

**UCHWAŁA NR XXII/160/2020
RADY MIEJSKIEJ W SZCZYRKU**

z dnia 8 września 2020 r.

**w sprawie uzgodnienia projektu uchwały Sejmiku Województwa Śląskiego w sprawie Parku
Krajobrazowego Beskidu Śląskiego**

Na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 i art. 89 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U 2020.713 tj z dnia 21.04.2020 r.) oraz art. 16 ust. 4 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz.U 2020.55 tj. z dnia 14.01.2020 r.)

**Rada Miejska w Szczyrku
uchwala, co następuje:**

§ 1. Odmawia się uzgodnienia projektu uchwały Sejmiku Województwa Śląskiego w sprawie Parku Krajobrazowego Beskidu Śląskiego.

§ 2. Wykonanie uchwały powierza się Burmistrzowi Miasta Szczyrk.

§ 3. Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Przewodniczący Rady
Miejskiej w Szczyrku

mgr Borys Matlak

Uzasadnienie

Pismem z dnia 6 sierpnia 2020 r., (data wpływu do tut. Urzędu 11 sierpnia 2020 r.) Dyrektor Zespołu Parków Krajobrazowych Województwa Śląskiego w Katowicach, działając w oparciu o art.16 ust.4 Ustawy z dnia 16 kwietnia 2004r. o ochronie przyrody (t.j.Dz.U. z 2020 r., poz. 55 z późn.zm.) zwrócił się o uzgodnienie projektu uchwały Sejmiku Województwa Śląskiego w sprawie Parku Krajobrazowego Beskidu Śląskiego.

Na wstępie zauważyć należy, że w ww. piśmie Dyrektor Zespołu Parków Krajobrazowych Województwa Śląskiego w Katowicach wskazuje, iż przedmiotowa aktualizacja aktów prawnych dotyczących poszczególnych parków krajobrazowych jest wynikiem nowelizacji ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 55 z późn. zm.), w której zdaniem Dyrektora zmianie uległ katalog zakazów jakie mogą być wprowadzone na terenie parków krajobrazowych. Analiza treści zmian wprowadzanych w ostatniej nowelizacji ww. ustawy jak również w zmienianej treści ustawy jednoznacznie wykazała, że od dnia 11 września 2015 r. ustawodawca nie dokonał żadnych modyfikacji w zakresie katalogu zakazów jakie można wprowadzić na terenie parków krajobrazowych. Zachodzi zatem wątpliwość co do podstawy dokonywania modyfikacji w zakresie Rozporządzenia Wojewody Bielskiego Nr 10/98 z dnia 16 czerwca 1998 r. w sprawie utworzenia Parku Krajobrazowego Beskidu Śląskiego (Dz. Urz. Woj. Bielskiego Nr 9, poz. 111).

Zgodnie z brzmieniem art. 16 ust. 4 ustawy o ochronie przyrody projekt uchwały sejmiku województwa w sprawie utworzenia, zmiany granic lub likwidacji parku krajobrazowego wymaga uzgodnienia z właściwą miejscowo radą gminy oraz właściwym regionalnym dyrektorem ochrony środowiska.

Odmowa uzgodnienia nastąpić może na podstawie art. 16 ust. 4b wyżej powołanej ustawy, stanowiącego, iż rada gminy może odmówić uzgodnienia projektu uchwały, wyłącznie w przypadku gdy przyjęcie uchwały prowadziłoby do ograniczenia możliwości rozwojowych gminy wynikających z ustaleń studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego lub miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w stopniu nieproporcjonalnym do wartości jakie park krajobrazowy ma chronić.

Mając na uwadze dobro Miasta Szczyrk wynikające z możliwości rozwoju społeczno-gospodarczego, a także mając na uwadze zapis art.16 ust.4a wyżej powołanej ustawy zgodnie z którym brak przedstawienia stanowiska w terminie miesiąca od dnia otrzymania projektu uchwały jest uważane za uzgodnienie projektu, Rada Miasta na obecnym etapie odmawia uzgodnienia projektu uchwały Sejmiku Województwa Śląskiego w sprawie Parku Krajobrazowego Beskidu Śląskiego, z uwagi na zawarcie w ww. uchwale zakazów mogących negatywnie wpłynąć na rozwój Miasta Szczyrk.

Nadto, zaznaczyć należy, że zgodnie z brzmieniem art. 17 ustawy o ochronie przyrody na terenie Parku Krajobrazowego mogą być wprowadzane zakazy, co oznacza, iż ich wprowadzenie nie jest obligatoryjne. Rada Miejska w Szczyrku dokonując analizy wymogów ustawowych w odniesieniu do przesłanego projektu uchwały przygotowanej przez Dyrektora Zespołu Parków Krajobrazowych Województwa Śląskiego w Katowicach, stwierdza co następuje:

1.Zasada ustanawiania ograniczeń w Parku Krajobrazowym winna być wynikiem szczegółowych analiz ze szczególnym uwzględnieniem zasady zrównoważonego rozwoju. Bezsprzecznym pozostaje fakt, że z uwagi na charakter obszarów położonych w Mieście Szczyrk, praktycznie cały jego obszar stanowi tereny o charakterze turystycznym. Wprowadzenie sugerowanych zakazów, w sposób bezwzględny uniemożliwiłoby rozwój turystyki, godząc jednocześnie w możliwości rozwojowe miasta Szczyrk.

2.Uchwała w zaproponowanym kształcie ograniczy rozwój gminy w stopniu absolutnie nieproporcjonalnym do wartości jakie ma chronić park krajobrazowych.

3.Proponowany kształt Uchwały pozostaje w sprzeczności z wydanymi przez Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska (dalej: „GDOŚ” w dniu 26 stycznia 2018 rekomendacjami w sprawie redagowania uchwał sejmików województw tworzących parki krajobrazowe i wyznaczających obszary chronionego krajobrazu oraz uchwał rad gmin ustanawiających pomniki przyrody, stanowiska dokumentacyjne, użytki ekologiczne oraz zespoły przyrodniczo-krajobrazowe. Wskazane Rekomendacje wskazują na możliwość wprowadzania odstępstw na wybranym obszarze od zakazów lub wyłączeniach z ochrony. W rekomendacjach GDOŚ, wskazał m.in., że *„Ustalone zakazy powinny, w opinii organu ustanawiającego Formy Ochrony Przyrody, realizować jej cele ochrony, a w przypadku wprowadzenia ich jedynie na części obszaru, granice ich obowiązywania winny zostać określone w sposób precyzyjny. Swoboda organu w tym*

zakresie jest na tyle duża, że może stosować różne zakazy w stosunku do tych samych typów form ochrony, stanowiących oczywiście różne obiekty bądź nieruchomości, czy też ich części. Niemniej należy zauważyć, że nie jest to swoboda zupełna. Delegacje ustawowe dają bowiem możliwość wprowadzenia wybranych zakazów, jedynie na części obszaru oraz wyraźnie wskazują, że mają to być zakazy właściwe dla ochrony albo mają wynikać z potrzeb ochrony przyrody konkretnej FOP. Częstym błędem jest natomiast wprowadzanie wszystkich zakazów na całym obszarze danej FOP, niezależnie od okoliczności, czy wynika to z potrzeb ochrony przyrody."

4. Wprowadzenie tak poważnych ograniczeń winno wynikać z badań i analiz środowiskowo-przestrzennych. Przeprowadzenie szczegółowych badań środowiskowych, w odniesieniu do obszarów objętych parkiem krajobrazowym pozwoliłoby na ustalenie i konkretne wyznaczanie terenów o najwyższych walorach.

5. Przeprowadzenie badań i analiz środowiskowo - przestrzennych, stanowiących podstawę modyfikacji w zakresie ograniczeń w przedmiotowym parku krajobrazowym pozwoliłoby na jednoznaczną ocenę poszczególnych jego terenów. Aktualny kształt proponowanego dokumentu, nie poprzedzony szczegółowymi badaniami i analizami nie pozwala na ocenę walorów krajobrazowych poszczególnych części parku.

6. Przedłożony projekt Uchwały pozostaje również w sprzeczności z wydanymi przez Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska (dalej: „GDOŚ” w dniu 26 stycznia 2018 rekomendacjami w sprawie redagowania uchwał sejmików województw tworzących parki krajobrazowe i wyznaczających obszary chronionego krajobrazu oraz uchwał rad gmin ustanawiających pomniki przyrody, stanowiska dokumentacyjne, użytki ekologiczne oraz zespoły przyrodniczo-krajobrazowe w zakresie w części dotyczącej stawianych celów ochrony omawianego parku krajobrazowego. W cytowanej publikacji wskazano, że *celem ochrony parku krajobrazowego nie powinny być np. leśne ekosystemy naturalne, dla których ochrony bardziej właściwymi formami ochrony przyrody są rezerваты przyrody i parki narodowe. Delegacja ustawowa do utworzenia parku krajobrazowego nie daje bowiem możliwości wprowadzenia zakazów, gwarantujących ochronę takich ekosystemów.* W przedmiotowej sprawie Rada Miejska w Szczyrku stoi na stanowisku, iż organ stanowiący projekt Uchwały nie wskazał podstaw wprowadzenia zakazów, co z kolei świadczyć może o fakcie, iż występowanie leśnych ekosystemów naturalnych stanowi podstawę objęcia ochroną w zakresie parku krajobrazowego.

7. Zwiększenie powierzchni parku krajobrazowego w stosunku do pierwotnego zakresu granic pozostaje bez jakiegokolwiek uzasadnienia ze strony organu redagującego Uchwałę. Zmiana granic parku krajobrazowego stanowi poważną ingerencję we władztwo planistyczne gminy, jak również wykonywanie prawa własności terenów położonych w obszarze parku. Dlatego też jakakolwiek ingerencja w granicę tej formy ochrony przyrody winna być poprzedzona badaniami i analizami oraz wywiedzionym z nich szczegółowym uzasadnieniem pozwalającym lokalnej społeczności oraz organom samorządowym na zrozumieniu przyczyn wprowadzanej zmiany.

8. Skoro nadrzędną zasadą tworzenia parku krajobrazowego jest ochrona wartości poprzez zachowanie istniejącego krajobrazu, Gmina Szczyrk wnosi o przeprowadzenie szczegółowych analiz krajobrazowych pozwalających ustalić obszary szczególnie cenne pod tym względem, jak również wykluczyć tereny o stosunkowo niewielkich walorach krajobrazowych, której zdaniem tut. Rady mogą zostać zainwestowane, przy uwzględnieniu zasady zrównoważonego rozwoju.

Wskazać również należy, że tematyki wprowadzania zakazów na terenie parków krajobrazowych były wielokrotnie analizowane przez Sądy Administracyjne. W orzecznictwie tym dominuje pogląd, iż wprowadzenie obostrzeń w korzystaniu z zasobów środowiska powinno mieć charakter zindywidualizowany i uwzględniać szczególne potrzeby objętego ochroną terenu, a w konsekwencji prowadzić do zastosowania takich zakazów, które będą najpełniej uwzględniały lokalne realia i potrzeby ochrony występujących na danym terenie cennych zasobów przyrodniczych. Mając na względzie tak określony cel wprowadzenia zakazów obowiązujących na terenie parku krajobrazowego, należy podzielić zaprezentowany w odpowiedzi na skargę pogląd, iż dopuszczalna jest modyfikacja ustawowego zakazu, która z jednej strony bierze pod uwagę specyfikę chronionego obszaru, a z drugiej nie wypacza sensu jego zastosowania. Dodatkowo sądy wskazywały, że modyfikacja zarówno samych zakazów, jak i wyjątków od obowiązku ich przestrzegania jest możliwa pod warunkiem wszakże, że nie wykracza poza ramy określone przepisem art. 17 u.o.p. i znajduje racjonalne wytłumaczenie (por. Wyrok WSA w Szczecinie, sygn. akt II SA/Sz 849/17 z dnia 21 września 2017 r).

Z uwagi na charakter sprawy, w ocenie Rady, przyjęcie uchwały przez Sejmik Województwa Śląskiego

może wpłynąć istotnie na możliwości rozwojowe Miasta Szczyrk wynikające z obowiązującego studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego i obowiązującego mpzp w stopniu nieproporcjonalnym do wartości jakie Park Krajobrazowy ma chronić, a więc w sprawie zachodzi przesłanka z art. 16 ust.4b ustawy o ochronie przyrody.

Jednocześnie, biorąc pod uwagę fakt, iż zakazy zawarte w przedstawionej do uzgodnienia uchwale bez wątplenia stanowią sprawy ważne dla miasta, w sprawie jako zasadne jawi się rozważenie przeprowadzenia konsultacji społecznych, zgodnie z treścią art.5a ustawy o samorządzie gminnym oraz zapisami uchwały nr LII/272/2013 Rady Miejskiej w Szczyрку z dnia 27 grudnia 2013 r., co z uwagi na określony ustawowy termin do dokonania uzgodnień, a także trwający sezon urlopowy nie było możliwe do przeprowadzenia w sposób gwarantujący mieszkańcom miasta wyrażenie opinii w sprawie poddanej konsultacji. Niewykluczone, iż przeprowadzenie w/w konsultacji dostarczy innych niż przedstawione w niniejszym uzasadnieniu argumentów przemawiających za odmową uzgodnienia przedmiotowego projektu.

Odnosząc się do konkretnych zakazów, które obowiązywać będą na terenie Parku Krajobrazowego Beskidu Śląskiego, po przyjęciu uchwały Sejmiku w proponowanym brzmieniu, w pierwszej kolejności warto zwrócić uwagę na zakaz wykonywania prac ziemnych trwale zniekształcających rzeźbę terenu, z wyjątkiem prac związanych z zabezpieczeniem przeciwpowodziowym lub przeciw osuwiskowym lub budową, odbudową, utrzymaniem, remontem lub naprawą urządzeń wodnych (§ 3 ust. 1 pkt. 5). Pomimo, iż zakaz nie będzie dotyczył terenów przeznaczonych pod zabudowę w obowiązujących mpzp i objętych ostatecznymi decyzjami o warunkach zabudowy, znacznie ograniczy on możliwości rozwojowe gminy. [szczególnie terenów osiedli mieszkalnych jak Os. Czarna, Os. Malinów, Os. Więżikówka, Os. Wawrzutka, Os. Skalite, Os. Podmagura]

Kolejnym proponowanym zakazem jest zakaz dokonywania zmian stosunków wodnych, jeżeli zmiany te nie służą ochronie przyrody lub racjonalnej gospodarce rolnej, leśnej, wodnej lub rybackiej (§ 3 ust. 1 pkt. 6). Zwolnione od zakazu jest prowadzenie robót budowlanych dopuszczonych do realizacji w Parku, na terenach przeznaczonych w mpzp pod zabudowę [UT, UŁ, RZ, USN, MN, MU, MZ, MG].

Istotne znaczenie dla możliwości rozwoju Miasta Szczyrk, ma także zakaz budowania nowych obiektów budowlanych w pasie szerokości 100 m od linii brzegów rzeki Żylica (§ 3 ust. 1 pkt. 7). Wyznaczony w projekcie uchwały obszar 100 m (obecnie w dokumentach planistycznych miasta jest 50m) obejmuje m.in. grunty, dla których studium dla terenu miasta przewiduje przeznaczenie pod tereny oznaczone symbolem: M, MU, U, UT, PU, RMa, USN, UŁ. Zakaz, o którym mowa powyżej, nie dotyczy budowania obiektów budowlanych na obszarach, co do których:

- mpzp lub studia uikzp obowiązujące w dniu wejścia w życie uchwały dopuszczają budowę obiektów,
- projekty mpzp lub studiów uikzp uzgodnione przed wejściem w życie uchwały Sejmiku dopuszczają budowę nowych obiektów,
- w dniu wejścia w życie uchwały funkcjonowały w obrocie prawnym ostateczne decyzje o warunkach zabudowy (§ 3 ust. 4 pkt. 1 lit. a, b i c).

Odstępstwo od zakazu, nie znajdzie zastosowania w przypadku trwającego procedowania zmiany mpzp dla obszaru „gminy”, do którego przystąpiono w roku 2017 i 2019. Przyjęcie uchwały w proponowanej wersji spowoduje brak możliwości zakończenia procedury planistycznej i uchwalenia zmiany mpzp w kształcie, jaki został przez planistów przygotowany, w związku ze złożonymi przez mieszkańców wnioskami. W trakcie pracy nad zmianą mpzp nie przewidziano zakazu zabudowy w proponowanych obszarach, a także w opracowywanym projekcie zmiany studium obejmujący część graficzną i tekstową nie został jeszcze wyłożony do publicznego wglądu, projekt II wersja została pozytywnie uzgodniona i zaopiniowana przez instytucje o których mowa w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Zwolnienie od zakazu zabudowy obejmuje również budowę takich obiektów jak: trasy rowerowe, kładki lub mosty na rzekach przeznaczonych na cele dojazdów do posesji, a także rozbudowę, nadbudowę istniejących obiektów budowlanych oraz odbudowę obiektów budowlanych w miejscach istniejących wcześniej (§ 3 ust. 4 pkt. 2, 3, i 4).

Projekt uchwały nie przewiduje natomiast zastosowania odstępstwa od zakazów w przypadku budowy infrastruktury technicznej: obiektów, sieci i urządzeń (szczególnie narciarskich i sportowo-turystycznych).

Podsumowując dodać należy, że uchwalenie zakazów w zaproponowanym w przedmiotowym parku krajobrazowym, nieoprzemyślonych badaniami terenowymi oraz analizami przestrzennymi zdaniem Rady

Miejskiej w Szczyrku narusza zasadę zrównoważonego rozwoju oraz znacząco ingeruje we władztwo planistyczne gminy, jak również konstytucyjne prawo rozporządzania własnym terenem. Wprowadzenie tychże zakazów stanowić będzie źródło silnych protestów i konfliktów społecznych, jak również uniemożliwi nam decydowanie o kierunkach rozwoju Miasta Szczyrk. Należy podkreślić, iż z chwilą gdy dla parku krajobrazowego zostałyby nałożone proponowane zakazy, to one a nie wola mieszkańców determinuje w jaki sposób będzie zagospodarowany dany obszar.

Zgodnie z zawartą w Kodeksie Cywilnym definicją, własność może ograniczać jedynie ustawa i zasady współżycia społecznego. Konstytucja określa prawo własności jako jedno z podstawowych praw przysługujących każdemu. Prawo to podlega ochronie, a jego ograniczenie może być ustanowione tylko w drodze ustawy. Ponieważ jest to jedno z podstawowych praw człowieka, ochrona tego prawo powinna być rozumiana możliwie najszerszej. Zgodnie z Protokołem dodatkowym do Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności będącym częścią polskiego porządku prawnego od października 1994 roku każda osoba fizyczna i prawna ma prawo do poszanowania swego mienia. Orzeczenia ETPC jednoznacznie wskazują także na obowiązek odszkodowawczy, który ciąży na organie dokonującym jakiegokolwiek ograniczenia.

W świetle powyższej argumentacji, proponuje się podjęcie uchwały w sprawie odmowy uzgodnienia projektu uchwały Sejmiku Województwa Śląskiego w sprawie Parku Krajobrazowego Beskidu Śląskiego.