



WYROK
W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 29 sierpnia 2022 r.

Naczelny Sąd Administracyjny w składzie:

Przewodniczący: Sędzia NSA Tomasz Zbrojewski

Sędziowie { Sędzia NSA Paweł Miładowski
Sędzia del. WSA Mirosław Gdesz (spr.)

Protokolant starszy asystent sędziego Piotr Zawadzki

po rozpoznaniu w dniu 29 sierpnia 2022 r.
na rozprawie w Izbie Ogólnoadministracyjnej
sprawy ze skargi kasacyjnej Gminy Gierałtówice
od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach
z dnia 14 lutego 2022 r., sygn. akt II SA/GI 1520/21
w sprawie ze skargi Gminy Gierałtówice
na rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Śląskiego
z dnia 27 września 2021 r., nr IFIII.4131.1.40.2021
w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego

oddala skargę kasacyjną.



Na oryginalne właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem

Olga Jasionek

starszy sekretarz sądowy

UZASADNIENIE

1. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach wyrokiem z 14 lutego 2022 r. sygn. akt II SA/GI 1520/21 oddalił skargę Gminy Gierałtowie na rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Śląskiego z 27 września 2021 r. nr IFIII.4131.1.40.2021 stwierdzające nieważność uchwały Rady Gminy Gierałtowie nr XXXIX/281/2021 z 25 sierpnia 2021 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszaru sołectwa Przyszowice – Etap I (dalej plan miejscowy) w części zawartej w § 7 ust. 2 pkt 2 tego planu.

Sąd I instancji podzielił stanowisko Wojewody, że Gmina niezasadnie kwestionuje ww. rozstrzygnięcie nadzorcze w części w jakiej stwierdzono nieważność § 7 ust. 2 pkt 2 planu miejscowego, bowiem regulacja ta stanowi przekroczenie uprawnień organu uchwalającego plan poprzez ustanowienie w tym przepisie wymogów, które regulowane są przez plan ruchu zakładu górniczego. Prawidłowo zatem Wojewoda stwierdził, że istotne naruszenie zasad sporządzania planu oraz istotne naruszenie trybu, a także naruszenie właściwości organu powoduje w myśl art. 28 ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2021 r. poz. 741 ze zm., dalej upzp) w nieważność planu miejscowego w części.

2. Gmina Gierałtowie wniosła skargę kasacyjną od powyższego wyroku do Naczelnego Sądu Administracyjnego, zaskarżając go w całości. W skardze kasacyjnej zarzucono naruszenie:

1) przepisów prawa materialnego

a) art. 104 ust. 2 ustawy z 9 czerwca 2011 r. Prawo geologiczne i górnicze (Dz. U. z 2021 r. poz. 1420, dalej Pggig) poprzez jego błędną wykładnię i uznanie, że miejscowy plan nie jest miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego dla terenu górniczego w rozumieniu ww. przepisu, podczas gdy podstawa prawna działania Gminy, tj. ww. art. 104 ust. 2 Pggig, została ujawniona w pierwszym akapicie uchwały o przyjęciu planu miejscowego będącego przedmiotem rozstrzygnięcia nadzorczego - Wojewoda Śląski nie podważył tej podstawy prawnej w rozstrzygnięciu nadzorczym, a zatem nie zakwestionował uchwalenia planu jako planu terenu górniczego;

b) art. 15 ust. 2 pkt 7 i 9 upzp i art. 108 ust. 2 pkt 2 lit. b, f, h Pggig oraz § 2 ust. 2 pkt 3 rozporządzenia Ministra Środowiska z 24 kwietnia 2012 r. w sprawie szczegółowych wymagań dotyczących projektów zagospodarowania złóż (Dz. U. z 2012 r. poz. 511) poprzez błędną ich wykładnię i uznanie, że § 7 ust. 2 pkt 2 lit. a - b planu miejscowego należy uznać za wykraczający poza kompetencje rady gminy i ustanawiający wymagania, które mogą być regulowane wyłącznie przez plan ruchu zakładu górniczego, w szczególności zaś poprzez uznanie, że ww. postanowienie uchwały odnosi się w niedopuszczalny sposób do warunków i sposobu eksploatacji złóż, podczas gdy ww. postanowienie mieści się w kompetencjach planistycznych gminy w świetle art. 104 ust. 4 Pggig;

c) art. 108 ust. 2 pkt 2 Pggig poprzez jego błędną wykładnię i uznanie, że ww. przepis zastrzega wyłączną kompetencję przedsiębiorcy górniczego do regulowania wskazanych w przepisie kwestii, podczas gdy z porównania ww. przepisu z art. 104 ust. 4 Pggig wprost wynika, że przepisy te dopuszczają normowanie w planie miejscowym dla terenu górniczego oraz w planie ruchu zakładu górniczego kwestii zapewnienia bezpieczeństwa powszechnego, ochrony środowiska oraz obiektów budowlanych; kompetencje te nie są wykluczające, ale mają różny stopień ogólności - uchwała swoimi postanowieniami zapewnia spójność/integralność szczegółowych działań przyjmowanych w planach ruchu zakładu górniczego;

d) art. 71 ust. 1, ust. 2 pkt 2 i ust. 3, art. 72 ust. 1 pkt 1, pkt 2, pkt 5, ust. 4 i art. 73 ust. 1 ustawy z 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2021 r. poz. 1973 ze zm., dalej Poś) poprzez ich niewłaściwe zastosowanie i uznanie, że w przypadku wyeliminowania § 7 ust. 2 pkt 2 uchwały nie dojdzie do naruszenia zgodności planu miejscowego z ustaleniami Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Gierałtowice, a zasady ochrony złóż kopalin oraz zasady ochrony środowiska dotyczące przedsięwzięć obejmujących eksploatację złóż kopalin realizowane są w pozostałej treści § 7 przedmiotowej uchwały, podczas gdy w ocenie organu stwierdzenie nieważności uchwały w zaskarżonym zakresie powoduje brak zgodności planu ze Studium, narusza zasadę zrównoważonego rozwoju i ochrony środowiska jako podstawę sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego oraz uniemożliwia gminie realizację obowiązku uwzględnienia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego wszystkich niezbędnych wymagań związanych z ochroną środowiska;

e) art. 74 ust. 1 i 2 Konstytucji RP poprzez ich niezastosowanie i pominięcie, że władze publiczne zobowiązane są do ochrony środowiska i prowadzenia polityki zapewniającej bezpieczeństwo ekologiczne współczesnemu i przyszłym pokoleniom, czego wyrazem w odniesieniu do miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla sołectwa Przyszowice jest m.in. § 7 ust. 2 pkt 2 uchwały;

f) art. 23 ust. 2a oraz art. 108 ust. 6b Pggig poprzez ich niewłaściwe zastosowanie i uznanie, że ww. przepisy zapewniają organowi gminy możliwość wpływania na ustalenia zawarte w koncesji i planie ruchu zakładu górniczego, podczas gdy możliwość ta jest iluzoryczna, bowiem negatywne opinie organu gminy i wskazana w nich argumentacja nie są brane pod uwagę ani przez organ koncesyjny, ani przez organ nadzoru górniczego, który zatwierdza plan ruchu zakładu górniczego, co w konsekwencji prowadzi do nieuwzględniania w ww. dokumentach wymagań związanych z ochroną elementów środowiska przed degradacją związaną z eksploatacją złóż, wobec powyższego w ocenie organu stwierdzenie nieważności zapisów § 7 ust. 2 pkt 2 uchwały wpływać będzie na trwałą niemożność zagospodarowania terenu górniczego, nieodwracalną degradację powierzchni, a także powstanie dotkliwych szkód i znaczące zwiększenie się zagrożenia powodziowego;

2) prawa procesowego, które miało istotny wpływ na wynik sprawy:

a) art. 133 § 1 ustawy z 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2019 r. poz. 2325, dalej Ppsa) poprzez wydanie wyroku z pominięciem okoliczności wynikających z akt niniejszej sprawy, w szczególności z pominięciem faktu, że:

- opiniowanie przez wójta wydania koncesji przedsiębiorcy górnictwu i zatwierdzenia planu ruchu zakładu górniczego ma charakter iluzoryczny, a wskazana w opiniach argumentacja dotycząca potrzeby ochrony konkretnych składników środowiska nie jest brana pod uwagę ani przez organ koncesyjny, ani przez organ nadzoru górniczego,
- zapisy Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Gierałtówice i opracowania ekofizjograficznego zobowiązywały organ do uwzględnienia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego dla sołectwa Przyszowice postanowień § 7 ust. 2 pkt 2 uchwały,
- naruszenie to miało istotny wpływ na wynik sprawy, gdyż w niniejszej sprawie kluczowe jest ustalenie zakresu kompetencji planistycznych rady w kontekście

konieczności uwzględnienia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego zasad zrównoważonego rozwoju i ochrony środowiska, co znajduje swój wyraz z treści Studium i opracowania ekofizjograficznego, na które to okoliczności każdorazowo w swoich opiniach do organu koncesyjnego i organu nadzoru górniczego zwraca uwagę organ wykonawczy gminy w konsekwencji; brak rzeczywistego rozważenia opisanych powyżej zależności spowodował oddalenie skargi; gdyby WSA w Gliwicach nie pominął wskazanych okoliczności to mógłby dojść do przekonania, że skarga jest zasadna;

b) art. 133 § 1 w zw. z art. 134 § 1 w zw. z art. 141 § 4 Ppsa poprzez pominięcie zarzutów podniesionych w piśmie z dnia 3 lutego 2022 r. w zakresie różnicy w pojęciach obszaru górniczego, którego dotyczy plan ruchu zakładu górniczego i terenu górniczego, którego dotyczy miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego i brak rozpatrzenia okoliczności, że teren górniczy i obszar górniczy to obszary przestrzeni, które nie mają części wspólnych i w żadnym miejscu nie łączą się ze sobą, ani na siebie nie nakładają, co wykluczałoby możliwość przyjęcia, że § 7 ust. 2 pkt 2 uchwały wykracza poza kompetencje planistyczne gminy, wchodząc w regulacje zastrzeżone dla normowania przez plan ruchu zakładu górniczego - naruszenie to miało istotny wpływ na wynik sprawy, gdyż pominięcie ww. zarzutu i brak jego rozpatrzenia skutkowało oddaleniem skargi; gdyby WSA w Gliwicach rozpoznał ww. zarzut to mógłby dojść do przekonania, że skarga jest zasadna.

W oparciu o powyższe zarzuty w skardze kasacyjnej wniesiono o uchylenie zaskarżonego wyroku w całości i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania Wojewódzkiemu Sądowi Administracyjnemu w Gliwicach, ewentualnie - w razie uznania, że istota sprawy została dostatecznie wyjaśniona - o uchylenie zaskarżonego wyroku w całości i uwzględnienie skargi oraz o zwrot kosztów postępowania.

3. W odpowiedzi na skargę kasacyjną Wojewoda Śląski wniósł o jej oddalenie.

4. Naczelny Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

4.1. Skarga kasacyjna jest niezasadna.

4.2. W postępowaniu przed Naczelnym Sądem Administracyjnym prowadzonym na skutek wniesienia skargi kasacyjnej obowiązuje generalna zasada ograniczonej kognicji tego Sądu (art. 183 § 1 Ppsa). Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznaje sprawę w granicach skargi kasacyjnej, wyznaczonych przez przyjęte w

niej podstawy, określające zarówno rodzaj zarzucanego zaskarżonemu orzeczeniu naruszenia prawa, jak i jego zakres. Z urzędu bierze pod rozwagę tylko nieważność postępowania. Ta jednak nie miała miejsca w rozpoznawanej sprawie. Przy tym zgodnie z art. 193 zd. drugie Ppsa uzasadnienie wyroku oddalającego skargę kasacyjną ogranicza się wyłącznie do oceny zarzutów skargi kasacyjnej w oparciu o stan faktyczny przyjęty w orzeczeniu przez sąd I instancji.

4.3. Zrozumienie istoty planowania górniczego wymaga odwołania się do wykładni historycznej i analizy ewolucji regulacji dotyczących tego zagadnienia na przestrzeni ostatnich kilkudziesięciu lat. W okresie obowiązywania prawa górniczego z 1953 r. planowanie górniczne wynikające z indywidualnych decyzji administracyjnych niejednokrotnie funkcjonowało niezależnie od systemu planowania przestrzennego, prowadząc do rozstrzygnięć kolidujących z tym ostatnim, z oczywistym uszczerbkiem dla elementów środowiska znajdujących się w zasięgu ujemnych oddziaływań górnictwa (A. Lipiński, R. Mikosz [w:] A. Lipiński, R. Mikosz, *Ustawa Prawo geologiczne i górniczne. Komentarz, wyd. II*, Warszawa 2003, art. 53). W celu usunięcia braku synchronizacji w ustawie z dnia 4 lutego 1994 r. Prawo geologiczne i górniczne (Dz. U. z 2005 r. Nr 228, poz. 1947 ze zm.) wprowadzono obowiązek sporządzenia planu miejscowego dla terenu górniczego, z tym jednak zastrzeżeniem, że jeżeli przewidywane szkodliwe wpływy na środowisko będą nieznaczne, rada gminy mogła podjąć uchwałę o odstąpieniu od sporządzenia planu. Przy tym w art. 53 ust. 2 i 3 tej ustawy określono jakie ustalenia, oprócz wynikających z ustawy planistycznej, powinny być zawarte w planie miejscowym dla terenu górniczego. Plan uchwalony w tym trybie powinien był zapewniać integrację wszelkich działań podejmowanych w granicach terenu górniczego w celu: 1) wykonania uprawnień określonych w koncesji, 2) zapewnienia bezpieczeństwa powszechnego; 3) ochrony środowiska, w tym obiektów budowlanych. Rada gminy uchwalając taki plan miała w szczególności kompetencje do określenia obiektów lub obszarów, dla których wyznacza się filar ochronny, w granicach którego, ze względu na ochronę oznaczonych dóbr, wydobywanie kopalin nie może być prowadzone albo może być dozwolone tylko w sposób zapewniający ochronę tych dóbr. Obligatoryjność planów dla terenów górniczych oznaczała objęcie zakresem regulacji również terenów górniczych istniejących uprzednio a nie tylko nowych. Wynikało to wprost z art. 145 tej ustawy, który mówił, że w odniesieniu do terenu górniczego

utworzonego przed dniem 2 września 1994 r. przedsiębiorca i gmina ponoszą koszty projektu planu po połowie.

4.4. W Pggig regulacje dotyczące planowania górniczego zostały jednak zmodyfikowane. W art. 104 ust. 2 Pggig odstąpiono od dotychczas obowiązującej zasady obligatoryjności planów miejscowych dla terenów górniczych i przyjęto zasadę fakultatywności tych szczególnych planów. Ich zakres został ograniczony wyłącznie do sytuacji, kiedy w wyniku zamierzonej działalności określonej w koncesji przewiduje się istotne skutki dla środowiska, dla terenu górniczego bądź jego fragmentu. Tylko i wyłącznie w takiej sytuacji mamy obecnie do czynienia z planowaniem górniczym i kompetencją rady gminy do określenia w planie oprócz ustaleń znajdujących oparcie w art. 15 upzp również ustaleń zapewniających integrację wszelkich działań podejmowanych w granicach terenu górniczego w celu: 1) wykonania działalności określonej w koncesji; 2) zapewnienia bezpieczeństwa powszechnego; 3) ochrony środowiska, w tym obiektów budowlanych. Tylko taki szczególny plan może określać 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, oraz obszary wyłączone z zabudowy bądź takie, w granicach których zabudowa jest dozwolona tylko po spełnieniu odpowiednich wymagań; koszt spełnienia tych wymagań ponosi przedsiębiorca.

4.5. W świetle powyższych ustaleń, jak zasadnie uznał to Sąd I instancji, sporządzenie takiego szczególnego planu miejscowego winno wynikać z przewidywanych dla środowiska skutków działalności koncesjonowanej, określonych w opracowaniach ekofizjograficznych, a także na podstawie projektu zagospodarowania złoża. W niniejszej sprawie nie jest sporne, że teren górniczy Sośnica III został utworzony na podstawie przepisów dekretu z dnia 6 maja 1953 r. Prawo górnicze, na mocy koncesji 59/94 nadanej przez Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa 21 kwietnia 1994 r., której ważność przedłużona została do 2042 r., a działalność przedsiębiorców górniczych będących kolejnymi właścicielami koncesji nie została nigdy poddana ocenie oddziaływania na środowisko. Zatem w pełni zasadnie Sąd I instancji zakwalifikował ten plan jako niemieszczący się w ogóle w zakresie art. 104 Pggig. Samo przywołanie tego przepisu w podstawie prawnej i nie zakwestionowanie podstawy przez organ nadzoru w żadnym razie nie legitymizuje § 7 ust. 2 pkt 2 planu miejscowego.

4.6. W związku z powyższym kluczowy dla niniejszej sprawy zarzut naruszenia art. 104 ust. 2 Pgis jest niezasadny. Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody dotyczyło bowiem zwykłego planu miejscowego, którego ustalenia musiały znajdować oparcie w art. 15 upzp, nie zaś art. 104 ust. 3 i 4 Pgis. Sąd I instancji prawidłowo uznał, że rację ma Wojewoda stwierdzając, że § 7 ust. 2 pkt 2 lit a - b planu miejscowego wykraczają poza kompetencje rady gminy i ustanawiają wymagania, które mogą być regulowane wyłącznie przez plan ruchu zakładu górniczego. Zapisy § 7 ust. 2 pkt 2 lit. a, lit. b, lit. c badanej uchwały, należy uznać za wykraczające poza kompetencje rady gminy wynikające z art. 15 ust. 2 pkt 7 i pkt 9 upzp, a tym samym za istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego. Rada gminy nie była w uprawniona w szczególności do określenia w planie miejscowym dostosowywania odkształceń terenu do stanu technicznego obiektów budowlanych czy ograniczania zmian ukształtowania terenu i stosunków wodnych. W konsekwencji zarzuty skargi kasacyjnej nr 1b i 1c odwołujące się do art. 104 ust. 4 Pgis są również bezzasadne.

4.7. Nie zasługuje na uwzględnienie także zarzut naruszenia art. 71 ust. 1, ust. 2 pkt 2 i ust. 3, art. 72 ust. 1 pkt 1, pkt 2, pkt 5, ust. 4 i art. 73 ust. 1 Poś poprzez ich niewłaściwe zastosowanie i uznanie, że w przypadku wyeliminowania § 7 ust. 2 pkt 2 uchwały nie dojdzie do naruszenia zgodności planu miejscowego z ustaleniami Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Gierałtowie. W niniejszej sprawie przedmiotem skargi nie był bowiem plan miejscowy, lecz rozstrzygnięcie nadzorcze, które wskazało na przekroczenie przyznanej radzie gminy kompetencji planistycznej. Kwestia tego czy zasady ochrony złóż kopalni oraz zasady ochrony środowiska dotyczące przedsięwzięć obejmujących eksploatację złóż kopalni realizowane są w pozostałej treści § 7 przedmiotowej uchwały wykracza poza granice niniejszej sprawy. Na marginesie należy tylko zasygnalizować, że oceny legalności § 7 planu miejscowego dokonał WSA w Gliwicach w nieprawomocnym wyroku z 25 kwietnia 2022 r. sygn. akt II SA/GI 111/22.

4.8. Bezzasadnie zarzuca się również naruszenie art. 74 ust. 1 i 2 Konstytucji RP, ponieważ przepis ten nie stanowi samodzielnej podstawy dla rady gminy do wprowadzenia do treści planu miejscowego ustaleń nieprzewidzianych w ustawie planistycznej oraz ustawach szczególnych.

4.9. Wskazywane w skardze kasacyjnej zagadnienie dotyczące tego, czy art. 23 ust. 2a oraz art. 108 ust. 6b Pggig zapewniają organowi gminy możliwość wpływania na ustalenia zawarte w koncesji i planie ruchu zakładu górniczego, czy też możliwość taka jest iluzoryczna, nie ma żadnego znaczenia dla oceny legalności rozstrzygnięcia nadzorczego. Zarzut naruszenia tych przepisów jest więc nieusprawiedliwiony.

4.10. Zamierzonego skutku nie mógł odnieść też zarzut naruszenia art. 133 § 1 Ppsa. Sąd Wojewódzki orzekał na podstawie akt sprawy, szczegółowo odnosząc się do dokumentów, które się w nich znajdowały. Ocena Sądu I instancji odnosi się zatem do legalności rozstrzygnięcia nadzorczego. Okoliczność, że Gmina jej nie akceptuje nie może być równoznaczna z naruszeniem art. 133 § 1 Ppsa. Nie może być uznane za naruszenie tego przepisu pominięcie przez Sąd I instancji okoliczności niemających żadnego znaczenia dla sprawy, tj. twierdzenia, że opiniowanie przez wójta wydania koncesji przedsiębiorcy górniczemu i zatwierdzenia planu ruchu zakładu górniczego ma charakter iluzoryczny, a wskazana w opiniach argumentacja dotycząca potrzeby ochrony konkretnych składników środowiska nie jest brana pod uwagę ani przez organ koncesyjny, ani przez organ nadzoru górniczego, czy obowiązek uwzględniania ustaleń studium w planie miejscowym.

4.11. W świetle powyższych ustaleń nieusprawiedliwiony jest zarzut naruszenia art. 133 § 1 w zw. z art. 134 § 1 w zw. z art. 141 § 4 Ppsa poprzez pominięcie zarzutów podniesionych w piśmie z dnia 3 lutego 2022 r. w zakresie różnicy w pojęciach obszaru górniczego, którego dotyczy plan ruchu zakładu górniczego i terenu górniczego. Jak to zostało wykazane jednoznacznie, ustalenia dotyczące warunków jakie należy spełnić planując eksploatację złoża zawarte w § 7 ust. 2 pkt 2 lit. a – c planu miejscowego nie mogą być przedmiotem ustaleń planu miejscowego. Brak jest upoważnienia ustawowego dla wprowadzenia do planu tych ustaleń bez względu na to, czy dotyczy on obszaru górniczego, czy terenu górniczego. Kluczowe znaczenie, jak wykazał to wzorcowo Sąd I instancji w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku, miało wskazanie na niedopuszczalność wprowadzenia zapisów zawartych w § 7 ust. 2 pkt 2 planu miejscowego w odniesieniu do terenu górniczego.

4.12. Wszystkie zarzuty skargi kasacyjnej są zatem niezasadne.

4.13. Mając powyższe na uwadze Naczelny Sąd Administracyjny, na mocy art. 184 Ppsa, skargę kasacyjną oddalił.



Na oryginalnie właściwie podpisany
Za zgodność z oryginałem

Olga Jasionek

8

starszy sekretarz sądowy