

**UCHWAŁA NR VIII/50/24
RADY GMINY BRENNA**

z dnia 6 listopada 2024 r.

**w sprawie negatywnej opinii projektu Audytu krajobrazowego województwa śląskiego dla obszaru
Gminy Brenna**

Na podstawie art. 38b ust. 2 pkt 2 lit. d ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (tekst jednolity: Dz.U. z 2024 r., poz. 1130) i art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz.U. z 2024 r., poz. 1465 z późn. zm.) Rada Gminy Brenna uchwala, co następuje:

§ 1. Po zapoznaniu się z projektem Audytu krajobrazowego województwa śląskiego opiniuje się negatywnie projekt Audytu krajobrazowego województwa śląskiego w zakresie dotyczącym terenu Gminy Brenna. Uzasadnienie opinii stanowi załącznik do niniejszej uchwały.

§ 2. Wykonanie uchwały powierza się Wójtowi Gminy Brenna.

§ 3. Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Przewodniczący Rady Gminy

Tomasz Gawlas

Załącznik do uchwały Nr VIII/50/24

Rady Gminy Brenna

z dnia 6 listopada 2024 r.

Uzasadnienie opinii

W dniu 17 października 2024 r. wpłynęło do Rady Gminy Brenna pismo Pani Stafanii Koczar – Sikora Zastępcy Dyrektora Departamentu Rozwoju i Transformacji Regionu Urzędu Marszałkowskiego Województwa Śląskiego nr RT-RPP.0730.3.22.2024 RT-RPP.KW-470/24, dotyczące wydania opinii do projektu Audytu krajobrazowego Województwa Śląskiego. Zgodnie z art 38b ust. 2 pkt 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z dnia 27 marca 2003 r. (tekst jednolity: Dz. U. z 2024 r. poz. 1130) „zarząd województwa przed przedłożeniem projektu audytu krajobrazowego do uchwalenia przez sejmik województwa: zasięga opinii o projekcie od: rad gmin położonych na terenie województwa - z zastrzeżeniem, że brak zajęcia stanowiska w terminie 30 dni od dnia otrzymania projektu audytu krajobrazowego uznaje się za wyrażenie pozytywnej opinii o projekcie w przedłożonym brzmieniu”.

W dokumencie tym zidentyfikowane, scharakteryzowane i ocenione zostały krajobrazy, występujące w granicach m. in. gminy Brenna. Na tej podstawie wskazane zostały w gminie Brenna krajobrazy priorytetowe i krajobrazy w obszarach występowania form ochrony, szczególnie cenne dla społeczeństwa. Dla nich określone zostały zagrożenia dla możliwości zachowania ich wartości oraz rekomendacje i wnioski dotyczące ich kształtowania i ochrony, które docelowo będą miały zostać uwzględniane w gminnych aktach planowania przestrzennego (plan ogólny, plany miejscowe). Z punktu widzenia organu opiniującego wspomniane rekomendacje i wnioski stanowią de facto nakazy i zakazy które, w przypadku ich nieuwzględnienia w sporządzanych projektach aktów planowania przestrzennego na poziomie gminy, będą mogły być podstawą braku uzgodnienia dokumentów planistycznych. Stąd konieczne jest takie ich sformułowanie na etapie przyjmowania audytu krajobrazowego, aby lokalna strategia rozwoju społeczno-gospodarczego Gminy Brenna nie została w sposób znaczący ograniczona lub wręcz zanegowana.

Przedstawiony projekt Audytu krajobrazowego Województwa Śląskiego zawiera zapisy i ustalenia które tut. organ opiniuje negatywnie na podstawie okoliczności, które zostały przedstawione poniżej.

1. Brak uwzględnienia w rekomendacjach i wnioskach zawartych w Audycie krajobrazowym aktualnego stanu prawnego, wynikającego z obowiązujących na obszarach krajobrazów priorytetowych miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego Gminy Brenna. Dotyczy to zwłaszcza terenów, które w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego zostały wyznaczone jako tereny inwestycyjne, które pośrednio, poprzez konieczność uwzględnienia zapisów Audytu krajobrazowego w aktach planowania przestrzennego na szczeblu gminy, zostaną pozbawione dotychczasowego przeznaczenia i funkcji. Zawarte w Strategii rozwoju Gminy Brenna do roku 2030 oraz aktach planowania przestrzennego (Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego oraz plany miejscowe) kierunki rozwoju Gminy Brenna w wyniku przyjętych rekomendacji i wniosków, nie będą mogły zostać kontynuowane, np. w procedurze przyjmowania planu ogólnego (którą Gmina Brenna aktualnie realizuje) czy w sporządzanych na jego podstawie miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego. Dotyczy to przede wszystkim następujących krajobrazów priorytetowych i krajobrazów w obszarach występowania form ochrony:

a) Lasów należących do grupy lasów Bielsko – Koniaków, wytypowanych jako krajobraz priorytetowy (ID 1475, Lasy Bielsko-Koniaków – 3b).

Przykładowo dopuszcza się realizację nowej zabudowy jedynie na terenach zainwestowanych – co jest pojęciem węższym niż tereny przeznaczone pod zabudowę w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego oraz SUiKZP). Ponadto wprowadzono rekomendację „nieeksploatowanie złóż surowców mineralnych, dla których przed uchwaleniem audytu nie wydano koncesji na eksploatację”. W opinii tutejszego organu należy wyłączyć z ww. zakazu tereny na których istniały kamieniołomy lub obecnie działa branża kamieniarska, a także o udokumentowanych złożach, zgodnie z ustawą z dnia 9 czerwca 2011 r. Prawo geologiczne i górnicze (tekst jednolity: Dz. U. z 2024 r., poz. 1290). Ww. rekomendacja spowoduje zakaz pozyskiwania surowców w sytuacji, gdy w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego lub studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego przewidziano

taką działalność w oparciu o zinventaryzowane złoża. Proponowana rekomendacja narusza zatem uprawnienia właścicieli terenów wynikające z przepisów odrębnych.

Zmiana planów miejscowych ograniczająca możliwość zabudowy lub działalności inwestycyjnej czy produkcyjnej (przyjmowanych w oparciu o plan ogólny zgodny z Audytem) skutkuje najczęściej wystąpieniem obniżenia wartości nieruchomości, a co za tym idzie koniecznością wypłaty odszkodowań lub koniecznością wykupu nieruchomości. Wyjaśnienia wymaga w tym miejscu czy zgodnie z art. 36 ust. 1a treść przyszłych planów miejscowych powodująca ww. skutek stanowi czy nie stanowi samodzielne ustalenie przez gminę społeczno-gospodarczego przeznaczenia terenu oraz sposobu korzystania z niego. Nakładanie na gminę obciążeń finansowych wynikających pośrednio z rekomendacji audytu prowadziłyby do ograniczenia możliwości rozwojowych gminy wynikających z ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Ponadto obszar Lasów należących do grupy lasów Bielsko – Koniaków w wielu miejscach obejmuje tereny zainwestowane, na których nie występują obszary leśne. Zwracamy się z wnioskiem o weryfikację granicy obszaru ID 1475, Lasy Bielsko-Koniaków – 3b.

W dokumencie wprowadzono nieostre zapisy w zakresie rekomendacji i wniosków przeciwdziałających zagrożeniom w zakresie osadnictwa, architektury, kompozycji, ładu przestrzennego oraz walorów estetycznych, np. „realizacja nowej zabudowy mieszkaniowej, zagrodowej i towarzyszącej usługowej w sposób nawiązujący do zabudowy zakorzenionej w historycznej tradycji rozwoju wsi” lub „zastosowanie w zabudowie standardów architektoniczno-urbanistycznych uwzględniających lokalne formy architektoniczne (bryła, materiały, pokrycie dachowe, ogrodzenia, zieleń przydomowa), a także lokalne formy urbanistyczne nawiązujące do tradycyjnych”. Powyższe zapisy dotyczące wielu jednostek planu miejscowego z przeznaczeniem mieszkalnym lub mieszkalno-letniskowym spowodują kolejne ograniczenia dotychczasowej możliwości kształtowania zabudowy przez właścicieli nieruchomości. W sytuacji istniejącej zabudowy, która nie nawiązuje do zabudowy „zakorzenionej w historycznej tradycji rozwoju wsi”, próba ustalenia parametrów zabudowy uzupełniającej w podejściu „historycznym” nie wpłynie w opinii tutejszego organu pozytywnie na ład przestrzenny. Istniejąca zabudowa nie ma charakteru jednolitego, nie dominuje w niej tradycyjna architektura regionalna (budynki na rzucie prostokąta, przykryte dachem dwuspadowym z przyczółkami, schodzącym się w kalenicy pod kątem zbliżonym do 45 stopni, krytym gontem, o długich okapach wspartych na wysuniętych belkach stropowych, tzw. rysiach).

Jednocześnie zauważyć należy, iż prace nad Audytem krajobrazowym Województwa Śląskiego czasowo pokrywają się z pracami planistycznymi w gminach związanymi ze sporządzeniem planów ogólnych. Dlatego zapisy w Audycie krajobrazowym dotyczące utrzymania zabudowy w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego są niewystarczające ponieważ nie uwzględnią nowych terenów wyznaczanych do zainwestowania w planach ogólnych. Ponadto w jeszcze obowiązujących Studiach Uwarunkowań i Kierunków Zagospodarowania Przestrzennego wyznaczono nowe tereny budowlane, które nie zostały uwzględnione jeszcze w planach miejscowych, co spowoduje, że nie będą mogły w przyszłości zostać zrealizowane.

Na marginesie wskazujemy, że grupowanie lasów (Lasy Bielsko – Koniaków, powierzchnia ponad 28363 ha) w bardzo duże kompleksy powierzchniowe, bez rzeczywistego rozpoznania ich realnej różnorodności i jakości przyrodniczej, stanowi znaczące uogólnienie, nie pozwalające co do zasady na uznanie Audytu za miarodajny.

Nie można również zaopiniować pozytywnie zapisu dotyczącego zakazu lokalizowania antropogenicznych dominant krajobrazowych, ze szczególnym uwzględnieniem obiektów wielkokubaturowych, wysokościowych lub wielkoobszarowych, w tym farm wiatrowych i fotowoltaicznych. Tym sposobem nie dopuszcza się do lokalizowania w ramach Krajobrazu priorytetowego ID1475 obiektów o funkcji turystycznej jak na przykład wież widokowych.

Kontrowersyjny wydaje się również zapis dotyczący pozostawienia drzew obumierających i martwych, zwłaszcza starych drzew liściastych oraz dziuplastych w miejscach niestwarzających zagrożenia dla ludzi lub ich mienia. Może to doprowadzić do nieprawidłowości w zakresie prowadzonej gospodarki leśnej, w tym określonej w planach urządzenia lasów. Zapis ten jest również wewnętrznie sprzeczny, nie określono ostatecznie czy chodzi o wszystkie drzewa obumierające i martwe czy też zwłaszcza stare drzewa liściaste oraz dziuplaste.

b) Hali Jaworowej, wytypowanej jako krajobraz priorytetowy (ID 1581, Hala Jaworowa – 5b).

Przykładowo zapis o „niewprowadzaniu obiektów budowlanych poza obiektami gospodarki łąkowo-pastwiskowej i obiektami małej architektury turystycznej dostosowanymi stylistycznie i materiałowo do obiektów tradycyjnych” lub „zachowanie struktury typowego dla obszaru krajobrazu górskiej polany z pastwiskami i łąkami” jest niezgodny z obowiązującymi planami zagospodarowania przestrzennego (uchwała Rady Gminy Brenna nr XXI/207/21 z dnia 25 stycznia 2021 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Gminy Brenna dla obszaru w rejonie góry Kotarz w Brennej – Etap I oraz uchwała Rady Gminy Brenna nr XX/200/20 z dnia 28 grudnia 2020 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Gminy Brenna dla obszaru w rejonie góry Kotarz w Brennej – Etap II) oraz SUIKZP (uchwał Rady Gminy Brenna nr XXI/237/17 z dnia 13 lipca 2017 r. w sprawie uchwalenia studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Brenna). Za sprzeczną z obowiązującym prawem miejscowym należy również uznać rekomendację dotyczącą ochrony przedpoli ekspozycji panoramy pasm górskich Beskidu Śląskiego w obrębie Hali Jaworowej, w tym na górę Kotarz, poprzez niewprowadzanie zabudowy, w tym tymczasowej oraz przeciwdziałanie dalszemu zarastaniu terenów otwartych.

c) Krajobraz w obszarach występowania form ochrony - Park Krajobrazowy Beskidu Śląskiego.

Zgodnie z art. 38a ust. 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z dnia 27 marca 2003 r. (tekst jednolity: Dz. U. z 2024 r. poz. 1130) rekomendacje i wnioski, o których mowa w ust. 3 pkt 3 lit. b, nie mogą być sprzeczne z celami i sposobami ochrony obszarów i obiektów, o których mowa w ust. 3 pkt 2, określonymi na podstawie ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody lub ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Tymczasem zapisy rekomendacji i wniosków nie są tożsame z celami i sposobami ochrony uzgodnionymi w wyniku wieloletnich negocjacji z Zespołem Parków Krajobrazowych Województwa Śląskiego. W ramach konsultacji i uzgodnień prowadzonych w latach 2020-2024 w toku prac nad projektem uchwały Sejmiku Województwa Śląskiego w sprawie Parku Krajobrazowego Beskidu Śląskiego, ustalono m. in. możliwość działalności kamieniołomów w ramach zinwentaryzowanych złóż na terenie naszej gminy, wyłączenia stref rozwoju sportów zimowych i całorocznych określonych w planach miejscowych i SUIKZP dla stacji narciarskiej Świniorka, Centrum Aktywnego Wypoczynki Kotarz czy wyciągów Hyrcza. Wg organu opiniującego ustalenia w zakresie zasad ochrony walorów krajobrazowych i przyrodniczych *Krajobrazu w obszarach występowania form ochrony - Park Krajobrazowy Beskidu Śląskiego* powinny uwzględniać w całości projekt uchwały Sejmiku Województwa Śląskiego w sprawie Parku Krajobrazowego Beskidu Śląskiego, uzgodniony z samorządem gminnym przez jednostkę budżetową Województwa Śląskiego, utworzoną w celu kierowania parkami krajobrazowymi znajdującymi się na terenie województwa. Prace nad tymi dokumentami wydają się być nieskoordynowane, prowadzone w oderwaniu od siebie i nie uwzględniają podjętych w ostatnich latach uzgodnień z samorządami gminnymi.

2. Należy podkreślić, że przy uchwalaniu jakichkolwiek aktów mających wpływ na gospodarkę przestrzenną organy samorządowe muszą wyważać wartości wpływające tak z ochrony środowiska, jak i praw i wolności obywateli. Muszą kierować się rzeczywistym stanem wartości przyrodniczych (krajobrazu), posługując się kryteriami przydatności (ocena czy zakazy/nakazy wynikające z przepisów są potrzebne dla tej ochrony) ale też konieczności i rozważenia czy nie ma innej możliwości ochrony tych wartości przez mniej uciążliwe dla obywateli i społeczności lokalnych środki.[#] Stąd w oparciu o ustalone w przyjętych dokumentach określających politykę rozwoju lokalnego kierunki rozwoju społeczno-gospodarczego, należy dokonać weryfikacji ustaleń Audytu w kontekście obowiązujących aktów planowania przestrzennego i strategii rozwoju lokalnego gminy na obszarze obowiązywania dokumentu. Skoro dokument ten jest wiążący dla innych aktów prawa miejscowego, to pośrednio kształtuje granice, w ramach których właściciele nieruchomości mogą korzystać ze swojego prawa własności. Prawo własności podlega zaś konstytucyjnej ochronie, która dopuszcza możliwość jego ograniczenia tylko w ściśle określonych przypadkach i uzasadnionych przypadkach. Tymczasem wprowadzenie zakazów lub ograniczeń zabudowy i zagospodarowania terenu, określonych w przepisach ustaw lub aktów, w tym aktów prawa miejscowego, wydanych na ich podstawie, zgodnie z art. 36 ust 1a pkt 3 ww. ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, po wykonaniu przez gminę obowiązku wdrożenia wniosków i rekomendacji Audytu w planach miejscowych, doprowadzą do obniżenia funkcjonalności i wartości nieruchomości. Zachodzi więc sytuacja, w której właściciele mogą być pozbawieni prawa do uzyskania odszkodowania za obniżenie wartości nieruchomości po uchwaleniu nowych planów miejscowych lub zaniechania podejmowania nowych aktów planowania przestrzennego przez gminę w obawie o pogorszenie sytuacji właścicieli nieruchomości i roszczenia z tego wynikające. Stąd wnioskujemy o sporządzenie prognozy skutków finansowych wprowadzenia zapisów audytu do aktów planowania przestrzennego (przede wszystkim w zakresie obniżenia wartości nieruchomości), która powinna zostać opublikowana w procesie konsultacji i opiniowania oraz przedstawiona Sejmikowi Województwa Śląskiego przed przyjęciem uchwały w sprawie Audytu krajobrazowego.

3. Należy zwrócić również ogólną uwagę, że sposób zapisu rekomendacji budzi wątpliwości co do możliwości przeniesienia ich do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego jako aktów prawa miejscowego określających prawa i obowiązki właścicieli nieruchomości. Zdaniem tutejszego organu część zapisów nie jest możliwa do uwzględnienia w planach miejscowych (a tym bardziej do ich egzekwowania), a próba przenoszenia takich zapisów może prowadzić do unieważnienia dokumentu planistycznego przez organ nadzoru lub sądy administracyjne. W opinii organu należałoby zatem w dokumencie wskazać precyzyjnie rekomendacje i wnioski, które wg autorów powinny zostać uwzględnione w aktach planowania przestrzennego na szczeblu gminnym.

Z uwagi na powyższe Rada Gminy Brenna opiniuje negatywnie projekt Audytu krajobrazowego Województwa Śląskiego w zakresie dotyczącym obszaru gminy Brenna.