



**WOJEWODA
WARMIŃSKO - MAZURSKI**

Olsztyn, dnia 7 grudnia 2022 r.



PN.4131. 420.2022

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r., poz. 559 z późn. zm.) stwierdzam nieważność Nr LIX/436/2022 Rady Miejskiej w Gołdapi z dnia 26 września 2022 r. w sprawie zmiany Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta i gminy Gołdap.

UZASADNIENIE

Rada Miejska w Gołdapi, działając na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 12 ust. 1 i art. 27 ustawy z dnia 27 marca 2003 r., o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, zwanej dalej ustawą oraz uchwały Nr XXXIII/271/2021 Rady Miejskiej z dnia 23 lutego 2021 r. o przystąpieniu do sporządzenia zmiany Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta i gminy Gołdap, podjęła uchwałę, której przedmiotem jest uchwalenie zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta i gminy Gołdap.

Ustawa zgodnie z dyspozycją art. 1 ust. 1, określa m.in. zasady kształtowania polityki przestrzennej przez jednostki samorządu terytorialnego i organy administracji rządowej oraz zakres i sposoby postępowania w sprawach przeznaczenia terenów na określone cele oraz ustalenia zasad ich zagospodarowania i zabudowy, przyjmując ład przestrzenny i zrównoważony rozwój za podstawę tych działań. Stosownie do ustaleń ustawy, kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w tym uchwalanie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego należy do zadań własnych gminy. Biorąc pod uwagę powyższe oraz mając na uwadze dyspozycję art. 12 ust. 2 ustawy, kontrola organu nadzoru w tym przedmiocie nie dotyczy celowości czy słuszności dokonywanych w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy rozstrzygnięć, lecz ogranicza się jedynie do badania zgodności z prawem podejmowanych uchwał, a zwłaszcza przestrzegania zasad planowania przestrzennego oraz określonej ustawą, procedury planistycznej.

Samodzielność planistyczna gminy nie oznacza bynajmniej niczym nie skrepowanej władzy w tym zakresie. Rada gminy, jako organ władzy publicznej podlega ograniczeniom wynikającym z przepisów prawa. Wynika to wprost z art. 7 Konstytucji R.P., zgodnie z którym organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Przekroczenie tych granic może stanowić istotne naruszenie prawa. W przypadku uchwalania studium

uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, jego zmiany swoboda organu stanowiącego gminy ograniczona jest m.in. wymogami zawartości aktu planistycznego, o którym mowa w art. 10 ustawy.

Zgodnie z art. 10 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w studium uwzględnia się uwarunkowania wynikające w szczególności z potrzeb i możliwości rozwoju gminy, uwzględniających w szczególności:

- a) analizy ekonomiczne, środowiskowe i społeczne,
 - b) prognozy demograficzne, w tym uwzględniające, tam gdzie to uzasadnione, migracje na obszarach funkcjonalnych w rozumieniu art. 5 pkt 6a ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju,
 - c) możliwości finansowania przez gminę wykonania sieci komunikacyjnej i infrastruktury technicznej, a także infrastruktury społecznej, służących realizacji zadań własnych gminy,
 - d) bilans terenów przeznaczonych pod zabudowę (ust. 1 pkt 7); występowania udokumentowanych złóż kopalin, zasobów wód podziemnych oraz udokumentowanych kompleksów podziemnego składowania dwutlenku węgla (ust. 1 pkt 11); w studium określa się w szczególności: uwzględniające bilans terenów przeznaczonych pod zabudowę, o którym mowa w ust. 1 pkt 7 lit. d: kierunki zmian w strukturze przestrzennej gminy oraz w przeznaczeniu terenów, w tym wynikające z audytu krajobrazowego, kierunki i wskaźniki dotyczące zagospodarowania oraz użytkowania terenów, w tym tereny przeznaczone pod zabudowę oraz tereny wyłączone spod zabudowy (ust. 2 pkt 1);
- granice terenu zamkniętego i jego strefy ochronnej, w tym stref ochronnych wynikających z decyzji lokalizacyjnych wydanych przez Komisję Planowania przy Radzie Ministrów w związku z realizacją inwestycji w zakresie obronności i bezpieczeństwa państwa (ust. 2 pkt 15).

Analiza treści uchwały oraz dokumentacji planistycznej przekazanej przez Burmistrza Gołdapi, dotyczącej kwestionowanej uchwały wykazała, iż nastąpiło istotne naruszenie zasad sporządzania studium, co w myśl art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym implikuje konieczność stwierdzenia jej nieważności.

Pojęcie zasad sporządzania planu zagospodarowania przestrzennego należy wiązać ze sporządzeniem aktu planistycznego, a więc merytoryczną zawartością aktu planistycznego (część testowa, graficzna i załączniki), zawartych w nim ustaleń, a także standardów dokumentacji planistycznej.

W uchwalonej zmianie Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta i gminy Gołdap nie uwzględniono (nie ujawniono) udokumentowanego złoża kopalin (torfów) „Niedrzwica 5” TO 1993, dla którego Starosta Gołdapski wydał decyzję z dnia 28 lipca 2020 r. zatwierdzającą dokumentację geologiczną złoża, w związku z czym termin na wprowadzenie obszaru złoża minął. Ww. wymienione złożo wykazane jest w systemie informacji geologicznej MIDAS, prowadzonej przez Państwowy Instytut Geologiczny – Państwowy Instytut Badawczy. Niewykazanie ww. złoża kopalin w uchwalonym akcie, stanowi naruszenie ww. art. 10 ust. 1 pkt 11 ustawy. Nieuwzględnienie ww. złoża kopalin w uchwalonej zmianie Studium, prowadzi również do naruszenia przepisów szczególnych, art. 95 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. Prawo geologiczne i górnicze (Dz.U. z 2022 r. poz. 1072). Zgodnie z tym przepisem, 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.

Stosownie do ww. art. 10 ust. 2 pkt 15 ustawy, w studium określa się w szczególności granice terenu zamkniętego i jego strefy ochronnej, w tym stref ochronnych wynikających z decyzji lokalizacyjnych wydanych przez Komisję Planowania przy Radzie Ministrów w związku z realizacją inwestycji w zakresie obronności i bezpieczeństwa państwa. Zgodnie z art. 4 ust. 2a ustawy Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz. U. z 2021 r., poz. 1990 ze zm.), tereny zamknięte są ustalane przez właściwych ministrów i kierowników urzędów centralnych w drodze decyzji. W świetle art. 2 pkt 9 ww. ustawy, ilekroć w ustawie jest mowa o terenach zamkniętych - rozumie się przez to tereny o charakterze zastrzeżonym ze względu na obronność i bezpieczeństwo państwa, określone przez właściwych ministrów i kierowników urzędów centralnych.

W części uchwalonej zmiany Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania miasta i gminy Gołdap (Kierunki zagospodarowania przestrzennego) – załącznik Nr 3 do uchwały, w rozdziale 17 „Granice terenów zamkniętych i ich stref ochronnych” (str. 30) oraz na załączniku graficznym Nr 4 i Nr 5 do uchwały, wykazano wyłącznie tereny zamknięte ustanowione przez Ministerstwa Obrony Narodowej, pomijając tereny zamknięte kolejowe ujęte w załączniku do decyzji Nr 14 Ministra Infrastruktury z dnia 18 września 2020 r. w sprawie ustalenia terenów zamkniętych, przez które przebiegają linie kolejowe – (Dz. Urz. MI z dnia 18 września 2020 r., poz. 38 ze zm.). Zgodnie z § 1 pkt 14 decyzja, ustala tereny zamknięte zastrzeżone ze względu na obronność i bezpieczeństwo państwa, przez które przebiegają linie kolejowe, dla województwa warmińsko-mazurskiego, określone w załączniku nr 14 do decyzji. Pominięcie w uchwalonym akcie terenów zamkniętych, o których mowa ww. decyzji Ministra Infrastruktury, stanowi naruszenie art. 10 ust. 2 pkt 15 ustawy.

W orzecnictwie sądów administracyjnych zwraca się uwagę, że regulacja art. 10 ust. 1 ustawy, formułuje wymogi dotyczące elementów analityczno-badawczych (informacyjnych) studium, do części regulacyjnej studium odnosi się zaś art. 10 ust. 2. Jednakże zarówno wymogi dotyczące elementów analityczno-badawczych, jak i regulacyjnych należy interpretować nie tylko stosując wykładnię językową, lecz także wykładnię celowościową, mając na uwadze cel, któremu służy studium. Celem tym jest zaś określenie polityki przestrzennej gminy (por. wyrok NSA z dnia 25 sierpnia 2009 r. sygn. akt II OSK 856/09). Artykuł 10 ustawy i jego konstrukcja ma istotne znaczenie dla ustalenia zakresu przedmiotowego studium, a regulacje tam zawarte obejmują dwie kategorie spraw: uwarunkowania i kierunki. Uwarunkowania, o których mowa w art. 10 ust. 1 pkt 1-15 ustawy, to okoliczności faktyczne istniejące w chwili sporządzania studium oraz wymagania prawne dla polityki przestrzennej niezależne od woli gminy w chwili sporządzania studium. Kierunki zagospodarowania przestrzennego gminy, o których mowa w art. 10 ust. 2 pkt 1-16 ustawy, to ustalone przez gminę wytyczne wiążące przy sporządzaniu planów miejscowych. Jakkolwiek art. 10 ust. 1 i ust. 2 ustawy, zawiera otwarty katalog uwarunkowań i kierunków, o czym świadczy sformułowanie „w szczególności”, to poprzez określenie w art. 10 ust. 1 i ust. 2,

wymaganego zakresu studium, należy uznać, że jeżeli wymienione w tychże przepisach zagadnienia występują w gminie to muszą być uwzględnione lub określone w studium jako całości.

Brak w uchwalonej zmianie Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta i gminy Gołdap, uchwałą Nr LIX/436, ww. regulacji, wynikających z art. 10 ust. 1 pkt 11 oraz ust. 2 pkt 15, stanowi istotne naruszenie zasad sporządzania studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego.

Zgodnie z treścią art. 28 ust. 1 ustawy, podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały rady gminy w całości lub w części stanowi istotne naruszenie zasad sporządzania studium, istotne naruszenie trybu jego sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie.

W niniejszym przypadku doszło do sporządzenia zmiany studium z istotnym naruszeniem prawa. W związku z brakiem pełnej regulacji wymaganej przez obowiązujące przepisy w uchwalonej zmianie Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta i gminy Gołdap, konieczne jest wyeliminowanie uchwały w całości.

Na podstawie analizy materiałów zawartych w dokumentacji prac planistycznych, projektu zmiany Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta i gminy Gołdap, dalej zwanego Studium, stanowiącego załącznik do obwieszczenia Burmistrza o wyłożeniu projektu do publicznego wglądu umieszczonego w Biuletynie Informacji Publicznej oraz załączników do uchwały w sprawie zmiany Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta i gminy Gołdap, stwierdzono rozbieżność pomiędzy Studium, poddanym publicznym konsultacjom, a dokumentem uchwalonym. W części tekstowej uwarunkowań zagospodarowania przestrzennego (załącznik Nr 1 do uchwały), w stosunku do Studium, wyłożonego do publicznego wglądu, dodany został rozdział 8 zatytułowany "Proгноza demograficzna oraz analiza i bilans terenów" (str. 120-124).

Dane, analizy i wyliczenia zawarte w dodanym rozdziale 8 stanowią częściową realizację wymogu wynikającego z art. 10 ust. 1 pkt 7 i w świetle art. 10 ust. 2 pkt 1 i ust. 5 ustawy, mają istotne znaczenie dla kształtowania polityki przestrzennej gminy. W związku z tym, jako element ustaleń projektu studium powinny podlegać opiniowaniu (co najmniej) przez gminną komisję urbanistyczną, a już bezwzględnie wyłożeniu do publicznego wglądu.

Jak wynika z przedłożonej dokumentacji prac planistycznych wskazane wyżej treści zostały dodane po wyłożeniu Studium do publicznego wglądu, bez ponowienia tej czynności przed przedstawieniem do uchwalenia Radzie Miejskiej w Gołdapi projektu uchwały w sprawie zmiany Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta i gminy Gołdap, co stanowi naruszenie trybu sporządzania studium.

Mając powyższe na uwadze postanowiono jak na wstępie.

Na marginesie należy również wskazać, iż wbrew zapisom umieszczonym na stronie 3 tekstu części „Uwarunkowania...” i 2 tekstu części „Kierunki...” nie uwzględniono, w części graficznej (mapy uwarunkowań i kierunków) - w załączniku Nr 2, Nr 4 i Nr 5, zmian wprowadzonych zarządzeniem zastępczym Wojewody Warmińsko-Mazurskiego z dnia 31 maja 2019 roku w sprawie wprowadzenia obszarów udokumentowanych złóż kopalin do

Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta i gminy Gołdap, poprzez pominięcie opisów obszarów złóż, polegające na niepodaniu nazwy i ID złoża. W myśl bowiem art. 96 ust.2 ustawy Prawo geologiczne i górnicze, zmiana wprowadzona zarządzeniem zastępczym wojewody stanowi zmianę wywołującą skutki prawne takie, jak studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy.

Jednocześnie należy nadmienić, iż zarówno w części uwarunkowań zagospodarowania przestrzennego, jak i kierunków zagospodarowania przestrzennego uchwalonej zmiany Studium, wykazano złoża skreślone z bilansu: Gołdap II i Bałupiany V-1.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje prawo wniesienia, za pośrednictwem Wojewody, skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.

Otrzymują:

Przewodniczący Rady Miejskiej w Gołdapi
Burmistrz Gołdapi

WOJEWODA
WARMIŃSKO-MAZURSKI
Artur Chojewski

