

Wojewódzki Sąd Administracyjny
w Gliwicach
44-100 Gliwice, ul. Wyszyńskiego 2
WYDZIAŁ II
tel. (32) 238-98-30

Dnia **20 maja 2022 r.**
Sygn. akt II SA/GI 141/22

W odpowiedzi należy podać
sygnaturę akt Sądu

**Radca prawny Natalia Krupa
Puchała Wróbel Krupa Polifke
Kancelaria Radców Prawnych Sp.p.
ul. O. Jana Siemińskiego 33/2
44-100 Gliwice**

DORĘCZENIE ODPISU WYROKU

W wykonaniu zarządzenia Sędziego z dnia 4 maja 2022 r. sekretariat Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach doręcza Pani – jako Pełnomocnikowi skarżącej – odpis wyroku z dnia 13 kwietnia 2022 r. wraz z uzasadnieniem.

SPECIALISTA

Magdalena Pochopin



WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 13 kwietnia 2022 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach
w składzie następującym:

Przewodniczący	Sędzia WSA Grzegorz Dobrowolski
Sędziowie	Sędzia WSA Krzysztof Nowak Sędzia WSA Artur Żurawik (spr.)
Protokolant	specjalista Magdalena Pochopin

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 13 kwietnia 2022 r.
sprawy ze skargi Gminy Gierałtowice
na rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Śląskiego
z dnia 1 grudnia 2021 r. nr IFIII.4131.1.58.2021
w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego

oddala skargę.



oryginał właściwie podpisany
zgodność z oryginałem

SPECJALISTA

Magdalena Pochopin

UZASADNIENIE

Wojewoda Śląski rozstrzygnięciem nadzorczym z dnia 1 grudnia 2021 r., nr IFIII.4131.1.58.2021, działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (obecnie j.t. Dz. U. z 2022 r., poz. 559 z późn. zm. – dalej u.s.g.) oraz art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (obecnie j.t. Dz. U. z 2022 r., poz. 503 z późn. zm. – dalej u.p.z.p.) stwierdził nieważność uchwały Nr XLI/291/2021 Rady Gminy Gierałtowiec z dnia 27 października 2021 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszaru sołectwa Chudów (Dz. Urz. Woj. Śl. z 2021 r., poz. 6939 – dalej m.p.z.p.), w następującej części: 1) § 7 ust. 2 pkt 2; 2) § 27 ust. 2 pkt 2 w zakresie określenia: oznaczoną graficznie na rysunku planu.

W uzasadnieniu organ podał m. in., że ustalenia dotyczące warunków, jakie ma spełnić przedsiębiorca planując eksploatację złoża, mogą być nakładane przez właściwe organy nadzoru górniczego w drodze decyzji, a nie przez radę gminy w drodze uchwały w sprawie planu miejscowego. To etap sporządzania projektu zagospodarowania złoża, a następnie plan ruchu zakładu górniczego, jest tym dokumentem, który decyduje o warunkach eksploatacji złoża. Plan ruchu opiniowany jest przez wójta według kryterium braku naruszeń przeznaczenia lub sposobu korzystania z nieruchomości, a opinia dołączana jest do wniosku o zatwierdzenie planu ruchu. Tak więc art. 15 ust. 2 pkt 9 u.p.z.p. upoważnia radę gminy do wprowadzania szczególnych warunków zagospodarowania terenów oraz ograniczeń w ich użytkowaniu, co do których gmina posiada informacje o możliwych negatywnych skutkach wynikających z planowanej eksploatacji lecz projektowanie szczegółów sposobu eksploatacji zarezerwowane zostało właściwym organom nadzoru górniczego. Zatem 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 u.p.z.p., a tym samym za istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego.

Gmina Gierałtowiec, reprezentowana przez pełnomocnika, złożyła skargę na powyższe rozstrzygnięcie nadzorcze, zaskarżając je w części dotyczącej stwierdzenia nieważności postanowień § 7 ust. 2 pkt 2 uchwały. Wniesiono o

uchylenie w tej części zaskarżonego aktu nadzoru oraz o obciążenie Wojewody Śląskiego kosztami postępowania w sprawie.

Podano m. in., że Wojewoda Śląski naruszył art. 108 ust. 2 pkt 2 lit. b, f, g, h ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. – Prawo geologiczne i górnicze (j.t. Dz. U. z 2021 r., poz. 1420 ze zm. – dalej p.g.g.), poprzez błędne uznanie, że postanowienia § 7 ust. 2 pkt 2 uchwały Rady Gminy naruszają ww. przepis, a to poprzez przekroczenie uprawnień i ustanowienie wymogów, które regulowane są przez plan ruchu zakładu górniczego. Plan zagospodarowania przestrzennego musi być zgodny z zapisami studium oraz przepisami odrębnymi, odnoszącymi się do obszaru objętego planem. Na terenie Gminy Gierałtowice obowiązuje Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Gierałtowice, uchwalone uchwałą Rady Gminy Gierałtowice nr XXXIX/268/2017 z dnia 12 grudnia 2017 roku. Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Gierałtowice w postanowieniach dotyczących zasad ochrony złóż kopalin oraz zasad ochrony środowiska, dotyczących przedsięwzięć obejmujących eksploatację złóż kopalin, ustanowiło szereg wymogów w tym zakresie. Tym samym Studium stanowiło podstawę przyjęcia postanowień § 7 ust 2 pkt 2 uchwały. Zgodnie z treścią art. 104 ust. 5 p.g.g. plan zagospodarowania przestrzennego terenu górniczego może w szczególności określić 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. Określenie takich obiektów lub obszarów nie skutkuje więc zakazem eksploatacji, natomiast zobowiązuje do prowadzenia wydobywania w sposób zapewniający należyłą ochronę wskazanych obszarów lub obiektów. Opracowanie ekofizjograficzne, będące podstawą przyjęcia postanowień § 7 ust. 2 uchwały wykazało, że zarówno dotychczasowe skutki dla środowiska wynikłe z eksploatacji węgla, jak skutki przewidywane, w związku z zamierzoną kontynuacją działalności górniczej, są więcej niż istotne. Plany ruchu zakładów górniczych wprowadzają niewystarczające regulacje, które nie zapewniają bezpieczeństwa powszechnego, ochrony elementów środowiska, ochrony obiektów budowlanych, ani też zapobiegania szkodom i ich naprawy.

W odpowiedzi na skargę Wojewoda Śląski wniósł o jej oddalenie, podtrzymując w całości stanowisko przedstawione w zaskarżonym rozstrzygnięciu nadzorczym. Podano, że argumenty zawarte w skardze bardziej odnoszą się do § 7 ust. 2 pkt 1, 3-9 uchwały, których to zapisów organ nadzoru nie kwestionuje, niż do ustaleń zawartych w § 7 ust. 2 pkt 2.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach zważył, co następuje:

Zgodnie z przepisem art. 1 § 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (j.t. Dz. U. z 2021 r. poz. 137 ze zm.) 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 (j.t. Dz. U. z 2022 r., poz. 329 ze zm. – dalej p.p.s.a.), 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. Legalność aktów nadzoru nad działalnością organów jednostek samorządu terytorialnego badana jest tak pod względem formalnym, jak i materialnoprawnym.

Skarga jest niezasadna, a rozstrzygnięcie Wojewody prawidłowe.

Podstawę prawną zakwestionowanej w postępowaniu sądowoadministracyjnym czynności nadzorczej 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, w szczególności zostało ono wydane w terminie. Nadto skarga została poparta uchwałą o jej wniesieniu, w rozumieniu art. 98 ust. 3 u.s.g.

Powinnością Sądu było zatem ustalenie, czy Wojewoda w sposób zgodny z prawem skorzystał z przyznanej kompetencji nadzorczej, a tym samym, czy prawidłowo zakwestionował legalność kontrolowanej uchwały.

W ocenie Sądu, 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 u.s.g. W wyroku NSA z dnia 17 lutego 2016 r., II FSK 3595/13, stwierdzono, 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.”

Dodatkowo wskazać należy, że przy interpretacji przepisów art. 87 ust. 2 i art. 94 Konstytucji, odnoszących się do źródeł prawa, należy mieć na uwadze takie zasady przyjęte w polskim systemie prawnym jak: zakaz domniemywania kompetencji prawodawczych oraz zakaz wykładni rozszerzającej kompetencje prawodawcze. Z zagadnieniem tym wiąże się również zakaz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii. Jednocześnie, wystąpienie jakichkolwiek wątpliwości co do istnienia określonej kompetencji powinno być równoznaczne ze stwierdzeniem braku tej kompetencji. W stosunku do organów administracji publicznej nie stosuje się bowiem zasady, zgodnie z którą to, co nie jest zakazane, jest dozwolone. Przeciwnie, dozwolone jest tylko to, co znajduje wyraźną podstawę prawną (art. 7 Konstytucji).

W świetle kwestionowanego § 7 ust. 2 pkt 2 m.p.z.p. planując eksploatację należy:

- a) ograniczać zmiany ukształtowania terenu i stosunków wodnych, minimalizując zagrożenia związane z zakłóceniem lub brakiem grawitacyjnego spływu wód

oraz aby nie dopuścić do rozszerzania się istniejących i powstawania nowych zalewisk, depresji, terenów podtopionych i powiększania się powierzchni terenów zdewastowanych,

- b) 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, a w szczególności jej utraty,
- c) zapewnić utrzymanie zwierciadła wód gruntowych naturalnie lub sztucznie poniżej poziomu posadowienia budynków;

Organ uchwałodawczy powołuje się na treść art. 104 p.g.g. Jest to przepis wprowadzający daleko idące skutki prawne, zwłaszcza w kontekście art. 213 p.g.g., mówiącym, że (jedynie) „Do czasu uchwalenia planu, o którym mowa w art. 104 ust. 2, pozostają w mocy decyzje o ustanowieniu filarów ochronnych oraz zezwolenia na eksploatację w granicach tych filarów, wydane na podstawie dotychczasowych przepisów.” Art. 104 ust. 2 p.g.g. mówi o „zamierzonej działalności określonej w koncesji”, mówi o sytuacji, kiedy to „przewiduje się istotne skutki dla środowiska”. Z kolei ust. 3 tego przepisu wskazuje na „przewidywane dla środowiska skutki działalności określonej w koncesji”. W niniejszej sprawie działalność taka jest już natomiast wykonywana od wielu lat, a nie dopiero „zamierzona”. Nawet jednak i w przypadkach, których dotyczy art. 104 p.g.g. plan ma zapewniać m. in. „wykonanie działalności określonej w koncesji”, a nie ingerować w jej treść, czy uniemożliwiać jej realizację. Przez to wszystko 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.

W praktyce mamy zatem do czynienia z kolizją interesów Skarbu Państwa i jednostki samorządu terytorialnego w związku z działalnością uchwałodawczą, która w pewnym zakresie, poprzez miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, wpływa na sytuację podmiotu prowadzącego koncesjonowaną działalność górniczą, determinując jej zakres i sposób prowadzenia. Jednocześnie żaden przepis prawa powszechnie obowiązującego, kompetencyjnego, nie zezwala w niniejszej sytuacji

organowi uchwałodawczemu gminy na decydowanie o ograniczeniu, bądź wyłączeniu eksploatacji górniczej, np. w zakresie przekraczającym określone normy, czy parametry.

Art. 15 ust. 2 pkt 7 u.p.z.p. wskazuje, 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 pkt 9 tej samej regulacji stwierdza, że określa się tam również szczególne warunki zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu, w tym zakaz zabudowy. Z kolei art. 15 ust. 2 pkt 3 u.p.z.p. nakazuje w planie miejscowym określić zasady ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu.

Nie są to zatem przepisy precyzyjne. Raczej mają charakter ogólny, kierunkowy. Dlatego nie mogą być odczytywane w oderwaniu od przepisów innych ustaw, w tym ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. – Prawo geologiczne i górnicze oraz jego zasad. Z podobnych względów nie mógł mieć tu decydującego znaczenia akt wykonawczy (obecnie archiwalny), jakim było rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Zawierał on pewne regulacje odnoszące się do terenów górniczych (np. §7 pkt 6), choć również dość ogólne.

W tego rodzaju sytuacjach powstaje więc problem zakresu kompetencji poszczególnych organów (samorządowych i koncesyjnych), który rodzi się na gruncie konfliktu różnych wartości i interesów: 1) o charakterze lokalnym (związanych z funkcjonowaniem wspólnoty gminnej na obszarze objętym planem) oraz 2) o charakterze ogólnokrajowym.

A. Lipiński wskazuje słusznie, że „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. (...) 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). Są to słowa szczególnie istotne obecnie, w dobie międzynarodowych konfliktów zbrojnych i handlowych. 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 rzutuujący na właściwość rzeczową organów administracji, czy też zakazu wydobywania kopalin w sposób »mogący powodować deformacje terenu« (co w istocie oznacza całkowity zakaz wydobywania kopalin)”. Autor ten wskazuje jednocześnie, że nigdy nie można wykluczyć powstania takich deformacji, w tym również nieszkodliwych (tamże, s. 129 – 130, przypis 23).

W wyroku NSA z 20 maja 2015 r., sygn. II OSK 394/15, zwrócono 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, który stwierdza, że 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. NSA stwierdza, że przywołanie ww. przepisu rozporządzenia potwierdza tylko pogląd, iż 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. 22-26 p.g.g. Dodano,

że „Samo zaś ustalenie, że złoża kopaliny istnieje, nie daje jeszcze podstaw do kształtowania warunków związanych z przestrzenią rozciągającą się na powierzchni ziemi (...).”

Niewątpliwie nie ma eksploatacji podziemnej bez wpływu na powierzchnię terenu. Nie jest jednak rolą organu uchwałodawczego gminy na etapie przygotowywania i uchwalania planu miejscowego podejmowanie decyzji należących do kompetencji organu koncesyjnego. W tym kontekście należy odczytywać treść art. 15 ust. 2 pkt 3, 7 i 9 u.p.z.p. Gmina może stanowić akty prawa miejscowego tylko w granicach upoważnienia ustawowego i nie może dokonywać wykładni przepisów w sposób pomijający inne uregulowania oraz zasady.

W szczególności istotna tu będzie funkcjonująca na gruncie ustawy – Prawo geologiczne i górnicze zasada racjonalnej gospodarki złożem kopaliny, obejmującą m. in. nakaz kompleksowego i racjonalnego wykorzystania kopaliny głównej i kopaliny towarzyszących (np. art. 26 ust. 3 i 5, art. 29 ust. 1 p.g.g.). Są to bowiem tzw. złoża nieodnawialne, występujące tylko i wyłącznie w określonych miejscach, a zatem, jako dobro wspólne, powinny być wykorzystane w sposób maksymalnie efektywny, dla zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego kraju oraz interesów przyszłych pokoleń.

Wyrazem realizacji zasady racjonalnej gospodarki złożem kopaliny jest art. 144 ust. 1 p.g.g., zgodnie z którym właściciel nie może sprzeciwić się zagrożeniom spowodowanym ruchem zakładu górniczego, który jest prowadzony zgodnie z ustawą. Może on jednak żądać naprawienia wyrządzonej tym ruchem szkody, na zasadach określonych ustawą. Jasno z tego przepisu wynika, że nawet legalna działalność zakładu górniczego może powodować szkody na powierzchni i formą rozliczenia jest tu odszkodowanie. Organ uchwałodawczy gminy jednocześnie nie może modyfikować zasad i reguł określonych w akcie wyższego rzędu.

Zatem to organ koncesyjny, także gdy przedłuży koncesję na dalszy okres lub ją zmienia (art. 34 p.g.g.), dokonuje konkretnych ustaleń dotyczących sposobu eksploatacji złoża, także w zakresie ochrony środowiska (art. 30 ust. 1 pkt 2, ust. 2 p.g.g.). Niespełnienie warunków prawnych skutkuje odmową wydania koncesji (art. 29 ust. 1 – 3 p.g.g.).

W wyroku WSA w Gliwicach z dnia 31 maja 2012 r., sygn. II SA/GI 363/12, stwierdza się również zasadnie, że podstawy prawnej do wprowadzenia w planie miejscowym ograniczeń dla przyszłej eksploatacji górniczej nie można upatrywać w treści art. 71 ust. 2 pkt 2 i art. 72 ust. 2 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (obecnie j.t. Dz. U. z 2021 r., poz. 1973 ze zm.). Nie chodzi bowiem o warunki realizacji przedsięwzięć umożliwiających uzyskanie optymalnych efektów w zakresie ochrony środowiska. Co więcej, jak dalej twierdzi Sąd, przepis art. 72 ust. 1 pkt 2 tej ustawy nakazuje uwzględnienie w planie miejscowym obszarów występowania złóż kopalin oraz obecnych i przyszłych potrzeb eksploatacji tych złóż, zaś wymagania dotyczące prowadzenia eksploatacji określa projekt zagospodarowania złoża, stanowiący załącznik wniosku o udzielenie koncesji, które to postępowanie podlega regulacji Prawa geologicznego i górniczego. Rada gminy nie jest zatem władna w drodze aktu prawa miejscowego wprowadzać jakichkolwiek wymogów ograniczających niezasadnie, poza zakresem delegacji ustawowej, możliwość udzielenia koncesji, a jedynie przewidując jej udzielenie w przyszłości oraz uwzględniając skutki prowadzonej w przeszłości eksploatacji górniczej, może wprowadzić szczególne warunki zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu, w tym zakaz zabudowy.

Nie może mieć znaczenia przesądzającego fakt, że projekt zagospodarowania złoża zawiera warunki eksploatacji określone przez samego przedsiębiorcę. Organ koncesyjny, mając na uwadze szereg różnych przesłanek ustawowych decyduje o możliwości udzielenia koncesji i wskazuje na warunki wykonywania działalności wydobywczej. Może również odmówić udzielenia koncesji.

Nadto, art. 108 ust. 2 pkt 2 p.g.g. wskazuje, że plan ruchu zakładu górniczego określa m. in. szczegółowe przedsięwzięcia, które są niezbędne, by zapewnić bezpieczeństwo powszechne, ochronę elementów środowiska, ochronę obiektów budowlanych oraz zapobieganie szkodom i naprawę szkód. Musi zatem uwzględniać te elementy, które zawarto w kwestionowanym zapisie § 7 ust. 2 pkt 2 uchwały. To plan ruchu zakładu górniczego, sporządzony m. in. z uwzględnieniem warunków określonych w koncesji i w projekcie zagospodarowania złoża (art. 108 ust. 3 p.g.g.) polega opiniowaniu przez wójta (burmistrza, prezydenta) pod względem nienaruszenia przez zamierzoną działalność przeznaczenia lub sposobu korzystania

z nieruchomości (art. 108 ust. 6b p.g.g.). Tak więc organowi gminy zapewniono możliwość wpływania na ustalenia zawarte w planie ruchu zakładu górniczego, zatwierdzanego decyzją przez organ nadzoru górniczego.

W tym kontekście należy uznać zasadność stanowiska Wojewody. Zakwestionowana regulacja ww. uchwały wprowadza więc zakaz takiej działalności gospodarczej, która przekracza wskazane tam wymogi i parametry, nawet jeśli wykonywana jest na podstawie koncesji. Dodatkowo, wprowadzono m. in. obowiązek dostosowania wpływów eksploatacji górniczej do stanu technicznego obiektów budowlanych, co w praktyce będzie niemożliwe. Do oceny stanu technicznego budynków powołane są organy nadzoru budowlanego, a nie przedsiębiorca górniczy, który nie ma nawet środków prawnych, by dokonać w tym celu np. oględzin cudzych nieruchomości i wydać stosowną ocenę. Na tym samym obszarze mogą nadto występować obiekty o różnym stanie technicznym i nie jest możliwe dostosowywanie planowanego odkształcenia terenu do każdego z nich.

Kwestionowana regulacja m.p.z.p. prowadzi w istocie do braku możliwości dalszego prowadzenia eksploatacji i naruszenia zasady racjonalnego wykorzystania złóż kopalin.

Podsumowując, choć zakwestionowana uchwała nie wprowadza zakazu realizacji przedsięwzięć znacząco oddziałujących na środowisko, polegających na wydobywaniu kopaliny ze złoża (§ 7 ust. 1 pkt 3 uchwały), to zawarte w niej zakazy i ograniczenia prowadzą do faktycznego uniemożliwienia dalszego prowadzenia działalności wydobywczej. Będzie miało to znaczenie w przypadku np. chęci zmiany koncesji w odpowiednim zakresie. 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.

Zgodnie z art. 28 ust. 1 u.p.z.p. istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego lub trybu jego sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub w części.

Mając na uwadze powyższe i stwierdzając, że rozstrzygnięcie Wojewody jest prawidłowe, Sąd działając na podstawie art. 151 p.p.s.a., skargę, jako niezasadną, oddalił.

Sygn. akt II SA/GI 141/22

Powołane wyżej orzecznictwo sądowo-administracyjne dostępne jest w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych, pod adresem internetowym <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>.



Na oryginalne urzędowe podpisy
za zgodność z oryginałem

SPECJALISTA

Magdalena Pochopiń

