



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA OPOLSKIEGO

Opole, dnia 22 marca 2018 r.

Poz. 812

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR IN.I.743.19.2018.KD WOJEWODY OPOLSKIEGO

z dnia 16 marca 2018 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (j.t. Dz. U. z 2017 r. poz. 1875 ze zm.) oraz art. 28 ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (j.t. Dz. U. z 2017 r. poz. 1073 ze zm.) **stwierdzam nieważność uchwały nr XL/253/2018 Rady Gminy Bierawa z dnia 12 lutego 2018 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Gminy Bierawa dla terenu położonego w obrębie Dziergowice w części tekstowej:**

- § 9 pkt 3,

- § 9 pkt 7 w sformułowaniu „*rekultywację terenów zdewastowanych działalnością górniczą w obszarze planu należy prowadzić w kierunków określonym w rozdziale 7 § 12 ust. 1*” zapisu „*ust. 1*”.

Uzasadnienie

Na sesji 12 lutego 2018 r. Rada Gminy Bierawa, podjęła uchwałę w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Gminy Bierawa dla terenu położonego w obrębie Dziergowice.

Wyżej wymieniona uchwała wraz z załącznikami oraz dokumentacją prac planistycznych wpłynęła do organu nadzoru 14 lutego 2018 r., w celu jej oceny pod kątem zgodności z przepisami prawa.

Po przeprowadzeniu czynności sprawdzających organ nadzoru pismem z 7 marca 2018 r., na podstawie art. 61 § 1 i 4 ustawy z 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (j.t. Dz.U. z 2017 r. poz. 1257 ze zm.) w związku z art. 91 ust. 5 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym zawiadomił Przewodniczącego Rady Gminy Bierawa o wszczęciu z urzędu postępowania nadzorczego.

W dniu 12 marca 2018 r. do tutejszego organu wpłynęły wyjaśnienia Przewodniczącego Rady Gminy Bierawa (pismo z dnia 12 marca 2018 r., znak ORG.0711.7.2018).

Po przeanalizowaniu przedmiotowej uchwały oraz załączonej do niej dokumentacji, a także przepisów prawa stwierdzono następujące naruszenia prawa:

- 1) **art. 15 ust. 2 pkt 7 ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (j.t. Dz. U. z 2017 r., poz. 1073 ze zm.) w związku z art. 22 ust. 1 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. z dnia 9 czerwca 2011 r. Prawo geologiczne i górnicze (j.t. Dz.U. z 2017 r. poz. 2126 ze zm.) poprzez ustalenie prowadzenia eksploatacji złoża.**

W pierwszej kolejności należy zauważyć, że zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 7 u.p.z.p. w planie miejscowym określa się obowiązkowo granice i sposoby zagospodarowania terenów lub obiektów podlegających ochronie, na podstawie odrębnych przepisów, **terenów górniczych**, a także obszarów szczególnego zagrożenia powodzią, obszarów osuwania się mas ziemnych, krajobrazów priorytetowych określonych w audycie krajobrazowym oraz w planach zagospodarowania przestrzennego województwa.

Przedmiotowa uchwała w § 9 pkt 3 nakazuje prowadzenie eksploatacji złoża piasku w ramach obszaru górniczego, zgodnie z koncesją na wydobywanie kruszywa naturalnego, wydaną w oparciu o przepisy odrębne, co w konsekwencji odnosi się do konieczności uzyskania odmiennych aktów prawa uzyskiwanych w odrębnej

decyzji administracyjnej i odrębnych zasadach ich sporządzania niż miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego.

Należy zaznaczyć, iż procedura sporządzania oraz elementy składowe takich aktów, jak koncesja na wydobycie złoża, **regulują** akty prawa wyższego rzędu, w szczególności Prawo geologiczne i górnicze, ustawa o ochronie gruntów rolnych i leśnych.

W tym miejscu należy mieć na względzie zapisy art. 21 ust. 1 pkt 2 p.g.i.g., które obligatoryjnie przesądzają, iż działalność w zakresie wydobywania kopalin ze złóż może być wykonywana po uzyskaniu koncesji. Ponadto regulacje art. 22 ust. 1, 2 oraz 4 p.g.i.g. określają, iż koncesji na wydobywanie kopalin złóż udziela w zależności od kompetencji minister właściwy do spraw środowiska, starosta lub marszałek województwa. Ponadto art. 30 u.p.g.i.g. przesądza o treści koncesji na wydobycie, która powinna zawierać:

- rodzaj i sposób wykonywania zamierzonej działalności,
- przestrzeń, w granicach której ma być wykonywana zamierzona działalność,
- czas obowiązywania koncesji,
- termin rozpoczęcia działalności określonej koncesją, a w razie potrzeby, przesłanki, których spełnienie oznacza rozpoczęcie działalności.

W nawiązaniu do ww. przepisów prawa, koncesja może określać inne wymagania dotyczące wykonywania działalności objętej koncesją, w szczególności w zakresie bezpieczeństwa powszechnego i ochrony środowiska. Ponadto koncesja nie zwalnia z obowiązków określonych odrębnymi przepisami, w tym uzyskania przewidzianych nimi decyzji.

Zatem przesądzenie o konieczności wydania decyzji administracyjnej dotyczącej wydania koncesji na wydobywanie kopalin jest podyktowane przepisami aktu prawa wyższego rzędu niż aktu prawa miejscowego.

Na gruncie przedmiotowej sprawy, tut. organ podkreśla, że żaden przepis prawa nie może obligować organu administracyjnego właściwego do wydania koncesji (mieć wiążącej mocy) do podjęcia określonej treści rozstrzygnięcia. Regulacje zawarte w Prawie geologicznym i górniczym wskazują, iż kompetencje zostały przyznane organom wydającym koncesję na zasadzie wyłączności, a decyzja administracyjna jest wyłączną formą prawną rozstrzygnięcia o tej kategorii spraw.

Zatem należy stwierdzić, iż powołanie się w akcie prawa miejscowego na obowiązek prowadzenia działalności górniczych zgodnie z koncesją na wydobycie, stoi w sprzeczności z ww. przepisami prawa dotyczącymi udzielania koncesji w drodze odmiennej niż miejscowy plan decyzji administracyjnej, wydanej przez odrębny organ koncesyjny.

Powyższa materia dotycząca procedury sporządzenia dokumentacji geologicznej, tj. koncesji na wydobywanie złoża uregulowana została w prawie górniczym i geologicznym. Żaden z przepisów prawa nie uprawnia organów gminy do powoływania się na odrębną decyzję administracyjną w planie miejscowym.

W nawiązaniu do powyższego, tut. organ stoi na stanowisku, iż nie można zatem już na etapie planu miejscowego, wprowadzać warunków ograniczających eksploatację. To nie plan miejscowy, stanowiący akt prawa miejscowego jest dokumentem właściwym do wprowadzania ww. ustaleń, a stosowne dokumenty i decyzje, o których mowa w Prawie geologicznym i górniczym. W planie miejscowym winno się określić jedynie przeznaczenie terenu zgodnie z art. 15 ust. 2 u.p.z.p. Nie jest rolą organu gminy już na etapie sporządzania planu miejscowego podejmowanie decyzji zarezerwowanych dla innych organów, w tym organu koncesyjnego (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 3 stycznia 2017 r. sygn. akt II OSK 2542/16).

Wobec powyższego należy stwierdzić, iż doszło do **istotnego naruszenia zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego**, które skutkować musi koniecznością stwierdzenia nieważności analizowanej uchwały w ww. zakresie.

2) § 6 w związku z § 143 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad technik prawodawczej” poprzez zastosowania odwołania do nieprawidłowego ustępu.

Zapisy przedmiotowego planu zagospodarowania przestrzennego ustalają w § 9 pkt 7 (cyt.): „*rekultywację terenów zdewastowanych działalnością górniczą w obszarze planu należy prowadzić w kierunków określonym w rozdziale 7 § 12 ust. 1”.*

Powyższe zwroty błędnie odsyłają do nieistniejącego ustępu, powodując w ten sposób brak możliwości jednoznacznego powiązania treści uchwały. Organ nadzoru stwierdza **istotne naruszenie zasad sporządzania miejscowego planu**, gdyż powyższe zapisy są niezgodne z technikami prawodawczymi oraz powoduje brak możliwości jednoznacznego odczytania uchwalonej normy i stwierdza nieważność zapisu „ust. 1”.

Ponadto wskazać należy, iż Rada Gminy Bierawa w § 18 ust. 1 przedmiotowej uchwały powtórzyła treści art. 35 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Postanowienia te są sprzeczne z art. 35 i art. 15 ust. 2 pkt 11 ustawy w związku z § 4 pkt 10 rozporządzenia, bowiem nie określają konkretnej daty bądź okresu, z upływem którego postanowienia o tymczasowym zagospodarowaniu terenów przestaną obowiązywać oraz nie wskazują sposobu zagospodarowania tymczasowego terenów. Jak stanowi z art. 35 ustawy, tereny, których przeznaczenie plan miejscowy zmienia, mogą być wykorzystywane w sposób dotychczasowy do czasu ich zagospodarowania zgodnie z tym planem, chyba że w planie ustalono inny sposób ich tymczasowego zagospodarowania. Zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 11 ustawy, w planie miejscowym określa się obowiązkowo sposób i termin tymczasowego zagospodarowania, urządzania i użytkowania terenów. Uszczegółowieniem tego przepisu jest § 4 pkt 10 rozporządzenia stanowiący, że ustalenia dotyczące sposobów i terminów tymczasowego zagospodarowania, urządzania i użytkowania terenów powinny zawierać nakazy, zakazy, dopuszczenia i ograniczenia w zagospodarowaniu terenów, w tym określenie terminu, do którego tymczasowe zagospodarowanie, urządzenie i użytkowanie terenu może być wykonywane. Określając sposób i termin tymczasowego zagospodarowania, urządzania i użytkowania terenów organ stanowiący winien ściśle oznaczyć termin, do którego tego rodzaju postanowienia będą obowiązywać (por. wyrok II SA/Wr 786/11). Jeśli zatem celem jest utrzymanie dotychczasowego wykorzystania terenów do czasu realizacji zapisów planu, to wszelkie zapisy w planie w tym przedmiocie są zbędne – zasada ta wynika wprost z art. 35. Z kolei jeśli takie dotychczasowe wykorzystanie ma być dopuszczone na inny okres, to należy ten okres wskazać w planie. Jeśli zaś chodzi o sposób zagospodarowania odmienny niż dotychczasowy, to powinien on być w sposób konkretny wskazany w planie, oczywiście z określeniem okresu, na jaki jest dopuszczony.

W ocenie Wojewody Opolskiego powtórzenie zapisu art. 35, należy traktować jako zabieg niepożądany. Niemniej sama tylko sprzeczność z zasadami legislacji określonymi w rozporządzeniu w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” nie stanowi jednak wystarczającej przesłanki do stwierdzenia nieważności uchwały w tym zakresie. W tym zakresie Wojewoda ogranicza się do wskazania.

W odniesieniu do pozostałych zarzutów zawartych w zawiadomieniu o wszczęciu z urzędu postępowania nadzorczego z 7 marca 2018 r., Wojewoda przyjmuje otrzymane w ww. zakresie wyjaśnienia.

Wojewoda Opolski podkreśla, iż miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jako akt prawa powszechnie obowiązującego musi spełniać wysokie wymagania stawiane tej kategorii aktów normatywnych oraz odpowiadać standardom legalności. Ustawodawca przyjął w art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, 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 jej części*.

Organ nadzoru po analizie przedłożonej uchwały wraz z załącznikami stwierdza, iż sprzeczne z prawem zapisy, tracą moc w części tekstowej dotyczącej:

- § 9 pkt 3,

- § 9 pkt 7 w sformułowaniu „*rekultywację terenów zdewastowanych działalnością górniczą w obszarze planu należy prowadzić w kierunków określonym w rozdziale 7 § 12 ust. 1*” zapisu „ust. 1”.

W stosunku do pozostałego naruszenia prawa, Wojewoda ogranicza się do wskazania, że przedmiotowa uchwała została wydana z naruszeniem prawa. Wydane w przedmiotowej sprawie wskazanie ma na celu zapobieżenie tego typu uchybieniom w przyszłości i nie skutkuje nieważności uchwały w tym zakresie.

Organ nadzoru w przypadku stwierdzenia, że wadliwe są wyłącznie niektóre postanowienia i zapisy uchwały planistycznej, winien ograniczyć się do stwierdzenia nieważności badanej uchwały tylko w części odnoszącej się do tych nieprawidłowości. Warunkiem podjęcia takiego rozstrzygnięcia jest jednak ustalenie, że pozostała niewadliwa część uchwały może nadal funkcjonować w obrocie prawnym, a wyeliminowanie nieprawidłowych postanowień nie zaburzy spójności całego aktu, ani też nie spowoduje dezintegracji ustaleń planistycznych w pozostałym zakresie. Wojewoda Opolski nie znalazł podstaw do stwierdzenia nieważności ww. uchwały w pozostałym zakresie.

Stwierdzenie nieważności w części uchwały nr XL/253/2018 Rady Gminy Bierawa z dnia 12 lutego 2018 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Gminy Bierawa dla terenu położonego w obrębie Dziergowice, określonej przedmiotowym rozstrzygnięciem, pozostaje bez wpływu na pozostały zakres tejże uchwały.

Biorąc pod uwagę powyższe okoliczności, 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
Dyrektor Wydziału
Infrastruktury i Nieruchomości

Małgorzata Kaluża-Swoboda