



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

---

Katowice, dnia 14 grudnia 2016 r.

Poz. 6878

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR IFIII.4131.1.133.2016 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 8 grudnia 2016 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. *o samorządzie gminnym* (tekst jednolity: Dz. U. z 2016 r., poz. 446 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 2016 r., poz. 778 ze zm.),

#### **stwierdzam nieważność**

uchwały Nr XXII/334/2016 Rady Miejskiej w Jaworznie z dnia 27 października 2016 r. w sprawie *miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego infrastruktury przemysłowej i transportowej dla nowego bloku 910 MWe w Jaworznie*, w całości.

#### **Uzasadnienie**

W dniu 27 października 2016 r. Rada Miejska w Jaworznie podjęła uchwałę Nr XXII/334/2016 w sprawie *miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego infrastruktury przemysłowej i transportowej dla nowego bloku 910 MWe w Jaworznie*.

Wojewoda Śląski w dniu 8 listopada 2016 r., otrzymał uchwałę nr XXII/334/2016 celem zbadania jej zgodności z prawem oraz w dniu 3 listopada 2016 r. dokumentację prac planistycznych odzwierciedlającą przebieg postępowania w sprawie uchwalenia miejscowego planu.

W dniu 1 grudnia 2016 r. organ nadzoru wszczął postępowanie nadzorcze o czym poinformował Radę Miejską w Jaworznie.

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

1. Uchwalając miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, Rada Miejska w Jaworznie wyznaczyła między innymi: tereny zabudowy produkcyjnej i usługowej oznaczone symbolami 1PU, 2PU i 3PU oraz tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej o symbolach 1MJ, 2MJ i 3MJ. Dla tych terenów ustalono wskaźniki zagospodarowania oraz zasady kształtowania zabudowy, o których mowa w art. 15 ust. 2 pkt 6 *ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*.

Po szczegółowej analizie rysunku i tekstu planu organ nadzoru stwierdził, iż wielkość tych terenów przy przyjętych założeniach planu, nie umożliwia zrealizowania przeznaczenia przewidzianego dla wskazanych powyżej terenów.

Po pierwsze, przez tereny o symbolach 1MJ - 3MJ przebiega magistrala wodociągowa, dla której wprowadzono zakaz sytuowania zabudowy w odległości 3 m dla terenów 1MJ - 3MJ, a dla terenów oznaczonych symbolami 1PU, 2PU i 3PU przy sytuowaniu zabudowy mają zastosowanie przepisy art. 53 ust. 2, *ustawy z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym* (tekst jednolity z 2016 r. poz. 1727), w którym wskazano, że budowle i budynki mogą być usytuowane w odległości nie mniejszej niż 10 m od granicy obszaru kolejowego, z tym że odległość ta od osi skrajnego toru nie może być mniejsza niż 20 m (wymagania

jak stanowi art. 53 ust. 4 nie mają zastosowania do budynków i budowli przeznaczonych do prowadzenia ruchu kolejowego i utrzymania linii kolejowej oraz do obsługi przewozu osób i rzeczy).

Po drugie, przy realizacji zabudowy zarówno dla terenów o symbolach 1MJ - 3MJ jak i 1PU - 3PU, zastosowanie mają przepisy rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz. U. z 2002 r., Nr 75, poz. 690 ze zm.), a w szczególności § 12 ww. rozporządzenia, obligujące do zachowania minimalnych odległości budynku od granicy działki budowlanej spełnienie wyznaczonych dla tych terenów parametrów zabudowy nie będzie możliwe w granicach miejscowego planu.

Przy uwzględnieniu, że:

- odległość od linii kolejowej wynosi 10 m,
- odległość od magistrali wodociągowej wynosi 3 m,
- odległość od granicy działki budowlanej wynosi 4 m,
- dla terenów 1MJ - 3MJ i 1PU - 3PU powierzchni biologicznie czynnej wynosi odpowiednio 30% i 20% oraz uwzględniając inne wskaźniki i parametry, nie pozostaje wolne miejsce na tych terenach, gdzie możliwa byłoby realizacja przeznaczenia podstawowego.

Uregulowania te mają zatem charakter pozorny, a w związku z tym naruszają art. 15 ust. 2 pkt 1 cyt. ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Zgodnie z tym przepisem bowiem w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego w pierwszej kolejności ustala się przeznaczenie terenów. Tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania wydziela się liniami rozgraniczającymi. Brak możliwości zrealizowania zaplanowanego przeznaczenia terenów oznacza, że przeznaczenia tego nie ustalono.

Ponadto należy zauważyć, że w myśl art. 4 ust. 1 i art. 14 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym plan miejscowy sporządza się w celu przeznaczenia terenów, określenia sposobów ich zagospodarowania oraz zabudowy. Tak przyjęte ustalenia uchwały Rady Miejskiej w Jaworznie powodują, że nadrzędne cele założone dla sporządzenia planu miejscowego nie zostały wypełnione, naruszając tym samym zasady sporządzania planu.

Dodatkowo należy wskazać, że dla terenów 2MJ i 3MJ na rysunku nie zaznaczono przebiegu linii zabudowy i w tekście nie ustalono odległości w jakiej powinna przebiegać od drogi publicznej dojazdowej o symbolu 1KDD, a dla terenów 1PEE i 2PEE nie wskazano minimalnej ilości miejsc do parkowania. Te parametry są obligatoryjne do ustalenia dla terenów, na których przewiduje się zabudowę zgodnie z przepisami art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

W § 17 ust. 2 pkt 1 na terenach 1PU - 3PU zobowiązano potencjalnego inwestora do „sytuowania budynków” w ten sposób aby „kierunki nowych obiektów” nawiązywały do „kierunków obiektów istniejących usytuowanych w bezpośrednim sąsiedztwie”. Nie wiadomo jednak, czy chodzi w tym przypadku o kierunki geograficzne, czy nawiązanie oznacza usytuowanie równoległe, czy prostopadłe. Nie wskazano również co oznacza bezpośrednie sąsiedztwo. Stosownie do § 25 ust. 1, znajdującego zastosowanie do aktów prawa miejscowego na podstawie § 143 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. Nr 100, poz. 908), przepis prawa materialnego powinien możliwie bezpośrednio i wyraźnie wskazywać kto, w jakich okolicznościach i jak powinien się zachować.

2. Rada Miejska w Jaworznie naruszyła również zasady sporządzania planu miejscowego w zakresie określenia wysokości zabudowy, ustalając w § 17 ust. 3 pkt 4 lit. a uchwały, że dopuszczalna wysokość zabudowy dla hal przemysłowych, magazynów i urządzeń technicznych uzależniona jest od wymogów technologicznych. Tymczasem zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 6 cyt. ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w planie określa się obowiązkowo parametry i wskaźniki kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu, w tym linie zabudowy, gabaryty obiektów i wskaźniki intensywności zabudowy. Dodatkowo w myśl § 4 pkt 6 rozporządzenia z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587), wskazano, że projekt miejscowego planu powinien zawierać określenie między innymi gabarytów i wysokości projektowanej zabudowy. Tutejszy organ stwierdził, że na terenach 1PEE- 2PEE dla hal przemysłowych, magazynów i urządzeń technicznych, rada miejska odstąpiła od określenia obligatoryjnego parametru, jakim

jest wysokość zabudowy. Przez wysokość zabudowy należy rozumieć konkretny wymiar (w znaczeniu określenia metrycznego). Podanie maksymalnej wysokości zabudowy ma służyć postawieniu jednoznacznej określonej granicy w przestrzeni, ponad którą inwestorzy nie mają prawa realizować obiektów budowlanych, zatem rada gminy nie może pozostawiać dowolności w tym zakresie, cedując tym samym swoje uprawnienia na inny podmiot-inwestora czy organy administracji architektoniczno - budowlanej. Prawodawca miejscowy nie wypełnił tym samym wymogów wynikających z przepisów art. 15 ust. 2 pkt 6 *ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* w związku z § 4 pkt 6 *rozporządzenia*, w zakresie ustalania zasad kształtowania zabudowy oraz wskaźników zagospodarowania terenu.

3. Rada Miejska w Jaworznie uchwalając miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego będący przedmiotem niniejszego rozstrzygnięcia naruszyła § 8 ust. 2 *rozporządzenia* Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w *sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego* (Dz. U. Nr 164 poz. 1587), poprzez wprowadzenie w § 9 ust. 4 i w § 11 tekstu uchwały ustaleń dla terenu 6KK. Tymczasem, analiza załącznika graficznego do wyżej wymienionej uchwały wykazała, że w granicach opracowania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego nie wydzielono terenu oznaczonego wyżej wymienionymi symbolami. Zgodnie z treścią § 8 ust. 2 *rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego*, na projekcie rysunku planu miejscowego stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie projektu rysunku planu miejscowego z projektem tekstu planu miejscowego. Skoro na rysunku planu nie ma terenu 6KK, dla którego wprowadzono w tekście ustalenia, to nie jest możliwe powiązanie tekstu z rysunkiem planu w tym zakresie.

Wątpliwości interpretacyjne są tym bardziej uzasadnione, że na rysunku planu dwa tereny oznaczono symbolem 5KK, więc ustalenia § 11 ust. 1 pkt 2 dotyczące terenu 6KK mogą odnosić się do jednego z terenów oznaczonych jako 5KK.

4. W § 6 ust. 5 badanej uchwały, Rada Miejska w Jaworznie wskazała, iż w granicach planu, ustala się obszary wskazane do ustanowienia filarów ochronnych oznaczone na rysunku planu symbolem od OF1 do OF6. Dla wyżej wskazanych obszarów w zakresie ochrony powierzchni ziemi ustalono filar ochronny:

1) OF1 w złożu węgla kamiennego „Jan Kanty” ze względu na tereny zabudowy produkcyjno - usługowej istniejące i projektowane;

2) OF2 w złożu węgla kamiennego „Jaworzno” ze względu na tereny zabudowy przemysłowej;

3) OF3 w złożu węgla kamiennego „Dąb” ze względu na tereny usługowo - produkcyjne, dla których w przypadku podjęcia eksploatacji nakazuje się zapewnienie nieprzekraczalnych wielkości odkształceń powierzchni:

- a) nachylenie powierzchni  $\leq 5,0$  mm/m,
- b) promień krzywizny powierzchni  $\geq 12$  km,
- c) odkształcenie poziome powierzchni  $\leq 3$  mm/m;

4) OF4 w złożu węgla kamiennego „Jaworzno”, ze względu na teren zwartej zabudowy osiedla, dla którego w przypadku podjęcia eksploatacji nakazuje się zapewnienie nieprzekraczalnych wielkości odkształceń powierzchni:

- a) nachylenie powierzchni  $\leq 10,0$  mm/m,
- b) promień krzywizny powierzchni  $\geq 6$  km,
- c) odkształcenie poziome powierzchni  $\leq 6$  mm/m,

5) OF5 w złożach węgla kamiennego „Jan Kanty” i „Modrzejów”, ze względu na tereny zabudowy przemysłowej – zespół elektrowni Jaworzno II i III, dla którego wprowadza się zakaz eksploatacji;

6) OF6 w złożu węgla kamiennego „Jaworzno” ze względu na teren autostrady A - 4, dla którego wprowadza się zakaz eksploatacji.

Na wstępie zauważyć należy, że Wojewoda Śląski nie kwestionuje możliwości wyznaczenia granic obszarów przeznaczonych do ochrony poprzez wskazanie dla nich granic filarów ochronnych. Jednakże, w ocenie organu nadzoru ustalenia zawarte w treści § 6 ust. 5 planu, określające nieprzekraczalne wielkości odkształceń powierzchni określone w § 6 ust. 5 pkt 3 i 4 dla obszarów OF3 i OF4, jak również wprowadzony

zakaz eksploatacji dla terenów OF5 i OF6, rażąco naruszają przepis art. 15 ust. 2 pkt 7 *ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, w myśl którego w planie miejscowym określa się obowiązkowo granice i sposoby zagospodarowania terenów lub obiektów podlegających ochronie, ustalonych na podstawie przepisów odrębnych, natomiast nie zasady eksploatacji złoża i wpływu eksploatacji na powierzchnię terenu.

Stosownie do przepisów § 2 rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 24 kwietnia 2012 r. w *sprawie szczegółowych wymagań dotyczących projektów zagospodarowania złóż* (Dz. U. z 2012 r. poz. 511) 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 górnictwa,
- określenie lokalizacji obiektów zakładu górnictwa 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 tym organu koncesyjnego. Plan miejscowy winien zatem wyraźnie wskazać obszary i obiekty do objęcia ochroną poprzez ustanowienia filara ochronnego, a nie warunki na jakich może być prowadzona eksploatacja, leży to bowiem poza uprawnieniami gminy wynikającymi z art. 15 ust. 2 pkt 7 *ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*.

Także przepis art. 15 ust. 2 pkt 9 *ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, 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 - nieprzekraczalne wielkości odkształceń nawierzchni - na jakich może być prowadzona w przyszłości eksploatacja złóż lub całkowicie zakazywać eksploatacji. Powyższe przepisy upoważniają jedynie organ stanowiący gminy, do wprowadzenia ograniczeń w zagospodarowaniu terenów, co do których gmina posiada informację o możliwych negatywnych skutkach wynikających z planowanej eksploatacji złóż.

Zatem zapisy § 6 ust. 5 pkt 3 - pkt 6 badanego aktu, należy uznać za wykraczające poza kompetencję rady miejskiej wynikającą z art. 15 ust. 2 pkt 7 i pkt 9 *ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*.

Powyższe ustalenia uchwały Nr XXII/334/2016 Rady Miejskiej w Jaworznie przekraczają także kompetencje gminy do ograniczania wykonania prawa własności, w tym własności górniczej.

Rada Miejska w Jaworznie wprowadzając do planu ograniczenia w wydobywaniu kopaliny lub zakaz eksploatacji winna mieć na uwadze przepisy rangi konstytucyjnej, a w szczególności art. 64 ust. 3 Konstytucji RP (własność może być ograniczona tylko w drodze ustawy oraz w zakresie, w jakim nie narusza ona istoty prawa własności), a także art. 31 ust. 3 w myśl którego, ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw. Tu należy wskazać na art. 10 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. *Prawo geologiczne i górnicze* (tekst jednolity Dz. U. z 2016 r., poz. 1131 ze zm.), z którego wynika, że prawo własności górniczej (art. 10 ust. 1, 2, 4) przysługuje Skarbowi Państwa. Dlatego też, wprowadzając ograniczenie eksploatacji poprzez ustalenie zakazu eksploatacji dla obszarów OF5 i OF6 oraz nieprzekraczalnych wielkości odkształceń powierzchni dla obszarów OF3 i OF4, Rada Miejska w Jaworznie przekroczyła upoważnienie do ograniczenia prawa własności w drodze aktu planistycznego. Prawnie wadliwymi ustaleniami są bowiem nie tylko te, które naruszają prawo, ale także te, które są wynikiem nadużycia przysługujących gminie uprawnień. Przy kształtowaniu polityki przestrzennej istotne jest bowiem wyważenie interesu publicznego

i indywidualnego, tak aby w jak największym stopniu zabezpieczyć potrzeby wspólnoty i jednocześnie w jak najmniejszym stopniu ingerując w prawa własności.

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 *ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, którego przepisy jednoznacznie mówią, że istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, istotne naruszenie trybu jego sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały gminy w całości lub w części.

Zatem akt prawa miejscowego może być objęty stwierdzeniem nieważności 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.

W omawianej sprawie, wskazane naruszenie zasad sporządzania planu, dawało organowi nadzoru podstawy do stwierdzenia w całości nieważności uchwały Nr XXII/334/2016 Rady Miejskiej *w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego infrastruktury przemysłowej i transportowej dla nowego bloku 910 MWe w Jaworznie*.

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**