

Sygn. akt II SA/GI 1520/21

**WYROK****W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ****Dnia 14 lutego 2022 r.**

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach

w składzie następującym:

Przewodniczący	Sędzia WSA Elżbieta Kaznowska (spr.)
Sędziowie	Sędzia WSA Renata Siudyka Asesor WSA Aneta Majowska
Protokolant	Specjalista Ewa Bojarska

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 3 lutego 2022 r.
sprawy 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.**Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem****STARSZY SEKRETARZ SĄDOWY**
Marta Zemlińska

UZASADNIENIE

Uchwałą nr XXXIX/281/2021 z dnia 25 sierpnia 2021 r. wydaną na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5, art. 40 ust. 1 i art. 41 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.jedn. Dz.U. z 2021 r., poz. 1272) oraz art. 3 ust. 1 i art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t.jedn. Dz.U. z 2021 r., poz. 741 ze zm.) w związku z art. 104 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. Prawo geologiczne i górnicze (t.jedn. Dz.U. z 2021 r., poz. 1420) Rada Gminy Gierałtowice uchwaliła miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego dla obszaru sołectwa Przyszowice – Etap I.

Wójt Gminy Gierałtowice w dniu 26 sierpnia 2021 r. przekazał wymienioną uchwałę wraz z dokumentacją planistyczną Wojewodzie Śląskiemu, który pismem z dnia 20 września 2021 r. zawiadomił o wszczęciu postępowania nadzorczego dotyczącego przedłożonej uchwały.

Następnie pismem z dnia 27 września 2021 r. Wojewoda Śląski, działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym w związku z art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, wydał rozstrzygnięcie nadzorcze nr IFIII.4131.1.40.2021, stwierdzając nieważność wymienionej powyżej uchwały nr XXXIX/281/2021 z dnia 25 sierpnia 2021 r. w części zawartej w § 6 pkt 2 lit.a, w § 7 ust. 2 pkt 2, w § 10 ust. 7 pkt 5 w zakresie symbolu – 3 KDP, w § 12 ust. 4 pkt 11 w zakresie wskazanych słów oraz w § 12 ust. 6 pkt 4.

W uzasadnieniu podano, że w § 6 pkt 2 lit.a uchwały, gdzie w wymaganiach wynikających z potrzeb kształtowania przestrzeni publicznych, zakazano reklam wielkoformatowych – naruszono art. 15 ust. 2 pkt 5 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym,

- w § 7 ust. 2 pkt 2 lit.a, b, c, uchwały ustalono zasady ochrony środowiska oraz racjonalnego wykorzystania powierzchni ziemi na terenach górniczych dotyczące m.in. planowanej eksploatacji – przekraczając swoje uprawnienia i stanowiąc o wymogach, które zgodnie z art. 108 ust. 2 pkt 2 lit.b, f, h ustawy Prawo geologiczne i górnicze regulowane są przez plan ruchu zakładu górniczego,

- w 10 ust. 7 pkt 5 uchwały, w którym tereny 1 KDP – 3 KDP wskazano jako przeznaczone do realizacji celu publicznego, naruszając art. 20 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym,

- § 12 ust. 4 pkt 11 oraz § 12 ust. 6 pkt 4 uchwały w zakresie dopuszczenia bilansowania miejsc parkingowych – niezgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 6 wymienionej ustawy.

W zakresie ustaleń zawartych w § 7 ust. 2 pkt 2 lit. a, b, c, uchwały Wójt Gminy wyjaśnił, że Rada Gminy analizowany plan miejscowy traktuje jako akt sporządzony dla terenu górniczego w oparciu o art. 104 ust. 2 Prawa geologicznego i górniczego. Przepis ten stanowi, że jeżeli w wyniku zamierzonej działalności, w określonej koncesji przewiduje się istotne skutki dla środowiska, to dla terenu górniczego lub jego fragmentu można sporządzić miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego. Sporządzenie takiego „szczegółowego” planu winno wynikać z przewidywanych dla środowiska skutków działalności koncesjonowanej, określonych w opracowaniach ekofizjograficznych, a także na podstawie projektu zagospodarowania złoża. Winien też spełniać wymagania zawarte w art. 104 ust. 4 pkt 1-3.

Z informacji Wójta wynika, że teren górniczy Sośnica utworzony został na podstawie przepisów dekretu z dnia 6 maja 1953 r. Prawo górnicze na mocy koncesji 69/94 nadanej przez Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa w dniu 21 kwietnia 1994 r., której ważność przedłużona została do 2042 r., a działalność przedsiębiorców górniczych, kolejnych właścicieli koncesji nigdy nie poddana została ocenie oddziaływania na środowisko. Zatem analizowany plan należy traktować jako zwykły plan miejscowy wynikający z władztwa planistycznego gminy sporządzany w oparciu o przepisy ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, którego ustalenia dotyczące terenów górniczych, sformułowane zostały w oparciu o przepis art. 15 ust. 2 pkt 2 i pkt 7 ustawy.

Odwołując się do zapisów rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 24 kwietnia 2015 r. w sprawie szczegółowych wymagań dotyczących projektów zagospodarowania złóż (Dz.U z 2012 r., poz. 511) w szczególności do zapisu § 2, organ nadzoru stwierdził, że to etap sporządzenia projektu zagospodarowania złoża jest etapem wskazującym, na jakich warunkach będzie możliwa eksploatacja złoża. Art. 15 ust. 9 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym upoważnia do radę gminy do wprowadzenia szczegółowych warunków zagospodarowania terenów

ograniczeń w ich użytkowaniu, co do których gmina posiada informacje o możliwych negatywnych skutkach wynikających z planowanej eksploatacji. Jednak projektowanie sposobu eksploatacji zarezerwowane zostało właściwym organom nadzoru górniczego. W tych warunkach w ocenie organu nadzoru zapis § 7 ust. 2 pkt 2 lit.a-c badanej uchwały należy uznać za wykraczający poza kompetencje rady gminy wynikające z art. 15 ust. 2 pkt 7 i pkt 9 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, a tym samym istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego.

W podsumowaniu organ nadzoru stwierdził, iż istotne naruszenie zasad sporządzania planu oraz istotne naruszenie trybu, a także naruszenie właściwości organu powoduje w myśl art. 28 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nieważność uchwały gminy w całości lub w części.

Pismem z dnia 26 października 2021 r., reprezentowana przez pełnomocnika Gmina Gierałtówice wniosła skargę na powyższe rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody. Rozstrzygnięciu temu zarzuciła naruszenie przepisów prawa materialnego, tj. przepisu art. 108 ust. 2 pkt 2 lit.b,f,g,h ustawy Prawo geologiczne i górnicze poprzez błędne uznanie, że postanowienia § 7 ust. 2 pkt 2 uchwały Rady Gminy Gierałtówice z dnia 25 sierpnia 2021 r. naruszają wymieniony powyżej przepis poprzez przekroczenie uprawnień i ustanowienie wymogów, które regulowane są przez plan ruchu zakładu górniczego. Uwzględniając powyższe Gmina wniosła o uchylenie rozstrzygnięcia nadzorczego w części dotyczącej postanowień § 7 ust. 2 pkt 2 uchwały oraz o zasądzenie kosztów postępowania.

W uzasadnieniu skarżąca Gmina wskazała, że plan zagospodarowania przestrzennego musi być zgodny z przepisami studium oraz z przepisami odrębnymi. Warunek zachowania zgodności ustaleń planu miejscowego z kierunkami zagospodarowania przestrzennego określonymi w studium – wynikający z art. 9 ust. 4 i z art. 15 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym stanowi ustawową zasadę sporządzania planu miejscowego w rozumieniu art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Gmina podniosła, że na jej terenie obowiązuje Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy przyjęte uchwałą Rady Gminy nr XXXIX/268/2017 z dnia 12 grudnia 2017 r., gdzie w postanowieniach dotyczących zasad ochrony złóż kopalin oraz zasad ochrony środowiska dotyczących

przedsięwzięć obejmujących eksploatację złóż kopalin ustanowiło szereg wymogów w tym zakresie. Wskazano m.in., iż w miejscowych planach obejmujących obszary występowania złóż należy, w oparciu o opracowania ekofizjograficzne oraz ustalenia prognoz oddziaływania na środowisko, określić stosownie do potrzeb szczegółowe zasady ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu kulturowego mające na celu utrzymanie równowagi przyrodniczej, racjonalną gospodarkę zasobami środowiska, przywracanie wartości przyrodniczych lub użytkowych na terenach niekorzystnie przekształconych oraz ochronę bezpieczeństwa ludzi i mienia w obszarach występowania złóż, w tym:

- zapewnić ochronę elementów infrastruktury krytycznej oraz elementów o strategicznym znaczeniu dla funkcjonowaniu gminy

- określić obszary i elementy środowiska cenne pod względem przyrodniczym wymagającym zachowania.

Zdaniem Gminy Studium uwarunkowań stanowiło podstawę przyjęcia regulacji § 7 ust. 2 pkt 2. Określono zatem obszary wymagające profilaktyki górniczej, w granicach których ruch zakładu górniczego może być dozwolony tylko w sposób zapewniający należyłą ochronę wymienionych obiektów lub terenów.

Co powinien określać plan zagospodarowania przestrzennego obszaru górniczego określa art. 104 ust. 5 ustawy Prawo geologiczne i górnicze.

Plan zagospodarowania przestrzennego przyjęty kwestionowaną uchwałą został sporządzony w oparciu o opracowanie ekofizjograficzne problemowe sporządzone stosownie do art. 72 ust. 4 ustawy Prawo ochrony środowiska oraz art. 104 ustawy Prawo geologiczne i górnicze.

Uwzględniając, że opracowanie ekofizjograficzne w zakresie uwarunkowań górniczych dla Gminy ujawnia, że prowadzona na podstawie kolejno zatwierdzanych planów eksploatacja górnicza wywołuje negatywne skutki dla bezpieczeństwa powszechnego, szeregu elementów środowiska (powierzchni ziemi), obiektów budowlanych oraz generuje wciąż nowe szkody, to uznać należało, że plany ruchu zakładów górniczych nie wprowadzają wystarczających regulacji w tym zakresie. Konieczna zatem stała się interwencja uchwałodawcza Rady Gminy oczywiście mieszcząca się w granicach delegacji ustawowej. Postanowienia kwestionowanego § 7 ust. 2 pkt 2 planu miejscowego nie stanowią, jak twierdzi organ nadzoru, projektowania sposobu eksploatacji. W ocenie skarżącej postanowienia te nie

pozostają w sprzeczności z przepisami prawa, a stąd niniejsza skarga jest w pełni zasadna.

W odpowiedzi na skargę Wojewoda wniósł o jej oddalenie. Podniósł, że nie zgadza się ze stanowiskiem skarżącej, gdyż wskazane w rozstrzygnięciu nadzorczym naruszenie ma charakter istotny, a w związku z tym konieczne było - zgodnie z art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym stwierdzenie nieważności uchwały w części dotyczącej § 7 ust. 2 pkt 2.

Organ nadzoru podniósł, iż skarżąca gmina w skardze zupełnie pominęła powody zawarte w rozstrzygnięciu nadzorczym, które zdecydowały o negatywnej ocenie wskazanego przepisu uchwały. Podniesione argumenty bardziej odnoszą się do pozostałych zapisów § 7 ust. 1 pkt 1, 3,4,5,6,7,8,9 uchwały, których organ nadzoru nie kwestionuje, niż do zakwestionowanego punktu 2. W ocenie organu nadzoru postanowienia § 7 ust. 2 pkt 2 wbrew twierdzeniom skargi nie dotyczą warunków i wymagań zapewniających ochronę złóż kopalin ochronę środowiska a dotyczą warunków i działań podejmowanych przez przedsiębiorcę górniczego przy planowaniu eksploatacji, czyli całokształtu działań regulowanych planem ruchu zakładu górniczego. Zgodnie z art. 108 ust. 2 pkt 2 ustawy Prawo geologiczne i górnicze plan ruchu zakładu górniczego zawiera m.in. szczegółowe przedsięwzięcia, które niezbędne są by zapewnić bezpieczeństwo powszechne, ochronę elementów środowiska, ochronę obiektów budowlanych oraz zapobieganie szkodom i naprawę szkód, czyli musi m.in. uwzględniać te elementy, które zawarto w kwestionowanym zapisie § 7 ust. 2 pkt 2 uchwały. To plan ruchu zakładu górniczego sporządzony z uwzględnieniem warunków określonych w koncesji, w projekcie zagospodarowania złoża, w projekcie geologiczno- inwestycyjnej polega opiniowaniu przez wójta gminy pod względem nienaruszenia przez zamierzoną działalność przeznaczenia lub sposobu korzystania z nieruchomości. Tak więc organowi gminy zapewniono możliwość wpływania na ustalenia zawarte w planie ruchu zakładu górniczego, zatwierdzanego decyzją przez organ nadzoru górniczego.

Nadto organ odwoławczy podkreślił, że zgodność przedmiotowego planu z postawieniami studium jest zapewniona nawet w sytuacji stwierdzenia nieważności §7 ust. 2 pkt 2 uchwały.

Powyższe przesądziło o zasadności stwierdzenia przedmiotowej uchwały we wskazanej części.

Na rozprawie w dniu 3 lutego 2022 r. pełnomocnik skarżącej Gminy podtrzymała skargę i zawartą w niej argumentację. Podniosła, że regulacja zawarta w § 7 ust. 2 pkt 2 uchwały dotyczy nie obszaru górniczego lecz terenu górniczego i jej celem jest ochrona przed degradacją tego terenu i skutkami eksploatacji górniczej np. obniżeniem terenu. Podkreśliła, że przedmiotowy zapis uzgodniony został z Okręgowym Urzędem Górniczym w Gliwicach i nie został podważony. Podkreśliła, że opinie organu wykonawczego gminy nie są wystarczająco uwzględniane przez organ koncesyjny.

Pełnomocnik Wojewody podtrzymał stanowisko zawarte w odpowiedzi na skargę. Podkreśliła, że uchwała zawiera szereg przepisów odnoszących się do ochrony środowiska, natomiast kwestionowany zapis odnosi się do przyszłej eksploatacji, która nie może być regulowana przez radę gminy w planie miejscowym. Podnoszona przez Gminę podstawa kwestionowanej uchwały z art. 104 ustawy Prawo geologiczne i górnicze wskazuje na możliwość ustanowienia filarów ochronnych, obszarów wyłączonych z zabudowy ale nie odnosi się do eksploatacji zakładu górniczego.

W piśmie z dnia 3 lutego 2021 r. pełnomocnik strony skarżącej zawarł swoje stanowisko przedstawione podczas rozprawy.

Wojewódzki Sąd Administracyjny po rozpatrzeniu sprawy zważył, co następuje:

Zgodnie z przepisem art. 1 § 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (t.jedn. Dz.U. z 2021 r., poz. 137) sądy administracyjne kontrolują działalność administracji publicznej pod względem zgodności z prawem. Na podstawie art. 3 § 2 pkt 7 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.jedn. Dz.U. z 2022 r., poz. 329), sąd administracyjny jest właściwy do kontroli zgodności z prawem aktów nadzoru nad działalnością organów jednostek samorządu terytorialnego. Ponadto, stosownie do art. 134 § 1 cytowanej ustawy, Sąd wydaje rozstrzygnięcie w granicach danej sprawy, nie będąc związany zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną podstawą prawną. Oznacza to, iż w granicach danej sprawy, sąd dokonuje oceny zgodności zaskarżonego aktu z przepisami prawa, bez względu na zarzuty podniesione w

skardze. Legalność aktów nadzoru nad działalnością organów jednostek terytorialnego badana jest tak pod względem formalnym, jak i materialnoprawnym. Zgodnie z art. 148 cytowanej powyżej ustawy sąd administracyjny uwzględniając skargę jednostki samorządu terytorialnego na akt nadzoru uchyla ten akt.

Przeprowadzona według powyższych kryteriów kontrola legalności zaskarżonego w niniejszej sprawie rozstrzygnięcia nadzorczego Wojewody Śląskiego przez Sąd wykazała, że odpowiada ono przepisom prawa.

Podstawę prawną zakwestionowanego w niniejszym postępowaniu rozstrzygnięcia stanowił przepis art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym "Uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. O nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia w trybie określonym w art. 90". Warunki formalne do wydania rozstrzygnięcia nadzorczego zostały spełnione. Wobec przedłożenia Wojewodzie w dniu 26 sierpnia 2021 r. przedmiotowej uchwały Rady Gminy Gierałtowiec z dnia 25 sierpnia 2021 r., kwestionowane rozstrzygnięcie Wojewody Śląskiego wydane zostało w ustawowym terminie.

Zasadnie organ nadzoru dopatrył się podstawy prawnej do stwierdzenia nieważności we wskazanej zaskarżonej części -tj. § 7 ust. 2 pkt 2 uchwały nr XXXIX/281/2021 Rady Gminy Gierałtowiec z dnia 25 sierpnia 2021r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszaru sołectwa Przyszowice- Etap I. z powodu naruszenia zasad sporządzenia planu.

Rozpatrując skargę na rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody powinnością Sądu było ustalenie, czy organ nadzoru w sposób zgodny z prawem skorzystał z przyznanej mu kompetencji nadzorczej, a tym samym, czy prawidłowo zakwestionował legalność kontrolowanej uchwały Rady Gminy we wskazanej części.

Rozważając treść przepisów art. 91 ust. 1 i ust. 4 przywołanej powyżej ustawy, należy uznać, iż ustawodawca wskazał, że podstawą stwierdzenia nieważności uchwały lub zarządzenia organu gminy są istotne naruszenia prawa, przy czym powoływana regulacja ustrojowa nie typizuje takich istotnych naruszeń prawa, podobnie jak nie charakteryzuje nieistotnych naruszeń prawa, które ustawodawca uwzględnił w art. 91 ust. 4 tej ustawy. W wyroku z dnia 17 lutego 2016 r., sygn. akt II

FSK 3595/13, Lex nr 2036630, Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że „Do takich istotnych naruszeń, skutkujących nieważnością uchwały, zalicza się naruszenie: przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego przez wadliwą ich wykładnię, a także przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał. Do tej kategorii uchybień nie zalicza się braku wskazania podstawy prawnej uchwały organu samorządu terytorialnego a także wskazania niewłaściwej lub niepełnej podstawy prawnej, o ile istnieje przepis prawa stanowiący umocowanie do jej podjęcia.”

Zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 7 oraz pkt 9 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym rada gminy w planie miejscowym zobowiązana jest do obligatoryjnego określenia granic i sposobów zagospodarowania terenów i obiektów podlegających ochronie ustalonych na podstawie odrębnych przepisów oraz szczególnych warunków zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu, ale nie upoważnia to, w ocenie składu sądzącego, do określenia dopuszczalnych zasad eksploatacji, gdyż punkt 2 w nazwie wprost nawiązuje do zasad i warunków eksploatacji- „planując eksploatację należy”. Wskazuje tym samym, iż należy: ograniczać zmiany ukształtowania terenu i stosunków wodnych, minimalizując zagrożenia związane z zakłóceniem lub brakiem grawitacyjnego spływu wód aby nie dopuścić do rozszerzenia się istniejących i powstawania nowych zalewisk, depresji, terenów podtopionych i powiększania się terenów zdewastowanych, dostosować planowane odkształcenia terenu do stanu technicznego obiektów budowlanych lub stosować profilaktyczne zabezpieczenia obiektów, tak aby nie spowodować zagrożeń związanych z ich użytecznością techniczno- funkcjonalną, czy zapewnić utrzymywanie zwierciadła wód gruntowych naturalnie lub sztucznie poniżej posadowienia budynków, co w rezultacie wiąże się właśnie z normami i zasadami eksploatacji złóż kopalin.

Z art. 15 ust. 2 pkt 7 cytowanej ustawy wynika, że w planie miejscowym określa się obowiązkowo m. in. granice i sposoby zagospodarowania terenów lub obiektów podlegających ochronie, na podstawie odrębnych przepisów, terenów górniczych, a także obszarów szczególnego zagrożenia powodzią, obszarów osuwania się mas ziemnych, krajobrazów priorytetowych określonych w audycie krajobrazowym oraz w planach zagospodarowania przestrzennego województwa. Z

kolei z punkt 9 tego przepisu stwierdza, że określa się tam również szczególne warunki zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu, w tym zakaz zabudowy.

Regulacja zawarta w § 7 ust. 2 pkt 2 omawianej uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszaru sołectwa Przyszowice- wykracza poza przyznane radzie gminy kompetencje. Ustawodawca dał gminie możliwość określenia zasad zagospodarowania terenów podlegających ochronie, a na mocy art. 15 ust. 2 pkt 9 - szczegółowych warunków zagospodarowania terenów oraz ograniczeń w ich użytkowaniu, w tym zakazu zabudowy, z którego gmina była uprawniona skorzystać, będąc świadomą negatywnych skutków działalności górniczej. Jednak wymieniona kompetencja nie uprawniała gminy do określania np. dostosowywania odkształceń terenu do stanu technicznego obiektów budowlanych czy ograniczania zmian ukształtowania terenu i stosunków wodnych.

Zakwestionowane przez organ nadzoru zapisy uchwały nie stanowią bowiem o sposobie zagospodarowania i zasadach zabudowy, a w istocie odnoszą się do warunków i sposobu eksploatacji złóż. Zasadnie organ nadzoru podkreśla, że kwestionowana regulacja dotyczy warunków i działań podejmowanych przez przedsiębiorcę górniczego przy planowaniu eksploatacji, czyli całokształtu działań regulowanych planem ruchu zakładu górniczego.

Mając na uwadze powyższe w sprawie sporny zatem pozostaje zakres kompetencji poszczególnych organów (samorządowych i koncesyjnych), który powstaje na gruncie konfliktu różnych wartości i interesów, a mianowicie tych o charakterze lokalnym (związanych z funkcjonowaniem wspólnoty gminnej na obszarze objętym planem) oraz tych o charakterze ogólnokrajowym.

W piśmiennictwie wskazuje się bowiem słusznie: „Państwo, które dysponuje znaczącymi zasobami węgla, a jednocześnie nie jest w stanie uzyskać stabilnego dostępu do innych nośników energii (np. ropy naftowej, gazu ziemnego), kierując się potrzebą zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego, musi takie złoża objąć ochroną pozwalającą na podjęcie ich wykorzystania w przyszłości. Stanowi to bowiem element bezpieczeństwa energetycznego. Podobnie można ten problem widzieć w odniesieniu do pozostałych złóż kopalin (bezpieczeństwo surowcowe). Oczywiście jest bowiem, że podjęcie wydobycia złoża możliwe jest wyłącznie w

miejscu jego występowania; zmiana tej lokalizacji nie jest możliwa. (...) Można co prawda wyobrazić sobie gospodarkę, która w całości oparta jest na wykorzystywaniu surowców mineralnych pochodzących z zagranicy, tyle że rozwiązanie to może okazać się niezmiernie kosztowne, a w dodatku bardzo niebezpieczne.” (A. Lipiński, Planowanie przestrzenne jako instrument ochrony złóż kopalin, w: Praca zbiorowa, Zrównoważony rozwój jako czynnik determinujący prawne podstawy zarządzania geologicznymi zasobami środowiska, Katowice 2016, s. 125). A. Lipiński, odnosząc się do przepisów planistycznych, w tym kontekście pisze dalej: „Znane są przypadki wprowadzania zakazu wydobywania kopalin (»blokowanie tworzenia nowych obszarów górniczych«), ograniczenia wielkości oraz technologii wydobycia w sposób nawet rzutujący na właściwość rzeczową organów administracji, czy też zakazu wydobywania kopalin w sposób »mogący powodować deformacje terenu« (co w istocie oznacza całkowity zakaz wydobywania kopalin [w przypisie 23 Autor wskazuje: Nigdy nie można bowiem wykluczyć powstania takich deformacji, w tym również nieszkodliwych).” (tamże, s. 129 – 130).

W wyroku z 20 maja 2015 r., sygn. akt II OSK 394/15 Naczelny Sąd Administracyjny zwrócił uwagę na przepis § 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), który mówi, iż część opisowa projektów zagospodarowania złóż, z uwzględnieniem zamierzonego sposobu eksploatacji, rodzaju kopaliny i warunków geologicznych prowadzenia eksploatacji, zawiera odpowiednio m. in. uzasadnienie granic zamierzonej eksploatacji, przedstawienie sposobu i miejsca składowania nadkładu, projektowanych filarów ochronnych, ze wskazaniem obiektów objętych ochroną, uzasadnieniem ich granic oraz określeniem warunków ewentualnej eksploatacji złoża objętego filarem ochronnym. Sąd ten stwierdził, że przywołanie wymienionego przepisu rozporządzenia potwierdza tylko pogląd, że relacje do nieruchomości znajdujących się na powierzchni ziemi, a co za tym idzie również do sposobów ich zagospodarowania przestrzennego, są skutkiem dalszych etapów prac związanych z eksploatacją złoża. Może mieć to miejsce dopiero na etapie wystąpienia o udzielenie koncesji na wydobywanie kopalin ze złóż, o czym mowa w art. 22 do art. 26 ustawy Prawo geologiczne i górnicze (por. też art. 30, 32 cytowanej ustawy - wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 31 maja 2012 r., sygn.

akt II SA/GI 363/12 czy wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 13 listopada 2012 r., sygn. akt II OSK 2443/12).

Faktem jest, że „nie ma eksploatacji podziemnej bez wpływu na powierzchnię terenu”. Wojewoda ma jednak rację, że nie jest rolą organu gminy już na etapie sporządzania planu miejscowego podejmowanie decyzji zarezerwowanych dla organu koncesyjnego. W tym kontekście należy dostosować się do treści art. 15 ust. 2 pkt 7 i pkt 9 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Gmina może stanowić akty prawa miejscowego tylko w granicach upoważnienia ustawowego (art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym).

W powyższym kontekście podnieść należy, że ustawodawca dał organowi wykonawczemu gminy możliwość uzgodnienia udzielenia koncesji na wydobycie kopalin (art. 23 ust. 2a ustawy Prawo geologiczne i górnicze) w zakresie stwierdzenia nienaruszalności przez eksploatację przeznaczenia nieruchomości określonego w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego (art. 7 ust. 1 tej ustawy.) Argumentacja skargi, że organ, dokonuje opinii na etapie opiniowania programu ruchu zakładu górniczego, ale opinia ta nie jest wystarczająco zauważona i uwzględniona przez organ koncesyjny nie jest przekonująca.

Podkreślenia też wymaga fakt, iż gmina nie ma nieograniczonych możliwości i może działać tylko i wyłącznie w zakresie udzielonego jej upoważnienia i posiadanych kompetencji. Uprawnienia takie nie wynikają natomiast z zacytowanych przepisów ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (art. 15 ust. 2 pkt 7 czy pkt 9), nie mają także umocowania w art. 71, i art. 72 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska. Zatem Rada Gminy nie jest w tym zakresie upoważniona, skoro inne przepisy zastrzegają rozstrzygnięcia w tym zakresie dla organu koncesyjnego.

Podnoszona w skardze argumentacja, iż działania gminy winny doprowadzić do przyjęcia swego rodzaju kompromisu, a zarazem ochrony przed skutkami eksploatacji podziemnej z zagospodarowaniem terenu realizowanym zgodnie z przeznaczeniem określonym w planie miejscowym, nie może prowadzić do przekroczenia posiadanych kompetencji. W przypadku wystąpienia niebezpieczeństwa związanego z prowadzoną eksploatacją górniczą gmina winna rozważyć, czy ewentualnie określony teren nie należy wyłączyć z zabudowy (zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 9). Bezpodstawne jest jednak działanie prowadzące do określania zasad i warunków przyszłej eksploatacji złóż kopalin. Zgodnie z art. 108 ust. 2 pkt 2

ustawy Prawo geologiczne i górnictwo plan ruchu zakładu górnictwa zawiera m.in. szczególne przedsięwzięcia, które niezbędne są by zapewnić bezpieczeństwo powszechne, ochronę elementów środowiska, ochronę obiektów budowlanych oraz zapobieganie szkodom i naprawę szkód, czyli musi m.in. uwzględniać te elementy, które zawarto w kwestionowanym zapisie § 7 ust. 2 pkt 2 uchwały. To plan ruchu zakładu górnictwa sporządzony z uwzględnieniem warunków określonych w koncesji, w projekcie zagospodarowania złoża, w projekcie geologiczno-inwestycyjnej polega opiniowaniu przez wójta gminy pod względem nienaruszenia przez zamierzoną działalność przeznaczenia lub sposobu korzystania z nieruchomości. Tak więc organowi gminy zapewniono możliwość wpływania na ustalenia zawarte w planie ruchu zakładu górnictwa, zatwierdzanego decyzją przez organ nadzoru górnictwa.

Na podobnym stanowisku stanął Naczelny Sąd Administracyjny, który w wyroku z dnia 3 stycznia 2017 r. sygn. akt II OSK 2542/16, marca 2016 r.) stwierdził, że „regulację dotyczącą zapewnienia nieprzekraczalnych wielkości odkształceń powierzchni należy uznać za wychodzące poza zakres kompetencji Gminy sporządzającej plan miejscowy. Takie zapisy co prawda odnoszą się do sposobu zagospodarowania terenu objętego planem, bowiem wyznaczają dopuszczalne warunki jego zagospodarowania, ale kompetencję do ich określenia ma wyłącznie organ koncesyjny. Organ koncesyjny wskaże w ramach swych uprawnień określonych w przepisach prawa geologicznego i górnictwa wskaże, jak należy wykonywać eksploatację złoża by była zgodna z zagospodarowaniem terenu, a nadto by zapewnić ochronę środowiska, życia i bezpieczeństwa ludzi.”

Za niezasadny należało także uznać argument, iż podstawę kwestionowanej regulacji stanowiło obowiązujące Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy, a jej usunięcie spowoduje brak zgodności tego planu ze studium. Podzielić należy stanowisko organu nadzoru, iż zagwarantowanie koniecznej zgodności planu miejscowego z ustaleniami Studium jest w przypadku wyeliminowania § 7 ust. 2 pkt 2 uchwały, a zasady ochrony złóż kopalni oraz zasady ochrony środowiska dotyczące przedsięwzięć obejmujących eksploatację złóż kopalni realizowana jest w pozostałej treści § 7 przedmiotowej uchwały.

Odnosząc się z kolei do argumentu, iż przedmiotowy plan jest planem zagospodarowania przestrzennego terenu górniczego, o którym mowa w art. 104 ust. 2 ustawy Prawo geologiczne i górnicze, a co powinien określać plan zagospodarowania przestrzennego obszaru górniczego określa art. 104 ust. 5 tej ustawy, to należy podzielić w tym zakresie stanowisko organu nadzoru, (uwzględniając fakt utworzenia terenu górniczego Sośnica na podstawie przepisów dekretu z dnia 6 maja 1953 r. Prawo górnicze na mocy koncesji 69/94 nadanej przez Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa w dniu 21 kwietnia 1994 r., przedłużonej do 2042 r., a działalność przedsiębiorców górniczych, kolejnych właścicieli koncesji nigdy nie poddana została ocenie oddziaływania na środowisko), iż analizowany plan należy traktować jako zwykły plan miejscowy wynikający z władztwa planistycznego gminy sporządzany w oparciu o przepisy ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, którego ustalenia dotyczące terenów górniczych, sformułowane zostały w oparciu o przepis art. 15 ust. 2 pkt 2 i pkt 7 ustawy. Na marginesie należy wskazać, że zgodnie z ust. 6 powołanego art. 104 koszty sporządzenia projektu planu, o którym mowa w ust. 2, ponosi przedsiębiorca, co jak wynika z akt sprawy nie ma miejsca w tym przypadku.

Z tych wszystkich powodów podzielić należy stanowisko organu nadzoru, że uchwała w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w części objętej zaskarżonym rozstrzygnięciem nadzorczym, podjęta została z naruszeniem zasad sporządzania planu miejscowego, co skutkowało stwierdzeniem jej nieważności w tej części z mocy art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Zatem skarga Gminy nie mogła odnieść skutku, a rozstrzygnięcie nadzorcze było zasadne.

Mając na względzie powyższe, Sąd uznając, że rozstrzygnięcie Wojewody nie narusza przepisów prawa, a skarga Gminy nie mogła odnieść skutku, na podstawie art. 151 Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi skargę oddalił.



Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem

STARSZY SEKRETARZ SĄDOWY

Mariu Zemlińska
Mariu Zemlińska



Handwritten text, possibly a signature or date, located in the lower-middle section of the page.

Handwritten text, possibly a signature or date, located in the bottom-left section of the page.

Handwritten text, possibly a signature or date, located in the bottom-middle section of the page.