



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 7 października 2015 r.

Poz. 5086

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR IFIII.4131.1.67.2015 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 2 października 2015 r.

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity Dz. U. z 2013 r., poz. 594 ze zm.) w związku z art. 28 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (tekst jednolity Dz. U. z 2015 poz. 199 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Rady Miasta Mysłówice nr XII/187/15 z dnia 27 sierpnia 2015 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszaru „Cmentarna” w Mysłowicach.

Uzasadnienie

Rada Miasta Mysłówice w dniu 27 sierpnia 2015 r. podjęła uchwałę nr XII/187/15 z dnia 27 sierpnia 2015 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszaru „Cmentarna” w Mysłowicach.

W dniu 3 września 2015 r., stosownie do przepisu art. 20 ust. 2 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (zwanej dalej: ustawą o planowaniu), Prezydent Miasta Mysłówice przekazał organowi nadzoru wymienioną na wstępie uchwałę wraz z załącznikami w celu zbadania jej zgodności z przepisami prawa.

Pismem z dnia 21 września 2015 r. organ nadzoru wszczął postępowanie nadzorcze oraz poinformował Gminę o możliwości złożenia wyjaśnień, wzywając jednocześnie o uzupełnienie dokumentacji. Prezydent Miasta Mysłówice uzupełnił dokumenty oraz przedłożył wyjaśnienia pismami nr AS-III.6721.4.2012.AS z dnia 25 września 2015 r. oraz z dnia 28 września 2015 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru stwierdził, że została ona podjęta z przekroczeniem kompetencji nadanych art. 15 ustawy o planowaniu oraz z istotnym naruszeniem:

- art. 72 ust. 1 pkt 2 oraz art. 125 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (tekst jednolity Dz. U. z 2013 r. poz. 1232 ze zm.) ,
- art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy o planowaniu w związku z § 4 pkt 9 lit. a rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587 zwanego dalej rozporządzeniem),
- art. 17 ust. 6 lit. c ustawy o planowaniu w związku z art. 7 ust. 2 pkt 5 ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (tekst jednolity Dz. U. z 2015 r., poz. 909), oraz art. 15 ust. 2 pkt 7 ustawy o planowaniu w związku z 20 ust. 1 ustawy o lasach z dnia 28 września 1991 r. (tekst jednolity Dz. U. z 2014 r., poz. 1153 ze zm.).

1. W § 12 ust. 1 pkt 3 lit. b kwestionowanej uchwały wprowadzono zakaz „*powstania odkształceń terenu*”. Przy czym odkształcenia terenu zdefiniowane zostały w § 6 pkt 15 przedmiotowego planu jako „*niecki bezodpływowe, przesunięcia, rozciągnięcia, zapadliska, uskoki, obniżenia terenu itp.*” Podobne ustalenie zawarto w § 7 ust. 2 pkt 2 lit. c w którym dla całego obszaru objętego opracowaniem dopuszczono możliwość zmiany ukształtowania terenu tylko i wyłącznie jako niezbędną przy realizacji obiektu budowlanego oraz w § 12 ust. 1 pkt 1 lit. c uchwały gdzie dopuszczono prowadzenie tylko takiej działalności która nie powoduje „*(...)powstawania bezodpływowych niecek/zbiorników wód opadowych lub powstawania rozlewisk wodnych na istniejących ciekach/strumykach/kanalach, obniżeń terenu itp.*”

W pierwszej kolejności wskazać należy, że cytowane wyżej przepisy § 12 ust. 1 pkt 3 lit. b, § 7 ust. 2 pkt 2 lit. c oraz § 12 ust. 1 pkt 1 lit. c wykraczają poza kompetencje rady gminy do stanowienia planów miejscowych wynikające z art. 15 ustawy o planowaniu. Żaden z przepisów ustawy o planowaniu nie upoważnia bowiem gminy do wprowadzenia w planie zakazu odkształceń terenu.

Należy zauważyć, że odkształcenia terenu nie zawsze powstają w wyniku działalności człowieka. Procesami związanymi z budową skorupy ziemskiej i jej deformacjami zajmuje się dział nauki jaką jest tektonika. Na deformacje terenu mają wpływ czynniki takie jak ciśnienie, temperatura, czy też woda, ale też szereg innych, które bardziej lub mniej pośrednio oddziałują na teren.

Wprowadzenie więc w § 12 ust. 1 pkt 3 lit. b ogólnego zakazu odkształceń terenu jest ustaleniem zbyt daleko idącym i niejednoznacznym. Nie jest bowiem jasnym do kogo ten przepis jest kierowany i jak go wykonywać, wątpliwym jest także czy w ogóle jest on wykonalny.

Wyłączając jednak z tego zakazu przepisem § 7 ust. 2 pkt 2 lit. c kwestionowanej uchwały zmianę ukształtowania terenu w wyniku realizacji obiektu budowlanego, a więc wszystkie sytuacje związane z wykonywaniem robót budowlanych, gmina wskazała, że powyższe ustalenia mogą dotyczyć zmian wynikających z eksploatacji górniczej.

W obszarze objętym opracowaniem na dzień uchwalenia planu nie znajdowały się żadne tereny ani obszary górnicze, nie udzielono bowiem koncesji na wydobywanie kopalin, a to właśnie koncesja określa granice terenów i obszarów górniczych. Obszar planu znajduje się jednak w granicach udokumentowanych złóż węgla kamiennego Brzezinka-1 oraz Brzezinka-2, co zostało wskazane w § 13 ust. 1 kwestionowanej uchwały.

Konsekwencją wprowadzenia kwestionowanych przepisów będzie więc wprowadzenie ograniczeń w przyszłej eksploatacji złóż. Tego rodzaju materia nie podlega jednak regulacji w drodze aktu prawa miejscowego. Jak zostało to wyżej wskazane, w tym wypadku nie chodzi o teren górniczy, nie ma więc tutaj zastosowania przepis art. 104 Prawa geologicznego i górniczego (tekst jednolity Dz. U. z 2015 r. poz. 196 ze zm.), przewidujący dodatkowe wymogi dla takich terenów, które można wprowadzić w planie miejscowym. Istotne jest też, że zgodnie z art. 17 pkt 6 lit b tiret szóste plan, w zakresie zagospodarowania terenów górniczych, podlega uzgodnieniu z właściwym organem nadzoru górniczego. Taki wymóg nie dotyczył jednak powyższej uchwały. Wprowadzenie ustaleń których wynikiem może być wprowadzenie ograniczeń dla w przyszłej eksploatacji górniczej, bez uzgodnienia z takim organem, w istocie zmierza do obejścia cytowanego przepisu ustawy o planowaniu.

Kwestionowane ustalenia stoją również w sprzeczności z przepisami ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (tekst jednolity Dz. U. z 2013 r. poz. 1232 ze zm.), a w szczególności z art. 125 nakazującym ochronę złóż kopalin polegającą między innymi na racjonalnym gospodarowaniu ich zasobami oraz kompleksowym ich wykorzystaniu. Przepis art. 72 ust. 1 pkt 2 tej ustawy, nakazuje natomiast uwzględnienie w planie obszarów występowania złóż kopalin oraz obecných i przyszłych potrzeb eksploatacji tych złóż. Warunki i zasady prowadzenia eksploatacji określa projekt zagospodarowania złoża stanowiący załącznik wniosku o udzielenie koncesji.

Uprawnienie do decydowania o tym czy złożo może być eksploatowane czy też nie zostało nadane, na mocy art. 22 ustawy prawo geologiczne i górnicze, organowi koncesyjnemu. To w koncesji określa się rodzaj i sposób wykonywania działalności z uwzględnieniem bezpieczeństwa powszechnego i ochrony środowiska. Udział gminy w zakresie wydawania takiej koncesji ogranicza się do wydania uzgodnienia w oparciu o art. 23 ust. 2 pkt 2 wyżej cytowanej ustawy. Kryterium uzgodnienia wydobywania kopalin ustala natomiast art. 7 ust. 1 brzmiący: „*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*”. Rada gminy nie ma zatem uprawnień by wprowadzać w planie miejscowym regulacje zarezerwowane dla koncesji, a przewidując jej udzielenie

w przyszłości oraz uwzględniając skutki prowadzonej w przeszłości eksploatacji górniczej, może jedynie wprowadzić szczególne warunki zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu.

2. Ponadto Rada Miasta Mysłówice istotnie naruszyła art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy o planowaniu w związku z § 4 pkt 9 lit. a oraz lit. b rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587 zwanego dalej rozporządzeniem), zgodnie z którymi w planie obligatoryjnie określa się zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej, zawierające między innymi określenie układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej oraz warunków ich powiązań z układem zewnętrznym. W kwestionowanym planie wyznaczono tereny przeznaczone do zabudowy o symbolach PU – teren obiektów produkcyjnych, składów, magazynów i usług, K – teren infrastruktury technicznej kanalizacji oraz tereny lasu o symbolach 1ZL i 2ZL . W granicach obszaru objętego planem nie wyznaczono żadnych dróg publicznych, ustalając jednocześnie w § 16 ust. 1 możliwość lokalizowania nie wyznaczonych na rysunku planu dróg wewnętrznych. Natomiast w § 16 ust. 2 kwestionowanej uchwały, w zakresie powiązania układu komunikacyjnego z układem zewnętrznym, ustalono, że obsługa komunikacyjna obszaru objętego planem odbywać się będzie z istniejących i projektowanych dróg w ramach komunikacji drogowej lokalnych dróg publicznych i dróg wewnętrznych. Co więcej na rysunku planu wprowadzono informacyjnie strefy wjazdu. W ocenie tutejszego organu wyżej wymienione ustalenia oraz niewiążące wskazanie na rysunku planu stref wjazdu, nie spełnia wymogów cytowanych wyżej art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy o planowaniu oraz § 4 pkt 9 lit. a oraz b rozporządzenia. Brak jest bowiem jednoznacznego rozwiązania publicznej obsługi drogowej wyznaczonych w planie terenów, w szczególności dużego terenu produkcyjno-usługowego.

Warto zauważyć, że obszar objęty opracowaniem nie graniczy bezpośrednio z żadną z dróg publicznych. Dotychczasowa obsługa obszaru objętego opracowaniem odbywała się poprzez drogi technologiczne i tymczasowe. Zgodnie z § 3 pkt 1 załącznika nr 2 do przedmiotowej uchwały stanowiącym rozstrzygnięcie Rady Miasta Mysłówice o sposobie rozpatrzenia nieuwzględnionych uwag powyższy obszar powiązany jest w studium drogą lokalną KDL, by zapewnić wyznaczony w studium kierunek, należały jednak uwzględnić powyższe w planie. Jednocześnie Rada Miasta wprost wskazuje na konieczność uregulowania powyższego przez zainteresowanego, tym samym przenosząc obowiązek skomunikowania terenu na użytkowników terenu. Natomiast realizacja zadań z zakresu dróg publicznych na podstawie art.7 ust. 1 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym należy do zadań własnych gminy.

3. Zgodnie z art. 7 ust. 2 pkt 5 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, zmiany przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne dokonuje się w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, po uzyskaniu zgody na zmianę przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne. Wystąpienie o zgodę na zmianę przeznaczenia dokonuje się w myśl art. 17 ust. 6 lit. c ustawy o planowaniu, po podjęciu przez radę uchwały o przystąpieniu. Gmina naruszyła powyższe poprzez wprowadzenie w § 11 ust. 2 uchwały dopuszczenia lokalizacji sieci i urządzeń infrastruktury technicznej na terenach lasów oznaczonych symbolami 1ZL i 2ZL.

Pojęcie infrastruktury technicznej zdefiniowane zostało w § 6 pkt 13 kwestionowanej uchwały jako „*sieci przesyłowe (podziemne, naziemne lub nadziemne), urządzenia i związane z nimi obiekty służące w szczególności do obsługi obszaru objętego planem w zakresie komunikacji, zaopatrzenia w wodę, ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe, odprowadzania ścieków, usuwania odpadów, telekomunikacji, radiokomunikacji i radiolokacji, a także inne przewody i urządzenia służące zaspokajaniu potrzeb bytowych użytkowników nieruchomości.*” Natomiast zgodnie z art. 143 ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tekst jednolity Dz.U. z 2015 r. poz. 782 ze zm.) „*przez budowę urządzeń infrastruktury technicznej rozumie się budowę drogi oraz wybudowanie pod ziemią, na ziemi albo nad ziemią przewodów lub urządzeń wodociągowych, kanalizacyjnych, ciepłowniczych, elektrycznych, gazowych i telekomunikacyjnych*”.

Nie można więc zaliczyć urządzeń i sieci infrastruktury technicznej do przedsięwzięć związanych z gospodarką leśną, a także nie ma podstaw aby uznać je za grunty leśne w rozumieniu przepisów ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych oraz ustawy o lasach.

W ocenie tutejszego organu dopuszczenie możliwości lokalizacji urządzeń i sieci infrastruktury technicznej na gruntach leśnych, wymaga więc wyznaczenia terenów dla ich lokalizacji i uzyskania zgody właściwego organu na zmianę przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne, tym bardziej, iż kwestionowanym przepisem dopuszczono lokalizację inwestycji wymagających także trwałego wyłączenia gruntu z produkcji leśnej, a więc inwestycji, w wyniku których dalsze prowadzenie gospodarki leśnej nie będzie możliwe.

Dodatkowo warto wskazać, że stosownie do art. 15 ust. 2 pkt 7 ustawy o planowaniu w planie miejscowych określa się obowiązkowo granice i sposoby zagospodarowania terenów lub obiektów podlegających ochronie, ustalonych na podstawie odrębnych przepisów. Zgodnie z pismem Nadleśnictwa Katowice z dnia 31 października 2012 r. Zn. spr. ZG-2120/2053/12 złożonym w trybie procedury uchwalania planu w odpowiedzi na zawiadomienie o podjęciu uchwały intencyjnej, obszar wyznaczony granicami przedmiotowego planu zagospodarowania przestrzennego w jego południowej części (działka nr 1626/48), objęty jest fragmentem Planu Urządzenia Lasu dla Nadleśnictwa Katowice – lasami ochronnymi. Stosownie do art. 20 ust. 1 ustawy o lasach w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego uwzględnia się ustalenia planów urządzenia lasu dotyczące granic i powierzchni lasów, w tym lasów ochronnych. Tymczasem w przedmiotowym planie, objęty granicami opracowania fragment działki nr 1626/48, włączono w teren infrastruktury technicznej kanalizacji oznaczony symbolem K. Należy więc stwierdzić, że Gmina nie dopełniła wymogów wynikających z wyżej cytowanych przepisów. Uwzględnienie Planu Urządzenia Lasu winno bowiem skutkować zachowaniem leśnego kierunku zagospodarowania. Wbrew wyjaśnieniom Miasta nie ma tutaj znaczenia zaliczenie przedmiotowej działki w rejestrze gruntów jako użytku N – nieużytek. Zgodnie bowiem z art. 20 ust. 2 ustawy o lasach, również ewidencja gruntów i budynków winna uwzględniać ustalenia planów urządzenia lasu. W tym przypadku w rejestrze znajduje się stosowna adnotacja o objęciu fragmentu przedmiotowej działki Planem Urządzenia Lasu. Warto zauważyć, że lasem, w rozumieniu art. 3 ustawy o lasach, nie jest jedynie grunt pokryty roślinnością leśną, ale również grunt przejściowo jej pozbawiony przeznaczony do produkcji leśnej lub stanowiący rezerwat przyrody lub wchodzący w skład parku narodowego albo wpisany do rejestru zabytków, jak również grunt 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. Brak faktycznego zalesienia nie przesądza więc o tym czy dany obszar jest lasem.

Co więcej, plan urządzenia lasu będący podstawowym dokumentem gospodarki leśnej, stosownie do przepisu art. 21 ustawy o lasach, sporządza się wyłącznie dla lasów, zarówno będących w zarządzie Lasów Państwowych, jak również niestanowiących własności Skarbu Państwa, należących do osób fizycznych i wspólnot gruntowych oraz pozostałych.

Wobec powyższego, przedmiotową nieruchomość objętą planem urządzenia lasu, należy traktować jako las w rozumieniu ustawy o lasach, co bezpośrednio wiąże się koniecznością stosowania przepisów ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (tekst jednolity Dz. U. z 2015 r., poz. 909).

Po analizie dokumentacji prac planistycznych organ nadzoru stwierdził, że Prezydent Miasta Mysłowice sporządzając przedmiotowy plan, dla działki wskazanej w piśmie nadleśnictwa, nie wystąpił o stosowaną zgodę na jej odlesienie, naruszając tym samym wyżej wymienione przepisy.

Zgodnie z treścią art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały rady gminy w sprawie studium lub planu miejscowego w całości bądź w części stanowi naruszenie zasad ich sporządzania, istotne naruszenie trybu ich sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie.

Wyżej przedstawione naruszenia zasad oraz trybu sporządzania planu winny skutkować uchynieniem uchwały w całości lub w części, zależnie od tego, czy plan po uchynieniu ustaleń naruszających prawo będzie spełniał wymogi zawarte w art. 15 ust. 1 i 2 ustawy o planowaniu określającym jego niezbędny zakres. Mając na uwadze powyższe zarzuty, stwierdzenie nieważności uchwały w całości jest uzasadnione i konieczne.

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-Kapała