



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 5 października 2018 r.

Poz. 6166

ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE NR IFIII.4131.1.76.2018 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 3 października 2018 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. *o samorządzie gminnym* (tekst jednolity: Dz. U. z 2018 r., poz. 994 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 2017 r., poz. 1073, ze zm.),

stwierdzam nieważność

uchwały Nr LIII/423/18 Rady Miejskiej w Wilamowicach z dnia 24 sierpnia 2018 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszaru gminy Wilamowice obejmującego sołectwo Dankowice.

Uzasadnienie

W dniu 24 sierpnia 2018 r. Rada Miejska w Wilamowicach podjęła uchwałę w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszaru gminy Wilamowice obejmującego sołectwo Dankowice.

Stosownie do przepisu art. 20 ust. 2 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. *o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* (zwanej dalej: *upzp*) pismem z dnia 30 sierpnia 2018 r. (data wpływu 9 września 2018 r.), znak: SG.0711.6.2018, Burmistrz Wilamowic przekazał organowi nadzoru uchwałę z dnia 24 sierpnia 2018 r. Nr LIII/423/18 wraz z dokumentacją prac planistycznych, celem dokonania jej oceny zgodności z prawem.

W dniu 20 września 2018 r. organ nadzoru wszczął postępowanie nadzorcze oraz poinformował Gminę o możliwości złożenia wyjaśnień.

Pismem z dnia 26 września 2018 r., znak: SG.0711.6.2018, Burmistrz Wilamowic złożył wyjaśnienia w zakresie zarzutów wskazanych w zawiadomieniu o wszczęciu postępowania nadzorczego.

Wojewoda Śląski przyjął wyjaśnienia złożone przez gminę w zakresie braku konieczności uzyskania zgody na zmianę przeznaczenie gruntów leśnych na cele nieleśne, o której mowa w art. 17 pkt 6 lit. c *upzp*, dla fragmentu terenu oznaczonego w kwestionowanym planie miejscowym symbolem D/3.R., w zakresie pozostałych zarzutów, podniesionych w zawiadomieniu o wszczęciu postępowania nadzorczego, nie przychylił się jednak do stanowiska zaprezentowanego przez Gminę.

Uchwała Nr LIII/423/18 została podjęta z istotnym naruszeniem przepisów prawa w następującym zakresie:

1. Przedmiotową uchwałą Rada Gminy Wilamowice przyjęła miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego dla sołectwa Dankowice. Jak wynika z § 2 ust. 2 uchwały, a także załącznika nr 1 – rysunek planu, stanowiącego jego graficzne ustalenia, na terenie wskazanego sołectwa występują złoża węgla kamiennego „Dankowice” (rozpoznane szczegółowo) oraz „Silesia” (złożo zagospodarowane) oraz złożo metanu pokładów węgla „Silesia Głęboka” (złożo o zaniechanej eksploatacji). Dodatkowo na rysunku planu wskazano granice obszaru i terenu górniczego ustanowionego na złożu „Silesia”. Złożo węgla kamiennego „Dankowice” zajmujące znaczną część sołectwa Dankowice na chwilę obecną nie jest eksploatowane.

Przepisem § 7 ust. 1 pkt 1 uchwały Rada Miejska w Wilamowicach ustaliła zakaz lokalizacji nowych przedsięwzięć i rozbudowy istniejących przedsięwzięć:

- mogących zawsze znacząco oddziaływać na środowisko we wszystkich terenach objętych planem, z wyłączeniem przedsięwzięć związanych z realizacją i remontami dróg, uzbrojenia terenu, infrastruktury technicznej oraz inwestycji celu publicznego z zakresu łączności,
- mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko we wszystkich terenach objętych planem, z wyłączeniem gospodarstw rolnych, terenów o symbolach przeznaczenia MNU, U, UP, US, PU, IO z wyłączeniem przedsięwzięć związanych z realizacją i remontami dróg, uzbrojenia terenu, infrastruktury technicznej oraz inwestycji celu publicznego z zakresu łączności, w tym infrastruktury telekomunikacyjnej o nieznacznym oddziaływaniu oraz budowlę przeciwpowodziowych i regulacji wód.

Stosownie do przepisów rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2010 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko (t.j. Dz. U. z 2016 r., poz. 71, ze zm. – zwanego dalej: rozporządzeniem o przedsięwzięciach) do przedsięwzięć mogących zawsze znacząco oddziaływać na środowisko zalicza się m.in. wydobywanie kopalin ze złoża metodą odkrywkową na powierzchni obszaru górniczego nie mniejszej niż 25 ha lub podziemną o wydobyciu kopaliny nie mniejszym niż 100 000 m³ na rok – przepis § 2 ust. 1 pkt 27. Do przedsięwzięć mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko, w myśl przepisu § 3 ust. 1 pkt 40-41 rozporządzenia o przedsięwzięciach, zalicza się natomiast m.in. wydobywanie kopalin ze złoża metodą odkrywkową inne niż wymienione w § 2 ust. 1 pkt 27 lit. a, wydobywanie kopalin ze złoża metodą podziemną inne niż wymienione w § 2 ust. 1 pkt 27 lit. b lub metodą otworów wiertniczych inne niż wymienione w § 2 ust. 1 pkt 24. Dodatkowo w § 3 ust. 1 pkt 43 rozporządzenia o przedsięwzięciach, ustawodawca wskazał, że do przedsięwzięć mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko zalicza się również poszukiwanie i rozpoznawanie złóż kopalin, metodami o których mowa w cyt. rozporządzeniu.

W ocenie organu nadzoru, poprzez przepisy § 7 ust. 1 pkt 1 uchwały doprowadzono do sytuacji, w której zostało **zakazane prowadzenie eksploatacji** złóż kopalin występujących na terenie sołectwa Dankowice, a także ich poszukiwanie i rozpoznawanie.

Kwestia wprowadzania zakazów eksploatacji złóż kopalin w planach miejscowych została już wielokrotnie poruszona w orzecznictwie sądowoadministracyjnym (zob. wyrok NSA z dnia 21 października 2016 r. sygn. akt. II OSK 2542/16, wyrok NSA z dnia 1 grudnia 2015 r. sygn. akt II OSK 2323/15), z którego jednoznacznie wynika, że iż nie jest rolą organu gminy już na etapie sporządzania planu miejscowego podejmowanie decyzji zarezerwowanych dla organu koncesyjnego – przesądzać o tym czy eksploatacja może być prowadzona czy też nie oraz na jakich warunkach. Zasady udzielania koncesji oraz kompetencje organów w tym zakresie zostały szczegółowo uregulowane przepisami ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. *Prawo geologiczne i górnicze* (t.j. dz. U. z 2017 r., poz. 2126, ze zm. – zwanej dalej: PGG). Przepis art. 29 PGG zastrzega, że jeżeli zamierzona działalność górnicza sprzeciwia się interesowi publicznemu, w szczególności związanemu z bezpieczeństwem państwa w tym z interesem surowcowym państwa lub ochroną środowiska w tym z racjonalną gospodarką złożami kopalin, bądź uniemożliwiłaby wykorzystanie nieruchomości lub obszarów morskich Rzeczypospolitej Polskiej zgodnie z ich przeznaczeniem określonym odpowiednio przez miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, plany zagospodarowania przestrzennego morskich wód wewnętrznych, morza terytorialnego i wyłącznej strefy ekonomicznej lub przepisy odrębne, a w przypadku braku tych planów - uniemożliwiłaby wykorzystanie nieruchomości lub obszarów morskich Rzeczypospolitej Polskiej w sposób określony w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy lub w przepisach odrębnych, organ koncesyjny odmawia udzielenia koncesji.

Przywołany przepis wyraźnie wskazuje zatem, że to do organu koncesyjnego należy wyłączna decyzja o tym czy działalność górnicza na danym złożu kopaliny może być prowadzona czy też nie.

Rola gminy sprowadza się do ustalenia przeznaczenia poszczególnych terenów, stosownie do przepisów art. 4 ust. 1 upzp, które to przeznaczenie zgodnie z przepisami art. 7 ust. 1 oraz art. 29 ust. 1 PGG stanowi podstawę do wydania lub odmowy udzielania koncesji.

Jednocześnie w miejscu tym nie można zgodzić się z argumentacją gminy, jakoby kwestionowane przepisy § 7 ust. 1 pkt 1 uchwały, w żaden sposób nie wpływały na możliwość wykonywania działalności górniczej, gdyż obecnie prowadzona eksploatacja prowadzona jest metodą wydobycia podziemnego. Regulacja zawarta w § 7 ust. 1 pkt 1 uchwały jest normą ogólną, obowiązująca dla wszystkich terenów objętych granicami planu, w tym także dla terenów leżących w granicach udokumentowanych złóż kopalin i w tym zakresie wiąże

wszystkie organy administracji przy stanowieniu aktów administracyjnych. Zasada wyrażona w kwestionowanych przepisach planu zawiera także postanowienia dla wszystkich przepisów merytorycznych (szczegółowych) zawartych w tym planie. Z tego też względu nie można uznać, iż nie obowiązuje ona w obszarach leżących w granicach udokumentowanych złóż kopalin dla obecnie prowadzonej oraz przyszłej planowanej działalności górniczej.

Dodatkowo, w ocenie organu nadzoru, niedopuszczalnym jest ujawnienie złóż kopalin, stosownie do przepisów art. 95 ust. 1 *PGG*, przy jednoczesnym wprowadzeniu zakazu ich eksploatacji, nawet gdy zapis ten nie jest wprost wpisany do planu miejscowego, a wynika jedynie pośrednio z przyjętych zasad ochrony środowiska.

Zgodnie bowiem z art. 125 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. *Prawo ochrony środowiska* (t.j. Dz. U. z 2018 r., poz. 799, ze zm.) złoża kopalin podlegają ochronie polegającej na racjonalnym gospodarowaniu ich zasobami oraz kompleksowym wykorzystaniu kopalin, w tym kopalin towarzyszących. Jednocześnie art. 126 tejże 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. Zgodnie z art. 1 pkt 4 oraz art. 3 ustawy z dnia 6 lipca 2001 r. *o zachowaniu narodowego charakteru strategicznych zasobów naturalnych kraju* (t.j. Dz. U. z 2018 r. poz. 1235, ze zm.) złoża kopalin stanowią strategiczne zasoby naturalne kraju, **które należy użytkować zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju**. Ujawnienie złóż kopalin z jednoczesnym zakazem realizacji przedsięwzięć mogących zawsze i potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko nie wypełnia obowiązku objęcia złóż kopalin ochroną, o której mowa w art. 125 *Prawa ochrony środowiska*. W takim bowiem przypadku organ koncepcyjny będzie zobligowany do odmowy udzielenia koncesji jako sprzecznej z miejscowym planem.

W świetle powyższego Rada Miejska w Wilamowicach ograniczając możliwość realizacji przedsięwzięć związanych z poszukiwaniem, rozpoznawaniem i wydobywaniem kopalin na obszarze całego planu, naruszyła przepisy wyżej przytoczonych aktów prawa, które to akty regulują warunki i zasady prowadzenia działalności górniczej oraz udzielania koncesji na prowadzenie tej działalności.

2. W Rozdziale 7 uchwały LIII/423//18 Rada Miejska w Wilamowicach ustaliła parametry i wskaźniki kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania poszczególnych terenów.

W § 11 uregulowała zasady zagospodarowania terenów oznaczonych symbolami D/1.MNU – D/83.MNU – tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej z usługami. Przepisem § 11 pkt 4 lit. a ustaliła wysokość zabudowy dla wskazanych terenów, a w lit. c ustaliła procent powierzchni zabudowy w tych terenach. Po analizie uchwały organ nadzoru stwierdził, że wskazane wskaźniki zostały ustalone z pominięciem terenu oznaczonego symbolem D/83.MNU.

Zgodnie z przepisem art. 3 ust. 1 upzp kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w szczególności poprzez uchwalanie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, należy do zadań własnych gminy. W przyznanej tym przepisem kompetencji do uchwalania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego wyraża się samodzielność gminy w zakresie władczego przeznaczenia i określania warunków zagospodarowania terenów (władztwo planistyczne gminy). Nie oznacza to jednak, że gmina ma absolutną dowolność w określaniu przeznaczenia terenów i ich warunków zagospodarowania. Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest aktem prawa powszechnie obowiązującego i musi spełniać wysokie wymagania stawiane tej kategorii aktów normatywnych oraz odpowiadać standardom legalności. Granice władztwa planistycznego gminy wyznaczają więc ograniczenia określone w ustawach, w tym w przepisach ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w szczególności dotyczące zasad sporządzania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Ustawodawca przyznając bowiem gminie samodzielne uprawnienie do uchwalania planów zagospodarowania przestrzennego, równocześnie nałożył na nią obowiązek przestrzegania reguł stanowienia prawa w tym zakresie. Samodzielność gminy w sferze planistycznej może być zatem realizowana, ale w ramach przepisów prawa. Naruszenie zaś ich obarczone jest konsekwencjami określonymi w art. 28 upzp.

Nie ustalając wysokości zabudowy oraz procentowego wskaźnika powierzchni zabudowy dla terenu D/83.MNU rada gminy rażąco naruszyła przepisy art. 15 ust. 2 pkt 6 upzp oraz § 4 pkt 6 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587 – zwanego dalej: *rozporządzeniem*), które to

przepisy wyraźnie wskazują na obowiązek ustalenia w planie miejscowym zasad kształtowania zabudowy oraz wskaźników zagospodarowania terenu, poprzez określenie maksymalnej i minimalnej intensywności zabudowy, minimalnego udziału procentowego powierzchni biologicznie czynnej, **maksymalnej wysokości zabudowy**, minimalnej liczby miejsc do parkowania oraz linii zabudowy i gabarytów obiektów, a także **wielkości powierzchni zabudowy w stosunku do powierzchni działki lub terenu**.

Przepisem art. 15 *upzp* ustawodawca uregulował zagadnienia, które w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego określa się obligatoryjnie – ust. 2 oraz fakultatywnie – ust. 3. Obowiązek zawarcia w planie miejscowym zagadnień określonych w art. 15 ust. 2 *upzp* nie jest jednak bezwzględny, musi on bowiem podlegać dostosowaniu do warunków faktycznych panujących w obszarze objętym planem. Jeżeli zatem plan w ogóle nie przewiduje na danym terenie zabudowy, to brak jest uzasadnienia dla określania parametrów i wskaźników jej kształtowania. Regulacje wynikające z art. 15 ust. 2 *upzp* zamieszcza się w planie jeżeli okoliczności faktyczne uzasadniają dokonanie takich ustaleń.

W omawianej sytuacji zaistniał obowiązek określenia wskazanych parametrów dla terenu D/83.MNU. Jak wynika bowiem z § 11 uchwały, teren ten został przewidziany do realizacji zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej z usługami. Dodatkowo z wyjaśnień złożonych przez Burmistrza Wilamowic pismem znak: SG. 0711.5.2018, wynika, że teren D/83.MNU jest terenem niezabudowanym, na którym przewiduje się dopiero możliwość kształtowania nowej zabudowy zgodnie z ustaleniami planu. Tym bardziej należało ustalić wskaźniki urbanistyczne określające zasady realizacji nowej zabudowy. Brak obligatoryjnych parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu – wysokości zabudowy i powierzchni zabudowy – stanowi rażące naruszenie przepisów art. 15 ust. 2 pkt 6 *upzp* oraz § 4 pkt 6 *rozporządzenia*, co musi przesadzać o nieważności zapisów uchwały.

3. Podobnej treści zarzut należy wysunąć również w odniesieniu do ustaleń planu w zakresie terenów oznaczonych symbolami D/1.R – D/38.R – tereny rolne. Dla wskazanych terenów, w § 24 pkt. 4 uchwały dopuszczono możliwość realizacji zabudowy związanej z prowadzoną działalnością rolniczą. Dla zabudowy, która może być realizowana w ramach tego dopuszczenia, tj. zabudowy budynku mieszkalnego, budynków gospodarczych i inwentarskich oraz obiektów związanych ze składowaniem i przechowywaniem produktów rolnych i pasz, rada gminy ustaliła, w ramach zasad kształtowania zabudowy: maksymalną wysokość wskazanych obiektów oraz geometrię ich dachu, z pominięciem pozostałych wskaźników i parametrów kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu, wynikających z art. 15 ust. 2 pkt 6 *upzp* oraz § 4 pkt 6 *rozporządzenia*.

W wyjaśnieniach złożonych w toku prowadzonego postępowania nadzorczego Burmistrz Wilamowic stwierdził, iż pominięcie obligatoryjnych ustaleń planu było celowe, bowiem nie chciano w żaden sposób ograniczać możliwości rozwoju gospodarstw rolnych.

Stosownie do przepisu art. 4 ust. 1 oraz art. 14 ust. 1 *upzp* rada gminy uchwalając miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego ma obowiązek ustalić przeznaczenie terenów, rozmieszczenie inwestycji celu publicznego oraz **określić sposób zagospodarowania i warunki zabudowy terenów**. Dodatkowo poprzez przepis art. 1 ust. 2 pkt 1 i pkt 2 *upzp*, ustawodawca zobligował gminę do uwzględniania wymagań ładu przestrzennego oraz walorów architektonicznych i krajobrazowych w planowaniu przestrzennym. Nieustalenie jakichkolwiek zasad kształtowania zabudowy, za wyjątkiem jej wysokości i geometrii dachu, stanowi nie tylko o naruszeniu przepisu art. 15 ust. 2 pkt 6 *upzp* oraz § 4 pkt 6 *rozporządzenia*, ale godzi także w zasady ochrony ładu przestrzennego.

4. Jak już wskazano w niniejszym rozstrzygnięciu, w Rozdziale 7 uchwały ustalono parametry i wskaźniki kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania poszczególnych terenów, w tym dla terenów oznaczonych symbolem U – tereny zabudowy usługowej (§ 14), US – tereny usług sportu i rekreacji (§ 16), PU – tereny zabudowy produkcyjno – usługowej (§ 17). **Na żadnym ze wskazanych terenów Rada Miejska w Wilamowicach nie dopuściła możliwości realizacji zabudowy mieszkaniowej**, za wyjątkiem terenów oznaczonych symbolem U – teren zabudowy usług, gdzie dopuszczono możliwość realizacji **lokali mieszkalnych** (§ 14 pkt 5 uchwały).

Analizując tekst uchwały Nr LII/423/18 organ nadzoru zauważył, że dla wskazanych terenów (U, US, PU) ustalając wysokość zabudowy rada gminy uregulowała ją dla budynków mieszkalnych i pozostałych obiektów w terenach. Tym samym **wprowadzono ustalenie, odnoszące się do przeznaczenia**, które w ramach terenów oznaczonych symbolem U, US i PU w ogóle **nie zostało dopuszczone do realizacji**, budząc tym samym

wątpliwość, czy ustalona w planie w tych terenach *wysokość zabudowy dla budynków mieszkalnych* stanowi rozszerzenie, uregulowanego wcześniej, przeznaczenia terenów.

Przepis prawa materialnego powinien natomiast możliwie bezpośrednio i wyraźnie wskazywać kto, w jakich okolicznościach i jak powinien się zachować. Podkreśla to § 25 ust. 1, w zw. z § 143 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „*Zasad techniki prawodawczej*” (t.j. Dz. U. 2016 r., poz. 283 ze zm.) Wobec braku jednoznaczności regulacji badanej uchwały, a tym samym niemożności przesądzenia o ustalonej dla terenów U, US i PU wysokości zabudowy, należy uznać kwestionowane zapisy za wadliwe i niezgodne z wymogami art. 15 ust. 2 pkt 6 upzp w zw. z § 4 pkt 6 rozporządzenia.

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 upzp, którego przepisy jednoznacznie stanowią, że 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.

W omawianej sprawie, wskazane istotne naruszenie zasad sporządzania planu dawało organowi nadzoru podstawy do stwierdzenia w całości nieważności uchwały Nr LIII/423/18 Rady Miejskiej w Wilamowicach z dnia 24 sierpnia 2018 r. w sprawie *uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszaru gminy Wilamowice obejmującego sołectwo Dankowice*.

Na niniejsze rozstrzygnięcie przysługuje prawo złożenia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach. Skargę składa się za pośrednictwem organu nadzoru – Wojewody Śląskiego, w terminie 30 dni od jego doręczenia.

Stosownie do przepisu art. 92 ust. 1 *ustawy o samorządzie gminnym* stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu gminy wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

z up. Wojewody Śląskiego
Dyrektor Wydziału Infrastruktury

Bożena Goldamer - Kapala

Otrzymuje:

- Rada Miejska w Wilamowicach