



ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. *o samorządzie gminnym* (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r., poz. 594 ze zm.) w związku z art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003r. *o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* (tekst jedn.: Dz. U. z 2012, poz. 647 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr V/40/2014 Rady Gminy Hażlach z dnia 25 czerwca 2014r. w sprawie uchwalenia zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania gminy Hażlach.

Uzasadnienie

Rada Gminy Hażlach w dniu 25 czerwca 2014r. podjęła uchwałę Nr V/40/2014, zwaną dalej uchwałą, w sprawie uchwalenia zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania gminy Hażlach, zwaną dalej zmianą studium.

Stosownie do przepisu art. 12 ust. 2 ustawy *o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, zwanej dalej ustawą, Wójt Gminy Hażlach przekazał w dniu 1 lipca 2014r. organowi nadzoru wymienioną na wstępie uchwałą wraz z załącznikami, a w dniu 2 lipca 2014r. dokumentację planistyczną w celu zbadania zgodności powyższej uchwały z przepisami prawnymi.

W toku badania legalności uchwały Nr V/40/2014 pod względem jej zgodności z prawem organ nadzoru stwierdził, że przedmiotowa uchwała została podjęta z istotnym naruszeniem prawa dotyczącym zasad sporządzania studium, polegającym na:

1. Wprowadzeniu do załącznika nr 1 do uchwały (ujednolicony tekst studium, zwany dalej tekstem studium), w części D pt.: „*Kierunki zagospodarowania przestrzennego*” :

- w rozdziale II pt.: „*Zasady gospodarki zasobami naturalnymi*”, w pkt. 4 pt. „*Złoże węgla kamiennego „Morcinek” i „Morcinek I” w zdaniu drugim, regulacji o treści : „Zgodnie z dotychczasową polityką przestrzenną obowiązującą po likwidacji kopalni „Morcinek” oraz ze względu na aktualnie przyjęte kierunki rozwoju gminy, w obrębie Pogwizdowa i Brzezówki nie dopuszcza się do podziemnej eksploatacji węgla kamiennego*” oraz
- w rozdziale IV pt.: „*Zasady kształtowania struktury przestrzennej*”, w pkt. 2B pt. „*Kierunki zmian w strukturze przestrzennej gminy oraz w przeznaczeniu terenów obrębów Brzezówka i Pogwizdów*”, w podpunkcie 10 pt. „*Obiekty lub obszary, dla których wyznacza się w złożu kopaliny filar ochronny*” ustaleń o treści: „*Na terenie gminy Hażlach nie wyznacza się obiektów i obszarów, dla których wyznacza się filar ochronny dla złóż kopalin, gdyż nie przewiduje się podziemnej eksploatacji kopalin, która powodowałaby konieczność wyznaczania filarów ochronnych.*”. Powyższe ustalenia naruszają art. 10 ustawy, w związku z art. 7 *Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, zwanej dalej Konstytucją* oraz z: - art. 7 i art. 22 ustawy z dnia 9 czerwca 2011r. *Prawo geologiczne i górnicze* (Dz.U. nr 163, poz. 981ze zm.), - art. 125 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. *Prawo ochrony środowiska* (tekst jednolity, Dz. U. z 2008 r. Nr 25, poz. 150, ze zm.) oraz - art. 3 i art. 4 pkt 2 ustawy z dnia 6 lipca 2001r. *o zachowaniu narodowego charakteru strategicznych zasobów naturalnych kraju* (Dz.U. Nr 97, poz. 1051),

- w rozdziale IV pt.: „Zasady kształtowania struktury przestrzennej”, w pkt. 3B pt. „Kierunki i wskaźniki dotyczące kształtowania zagospodarowania i użytkowania terenów, w tym tereny wyłączone spod zabudowy (obrębny Brzezówka i Pogwizdów)”, w podpunkcie 1, regulacji w brzmieniu: „Linie rozgraniczające teren, a w szczególności zasięg terenów przeznaczonych pod nową zabudowę są orientacyjne. Dopuszcza się korekty ich przebiegów w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego. Dopuszcza się maksymalne dopuszczalne odchylenie od ustalonych linii na rysunku Nr 1 „Kierunki zagospodarowania – struktura przestrzenna” studium – 50 m.”, naruszających art. 20 ust. 1 ustawy, w związku z art. 7 Konstytucji,
- w rozdziale III pkt B pt.: „Obszary i zasady ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej dla terenów w obrębach Brzezówka i Pogwizdów” w podpunkcie 2 pt. „Stanowiska archeologiczne” ustaleń w brzmieniu: „Dla stanowisk archeologicznych obowiązuje ochrona zabytków archeologicznych oraz wymóg przeprowadzenia ratowniczych badań archeologicznych ...” i „Wyznacza się strefę ochrony konserwatorskiej w której wszelkie prace budowlane oraz zamierzenia inwestycyjne takie jak melioracje, gazyfikacje, prace wodno-kanalizacyjne, energetyczne oraz teletechniczne należy prowadzić pod nadzorem archeologicznym, zgodnie z przepisami ustawy z dnia 23 lipca 2003r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. z 2003r. Nr 162, poz. 1568 ze zm.)”, naruszających art. 10 ust. 2 pkt 4 ustawy w związku z art. 7 Konstytucji.

2. Braku uzupełnienia treści załącznika nr 1 do uchwały, wynikającego z wprowadzenia ustaleń zmiany studium dla sołectw Pogwizdów i Brzezówka, do ujednoliconego tekstu studium, wpływającej na czytelność tekstu studium (naruszono przepisy rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” - Dz. U. Nr 100, poz. 908).

3. Braku korelacji pomiędzy częścią graficzną obszaru objętego zmianą studium (sołectwa Pogwizdów i Brzezówka), a częścią graficzną pozostałego obszaru Gminy w ujednoliconym rysunku studium, wpływającej na jego czytelność. Z powodu zastosowania różnych symboli i barwnych oznaczeń tych samych funkcji terenu oraz brak ciągłości funkcji, zwłaszcza liniowych, na granicy obu obszarów. Naruszono przepisy § 7 pkt 1d, pkt 3 i pkt 5 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) oraz art. 95 ust. 1 ustawy z dnia 9 czerwca 2011r. Prawo geologiczne i górnicze (Dz.U. nr 163, poz. 981ze zm.).

Biorąc pod uwagę powyższe uchybienia organ nadzoru wszczął dniu 30 lipca 2014r. postępowanie nadzorcze oraz poinformował Gminę o możliwości złożenia wyjaśnień.

Ustalając regulacje zawarte w zmianie studium, Rada Gminy Hażlach była związana postanowieniami art. 10 ustawy.

Poprzez wprowadzenie ustaleń studium wymienionych w pkt 1 tiret pierwsze i drugie niniejszego rozstrzygnięcia, zakazujących podziemnej eksploatacji kopalni (węgla kamiennego), Rada Gminy Hażlach naruszyła swoje kompetencje w zakresie uchwalania studium wynikające z art. 10 ustawy, w związku z art. 7 Konstytucji i wkroczyła w kompetencje organów koncesyjnych. Stosownie bowiem do art. 22 ustawy Prawo geologiczne i górnicze organem właściwym do wydawania koncesji na wydobywanie kopalni ze złóż jest starosta, marszałek województwa lub minister właściwy do spraw środowiska. Udział gminy w zakresie wydawania takiej koncesji ogranicza się do wydania uzgodnienia, w oparciu o art. 23 ust. 2 pkt 2 cytowanej wyżej ustawy, którego kryterium ustala art. 7 w brzmieniu:

„1. 1. 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”.

2. W przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego 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 oraz w odrębnych przepisach.”

Jeżeli zamierzona działalność sprzeciwia się interesowi publicznemu, w szczególności związanemu z bezpieczeństwem państwa lub ochroną środowiska, w tym z racjonalną gospodarką złożami kopalni, bądź uniemożliwiłaby wykorzystanie nieruchomości zgodnie z ich przeznaczeniem określonym odpowiednio

przez miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego lub przepisy odrębne, a w przypadku braku planu uniemożliwiłaby wykorzystanie nieruchomości w sposób określony w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy lub w przepisach odrębnych, organ koncesyjny odmawia udzielenia koncesji na podstawie art. 29 powyższej ustawy.

Ograniczenia podziemnej eksploatacji nie są postanowieniami dotyczącymi ładu przestrzennego przewidzianymi przepisami art. 10 ust. 1 pkt 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Ponadto, zgodnie z art. 125 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. *Prawo ochrony środowiska* (tekst jednolity: Dz. U. z 2008 r. Nr 25, poz. 150, ze zm.) złoża kopalin podlegają ochronie polegającej na racjonalnym gospodarowaniu ich zasobami oraz kompleksowym wykorzystaniu kopalin, w tym kopalin towarzyszących.

Przyjęcie zapisów w studium uniemożliwiających eksploatację złóż stoi w sprzeczności ze wskazanymi przepisami.

Podobne stanowisko zajął Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach w wyroku z dnia 30 listopada 2012 r. o znaku II SA/Gl 1226/12 wskazując, że w planie miejscowym nie ma możliwości wprowadzenia ograniczeń w przyszłej eksploatacji złoża dla terenów górniczych, których granice określi dopiero koncesja na wydobywanie kopaliny: „*Tego rodzaju materia nie podlega regulacji w drodze aktu prawa miejscowego. (...) Przede wszystkim należy podnieść, że w istocie chodzi o kolizję z interesem Państwa, gdyż chodzi o dobro narodowe zgodnie z przywołaną przez organ nadzoru ustawą z dnia 6 lipca 2001 r. o zachowaniu narodowego charakteru strategicznych zasobów naturalnych kraju (Dz. U. Nr 97, poz. 1051)*”.

Co prawda wyrok ten odnosi się do miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, to jednak należy wskazać, iż zgodnie z przywołanym wyżej art. 7 ust. 2 *Prawo geologiczne i górnicze*, w przypadku braku planu, działalność określona ustawą nie może naruszać ustaleń studium, gdyż plan miejscowy musi być zgodny ze studium.

W opinii tut. organu nadzoru wprowadzenie ustaleń studium wymienionych w pkt 1 tiret 3 niniejszego rozstrzygnięcia, dopuszczających orientacyjne przebiegi linii rozgraniczających tereny i korekty ich przebiegów w planach miejscowych do 50 m od linii ustalonych na rysunku zmiany studium, jest sprzeczne z prawem. W przypadku uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, ze względu na możliwość swobodnego przesuwania granic terenów dopuszczoną w studium, nie będzie możliwości jednoznacznego stwierdzenia, na podstawie art. 20 ust 1 ustawy, że postanowienia planu nie naruszają ustaleń studium.

Organ samorządu terytorialnego stanowiąc przepisy prawa, musi działać w oparciu o zasadę legalności określoną w art. 7 *Konstytucji*, zgodnie z którą „*Organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa*”. Kompetencja do stanowienia prawa musi więc wynikać z przepisów prawa rangi ustawowej, a uchwalone przepisy nie mogą modyfikować przepisów wyższej rangi lub pozostawać z nimi w sprzeczności.

Zgodnie z wyrokiem WSA we Wrocławiu o sygn. akt II SA/Wr 267/13 z 11 czerwca 2013r. „*Studium wyznacza bowiem granice działania organu planistycznego, uniemożliwiając organowi dowolne kształtowanie w planie przestrzeni w sposób sprzeczny z jego ustaleniami. (...) Studium ma charakter kierunkowy i nie oznacza bezwzględnego przenoszenia ustaleń studium do planu zagospodarowania przestrzennego. Nie oznacza to jednak możliwości swobodnego przesuwania granic wyznaczonych w studium pomiędzy poszczególnymi obszarami o odmiennym przeznaczeniu i tym samym zmiany sposobu zagospodarowania przestrzeni w zapisach planu. (np. wyrok WSA w Krakowie z dnia 17 maja 2010 r., sygn. akt II SA/Kr 327/10, nie publ.)*”.

Zdaniem organu nadzoru właśnie taki sposób kształtowania przestrzeni i jej zagospodarowania został dopuszczony przez organ uchwałodawczy Gminy w kwestionowanym zapisie, stanowiącym o orientacyjnych liniach podziału terenów o różnych funkcjach i możliwości korekty granic oraz precyzowania przebiegu linii rozgraniczających tereny o różnym przeznaczeniu na etapie opracowania planów miejscowych.

Zakres swobody pozostawiony organom planistycznym w procesie tworzenia studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przy określaniu linii rozgraniczających tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania powinien być wyrażony przez

odpowiednio ogólne i elastyczne ustalenia studium, a nie przez wprowadzenie orientacyjnych linii rozgraniczających pomimo, iż dopiero w planie miejscowym określa się linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania (art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy w związku z § 7 pkt 7 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 ustalenie w studium orientacyjnych linii podziału terenów o różnych funkcjach organ Gminy w rzeczywistości nie dokonał wymaganego określenia zasięgu poszczególnych obszarów z uwzględnieniem ich funkcji i przeznaczenia (por. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 30 sierpnia 2011 r., sygn. akt II SA/Wr 345/11, nie publ.).

Ustalając w zmianie studium „wymóg przeprowadzenia ratowniczych badań archeologicznych” dla stanowisk archeologicznych wyznaczonych na terenie sołectw Pogwizdów i Brzezówka oraz obowiązek prowadzenia wszelkich prac budowlanych i zamierzeń inwestycyjnych w ich strefie pod nadzorem archeologicznym, Rada Gminy Hażlach przekroczyła swoje kompetencje w tym zakresie. Co prawda, stosownie do art. 10 ust. 2 pkt 4 ustawy, w studium określa się obszary i zasady ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej, jednakże kompetencja ta nie oznacza pełnej dowolności oraz rozszerzającego stanowienia norm kompetencyjnych i musi być stosowana przez pryzmat obowiązującego prawa (art. 7 *Konstytucji*). W ocenie organu nadzoru wskazane powyżej uregulowanie wykracza poza przyznaną radzie gminy kompetencję do określenia w studium zasad ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej. Powyższe upoważnienie nie obejmuje bowiem możliwości umieszczenia w studium uregulowań kwestii związanych z nadzorem archeologicznym podczas prowadzenia prac ziemnych oraz z wymogiem przeprowadzenia ratowniczych badań archeologicznych dla stanowisk archeologicznych. Wszelkie kompetencje i formy działania organów nadzoru konserwatorskiego zostały już określone przez ustawodawcę w ustawie *o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami* (Dz. U. z 2003r., Nr 162, poz. 1568 ze zm.). Rada gminy nie ma żadnych kompetencji do modyfikowania zakresu działania tych organów. I tak, stosownie do art. 31 ust. 2 cyt. powyżej ustawy, zakres i rodzaj niezbędnych badań archeologicznych ustala wojewódzki konserwator zabytków w drodze decyzji. W tym kontekście, za niedopuszczalne należy uznać nakładanie dodatkowych zadań na organy państwowe w drodze uchwały rady gminy.

Kwestionowane ustalenia wykraczają również poza uprawnienia wynikające z przepisu art. 10 ust. 2 ustawy. Niedopuszczalne jest więc takie działanie rady gminy, które prowadzi do zamieszczenia w treści studium, a następnie również w ustaleniach planu miejscowego, przepisów uzależniających podejmowanie kwestionowanych czynności od przyszłych uzgodnień i na warunkach określonych przez inne organy w odniesieniu do obszaru objętego studium.

Utworzenie ujednoliconego tekstu studium (załącznik nr 1 do uchwały) poprzez wprowadzenie „nowych” ustaleń dla obszaru objętego zmianą studium do treści „starego” tekstu studium bez stosownej korekty spowodowało, iż podane informacje są w wielu miejscach sprzeczne i nieczytelne. Dotyczy to zwłaszcza ilości stanowisk archeologicznych i numerów stron, na których znajduje się wykaz w/w stanowisk (część B ujednoliconego tekstu studium, rozdział III, pkt 2 pt. „Zasoby dóbr kultury” – str. 18).

Również ujednolicony rysunek studium dla kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Hażlach (załącznik nr 2 do uchwały), który został sporządzony jako połączenie rysunku zmiany studium dla terenu sołectw Pogwizdów i Brzezówka oraz rysunku dla pozostałego obszaru gminy nie jest w rzeczywistości jednolity, gdyż symbole literowe i oznaczenia graficzne są w większości różne dla obu rysunków (ujednolicony rysunek posiada dwie różne legendy), np. tereny zabudowy mieszkaniowej (oznaczenia studium: TM 1, TM 2, TM 3, oznaczenia zmiany studium: M i MM), tereny przemysłu i produkcyjno-usługowe (oznaczenia studium: TPP i TPU, oznaczenia zmiany studium – P), tereny usług sportu (oznaczenia studium – TUS – kolor pomarańczowy, oznaczenia zmiany studium – US –kolor zielony ze szrafem) i in. Ponadto kolorem żółtym na rysunku studium oznaczono wyłącznie użytki rolne chronione III klasy, a pozostałe kolorem białym, natomiast na rysunku zmiany studium – tereny rolne oznaczono kolorem żółtym i symbolem R. Nie zostały ujednolicone nawet granice państwa i gminy, brak też ciągłości funkcji, zwłaszcza liniowych, na styku obu rysunków. Ponadto na rysunku zmiany studium, w granicach sołectw Pogwizdów i Brzezówka, czyli w granicach określonych uchwałą o przystąpieniu do sporządzenia zmiany studium, zostały naniesione granice udokumentowanych złóż kopalin, wymagane przepisami art. 95 ust. 1 ustawy *Prawo geologiczne i górnicze*, które nie mają jednak kontynuacji na terenach sołectw Kończyce Wielkie i Hażlach, co powoduje uchybienie wymienionym powyżej przepisom prawnym. Ilość stanowisk archeologicznych na terenie sołectwa Pogwizdów nie jest zgodna z wykazem zawartym w treści

załącznika nr 1 (brak też numeracji stanowisk wg w/w wykazu, jak na sąsiednich terenach, zgodnie z rysunkiem sporządzonym w poprzedniej edycji zmiany studium).

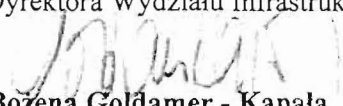
Wymienione powyżej błędy i braki ujednoliconego rysunku studium powodują, że nie zostały spełnione wymogi dotyczące stosowania oznaczeń, nazewnictwa i standardów przy sporządzaniu rysunku studium, ustalone w § 7 pkt 1d, pkt 3 i pkt 5 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 28 kwietnia 2004 r. w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy (Dz. U. Nr 118, poz.1233).

Mając zatem powyższe na uwadze, **organ nadzoru postanowił stwierdzić nieważność uchwały Nr V/40/2014 w całości.** Zgodnie bowiem z art. 28 ustawy, naruszenie zasad sporządzania studium lub planu miejscowego, istotne naruszenie trybu ich sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub w części.

Stwierdzenie nieważności uchwały w całości jest uzasadnione.

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
Z-ca Dyrektora Wydziału Infrastruktury


Bożena Goldamer - Kapała

Otrzymują:

- 1) Rada Gminy Hażlach
- za zwrotnym potwierdzeniem odbioru,
- 2) A/a.