



WOJEWODA OPOLSKI

Opole, dnia 04 stycznia 2021 r.

IN.I.742.13.2020. KD

Przewodniczący Rady Miejskiej w Dobrodzieniu

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 713 ze zm.) oraz art. 28 ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2020 r., poz. 293 ze zm.),

stwierdzam

nieważność uchwały nr XXIV/219/2020 Rady Miejskiej w Dobrodzieniu z dnia 27 listopada 2020 r. w sprawie zmiany Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Dobrodzień.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 27 listopada 2020 r. Rada Miejska w Dobrodzieniu podjęła uchwałę nr XXIV/219/2020 w sprawie zmiany Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Dobrodzień.

Zgodnie z art. 20 ust. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, Burmistrz Dobrodzienia przedstawił Wojewodzie Opolskiemu w dniu 4 grudnia 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 18 grudnia 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. 256 ze zm.) w związku z art. 91 ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym, zawiadomił Przewodniczącego Rady Miejskiej w Dobrodzieniu o wszczęciu postępowania nadzorczego. Pismem z 22 grudnia 2020 r. Przewodniczący Rady Miejskiej w Dobrodzieniu złożył wyjaśnienia wobec podniesionych zarzutów.

Analiza przedłożonej uchwały oraz dokumentacji prac planistycznych, a także złożonych wyjaśnień, wykazała naruszenie **art. 10 ust. 2 pkt 12 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w związku z niewypełnieniem obowiązku wskazania w studium obiektów lub obszarów, dla których wyznacza się w złożu filar ochronny**, które skutkowało koniecznością zastosowania środka nadzoru, o którym mowa w art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Wprowadzona zmiana studium dotyczy przeznaczenia do eksploatacji złoża „Klekotna”, o czym przesądzają zapisy Studium gminy Dobrodzień na stronie 55 (cyt.) „Na terenach objętych zmianą Studium w graniach udokumentowanego złoża surowców naturalnych „Klekotna” wprowadza się możliwość eksploatacji powierzchniowej”. Dla terenów oznaczonych na rysunku studium żółtą linią z fioletowo zielonym wypełnieniem – część działki nr 178/164 obszary udokumentowanych złóż kopalin złoża „Klekotna” jednoznacznie przedstawiono na załącznikach graficznych.

W granicach zmiany Studium ustalono:

- dopuszczenie eksploatacji w granicach udokumentowanych złóż kopalin dla terenów wprowadzonych niniejszą zmianą,
- określono dotychczasowe użytkowanie jako obszar leśny,
- po zakończeniu eksploatacji przewidywany kierunek rekultywacji to przywrócenie obszaru złoża do produkcji leśnej.

W art. 10 ust. 2 pkt 12 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym ustawodawca nałożył obowiązek określenia w studium obiektów i obszarów, dla których wyznacza się w złożu filar ochronny. Pojęcie filarów ochronnych nie posiada w polskim ustawodawstwie definicji legalnej, niemniej szereg przepisów wykonawczych do ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. Prawo geologiczne i górnicze (Dz. U. z 2020 r., poz. 1064 ze zm.) pozwala na określenie ich cech i roli w prawnym przygotowywaniu złoża do eksploatacji.

Zgodnie z § 110 ust. 4 pkt 4 rozporządzenia Ministra Gospodarki z dnia 28 czerwca 2002 r. w sprawie bezpieczeństwa i higieny pracy, prowadzenia ruchu oraz specjalistycznego zabezpieczenia przeciwpożarowego w odkrywkowych zakładach górniczych wydobywających kopaliny pospolite (Dz. U. z 2002 r., nr 109, poz. 962 ze zm.) zadaniem służby mierniczej zakładu górniczego jest w szczególności wyznaczanie granic filarów ochronnych. Zgodnie z § 2 ust. 2 pkt 3

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. W myśl przepisów rozporządzenia Ministra Gospodarki z dnia 8 kwietnia 2013 r. w sprawie szczegółowych wymagań dotyczących prowadzenia ruchu odkrywkowego zakładu górniczego (Dz. U. z 2013 r., poz. 1008 ze zm.) przedsiębiorca wydobywający kopalinę na podstawie koncesji udzielonej przez właściwego starostę prowadzi eksploatację złoża zgodnie z projektem technicznym (§ 34 ust. 1). W projekcie technicznym uwzględnia się optymalny wariant wykorzystania zasobów złoża oraz określa się m.in. docelowy zasięg eksploatacji oraz projektowanych granic filarów i pasów ochronnych (§ 34 ust. 2 pkt 1). Wykonywanie robót udostępniających, eksploatacyjnych oraz zwalowanie nadkładu wykonuje się z zachowaniem odpowiednich parametrów wyrobiska górniczego, w tym wymagań określonych w Polskiej Normie dotyczącej szerokości pasów ochronnych wyrobisk odkrywkowych, w celu zapewnienia bezpieczeństwa powszechnego i geotechnicznego oraz bezpieczeństwa pracowników i ciągłości ruchu zakładu górniczego (§ 26 ust. 2). Przed przystąpieniem do wykonywania robót górniczych w rejonie filarów i pasów ochronnych służba geologiczna i miernicza sprawdza kierunki, odległości, zagrożenia oraz zasięg przewidywanych wpływów tych robót (§ 27 ust. 1). Szerokość filara ochronnego będącego przedmiotem projektu zagospodarowania złoża, a który składa się z określonego w Polskich Normach „pasa ochronnego” i „pasa zagrożenia”, zależy od głębokości wyrobiska i rodzaju skał.

Przyjmuje się w związku z powyższym, że filary ochronne (przestrzeń) ustanawiane są w złożu dla zabezpieczenia obiektów na powierzchni terenu przed nadmiernymi skutkami wybierania złoża¹. Tym samym oczywistym staje się cel wprowadzenia przez ustawodawcę obowiązku określonego w art. 10 ust. 2 pkt 12

¹ geoportal.pgi.gov.pl/geosam/ekspert_odpowiada/gornictwo/bhp

ustawy – przeznaczenie przez radę gminy określonego złoża do eksploatacji winno odbywać się z poszanowaniem zasad bezpieczeństwa, racjonalnego gospodarowania złożem i zrównoważonego rozwoju poprzez określenie już w początkowej fazie procesu inwestycyjnego **objektów i obszarów narażonych na skutki planowanej eksploatacji**. Aspekt racjonalnego gospodarowania złożem, w którym mieści się ograniczenie negatywnego wpływu jego eksploatacji, uwzględnia ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2020 r., poz. 1219 ze zm.) w rozdziale poświęconym ochronie złóż kopalin w art. 125, który stanowi *złoża kopalin podlegają ochronie polegającej na racjonalnym gospodarowaniu ich zasobami oraz kompleksowym wykorzystaniu kopalin, w tym kopalin towarzyszących*.

Art. 126. 1. Eksploatację złoża kopaliny prowadzi się w sposób gospodarczo uzasadniony, przy zastosowaniu środków ograniczających szkody w środowisku i przy zapewnieniu racjonalnego wydobycia i zagospodarowania kopaliny.

2. Podejmujący eksploatację złóż kopaliny lub prowadzący tę eksploatację jest obowiązany przedsięwziąć środki niezbędne do ochrony zasobów złoża, jak również do ochrony powierzchni ziemi oraz wód powierzchniowych i podziemnych, sukcesywnie prowadzić rekultywację terenów poeksploatacyjnych oraz przywracać do właściwego stanu inne elementy przyrodnicze.

W celu zobrazowania roli filarów ochronnych dla bezpieczeństwa publicznego związanego z eksploatacją odkrywkową złoża należy sięgnąć do wymagań Polskich Norm, na których opierają się m.in. projekty zagospodarowania złoża i plan ruchu zakładu górniczego. Polska Norma PN-G-02100:2013-12 stanowi „*Górnictwo odkrywkowe. Pas zagrożenia i pas ochronny wyrobisk odkrywkowych. Użytkowanie i szerokość*” wyszczególnia obiekty wymagające filarów ochronnych od górniczych wyrobisk odkrywkowych oraz szerokość i sposób ich ustanawiania. Obiekty i obszary, których istnienie i lokalizację uwzględnia się przy ustanawianiu filarów, to m.in. budynki, tereny rolnicze nie będące własnością przedsiębiorcy górniczego, ciekły, **lasy**, drogi linie i tereny kolejowe, słupy napowietrznych linii elektroenergetycznych wysokiego napięcia, sieci infrastruktury technicznej (np. gazowej).

Zgodnie z art. 26 ust. 3 Prawa geologicznego i górniczego, do wniosku o udzielenie koncesji dołącza się projekt zagospodarowania złoża, określający

wymagania w zakresie racjonalnej gospodarki złożem kopaliny, w szczególności przez kompleksowe i racjonalne wykorzystanie kopaliny głównej i kopaliny towarzyszących, oraz technologii eksploatacji zapewniającej ograniczenie ujemnych wpływów na środowisko. Koncesja na wydobywanie kopaliny ze złóż wymaga uzgodnienia z wójtem (burmistrzem, prezydentem miasta) właściwym ze względu na miejsce wykonywania zamierzonej działalności, przy czym kryterium uzgodnienia jest nienaruszanie zamierzoną działalnością przeznaczenia lub sposobu korzystania z nieruchomości określonego w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, a w razie jego braku – w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. Ustawowa procedura koncesyjna ma na celu doprowadzenie do sytuacji, w której prowadzona eksploatacja będzie uwzględniała wymogi ochrony środowiska, bezpieczeństwa publicznego i autonomię gminy w kreowaniu kierunków swojej polityki przestrzennej. Dlatego niedopuszczalne jest, aby rada gminy podejmując decyzję o przeznaczeniu danego obszaru pod eksploatację odkrywkową nie określiła podstawowych zasad tej eksploatacji w formie wskazania obszarów i obiektów potencjalnie zagrożonych i wymagających w związku z tym ustanowienia filarów ochronnych.

Brak w polskim ustawodawstwie definicji legalnej filara ochronnego złoża nie czyni przepisu art. 10 ust. 2 pkt 12 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym przepisem martwym lub pozbawionym treści normatywnej. Jak wskazano wyżej filary ochronne są przedmiotem wielu przepisów wykonawczych do ustawy Prawo geologiczne i górnicze, a ich parametry są obligatoryjnym elementem dokumentacji technicznych i projektowych złoża sporządzanych w oparciu o te przepisy.

Organ nadzoru dokonał analizy uwarunkowań rozwoju zmiany gminy Dobrodzień stwierdzając, że możliwość eksploatacji udokumentowanych złóż dotyczy gruntów leśnych i choćby ten obiekt wymagał wskazania w studium jako wymagający ustanowienia filarów ochronnych, gdyż narażony jest na skutki planowanej eksploatacji. Jak wskazano w wyjaśnieniach Przewodniczącego Rady Miejskiej, w projekcie **wskazuje się obiekty lub obszary, dla których wyznacza się filar ochronny dla złoża kopaliny**, jednakże nie można się zgodzić ze stwierdzeniem, iż dopiero na etapie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wprowadza się uszczegółowienia dla złoża kopaliny poprzez wprowadzenie filarów ochronnych.

W treści przedmiotowej zmiany wprowadzono zapis, iż *na terenach objętych zmiana studium nie występują obiekty lub obszary, dla których wyznacza się w złożu filary ochronne*. Zwrócić należy uwagę na fakt, że art. 10 ust. 2 pkt 12 nakłada obowiązek wyznaczenia obiektów takich jak m.in. obiekty kubaturowe, trasy komunikacyjne, linie kolejowe, napowietrzne linie elektrycznych czy uzbrojenia, ale również dla obszarów, np. cieków, lasów, dla których wyznacza się w złożu filar ochronny, **nie natomiast ustanowienia granic filarów i pasów ochronnych**.

Oczywiste naruszenie normy prawnej, której celem jest zapewnienie bezpieczeństwa oraz realizacja zasad racjonalnego gospodarowania złożem i równoważonego rozwoju, można ocenić tylko jako istotne naruszenie zasad sporządzania studium, o którym mowa w art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu.

Ponadto organ nadzoru stwierdza naruszenie prawa, które w ocenie tutejszego organu nie są istotne i nie przesądzają o tym, że należało stwierdzić nieważność przedmiotowego aktu prawa miejscowego z tych względów i dotyczą:

- Art. 95 ust. 1 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 art. 10 ust. 2 pkt 11 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym poprzez brak dostatecznej informacji o udokumentowanych złożach kopalin znajdujących się w granicach zmiany studium.

Obowiązek uwzględnienia w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego obszarów i terenów górniczych wynika z art. 104 ust. 1 ustawy Prawo geologiczne i górnicze. Ponadto ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wymaga określenia w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania gminy występowania udokumentowanych złóż kopalin, zasobów wód podziemnych oraz udokumentowanych kompleksów podziemnego składowania dwutlenku węgla (art. 10 pkt 11). Zgodnie z art. 95 ust. 1 ustawy Prawo geologiczne i górnicze, udokumentowane złoża kopalin, w celu ich ochrony, ujawnia się m. in. w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. O postawieniu zarzutu niepełnego ujawnienia udokumentowanego złoża kopalin zdecydowała treść art. 98 ust. 1 ustawy Prawo geologiczne i górnicze, zgodnie z którym dokumentacja geologiczna złoża kopaliny określa w szczególności:

- rodzaj, ilość i jakość kopaliny, w tym przez przedstawienie informacji dotyczących kopalin towarzyszących i współwystępujących użytecznych pierwiastków śladowych oraz występujących w złożu substancji szkodliwych dla środowiska, oraz kategorię rozpoznania złoża;
- położenie złoża, jego budowę geologiczną, formę i granice;
- elementy środowiska otaczającego złoża;
- hydrogeologiczne i inne geologiczno-górniczne warunki występowania złoża;
- stan zagospodarowania powierzchni w rejonie udokumentowanego złoża;
- graniczne wartości parametrów definiujących złoża i jego granice.

Ochrona złoża, której służyć ma jego ujawnienie w dokumencie planistycznym, uzależniona jest od cech tego złoża opisanych w jego dokumentacji. Zatem oczywistym jest, aby wraz z określeniem granic złoża ujawnić także jego inne cechy poprzez zamieszczenie w studium nazwy złoża i danych dokumentacji geologicznej. W badanej uchwale ograniczono się jedynie do nazwy złoża oraz wprowadzono informację o decyzji zatwierdzającej niniejsze złoża, tj. Decyzji Marszałka Województwa Opolskiego z dnia 31 lipca 2019 r., nr DOŚ-II.7427.14.2019.JJ, co w ocenie organu nadzoru jest niewystarczające do uznania, że został wypełniony warunek art. 95 ust. 1 ustawy Prawo geologiczne i górnicze.

Jednakże biorąc pod uwagę wyjaśnienia, oraz pozytywne uzgodnienia właściwych organów geologicznych, Wojewoda Opolski, w tym przypadku, wskazuje, iż doszło do naruszenia zasad sporządzania studium.

- art. 12 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2020 r., poz. 293 ze zm.) poprzez brak podjęcia załącznika do przedmiotowej zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Dobrodzień stanowiącego rozstrzygnięcie o sposobie rozpatrzenia uwag.

W dokumentacji znajduje się uchwała nr XXIV/219/2020 Rady Miejskiej w Dobrodzieniu z dnia 27 listopada 2020 r. w sprawie zmiany Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Dobrodzień, z której wynika, iż Rada Miejska nie podjęła uchwały wraz załącznikiem stanowiącym rozstrzygnięcie o sposobie rozpatrzenia uwag.

Ze złożonych wyjaśnień oraz analizy dokumentacji prac planistycznych, wynika, iż nie zostały złożone żadne uwagi odnośnie przedmiotowej zmiany studium.

Ponadto Przewodniczący Rady Miejskiej informują, iż radni zostali o tym poinformowani na sesji. Jednakże organ nadzoru wskazuje, iż doszło do naruszenia trybu sporządzania studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego poprzez brak uchwalenia wymaganego załącznika stanowiącego rozstrzygnięcie o sposobie rozpatrzenia uwag, gdyż wprost wynika to z art. 12 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Biorąc pod uwagę powyższe oraz brak wniesionych uwag, organ nadzoru w tym przypadku ogranicza się do wskazania, iż doszło do naruszenia trybu sporządzania studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego.

- Art. 9 ust. 2 i art. 10 ust. 1 pkt 11 w związku z art. 9 ust. 3a ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, a także § 4 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 28 kwietnia 2004 r. w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy z powodu braku aktualizacji graficznego przedstawienia uwarunkowań rozwoju gminy.

Zgodnie z art. 9 ust. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wójt, burmistrz albo prezydent miasta sporządza studium zawierające część tekstową i graficzną. Zmiana studium dla części obszaru gminy wymaga dokonania, zarówno w części tekstowej jak i graficznej studium, zmian w odniesieniu do wszystkich treści, które w wyniku wprowadzonej zmiany przestają być aktualne, w szczególności w zakresie określonym w art. 10 ust. 1 (art. 9 ust. 3a ustawy). Występowanie na obszarze gminy udokumentowanych złóż kopalin to – zgodnie z art. 10 ust. 1 pkt 11 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym - uwarunkowanie jej rozwoju, które obowiązkowo winno się znaleźć w częściach opisowych jak i graficznej studium poświęconych tym zagadnieniom.

Jak wskazano w granicach obszarów objętych zmianą studium znajdują się fragmenty nowo udokumentowanych złóż kopalin. W związku z tym, w oparciu o art. 9 ust. 3a ustawy z 27 marca 2003 r., należało dokonać aktualizacji uwarunkowań rozwoju gminy zarówno w części tekstowej, jak i graficznej poświęconej tym uwarunkowaniom.

Tymczasem z treści badanej uchwały wynika, że na potrzeby obecnej zmiany studium został sporządzony tylko jeden załącznik graficzny określający politykę przestrzenną gminy (załącznik nr 2) oraz fragment studium określający

uwarunkowania w zakresie tylko obszaru złoża „Klekołna” stanowiącego załącznik nr 3. Jest to niewystarczający sposób wypełnienia obowiązków określonych w przywołanych przepisach, nawet jeśli aktualizacji wymagały wyłącznie uwarunkowania związane z występującymi na obszarze gminy złożami kopalin.

W powyższym zakresie Przewodniczący wskazał, że obowiązujące studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Dobrodzień przyjęte uchwałą nr XXIII/195/2017 Rady Miejskiej w Dobrodzieniu z dnia 13 lutego 2017 r., które stanowiło zmianę uchwały nr III/20/02 Rady Miejskiej w Dobrodzieniu z dnia 12 grudnia 2002 r. oraz Zarządzenia zastępczego Wojewody Opolskiego nr IN.VI.742.25.1.2014 z dnia 29 grudnia 2014 r., zostało opracowane bez odrębnej planszy obrazującej uwarunkowania rozwoju gminy. W konsekwencji zmiana tego studium (czyli również aktualizacja uwarunkowań rozwoju gminy) została dokonana na jednym załączniku graficznym uchwalonym w 2017 r.

Organ nadzoru wyważył naruszenie prawa polegające na konieczność wypełnienia obowiązków wynikających z ustawy Prawo geologiczne i górnicze. Działania organu sporządzającego projekt zmiany studium nie można ocenić jako istotnego naruszenia zasad sporządzania studium w sytuacji, gdy organ ten dołożył starań, by zapewnić zgodność aktu z przepisami odrębnymi – ustawą Prawo geologiczne i górnicze.

W ocenie organu nadzoru źródłem stwierdzonych naruszeń prawa jest niedostosowanie zakresu prac planistycznych nad zmianą studium, do konieczności aktualizacji treści studium w związku z nowymi uwarunkowaniami rozwoju Gminy Dobrodzień.

W analizowanej sprawie takimi nowymi uwarunkowaniami są udokumentowane w granicach gminy złoża kopalin i związany z tym obowiązek ujawnienia ich w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. Zgodnie z art. 33 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym:

1. W celu oceny aktualności studium i planów miejscowych wójt, burmistrz albo prezydent miasta dokonuje analizy zmian w zagospodarowaniu przestrzennym gminy, ocenia postępy w opracowywaniu planów miejscowych i opracowuje wieloletnie programy ich sporządzania w nawiązaniu do ustaleń studium, z uwzględnieniem decyzji zamieszczonych w rejestrach, o których mowa w art. 57

ust. 1–3 i art. 67, oraz wniosków w sprawie sporządzenia lub zmiany planu miejscowego.

2. Wójt, burmistrz albo prezydent miasta przekazuje radzie gminy wyniki analiz, o których mowa w ust. 1, po uzyskaniu opinii gminnej lub innej właściwej, w rozumieniu art. 8, komisji urbanistyczno-architektonicznej, co najmniej raz w czasie kadencji rady. Rada gminy podejmuje uchwałę w sprawie aktualności studium i planów miejscowych, a w przypadku uznania ich za nieaktualne, w całości lub w części, podejmuje działania, o których mowa w art. 27.

3. Przy podejmowaniu uchwały, o której mowa w ust. 2, rada gminy bierze pod uwagę w szczególności zgodność studium albo planu miejscowego z wymogami wynikającymi z przepisów art. 10 ust. 1 i 2, art. 15 oraz art. 16 ust. 1.

Ustawodawca przewidział sporządzenie opisanej w art. 32 analizy przynajmniej raz w czasie kadencji rady, niemniej z uwagi na wagę ustaleń studium dla polityki przestrzennej gminy analiza taka może być sporządzana każdorazowo, gdy gmina przystępuje do zmiany tego aktu. Gdyby badana uchwała w sprawie zmiany studium została poprzedzona wspomnianą analizą, to Rada Miejska mogłaby dostosować zakres prac do obowiązków wynikających z Prawa górniczego i geologicznego. Organ nadzoru wskazuje ponadto, że nie wypełnienie tych obowiązków może wiązać się z dodatkowymi kosztami dla budżetu gminy. W myśl art. 96 Prawa geologicznego i górniczego, jeśli gmina nie wywiąże się z obowiązku określonego w art. 95 ust. 2 tej ustawy, wojewoda wprowadza obszar udokumentowanego złoża kopaliny albo obszar udokumentowanego kompleksu podziemnego składowania dwutlenku węgla do studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy i wydaje w tej sprawie zarządzenie zastępcze, a koszty sporządzenia zmiany studium ponosi w całości gmina, której obszar dotyczy zarządzenie zastępcze.

Analiza zapisów zmiany studium wykazała ponadto, jak istotna jest poprawność sporządzenia nie tylko części graficznej kierunków rozwoju gminy, ale i uwarunkowań jej rozwoju. Tylko zawarcie na takiej planszy wszystkich treści określonych w art. 10 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz uwarunkowań wynikających z aktualnego opracowania ekofizjograficznego pozwolą na spójne i racjonalne określenie kierunków polityki przestrzennej gminy w zgodzie z obowiązującymi przepisami.

W pozostałym zakresie ujętym we wszczęciu postępowania nadzorczego z dnia 18 grudnia 2020 r., Wojewoda Opolski przyjmuje wyjaśnienia Przewodniczącego Rady Miejskiej.

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 oba wykazane wyżej naruszenia prawa uznać należy za istotne.

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.

Biorąc pod uwagę charakter ww. niezgodności z prawem uchwały nr XXIV/219/2020 Rady Miejskiej w Dobrodzieniu z dnia 27 listopada 2020 r. w sprawie zmiany Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Dobrodzień, 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 Kałuża-Swoboda

Dyrektor

Wydział Infrastruktury i Nieruchomości

Pismo otrzymują:

1. Przewodniczący Rady Miejskiej w Dobrodzieniu (ePupa)
2. A.a (EZD)

Do wiadomości:

Burmistrz Dobrodzieniu