



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 13 lipca 2016 r.

Poz. 4016

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR IFIII.4131.1.89.2016 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 8 lipca 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, poz. 778),

stwierdzam nieważność

uchwały Nr 244/XIX/16 Rady Miasta Żory z dnia 2 czerwca 2016 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Żory, **w części określonej w :**

- § 4 ust. 1 pkt 10 oraz na rysunku planu, stanowiącym załącznik nr 1 do uchwały Nr 244/XIX/16 w zakresie oznaczenia „granice filarów ochronnych w złożu”.
- § 6 ust. 2 pkt 18 lit. c;
- § 6 ust. 3 pkt 1 lit. f;
- § 6 ust. 3 pkt 2 lit. e;
- § 6 ust. 3 pkt 4 lit. g;
- § 6 ust. 3 pkt 5 lit. g;
- § 6 ust. 3 pkt 6 lit. g;
- § 6 ust. 3 pkt 7 lit. j;
- § 6 ust. 3 pkt 8 lit. f;
- § 6 ust. 3 pkt 10 lit. d;
- § 6 ust. 3 pkt 11 lit. e;
- § 6 ust. 3 pkt 12 lit. e;
- § 14 pkt 4;
- § 14 pkt 5;
- § 14 pkt 6 w zakresie słów: „pkt 1 lit. f, pkt 2 lit. e, pkt 4 lit. h, pkt 5 lit. g, pkt 6 lit. g; pkt 7 lit. j, pkt 8 lit. f, pkt 12 lit. e”;

Uzasadnienie

W dniu 2 czerwca 2016 r. Rady Miasta Żory podjęła uchwałę 244/XIX/16 w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Żory. Stosownie do przepisu art. 20 ust. 2 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o *planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* (zwanej dalej u.p.z.p.) w dniu 8 czerwca 2016 r. Prezydent Miasta Żory przekazał organowi nadzoru wymienioną na wstępie uchwałę w celu zbadania jej

zgodności z przepisami prawa oraz dokumentację prac planistycznych odzwierciedlającą przebieg postępowania w sprawie uchwalenia miejscowego planu.

W dniu 30 czerwca 2016 r. organ nadzoru wszczął postępowanie nadzorcze oraz poinformował Gminę o możliwości złożenia wyjaśnień.

Pismem z dnia 04 lipca 2016 r. znak BRM.0711.22.2016 Przewodniczący Rady Miasta Żory złożył wyjaśnienia odnoszące się do wskazanych w zawiadomieniu nieprawidłowości,

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru stwierdził, że została ona podjęta z istotnym naruszeniem prawa.

- 1) W § 6 ust. 3 pkt 1 lit. f; § 6 ust. 3 pkt 2 lit. e; § 6 ust. 3 pkt 4 lit. g; § 6 ust. 3 pkt 5 lit. g; § 6 ust. 3 pkt 6 lit. g; § 6 ust. 3 pkt 7 lit. j; § 6 ust. 3 pkt 8 lit. f; § 6 ust. 3 pkt 10 lit. d; § 6 ust. 3 pkt 11 lit. e; § 6 ust. 3 pkt 12 lit. e. badanej uchwały Rada Miasta Żory ustaliła zakaz podziemnej eksploatacji surowców mogącej powodować deformacje terenów.

Zgodnie z art. 125 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. *Prawo ochrony środowiska* (tekst jednolity, Dz. U. z 2016 r., poz. 672, ze zm.) złoża kopalin podlegają ochronie polegającej na racjonalnym gospodarowaniu ich zasobami oraz kompleksowym wykorzystaniu kopalin, w tym kopalin towarzyszących. Jednocześnie art. 126 wyżej cytowanej ustawy wskazuje obowiązek prowadzenia eksploatacji przy zastosowaniu środków ograniczających szkody w środowisku, niezbędnych do ochrony zasobów złoża, **jak również do ochrony powierzchni ziemi** oraz wód powierzchniowych i podziemnych oraz rekultywację terenów poeksploatacyjnych i przywracanie do stanu właściwego innych elementów przyrodniczych. Wymogi bezpieczeństwa prowadzonej eksploatacji ustala również ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. *Prawo geologiczne i górnicze* (tekst jednolity: Dz. U. z 2015 r., poz. 196 ze zm.). Z powyższych aktów wynika ponadto, że do wniosku o udzielenie koncesji na wydobywanie kopalin należy dołączyć projekt zagospodarowania złoża (art. 26 ust. 3 ustawy *Prawo geologiczne i górnicze*). W myśl natomiast § 1 ust. 1 rozporządzenia z dnia 24 kwietnia 2012 r. w *sprawie szczegółowych wymagań dotyczących projektów zagospodarowania złóż* (Dz. U. z 2012 r. poz. 511) projekt zagospodarowania złoża w granicach projektowanego obszaru górniczego powinien określać między innymi działania niezbędne w zakresie ochrony środowiska, w tym technologię eksploatacji zapewniającą ograniczenie ujemnych wpływów na środowisko. Wobec powyższego nie jest przedmiotem planu miejscowego określać ograniczenia w eksploatacji złoża celem ochrony środowiska, poprzez uzależnianie możliwości wydobywania od możliwych wystąpień deformacji terenu. Ponadto przyjęcie takich ustaleń planu przez Radę Miasta Żory, w znaczący sposób ogranicza, a także może prowadzić do całkowitego braku możliwości eksploatacji złoża położonego w granicach przedmiotowego planu miejscowego, co stoi w sprzeczności do art. 125 *Prawa ochrony środowiska*. Ponadto zgodnie z ustawą z dnia 6 lipca 2001 r. *o zachowaniu narodowego charakteru strategicznych zasobów naturalnych kraju* (Dz. U. Nr 97, poz. 1051 ze zm.) złoża kopalin stanowią strategiczne zasoby naturalne kraju, które należy użytkować zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju. Wobec powyższego zakazy eksploatacji złóż wprowadzone ustaleniami § 6 ust. 3 pkt 1 lit. f; § 6 ust. 3 pkt 2 lit. e; § 6 ust. 3 pkt 4 lit. g; § 6 ust. 3 pkt 5 lit. g; § 6 ust. 3 pkt 6 lit. g; § 6 ust. 3 pkt 7 lit. j; § 6 ust. 3 pkt 8 lit. f; § 6 ust. 3 pkt 10 lit. d; § 6 ust. 3 pkt 11 lit. e; § 6 ust. 3 pkt 12 lit. e. badanej uchwały naruszają przepisy wyżej przytoczonych aktów prawa, tj.: *Prawa ochrony środowiska, Prawa geologicznego i górniczego, Rozporządzenia w sprawie szczegółowych wymagań, jakim powinny odpowiadać projekty zagospodarowania złóż*, które to akty regulują warunki i zasady prowadzenia wydobywania kopalin w oparciu o stosowne koncesje, przy zapewnieniu powszechnego bezpieczeństwa.

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.

Powyższe potwierdza również Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach w przywołanym już wyżej orzeczeniu – sygn. akt II SA/GL 363/12; „*Rada gminy w drodze aktu prawa miejscowego nie jest zatem władna wprowadzać jakichkolwiek wymogów na użytek udzielania koncesji, a jedynie przewidując jej udzielenie w przyszłości oraz uwzględniając skutki prowadzonej w przeszłości eksploatacji górniczej, wprowadzić szczególne warunki zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu, w tym zakaz zabudowy – a nie odwrotnie (...). Taki zakres upoważnienia wynika bowiem z treści art. 15 ust. 2 pkt 9 ustawy o planowaniu.*”

Mając zatem powyższe na uwadze organ nadzoru postanowił stwierdzić nieważności zapisów § 6 ust. 3 pkt 1 lit. f; § 6 ust. 3 pkt 2 lit. e; § 6 ust. 3 pkt 4 lit. g; § 6 ust. 3 pkt 5 lit. g; § 6 ust. 3 pkt 6 lit. g; § 6 ust. 3 pkt 7 lit. j; § 6 ust. 3 pkt 8 lit. f; § 6 ust. 3 pkt 10 lit. d; § 6 ust. 3 pkt 11 lit. e; § 6 ust. 3 pkt 12 lit. e. uchwały Nr 244/XIX/16.

Jednocześnie wobec stwierdzenia nieważności wskazanych powyżej ustaleń dotyczących zakazu podziemnej eksploatacji surowców należało także stwierdzić nieważność § 14 pkt 6 w zakresie słów: pkt 1 lit. f, pkt 2 lit. e, pkt 4 lit. h, pkt 5 lit. g, pkt 6 lit. g; pkt 7 lit. j, pkt 8 lit. f, pkt 12 lit. e, który odsyła do tych ustaleń.

Także w przypadku ustalenia § 14 pkt 4 o treści: „ustala się granice filarów ochronnych złóż węgla kamiennego dla terenów zabudowanych i przeznaczonych pod zabudowę, oznaczone na rysunku planu” oraz § 14 pkt 5 o treści: „w granicach filarów ochronnych, o których mowa w pkt 4 eksploatacja górnicza nie może powodować deformacji terenu” oraz § 4 ust.1 pkt 10 o treści: „granice filarów ochronnych w złożu kopaliny” Rada Miasta Żory przekroczyła swoje kompetencje.

Organ nadzoru wskazuje, że stosownie do przepisów § 2 rozporządzenia Ministra Środowiska w sprawie *szczegółowych wymagań dotyczących projektów zagospodarowania złóż* 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. W zakresie wyznaczenia filara ochronnego kompetencją gminy jest jedynie wskazanie obszarów lub obiektów podlegających ochronie – zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 7 u.p.z.p. dla których zasady mogą być regulowane poprzez nakazy, zakazy, dopuszczenia i ograniczenia - § 4 pkt 7 Rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003r. w sprawie *wybranego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego* (Dz. U. Nr 164, poz. 1587). Chcąc zatem określić zasady ochrony obiektu lub obszarów przed ewentualnymi skutkami eksploatacji gmina winna te obszary wyznaczyć i wprowadzić dla nich stosowne zapisy regulujące ich ochronę. Rada Miasta Żory nie posiada natomiast prawnego upoważnienia dla określania **granicy filara ochronnego**.

Ponadto przepisy art. 15 ust. 2 pkt 9 u.p.z.p. upoważniają organ stanowiący gminy, do wprowadzenia ograniczeń w zagospodarowaniu terenów, co do których gmina posiada informację o możliwych negatywnych skutkach wynikających z planowanej eksploatacji złóż. Korzystając ze swoich kompetencji rada gmina może ustalać sposoby zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu, w tym zakaz zabudowy.

Mając zatem powyższe na uwadze organ nadzoru postanowił stwierdzić nieważności zapisów § 4 pkt 10, §14 pkt oraz § 14 pkt 5, a także nieważności rysunku planu w zakresie przedstawionych graficznie „*granicy filarów ochronnych w złożu*” uchwały Nr 244/XIX/16 w części wskazanej w sentencji rozstrzygnięcia.

- 2) W § 6 ust.2 pkt 18 lit. c badanej uchwały Rada Miasta Żory ustaliła, że dla terenów leśnych (ZL) dopuszczalne jest przeznaczenie określone jako: „sieci, obiekty i urządzenia infrastruktury technicznej”.

Stosownie do przepisów art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (tekst jednolity Dz.U. z 2015 r., poz. 909 ze zm. zwanej dalej ustawą o ochronie gruntu). gruntami leśnymi są grunty:

1. określone jako lasy w przepisach o lasach;
2. zrekultywowane dla potrzeb gospodarki leśnej;
3. pod drogami dojazdowymi do gruntów leśnych.

W myśl przepisów ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach (tekst jednolity Dz.U. z 2015 r., poz. 2100 ze zm.) lasem jest grunt:

1. o zwartej powierzchni co najmniej 0,10 ha, pokryty roślinnością leśną (uprawami leśnymi) - drzewami i krzewami oraz runem leśnym - lub przejściowo jej pozbawiony:

a.przeznaczony do produkcji leśnej lub

b.stanowiący rezerwat przyrody lub wchodzący w skład parku narodowego albo

c.wpisany do rejestru zabytków;

2. związany z gospodarką leśną, zajęty pod wykorzystywane dla potrzeb gospodarki leśnej: budynki i budowle, urządzenia melioracji wodnych, linie podziału przestrzennego lasu, drogi leśne, tereny pod liniami energetycznymi, szkółki leśne, miejsca składowania drewna, a także wykorzystywany na parkingi leśne i urządzenia turystyczne.

Zatem szeroko rozumiana infrastruktura techniczna dopuszczona przepisami § 6 ust.2 pkt 18 badanej uchwały, nie stanowi lasu w rozumieniu wskazanych wyżej przepisów.

Stosownie natomiast do przepisów art. 7 ust. 1 oraz art. 7 ust. 2 pkt 2 i pkt 5 ustawy o ochronie gruntów **przeznaczenie na cele nieleśne** gruntów leśnych stanowiących własność Skarbu Państwa – **wymaga uzyskania zgody** Ministra właściwego do spraw środowiska lub upoważnionej przez niego osoby, a pozostałych gruntów leśnych - **wymaga uzyskania zgody** marszałka województwa wyrażanej po uzyskaniu opinii izby rolniczej. Jednocześnie przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne, wymagającego zgody, dokonuje się w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, sporządzonym w trybie określonym w przepisach o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Stosownie do przepisów 15 ust. 2 pkt 4 u.p.z.p. o ww. zgodę występuje się w toku procedury sporządzania projektu planu na etapie uzyskiwania uzgodnień i opinii (art. 17 pkt 6 lit. c u.p.z.p.).

Tym samym chcąc dopuścić możliwości realizacji infrastruktury technicznej na terenach lasów, gmina winna była uzyskać najpierw stosowne zgody i wyznaczyć liniami rozgraniczającym tereny, które przeznacza na cele infrastruktury technicznej. Niedopuszczalnym jest bowiem ustalenie możliwości realizacji infrastruktury technicznej na terenach lasów bez odlesienia tych terenów. W ramach przeznaczenia leśnego mogą być bowiem realizowane tylko te inwestycje, które przewidują przepisy ustawy o lasach. Wobec powyższego należało orzec jak w sentencji.

W myśl art. 85 i 86 ustawy o samorządzie gminnym wojewoda sprawuje nadzór nad działalnością gminną na podstawie kryterium zgodności z prawem. Na podstawie 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. 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. Zgodnie bowiem z art. 28 ustawy istotne naruszenie zasad sporządzania studium lub planu miejscowego powoduje nieważność uchwały rady gminy w całości lub w części.

W omawianej sprawie, wskazane naruszenie zasad sporządzania planu, dawało organowi nadzoru podstawy do stwierdzenia **częściowej** nieważności uchwały Nr 246/XIX/16 Rady Miasta Żory z dnia 2 czerwca 2016 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla północno – wschodniej części miasta Żory.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga 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 Miasta Żory,
- 2) A/a.