



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA OPOLSKIEGO

Opole, dnia 1 czerwca 2022 r.

Poz. 1613

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR IN.I.743.15.2022,AB WOJEWODY OPOLSKIEGO

z dnia 27 kwietnia 2022 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r. poz. 559 ze zm.) oraz art. 28 ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2022 r. poz. 503) **stwierdzam nieważność uchwały nr XLIV/330/2022 z 21 marca 2022 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenów położonych w granicach złoża „Bierawa 2” w gminie Bierawa.**

UZASADNIENIE

Na sesji w dniu 21 marca 2022 r. Rada Gminy Bierawa podjęła uchwałę nr XLIV/330/2022 w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenów położonych w granicach złoża kruszyw naturalnych „Bierawa 2”.

Zgodnie z art. 20 ust. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym Wójt Gminy Bierawa przedstawił Wojewodzie Opolskiemu 29 marca 2022 r. przedmiotową uchwałę wraz z dokumentacją prac planistycznych w celu oceny ich zgodności z przepisami prawa.

Po przeprowadzeniu czynności sprawdzających organ nadzoru pismem z 12 kwietnia 2022 r., na podstawie art. 61 § 1 i 4 ustawy z 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2021 r., poz. 735 ze) w związku z art. 91 ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym, zawiadomił Przewodniczącego Rady Gminy Bierawa o wszczęciu postępowania nadzorczego. Pismem z 14 kwietnia 2022 r. Przewodniczący Rady Gminy Bierawa złożył wyjaśnienia wobec podniesionych zarzutów.

Analiza przedłożonej uchwały oraz dokumentacji prac planistycznych, a także wyjaśnień Przewodniczącego wykazała następujące naruszenia prawa:

1. Art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz § 4 pkt 9 lit. b rozporządzenia z 26 sierpnia 2003 r. Ministra Infrastruktury w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. z 2003 r. nr 164, poz. 1586) z powodu braku określenia w badanej uchwale warunków powiązania obszaru planu z zewnętrznym układem komunikacyjnym.

Obligatoryjnym elementem miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jest określenie zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji. Zgodnie z § 4 pkt 9 rozporządzenia z 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, ustalenia dotyczące zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji powinny zawierać określenie układu komunikacyjnego z ich parametrami oraz klasyfikacją ulic i innych szlaków komunikacyjnych, określenie warunków powiązań układu komunikacyjnego z układem zewnętrznym oraz wskaźniki w zakresie komunikacji. Nałożony na lokalnego prawodawcę obowiązek ma na celu stworzenie realnych warunków powiązania terenów o przeznaczeniu ustalonym w planie z systemem dróg publicznych, gdyż tylko wtedy można będzie określoną nieruchomość wykorzystywać zgodnie z przeznaczeniem określonym w planie. Przez powiązanie z zewnętrznym układem komunikacyjnym należy rozumieć – zgodnie z utrwalonym orzecznictwem sądowo-administracyjnym – dostęp do drogi publicznej odpowiedni do

charakteru przeznaczenia i zabudowy terenu objętego ustaleniami planu (np. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 30 stycznia 2020 r., sygn. akt II/SA/Wr773/19). Dostęp ten może być bezpośredni – poprzez spełniający wymagania przepisów odrębnych zjazd na drogę publiczną, albo pośredni – poprzez drogi wewnętrzne.

Organ nadzoru poddał szczególnej kontroli zapisy badanej uchwały z uwagi na spełnienie wymogów art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z powodu specyfiki ustalonego w planie przeznaczenia terenów. Uchwała Rady Gminy Bierawa ustala bowiem możliwość eksploatacji odkrywkowej znacznej części złoża „Bierawa 2” o powierzchni około 50 ha. Prawie cały ten obszar otrzymał przeznaczenie o symbolu PE jako teren eksploatacji powierzchniowej (tereny o symbolach PE1, PE2, PE3, PE4). Zgodnie z § 8 pkt 1 uchwały w sprawie planu: „dojazd do obszaru objętego planem poprzez istniejącą drogę zlokalizowaną poza obszarem opracowania planu biegnącą wzdłuż północno-wschodniej granicy, łączącą się z DW408”. W § 8 pkt 2 – 5 uchwały ustala się:

- dojazd do terenu o symbolu **1PE** poprzez drogę wewnętrzną o symbolu **1KDW**,
- dojazd do terenów o symbolach **2PE** i **4PE** poprzez drogi wewnętrzne o symbolach **1KDW** i **2KDW** oraz drogi technologiczne w ramach terenu o symbolu **1PE**,
- dojazd do terenu o symbolu **3PE** poprzez drogi wewnętrzne o symbolach **1KDW** i **2KDW** oraz drogi technologiczne w ramach terenów o symbolach **1PE**, **2PE**, i **4PE** oraz **6ZŁ**.

Analiza rysunku planu wskazuje, że ustaleniami planu objęto szcztkowe fragmenty dróg wewnętrznych **1KDW** i **2KDW**, o długości odpowiednio 10 m i 14 m. Drogi te położone są na obrzeżach obszaru objętego postanowieniami uchwały. Poza jego granicami tutejszy organ nadzoru nie stwierdził dalszego biegu tych dróg w szerokościach ustalonych w planie (odpowiednio około 40 m i 25 m) – ani istniejących ani planowanych w miejscowym planie sołectwa Bierawa¹⁾ obejmującym obszar przylegający do granic kontrolowanej uchwały.

Także wyjaśnienia złożone przez Gminę w piśmie z 14 kwietnia 2022 r. nie rozwiewają wątpliwości co do sposobu obsługi komunikacyjnej obszaru planu: „Z uwagi na istniejące uwarunkowania, powiązanie obszaru planu z zewnętrznym układem komunikacyjnym jest prawidłowe. Obszar objęty planem miejscowym nie przylega bezpośrednio do żadnej drogi publicznej. W związku z czym, w planie miejscowym wskazano, że dojazd będzie odbywał się z DW 408 (droga publiczna) poprzez istniejące drogi zlokalizowane pomiędzy DW408 a obszarem opracowania. Jest to jedyna możliwość komunikacji złoża z istniejącym układem zewnętrznym. Przytoczone w zapisach planu „istniejące drogi” do drogi wewnętrzne zlokalizowane na terenie istniejącej oczyszczalni ścieków należącej do Zakładów Azotowych Kędzierzyn-Koźle”. Wskazane przez Przewodniczącego Rady okoliczności nie mają żadnego prawnego znaczenia, bowiem o obsłudze terenu eksploatacji decydować mają postanowienia samego planu, a nie ustalenia dokonane poza procedurą planistyczną – np. z właścicielem Zakładów Azotowych. Podkreślić należy, że nawet jeśli jakiś obszar objęty ustaleniami planu posiada „dostęp” do drogi publicznej poprzez istniejącą drogę wewnętrzną, to nie oznacza to automatycznie wypełnienia warunków art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. O spełnieniu tego warunku będzie można mówić dopiero wtedy, gdy:

- parametry techniczne takiej drogi będą odpowiednie do funkcji i przeznaczenia terenu, który ma obsługiwać (na gruncie analizowanej sprawy jest to wieloletnia obsługa komunikacyjna ciężkich pojazdów),
- stan prawny drogi wewnętrznej pozwoli na korzystanie z niej przez użytkowników terenów, które ma obsługiwać, bowiem nie każdy właściciel drogi wewnętrznej musi godzić się na jej wykorzystanie zgodnie z zamysłem rady gminy,
- istnieje zgoda zarządcy drogi publicznej, z którą obszar planu zostaje skomunikowany poprzez drogę wewnętrzną, na „dowiązanie” do niej nowych terenów wyznaczonych w planie.

Żadnego z powyższych warunków nie spełnia kontrolowana uchwała. Nie objęto jej postanowieniami w całości dróg wewnętrznych **1KDW** i **2KDW** (t.j. na odcinku do drogi wojewódzkiej) przez co nie można zagwarantować, że drogi te poza granicami planu będą posiadały odpowiednie dla ciężkiego sprzętu parametry techniczne i spełniały wymogi ochrony środowiska. Nie stworzono też możliwości wypowiedzenia się w procedurze planistycznej właścicielom dróg, które mają służyć potrzebom zakładu górniczego (np. Zakładom Azotowym w Kędzierzynie Koźlu). Projekt planu nie uzyskał ponadto uzgodnienia z zarządcą drogi

¹⁾ Uchwała nr XXXIV/246/2005 Rady Gminy Bierawa z 22 sierpnia 2005 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Bierawa dla sołectwa Bierawa

wojewódzkiej nr 408, pomimo że połączenie tej drogi z nowym terenem eksploatacji istotnie wpłynie na natężenie i bezpieczeństwo ruchu samochodowego na tej drodze.

2. Art. 17 pkt 6 lit. b tiret trzeci ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z powodu braku uzgodnienia projektu badanej uchwały z właściwym zarządcą drogi pomimo zaistnienia przesłanek wskazanych w tym przepisie.

Zgodnie z art. 17 pkt 6 lit. b tiret trzeci ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, uzgodnienia projektu planu należy dokonać z właściwym zarządcą drogi, jeżeli sposób zagospodarowania gruntów przyległych do pasa drogowego lub zmiana tego sposobu mogą mieć wpływ na ruch drogowy lub samą drogę. W ocenie organu nadzoru zaistniały przesłanki poddania projektu kontrolowanej uchwały uzgodnieniu z zarządcą drogi wojewódzkiej nr 408. Przesłanką tą jest niewątpliwy wpływ na ruch drogowy ciężkiego sprzętu transportującego urobek kopalni. Fakt położenia obszaru planu w znacznej odległości od drogi wojewódzkiej, na który wskazuje w swoich wyjaśnieniach Gmina, ma w opisywanej sprawie drugorzędne znaczenie wobec wymogów bezpieczeństwa komunikacyjnego. Podkreślić należy, że tylko w procedurze sporządzania planu miejscowego zarządca drogi ma możliwość wypowiedzenia się o możliwości przejścia przez zarządzaną drogę nowego ruchu samochodowego, którego źródłem będą tereny przeznaczone w planie. Możliwość obciążenia drogi wojewódzkiej transportem z kopalni nie będzie przedmiotem analizy organu udzielającego koncesję na wydobycie złoża „Bierawa-2”, a jedynie zgodność tej działalności z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego²⁾.

3. Art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz § 4 pkt 9 lit. a rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego poprzez pominięcie w obowiązkowych ustaleniach planu gazociągu wysokiego ciśnienia DN1000 MOP 8,4 MPa relacji Kędzierzyn-Koźle – Hat (Czechy).

Rozporządzenie w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego doprecyzowując art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym stanowi, że ustalenia dotyczące zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej powinny zawierać: określenie układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej wraz z ich parametrami oraz klasyfikacją ulic i innych szlaków komunikacyjnych (§ 4 pkt 9 lit. a). Ponadto, na mocy art. 15 ust. 2 pkt 9 ustawy, w planie miejscowym określa się obowiązkowo szczególnie warunki zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich zagospodarowaniu.

Kontrolowana uchwała narusza przywołane przepisy poprzez ustalenie przebiegu gazociągu wysokiego ciśnienia jako ustalenia informacyjnego. Ustawodawca jednoznacznie wskazał, że układ sieci infrastruktury technicznej należy do obowiązkowych elementów planu, przy czym bez znaczenia dla istnienia tego obowiązku jest to, na jakim etapie procesu inwestycyjnego znajduje się budowa danej sieci.

Przez obszar planu przebiega trasa projektowanego gazociągu wysokiego ciśnienia DN1000 MOP 8,4 MPa, dla którego Wojewoda Opolski wydał 31 października 2017 r. decyzję nr 69/D/2017 zatwierdzającą projekt budowlany i udzielającą pozwolenia na budowę. W związku z tym na etapie sporządzania projektu planu znany był organom gminy zarówno przebieg gazociągu, jak i jego parametry techniczne. Ponadto – zgodnie z § 10 ust. 1 rozporządzenia Ministra Gospodarki z 26 kwietnia 2013 r. w sprawie warunków technicznych jakim powinny odpowiadać sieci gazowe i ich usytuowanie (Dz. U. z 2013 r., poz. 640) dla gazociągów należy wyznaczyć, na okres ich użytkowania, strefy kontrolowane. Strefa kontrolowana gazociągu to obszar wyznaczony po obu stronach osi gazociągu, którego linia środkowa pokrywa się z osią gazociągu, w którym przedsiębiorstwo energetyczne zajmujące się transportem gazu ziemnego podejmuje czynności w celu zapobieżenia działalności mogącej mieć negatywny wpływ na trwałość i prawidłowe użytkowanie gazociągu. Rozporządzenie w sprawie warunków technicznych jakim powinny odpowiadać sieci gazowe i ich usytuowanie ustala w strefach kontrolowanych zakaz wznoszenia obiektów budowlanych, urządzania stałych składów i magazynów oraz podejmowania działań mogących spowodować uszkodzenia gazociągu podczas jego użytkowania (§ 10 ust. 2). Ograniczenia w strefach kontrolowanych gazociągów zaliczyć należy do tych, o których mowa w art. 15 ust. 2 pkt 9 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Powinny one zatem stanowić obowiązującą treść uchwały w sprawie planu miejscowego.

²⁾ Art. 7 ust. 1 ustawy z 9 czerwca 2011 r. Prawo górnicze i geologiczne

Ustalenie przebiegu gazociągu wysokiego ciśnienia jako oznaczenia stanowiącego w planie ma istotne znaczenie dla stworzenia warunków bezpiecznej eksploatacji złoża „Bierawa-2”, dla którego koncesja będzie udzielana na podstawie ustaleń tego planu.

4. Art. 9 ust. 4 ustawy z 27 marca 2003 r. ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2022 r. poz. 559) poprzez brak zgodności ustaleń badanego planu z ustaleniami studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Bierawa.

Zgodnie z art. 9 ust. 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym ustalenia studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego.

Organ nadzoru odnotował, że obszar objęty ustaleniami kontrolowanej uchwały został przeznaczony w Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Bierawa (uchwała nr XX/144/2020 Rady Gminy Bierawa z dnia 20 kwietnia 2020 r.) pod eksploatację powierzchniową kruszyw naturalnych o symbolu PE. Na stronie 135 Studium jednoznacznie sformułowany został obowiązek ustalenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego sposobu i zasad eksploatacji **z uwzględnieniem etapowania przeznaczenia terenów złoża do eksploatacji w koordynacji z kierunkiem rekultywacji**. Obowiązek ten stanowi realizację art. 126 ustawy z 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska:

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. *Podjęmujący 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*

Jak wynika z przedłożonej dokumentacji uchwalony miejscowy plan ustala przeznaczenie podstawowe i uzupełniające terenów PE oraz nakazuje (§ 13 ust. 2):

- prowadzić eksploatację wyłącznie w obszarze wyznaczonym w koncesji na wydobycie i na warunkach w niej określonych,
- prowadzić eksploatację w technologii spod wody,
- kształtować wyrobiska i zwałowiska w sposób umożliwiający ich przyszłe zagospodarowanie na cele wodno-rolne,
- zagospodarować nadkład i nieużyteczne masy ziemne do celów rekultywacji.

Ponadto ustalono w planie kierunki rekultywacji terenów po górniczych: wodno-rolny dla terenów **1PE** i **2PE**, rolny dla terenów **3PE** i **4PE**. Kontrolowana uchwała dokonała zatem fragmentacji obszaru przeznaczonego w studium pod eksploatację na cztery tereny PE, określiła także kierunki rekultywacji tych terenów. W uchwale pominięto natomiast wymóg zapisany w studium – etapowego przeznaczenia złoża „Bierawa-2” pod eksploatację z uwzględnieniem kierunków jego rekultywacji. Wymóg ten oznacza taki sposób gospodarowania złożem, aby dopiero po wydobyciu części złoża i jego zrehabilitowaniu, można była rozpocząć eksploatację kolejnego fragmentu. Wprowadzony w studium nakaz etapowania eksploatacji to w istocie zakaz równoczesnego eksploataowania całego obszaru złoża przeznaczonego w studium pod eksploatację. O tym, jak przebiegać ma proces etapowego wydobycia złoża zdecydować miała rada gminy w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, czego – jak wykazano powyżej – nie uczyniła.

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. Jak wykazano powyżej badana uchwała nie spełnia obu przesłanek zgodności z prawem.

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. W orzecznictwie sądów administracyjnych istnieje zgodny pogląd, że naruszenie prawa zostaje ocenione jako istotne, wtedy, kiedy prowadzi w konsekwencji do sytuacji, gdy przyjęte ustalenia planistyczne są jednoznacznie odmienne od tych, które zostałyby podjęte, gdyby nie naruszono zasad lub trybu sporządzania planu miejscowego (np. wyrok NSA z dnia 15 marca 2018 r., sygn. akt II OSK 2286/17).

W przypadku badanej uchwały te oczywiście odmienne ustalenia planu dotyczyć powinny określenia realnej obsługi komunikacyjnej terenu eksploatacji w uzgodnieniu z właściwym zarządcą drogi. Naruszenie trybu sporządzenia planu wiąże się z brakiem uzgodnienia projektu planu z zarządcą drogi wojewódzkiej, której dotyczyć mogą skutki eksploatacji. Oczywiście naruszenie przepisów prawa mających na celu zapewnienie bezpieczeństwa publicznego można zakwalifikować tylko jako istotne. Za istotne naruszenie prawa, które również skutkować powinno całościowym stwierdzeniem nieważności uchwały, uznać należy naruszenie ustaleń studium gminnego, równoznaczne z naruszeniem zasady racjonalnej gospodarki złożem określonej w art. 126 ustawy z 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska.

Ze względu na prawie jednolite przeznaczenie obszaru planu, którego dotyczą stwierdzone naruszenia prawa, 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
Zastępca Dyrektora
Wydziału Infrastruktury i Nieruchomości

Małgorzata Zagaja