



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA OPOLSKIEGO

Opole, dnia czwartek, 15 kwietnia 2021 r.

Poz. 1089

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR IN.I.743.15.2021.KM WOJEWODY OPOLSKIEGO

z dnia 29 marca 2021 r.

Na podstawie art. 91 ust. 5 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 713) oraz art. 28 ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2020 r. poz. 293) **stwierdzam nieważność w całości uchwały nr XXV.196.2021 Rady Gminy Izbicko z dnia 22 lutego 2021 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części terenu górniczego „Tarnów Opolski – Wschód” w granicach gminy Izbicko – część „B”.**

UZASADNIENIE

Na sesji w dniu 22 lutego 2021 r. Rada Gminy Izbicko podjęła uchwałę nr XXV.196.2021 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części terenu górniczego „Tarnów Opolski – Wschód” w granicach gminy Izbicko – część „B”.

Zgodnie z art. 20 ust. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, Wójt Gminy Izbicko przedstawił Wojewodzie Opolskiemu w dniu 25 lutego 2021 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 18 marca 2021 r., na podstawie art. 61 § 1 i 4 ustawy z 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2020 r. poz. 256 ze zm.) w związku z art. 91 ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym, zawiadomił Przewodniczącego Rady Gminy Izbicko o wszczęciu postępowania nadzorczego. Pismem z dnia 22 marca 2021 r. Wójt Gminy Izbicko złożył wyjaśnienia wobec podniesionych zarzutów.

Analiza przedłożonej uchwały i dokumentacji prac planistycznych, a także wyjaśnień złożonych przez Wójta Gminy Izbicko, wykazała naruszenie następujących przepisów prawa:

1. Art. 14 i 17 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2020 r. poz. 293 ze zm.) poprzez sporządzenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części terenu górniczego „Tarnów Opolski – Wschód” w granicach gminy Izbicko – część „B” z naruszenie trybu sporządzania i uchwalania planu miejscowego.

2. Art. 9 ust. 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym poprzez brak zgodności ustaleń badanego planu z ustaleniami Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Izbicko drugiej edycji przyjętego uchwałą nr VI.30.2015 Rady Gminy Izbicko z dnia 30 marca 2015 r.

Artykuły 14 i 17 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (zwanej w dalszej części ustawą) określają sekwencję czynności poprzedzających uchwalenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Zgodnie z art. 14 ust. 1, w celu ustalenia przeznaczenia terenów, w tym dla inwestycji celu publicznego, oraz określenia sposobów ich zagospodarowania i zabudowy rada gminy podejmuje uchwałę o przystąpieniu do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Decyzja o rozpoczęciu prac planistycznych, jak i ich zakres, należą zatem do wyłącznej kompetencji rady gminy, choć ustawodawca dopuścił jej działanie na wniosek wójta. To zainicjowanie czynności planistycznych przejawia się w podjęciu przez radę uchwały,

której integralną częścią jest załącznik graficzny określający granice obszaru objętego projektem planu. Ustawodawca nie powierzył organowi wykonawczemu gminy żadnych kompetencji do określania zakresu prac planistycznych, jak i jego modyfikowania. Rolą tego organu jest natomiast wypełnienie wymogów art. 17 ustawy, a określanych jako tryb sporządzenia planu. Istotą zachowania tego trybu przy sporządzaniu projektu planu jest postępowanie zgodnie ze wskazaną przez ustawodawcę kolejnością, na co położył on nacisk poprzez zwrot rozpoczynający art. 17, wójt, burmistrz albo prezydent miasta po podjęciu przez radę gminy uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu miejscowego **kolejno:** (...). Czynnościami, które wykonywane winny być we wskazanej kolejności są: obwieszczenie o podjęciu uchwały o przystąpieniu do prac planistycznych, zebranie wniosków w terminie wskazanym w obwieszczeniu, zawiadomienie instytucji i organów właściwych do opiniowania i uzgadniania projektu planu o podjęciu uchwały o przystąpieniu do sporządzenia planu, sporządzenie projektu planu wraz z prognozą oddziaływania na środowisko, sporządzenie skutków finansowych uchwalenia planu miejscowego, wystąpienie do właściwych instytucji i organów o opinię o projekcie planu, wystąpienie o zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne, jeżeli wymagają tego przepisy odrębne, wprowadzenie zmian wynikających z uzyskanych uzgodnień i opinii, wyłożenie projektu planu do publicznego wglądu, zebranie i rozpatrzenie uwag złożonych do projektu planu, wprowadzenie ewentualnych zmian wynikających z rozpatrzenia uwag i ponowienie w niezbędnym zakresie uzgodnień, i wreszcie przedstawienie radzie projektu planu z listą nieuwzględnionych uwag. Podkreślić należy, że punktem wyjścia wyżej wymienionych czynności jest uchwała inicjująca rady gminy, o której mowa w art. 14 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, bo to dla obszaru w niej określonego instytucje i organy opiniujące i uzgadniające w pierwszej kolejności precyzują swoje oczekiwania w zakresie spraw będących w ich właściwości (zgodnie z art. 17 pkt 2 ustawy). W dalszej procedurze uregulowanej w art. 17 przedmiotem opinii, uzgodnień, prognozy oddziaływania na środowisko, prognozy skutków finansowych uchwalenia planu, zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nieleśne jest opracowany w granicach uchwały inicjującej projekt planu, obejmujący obszar, co do którego swoje oczekiwania zgłosiły w formie wniosków właściwe organy oraz zainteresowane podmioty. Każdy, kolejny etap procedury planistycznej ma na celu zapewnienie zgodności projektu planu z przepisami odrębnymi i społeczny udział w tworzeniu prawa miejscowego. Obie te wartości są elementarne dla funkcjonowania demokratycznego państwa prawa, dlatego istotne naruszenie trybu sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego powoduje nieważność uchwały rady gminy w całości albo w części – zgodnie z art. 28 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

W dniu 30 czerwca 2014 r. Rada Gminy Izbicko podjęła uchwałę nr XLV/216/2014 o przystąpieniu do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części terenu górniczego „Tarnów Opolski -Wschód” w granicach gminy Izbicko. Tworzony na podstawie tej uchwały projekt planu obejmował w całości teren górniczy „Tarnów Opolski-Wschód” ustanowiony decyzją Marszałka Województwa Opolskiego z dnia 6 października 2015 r., nr 109/2015. Projekt ten, gdyby doszło do jego uchwalenia, byłby zgodny z postanowieniami Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Izbicko, w którym sformułowany został (strona 122) obowiązek sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenów PG wraz z filarami ochronnymi F i całym terenem górniczym, ustalonym w decyzji koncesyjnej. Projekt planu części terenu górniczego „Tarnów Opolski Wschód” w granicach gminy Izbicko poddany został procedurze, o której mowa w art. 17 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. W ramach tej procedury zawiadomiono organy i instytucje o podjęciu uchwały w sprawie podjęcia prac planistycznych w granicach ustanowionego później terenu górniczego „Tarnów Opolski - Wschód”, sporządzono także prognozę oddziaływania na środowisko dla projektu obejmującego cały teren górniczy w granicy gminy Izbicko i poddano tenże projekt planu uzgodnieniu z właściwymi organami. Wystąpiono także z wnioskiem o przeznaczenie na cele nieleśne, związane z eksploatacją kruszywa, około 475 ha gruntów leśnych stanowiących własność Skarbu Państwa. Ostatecznie, ze względu na to, że uzyskana zgoda (decyzja Ministra Środowiska z dnia 11 maja 2017 r., znak DL-II.6501.2.2017 JS) objęła jedynie 91,1435 ha gruntów leśnych, Rada Gminy Izbicko przyjęła w dniu 12 czerwca 2017 r. uchwałę nr XXXII.178.2017 tylko dla części obszaru objętego uchwałą intencyjną z 2014 r., który nazwano miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego części terenu górniczego „Tarnów Opolski – Wschód” w granicach gminy Izbicko – **część A**. W planie tym znalazły się grunty leśne objęte zgodą Ministra Środowiska z 11 maja 2017 r.

Będąca przedmiotem obecnej kontroli organu nadzoru uchwała nr XXV.196.2021 Rady Gminy Izbicko z dnia 22 lutego 2021 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części terenu górniczego „Tarnów Opolski Wschód” w granicach gminy Izbicko – **część B** obejmuje kolejny fragment złoża „Tarnów Opolski – Wschód”. Dla fragmentu tego uzyskano drugą decyzję Ministra Klimatu

i Środowiska z dnia 18 stycznia 2021 r., znak NL.4130.57.2020.PD. o przeznaczeniu na cele eksploatacji odkrywkowej 110,9433 ha gruntów leśnych. W ocenie tutejszego organu nadzoru przyjęcie przez Radę Gminy przedmiotowej uchwały nastąpiło z naruszeniem trybu jej sporządzenia, określonego w art. 17 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Jak wynika z treści uchwały i dokumentacji prac planistycznych podstawą przystąpienia do sporządzenia planu dla części B jest również uchwała z 30 czerwca 2014 r. Rady Gminy Izbicko, nr XLV/216/2014, obejmująca w całości teren górniczy „Tarnów Opolski – Wschód” w granicy gminy Izbicko. Dalsza analiza dokumentacji prac planistycznych wykazała, że wobec projektu planu, który określono w końcowej uchwale jako miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego części terenu górniczego „Tarnów Opolski Wschód” w granicach gminy Izbicko – część B, nie dokonano szeregu czynności składających się na tryb sporządzenia planu, a określonych w art. 14 i 17 ustawy. Przede wszystkim brak jest odpowiedniej uchwały rady Gminy Izbicko o przystąpieniu do sporządzenia projektu planu w granicach, w jakich ostatecznie został on uchwalony. W konsekwencji organy właściwe do zaopiniowania i uzgadniania projektu planu nie zostały zawiadomione o procedowaniu planu w tych okrojonych, względem uchwały z 2014 r., granicach. Projekt planu uchwalonego w dniu 22 lutego 2021 r. nie został poddany żadnym uzgodnieniom, o których mowa w art. 17 ustawy. Nie sporządzono dla projektu tej uchwały prognozy oddziaływania na środowisko, a tym samym nie została ona wyłożona do publicznego wglądu zgodnie z art. 17 pkt 9 ustawy.

W świetle tych braków tutejszy organ nadzoru wezwał Przewodniczącą Rady Gminy do przedłożenia wniosku, który stanowił podstawę udzielonej przez Ministra Środowiska i Klimatu zgody na przeznaczenie ponad 110 ha gruntów leśnych na cele nieleśne – w celu ustalenia, jaki projekt planu był podstawą prowadzonej w tym celu procedury. Organ sporządzający projekt planu odmówił przekazania dokumentacji wniosku o zgodę z marca 2020 r. powołując się na treść § 12 pkt 12 rozporządzenia Ministra infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, gdyż zgodnie z tym przepisem udokumentowaniu podlega tylko tzw. zgoda leśna, a nie wniosek o nią.

Uzyskanie zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne stanowi osobny wymóg związany z procedurą sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Ulokowanie przepisu art. 17 pkt 6 lit. c ustawy, mówiącego o konieczności wystąpienia o zgodę na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne po przepisach nakazujących uzgodnienie i opiniowanie projektu planu z właściwymi organami, jednoznacznie wskazuje na związek przyjętych w projekcie planu rozwiązań z możliwością uzyskania zgody właściwego ministra. Potwierdza ten związek ustawa z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz. U. z 2020 r., poz. 471), która określa wymagania niezbędne wnioskowi (art. 10). Powinien on zawierać m.in. uzasadnienie potrzeby zmiany przeznaczenia gruntów, wykaz ich powierzchni z uwzględnieniem typów siedliskowych gruntów leśnych, ekonomiczne uzasadnienie projektowanego przeznaczenia. Wniosek dotyczący gruntów o obszarze ponad 100 ha na cele inwestycji górniczych, powinien zawierać także wariantowe rozwiązania w zakresie rekultywacji i zagospodarowania gruntów w trakcie i po zakończeniu działalności przemysłowej, określające dla każdego wariantu koszty rekultywacji i zagospodarowania oraz straty, które poniesie rolnictwo i leśnictwo. Z uwagi na ścisły związek decyzji wyrażającej zgodę na przeznaczenie lasów na cele nieleśne z planowanym sposobem zagospodarowania obszaru planu oraz możliwość uzyskania takiej zgody **tylko w procedurze planistycznej**, należy uznać procedurę uzyskania zgód leśnych i rolnych za część trybu sporządzania projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego podlegającą również kontroli organu nadzoru. W wyroku NSA z 31 sierpnia 2017r, sygn. akt II SA/Kr 525/15 orzeczono, że cyt. nie jest dopuszczalne domaganie się wydania kolejnej decyzji w sprawie zgody na zmianę przeznaczenia gruntu leśnego na cel nieleśny, gdy taka decyzja została już wydana i obowiązuje, gdyż prowadziłoby to do sytuacji opisanej w art. 156 § 1 pkt 3 KPA, czyli nieważności decyzji z tego powodu, że decyzja dotyczy sprawy już poprzednio rozstrzygniętej inną decyzją ostateczną. Na gruncie kontrolowanej procedury, opisana przez NSA sytuacja, mogła mieć miejsce. Jak wynika z uzasadnienia do kontrolowanej uchwały w procedurze sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części terenu górniczego „Tarnów Opolski – Wschód” w granicach gminy Izbicko (który nie został jednak uchwalony) wystąpiono o zgodę na przeznaczenie 475 ha gruntów leśnych na cele nieleśne, zaś uzyskana ostatecznie zgoda obejmowała nieco ponad 91 ha. Brak dokumentacji obu zgód leśnych (czyli uzyskanych w 2017 r. i 2021 r.) nie pozwala na ocenę, czy Wójt Gminy Izbicko domagał się we wniosku z marca 2020 r. wydania kolejnej decyzji w sprawie zgody na zmianę przeznaczenia gruntów leśnych objętych już wcześniejszą decyzją z 11 maja 2017 r.

Podsumowując – w trybie sporządzania projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części terenu górniczego „Tarnów Opolski Wschód” w granicach gminy Izbicko – część B, zaniechano szeregu czynności ustawowych poczynsży od uchwały o przystąpieniu do jego sporządzenia, po uzgodnienia i opiniowanie projektu planu z prognozą oddziaływana środowisko. Wątpliwości organu nadzoru budzi także prawidłowość przebiegu procedury uzyskiwania zgody na zmianę przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne.

W przedłożonych wyjaśnieniach Wójta Gminy Izbicko stwierdza się, że wszystkie wnioski organów i instytucji, a także przedstawione przez nie opinie i uzgodnienia, dotyczące projektu planu całego terenu górniczego „Tarnów Opolski – Wschód” pozostają aktualne dla każdego z fragmentów objętych planami cząstkowymi A i B. Ponadto zmniejszenie zasięgu terytorialnego planu nie powoduje naruszenia dokonanych wcześniej uzgodnień. Z takim stanowiskiem nie można się zgodzić.

Projekty miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części terenu górniczego „Tarnów Opolski Wschód” w granicach gminy Izbicko, miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części terenu górniczego „Tarnów Opolski Wschód” w granicach gminy Izbicko – część A, miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części terenu górniczego „Tarnów Opolski Wschód” w granicach gminy Izbicko – część B sporządzane są w oparciu o przepisy ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. Prawo górniczne i geologiczne, co stawia przed nimi szczególne wymogi. Zgodnie z art. 104 ust. 4 tej ustawy plan taki, niezależnie od wymagań określonych odrębnymi przepisami, powinien zapewniać integrację wszelkich działań podejmowanych w granicach terenu górniczego w celu:

- 1) wykonania działalności określonej w koncesji;
- 2) zapewnienia bezpieczeństwa powszechnego;
- 3) ochrony środowiska, w tym obiektów budowlanych.

W związku z powyższym ani tryb, ani zasady sporządzania tych planów nie mogą pozostawiać żadnych wątpliwości co do ich zgodności z prawem, zwłaszcza, że dotyczą one działalności górniczej planowanej na ponad 100 lat, związanej z realnym zagrożeniem bezpieczeństwa z powodu stosowanej metody wydobywczej (roboty strzałowe) oraz ze względu na wpływ na środowisko, w tym klimat (zamiar wycinki 475 ha lasów).

Nie można uznać za wypełnienie obowiązku, o którym mowa w art. 17 pkt 1 ustawy obwieszczenia w prasie miejscowej w dniach 2-8 grudnia 2014 r., na tablicy ogłoszeń Urzędu Gminy Izbicko i stronie internetowej Urzędu w dniach 2-23 grudnia 2014 r. o podjęciu uchwały o przystąpieniu do sporządzenia planu zagospodarowania terenu górniczego „Tarnów Opolski – Wschód”, gdyż dotyczyła ona 4 krotnie większego obszaru niż uchwalony plan. Ważnym etapem procedury jest możliwość składania przez zainteresowane podmioty wniosków do planu, czyniąca procedurę otwartą dla społeczeństwa oraz zapewniająca jawność procedowania. Jest to bardzo ważny etap konsultacji społecznych, który może ograniczyć potencjalne konflikty przestrzenne. Wymóg zebrania wniosków od zainteresowanych podmiotów został spełniony tylko pozornie, gdyż dotyczył całego terenu górniczego. Wnioski obywatelskie, jak i organów współuczestniczących w procedurze planistycznej, mogłyby się znacznie różnić od tych złożonych, gdyby wiadome było, że plan nie jest sporządzany kompleksowo dla całego terenu górniczego określonego w koncesji lub całego terenu eksploatacji wyznaczonego w Studium. Podobnie nie można przyjąć, że uchwalony ostatecznie projekt miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części terenu górniczego „Tarnów Opolski Wschód” w granicach gminy Izbicko – część B uzyskałby taką samą aprobatę organów na etapie opiniowania i uzgadniania, co projekt planu dla całego terenu górniczego „Tarnów Opolski – Wschód”.

Co więcej – lektura projektu planu sporządzonego w granicach określonych w uchwale intencyjnej z 2014 r. wykazała różnice z treścią projektu planu obecnie uchwalonego. Różnice zapisów w obu projektach wskazują na konieczność przedłożenia do uzgodnienia projektu planu dla części B.

I tak pierwotny projekt planu, który otrzymał wymagane ustawą uzgodnienia, zawierał w § 13 ust. 3 pkt 3 następujące warunki wydobywania kruszywa ze złoża „Tarnów Opolski -Wschód”:

- a) w granicach Gminy Izbicko, w złożu „Tarnów Opolski Wschód” wydziela się pole eksploatacyjne „A” w granicach terenu PG1, pole eksploatacyjne „B” w granicach terenu PG2 oraz pole eksploatacyjne „C” w granicach terenu PG3,

- b) ustala się rozpoczęcie eksploatacji złoża „Tarnów Opolski - Wschód” poprzez zewnętrzny wkop udostępniający (tworzący główną pochylnię transportową), zlokalizowaną w południowo-wschodniej części pola eksploatacyjnego „B” oraz zasadniczy, zachodni i północny kierunek eksploatacji tego pola,
- c) ustala się udostępnienie pola eksploatacyjnego „C” poprzez wkop udostępniający zlokalizowany w południowo-zachodniej części tego pola oraz zasadniczy, północny kierunek jego eksploatacji,
- d) ustala się udostępnienie pola eksploatacyjnego „A” jako ostatniego oraz zasadniczy, południowy kierunek eksploatacji tego pola.

Kolejność eksploatacji złoża (kolejno pole B, pole C, pole A) to aspekt związany z jego racjonalnym gospodarowaniem i jako taki powinien podlegać uzgodnieniu z organami właściwymi d.s. ochrony środowiska, administracji geologicznej lub organem nadzoru górniczego. Dlatego za konieczne uznaje tutejszy organ nadzoru uzgodnienie warunków wydobywania kruszywa ze złoża, określonych w § 11 ust. 3 pkt 3 kontrolowanej uchwały, które nie wskazują żadnej kolejności eksploatacji poszczególnych pól złoża, jak to robił uzgodniony projekt planu. Tym samym nie można uznać, że uchwalony plan stanowi prosty wycinek projektu planu dla całego terenu górniczego, który poddany został uzgodnieniom. Inne aspekty związane z eksploatacją, które nie stanowią prostego „przełożenia” odpowiednich ustaleń z uzgodnionego projektu dotyczą:

- kierunków rekultywacji terenów pokopalnianych (por. § 13 ust. 3 pkt 6 lit. b projektu uzgodnionego z § 11 ust. 3 pkt 5 lit. c miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części terenu górniczego „Tarnów Opolski Wschód” w granicach gminy Izbicko – część B,
- zasad ochrony środowiska i przyrody, wśród których uchwalony miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego części terenu górniczego „Tarnów Opolski Wschód” w granicach gminy Izbicko – część B pomija następujący zapis zawarty w uzgodnionym projekcie planu (§ 13, ust. 2 pkt 2): w przypadku wykrycia w złożu unikalnych zjawisk krasowych, takich jak jaskinie oraz związanych z nimi składników chronionej przyrody ożywionej i nieożywionej (w tym ewentualnych znalezisk paleontologicznych) obowiązuje przerwanie robót górniczych, zabezpieczenie miejsca odkrycia oraz bezzwłoczne dokonanie zgłoszenia Wójtowi Gminy Izbicko, właściwemu regionalnemu dyrektorowi ochrony środowiska oraz właściwemu organowi nadzoru górniczego,
- odmiennych zapisów dot. odprowadzenia wód kopalnianych z wyrobisk złoża (por. §13 ust. 9 pkt 7 w uzgodnionym projekcie planu z § 11 ust. 8 pkt 7 planu uchwalonego).

Ocena, czy wprowadzone modyfikacje do okrojonego obszarowo projektu planu mają znaczenie dla organów uzgadniających winna zostać pozostawiona tym organom podczas wyrażania opinii do nowego projektu w trybie art. 17 pkt 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Wszystkie podniesione powyżej kwestie będą miały zasadniczy wpływ na to, czy kontrolowana uchwała zapewni cele określone w art. 104 ust. 4 Prawa górniczego i geologicznego.

Organ nadzoru odnotowuje ponadto brak uzgodnienia projektu planu z Prezesem Urzędu Transportu Kolejowego, dokonywanego na podstawie art. 17 pkt 6 lit. b, tiret jedenaste ustawy. Uzgodnienie takie wymagane jest w sytuacji, kiedy sposób zagospodarowania gruntów przyległych do linii kolejowej o znaczeniu państwowym może mieć wpływ na bezpieczeństwo ruchu kolejowego. Możliwość taką stwarza niewątpliwie sąsiedztwo terenu górniczego z linią kolejową o znaczeniu państwowym - nr 132 w relacji Bytom – Wrocław Główny, wchodzącą w skład III paneuropejskiego korytarza transportowego CE-30. Pomimo że granice planu obecnie uchwalonego nie sąsiadują bezpośrednio ze wspomnianą linią, ale skutki działalności wydobywczej ze złoża nie zamkną się w granicach tego planu. Jak wynika w rysunku projektu planu dla całego terenu górniczego, zasięg strefy drgań sejsmicznych i powietrznej fali uderzeniowej znajduje się w granicach terenu górniczego „Tarnów Opolski – Wschód”, a ten bezpośrednio sąsiaduje z linią kolejową o znaczeniu państwowym.

Uchwała Rady Gminy Izbicko z 5 marca 2021 r. narusza art. 9 ust. 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, zgodnie z którym ustalenia studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Obszar objęty ustaleniami kontrolowanej uchwały stanowi **część** obszaru o symbolu **PG**, dla którego przewidziano w Studium gminy Izbicko (uchwała nr VI.30.2015 Rady Gminy Izbicko z dnia 30 marca 2015 r.) przeznaczenie kierunkowe: tereny istniejącej i planowanej eksploatacji odkrywkowej, wstępnej przeróbki kopalin. Na stronie 122 Studium jednoznacznie sformułowany został obowiązek sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenów **PG wraz z filarami ochronnymi F i całym terenem górniczym**, ustalonym w decyzji

koncesyjnej. Obowiązek ten został powtórzony w rozdziale 8.2 – Obszary, dla których ustalono obowiązek lub zamiar sporządzenia miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego (str. 140) w następujący sposób: „obowiązek sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenów zamierzonej odkrywkowej eksploatacji udokumentowanego złoża wapieni „Tarnów Opolski Wschód” – w granicach zasięgu wpływów robót górniczych (terenu górniczego) we wsiach Otmice, Siedlec, Poznowice; w procedurze sporządzenia tego planu zostanie sporządzony wniosek o przeznaczenie kilkuset hektarów gruntów leśnych na cele nierolnicze”. Przywołana treść studium nie pozostawia wątpliwości, co do intencji lokalnego uchwałodawcy – było nią sporządzenie jednego planu obejmującego cały teren górniczy, w procedurze którego winien zostać sporządzony wniosek o zgodę na przeznaczenie lasów na cele eksploatacji. Podjęta uchwała nr XLV/216/2014 z dnia 30 czerwca 2014 r. o przystąpieniu do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części terenu górniczego „Tarnów Opolski – Wschód” w granicach gminy Izbicko, obejmuje cały teren górniczy. W uchwale o przystąpieniu wykonanie zadania sporządzenia miejscowego planu powierza się Wójtowi Gminy Izbicko.

Powodem postawienia zarzutu o naruszeniu art. 9 ust. 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym – pomimo podjęcia uchwały intencyjnej o przystąpieniu do sporządzenia planu w granicach zgodnych z granicami terenu górniczego – jest ostateczne sporządzenie i uchwalenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego **części** terenu górniczego „Tarnów Opolski – Wschód” w granicach gminy Izbicko – część B, czyli dla obszaru mniejszego, niż określony w uchwale intencyjnej i decyzji koncesyjnej.

Jak wynika z uzasadnienia przekazanego do przedmiotowej uchwały, Wójt Gminy Izbicko, stwierdził konieczność etapowania prac planistycznych zainicjowanych uchwałą Rady Gminy Izbicko nr XLV/216/2014 z dnia 30 czerwca 2014 r., poprzez wydzielenie z obszaru, dla którego podjęto uchwałę intencyjną mniejszych terenów, dla których kolejno realizowane będą miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego. Charakter prawny uchwały intencyjnej, o której mowa w art. 14 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, nie budzi wątpliwości ani w orzecznictwie sądowo-administracyjnym, ani w piśmiennictwie (np. wyrok NSA z 8 września 2016 r., sygn. akt II OSK 3068/14). Jest to akt wewnętrznego kierownictwa rady gminy określający granice obszaru, dla którego organ wykonawczy gminy sporządza projekt planu zgodnie z obowiązującymi przepisami. Organ wykonawczy gminy nie posiada kompetencji do jakiegokolwiek modyfikacji terytorialnego zakresu prac planistycznych, gdyż takich kompetencji nie daje mu żaden przepis prawa powszechnie obowiązującego. Możliwość działania przez organy administracji publicznej tylko w granicach prawa i na podstawie upoważnienia stanowi fundamentalną zasadę polskiego porządku prawnego określonego w Konstytucji RP. Ustawodawca nadał radzie gminy, a nie jej organowi wykonawczemu, wyłączną kompetencję do określenia terminu i zakresu terytorialnego prac planistycznych poprzez możliwość podjęcia w dowolnym terminie i dla dowolnie określonego obszaru uchwały na podstawie art. 14 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Jeśli w toku sporządzania prac planistycznych zaszła potrzeba zmiany granic opracowania (np. z powodu nie uzyskania zgody na przeznaczenie na cele nieleśne gruntów leśnych), to zmiana taka mogła nastąpić tylko poprzez stosowną uchwałę radę gminy o zmianie granic obszaru objętego projektem planu lub o zmianie studium gminnego, które narzuciło radzie określone obowiązki. Decyzja Wójta Gminy Izbicko o etapowym sporządzeniu miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego naruszyła właściwość organów i doprowadziła do stanu ewidentnej sprzeczności uchwalonego planu ze studium.

Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy kreuje politykę przestrzenną gminy. Ze względu na swój strategiczny i ogólny charakter jego ustalenia mogą podlegać szerokiej interpretacji na etapie sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, zwłaszcza w zakresie kierunków rozwoju przestrzennego gminy. Brak jest jednak możliwości dokonywania jakiegokolwiek interpretacji w odniesieniu do niektórych ustaleń ujętych w studium, a do takich należy kwestia obowiązkowego sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla całego terenu górniczego określonego w koncesji. Obowiązek ten koresponduje wyżej przywołanymi przepisami ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. Prawo geologiczne i górniczego.

Argumentacja Wójta Gminy Izbicko wskazująca na stworzoną przez studium możliwość etapowego sporządzenia projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (w sposób, w jaki sporządzono i uchwalono kontrolowaną uchwałę) nie znajduje potwierdzenia w tym dokumencie. Organ nadzoru, wskazuje, że zawarty w argumentacji Wójta zapis studium na stronie 117 informuje o braku obowiązku sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla całego wydzielenia w Studium, ale nie o możliwości etapowego realizowania jednej uchwały intencyjnej poprzez uchwalanie planów dla kilku obszarów objętych tą uchwałą. Przepis ten jest zresztą ogólną dyrektywą interpretacyjną studium, przed którą pierwszeństwo mają przepisy szczegółowe poświęcone określonym kierunkom zagospodarowania przestrzennego, w tym terenom **PG**.

Nie można uznać za trafione pozostałych argumentów i wyjaśnień wobec zarzutu naruszenia studium:

- o rekomendowaniu przez Gminną Komisję Urbanistyczną etapowania planu – w opinii z dnia 4 maja 2015 r. komisja wskazała na brak w projekcie planu regulacji określających zasady i **etapy wydobywania kruszywa** oraz odpowiedniej, stopniowej rekultywacji terenu, których określenie jest niezbędne w celu zapewnienie racjonalnej gospodarki złożem przewidzianym do eksploatacji przez okres 100 lat. Komisja nie wypowiedziała się w kwestii rekomendacji dla etapowania prac planistycznych w formule przyjętej przez Wójta Gminy Izbicko.
- że wystarczającą podstawą etapowego sporządzania planów miejscowych jest art. 104 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. Prawo górnicze i geologiczne, który daje możliwość sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla fragmentu terenu górniczego. Przepis ten należy odczytywać w historycznym kontekście przepisów o planowaniu i zagospodarowaniu terenów górniczych. Pod rządami ustawy z 4 lutego 1994 r. Prawo geologiczne i górnicze istniał obowiązek sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla całego terenu górniczego. Likwidacja przez ustawodawcę tego obowiązku nie oznacza jednak braku kompetencji rady gminy do jego ustanowienia, zwłaszcza jeśli zachodzą przesłanki określone w art. 104 ust. 2 ustawy Prawo górnicze i geologiczne, który stanowi, że jeżeli w wyniku zamierzonej działalności określonej w koncesji przewiduje się istotne skutki dla środowiska.

Jak wynika z uzasadnienia do kontrolowanej uchwały i złożonych wyjaśnień, Wójt Gminy Izbicko zdecydował o etapowym sporządzaniu miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego w oparciu o jedną uchwałę intencyjną z 2014 r. z powodu zaistnienia następujących okoliczności:

- Wyznaczony w ustaleniach Studium obszar całościowy planu dla terenu PG obejmuje areał ok. 880 ha z czego blisko 475 ha to obszary leśne wymagające zgody na zmianę przeznaczenia gruntów leśnych na cele nierolnicze i nieleśne.
- Dyrektor Regionalnej Dyrekcji Lasów Państwowych w Katowicach w opinii z dnia 6 lipca 2016 r. (zn. Spr. ZS.2210.1.18.2016.AM) stwierdził brak możliwości zaplanowania zadań w ramach prowadzenia racjonalnej gospodarki leśnej dla tak dużego obszaru objętego wnioskiem o zgodę na zmianę przeznaczenia gruntów leśnych objętych planem miejscowym (w granicach określonych w uchwale nr XLV/216/2014 Rady Gminy Izbicko z dnia 30 czerwca 2014 r.) na cele nierolnicze i nieleśne.

Przedstawiona argumentacja winna być konkluzją analizy zasadności przystąpienia do miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, dokonywanej na podstawie art. 14 ust. 5 ustawy, ewentualnie znaleźć się w ocenie aktualności studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania gminy i poprzedzać wniosek o jego zmianę. Argumentacja ta, nawet jeśli jest zasadna z punktu widzenia polityki przestrzennej gminy i potrzeb przedsiębiorcy górniczego, nie może decydować o działaniach wójta niemających umocowania w obowiązującym prawie.

Przepisy ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym formułują dwie przesłanki zgodności z przepisami prawa uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Pierwszą jest uwzględnienie zasad sporządzania planu, co oznacza, że władztwo planistyczne wyrażone w podjętej uchwale nie może naruszać przepisów prawa materialnego, a także zasad konstytucyjnych. Druga przesłanka zgodności dotyczy zachowania ustawowej procedury sporządzania planu oraz właściwości organów uczestniczących w tej procedurze, a określona jest jako zachowanie trybu sporządzenia planu. Tej przesłanki zgodności z prawem nie spełnia kontrolowana uchwała.

O zakresie niniejszego rozstrzygnięcia zadecydowała treść art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym: 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. Istotne naruszenie trybu sporządzenia kontrolowanej uchwały wynika z zaniechania szeregu czynności określonych w art. 17 ustawy, których wykonanie, jak np. uzgodnienie projektu planu, mogłoby całkowicie odmiennie ukształtować treść aktu. Z kolei naruszenie art. 9 ust. 4 ustawy polegające na zignorowaniu obowiązku sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla całego obszaru eksploatacji wyznaczonego w studium skutkować może nieosiągnięciem podstawowego celu, dla którego ustalono w studium ten obowiązek – integracji działań mających za zadanie ochronę środowiska, bezpieczeństwo publiczne i racjonalne gospodarowanie złożem.

Dlatego 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
Zastępcą Dyrektora
Wydziału Infrastruktury i Nieruchomości

Magdalena Turek