WOJEWODA ŚLĄSKI
NR IFIII.4131.1.5.2015

Katowice, 6 marca 2015 r.

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. *o samorządzie gminnym* (tj. Dz. U. z 2013 r., poz. 594),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, poz. 199),

stwierdzam nieważność

uchwały Nr IV/17/2015 Rady Miejskiej w Jaworznie z dnia 29 stycznia 2015 r. w sprawie uchwalenia *Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Jaworzna*, w części dotyczącej postanowień zawartych w załączniku nr 1 do uchwały:

- w Rozdziale III., pkt 2, ppkt 2.3. - w całości;

- w Rozdziale III., pkt 5 - w całości;

- w Rozdziale IV., pkt 5, ppkt 5.7. - w całości, łącznie z tabelą Tab. B.3.

Uzasadnienie

W dniu 29 stycznia 2015 r. Rada Miejska w Jaworznie podjęła uchwałę w sprawie uchwalenia *Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Jaworzna.*

Stosownie do przepisu art. 12 ust. 2 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. *o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* (t.j. Dz. U. z 2015, poz. 199 – zwanej dalej: u.p.z.p.), dnia 5 lutego 2015 r. Prezydent Miasta Jaworzna przekazał organowi nadzoru uchwałę Nr IV/17/2015 wraz z dokumentacją prac planistycznych odzwierciedlającą przebieg postępowania w sprawie uchwalenia studium, celem zbadania jej zgodności z prawem.

W dniu 20 lutego 2015 r. organ nadzoru wszczął postępowanie nadzorcze oraz poinformował Gminę o możliwości złożenia wyjaśnień.

W dniu 2 marca 2015 r. organ gminy złożył wyjaśnienia w sprawie.

W trakcie prowadzonego postępowania nadzorczego, mającego na celu zbadanie legalności uchwały, organ nadzoru stwierdził, że została ona podjęta z naruszeniem zasad sporządzania studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego w następującym zakresie.

1. Stosownie do przepisu art. 3 ust. 1 u.p.z.p. kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w tym uchwalanie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, należy do zadań własnych gminy. Dokument studium, zgodnie z art. 10 ust. 1 u.p.z.p. winien uwzględniać uwarunkowania wynikające m.in. z dotychczasowego przeznaczenia, zagospodarowania i uzbrojenia terenu, stanu środowiska, występowania udokumentowanych złóż kopalin, zasobów wód podziemnych oraz udokumentowanych kompleksów podziemnego składowania dwutlenku węgla, występowania terenów górniczych wyznaczonych na podstawie przepisów odrębnych, ale także zagrożenia bezpieczeństwa ludności i jej mienia. Powyższe uwarunkowania powinny zostać, w myśl przepisu art. 10 ust. 2 u.p.z.p. przełożone na kierunki zagospodarowania przestrzennego gminy, w tym na kierunki zmian w strukturze przestrzennej gminy oraz w przeznaczeniu terenów, kierunki i wskaźniki dotyczące zagospodarowania oraz użytkowania terenów, w tym tereny wyłączone spod zabudowy, obszary oraz zasady ochrony środowiska i jego zasobów, ochrony przyrody, krajobrazu kulturowego i uzdrowisk, a także wskazanie obiektów lub obszarów, dla których wyznacza się w złożu kopaliny filar ochronny.

Uchwalając przedmiotowe studium Rada Miejska w Jaworznie poczyniła szereg ustaleń dotyczących zasad ochrony środowiska, w tym złóż kopalin. W *Części B. studium, w Rozdziale IV. Obszary i zasady*

ochrony środowiska, pkt. 5 Złoża kopalin i warunki ich eksploatacji, zostały zawarte, warunki na jakich na terenie miasta Jaworzna może być prowadzona eksploatacja złóż kopalin. W celu ich realizacji na rysunku studium określa się obszary oznaczone symbolami OFI, OFN, OFP, OFZ, OFU dla których w złożu wyznacza się filar ochronny, w granicach którego ruch zakładu górniczego może być dozwolony tylko w sposób zapewniający należytą ochronę tych obiektów lub obszarów (Rozdział IV, pkt 5 ppkt 5.2.), co w ocenie tutejszego organu wypełnia wymagania art. 10 ust. 2 pkt 12 u.p.z.p. Dodatkowo, w ppkt. 5.3 w Tab. B.1. *Warunki ochrony środowiska przy eksploatacji złóż kopalin objętych prawem własności górniczej*, organ gminy, dla poszczególnych złóż kopalin, zawarł rekomendacje dla zagospodarowania obszarów złóż, w tym odwołał się do obszarów wskazanych na rysunku planu, dla których w złożu kopaliny wyznacza się filar ochronny. Jednocześnie w miejscu tym wskazano również warunki ochrony środowiska na terenach wskazanych do objęcia filarem ochronnym, m.in. takie jak: utrzymanie koryta Przemszy i terenów przyległych w stanie umożliwiającym grawitacyjny spływ wód, wykluczenie na terenach zabudowanych i przeznaczonych do zabudowy obniżeń o rozmiarach powodujących powstawanie terenów bezodpływowych czy też unikanie obniżeń terenów mogących powodować zwiększenie zagrożenia i ryzyka powodziowego.

Powyższe zdaniem tutejszego organu wypełnia wymogi zarówno wskazanego przepisu art. 10 ust. 2 pkt 12 u.p.z.p. jak również przepisu § 6 pkt 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 28 kwietnia 2004 r. *w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy* (Dz.U. Nr 118, poz. 1233), w myśl którego ustalenia dotyczące kierunków zmian w strukturze przestrzennej gminy oraz w przeznaczeniu terenów powinny określać dopuszczalny zakres i ograniczenia tych zmian, a także zawierać wytyczne ich określania w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego.

Podobne postanowienia studium zawarte zostały w *Części B. studium, w Rozdziale IV. Obszary i zasady ochrony środowiska, ppkt. 5.4.,* gdzie w Tab. B.2. gdzie zawarto warunki ochrony środowiska przy eksploatacji złóż kopalin objętych prawem własności nieruchomości gruntowej (powierzchniowej).

Niedopuszczalne w ocenie organu nadzoru są natomiast zapisy zawarte **w Rozdziale IV., pkt 5, ppkt. 5.7.** zawierające **tabelę Tab.B.3**., gdzie dla obszarów, dla których w złożu wyznacza się filar ochronny, określono bardzo precyzyjnie warunki prowadzenia eksploatacji, w tym jej zakaz. We wskazanej tabeli, w ramach warunków zapewnienia należytej ochrony, określono m.in. nieprzekraczalne wielkości odkształceń, do których może być prowadzony ruch zakładu górniczego, w tym nachylenie powierzchni, promień krzywizny powierzchni oraz odkształcenie poziome powierzchni. W miejscu tym należy wskazać, że powyższe wartości odpowiadają kategoriom terenów górniczych, na co wskazuje zawarta w *Części A. studium, Rozdział VI. Stan środowiska, tabela Tab.A.19 Kategorie terenów górniczych*. Tym samym wprowadzając powyższe zapisy do tabeli Tab. B.3., organ gminy de facto określił kategorie terenów górniczych, do których może być prowadzona eksploatacja, za wyjątkiem terenów, dla których ustalono całkowity zakaz eksploatacji złóż.

W ocenie tutejszego organu tak przyjęte postanowienia studium rażąco naruszają przepis art. 10 ust. 2 pkt 12 u.p.z.p., w myśl którego w studium określa się w szczególności obiekty lub obszary, dla których wyznacza się w złożu kopaliny filar ochronny. Należy bowiem odróżnić kompetencje nadane radzie gminy przy stanowieniu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego od tych przyznanych jej przy uchwalaniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Stosownie bowiem do art. 15 ust. 2 pkt 7 oraz pkt 9 u.p.z.p. uchwalając plan miejscowy, rada gminy zobowiązana jest do obligatoryjnego określenia **granic i sposobów zagospodarowania** terenów lub obiektów podlegających ochronie ustalonych na podstawie odrębnych przepisów, a także szczególnych warunków zagospodarowania terenów oraz ograniczeń w ich użytkowaniu, w tym zakazu zabudowy.

Na etapie uchwalania studium do kompetencji rady gminy należy jedynie wskazanie obiektów lub obszarów, dla których wyznacza się w złożu kopaliny filar ochronny, czyli obiektów i obszarów, które m.in. ze względów środowiskowych, są cenne dla gminy i powinny być chronione.

Uprawnień do narzucania zasad eksploatacji nie dają radzie gminy także przepisy art. 71 i art. 72 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. *Prawo ochrony środowiska* (Dz.U. z 2013 r. poz. 1232 – zwanej dalej: p.o.ś.), na które w swoich wyjaśnieniach powołuje się Prezydent Miasta Jaworzna. Zgodnie z art. 72 p.o.ś. w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy zapewnia się warunki utrzymania równowagi przyrodniczej i racjonalną gospodarkę zasobami środowiska, w szczególności przez uwzględnianie obszarów występowania złóż kopalin oraz obecnych i przyszłych potrzeb eksploatacji tych złóż. Art. 71 ust. 2 wskazuje z kolei, że w studiach ustala się warunki realizacji przedsięwzięć,

umożliwiające uzyskanie optymalnych efektów w zakresie ochrony środowiska. W miejscu tym należy przypomnieć, że złoża kopalin stanowią element środowiska, który na mocy art. 125 p.o.ś. podlega ochronie polegającej na racjonalnym gospodarowaniu ich zasobami oraz kompleksowym wykorzystaniu kopalin, w tym kopalin towarzyszących. Jednocześnie art. 126 p.o.ś. obliguje **prowadzącego eksploatację** do przedsięwzięcia środków niezbędnych do ochrony zasobów złoża, jak również do **ochrony powierzchni ziemi oraz wód powierzchniowych i podziemnych**, sukcesywnie prowadzić rekultywację terenów poeksploatacyjnych oraz przywracać do właściwego stanu inne elementy przyrodnicze.

Tym samym, w myśl obowiązujących przepisów, organ gminy obowiązującymi przepisami prawa, został uprawniony jedynie do wskazania w dokumencie studium obiektów i obszarów, dla których należy wyznaczyć filar ochronny, które w jego ocenie są cenne i z uwagi na ich wartości zabytkowe, czy też środowiskowe, winny być chronione przed skutkami eksploatacji. Brak jest jednak przepisów nadających radzie gminy kompetencje do określania zasad prowadzenia eksploatacji w złożach, niezależnie od tego, czy są one objęte koncesją, czy też nie.

Ponadto, należy wskazać, na przywołany na wstępie art. 10 ust. 1 pkt 6 u.p.z.p., w myśl którego przy sporządzaniu studium należy uwzględnić uwarunkowania wynikające z zagrożenia bezpieczeństwa ludności i jej mienia. Na tej podstawie gmina powinna na tyle świadomie prowadzić swoją politykę przestrzenną, aby na terenach na których prowadzona jest eksploatacja, lub skutkiem jej prowadzenia w przeszłości występują szkody górnicze, a także może być prowadzona w przyszłości, przewidywać takie sposoby zagospodarowania terenu, które nie będą stały w sprzeczności z działalnością górniczą. Z kolei obszary czy obiekty cenne dla gminny winny być wskazane do ochrony. Warunki tej ochrony nie powinny jednak przekładać się na warunki eksploatacji kopalin. Powyższe może bowiem stanowić ograniczenie prawa własności, w tym własności górniczej, na co wskazał Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach, w orzeczeniu II SA/Gl 1024/14 z dnia 29 października 2014 r. Pomimo, iż studium nie jest aktem prawa miejscowego i nie przesądza ostatecznie o przeznaczeniu terenu, jest jednak dokumentem wiążącym przy sporządzaniu miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, które jako akty prawa miejscowego kształtują wraz z innymi przepisami sposób wykonywania prawa własności w stosunku do nieruchomości. W przypadku braku planu miejscowego studium jest również dokumentem, z którym zgodne winny być zamierzenia potencjalnych przedsiębiorców górniczych. Stosownie bowiem do art. 7 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. *Prawo geologiczne i górnicze* (Dz.U. z 2015 r. poz. 196) podejmowanie i wykonywanie działalności określonej ustawą jest dozwolone tylko wówczas, jeżeli nie naruszy ona przeznaczenia nieruchomości określonego w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. W przypadku braku planu miejscowego podejmowanie i wykonywanie działalności określonej ustawą jest dopuszczalne tylko wówczas, jeżeli nie naruszy ona sposobu wykorzystywania nieruchomości ustalonego w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. Również nie jest możliwe uzyskanie koncesji, jeżeli zamierzona działalność uniemożliwiłaby wykorzystanie nieruchomości zgodnie z ich przeznaczeniem określonym odpowiednio przez miejscowy plan, a w przypadku braku tego planu - uniemożliwiłaby wykorzystanie nieruchomości w sposób określony w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, na co wskazuje art. 29 ust. 1 *Prawa geologiczne i górniczego*.

Biorąc pod uwagę powyższe, tutejszy organ stwierdził, że postanowienia zawarte w tabeli Tab.B.3. zawartej w *Części B studium, Rozdział IV. Obszary i zasady ochrony środowiska, pkt. 5 Złoża kopalin i warunki ich eksploatacji, ppkt 5.7.* naruszają zasady sporządzania studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego wyrażone w art. 10 ust. 2 pkt. 3 i pkt 12 u.p.z.p., § 6 pkt 1 *rozporządzenia w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy*, a także wykraczają poza kompetencje rady gminy przy stanowieniu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego jako aktu polityki wewnętrznej.

Mając na uwadze, że uchylenie postanowień ppkt. 5.7 wraz z tabelą Tab. B.3 w całości nie będzie rzutować na legalność całej uchwały, organ nadzoru postanowił o częściowym uchyleniu zapisów załącznika nr 1 do uchwały IV/17/2015 w tym zakresie.

2. Zgodnie z § 6 *rozporządzenia w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy*, ustalenia dotyczące zasad ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej powinny zawierać w szczególności wytyczne określania tych zasad w planach miejscowych, wynikające z potrzeb ochrony zabytków i parków kulturowych, o których mowa w art. 19 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. *o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami* (Dz.U. z 2014 r. poz. 1446, ze zm. – zwanej dalej: ustawą o zabytkach). W myśl art. 19 ust. 1 ustawy o zabytkach, w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy uwzględnia się, w szczególności ochronę: zabytków nieruchomych wpisanych do rejestru i ich otoczenia, innych zabytków nieruchomych, znajdujących się w gminnej ewidencji zabytków oraz parków kulturowych. W myśl natomiast art. 19 ust. 3 tejże ustawy w studium ustala się, w zależności od potrzeb, strefy ochrony konserwatorskiej obejmujące obszary, na których obowiązują określone ustaleniami planu ograniczenia, zakazy i nakazy, mające na celu ochronę znajdujących się na tym obszarze zabytków. Kompetencja ta ściśle koresponduje z art. 10 ust. 2 pkt 4 u.p.z.p. zgodnie z którym w studium określa się w szczególności obszary i zasady ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej. Wskazane upoważnienia zakreślają kompetencję do określenia w studium zasad, na jakich poszczególne zabytki, zależnie od indywidualnych uwarunkowań, mogą być chronione. Kompetencja ta nie oznacza jednak pełnej dowolności i musi być wykładana przez pryzmat obowiązującego prawa. W świetle art. 7 Konstytucji RP organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Oznacza to, iż każde działanie organu władzy, w tym także rady miejskiej, musi mieć oparcie w obowiązującym prawie. W ***Rozdziale III.*** *Zasady ochrony dziedzictwa kulturowego, zabytków oraz dóbr kultury współczesnej,* ***pkt 5*** *Zasady dotyczące ochrony zabytków archeologicznych*, Rada Miejska w Jaworznie ustaliła, że na obszarze stanowisk archeologicznych wskazanych w gminnej ewidencji zabytków należy:

a. o wszelkich zamierzonych pracach ziemnych – przed ich rozpoczęciem – powiadomić właściwego wojewódzkiego konserwatora zabytków;

b. wszelkie działania inwestycyjne w zakresie prac ziemnych prowadzić pod nadzorem archeologicznym.

W ocenie organu nadzoru wskazane uregulowania studium wykraczają poza przyznaną radzie kompetencję do określenia w studium zasad ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej. Upoważnienie nie obejmuje bowiem możliwości umieszczania w studium uregulowań kwestii związanych z koniecznością przeprowadzania badań archeologicznych. Kwestia ta została uregulowana w art. 31 ustawy o zabytkach. Wedle art. 31 ust. 1 a pkt 2 wskazanej ustawy, osoba fizyczna lub jednostka organizacyjna, która zamierza realizować roboty ziemne lub dokonać zmiany charakteru dotychczasowej działalności na terenie, na którym znajdują się zabytki archeologiczne, co doprowadzić może do przekształcenia lub zniszczenia zabytku archeologicznego, jest obowiązana, z zastrzeżeniem art. 82a ust. 1, pokryć koszty badań archeologicznych oraz ich dokumentacji, jeżeli przeprowadzenie tych badań jest niezbędne w celu ochrony tych zabytków. Zgodnie natomiast z art. 31 ust. 2 ustawy o zabytkach, zakres i rodzaj niezbędnych badań archeologicznych, o których mowa w ust. 1a, ustala wojewódzki konserwator zabytków **w drodze decyzji**, wyłącznie w takim zakresie, w jakim roboty budowlane albo roboty ziemne lub zmiana charakteru dotychczasowej działalności na terenie, na którym znajdują się zabytki archeologiczne, zniszczą lub uszkodzą zabytek archeologiczny.

Z powyższego wynika zatem, że obowiązek przeprowadzenia prac archeologicznych istnieje tylko wtedy gdy występuje ryzyko przekształcenia lub zniszczenia zabytku archeologicznego i o ile przeprowadzenie badań jest niezbędne w celu ochrony zabytków, nie natomiast przy wszelkich pracach ziemnych.

W konsekwencji należy zatem wskazać, że wprowadzone przez radę regulacje stanowią naruszenie zasad sporządzania studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. Tak sformułowany obowiązek pozbawiony jest bowiem podstawy prawnej, a cały kwestionowany pkt. 5 uznać należy za niezgodną z prawem modyfikację postanowień ustawowych.

3. W ***Rozdziale III.*** *Zasady ochrony dziedzictwa kulturowego, zabytków oraz dóbr kultury współczesnej,* ***pkt 2*** *Zasady ochrony obiektów objętych wpisem do rejestru zabytków,* ***ppkt 2.3.*** zalecono, dla obiektów wpisanych do rejestru zabytków, zasięganie opinii właściwych służb konserwatorskich w przypadku podejmowania robót budowlanych nie wymagających uzyskania pozwolenia na budowę (czyli wymagających zgłoszenia robót).

Na wstępie wskazać należy, ze zalecenie zasięgania opinii właściwych służb konserwatorskich nie stanowi zasad ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej, o których

mowa w art. 10 ust. 2 pkt 4 u.p.z.p. Przez zasady należy rozumieć bowiem ustanowienie pewnych reguł, czy też norm postępowania.

Ponadto, wszelkie kompetencje i formy działania organów nadzoru konserwatorskiego w zakresie współdziałania z organami administracji architektoniczno – budowlanej przy wydawaniu decyzji w zakresie pozwolenia na budowę, rozbiórki oraz zgłaszania robót budowlanych zostały już uregulowane w ustawie z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz.U. z 2013 r. poz. 1409, ze zm.). Zatem w tym przypadku Rada Miejska w Jaworznie nie miała kompetencji do powtarzania czy też modyfikowania zapisów ustawowych. W tym kontekście postanowienia zawarte w *Rozdziale III. Zasady ochrony dziedzictwa kulturowego, zabytków oraz dóbr kultury współczesnej, pkt 2 Zasady ochrony obiektów objętych wpisem do rejestru zabytków, ppkt 2.3.* należy uznać za niedopuszczalne i zbędne.

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 naruszenia zasad sporządzania studium, istotne naruszenie trybu, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały gminy w całości lub w części.

Zatem akt planistyczny może być objęty stwierdzeniem nieważności w całości lub w części. O zakresie rozstrzygnięcie 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, wskazane naruszenia zasad sporządzania studium, a także przekroczenie kompetencji Rady Miejskiej w Jaworznie w ramach stanowienia dokumentu studium, dawały organowi nadzoru możliwość stwierdzenia częściowej nieważności uchwały Nr IV/17/2015 Rady Miejskiej w Jaworznie z dnia 29 stycznia 2015 r. w sprawie uchwalenia *Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Jaworzna*, gdyż nie przekładają się one bezpośrednio na ważność całego aktu.

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

Otrzymują:

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