



WOJEWODA OPOLSKI

Opole, 4 listopada 2022 r.

IN.VII.742.18.2022.KM

Przewodniczący Rady Miejskiej w Strzelcach Opolskich

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r. poz.559) oraz art. 28 ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2022 r., poz. 503 ze zm.)

stwierdzam

nieważność uchwały nr LV/449/2022 Rady Miejskiej w Strzelcach Opolskich z dnia 28 września 2022 r. w sprawie uchwalenia „Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Strzelce Opolskie”, w zakresie następującej treści zawartej na stronie 285 zał. nr 1 do tej uchwały: „Obszar obejmuje tereny eksploatacji¹⁰⁰ złóż kopalin, składów, magazynów oraz produkcji związanej z przemysłem wydobywczym, w tym: – obszary dopuszczonej¹⁰¹ eksploatacji kopalin w granicach obecnych i przyszłych obszarów górniczych wyznaczonych na podstawie przepisów odrębnych”

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 28 września 2022 r. Rada Miejska w Strzelcach Opolskich podjęła uchwałę nr LV/449/2022 w sprawie uchwalenia „Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Strzelce Opolskie”.

Zgodnie z art. 20 ust. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym Burmistrz Strzelec Opolskich przedstawił Wojewodzie Opolskiemu 5 października 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 25 października 2022 r., na podstawie art. 61 § 1 i 4 ustawy z dnia 14 czerwca

1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2022 r. poz. 2000), w związku z art. 91 ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym, zawiadomił Przewodniczącą Rady Miejskiej w Strzelcach Opolskich o wszczęciu postępowania nadzorczego.

Dokonana przez tutejszy organ nadzoru kontrola uchwały Rady Miejskiej w Strzelcach Opolskich w sprawie uchwalenia studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego wykazała istotne naruszenia prawa, o których mowa w art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Na gruncie tego przepisu 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 w całości albo w części. W orzecznictwie sądów administracyjnych istnieje zgodny pogląd, **że istotne naruszenie prawa to 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**(np. Wyrok NSA z dnia 15 marca 2018 r., sygn. akt II OSK 2286/17). Przepisy ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym formułują dwie przesłanki zgodności z przepisami prawa uchwał rady gminy.

Pierwszą jest uwzględnienie zasad sporządzania planu i studium, 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 aktów planistycznych oraz właściwości organów uczestniczących w tej procedurze, a określona jest jako zachowanie trybu ich sporządzenia.

W kontekście tego spójnego stanowiskach sądów administracyjnych, organ nadzoru stwierdził, że badany akt prawny nie wypełnia materialnoprawnej przesłanki zgodności z prawem jaką jest nienaruszalność zasad sporządzania studium.

Stwierdzono naruszenie art. 28 ust. 2 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym **poprzez ingerencje w zapisy studium, które nie zostały uchylone rozstrzygnięciem nadzorczym Wojewody Opolskiego z dnia 4 czerwca 2022 r. stwierdzającym częściową nieważność uchwały nr XXXV/293/2021 Rady Miejskiej w Strzelcach Opolskich z dnia 28 kwietnia 2021 r. w sprawie uchwalenia „Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Strzelce Opolskie”.**

Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Opolskiego z dnia 4 czerwca 2021 r. stwierdziło nieważność uchwały w sprawie studium w następującym zakresie:

- 1) przeznaczenia kierunkowego pod tereny eksploatacji kopalin (obszary dopuszczonej eksploatacji kopalin) dla terenów o symbolu PG położonych w granicy **terenu górniczego Szymiszów I** i **poza obszarem górnicznym Szymiszów I**;
- 2) przeznaczenia kierunkowego pod tereny eksploatacji kopalin (obszary dopuszczonej eksploatacji kopalin) dla terenów o symbolu PG położonych w granicy **terenu górniczego Strzelce Opolskie II** i **poza obszarem górnicznym Strzelce Opolskie II**;
- 3) całego terenu o symbolu PG, w którym ujawnione są złoża Rożniątów i Rożniątów I;
- 4) wszystkich zapisów, które dopuszczają realizację nowych elektrowni wiatrowych w rozumieniu przepisów ustawy o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych, poza obszarami dopuszczonej lokalizacji elektrowni wiatrowych, dla których została wskazana dokładna lokalizacja i wyrysowana strefa ochronna związana z ograniczeniami w zabudowie.

Uchwała będąca przedmiotem niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego została podjęta w trybie art. 28 ust. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, który stanowi, " jeżeli rozstrzygnięcie nadzorcze wojewody, stwierdzające nieważność uchwały w sprawie studium lub planu miejscowego, stanie się prawomocne z powodu niezłożenia przez gminę, w przewidzianym terminie, skargi do sądu administracyjnego lub jeżeli skarga zostanie przez sąd odrzucona albo oddalona, czynności, o których mowa w art. 11 i 17, ponawia się w zakresie niezbędnym do doprowadzenia do zgodności projektu studium lub planu z przepisami prawa.

Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Opolskiego z 4 czerwca 2022 r. stało się prawomocne w związku z oddaleniem przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Opolu skargi Gminy Strzelce Opolskie (wyrok WSA w Opolu z dnia 12 października 2021r. sygn.. akt II SA/Op 433/21).

Wypełnienie dyspozycji przepisu art. 28 ust. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, powinno zatem polegać na:

- wprowadzeniu treści rozstrzygnięcia nadzorczego w tekst Studium, który wprowadził ograniczenia w ustaleniach kierunkowych, czyli zakaz eksploatacji udokumentowanych złóż kopalin położonych w granicy terenu górniczego Szymiszów I i poza obszarem górniczym Szymiszów I oraz położonych w granicy terenu górniczego Strzelce Opolskie II i poza obszarem górniczym Strzelce Opolskie II oraz ewentualnego wprowadzania innych treści dotyczących kierunków zagospodarowania czy użytkowania terenu, które wyłącznie ograniczają się wyłącznie do wskazanego obszaru w rozstrzygnięciu nadzorczym. Pozostałe ustalenia dla terenów określonych symbolem PG powinny pozostać niezmienione, bo nie dotyczyła ich ingerencja nadzorcza;
- wprowadzenia na rysunku i w treści Studium (ustalenia kierunkowe) możliwości eksploatacji „Rożniątów” i „Rożniątów 1” z jednoczesnym wskazaniem obszarów i obiektów, dla których należy ustanowić w tych złożach filary ochronne. Jak wskazano w treści rozstrzygnięcia nadzorczego z 4 czerwca 2021 r. powodem usunięcia przez Wojewodę Opolskiego możliwości eksploatacji obu złóż było niewypełnienie obowiązku wynikającego z art. 10 ust. 2 pkt 12 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, którego celem jest ochrona obiektów przed negatywnymi skutkami eksploatacji złoża;
- w sytuacji, gdy gmina zamierza zlokalizować na swoim obszarze elektrownie wiatrowe, należało w Studium wskazać ich dokładną lokalizację odpowiadającą wymogom art. 4 ustawy z dnia 20 maja 2016 r. o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych (Dz. U. z 2020 r., poz. 981 ze zm.).

W przyjętym uchwałą nr LV/449/2022 Rady Miejskiej w Strzelcach Opolskich z dnia 28 września 2022 r. ujednoliconym tekście „Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Strzelce Opolskie”, organ gminy wprowadził nowe zapisy modyfikujące kierunki zagospodarowania dla symbolu obszarów **PG** – przemysłu górniczego. Podkreślić należy, że rozstrzygnięcie Wojewody Opolskiego wyeliminowało możliwość eksploatacji w pewnej przestrzeni (obszarze) pomiędzy terenem górniczym, a obszarem górniczym dla złoża Szymiszów i Strzelce Opolskie, co podyktowane zostało zapewnieniem zgodności z przepisami ustawy Prawo górnicze i geologiczne. Pozostałe funkcje terenu **PG**

w tych dwóch wskazanych obszarach (tj. składów, magazynów oraz produkcji związanej z przemysłem wydobywczym) nie zostały poddane ingerencji nadzorczej, podobnie jak wszystkie inne tereny o symbolu PG wyznaczone w studium. Nadal istnieje możliwość eksploatacji złóż Szymiszów i Strzelce Opolskie w granicach obszarów górniczych ustanowionych decyzjami koncesyjnymi. Realizacja rozstrzygnięcia nadzorczego zgodnie z art. 28 ust. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym powinna zatem dokonać się tylko poprzez wyżej wskazane enumeratywnie zmiany. Tymczasem Rada Miejska w Strzelcach Opolskich dokonała modyfikacji zapisów studium dla terenów **PG w zakresie wykraczającym poza treść rozstrzygnięcia nadzorczego:**

<p>Uchwała nr XXXV/293/2021 Rady Miejskiej w Strzelcach Opolskich z dnia 28 kwietnia 2021 r. w sprawie uchwalenia „Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Strzelce Opolskie”</p>	<p>Uchwała nr LV/449/2022 Rady Miejskiej w Strzelcach Opolskich z dnia 28 września 2022 r. w sprawie uchwalenia „Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Strzelce Opolskie”</p>
<p>Str. 282</p> <p>PG - obszar przemysłu górniczego – Obszar obejmuje tereny eksploatacji kopalni, składów, magazynów oraz produkcji związanej z przemysłem wydobywczym, w tym:</p> <ul style="list-style-type: none"> - obszary dopuszczonej eksploatacji kopalni, w tym obszary górnicze wyznaczone na podstawie przepisów odrębnych 	<p>Str. 285</p> <p>PG - obszar przemysłu górniczego – Obszar obejmuje tereny eksploatacji¹⁰⁰ złóż kopalni, składów, magazynów oraz produkcji związanej z przemysłem wydobywczym, w tym:</p> <ul style="list-style-type: none"> - obszary dopuszczonej¹⁰¹ eksploatacji kopalni w granicach obecnych i przyszłych obszarów górniczych wyznaczonych na podstawie przepisów odrębnych, <p><small>100 Skreślenie na podstawie Rozstrzygnięcia Nadzorczego Wojewody Opolskiego Nr IN.I.742.8.2021.KM z dnia 4 czerwca 2021 r.</small></p> <p><small>101 Ibidem</small></p>

Informacja znajdująca się w przypisie dokonanych zmian (wyróżniona w tabeli kolorem czerwonym) nie znajduje żadnego odzwierciedlenia w rozstrzygnięciu nadzorczym z 4 czerwca 2021 r.

Organ nie może zgodzić się ze złożonymi wyjaśnieniami, zgodnie z którymi Wojewoda jako organ nadzorczy nie posiada władztwa planistycznego i nie może wskazywać gminie ustaleń kierunkowych dla poszczególnych terenów. W szczególności nie może żądać wprowadzenia zakazu eksploatacji udokumentowanych złóż kopalin, ponieważ jest to niezgodne z przepisami ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. Prawo geologiczne i górnicze (Dz. U. z 2022 r. poz. 1072 ze zm.). W wyjaśnieniach Gmina Strzelce Opolskie powołuje się na wyroki mówiące, iż wprowadzenie zakazu eksploatacji złóż na etapie studium jest niedopuszczalne, a Rada Miejska w Strzelcach Opolskich nie była uprawniona do wprowadzenia w treści Studium zakazu eksploatacji udokumentowanych złóż kopalin położonych w granicy terenu górniczego Szymiszów I i poza obszarem górniczym Szymiszów I oraz położonych w granicy terenu górniczego Strzelce Opolskie II i poza obszarem górniczym Strzelce Opolskie II. W ramach podjętych działań naprawczych dokonano zatem korekty treści Studium dla obszarów PG poprzez jednoznaczne doprecyzowanie, że eksploatacja będzie mogła odbywać się wyłącznie w granicach obecnych i przyszłych obszarów górniczych.

W odniesieniu do powyższego, Wojewoda Opolski ponownie wyjaśnia, iż w dniu 4 czerwca 2021 r. stwierdził nieważność uchwały nr XXXV/293/2021 Rady Miejskiej w Strzelcach Opolskich z dnia 28 kwietnia 2021 r. w sprawie uchwalenia „Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Strzelce Opolskie” we wskazanym wyżej zakresie. W rozstrzygnięciu pouczył, że 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 w terminie 30 dni od daty jego doręczenia. Następnie 5 lipca 2021 r. do tutejszego organu wpłynęła skarga na rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Opolskiego znak IN.I.742.8.2021.KM z dnia 4 czerwca 2021 r. stwierdzające nieważność w części Uchwały Nr XXXV/293/2021 Rady Miejskiej w Strzelcach Opolskich z dnia 28 kwietnia 2021 r. w sprawie uchwalenia Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Strzelce Opolskie. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Opolu wyrokiem z 12 października 2021 r. oddalił skargę. Sąd w pełni podzielił stanowisko Wojewody przedstawione tak

w rozstrzygnięciu nadzorczym, jak i odpowiedzi na skargę, m.in. o zakazie ustalanie przez gminę przeznaczenia kierunkowego – eksploatacji udokumentowanych złóż kopalin, jeśli eksploatacja ta miałaby dotyczyć obszarów położonych w obowiązującym terenie górniczym, a poza obszarem górniczym. Władztwo planistyczne gminy nie jest bezwzględne, bo zawsze ograniczone jest wymogami przepisów odrębnych i interesu publicznego. Tak więc wywody organu gminy przedstawione w wyjaśnieniach są nieadekwatne w przedmiotowy sprawie. Organ gminy winien zastosować się do rozstrzygnięcia nadzorczego Wojewody, jak i wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu, i zastosować je do wskazanych naruszeń prawa.

Wydane w przedmiotowej sprawie rozstrzygnięcie nadzorcze powoduje, iż pozostaje w obrocie prawnym treść uchwały nr XXXV/293/2021 Rady Miejskiej w Strzelcach Opolskich z dnia 28 kwietnia 2021 r. w sprawie uchwalenia „Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Strzelce Opolskie” zawarta na stronie 282 i 283, dla obszaru o symbolu PG, obszaru przemysłu górniczego: *„PG - obszar przemysłu górniczego –Obszar obejmuje tereny eksploatacji kopalin, składów, magazynów oraz produkcji związanej z przemysłem wydobywczym, w tym: - obszary dopuszczonej eksploracji kopalin, w tym obszary górnicze wyznaczone na podstawie przepisów odrębnych”*, wraz z treścią prawomocnego rozstrzygnięcia nadzorczego z dnia 4 czerwca 2021 r.

Reasumując - nieważność uchwały zobowiązuje organ sporządzający do ponowienia czynności i doprowadzenia studium do stanu zgodności z przepisami prawa tylko w zakresie jaki został określony w prawomocnym rozstrzygnięciu nadzorczym. Stwierdzone naruszenie prawa uznane zostało przez tutejszy organ nadzoru za istotne, bo ich wystąpienie skutkuje uchwaleniem aktu bez przeprowadzenia pełnej procedury określonej w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Ponadto nie może funkcjonować w obrocie prawnym uchwała, która pomimo powoływania się w swej podstawie na art. 28 ust. 2 ustawy o planowaniu, nie realizuje istoty prawomocnego rozstrzygnięcia nadzorczego.

Biorąc pod uwagę powyższe 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

Magdalena Turek

Zastępca Dyrektora

Wydział Infrastruktury i Nieruchomości

Otrzymują:

1. Adresat (e-PUAP)
2. Burmistrza Strzelec Opolskich (e-PUAP)
3. A.a. (EZD)