



WOJEWODA  
WARMIŃSKO - MAZURSKI

Olsztyn, dnia 25 marca 2019 r.

PN.4131.141.2019

Rozstrzygnięcia nadzorcze

URZĄD GMINY DZIAŁDOWO

Data wpływu 2019 -03- 27

L.dz. 1757 Podpis

Na podstawie art. 91 ust.1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2019 r., poz. 506), **stwierdzam** nieważność uchwały Nr VI/43/19 Rady Gminy Działdowo z dnia 7 lutego 2019 r. w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Działdowo w obrębach geodezyjnych: Gnojenko, Grzybiny, Sławkowo, w części :

- § 2 ust. 2 lit f) uchwały
- § 4 ust. 1 uchwały, w zakresie obejmującym wiersz 4 tabeli, zawierający sformułowania : „PE” oraz „powierzchniowej eksploatacji kopalin”
- § 5 ust. 2 uchwały, w zakresie obejmującym sformułowanie : „PE”
- § 8 ust. 1 uchwały, w zakresie obejmującym wiersz 6 tabeli, zawierający oznaczenia terenów i ustalenia dla terenów oznaczonych symbolami 1PE, 2PE, 3PE
- § 11 ust. 1 uchwały, w zakresie obejmującym zdanie 2 i zdanie 3
- § 13 ust. 1 uchwały
- § 14 uchwały
- załącznika nr 1 do uchwały, w zakresie obejmującym ustalenia graficzne dotyczące terenów oznaczonych symbolami 1PE, 2PE, 3PE oraz stref ochronnych
- załącznika nr 2 do uchwały, w zakresie obejmującym ustalenia graficzne dotyczące terenów oznaczonych symbolami 1PE, 2PE, 3PE oraz stref ochronnych

#### Uzasadnienie

Uchwałą, o której mowa we wstępie, która wraz z dokumentacją prac planistycznych, wpłynęła do tutejszego organu w dniu 21 lutego 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 zmianę miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Działdowo.

W trakcie badania legalności przedłożonej uchwały, organ nadzoru stwierdził, że uchwalony plan, w odniesieniu do terenów 1PE, 2PE oraz 3PE, nie wypełnia obligatoryjnych wymogów, wynikających z treści art. 15 ust. 2 pkt 1) – pkt 12) ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 6) ustawy, w planie miejscowym określa się obowiązkowo zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu, maksymalną i minimalną intensywność zabudowy jako wskaźnik powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, maksymalną wysokość zabudowy, minimalną liczbę miejsc do parkowania w tym miejsca przeznaczone na parkowanie pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową i sposób ich realizacji oraz linie zabudowy i gabaryty obiektów.

W badanej uchwale, w treści § 8 ust.1, dla terenów oznaczonych symbolami 1PE, 2PE, 3PE, stanowiących obszar powierzchniowej eksploatacji kopalni, w pkt 4), zamieszczonym w kolumnie 2, wiersz 6 tabeli, wprowadzono zakaz zabudowy obiektami budowlanymi, za wyjątkiem obiektów budowlanych, sieci i urządzeń infrastruktury technicznej oraz obsługi komunikacji, związanych z prowadzeniem działalności górniczej.

Niezależnie od okoliczności, iż pojęcie prowadzenia działalności górniczej nie posiada definicji legalnej, odnieść się trzeba w tym zakresie do regulacji ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. Prawo geologiczne i górnicze (Dz.U. z 2017 r., poz. 2126 z późn.zm.) i aktów wykonawczych.

Ww. ustawa, określając zasady i warunki podejmowania, wykonywania oraz zakończenia działalności w zakresie wydobywania kopalni ze złóż, wskazuje, że działalność taka, realizowana jest w ramach zakładu górniczego. Zakład górniczy – w myśl ustawy, stanowi wyodrębniony technicznie i organizacyjnie zespół środków służących bezpośrednio do wykonywania działalności regulowanej ustawą w zakresie wydobywania kopalni ze złóż, a w podziemnych zakładach górniczych, wydobywających węgiel kamienny - wraz z pozostałym w związku technologicznym z wydobywaniem kopaliny, przygotowaniem wydobytej kopaliny do sprzedaży, podziemnego bezzbiornikowego magazynowania substancji, podziemnego składowania odpadów albo podziemnego składowania dwutlenku węgla, w tym wyrobiska górnicze, obiekty budowlane, urządzenia oraz instalacje.

Zgodnie z art. 6 ust.1 pkt 4 ustawy Prawo geologiczne i górnicze, obiektem budowlanym zakładu górniczego jest znajdujący się poza podziemnym wyrobiskiem górniczym obiekt zakładu górniczego, będący obiektem budowlanym w rozumieniu ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane (Dz.U. z 2018 r. poz. 1202 z późn.zm.), służący bezpośrednio do wykonywania działalności regulowanej ustawą w zakresie wydobywania

kopalin ze złóż, a w podziemnych zakładach górniczych wydobywających węgiel kamienny - wraz z pozostałym w związku technologicznym z wydobyciem kopaliny, przygotowaniem wydobytej kopaliny do sprzedaży, albo podziemnego bezzbiornikowego magazynowania substancji, albo podziemnego składowania odpadów, albo podziemnego składowania dwutlenku węgla.

Obiektem budowlanym, w rozumieniu przepisów ustawy Prawo budowlane, są budynek, budowla bądź obiekt małej architektury, wraz z instalacjami zapewniającymi możliwość użytkowania obiektu zgodnie z jego przeznaczeniem, wzniesiony z użyciem wyrobów budowlanych.

Wskazać także należy, iż rozporządzenie 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), określające obiekty budowlane zakładu górniczego, w przepisie § 58 ust.6 wskazuje rodzaje takich obiektów, wśród których są również budynki.

W takim stanie prawnym, organ nadzoru wskazuje, że z treści postanowienia pkt 4), umiejscowionego w kolumnie 2 wiersz 6 tabeli, z § 8 ust. 1 uchwały wynika, że uchwalony plan, nie zabrania lokalizacji na obszarach PE zabudowy, w tym budynków.

Możliwość posadowienia budynków na terenach PE, oznacza konieczność ustalenia elementów, wskazanych w przepisie art. 15 ust. 2 pkt 6) ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, a brak w tym zakresie oznacza niewypełnienie dyspozycji ustawowej, w jej obligatoryjnym zakresie.

W treści badanego planu, dla terenów 1PE, 2PE, 3PE, nie ustalono zasad kształtowania zabudowy oraz wskaźników jego zagospodarowania, mimo możliwości zabudowy obiektami budowlanymi, w tym kubaturowymi, co stanowi istotne naruszenie zasad sporządzenia planu.

Zgodnie z 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.

Mając na uwadze wskazane wyżej naruszenie, uzasadnione jest stwierdzenie nieważności uchwały, w części ustaleń dotyczących terenów 1PE, 2PE oraz 3PE, tj. w zakresie obejmującym przepis § 4 ust. 1 uchwały, w części dotyczącej postanowień zamieszczonych w wierszu 4 tabeli, § 5 ust. 2 uchwały, w części dotyczącej sformułowania: „PE”, przepis § 8 ust. 1 uchwały, w części ustaleń dla terenów PE1, PE2, PE3 (wiersz 6 tabeli), przepis § 13 ust. 1 i § 14 uchwały, a także nieważność rysunku planu w zakresie obszarów 1PE, 2PE, 3PE (załącznik nr 1 i załącznik nr 3 do uchwały) wraz z odpowiednimi oznaczeniami w legendzie.

Dodatkowo, wskazać także należy, że z uwagi na okoliczność, iż ustawa Prawo geologiczne i górnicze, nie definiuje użytego w treści uchwały pojęcia „objektu budowlanego związanego z działalnością górniczą”, lecz posługuje się pojęciem „objektu budowlanego zakładu górniczego”, kwestionowany przepis § 8 ust. 1 uchwały, w części ustaleń dla terenów PE1, PE2, PE3 (wiersz 6 tabeli, pkt 4), stanowi niedopuszczalną modyfikację przepisów ustawy.

Ponad powyższe, zastrzeżenia organu nadzoru, budzą zawarte w tabeli ustalenia dla terenów PE, zamieszczone w pkt 2, 3 i pkt 5b, w których :

- postanowiono, że zezwala się na wydobywanie kopalin ze złoża
- ustalono się warunki i sposób zagospodarowania mas ziemnych lub skalnych przemieszczanych w związku z wydobywaniem kopalin ze złóż
- postanowiono, że w granicach stref ochronnych oznaczonych na rysunku planu, zezwala się na gromadzenie mas ziemnych i skalnych powstałych w wyniku działalności górniczej pod warunkiem zachowania drożności i prawidłowego funkcjonowania istniejących rowów melioracyjnych

Ustalenia takie, ingerują w zakres uregulowany przepisami aktów wyższego rzędu (ustawa Prawo geologiczne i górnicze wraz z aktami wykonawczymi), prowadzą do przekroczenia władztwa planistycznego gminy oraz wkraczają w kompetencji innych organów, właściwych w poszczególnych sprawach. Analogicznie ocenić należy regulacje zawarte w zdaniu 2 i zdaniu 3, w treści § 11 ust. 1 uchwały.

Przepis stanowiący, iż zezwala się na wydobywanie kopalin ze złoża, stanowi przekroczenie władztwa planistycznego gminy. Dokumentem rozstrzygającym o możliwości wydobywania kopalin, jest koncesja na wydobywanie kopalin udzielona przez organ administracji geologicznej.

Przepisy ustalające warunki i sposób zagospodarowania mas ziemnych lub skalnych przemieszczanych w związku z wydobywaniem kopalin ze złóż, wykraczają poza materię regulowaną planem oraz modyfikują postanowienia aktów prawnych wyższego rzędu.

Wymienione warunki, zgodnie z ustawą prawo geologiczne i górnicze, określa się w planie ruchu zakładu górniczego sporządzonym z uwzględnieniem warunków określonych w koncesji oraz projekcie zagospodarowania złoża (Rozporządzenie 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), ani też jeżeli roboty geologiczne służące poszukiwaniu lub rozpoznawaniu złóż kopalin są wykonywane bez użycia środków strzałowych na głębokości do 100 m poza obszarem

górnictwem (w takim przypadku ruch zakładu górnictwa prowadzi się na podstawie warunków określonych w koncesji albo decyzji zatwierdzającej projekt robót geologicznych).

Ustalenie planu, wedle którego gospodarowanie masami ziemnymi i skalnymi prowadzić należy zgodnie z warunkami określonymi w uproszczonym planie ruchu zatwierdzonym decyzją właściwego urzędu górnictwa, wskazuje na dokument (uproszczony plan ruchu), który nie jest przewidziany przepisami prawa. Ustawa przewiduje plan ruchu zakładu górnictwa.

Wskazać również należy, że w granicach badanego planu, zlokalizowane są złoża prognostyczne (nieudokumentowane poprzez zatwierdzenie przez właściwy organ dokumentacji geologicznej złoża), w odniesieniu do których obszar, ilość wydobycia oraz metoda wydobycia są nieznane. Dane takie, wskazuje organ właściwy do wydania koncesji. W konsekwencji – nie można w treści planu, przesądzić o tym, że w danym przypadku, wymagany będzie plan ruchu.

Kolejne ustalenie planu, wskazujące, że masy ziemne i skalne należy zagospodarować poprzez wykorzystanie ich do rekultywacji terenów przekształconych w wyniku działalności górniczej, dotyczy kwestii rekultywacji gruntów po działalności górniczej. Do takich przypadków, zgodnie z art. 129, ust. 2 ustawy Prawo geologiczne i górnicze, zastosowanie mają odpowiednio przepisy ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz.U. z 2017r., poz.1161), w szczególności art. 22 tej ustawy.

Decyzje w sprawach rekultywacji i zagospodarowania gruntów wydaje starosta, po zasięgnięciu opinii wójta gminy, na terenie której znajdują się te grunty, a w odniesieniu do działalności górniczej, wymagana jest także opinia dyrektora właściwego terenowo okręgowego urzędu górnictwa, 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 także w szeregu dokumentów sporządzanych na podstawie ustawy Prawo geologiczne i górnicze (plan ruchu zakładu górnictwa, projekt zagospodarowania złoża). Z ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, nie wynika delegacja do zamieszczania tego typu ustaleń w planie zagospodarowania przestrzennego.

Kontynuując. Zgodnie z art. 20 ust.1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, plan miejscowy uchwała rada gminy, po stwierdzeniu, że nie narusza on ustaleń studium.

W załączniku nr 4 do badanej uchwały, w punkcie 1, zawierającym ww. rozstrzygnięcie rada gminy stwierdziła, że zmiana planu nie narusza ustaleń studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Działdowo,

uchwalonego uchwałą Nr XLIV/358/14 Rady Gminy Działdowo z dnia 8 maja 2014 r.

Organ nadzoru podnosi, że ww. studium, zostało zmienione zarządzeniem zastępczym Wojewody Warmińsko-Mazurskiego z dnia 16 lipca 2018 r. (znak: IGR-I.742.117.4.2017) w sprawie wprowadzenia obszarów udokumentowanych złóż kopalin do Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Działdowo, wydane na podstawie art. 96 ust. 1 pkt 1, ust. 2 i ust. 8 oraz art. 208 ust. 2 i ust. 5 ustawy Prawo geologiczne i górnicze.

Zgodnie z art. 96 ust. 2 ww. ustawy, zmiana studium sporządzona w trybie, o którym mowa w ust. 1, wywołuje skutki prawne takie jak studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, w związku z powyższym fakt zmiany studium powinien mieć również odzwierciedlenie w treści rozstrzygnięcia.

Skutkiem nieuwzględnienia wydania przez wojewodę zarządzenia zastępczego, było umieszczenie na rysunku studium nieaktualnego wyrys ze studium, niezawierającego oznaczeń granic udokumentowanych złóż kopalin. Wymóg taki, wynika z treści § 7 pkt 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Przepis stanowi, że projekt rysunku planu miejscowego, powinien zawierać m.in. wyrys ze studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy z oznaczeniem granic obszaru objętego projektem planu miejscowego. Oczywistym pozostaje, że powinien to być wyrys aktualny.

Zgodnie z art. 95 ustawy Prawo geologiczne i górnicze, udokumentowane złoża kopalin oraz udokumentowane wody podziemne, w granicach projektowanych stref ochronnych ujęć oraz obszarów ochronnych zbiorników wód podziemnych, a także udokumentowane kompleksy podziemnego składowania dwutlenku węgla, w celu ich ochrony ujawnia się w studiach uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin, miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego oraz planach zagospodarowania przestrzennego województwa.

Zgodnie ze stanowiskiem Ministerstwa Środowiska przez ujawnienie złóż należy rozumieć wskazanie złóż kopalin z podaniem ich nazwy i numeru identyfikacyjnego oraz oznaczeniem ich granic w części graficznej wraz z objaśnieniem wszystkich użytych na mapie oznaczeń i symboli.

W przypadku badanej uchwały, na załączniku graficznym nr 1 oraz w § 13 uchwały nie ujawniono złoża kruszywa naturalnego „GNOJENKO”, dla którego Marszałek Województwa Warmińsko-Mazurskiego decyzją z dnia 30 stycznia 2006 r., znak: OŚ.751-4/2/06, zatwierdził dokumentację geologiczną (złożę objęte również zarządzeniem zastępczym). Samo wskazanie terenu, jako przeznaczonego do powierzchniowej eksploatacji kopalin, nie jest wystarczające i właściwe, gdyż nie zawiera wymaganych

informacji, a ponadto - granice złoża i terenu 1 PE nie pokrywają się.

Również sposób ujawnienia innego złoża - „Grzybiny-Kalbornia” (załącznik graficzny nr 2 oraz postanowienia § 13 ust. 5 uchwały), nie wypełnia zakresu koniecznego ujawnienia, wskazanego przez Ministra Środowiska.

W związku z powyższym, uchwała we wskazanym wyżej zakresie, narusza przepis art. 95 ust. 1 ustawy Prawo geologiczne i górnicze.

Mając na uwadze powyższe, rozstrzygnięto jak w sentencji.

Z uwagi na okoliczność, że stwierdzone naruszenia dotyczą jedynie terenów 1PE, 2PE, 3PE, 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*