

[ODPIS]



WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 24 lutego 2022 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach
w składzie następującym:

Przewodniczący	Sędzia WSA Renata Siudyka (spr.)
Sędziowie	Asesor WSA Aneta Majowska, Sędzia WSA Stanisław Nitecki
Protokolant	specjalista Anna Koenigshaus

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 24 lutego 2022 r.
sprawy ze skargi Gminy Gierałtowiec
na rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Śląskiego
z dnia 12 listopada 2021 r. nr IFIII.4131.1.52.2021
w przedmiocie stwierdzenia nieważności uchwały w sprawie miejscowego planu
zagospodarowania przestrzennego



oddala skargę.

Na oryginał właściwe podpisy

Za zgodność z oryginałem

SEKRETARZ SĄDOWY

Damian Szarżowski

Uzasadnienie

W dniu 6 października 2021 r. Rada Gminy Gierałtowice podjęła uchwałę nr XL/289/2021 w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszaru sołectwa Paniówki - Etap I.

W § 7 ust. 2 uchwały, ustalono zasady ochrony środowiska oraz racjonalnego wykorzystania powierzchni ziemi na terenach górniczych. Zawarto w nich szereg ustaleń chroniących tereny i ich mieszkańców przed negatywnymi skutkami eksploatacji górniczej.

Wojewoda Śląski wydał w dniu 12 listopada 2021 r. nr IFIII.4131.1.52.2021 rozstrzygnięcie nadzorcze, którym na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2021 r. poz. 1372 i 1834- dalej „u.s.g.”) i art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2021 r. poz. 741, 784, 922, 1873 i 1986-dalej „upzp”) stwierdził nieważność uchwały nr XL/289/2021 Rady Gminy Gierałtowice z dnia 6 października 2021 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszaru sołectwa Paniówki – Etap I: w części tekstowej, zawartej w § 7 ust. 2 pkt 2; w części graficznej: teren bez oznaczeń literowych i cyfrowych, w kolorze beżowym ciemnym, położony na północ od terenu oznaczonego symbolem 31M,U oraz na wschód od terenu oznaczonego symbolem 16MNU; - tereny oznaczone symbolami 23WS, 24WS, 25WS.

W uzasadnieniu rozstrzygnięcia Wojewoda wskazał, że w myśl art. 85 i 86 u.s.g. wojewoda sprawuje nadzór nad działalnością gminną na podstawie kryterium zgodności z prawem. Zgodnie z art. 91 u.s.g. uchwała gminy, która jest sprzeczna z prawem jest nieważna. O nieważności uchwały w całości lub w części orzeka organ nadzoru w drodze rozstrzygnięcia nadzorczego.

W trakcie prowadzonego postępowania nadzorczego, mającego na celu zbadanie legalności uchwały, organ nadzoru stwierdził, że została ona podjęta z naruszeniem zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w następującym zakresie:

W § 7 ust. 2 uchwały, ustalono zasady ochrony środowiska oraz racjonalnego wykorzystania powierzchni ziemi na terenach górniczych. Zawarto w nich szereg ustaleń chroniących tereny i ich mieszkańców przed negatywnymi skutkami eksploatacji górniczej.

W § 7 ust. 2 pkt 2 zawarto warunki jakie winny być spełnione przy planowaniu eksploatacji, przekraczając swoje uprawnienia i stanowiąc o wymogach, które zgodnie z art. 108 ust. 2 pkt 2 lit.b, f, h ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. Prawo geologiczne i górnicze (t. j. Dz.U. z 2020 r. poz. 1064 ze zm., zwanej dalej „upgg”) regulowane są przez plan ruchu zakładu górniczego.

W ocenie Wojewody wskazanymi wyżej ustaleniami planu miejscowego rada gminy przekroczyła swoje uprawnienia, czym naruszyła zasady jego stanowienia. Ustalenia dotyczące warunków jakie należy spełnić planując eksploatację złoża mogą być nakładane przez właściwe organy nadzoru górniczego w drodze decyzji - zgodnie z art. 108 ust. 11 upgg, a nie przez radę gminy w drodze uchwały w sprawie planu miejscowego. Plan ruchu zakładu górniczego sporządza się z uwzględnieniem między innymi projektu zagospodarowania złoża, który musi uwzględniać przepisy rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 24 kwietnia 2012 r. w sprawie szczegółowych wymagań dotyczących projektów zagospodarowania złóż (Dz.U. z 2012 r. poz. 511-dalej „rozporządzenie”).

W § 17 uchwały ustalono przeznaczenie i zasady zagospodarowania terenów zabudowy mieszkaniowo-usługowej oznaczonych symbolami 1M,U — 38M,U, a w § 37 uchwały ustalono przeznaczenie i zasady zagospodarowania terenów wód powierzchniowych oznaczonych symbolami 1WS — 22WS. Jednak na rysunku planu nie wyznaczono terenu o symbolu 31M,U oraz terenu oznaczonego symbolem 21WS. Brak na rysunku planu wskazanych wyżej terenów narusza art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t. j. Dz. U. 2021 poz. 741 ze zm.- dalej „upzp”), a także § 8 pkt 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. z 2003 r. nr 164, poz. 1587 - dalej „rozporządzeniem”), które stanowią, że ustalenia części tekstowej planu miejscowego winny być odzwierciedlone w rysunku planu miejscowego, umożliwiając jednoznaczne powiązanie tych obu części dokumentu.

Na rysunku planu wyznaczono teren leżący na wschód od terenu 16MNU oraz na północ od terenu 31M,U, który nie został oznaczony żadnym symbolem literowym i cyfrowym, a ponadto na rysunku planu wyznaczono tereny o symbolach 23WS, 24WS, 25WS, bez odpowiadających im zapisów w tekście planu, co skutkuje brakiem jakichkolwiek ustaleń obowiązujących na wskazanych wyżej terenach.

Naruszono tym samym art. 15 ust. 2 pkt 1 upzp., który wskazuje, że jednym z podstawowych, obowiązkowych elementów planu miejscowego jest ustalenie przeznaczenia terenów oraz wyznaczenie linii rozgraniczających tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania. Prócz tego naruszono art. 2 ust 1 upzp oraz § 8 rozporządzenia

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 upgg. Stosownie zaś do art. 71 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 1219 ze zm.- dalej „upoś”), w miejscowym planie ustala się warunki realizacji przedsięwzięć, umożliwiające uzyskanie optymalnych efektów w zakresie ochrony środowiska. Wydobywanie kopalin jest przedsięwzięciem w rozumieniu art. 3 ust. 1 pkt 13 ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 247 ze zm.).

W przypadku sołectwa Paniówki, część obszaru jest położona w granicach terenu górniczego Ornontowice I, utworzonego na mocy koncesji 13/94 nadanej przez Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa dnia 21 marca 1994 r., zmienionej decyzjami: z dnia 19 sierpnia 1994 r., z dnia 17 grudnia 1996 r., z dnia 23 lutego 1998 r. oraz z dnia 19 grudnia 2001 r. Koncesja 13/94 miała wygasnąć dnia 31 grudnia 2019 r., jednakże decyzją Ministra Środowiska z dnia 21 grudnia 2018 r. jej ważność została przedłużona do końca 2043 r., bez wydania wcześniejszej decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach realizacji przedsięwzięcia.

Wójt wyjaśnił, że zgodnie z pkt 5 lit. c koncesji, Kopalnia Węgla Kamiennego "Budryk" jest zobowiązana do wydobywania kopalin w sposób zgodny z wymaganiami ochrony środowiska określonymi w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego oraz nie naruszający określonego tym planem przeznaczenia Wskazał, że wobec powyższego Rada Gminy Gierałtowice uważa kwestionowane zapisy za niezbędne do wypełnienia nałożonych na nią obowiązków, wynikających z art. 104 ust. 4 upgg, art. 71 ust. 2 pkt 2 oraz art. 72 ust. 1 upoś., w związku z art. 15 ust. 1 upzp. Wyjaśnił również kwestie związane z oznaczeniem terenu tekście planu.

Wojewoda odwołał 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 i stwierdził, że to etap sporządzenia projektu zagospodarowania złoża jest etapem wskazującym, na jakich warunkach będzie możliwa eksploatacja złoża. Art. 15 ust. 9 upzp upoważnia 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 Wojewody zapis § 7 ust. 2 pkt 2 lit.a-c uchwały należy uznać za wykraczający poza kompetencje rady gminy wynikające z art. 15 ust. 2 pkt 7 i pkt 9 upzp, a tym samym istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego.

W podsumowaniu Wojewoda stwierdził, iż istotne naruszenie zasad sporządzania planu oraz istotne naruszenie trybu, a także naruszenie właściwości organu powoduje w myśl art. 28 upzp nieważność uchwały gminy w całości lub w części.

Wyjaśnił dalej, że w treści uchwały zawarto jedynie ustalenia dla terenów o symbolach 1WS do 21WS i dla nich określono zasady zagospodarowania. Pomimo takiego samego przeznaczenia terenów 23-25WS ich zasady zagospodarowania mogą być jednak odmienne, a to nie może pozostawać w sferze domysłów. Bez względu jednak na przyczynę naruszony został art. 20 ust. 1 upzp., a także § 8 pkt 2 rozporządzenia. Wojewoda zauważył, że stwierdzenie nieważności planu miejscowego części graficznej planu miejscowego, dotyczące terenów o symbolach 23WS - 25WS, a także terenu bez oznaczenia literowego i cyfrowego, a położonego na północ od terenu 31M,U - doprowadzi do spójności części tekstowej z częścią graficzną planu jak tego wymaga art. 20 ust. 1 upzp., a także § 8 pkt 2 rozporządzenia. Zaznaczył, że przepisy art. 28 upzp jednoznacznie wskazują, iż istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, istotne naruszenie trybu, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały gminy w części.

Po wyeliminowaniu wymienionego naruszenia kwestionowana uchwała Rady Gminy Gierałtowice z dnia 6 października 2021 r. w sprawie miejscowego planu

zagospodarowania przestrzennego dla obszaru sołectwa Paniówki - Etap I, może funkcjonować w obrocie prawnym, a zatem, stwierdzenie nieważności uchwały jedynie w części określonej w sentencji rozstrzygnięcia nadzorczego, jest uzasadnione.

W skardze do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach na rozstrzygnięcie nadzorcze w części dotyczącej stwierdzenia nieważności postanowień § 7 ust. 2 pkt 2 uchwały Gmina Gierałtowice zarzuciła naruszenie przepisów prawa materialnego tj. przepisu art. 108 ust. 2 pkt 2 lit b, f, g, h upgg, poprzez błędne uznanie, że postanowienia § 7 ust. 2 pkt 2 uchwały Rady Gminy Gierałtowice z dnia 6 października 2021 r. naruszają ww. przepis poprzez przekroczenie uprawnień i ustanowienie wymogów, które regulowane są przez plan ruchu zakładu górniczego. Wniosła o uchylenie rozstrzygnięcia nadzorczego w części dotyczącej nieważności postanowień § 7 ust. 2 pkt 2 uchwały oraz zasądzenie na rzecz skarżącej kosztów postępowania, w tym kosztów zastępstwa radcowskiego według norm przepisanych. Wskazała m.in., iż w miejscowych planach obejmujących obszary występowania złóż należy, w oparciu 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. Gmina zaakcentowała, że działalność przedsiębiorstw górniczych będących kolejnymi właścicielami koncesji nie została nigdy poddana ocenie oddziaływania na środowisko. Postępowanie w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach realizacji przedsięwzięcia prowadzone w oparciu o Raport oddziaływania na środowisko dla przedsięwzięcia p.n Wydobywane węgla i metanu, jako kopaliny towarzyszącej ze złoża węgla kamiennego „Budryk” sporządzony na potrzeby uzyskania nowej koncesji w lipcu 2017 r. nie zakończyło się, lecz informacje zawarte w raporcie stanowią potwierdzenie zasadności polityki przestrzennej gminy określonej w Studium uwarunkowań i kierunków

zagospodarowania przestrzennego gminy Gierałtówice, przyjętym uchwałą nr XXXIX/268/17 z dnia 12 grudnia 2017 r. stanowiło podstawę przyjęcia regulacji § 7 ust. 2 pkt 2. Zdaniem Gminy kwestionowane zapisy za niezbędne do wypełnienia nałożonych na nią obowiązków wynikających z art. 104 ust.4 upgg, art., 71 ust. 2 pkt 2 oraz art. 72 ust.1 upoś, w związku z art. 15 ust.1 upzp.

W odpowiedzi na skargę Wojewoda wniósł o jej oddalenie. W uzasadnieniu stwierdził, że argumenty zawarte w skardze odnoszą się do § 7 ust. 1, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9 uchwały, których to zapisów Wojewoda nie kwestionuje. Podniesiona w skardze zgodność planu miejscowego z ustaleniami Studium uwarunkowań jest zapewniona nawet w sytuacji stwierdzenia nieważności § 7 ust. 2 pkt 2 uchwały

W piśmie z dnia 17 lutego 2022 r. skarżąca Gmina reprezentowana przez pełnomocnika 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. Stwierdziła dalej, że udział Gminy w procedurze zatwierdzania planu ruchu górniczego jest iluzoryczny, gdyż opinie organu wykonawczego gminy nie są wystarczająco uwzględniane przez organ koncesyjny. Dalej zauważyła, że przewidywane dla środowiska skutki działalności określonej w koncesjach na wydobywanie kopalin poza obszarem Gminy Gierałtówice określone zostały w opracowaniach ekofizjograficznych, zgodnie z art. 104 ust. 5 upgg.

Zdaniem Gminy plany ruchu zakładów górniczych nie wprowadzają wystarczających regulacji w zakresie ochrony środowiska. Konieczna zatem stała się interwencja uchwałodawcza Rady Gminy mieszcząca się w granicach delegacji ustawowej. Postanowienia kwestionowanego § 7 ust. 2 pkt 2 uchwały nie stanowią, jak twierdzi Wojewoda, projektowania sposobu eksploatacji. W ocenie Gminy, określone w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego warunki korzystania z terenu górniczego zostały zatem przygotowane w granicach uprawnienia przysługującego gminie na podstawie art. 104 ust. 1 - 5 upgg. Na rozprawie w dniu 3 lutego 2022 r. pełnomocnik skarżącej Gminy podtrzymała skargę i zawartą w niej argumentację.

Na rozprawie pełnomocnik skarżącej podtrzymał skargę i argumenty zawarte w piśmie z dnia 17 lutego 2022 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach zważył, co następuje:

Skarga nie zasługuje na uwzględnienie.

Przepis art. 1 § 1 i 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. z 2021 r., poz. 137) stanowi, iż sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości przez kontrolę działalności administracji publicznej, przy czym kontrola ta sprawowana jest pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej. W świetle powołanego wyżej przepisu Wojewódzki Sąd Administracyjny w zakresie swojej właściwości ocenia zaskarżony akt administracyjny z punktu widzenia jego zgodności z prawem materialnym i przepisami postępowania administracyjnego, według stanu faktycznego i prawnego obowiązującego w dacie jego wydania. Stosownie do treści art. 3 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2022 r., poz. 329, -dalej „p.p.s.a.”), sądy administracyjne sprawują kontrolę działalności administracji publicznej i stosują środki określone w ustawie, nie będąc przy tym związanymi granicami skargi, z zastrzeżeniem art. 57a p.p.s.a.

Ponadto, stosownie do art. 134 § 1 p.p.s.a, 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 wskardze. Legalność aktów nadzoru nad działalnością organów jednostek terytorialnego badana jest tak pod względem formalnym, jak i materialnoprawnym. Zgodnie z art. 148 p.p.s.a. 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 u.s.g., 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 13 października 2021 r. przedmiotowej uchwały Rady Gminy Gierałtówice z dnia 6 października 2021 r., kwestionowane rozstrzygnięcie Wojewody Śląskiego wydane zostało w ustawowym terminie.

Zasadnie organ nadzoru dopatrzył się podstawy prawnej do stwierdzenia nieważności we wskazanej zaskarżonej części -tj. § 7 ust. 2 pkt 2 uchwały nr XL/289/2021 Rady Gminy Gierałtówice z dnia 6 października 2021 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszaru sołectwa Paniówki- 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 u.s.g., 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 upzp 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 upzp 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 uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszaru sołectwa Paniówki- 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 Wojewodę zapisy uchwały nie stanowią bowiem o sposobie zagospodarowania i zasadach zabudowy, a w istocie odnoszą się do

warunków i sposobu eksploatacji złóż. Zasadnie Wojewoda 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 kopaliny 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 upzp. Gmina może stanowić akty prawa miejscowego tylko w granicach upoważnienia ustawowego (art. 40 ust. 1 u.s.g.).

W powyższym kontekście podnieść należy, że ustawodawca dał organowi wykonawczemu gminy możliwość uzgodnienia udzielenia koncesji na wydobywanie kopaliny (art. 23 ust. 2a upgg) 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. upos. 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 górnictwem 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 upgg plan ruchu zakładu górnictwa 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 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 planu 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 górniczego 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 Wojewody, iż zagwarantowanie koniecznej zgodności planu miejscowego z ustaleniami Studium jest w przypadku wyeliminowania § 7 ust. 2 pkt 2 uchwały, a zasady ochrony złóż kopalin oraz zasady ochrony środowiska dotyczące przedsięwzięć obejmujących eksploatację złóż kopalin 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 upgg, a co powinien określać plan zagospodarowania przestrzennego obszaru górniczego określa art. 104 ust. 5 tej ustawy, to należy podzielić w tym zakresie stanowisko Wojewody, (uwzględniając fakt utworzenia terenu górniczego Ornontowice I na podstawie przepisów dekretu z dnia 6 maja 1953 r. Prawo górnictwa na mocy koncesji 13/94 nadanej przez Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa w dniu 21 marca 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 Wojewody, 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 upzp. Sąd w składzie orzekającym podzielił tym samym stanowisko wyrażone w wyroku tego Sądu z dnia 14 lutego 2022 r. w sprawie o sygn. akt II SA/GI 1520/21.

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

Mając na względzie powyższe, Sąd na podstawie art. 151 p.p.s.a. skargę oddalił.



Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem
SEKRETARZ SĄDOWY
Dariusz Szczerkowski