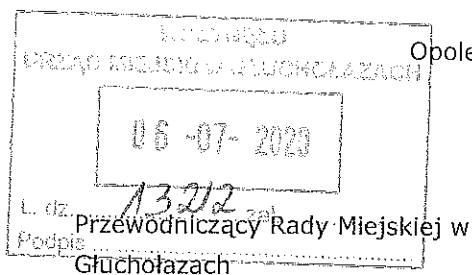


Opolski Urząd Wojewódzki w Opolu
45-082 Opole
Piastowska 14

IN.I.742.6.2020.AB



*PPK + PP
-11-0*
[Signature]

INFORMACJA

Korespondencja wysłana z systemu EZD PUW

Przekazuję w załączeniu rozstrzygnięcie nadzorcze z dnia 3 lipca 2020 r., znak IN.I.742.6.2020.AB wobec uchwały nr XXI/205/20 Rady Miejskiej w Głuchołazach z dnia 27 maja 2020 r. w sprawie uchwalenia „Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Głuchołazy”.

Załączniki:

- 1. R.N. studium Głuchołazy.pdf

Dokument nie zawiera podpisu

Podpis elektroniczny



WOJEWODA OPOLSKI

IN.I.742.6.2020.AB

Opole, dnia 03 lipca 2020 r.

Przewodniczący Rady Miejskiej w Głuchołazach

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 256) oraz art. 28 ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2020 r., poz. 293),

stwierdzam

nieważność uchwały nr XXI/205/20 Rady Miejskiej w Głuchołazach z dnia 27 maja 2020 r. w sprawie uchwalenia „Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Głuchołazy” w następującym zakresie:

1. dopuszczonego przeznaczenia kierunkowego – eksploatacji surowców - na terenie określonym symbolem 2.1R/PG (teren o dominującej funkcji terenów rolnych z możliwością eksploatacji złóż kopalin), poza granicami obszaru górniczego „Kamienna Góra III” i poza granicami złoża „Kamienna Góra”,
2. dopuszczonego przeznaczenia kierunkowego – eksploatacji surowców – na terenach określonych symbolami 2.2ZL/PG i 2.3ZL/PG (tereny o dominującej funkcji terenów leśnych z możliwością eksploatacji złóż kopalin) poza granicami obszaru górniczego „Kamienna Góra III” i poza granicami złoża „Kamienna Góra”,
3. możliwości włączenia terenów lub części terenów w granicach udokumentowanych złóż kopalin do terenów eksploatacji surowców na terenach określonych symbolami przeznaczenia kierunkowego 2.1R, 2.2R i 2.20ZL, a położonych w granicach terenu górniczego „Kamienna Góra III”,
4. możliwości włączenia terenów lub części terenów w granicach udokumentowanych złóż kopalin do terenów eksploatacji surowców na terenach określonych symbolami przeznaczenia kierunkowego R i ZL, a położonych w granicach Parku Krajobrazowego Góry Opawskie.

UZASADNIENIE

Na sesji w dniu 27 maja 2020 r. Rada Miejska w Głuchołazach podjęła uchwałę nr XXI/205/20 w sprawie uchwalenia „Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Głuchołazy”.

Zgodnie z art. 20 ust. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, Burmistrz Głuchołaz przedstawił Wojewodzie Opolskiemu w dniu 3 czerwca 2020 r. przedmiotową uchwałę wraz z dokumentacją prac planistycznych w celu oceny ich zgodności z przepisami prawa. Po przeprowadzeniu czynności sprawdzających organ nadzoru pismem z dnia 25 czerwca 2020 r., na podstawie art. 61 § 1 i 4 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2020 r. poz. 2930) w związku z art. 91 ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym, zawiadomił Przewodniczącego Rady Miejskiej w Głuchołazach o wszczęciu postępowania nadzorczego. Pismem z 30 czerwca 2020 r. Przewodniczący Rady Miejskiej w Głuchołazach złożył wyjaśnienia wobec podniesionych zarzutów.

Analiza przedłożonej uchwały oraz dokumentacji prac planistycznych, a także złożonych wyjaśnień, wykazała następujące naruszenia prawa, które skutkowały koniecznością zastosowania środka nadzoru, o którym mowa w art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym:

1. Art. 10 ust. 1 pkt 12 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz art. 104 ust. 1 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. Prawo geologiczne i górnicze (Dz. U. z 2019 r., poz. 868 ze zm.) w związku z ustaleniem jako kierunku zagospodarowania przestrzennego terenów górniczych „Kamienna Góra III”.

Zgodnie z art. 10 ust. 1 pkt 12 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz art. 104 ust. 1 ustawy Prawo geologiczne i górnicze, w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy należy uwzględnić obszary górnicze i tereny górnicze. Uwzględnienie to polegać ma nie tylko na określeniu granic obu rodzajów obszarów (w zgodzie z ustanawiającymi je decyzjami administracyjnymi), ale także na uwzględnieniu specyfiki tych obszarów przy określaniu kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy.

Ustawa Prawo geologiczne i górnicze w art. 6 ust. 1 pkt 5 definiuje obszar górniczy jako: *przestrzeń, w granicach której przedsiębiorca jest uprawniony do wydobywania kopaliny, podziemnego bezzbiornikowego magazynowania substancji, podziemnego składowania odpadów, podziemnego składowania dwutlenku węgla oraz prowadzenia robót górniczych niezbędnych do wykonywania koncesji*. Natomiast zgodnie z art. 6 ust. 1 pkt 15 ww. ustawy, teren górniczy to *przestrzeń objęta przewidywanymi szkodliwymi wpływami robót górniczych zakładu górniczego*. Co do zasady w skład terenu górniczego wchodzi obszar górniczy oraz jego strefa zewnętrzna stanowiąca pewnego rodzaju izolację od uciążliwości stwarzanych przez zakład górniczy. Ustawodawca jednoznacznie określił możliwość prowadzenia przez przedsiębiorcę eksploatacji wyłącznie w granicach obszaru górniczego.

Możliwość eksploatacji została w studium sformułowana poprzez różnorakie zapisy dla następujących terenów położonych w granicach terenu górniczego „Kamienna Góra III”:

- **2.1ZL/PG, 2.2ZL/PG, 2.3ZL/PG** poprzez zapis zawarty na stronie 390 studium: *„dopuszcza się przeznaczenie w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego pod tereny eksploatacji złóż kopalin całej jednostki planistycznej lub jej części”*
- **2.1R/PG** poprzez zapis zawarty na stronie 299 studium: *„dopuszcza się przeznaczenie w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego pod tereny eksploatacji złóż kopalin całej jednostki planistycznej lub jej części”*
- **2.1R i 2.2R** poprzez zapis zawarty na stronie 388 studium: *„ustala się (...) możliwość włączenia terenów lub części terenów w granicach udokumentowanych złóż kopalin do terenów eksploatacji surowców”*,
- **2.20ZL** poprzez zapis zawarty na stronie 390 studium: *„ustala się (...) możliwość włączenia terenów lub części terenów w granicach udokumentowanych złóż kopalin do terenów eksploatacji surowców”*.

Ponadto w rozdziale studium p.t. *Ochrona zasobów surowców mineralnych* (strona 403 studium): *„Dopuszcza się eksploatację udokumentowanych złóż surowców mineralnych (w tym po uchwaleniu niniejszego Studium) na terenach rolnych oraz innych wybranych, dla których taka możliwość ustalono w zapisach szczegółowych dla jednostek planistycznych w rozdziale 2 „Kierunki i wskaźniki dotyczące zagospodarowania oraz użytkowania terenów, w tym tereny wyłączona z zabudowy”*.

W związku z powyższymi zapisami eksploatacja w granicach terenu górniczego „Kamienna Góra III” umożliwiona została na dwóch rodzajach obszarów. Pierwszy z nich to część udokumentowanego złoża „Kamienna Góra” nie objęta dotąd koncesją na wydobycie (teren 2.1ZL/PG i część terenu 2.2ZL/PG). Jak wskazał Przewodniczący Rady Miejskiej w Głuchołazach teren ten został objęty wnioskiem przedsiębiorcy górniczego prowadzącego zakład górniczy dla pozostałej części złoża, dla której ustanowiono teren i obszar górniczy „Kamienna Góra III”. Organ nadzoru odstępuje od stwierdzenia nieważności kierunku eksploatacji dla części złoża „Kamienna Góra”. Cel wprowadzonych przez ustawodawcę regulacji dla obszarów i terenów górniczych, jakim jest kontrolowanie i ograniczenie negatywnych skutków działalności górniczej, nie zostanie zniweczony rozbudową istniejącego zakładu górniczego dokonaną po uzyskaniu odpowiednich decyzji administracyjnych.

Druga kategoria terenów, dla których umożliwiono eksploatację w terenie górniczym „Kamienna Góra III”, to w stanie faktycznym grunt rolne i leśne, na których nie udokumentowana dotąd złóż kopalin. Otrzymały one przeznaczenia kierunkowe o następujących symbolach 2.1R/PG, 2.2ZL/PG i 2.3ZL/PG, 2.1R, 2.2R. Dopuszczenie

eksploatacji na tych terenach stoi w wyraźnej sprzeczności z przywołanymi wyżej przepisami z uwagi na ustanowiony teren górniczy „Kamienna Góra III” (termin ważności koncesji – 2035 r.).

2. Art. 10 ust. 1 pkt 9 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w związku z § 4 ust. 1 pkt 3 rozporządzenia Nr 0151/P/18/2006 Wojewody Opolskiego z dnia 8 maja 2006 r. w sprawie Parku Krajobrazowego "Góry Opawskie" – z powodu ustalenia możliwości włączenia terenów lub części terenów w granicach udokumentowanych złóż kopalin do terenów eksploatacji surowców na obszarze Parku Krajobrazowego „Góry Opawskie”.

Południowa część gminy Głucholazy leży w granicach Parku Krajobrazowego „Góry Opawskie” ustanowionego Rozporządzeniem Nr 0151/P/18/2006 Wojewody Opolskiego z dnia 8 maja 2006 r. w sprawie Parku Krajobrazowego "Góry Opawskie" (Dz. Urz. Woj. Opolskiego z 2006 r., nr 33, poz. 1135). Na obszarze parku obowiązują określone w § 4 ust. 1 rozporządzenia zakazy, a w szczególności zakaz pozyskiwania do celów gospodarczych skał, w tym torfu, oraz skamieniałości, w tym kopalnych szczątków roślin, zwierząt, minerałów i bursztynu. Zakaz ten, zgodnie z § 4 ust. 3 rozporządzenia, nie dotyczy jedynie obszarów, dla których właściwy organ wydał koncesję przed dniem jego wejścia w życie t. j. przed 31 maja 2006 r.

Gmina Głucholazy określając kierunki rozwoju przestrzennego tej części swojego obszaru naruszyła powyższe zakazy poprzez stworzenie możliwości eksploatacji surowców na terenach o symbolach R (tereny o dominującej funkcji terenów rolnych) i ZL (tereny o dominującej funkcji lasów). Zawarte na stronach 388 i 390 studium bliźniacze zapisy (przywołane w poprzednim punkcie uzasadnienia) stwarzają możliwość ubiegania się przed organem koncesyjnym o decyzję na eksploatację udokumentowanych złóż kopalin Dewon-Pokrzywna i Dewon-Pokrzywna 2, gdyż tereny obu złóż (poza fragmentem już eksploatowanym na terenie PG) posiadają przeznaczenie o symbolach R i ZL. Z tego powodu, jako naruszające przepisy odrębne, zasługują na wyeliminowanie z obrotu prawnego.

Studium gminne, choć jest aktem wewnętrznego kierownictwa, wywoływać będzie istotne skutki prawne w postaci nakazu zachowania zgodności z jego postanowieniami miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Na gruncie działalności związanej z eksploatacją złóż kopalin skutki te wywoływane są nawet na poziomie decyzji administracyjnej, jaką jest koncesja uprawniająca do wykonywania działalności górniczej. Jest to sytuacja wyjątkowa, w której postanowienia studium mogą w sposób bezpośredni kształtować sposób wykonywania prawa własności. Zgodnie bowiem z art. 7 ust. 2 ustawy Prawo geologiczne i górnicze *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. Dlatego sfera polityki przestrzennej gminy związana z gospodarowaniem złóż kopalin musi być kształtowana z całkowitym poszanowaniem przepisów prawa.

O zakresie niniejszego rozstrzygnięcia zadecydowała treść art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym stanowiącego, że *istotne 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 części*. Organ nadzoru nie znalazł podstaw do zastosowania art. 91 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym, który stanowi, że w przypadku nieistotnego naruszenia prawa nie stwierdza się nieważności uchwały lub zarządzenia ograniczając się do wskazania, iż uchwałę lub zarządzenie organu gminy wydano z naruszeniem prawa. W orzecznictwie sądów administracyjnych istnieje spójny pogląd, że naruszenie prawa uzasadniające zastosowanie najdalej idącego środka nadzoru musi zostać ocenione jako istotne, czyli takie, które prowadzi w konsekwencji do sytuacji, gdy przyjęte ustalenia planistyczne są jednoznacznie odmienne od tych, które zostałyby podjęte, gdyby nie naruszono zasad lub trybu sporządzania aktu planistycznego (np. Wyrok NSA z dnia 15 marca 2018 r., sygn. akt II OSK 2286/17). W świetle tego poglądu wskazane wyżej naruszenia prawa uznać należy za istotne, gdyż ich niewystąpienie gwarantowałoby prawidłowe ukształtowanie kierunku rozwoju przestrzennego gminy w ustanowionych terenach górniczych oraz w zgodzie z rygorami obszarowej formy ochrony przyrody.

O zakresie ingerencji organu nadzoru decyduje też konieczność zachowania proporcji pomiędzy zastosowanym środkiem a skalą naruszenia prawa, a także to, czy wyeliminowanie z obrotu prawnego tylko wadliwych przepisów bądź obszarów nie spowoduje dezintegracji aktu prawnego, pozostawienia w obrocie prawnym aktu nie spełniającego wszystkich wymogów ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Równie istotne jest, aby organ nadzoru poprzez swoje rozstrzygnięcie nie wkraczał we władztwo planistyczne gminy.

Niniejsze rozstrzygnięcie spełnia powyższe kryteria. Usunięcie z obrotu prawnego wyłącznie tych zapisów studium, które umożliwiają działalność wydobywczą na obszarach chronionych prawnie przed taką działalnością będzie wystarczające dla zapewnienia zgodności z prawem badanego aktu. Na terenach, wobec których organ nadzoru wykluczył możliwość eksploatacji złóż, gmina będzie mogła realizować pozostałe, wskazane w studium kierunkowe formy przeznaczenia i zagospodarowania terenu.

Biorąc pod uwagę powyższe orzeczono jak na wstępie.

POUCZENIE

Na podstawie art. 98 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym niniejsze rozstrzygnięcie może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu, za moim pośrednictwem, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.

Z up. Wojewody Opolskiego

Małgorzata Kaluża-Swoboda
Dyrektor Wydziału
Infrastruktury i Nieruchomości