



ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r. poz. 559) i art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2022 r. poz. 503),

stwierdzam nieważność

uchwały Rady Miejskiej w Jaworznie Nr XXXIX/523/2022 z dnia 10 lutego 2022 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego „Niedzieliska II” w Jaworznie (Dz. Urz. Woj. Ślą z 2022 r., poz. 978) w następującej części:

- 1) § 8 ust. 3 pkt 1 lit. b,
- 2) § 8 ust. 3 pkt 2 w zakresie słów: *gdzie nowa eksploatacja złoża jest dozwolona tylko w sposób nie powodujący uaktywnienia deformacji nieciągłych związanych z płytką eksploatacją górniczą,*
- 3) § 8 ust. 3 pkt 3,
- 4) § 8 ust. 4 pkt 3,
- 5) § 10 ust. 8 pkt 4 lit. b,
- 6) § 12 ust. 2 w zakresie słów: *z zastrzeżeniem ustaleń, o których mowa w § 8 ust. 2.*

Uzasadnienie

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.

W dniu 10 lutego 2022 r. Rada Miejska w Jaworznie podjęła uchwałę Nr XXXIX/523/2022 w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego „Niedzieliska II” w Jaworznie.

Stosownie do przepisu art. 20 ust. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (dalej zwana *upzp*), organ nadzoru w dniu 11 lutego 2022 r. otrzymał uchwałę Nr XXXIX/523/2022 oraz w dniu 18 lutego 2022 r. dokumentację prac planistycznych odzwierciedlającą przebieg postępowania w sprawie uchwalenia miejscowego planu, celem zbadania zgodności tej uchwały z prawem.

W dniu 4 marca 2022 r. organ nadzoru wszczął postępowanie nadzorcze oraz poinformował Gminę o możliwości złożenia wyjaśnień.

Pismem z dnia 8 marca 2022 r. znak: UA-ZP.6721.4.6.2022, Gmina złożyła wyjaśnienia w zakresie zarzutów wskazanych w zawiadomieniu o wszczęciu postępowania nadzorczego.

W trakcie prowadzonego postępowania nadzorczego organ nadzoru stwierdził, że uchwała Nr XXXIX/523/2022 została podjęta z istotnym naruszeniem przepisów prawa w następującym zakresie:

1. W § 8 ust. 3 uchwały, ustalono zasady ochrony środowiska w zakresie uwarunkowań wynikających z występowania złóż kopalin, obecnych i przyszłych potrzeb eksploatacji tych złóż oraz racjonalnego wykorzystania powierzchni ziemi na terenach eksploatacji złóż kopalin.

W § 8 ust. 3 pkt 1 lit. b wskazano, że prowadząc eksploatację należy dostosować planowane odkształcenia terenu do stanu technicznego obiektów budowlanych tak, aby nie spowodować zagrożeń związanych z ich użytecznością techniczno-funkcjonalną.

W § 8 ust. 3 pkt 2 badanej uchwały, Rada Miejska w Jaworznie wskazała, iż cały obszar planu objęty jest filarem ochronnym OFP ze względu na skutki historycznej płytkiej eksploatacji górniczej oraz ze względu na konieczność ochrony powierzchni terenu i warunków budowlanych. Ponadto wskazała w tej jednostce redakcyjnej, warunki na podstawie których może być prowadzona eksploatacja w obszarze objętym filarem ochronnym, która ma być prowadzona w taki sposób, aby nie powodowała uaktywnienia deformacji nieciągłych związanych z płytką eksploatacją górniczą. Następnie w pkt 3 wprowadzono kolejne wytyczne dla przedsiębiorcy górniczego wskazując, że w obszarze objętym filarem ochronnym nieprzekraczalne wielkości odkształceń, wyrażające się nachyleniem powierzchni, promieniem krzywizny powierzchni oraz odkształceniem poziomym powierzchni, nie mogą ograniczać przydatności terenów do zabudowy, umożliwiając przyjęcie takiej odporności obiektów, które wyeliminują zagrożenia dla stanu technicznego obiektu, jego konstrukcji i nośności, oraz zagwarantują użytkowanie obiektu bez zakłóceń.

Należy podkreślić, że Wojewoda Śląski nie kwestionuje możliwości wyznaczenia granic obszarów przeznaczonych do ochrony poprzez wskazanie dla nich granic filaru ochronnego. Jednakże unormowania zawarte w treści § 8 ust. 3 pkt 1 lit. b oraz pkt 2 w części wskazanej w *petitum* i pkt 3 planu, nie mogą stanowić ustaleń miejscowego planu.

W myśl art. 15 ust. 2 pkt 7 *upzp* w planie miejscowym określa się obowiązkowo granice i sposoby zagospodarowania terenów lub obiektów podlegających ochronie, ustalonych na podstawie przepisów odrębnych. Także przepis art. 15 ust. 2 pkt 9 *upzp*, 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 na jakich może być prowadzona w przyszłości eksploatacja. Powyższe przepisy upoważniają jedynie organ stanowiący gminy, do wprowadzenia ustaleń dotyczących zagospodarowania terenów, co do których gmina posiada informację o możliwych negatywnych skutkach wynikających z planowanej eksploatacji złóż.

Uprawnień takich nie dawał gminie również przepis art. 15 ust. 2 pkt 3 *upzp*, w związku z § 4 pkt 3 rozporządzenia wykonawczego do ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. z 2003 r., Nr 164, poz. 1587), który to przepis wyraźnie wskazuje jak należy redagować unormowania planu w zakresie ochrony środowiska, wskazując na nakazy, zakazy, dopuszczenia i ograniczenia w zagospodarowaniu terenów, natomiast nie zasady eksploatacji złoża i wpływu eksploatacji na powierzchnię terenu.

Zgodnie z art. 108 ust. 2 pkt 2 lit. b, f, g, h ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. *Prawo geologiczne i górnicze* (Dz. U. z 2021 r. poz. 1420 i 2269 oraz z 2020 r., poz. 2320, zwanej dalej *upgg*) szczegółowe przedsięwzięcia, które winny być zapewnione przez przedsiębiorcę górniczego, reguluje plan ruchu zakładu górniczego. Wskazanymi wyżej ustaleniami planu miejscowego rada gminy przekroczyła więc swoje uprawnienia, czym naruszyła zasady jego stanowienia. Bowiem ustalenia dotyczące warunków jakie należy spełnić planując eksploatację złoża mogą być nakładane przez właściwe organy nadzoru górniczego w drodze decyzji – zgodnie z art. 108 ust. 11 *upgg*, a nie przez radę gminy w drodze uchwały w sprawie planu miejscowego. Plan ruchu zakładu górniczego sporządza się z uwzględnieniem między innymi projektu zagospodarowania złoża, który musi uwzględniać przepisy rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 24 kwietnia 2012 r. w sprawie *szczegółowych wymagań dotyczących projektów zagospodarowania złóż* (Dz. U. z 2012 r. poz. 511). Zgodnie z § 2 tego rozporządzenia 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 górniczego;
- określenie lokalizacji obiektów zakładu górniczego ograniczających możliwość eksploatacji;
- 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, a następnie plan ruchu zakładu górniczego jest tym dokumentem, który decyduje o warunkach, zgodnie z jakimi będzie możliwa eksploatacja złoża. Plan ruchu zakładu górniczego opiniowany jest przez wójta gminy według kryterium braku naruszeń przeznaczenia lub sposobu korzystania z nieruchomości, a opinia dołączana jest do wniosku o zatwierdzenie planu ruchu (art. 108 ust. 6 b., ust. 9 pkt 3 *upgg*). Przepisy art. 15 ust. 2 *upzp* wskazują na obligatoryjne elementy miejscowego planu, a w ust. 3 fakultatywne uregulowania, które można wprowadzić do ustaleń miejscowego planu w zależności od potrzeb. O ile bowiem przepisy art. 15 ust. 2 pkt 7 i 9 *upzp* upoważniają radę gminy do wprowadzania szczególnych warunków zagospodarowania terenów oraz ograniczeń w ich użytkowaniu, co do których gmina posiada informacje o możliwych negatywnych skutkach wynikających z planowanej eksploatacji, o tyle warunki i sposób prowadzenia eksploatacji zarezerwowane zostało właściwym organom nadzoru górniczego.

Zatem unormowania § 8 ust. 3 pkt 1 lit. b, pkt 2 *in fine* i pkt 3 uchwały, należy uznać za wykraczające poza kompetencje rady gminy wynikające z art. 15 ust. 2 pkt 3, 7 i 9 *upzp*, a tym samym za istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego.

Ponadto w § 12 ust. 2 uchwały wskazano, że ustalenia planu dopuszczają eksploatację złóż, z zastrzeżeniem ustaleń, o których mowa w § 8 ust. 2. Niestety błędnie odesłano do § 8 ust. 2, który nie dotyczy uwarunkowań wynikających z występowania złóż kopaliny, tylko dopuszczenia lokalizacji zbiorników retencyjnych. Jak wskazuje gmina jest to pomyłka redakcyjna, poprawnie powinno być odniesienie do ust. 3 w § 8. Zatem Gmina wniosła o usunięcie w części ww. ustępu 2 w § 12 w zakresie cyt. „z zastrzeżeniem ustaleń, o których mowa w § 8 ust. 2”.

2. W § 8 ust. 4 pkt 3 uchwały, wśród zasad ochrony środowiska, w zakresie ochrony powietrza, ustalono zakaz montażu i eksploatacji nowych instalacji, w których następuje spalanie paliw stałych oraz w § 10 ust. 8 pkt 4 lit. b w zakresie zaopatrzenia w energię cieplną dla terenów MW, MWU i MN wprowadzono nakaz stosowania indywidualnych lub zbiorowych systemów grzewczych zasilanych energią elektryczną lub gazem.

Tym samym rada gminy wykroczyła poza delegację ustawową wskazaną w art. 15 ust. 2 pkt 3 i 10 *upzp* w zw. z art. 96 ust. 1 i ust. 6 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2021 r., poz. 1973, 2127 i 2269, dalej zwane upoś), gdyż ustalenia w zakresie eksploatacji instalacji, w tym ograniczenia lub zakazy w zakresie eksploatacji instalacji, w których następuje spalanie paliw oraz określenie rodzajów i jakości paliw dopuszczonych do stosowania, należą do kompetencji sejmiku województwa, a nie do rady gminy.

W wyjaśnieniach przesłanych w odpowiedzi na zawiadomienie o wszczęciu postępowania nadzorczego gmina wskazała, że decyzję o wprowadzeniu zakazu spalania paliw stałych wprowadzono świadomie w oparciu o wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego sygnatury akt II OSK 376/20, II OSK 3494/19 i II OSK

3286/19, a także o dyskusję w środowisku urbanistycznym na temat możliwości takiego zapisu oraz uwzględniając specyfikę terenu. Gmina wskazała, że jest to obszar w pełni zurbanizowany, położony wśród istniejącej intensywnej zabudowy mieszkaniowej i w jej opinii niewskazany jest dopuszczenie spalania paliw stałych pomiędzy blokami. Zaproponowane w planie rozwiązania w zakresie instalacji grzewczych zdaniem gminy pokazuje proekologiczną postawę miasta zmagającego się z problemami jakości powietrza.

W przywołanych przez gminę orzeczeniach Naczelny Sąd Administracyjny wskazuje, że akty prawa miejscowego posiadają niezależną od siebie delegację ustawową do ich wydania i żaden z tych aktów nie ma względem drugiego charakteru nadrzędnego. Ponadto realizowana w formie tzw. "uchwały antysmogowej" kompetencja sejmiku województwa dotyczy określenia rodzaju i jakości paliw dopuszczonych do stosowania lub których stosowanie jest zakazane w obszarze danej instalacji, w której następuje spalanie paliw. Natomiast ustalenia planu miejscowego dotyczą nie tyle paliw spalanych w instalacjach lecz dotyczą w ogóle możliwości wykonania takich instalacji w nowych obiektach budowlanych.

Organowi nadzoru znane są orzeczenia Naczelnego Sądu Administracyjnego wskazane przez stronę postępowania, ale nie podziela w pełni stanowiska sądu przedstawionego w tych orzeczeniach.

Bezspornie gmina ma obowiązek wprowadzania do miejscowego planu ustaleń w zakresie ochrony środowiska oraz modernizacji i budowy infrastruktury, jednak ustalenia planu miejscowego muszą być skorelowane z innymi aktami prawa miejscowego obowiązującymi na tym samym obszarze. Owszem nie może tu być mowy, jak słusznie podnosi NSA w swoich orzeczeniach, o tworzeniu hierarchii aktów prawa miejscowego, bo ani uchwale sejmiku województwa ani uchwale rady gminy nie można przypisywać prymatu. Jednak akty prawa miejscowego nie mogą się wzajemnie wykluczać i w sposób odmienny regulować obowiązków jakie muszą spełnić użytkownicy instalacji ciepłowniczych.

Przepis art. 96 ust. 1 *upos* stanowi, że: sejmik województwa może, w drodze uchwały, w celu zapobieżenia negatywnemu oddziaływaniu na zdrowie ludzi lub na środowisko, wprowadzić ograniczenia lub zakazy w zakresie eksploatacji instalacji, w których następuje spalanie paliw.

Natomiast w art. 96 ust. 6 pkt 3 *upos* określono, że wskazana uchwała sejmiku województwa, między innymi, określa rodzaje lub jakość paliw dopuszczonych do stosowania lub których stosowanie jest zakazane lub parametry techniczne lub rozwiązania techniczne lub parametry emisji instalacji, w których następuje spalanie paliw, dopuszczonych do stosowania na obszarze określonym w tej uchwale.

Sejmik Województwa Śląskiego podjął w dniu 7 kwietnia 2017 r. uchwałę Nr V/36/1/2017 w sprawie wprowadzenia na obszarze województwa śląskiego ograniczeń w zakresie eksploatacji instalacji, w których następuje spalanie paliw (Dz. Urz. Woj. Śl. z 2017 r., poz. 2624), w której ustalił zasady dostaw ciepła z instalacji. W § 2 tejże uchwały wskazano rodzaje instalacji jakie mogą być stosowane na obszarze województwa. Są to w szczególności: kocioł, kominek i piec, jeżeli dostarczają ciepło do systemu centralnego ogrzewania lub wydzielają ciepło lub wydzielają ciepło i przenoszą je do innego nośnika. Natomiast w § 6 ust. 1-4 wprowadzono zakaz stosowania paliw w instalacjach, o których mowa w § 2 tej uchwały i należą do nich: węgiel brunatny oraz paliwa stałe produkowane z wykorzystaniem tego węgla; muły i flotokoncentraty węglowe oraz mieszanki produkowane z ich wykorzystaniem; paliwa, w których udział masowy węgla kamiennego o uziarnieniu poniżej 3 mm wynosi więcej niż 15% oraz biomasa stała, której wilgotność w stanie roboczym przekracza 20 %.

Zatem dopuszczając jedynie dostawy ciepła zasilanych paliwem gazowym lub z urządzeń zasilanych energią elektryczną oraz zakazując stosowanie instalacji, w których następuje spalanie paliw stałych, Rada Miejska w Jaworznie wyeliminowała z możliwości korzystania chociażby z urządzeń wytwarzających energię cieplną z innych paliw, czym naruszyła art. 15 ust. 2 pkt 3 i 10 upzp wkraczając swoimi regulacjami w kompetencje sejmiku województwa określonymi w art. 96 *upos*, gdyż ustalenia w zakresie eksploatacji instalacji, rodzajów paliw oraz określanie parametrów technicznych, rozwiązań technicznych lub parametrów emisji instalacji zostały określone w uchwale Nr V/36/1/2017 Sejmiku Województwa Śląskiego z dnia 7 kwietnia 2017 r.

Należy zwrócić uwagę, że akty prawa miejscowego mogą być wydawane wyłącznie w ramach obowiązujących przepisów wyższego rzędu i w zakresie upoważnień wyraźnie w nich udzielonych radzie gminy. Akty prawa miejscowego nie mogą regulować materii należących do przepisów wyższego rzędu i nie mogą być sprzeczne z nimi jak również z innymi aktami prawa miejscowego zastrzeżonymi do kompetencji innych organów.

Jak wynika z przytoczonych przepisów uchwały Sejmiku Województwa Śląskiego możliwe jest stosowanie na obszarze województwa instalacji które spalają oprócz gazu również paliwa stałe takie jak chociażby węgiel kamienny lub biomasa w tym chociażby pellet o określonej jakości. Zatem Rada Miejska w Jaworznie nie miała uprawnienia do ograniczenia możliwości stosowania instalacji ciepłych, w których spala się jedynie gaz lub instalacja zasilana jest wyłącznie energią elektryczną.

Dodatkowo w § 10 ust. 8 w zdaniu wprowadzającym do wyliczenia oraz w § 10 ust. 8 pkt 1 uchwały, w zakresie zaopatrzenia w energię ciepłą dla terenów MW, MWU i MN wprowadzono nakaz podłączenia nowych budynków do sieci ciepłowniczej z sieci ciepłociągów, co jest sprzeczne z nakazem wskazanym w § 10 ust. 8 pkt 4 lit. b uchwały czyli stosowania indywidualnych lub zbiorowych systemów grzewczych zasilanych energią elektryczną lub gazem.

Skoro plan miejscowy stanowi podstawę do wydania pozwolenia na budowę, to musi być zapisany tak, aby odczytanie jego ustaleń było jasne i precyzyjne dla wydającego to pozwolenie. Normy stanowione przez prawodawcę miejscowego powinny być sformułowane w sposób precyzyjny i jednoznaczny. Taki wymóg stawiany jest aktom prawa miejscowego, jako że stanowią prawo powszechnie obowiązujące na terenie działania organów, które je ustanowiły. Zgodnie z przepisem § 25 ust. 1 *Zasad techniki prawodawczej*, stanowiących załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie *Zasad techniki prawodawczej* (Dz. U. z 2016 r. poz. 283), mówiący iż: „Przepis prawa materialnego powinien możliwie bezpośrednio i wyraźnie wskazywać kto, w jakich okolicznościach i jak powinien się zachować (przepis podstawowy)”. Zatem wyeliminowanie nakazu wskazanego w § 10 ust. 8 pkt 4 lit. b uchwały czyli stosowania indywidualnych lub zbiorowych systemów grzewczych zasilanych energią elektryczną lub gazem jest dodatkowo konieczne aby wyeliminować sprzeczne ustalenia w planie.

Podsumowując należy zaznaczyć, że przepisy art. 28 *upzp* jednoznacznie wskazują, iż 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. 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.

Po wyeliminowaniu części ustaleń planu, uchwała Rady Miejskiej w Jaworznie Nr XXXIX/523/2022 z dnia 10 lutego 2022 r. w sprawie *miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego „Niedzieliska II” w Jaworznie*, może funkcjonować w obrocie prawnym, a zatem, stwierdzenie nieważności uchwały jedynie w części określonej w sentencji rozstrzygnięcia nadzorczego, jest uzasadnione.

Stosownie do przepisu art. 92 ust. 1 *ustawy o samorządzie gminnym*, stwierdzenie nieważności uchwały wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia Radzie Miejskiej w Jaworznie rozstrzygnięcia nadzorczego.

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

z up. WOJEWODY ŚLĄSKIEGO
Bożena Goldamer-Kapała
Dyrektor Wydziału Infrastruktury

Otrzymuje:

Rada Miejska w Jaworznie

Pouczenie o możliwości wniesienia skargi w formie elektronicznej

1. Skargę na rozstrzygnięcie nadzorcze można wnieść w formie elektronicznej lub papierowej.
2. Skarga przekazana w formie dokumentu elektronicznego powinna zawierać wszystkie wymogi pisma sporządzonego w postaci papierowej.
3. Skarga wnoszona w formie dokumentu elektronicznego, powinna ponadto zawierać adres elektroniczny oraz zostać podpisana przez stronę lub pełnomocnika kwalifikowanym podpisem elektronicznym, podpisem zaufanym albo podpisem osobistym.
4. Jeżeli skarga nie zawiera adresu elektronicznego przyjmuje się, że właściwym jest adres elektroniczny, z którego nadano pismo wniesione w formie dokumentu elektronicznego.
5. Do skargi wniesionej w formie dokumentu elektronicznego nie dołącza się jej odpisów.
6. Do skargi należy dołączyć pełnomocnictwo z podpisem mocodawcy lub wierzitelny odpis pełnomocnictwa.