



WOJEWODA OPOLSKI

Opole, dnia 02 listopada 2020 r.

IN.I.742.9.2020. AB

Przewodniczący Rady Gminy w Świerczowie

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

stwierdzam

w części nieważność uchwały nr XVII/178/2020 Rady Gminy Świerczów z dnia 24 września 2020 r. w sprawie uchwalenia „Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Świerczów” w zakresie, w jakim dopuszczono na terenach określonych w części kierunkowej Studium symbolami R (tereny o dominującej funkcji użytków rolnych) i ZL (tereny o dominującej funkcji lasów) „możliwość włączenia terenów lub części terenów w granicach udokumentowanych złóż kopalin do terenów eksploatacji złóż kopalin”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 24 września 2020 r. Rada Gminy Świerczów podjęła uchwałę nr XVII/178/2020 w sprawie uchwalenia „Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Świerczów”.

Zgodnie z art. 20 ust. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, Wójt gminy Świerczów przedstawił Wojewodzie Opolskiemu w dniu 2 października 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 22 października 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. 2930) w związku z art. 91 ust. 5 ustawy

o samorządzie gminnym, zawiadomił Przewodniczącego Rady Gminy w Świerczowie o wszczęciu postępowania nadzorczego. Pismem z 27 października 2020 r.

Przewodniczący Rady Gminy złożył wyjaśnienia wobec podniesionych zarzutów.

Analiza przedłożonej uchwały oraz dokumentacji prac planistycznych, a także złożonych wyjaśnień, wykazała następujące naruszenie prawa, które skutkowało koniecznością zastosowania środka nadzoru, o którym mowa w art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym: **art. 10 ust. 2 pkt 12 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2020 r., poz. 293) w związku z niewypełnieniem obowiązku wskazania w studium obiektów lub obszarów, dla których wyznacza się w złożu filar ochronny.**

Rada Gminy Świerczów wyznaczając kierunki rozwoju przestrzennego swojej gminy ustaliła możliwości eksploatacji na jej obszarze złóż kopalin, które zostaną udokumentowane po dacie uchwalenia Studium. Dla terenów oznaczonych symbolem **R** o dominującej funkcji użytków rolnych przewidziano w studium (str. 291): *„możliwość włączenia terenów lub części terenów w granicach udokumentowanych złóż kopalin do terenów eksploatacji złóż kopalin – w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego dopuszcza się wyodrębnienie na cele eksploatacji złóż kopalin, pod warunkiem braku sprzeczności z przepisami odrębnymi, oraz przeprowadzenia procedury wyłączenia z produkcji rolnej”*. Analogiczne zapisy sformułowano w studium dla terenów **ZL** – terenów o dominującej funkcji lasów (str. 293 studium). Posumowaniem tych ustaleń jest treść rozdziału 3.9. p.t. „Ochrona zasobów surowców mineralnych” (s. 303 studium), w którym stwierdza się: *„Dopuszcza się eksploatację udokumentowanych złóż kopalin (w tym po uchwaleniu niniejszego Studium), zlokalizowanych na terenach rolnych oraz innych wybranych, dla których taką możliwość ustalono w zapisach szczegółowych dla jednostek planistycznych (...). Z tego względu za zgodne z ustaleniami niniejszego Studium należy uznać sporządzenie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego terenów górniczych takich złóż. Dopuszczenie to nie dotyczy obszarów, na których przepisy odrębne wprowadziły zakaz eksploatacji złóż kopalin.”* Ostatnim, a zarazem kluczowym dla postawionego zarzutu zapisem studium, jest rozdział 12. w części poświęconej kierunkom rozwoju przestrzennego gminy p.t. „Obiekty i obszary dla których wyznacza się w złożu kopaliny filar ochronny”. Zawarto w nim stwierdzenie: *„Na terenie gminy Świerczów nie ma się*

obiektów i obszarów dla których wyznaczono lub wyznacza się w złożu kopalin filar ochronny.”

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. 1064ze 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 zwałowanie nadkładu wykonuje się z zachowaniem odpowiednich parametrów wyrobiska

górnictwa, 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 górnictwa (§ 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 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 obiektów 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, 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,*

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

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, ciekі, 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 kopalń towarzyszących, oraz technologii eksploatacji zapewniającej ograniczenie ujemnych wpływów na środowisko. Koncesja na wydobywanie kopalń ze złóż wymaga uzgodnienia z wójtem (burmistrzem, prezydentem miasta) właściwym ze względu na miejsce wykonywania zamierzonej działalności, przy czym kryterium uzgodnienia jest nienaruszenie 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.

Organ nadzoru dokonał analizy uwarunkowań rozwoju gminy Świerczów w celu stwierdzenia, jakich obszarów gminy dotyczy możliwość przyszłej eksploatacji złóż do tej pory nieudokumentowanych. Część obszaru gminy Świerczów została bowiem wyłączona z tej możliwości z racji obowiązujących przepisów o obszarowych formach ochrony przyrody. Biorąc tę okoliczność pod uwagę stwierdzono, że możliwość eksploatacji nieudokumentowanych złóż dotyczy gruntów rolnych i leśnych położonych w sołectwach: Starościn, Biestrzykowice, Miodary, Świerczów, Dąbrowa, Wężowice, Bąkowice, Grodziec. Przez ich obszar przebiega szereg dróg publicznych, w tym droga wojewódzka nr 454, linie elektroenergetyczne wysokiego i średniego napięcia, tereny kolejowe. Już choćby te obiekty wymagały wskazania w studium jako wymagające ustanowienia filarów ochronnych w złożu.

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. Na istnienie w przepisach rangi ustawowej regulacji odnoszących się do filarów ochronnych wskazał Przewodniczący Rady w złożonych wyjaśnieniach, powołując się na art. 104 ust. 5 Prawa geologicznego i górniczego, zgodnie z którym miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego sporządzany dla terenu górniczego może 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.*

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

Obowiązek wskazany w art. 10 ust. 2 pkt 12 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym powstaje dopiero w momencie podjęcia przez radę gminy decyzji o przeznaczeniu określonego złoża do eksploatacji, zatem jedyną

drogą do usunięcia naruszenia wskazanego przepisu ustawy pozostaje wyeliminowanie kierunku rozwoju przestrzennego gminy, który umożliwia eksploatację nieudokumentowanych jeszcze złóż kopalin.

Niezależnie od powyższego organ nadzoru wskazuje na jeszcze jedno naruszenie prawa, które jednak **nie zostało ocenione jako istotne** czyli skutkujące stwierdzeniem nieważności badanej uchwały w części dotkniętej tą wadą.

Na terenie gminy Świerczów zostało udokumentowane jedno złożo kopaliny – naturalnego kruszywa piaskowo-żwirowego „Świerczów”. Złożo to, zgodnie z art. 10 ust. 1 pkt 11 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz art. 95 ust. 1 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. Prawo geologiczne i górnicze, ujawniono w studium w części opisowej poświęconej uwarunkowaniom rozwoju gminy, a także na załączniku graficznym poprzez pokazanie jego granic. Złożo „Świerczów” wolą Rady Gminy przeznaczono do eksploatacji, o czym przesądzają zapisy Studium zawarte na stronie 291 oraz treść załącznika graficznego poświęconą kierunkom rozwoju przestrzennego gminy Świerczów. Dla terenów oznaczonych na rysunku studium symbolami **R/PG** – tereny o dominującej funkcji użytków rolnych z dopuszczeniem eksploatacji złóż kopalin – wyznaczono podstawowe funkcje: tereny upraw rolniczych, tereny eksploatacji złóż kopalin. W zakresie dopuszczonej funkcji pod eksploatację złóż kopalin ustalono:

- dopuszczenie eksploatacji w ramach koncesji uzyskanej na zasadach określonych w przepisach odrębnych,
- dopuszczenie lokalizacji zabudowy związanej z prowadzoną działalnością wydobywczą na warunkach określonych jak dla terenów oznaczonych na rysunku studium symbolem **AG**,
- po zakończeniu eksploatacji i po wygaśnięciu koncesji w ramach rekultywacji dopuszczenie wprowadzenia funkcji rekreacyjnej wraz z niezbędną infrastrukturą, zielenią i wodami powierzchniowymi, w tym zbiornikami małej retencji, pod warunkiem zgodności z koncepcją rekultywacji terenu,
- dopuszczenie częściowego zagospodarowania terenu pod eksploatację.

Złożo „Świerczów” przeznaczono w całości do eksploatacji w ramach terenów o symbolach **13.1R/PG** oraz **8.1R/PG**. Pomimo jasno określonych granic złoża dla niego również gmina zaniechała obowiązku określonego w art. 10 ust. 2 pkt 12 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, czyli określenia obiektów,

dla których w złożu tym ustala się filar ochronny. Ocena tego naruszenia prawa wiąże się z prawną sytuacją złoża „Świerczów” – faktem, że w jego granicach obowiązuje miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego gminy Świerczów przyjęty uchwałą nr IX/51/2003 z dnia 10 października 2003 r. W akcie tym – będącym wciąż w obrocie prawnym – dla złoża przewidziano przeznaczenie pod eksploatację odkrywkową. Uwzględnienie w studium gminnym uwarunkowań wynikających z dotychczasowego przeznaczenia gruntów stanowi jedną z ustawowych przesłanek określania kierunków rozwoju przestrzennego gminy. W związku z tym organ nadzoru zaniechał ingerencji w ustalony kierunek eksploatacji złoża „ Świerczów”, niemniej **wskazuje, że fakt obowiązywania wspomnianego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, nawet jeśli nie poruszono w nim kwestii filarów ochronnych, nie zwalniał organów gminy od obowiązku prawidłowego kreowania polityki przestrzennej i kierunków rozwoju gminy Świerczów przy sporządzaniu nowej edycji studium.**

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.

Usunięcie z obrotu prawnego wyłącznie tych zapisów studium, które umożliwiają działalność wydobywczą na terenach rolnych i leśnych, jest wystarczające dla zapewnienia zgodności z prawem badanego aktu. Na terenach

tych gmina będzie mogła realizować pozostałe, wskazane w studium kierunkowe formy przeznaczenia i zagospodarowania terenu.

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

Małgorzata Zagaja

Zastępca Dyrektora

Wydział Infrastruktury i Nieruchomości

Pismo otrzymują:

1. Przewodniczący Rady Gminy Świerczów (ePupa)
2. A.a (EZD)

Do wiadomości:

Wójt Gminy Świerczów