



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA OPOLSKIEGO

Opole, dnia 23 sierpnia 2023 r.

Poz. 2464

ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE NR IN.VII.743.35.2023.AB WOJEWODY OPOLSKIEGO

z dnia 5 maja 2023 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r., poz. 40) oraz art. 28 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2022 r., poz. 503 ze zm.) stwierdzam **częściową nieważność uchwały nr LVI/465/2023 Rady Gminy Reńska Wieś z 29 marca 2023 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obrębu Dębowa** w następującym zakresie:

1. § 4 ust. 1 pkt 4 w odniesieniu do zwrotu „oraz filaru ochronnego”,
2. § 4 ust. 1 pkt 10,
3. § 8 pkt 9 lit. c,
4. § 14 pkt 6,
5. wyznaczonego na rysunku planu oraz w opisie jego oznaczeń „filaru ochronnego od obszaru eksploatacji”.

UZASADNIENIE

Na sesji w dniu 29 marca 2023 r. Rada Gminy Reńska Wieś podjęła uchwałę nr LVI/465/2023 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obrębu Dębowa.

Zgodnie z art. 20 ust. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym Wójt Gminy Reńska Wieś przedstawił Wojewodzie Opolskiemu 5 kwietnia 2023 r. przedmiotową uchwałę z dokumentacją prac planistycznych w celu oceny ich zgodności z przepisami prawa.

Po przeprowadzeniu czynności sprawdzających organ nadzoru pismem z 27 kwietnia 2023 r., na podstawie art. 61 § 1 i 4 ustawy z 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2023 r., poz. 775), w związku z art. 91 ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym, zawiadomił Przewodniczącego Rady Gminy Reńska Wieś o wszczęciu postępowania nadzorczego. Pismem z 4 maja 2023 r. Przewodniczący Rady Gminy Reńska Wieś złożył wyjaśnienia wobec podniesionych zarzutów.

Analiza przedłożonej uchwały, dokumentacji prac planistycznych, a także wyjaśnień Przewodniczącego wykazała naruszenie § 115 w związku z § 143 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r., poz. 283). Naruszenie to polega na wykroczeniu przez Radę Gminy Reńska Wieś poza przekazane jej ustawą kompetencje w zakresie spraw regulowanych w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego poprzez:

- wprowadzenie „dla obszaru planu, położonego w zasięgu obszaru najwyższej ochrony Głównego Zbiornika Wód Podziemnych nr 332 „Subniecka Kędzierzyńsko-Głubczycka” zakazu lokalizacji przydomowych oczyszczalni ścieków (§ 8 pkt 9 lit. c uchwały),
- wprowadzenie „zakazu ruchu zakładu górniczego zgodnie z ustawą Prawo geologiczne i górnicze” w wyznaczonych w planie granicach filarów ochronnych (§ 14 pkt 6 lit. b uchwały),
- wyznaczeniu na rysunku planu „filaru ochronnego od obszaru eksploatacji”.

Art. 15. ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym określa obowiązkową zawartość miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (ust. 2) oraz elementy, które rada może w razie potrzeby uregulować w tym akcie (ust. 3). Zwrócić należy uwagę, że ustawodawca określając elementy planu miejscowego posługuje się przede wszystkim zwrotami „zasady” i „sposób”, których rozszerzenie zawarte zostało w przepisach wykonawczych do ustawy – rozporządzeniu Ministra Rozwoju i technologii z 17 grudnia 2021 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. z 2021 r., poz. 2404). Dokonując oceny, czy wprowadzona do planu regulacja mieści w granicach tzw. władztwa planistycznego gminy, organ nadzoru odwołuje się zatem każdorazowo do przepisów rozporządzenia oraz innych aktów powszechnie obowiązujących.

Przenosząc powyższe uwagi na grunt analizowanego naruszenia prawa należy wskazać, że kwestia zasad lokalizacji na obszarze planu przydomowych oczyszczalni ścieków nie jest wprost uregulowana ani w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ani w rozporządzeniu w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Oba te akty ustalają natomiast kompetencje gminy do wprowadzenia nakazów, zakazów, ograniczeń w zagospodarowaniu terenów z uwagi na wymogi ochrony środowiska, przyrody, krajobrazu, a także wobec terenów lub obiektów podlegających ochronie na podstawie przepisów odrębnych. W ocenie tutejszego organu gmina nie wykazała, że wprowadzony zakaz znajduje uzasadnienie lub oparcie w którejś z ustawowych przesłanek.

Art. 5. ust. 1 pkt 2 ustawy z 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2022 r., poz. 2519) ustanawia obowiązki właścicieli nieruchomości. Do obowiązków tych ustawodawca zaliczył m.in. *przyłączenie nieruchomości do istniejącej sieci kanalizacyjnej lub, w przypadku gdy budowa sieci kanalizacyjnej jest technicznie lub ekonomicznie nieuzasadniona, wyposażenie nieruchomości w zbiornik bezodpływowy nieczystości ciekłych lub w przydomową oczyszczalnię ścieków bytowych, spełniające wymagania określone w przepisach odrębnych; przyłączenie nieruchomości do sieci kanalizacyjnej nie jest obowiązkowe, jeżeli nieruchomość jest wyposażona w przydomową oczyszczalnię ścieków spełniającą wymagania określone w przepisach odrębnych.* Z przywołanego przepisu wynika, że ustawodawca nie przewiduje żadnych ograniczeń w lokalizacji przydomowych oczyszczalni ścieków (poza wymogami przepisów odrębnych), bowiem nieruchomość może zostać w nią wyposażona zawsze i niezależnie od możliwości przyłączenia do sieci kanalizacji sanitarnej. W tym miejscu należy się odnieść do wyjaśnień gminy, której „*trudno się zgodzić z interpretacją, że ustawodawca w ustawie o utrzymaniu czystości i porządku w gminach nie przewiduje żadnych ograniczeń w lokalizacji przydomowych oczyszczalni ścieków.* Cytowany przepis (art. 5 ust. 1 pkt 2) wskazuje jedynie, że w przypadku gdy nieruchomość już posiada przydomową oczyszczalnię ścieków to nie ma obowiązku podłączenia do kanalizacji sanitarnej jeśli taka powstanie. Wskazana przez nadzór interpretacja dawałaby pełną dowolność lokalizacji przydomowych oczyszczalni ścieków bez względu na wpływ jaki może ona wywołać m.in. dla środowiska naturalnego lub infrastruktury (np. ujęcie wody)”. Organ nadzoru zauważa, że wyrażając swoje stanowisko gmina nie odnotowała, iż ustawodawca w art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy z 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach jednoznacznie nakazuje, by przydomowa oczyszczalnia ścieków spełniała wymagania przepisów odrębnych, co zapobiegać ma m.in. jej negatywnemu wpływowi na środowisko.

Kwestionowany przez organ nadzoru przepis uchwały znajduje swe uzasadnienie –jak argumentuje gmina - w konieczności ochrony zasobów GZWP nr 332 „Subniecka Kędzierzyńsko-Głubczycka”. Ochrona zasobów tego zbiornika wód podziemnych nie należy jednak do kompetencji rady gminy realizowanych we formie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Ochrona zbiorników wód śródlądowych, do których zaliczają się zbiorniki wód podziemnych, dokonywana jest na podstawie przepisów ustawy z 20 lipca 2017 r. Prawo wodne (Dz. U. z 2022 r., poz. 2625 ze zm.), a jej formą jest obszar ochronny zbiornika. Zgodnie z art. 141 ust. 1 Prawa wodnego: *Wojewoda, na wniosek Wód Polskich, ustanawia obszar ochronny, w drodze aktu prawa miejscowego, wskazując ograniczenia lub zakazy dotyczące użytkowania gruntów oraz korzystania z wód na terenie obszaru ochronnego oraz granice tego obszaru.*

Reasumując- wprowadzony mocą planu miejscowego zakaz realizacji przydomowych oczyszczalni ścieków, nawet jeśli ograniczony przestrzennie i uzasadniony względami ochrony środowiska – nie znajduje w tym przypadku podstawy prawnej. To ustawa z 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach wyłączyła kompetencje gminy do narzucenia właścicielom nieruchomości objętych ustaleniami planu sposobu odprowadzania nieczystości, a pośrednio i decydowania o możliwości realizacji przydomowych oczyszczalni ścieków. Ponadto, nawet jeśli ustawodawca przewiduje kompetencje rady do ustanawiania zakazów i ograniczeń w zagospodarowaniu terenów, to muszą one znaleźć swoje uzasadnienie i nie mogą wkraczać we

kompetencje innych organów. Jak wskazano wyżej – wojewoda, a nie rada gminy, może ustanawiać takie ograniczenia w odniesieniu do zbiorników wód podziemnych.

Drugie naruszenie przepisów rozporządzenia z 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” wiąże się wprowadzeniem *zakazu ruchu zakładu górniczego zgodnie z ustawą Prawo geologiczne i górnicze* w wyznaczonych w planie granicach filarów ochronnych (§ 14 pkt 6 lit. b uchwały), a także – z wyznaczeniem tych filarów w planie. Analizując naruszenie prawa organ nadzoru odnotował na wstępie, że obszar związany z przyszłą eksploatacją złoża „Kobylice IV” o symbolu LPG nie jest jeszcze objęty żadną koncesją wydawaną w trybie ustawy z 9 czerwca 2011 r. Prawo geologiczne i górnicze (Dz. U. z 2022 r., poz. 1072 ze zm.), a tym samym nie został ustanowiony ani obszar ani teren górniczy. W związku z tym przy sporządzaniu projektu kontrolowanej uchwały w części odnoszącej się do złoża przeznaczonego do eksploatacji, nie mogły znaleźć zastosowania przepisy działu IV, rozdziału I ustawy Prawo geologiczne i górnicze odnoszące się do planowania przestrzennego na terenach górniczych. Istotą tych przepisów jest nadanie gminie dodatkowych kompetencji w planie zagospodarowania przestrzennego terenu górniczego, **jeżeli w wyniku zamierzonej działalności określonej w koncesji przewiduje się istotne skutki dla środowiska**. Zgodnie z art. 104 ust. 5 Prawa geologicznego i górniczego plan taki może w szczególności określić:

- 1) obiekty lub obszary, dla których wyznacza się filar ochronny, w granicach którego ruch zakładu górniczego może być zabroniony bądź może być dozwolony tylko w sposób zapewniający należytą ochronę tych obiektów lub obszarów;
- 2) obszary wyłączone z zabudowy bądź takie, w granicach których zabudowa jest dozwolona tylko po spełnieniu odpowiednich wymagań, przy czym koszt spełnienia tych wymagań ponosi przedsiębiorcę górniczy.

Zapis § 14 pkt 6 lit. b uchwały odnoszący się do ruchu zakładu górniczego (którego definicję legalną określa Prawo górnicze i geologiczne) nie znajduje zatem żadnych podstaw w obowiązujących przepisach z uwagi na brak koncesji dla wydobywania złoża „Kobylice IV”. Co więcej – naruszać on może w przyszłości zasady prawidłowej i racjonalnej eksploatacji, bowiem w przypadku ubiegania się o koncesję przez przedsiębiorcę organ koncesyjny związany będzie ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (art. 7 ust. 1 Prawa górniczego i geologicznego). Tymczasem oba elementy związane z eksploatacją (filary ochronne i ruch zakładu górniczego), określone mogą zostać dopiero w trakcie lub po wydaniu decyzji koncesyjnej, w oparciu o szczegółową charakterystykę złoża, uwarunkowania środowiskowe i inne czynniki, które nie są przedmiotem ani analizy ani ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. W tym stanie rzeczy wyznaczenie w kontrolowanej uchwale lokalizacji i szerokości filarów ochronnych złoża „Kobylice IV”, a także wprowadzenie ograniczeń w ruchu przyszłego zakładu górniczego również pozbawione jest podstawy prawnej. Nie znajduje oparcia w obowiązujących przepisach prawa argumentacja gminy Reńska Wieś, że art. 7 ust. 1 ustawy Prawo geologiczne i górnicze „*daje priorytet ustaleniom mpzp, w którym to gmina może chronić tereny poprzez wprowadzenie ograniczeń niezależnie od ograniczeń wydanych w ewentualnej przyszłej koncesji.*” Gmina istotnie posiada kompetencje do wprowadzania ograniczeń i zakazów w zagospodarowaniu terenów, ale w sposób uzasadniony i nie naruszający kompetencji innych organów. W przypadku zasad eksploatacji odkrywkowej pierwszeństwo regulowania spraw ruchu zakładu górniczego jak i filarów ochronnych, należy się rozporządzeniom wykonawczym do ustawy Prawo górnicze i geologiczne, a nie miejscowemu planowi zagospodarowania przestrzennego. I tak rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 8 kwietnia 2013 r. w sprawie szczegółowych wymagań dotyczących prowadzenia ruchu odkrywkowego zakładu górniczego (Dz. U. z) wskazuje, że określenie granic filarów ochronnych następuje w projekcie technicznym złoża posiadającego koncesję udzieloną przez starostę:

§ 34.1. Przedsiębiorca wydobywający kopalinę na podstawie koncesji udzielonej przez właściwego starostę prowadzi eksploatację złoża zgodnie z projektem technicznym, zatwierdzonym przez kierownika ruchu zakładu górniczego.

2. W projekcie technicznym, o którym mowa w ust. 1, uwzględnia się optymalny wariant wykorzystania zasobów złoża oraz określa się:

- 1) **docelowy zasięg eksploatacji oraz projektowanych granic filarów i pasów ochronnych;**
- 2) **miejsca i sposoby udostępnienia złoża i miejsca zwałowania nadkładu;**
- 3) **sposób urabiania, zwałowania i transportu urobku;**
- 4) **stosowane maszyny i urządzenia oraz ich rodzaj.**

Zgodnie z § 2 ust. 2 pkt 3-5 z 6 rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 24 kwietnia 2012 r. w sprawie szczegółowych wymagań dotyczących projektów zagospodarowania złóż (Dz. U. z 2012 r., poz. 511) część opisowa projektów zagospodarowania złóż, uwzględniająca zamierzony sposób eksploatacji, rodzaj kopaliny i warunki geologiczne prowadzenia eksploatacji, zawiera m.in. uzasadnienie granic zamierzonej eksploatacji, przedstawienie sposobu i miejsca składowania nadkładu, **projektowanych filarów ochronnych**, ze wskazaniem obiektów objętych ochroną, uzasadnieniem ich granic oraz określenie warunków ewentualnej eksploatacji złoża objętego filarem ochronnym.

Przepis § 115 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” nakazuje zamieszczać w rozporządzeniu i akcie prawa miejscowego tylko przepisy regulujące sprawy przekazane do unormowania w przepisie upoważniającym. Źródłem tej normy prawnej są zasady wyrażone w Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r., w tym art. 7 (*Organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa*) oraz art. 87 ustanawiający źródła i hierarchię aktów prawnych. Stwierdzone przez tutejszy organ nadzoru naruszenie prawa, jako wprost naruszające ustawę zasadniczą, uznać należy za istotne naruszenie zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, o którym mowa w art. 28 ustawy 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

W związku z powyższym 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 Kałuża-Swoboda