. 10 ust. 1, 2, 4) przysługuje Skarbowi Państwa. Prawo to jest realizowane zarówno poprzez ustanawianie dla innych podmiotów praw do wydobywania kopaliny, realizowanych w formie koncesji i pobierania z tego tytułu opłat koncesyjnych jak i odmowę udzielenia koncesji.

Dlatego też wprowadzając ograniczenie eksploatacji poprzez ustalenie nieprzekraczalnych wielkości odkształceń powierzchni, skutkujące ograniczeniem prawa do wydania koncesji bądź ustaleniem jej warunków, Rada Miejska w Jaworznie przekroczyła upoważnienie do ograniczenia prawa własności w drodze aktu planistycznego. Prawnie wadliwymi ustaleniami są bowiem nie tylko te, które naruszają prawo, ale także te, 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 właścicieli nieruchomości.

Nieuzasadnianym jest także w ocenie organu nadzoru zawarte w § 5 ust. 7 pkt 3 odstępstwo dopuszczające niewyznaczanie filarów ochronnych w obszarze OF2 w zakresie zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej w terenach MN i MU, jeżeli wpływy eksploatacji na powierzchnię nie przekroczą odkształceń o którym mowa w pkt 2 lit.b. Jeżeli bowiem uchwałodawca wyznaczył w planie obszary, które należy chronić przez skutkami eksploatacji górniczej poprzez ustanowienie filarów ochronnych, i w których to terenach wskazał maksymalne dopuszczalne odkształcenia powierzchni, to znaczy, że wskazując te obszary do ochrony, przedłożył interes

społeczny ponad ustawową ochronę złożeń, wynikającą z art. 125 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (t.j. Dz. U. z 2013 r., poz. 1232, ze zm.). Poprzez wskazane zapisy Rada Miejska w Jaworznie dopuściła natomiast odstępianie od ustalonej planem ochrony terenów MN i MU leżących w granicach obszaru OF2, jeżeli wpływy eksploatacji na powierzchnię nie przekroczą odkształceń, o których mowa w pkt 2 lit. b. Powyższe jest wewnętrznie sprzeczne, gdyż we wskazanym przepisie § 5 ust. 7 pkt 2 lit. b uchwałodawca ustalił ochronę polegającą na nieprzekraczaniu wskazanych odkształceń terenu w obszarze OF2., jednocześnie ustalając w pkt 3, że jeżeli wartości te nie zostaną przekroczone, to ochrony w postaci wyznaczenia filara ochronnego stosować nie trzeba. Nie jest zatem jasne, kiedy warunek, o którym mowa w pkt 3 zostanie spełniony, bowiem w jest on wymagany każdorazowo (pkt 2 lit.b) przy podejmowaniu działalności górniczej.

Takie formułowanie ustaleń prawa miejscowego rażąco narusza zasady sporządzania planu miejscowego, w szczególności przepis art. 15 ust. 2 pkt 7 u.p.z.p., który wyraźnie wskazuje na obowiązek określenia granic i sposobu zagospodarowania terenów podlegających ochronie.

2. W § 3 ust. 3 uchwały, Rada Miejska w Jaworznie ustaliła, iż „w każdym terenie, z wyjątkiem przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne”, dopuszcza się m.in. dojścia dojazdów, zieleni urządzonej, obiekty małej architektury. W § 13 ust. 1 pkt 1 uchwały dopuszczono również „w każdym terenie, z wyjątkiem przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne” sytuowanie infrastruktury technicznej. Analizując przedmiotowe przepisy uchwały Nr XIV/195/2015 wątpliwości organu nadzoru wzbudziły zapisy stanowiące, iż *dopuszcza się w każdym terenie, za wyjątkiem przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne*. Z tak sformułowanego przepisu nie wynika bowiem jasno, czy uchwałodawca miał na myśli możliwość realizacji wskazanych obiektów na wszystkich gruntach za wyjątkiem gruntów leśnych przeznaczonych na cele nieleśne, czyli gruntach już „odlesionych”, czy też chciał zakazać lokalizacji tych obiektów na gruntach, które wymagałyby przeprowadzenia procedury odlesienia.

Takie redagowanie przepisów jest prawnie niedopuszczalne. Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, stanowiąc akt prawa miejscowego, nie może wprowadzać norm dezinformujących. Wobec powyższego tutejszy organ zobowiązany był stwierdzić naruszenie przepisu § 25 ust. 1, w związku z § 143 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2002 r., Nr 100, poz. 908). Stosownie do wskazanej normy prawnej przepis prawa materialnego powinien bowiem możliwie bezpośrednio i wyraźnie wskazywać kto, w jakich okolicznościach i jak się powinien zachować.

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.

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, w wskazane naruszenia zasad sporządzania planu, dawały organowi nadzoru podstawę do stwierdzenia jedynie częściowej nieważności zapisów uchwały Nr XIV/195/2015 Rady Miejskiej w Jaworznie z dnia 26 listopada 2015 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego „Dąb” w Jaworznie – etap I, 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

Otrzymuje:

1. Rada Miejska w Jaworznie
- za zwrotnym potwierdzeniem odbioru
2. A/a.