



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 27 grudnia 2022 r.

Poz. 8819

ROZSTRZYGNĘCIE NADZORCZE NR IFIII.4131.1.82.2022 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 22 grudnia 2022 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. *o samorządzie gminnym* (Dz. U. z 2022 r. poz. 559, 583, 1005, 1079 i 1561) i art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. *o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* (Dz. U. z 2022 r. poz. 503, 1846 i 2185 – zwana dalej *upzp*)

stwierdzam nie ważność

uchwały Rady Miejskiej w Jaworznie Nr XLVIII/632/2022 z dnia 24 listopada 2022 r. *w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla kolektora ogólnospławnego DN1800 „Lonty” w Jaworznie* (Dz. Urz. Woj. Śl. z 2022 r. poz. 7529) **w części zawartej w § 8 ust. 6 pkt 2.**

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 24 listopada 2022 r. Rada Miejska w Jaworznie podjęła uchwałę Nr XLVIII/632/2022 *w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla kolektora ogólnospławnego DN1800 „Lonty” w Jaworznie.*

Stosownie do przepisu art. 90 ust. 1 *ustawy o samorządzie gminnym* w związku z art. 20 ust. 2 *upzp*, organ nadzoru w dniu 25 listopada 2022 r. otrzymał uchwałę Nr XLVIII/632/2022 oraz w dniu 1 grudnia 2022 r. dokumentację prac planistycznych odzwierciedlającą przebieg postępowania w sprawie uchwalenia miejscowego planu, celem zbadania zgodności tej uchwały z prawem.

W dniu 15 grudnia 2022 r. organ nadzoru wszczął postępowanie nadzorcze oraz poinformował Gminę o możliwości złożenia wyjaśnień.

Pismem z dnia 20 grudnia 2022 r. znak: UA-ZP.6721.1.5.2021, gmina złożyła wyjaśnienia w zakresie zarzutów wskazanych w zawiadomieniu o wszczęciu postępowania nadzorczego.

W trakcie prowadzonego postępowania nadzorczego, mającego na celu zbadanie legalności uchwały, organ nadzoru stwierdził, że uchwała Nr XLVIII/632/2022 została podjęta z istotnym naruszeniem przepisów prawa w następującym zakresie:

W § 8 ust. 6 uchwały, ustalono zasady ochrony środowiska wynikające z położenia całego obszaru planu w granicach udokumentowanych złóż węgla kamiennego „Jaworzno”.

W § 8 ust. 6 pkt 2 lit. a i b uchwały, zawarto szereg ustaleń chroniących tereny i ich mieszkańców przed negatywnymi skutkami eksploatacji górniczej. Zgodnie z tymi regulacjami wprowadzono wytyczne dla przedsiębiorcy górniczego, wskazując, że prowadząc eksploatację należy ograniczać zmiany ukształtowania terenu i stosunków wodnych, w maksymalnym stopniu zmniejszając zagrożenia związane z zakłóceniem lub brakiem grawitacyjnego spływu wód tak, aby nie spowodować powstawania zalewisk bezodpływowych oraz podtopień, a także dostosować planowane odkształcenia terenu do stanu technicznego obiektów budowlanych tak, aby nie spowodować zagrożeń związanych z ich użytecznością techniczno-funkcjonalną.

Unormowania § 8 ust. 6 pkt 2 lit. a i b uchwały nie mogą stanowić ustaleń miejscowego planu, a tym samym wykraczają poza kompetencje rady gminy wynikające z art. 15 *upzp*.

W wyjaśnieniach gmina wskazuje między innymi, że: *zapisy uchwały zostały wyprowadzone z art. 15 ust. 2 pkt 3 upzp, który brzmi: „W planie miejscowym określa się obowiązkowo (...) zasady ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu kulturowego”. O potrzebach ochrony środowiska w dokumentach planistycznych mowa w szczególności w art. 71, 72, 73 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 2556). Kwestionowane zapisy uchwały nie dotyczą szczegółowych przedsięwzięć przedsiębiorcy górniczego tylko mówią dość ogólnikowo o tym, że eksploatacja powinna ograniczyć oddziaływanie na powierzchnię i obiekty budowlane. Pozostaje to w zgodności z innymi powszechnie obowiązującymi przepisami prawa i zmierza do uzyskania zrównoważonego rozwoju. Wydobywanie złóż kopaliny jest tylko jednym z celów publicznych, który musi być pogodzony z wieloma innymi celami i zadaniami. Przedsiębiorca górniczy ma obowiązek zapobiegać oddziaływaniom na powierzchnię, które mają prawo wystąpić i występują. Powstałe w ich wyniku szkody przedsiębiorcy jest zobowiązany zlikwidować. Tak oddziaływania jak i szkody nie mogą być dowolne. Nie może być zgody gminy na pozbawioną ograniczeń dewastację przestrzeni.*

Wojewoda nie podziela stanowiska przedstawionego przez gminę w złożonych wyjaśnieniach, że rada gminy posiada uprawnienia do zamieszczenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego wytycznych dla przedsiębiorcy górniczego w zakresie sposobu prowadzenia eksploatacji, które gmina wywiodła z art. 15 ust. 2 pkt 3 *upzp* oraz art. 71, 72, 73 ustawy *Prawo ochrony środowiska*.

W myśl art. 15 ust. 2 pkt 7 *upzp* w planie miejscowym określa się obowiązkowo granice i sposoby zagospodarowania terenów lub obiektów podlegających ochronie, ustalonych na podstawie przepisów odrębnych. Także przepis art. 15 ust. 2 pkt 9 *upzp*, 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 na jakich może być prowadzona w przyszłości eksploatacja. Powyższe przepisy upoważniają jedynie organ stanowiący gminy, do wprowadzenia ustaleń dotyczących zagospodarowania terenów, co do których gmina posiada informację o możliwych negatywnych skutkach wynikających z planowanej eksploatacji złóż.

Uprawnień takich nie dawał gminie również przepis art. 15 ust. 2 pkt 3 *upzp*, w związku z § 4 pkt 3 rozporządzenia wykonawczego do ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. z 2003 r., Nr 164, poz. 1587), który to przepis wyraźnie wskazuje jak należy redagować unormowania planu w zakresie ochrony środowiska, wskazując na nakazy, zakazy, dopuszczenia i ograniczenia w zagospodarowaniu terenów, natomiast nie zasady eksploatacji złoża i wpływu eksploatacji na powierzchnię terenu.

Gmina nie ma nieograniczonych możliwości i może działać tylko i wyłącznie w zakresie udzielonego jej upoważnienia i posiadanych kompetencji. Uprawnienia takie nie wynikają natomiast z zacytowanych przepisów ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (art. 15 ust. 2 pkt 7 czy pkt 9), nie mają także umocowania w art. 71, 72 i 73 ustawy *Prawo ochrony środowiska*. Zatem Rada Gminy nie jest w tym zakresie upoważniona, skoro inne przepisy zastrzegają rozstrzygnięcia dotyczącego sposobu prowadzenia eksploatacji dla organu koncesyjnego (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z 14 lutego 2022 r. sygn. akt II SA/Gl 1520/21).

Zgodnie z art. 108 ust. 2 pkt 2 lit. b, f, g i h ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. *Prawo geologiczne i górnicze* (Dz. U. z 2022 r. poz. 1072, 1261, 1504 i 2185 – zwana dalej *upgg*), szczegółowe przedsięwzięcia, które winny być zapewnione przez przedsiębiorcę górniczego, reguluje plan ruchu zakładu górniczego. Wskazanymi wyżej ustaleniami planu miejscowego rada gminy przekroczyła więc swoje uprawnienia, czym naruszyła zasady jego stanowienia. Bowiernie ustalenia dotyczące warunków jakie należy spełnić planując eksploatację złoża mogą być nakładane przez właściwe organy nadzoru górniczego w drodze decyzji – zgodnie z art. 108 ust. 11 *upgg*, a nie przez radę gminy w drodze uchwały w sprawie planu miejscowego. Plan ruchu zakładu górniczego sporządza się z uwzględnieniem między innymi projektu zagospodarowania złoża, który musi uwzględniać przepisy rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 24 kwietnia 2012 r. w sprawie *szczególne wymagania dotyczące projektów zagospodarowania złóż* (Dz. U. z 2012 r. poz. 511). Zgodnie z § 2 tego rozporządzenia 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;
- 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, a następnie plan ruchu zakładu górniczego jest tym dokumentem, który decyduje o warunkach, zgodnie z jakimi będzie możliwa eksploatacja złoża. Plan ruchu zakładu górniczego opiniowany jest przez wójta gminy według kryterium braku naruszeń przeznaczenia lub sposobu korzystania z nieruchomości, a opinia dołączana jest do wniosku o zatwierdzenie planu ruchu (art. 108 ust. 6b., ust. 9 pkt 3 *upgg*).

Reasumując, przepisy art. 15 ust. 2 *upzp* wskazują na obligatoryjne elementy miejscowego planu, ust. 3 fakultatywne uregulowania, które można wprowadzić do ustaleń miejscowego planu w zależności od potrzeb. O ile bowiem przepisy art. 15 ust. 2 pkt 7 i 9 *upzp* upoważniają radę gminy do wprowadzania szczególnych warunków zagospodarowania terenów oraz ograniczeń w ich użytkowaniu, co do których gmina posiada informacje o możliwych negatywnych skutkach wynikających z planowanej eksploatacji, o tyle warunki i sposób prowadzenia eksploatacji zarezerwowane zostało właściwym organom nadzoru górniczego. Jak już wskazano uprawnień takich nie dawał gminie również przepis art. 15 ust. 2 pkt 3 *upzp*.

Zatem unormowania § 8 ust. 6 pkt 2 lit. a i b uchwały, należy uznać za wykraczające poza kompetencje rady gminy wynikające z art. 15 ust. 2 pkt 3, 7 i 9 *upzp*, a tym samym za istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego.

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.

Po wyeliminowaniu części ustaleń planu, uchwała Rady Miejskiej w Jaworznie Nr XLVIII/632/2022 z dnia 24 listopada 2022 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla kolektora ogólnospławnego DN1800 „Lonty” w Jaworznie, może funkcjonować w obrocie prawnym, a zatem, stwierdzenie nieważności uchwały jedynie w części określonej w sentencji rozstrzygnięcia nadzorczego, jest uzasadnione.

Stwierdzenie nieważności uchwały wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia Radzie Miejskiej w Jaworznie rozstrzygnięcia nadzorczego.

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
Zastępca Dyrektora Wydziału Infrastruktury

Aleksandra KroczeK

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 wiarygodny odpis pełnomocnictwa.