



WOJEWODA
WARMIŃSKO - MAZURSKI

Olsztyn, dnia 5 września 2019 r.

URZĄD GMINY DZIAŁDOWO

PN.4131.472.2019

Data wpływu 2019 -09- 10
L.dz. 4327 Podpis

Rozstrzygnięcia nadzorcze

Na podstawie art. 91 ust.1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2019 r., poz. 506 z późn.zm.), stwierdzam nieważność uchwały Nr XI/99/19 Rady Gminy Działdowo z dnia 18 lipca 2019 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Działdowo w obrębach geodezyjnych: Burkat, Komorniki, Niestoja, Filice, Krasnołąka, w części :

- § 2 ust. 2 pkt 6) uchwały, w zakresie dotyczącym sformułowania : „PE – powierzchniowej eksploatacji kruszywa”
- § 4 ust. 1 uchwały, w zakresie dotyczącym ustaleń w kolumnie 4 tabeli, o treści „PE” oraz „powierzchniowej eksploatacji kruszywa”
- § 8 ust. 1 uchwały, w zakresie obejmującym wiersz 4 tabeli, zawierający oznaczenia terenów i ustalenia dla terenów oznaczonych symbolami 1PE, w odniesieniu do ustaleń zawartych w wierszu 2 tabeli, w pkt 2), pkt4), pkt 5) i pkt 8)
- załącznika nr 2 do uchwały, w zakresie obejmującym ustalenia graficzne dotyczące terenu oznaczonego symbolem 1PE oraz opis (w legendzie) dotyczący terenu PE

Uzasadnienie

Uchwałą, o której mowa we wstępie, która wraz z dokumentacją prac planistycznych, wpłynęła do tutejszego organu w dniu 6 sierpnia 2019 r., Rada Gminy Działdowo, powołując jako podstawę art. 18 ust. 2 pkt 5) ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2018 r., poz. 1945 z późn.zm.), uchwaliła miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego gminy Działdowo.

W trakcie badania legalności przedłożonej uchwały, organ nadzoru stwierdził, że uchwalony plan, w odniesieniu do terenów 1PE, zawiera przepisy, które w sposób istotny naruszają prawo, gdyż ingerują w zakres uregulowany przepisami ustawy prawo geologiczne

i górnicze oraz aktami wykonawczymi, a tym samym również w kompetencji innych organów, a przy tym stanowią o przekroczeniu granic władztwa planistycznego przez gminę.

W badanej uchwale, w treści § 8 ust.1, dla terenów oznaczonych symbolami 1PE, stanowiących obszar powierzchniowej eksploatacji kruszywa, w pkt 2), zamieszczonym w kolumnie 4, wiersz 2 tabeli, wskazano, iż „ustala się następujące warunki i sposób zagospodarowania mas ziemnych lub skalnych przemieszczanych w związku z wydobywaniem kopalin ze złóż: a) zezwala się na gromadzenie mas ziemnych i skalnych powstałych w wyniku działalności górniczej, b) masy ziemne i skalne należy zagospodarować poprzez wykorzystanie ich do rekultywacji terenów przekształconych w wyniku działalności górniczej, c) gospodarowanie masami ziemnymi i skalnymi prowadzić należy zgodnie z warunkami określonymi w planie ruchu zatwierdzonym decyzją właściwego urzędu górniczego.”

W pkt 4), w kolumnie 4, wiersz 2 tabeli, zamieszczonej w § 8 ust.1 uchwały postanowiono, że „ustala się strefę ochronną terenu przeznaczonego na powierzchniową eksploatację kruszywa zgodnie z przepisami odrębnymi o szerokości nie mniejszej niż 8 m od granicy z gruntem leśnym”, natomiast w pkt 5), iż „w granicach stref ochronnych: a) nie zezwala się na wydobywanie kopalin, b) zezwala się na gromadzenie mas ziemnych i skalnych powstałych w wyniku działalności górniczej pod warunkiem zachowania drożności i prawidłowego funkcjonowania istniejących rowów melioracyjnych.”

Ponadto, w pkt 8) ww. tabeli ustalono, że „do rekultywacji gruntów poeksploatacyjnych dopuszcza się zastosowanie gleby i ziemi, w tym kamieni oprócz gleby i ziemi zawierającej substancje ropopochodne zgodnie z właściwym rozporządzeniem do ustawy o odpadach, z zachowaniem przepisów odrębnych.”

W ocenie organu nadzoru, wymienione wyżej warunki, zgodnie z ustawą z dnia 9 czerwca 2011 r. Prawo geologiczne i górnicze (Dz.U. z 2019 r., poz. 868 z późn.zm.), określa się w planie ruchu zakładu górniczego, sporządzonym z uwzględnieniem warunków określonych w koncesji oraz projekcie zagospodarowania złoża, stosownie do treści rozporządzenia Ministra Środowiska w sprawie planów ruchu zakładów górniczych z dnia 8 grudnia 2017 r. (Dz.U. z 2017 r. poz. 2293).

Zgodnie z art. 105 ust.2 ustawy Prawo geologiczne i górnicze, planu ruchu zakładu górniczego nie sporządza się, jeżeli koncesji udzielił starosta - w takim przypadku ruch zakładu górniczego prowadzi się na podstawie warunków określonych w koncesji, jeżeli roboty geologiczne służące poszukiwaniu lub rozpoznawaniu złóż kopalin są wykonywane bez użycia środków strzałowych na głębokości do 100 m poza obszarem górniczym (w takim przypadku ruch zakładu górniczego prowadzi się na podstawie warunków określonych w koncesji albo decyzji zatwierdzającej projekt robót geologicznych).

Zgodnie z art. 104 ust. 4 i ust. 5 ww. ustawy, plan miejscowy, niezależnie od wymagań określonych odrębnymi przepisami, powinien zapewniać integrację wszelkich działań podejmowanych w granicach terenu górniczego w celu wykonania działalności określonej w koncesji, zapewnienia bezpieczeństwa powszechnego, ochrony środowiska, w tym obiektów budowlanych. Plan, winien w szczególności określić 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 należyłą ochronę tych obiektów lub obszarów, a także - obszary wyłączone z zabudowy bądź takie, w granicach których zabudowa jest dozwolona tylko po spełnieniu odpowiednich wymagań. Koszt spełnienia tych wymagań ponosi przedsiębiorca.

Ponadto, w przypadku przedmiotowego planu, w granicach opracowania planu, zlokalizowane są złoża prognostyczne (nieudokumentowane poprzez zatwierdzenie przez właściwy organ dokumentacji geologicznej złoża) nieznaną jest obszar i ilość wydobywania oraz metoda wydobywania (co wskazuje właściwy organ do wydania koncesji: marszałek, czy starosta), dlatego nie można przesądzić, czy będzie wymagany plan ruchu.

Przepis dotyczący kwestii rekultywacji gruntów po działalności górniczej, do których zgodnie z art. 129 ust. 2 ustawy Prawo geologiczne i górnicze, stosuje się odpowiednio przepisy ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz.U. z 2017 r., poz.1161 z późn.zm.), w szczególności art. 22 ustawy. Decyzje w sprawach rekultywacji i zagospodarowania gruntów wydaje starosta, po zasięgnięciu opinii wójta gminy, na terenie której znajdują się te grunty, przy czym - w odniesieniu do działalności górniczej wymagana jest także opinia dyrektora właściwego terenowo okręgowego urzędu górniczego, zaś w przypadku gruntów o projektowanym leśnym kierunku rekultywacji opinię wyraża dyrektor regionalnej dyrekcji Lasów Państwowych lub dyrektor parku narodowego.

Rozwiązania dotyczące rekultywacji gruntów po działalności górniczej, określa się w szeregu dokumentów sporządzanych na podstawie ustawy Prawo geologiczne i górnicze, zwłaszcza w planie ruchu zakładu górniczego, projekcie zagospodarowania złoża.

Nie bez znaczenia pozostaje, że przepisy planu, ustanawiające strefy ochronne terenów eksploatacji kruszywa (docelowo tereny górnicze) nie znajdują umocowania prawnego i tym samym również stanowią o przekroczeniu granic władztwa planistycznego przez gminę.

Z ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie wynika delegacja do zamieszczania tego typu ustaleń w planie zagospodarowania przestrzennego.

Organ nadzoru podnosi także, że Rada, wprowadzając ustalenia, w zakresie dotyczącym terenu 1 PE, naruszyła art. 20 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu

przestrzennym, poprzez błędne stwierdzenie rady gminy o nienaruszalności ustaleń studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego.

Zgodnie z powołanym przepisem, plan miejscowy uchwała rada gminy, po stwierdzeniu, że nie narusza on ustaleń studium. Z przedstawionej do oceny dokumentacji planistycznej wynika, iż brak jest podstaw do pozytywnego potwierdzenia podstawowej przesłanki decydującej o prawidłowości podjętej przez Radę Gminy Działdowo przedmiotowej uchwały, to jest nienaruszalności ustaleń studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Działdowo.

Przepis art. 9 ust. 4 ustawy stanowi, że ustalenia studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych. Zgodnie natomiast z art. 15 ust. 1 ustawy, wójt, burmistrz albo prezydent miasta, sporządza projekt planu miejscowego, zawierający część tekstową i graficzną, zgodnie z zapisami studium oraz z przepisami odrębnymi, wraz z uzasadnieniem.

Ustalenia planu, nie mogą doprowadzić do modyfikacji kierunków zagospodarowania przewidzianego w studium lub też tego zagospodarowania wykluczyć a uchybienie zasadzie, iż ustalenia studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych musi prowadzić do eliminacji z obrotu prawnego uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Analiza ustaleń obowiązującego studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Działdowo oraz ich konfrontacja z ustaleniami badanego planu zagospodarowania przestrzennego, prowadzi do wniosku, że przytoczone w jej wstępie stwierdzenie o nienaruszalności tegoż studium, w części budzi zastrzeżenia i tym samym, nie odpowiada stanowi faktycznemu.

Naruszalność ustaleń studium w zakresie przedmiotowej uchwały, polega na tym, że w granicach opracowania planu miejscowego (załącznik nr 2 – teren oznaczony symbolem 1PE), określono odmienne przeznaczenie dla tego terenu, aniżeli w ustaleniach graficznych studium – Kierunki polityki przestrzennej. W planie ustalono przeznaczenie podstawowe na tereny powierzchniowej eksploatacji kruszywa. Część terenu 1PE znajduje się według ustaleń graficznych poza obszarami i obszarami udokumentowanych złóż surowców naturalnych, a nawet poza granicami prognostycznego obszaru występowania złóż surowców mineralnych. Według ustaleń tekstowych studium teren ten znajduje się w strefie oznaczonej symbolem 7SUI – o umiarkowanym reżimie. Są to tereny o nieciągłej izolacji, obejmują obszary ochrony umiarkowanej, z priorytetem dla rolnictwa i zakazem prowadzenia działalności gospodarczej. W tejsze strefie planuje się rozwój funkcji osadniczej w powiązaniu z istniejącymi ośrodkami wiejskimi, rehabilitację istniejących siedlisk z dopuszczeniem zmiany na funkcję rekreacji indywidualnej, tereny zaplecza rolniczego gminy z zachowaniem wielkoobszarowych gospodarstw rolnych, zalesienie gruntów marginalnych dla rolnictwa

w obrębie wskazanych kompleksów leśnych i terenów przyległych do tych kompleksów oraz terenów przyległych do istniejących lasów poza kompleksami, jeżeli nie są przeznaczone pod inne cele niż rolnicze, a także strefę z dużym udziałem gruntów organicznych i korytarzy ekologicznych o znaczeniu lokalnym. Konieczność zachowania reżimu w zakresie zanieczyszczeń wód gruntowych i powierzchniowych. Ponadto, wykluczono lokalizację przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko (w tym farm elektrowni wiatrowych i pojedynczych wież elektrowni wiatrowych o wysokości nie mniejszej niż 30m oraz instalacji związanych z przetwarzaniem odpadów) za wyjątkiem uzbrojenia terenu, inwestycji celu publicznego, przedsięwzięć związanych z produkcją rolną w istniejących gospodarstwach wielkoobszarowych. Przewidziano także pozyskiwanie energii odnawialnej, poprzez kolektory słoneczne, ogniwa fotowoltaiczne, pompy ciepłe.

W zaistniałej sytuacji doszło zatem do znaczącej, zmiany kierunków zagospodarowania tej części terenu (tak m.in. NSA w wyroku z dnia 10 listopada 2016 r., sygn.. II OSK 296/15).

Mając na uwadze powyższe, rozstrzygnięto jak w sentencji.

Z uwagi na okoliczność, że stwierdzone naruszenia dotyczą jedynie terenów 1PE, postanowiono o stwierdzeniu nieważności uchwały jedynie w części dotyczącej tych terenów.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie za pośrednictwem Wojewody Warmińsko – Mazurskiego, w terminie 30 dni licząc od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.

Do wiadomości:
1/ Przewodniczący Rady Gminy Działdowo
2/ Wójt Gminy Działdowo


WOJEWODA
WARMIŃSKO-MAZURSKI
Artur Chojecki