



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 17 maja 2021 r.

Poz. 2380

WYROK NR II SA/WR 268/20 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 17 listopada 2020 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący:

Sędziowie:

Sędzia WSA Alicja Palus

Sędzia WSA Olga Białek

Sędzia WSA Gabriel Węgrzyn (spr.)

po rozpoznaniu w dniu 17 listopada 2020 r.
na posiedzeniu niejawnym w Wydziale II
sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego
na uchwałę Rady Gminy Sulików
z dnia 30 kwietnia 2018 r., nr VI/49/19

w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego zespołu parków wiatrowych Koźmin
w części władztwa planistycznego gminy Sulików

I. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w części obejmującej:

- § 12 w zakresie odnoszącym się do terenu 1-RM i do części terenu 2-RM w granicach działek ewidencyjnych o numerach: 231, 234/5, 235, 238, 239/4, 239/18 ;
- § 14 ust. 2 i 4;
- § 15 w zakresie odnoszącym się do terenu 1-EW;
- § 16;
- § 18 w zakresie odnoszącym się do terenu 1-R, 2-R oraz do części terenu 3-R w granicach działek ewidencyjnych o numerach: 94/6, 94/7, 94/3, 94/8, 94/9;
- § 22;
- § 23;
- § 24 w zakresie odnoszącym się do terenu 1-KDW oraz terenu 2-KDW;
- załącznik nr 1 w zakresie terenów: 1-RM, 1-EW, 1-E, 1-R, 2- R, 1-KDZ, 1-KDW, 2-KDW, 1-KDL, części terenu 2-RM w granicach działek ewidencyjnych o numerach: 231, 234/5, 235, 238, 239/4, 239/18 oraz części terenu 3-R w granicach działek ewidencyjnych o numerach: 94/6, 94/7, 94/3, 94/8, 94/9;

II. zasądza od Gminy Sulików na rzecz strony skarżącej kwotę 480 zł (czterysta osiemdziesiąt złotych) tytułem zwrotu kosztów postępowania.

Uzasadnienie

Skargą z 18 III 2020 r. Wojewoda Dolnośląski (dalej jako "wojewoda") wniósł o stwierdzenie nieważności uchwały nr VI.49.2019 Rady Gminy Sulików z 30 IV 2019 r. w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego zespołu parków wiatrowych Koźmin w części władztwa planistycznego gminy Sulików (obręb geodezyjny: Mała Wieś Dolna i Sulików) - dalej: „uchwały” w części obejmującej:

a) § 12 w zakresie odnoszącym się do terenu 1-RM i części terenu 2-RM objętej zasięgiem złoża węgla brunatnego „Radomierzyce” WB 733;

b) § 14 ust. 2 i 4 uchwały;

c) § 15 uchwały w zakresie odnoszącym się do terenu 1-EW;

d) § 16 uchwały;

e) § 18 uchwały w zakresie odnoszącym się do terenu 1-R oraz części terenów 2-R i 3-R objętych zasięgiem złoża węgla brunatnego „Radomierzyce” WB 733;

f) § 22 uchwały;

g) § 23 uchwały w zakresie odnoszącym się do części terenu 1-KDL objętej zasięgiem złoża węgla brunatnego „Radomierzyce” WB 733;

h) § 24 uchwały w zakresie odnoszącym się do terenu 1-KDW oraz części terenu 2-KDW objętej zasięgiem złoża węgla brunatnego „Radomierzyce” WB 733;

i) załącznika nr 1 do uchwały w zakresie terenów 1-RM, 1-EW, 1-E, 1-R, 1-KDZ i 1-KDW oraz części terenów 2-RM, 2-R, 3-R, 1-KDL i 2-KDW objętych zasięgiem złoża węgla brunatnego „Radomierzyce” WB 733;

oraz o zasądzenie kosztów postępowania.

W skardze wojewoda zarzucił, że uchwała podjęta została z naruszeniem procedury sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, poprzez niewystąpienie o opinię o projekcie planu miejscowego do ministra właściwego do spraw środowiska, jako właściwego organu administracji geologicznej w zakresie złóż węgla brunatnego, w sytuacji gdy północna część obszaru opracowania planu, obejmująca: tereny 1- RM, 1-EW, 1-E, 1-R, 1-KDZ i 1-KDW oraz części terenów 2-RM, 2-R, 3-R, 1- KDL i 2-KDW, położona jest w granicach złoża węgla brunatnego „Radomierzyce” WB 733. W konsekwencji doprowadziło to do istotnego naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego, poprzez brak ujawnienia w planie miejscowym udokumentowanego złoża węgla brunatnego. Dodatkowo wojewoda podniósł, że w zakresie § 14 ust. 2 i 4 uchwały wprowadzono ustalenia właściwe dla koncesji na poszukiwanie, rozpoznawanie, wydobywanie złóż kopalin, czym wkroczone w kompetencje organu koncesyjnego. W uzasadnieniu skargi wojewoda szeroko umotywywał zarzuty.

W odpowiedzi na skargę Rada Gminy Sulików (dalej jako „rada gminy”) wniosła o jej oddalenie. Zaznaczyła, że nieujawnienie w uchwale udokumentowanego złoża węgla brunatnego „Radomierzyce” wynika z tego, że na etapie wniosków organy właściwe do opiniowania i uzgadniania projektu uchwały nie zgłosiły wniosków w zakresie udokumentowanych złóż kopalin, a projekt uchwały został zaopiniowany i uzgodniony przez te organy bez uwag. Ponadto w obowiązującym Studium nie ujawniono złoża węgla brunatnego „Radomierzyce”. Zgodnie z prawem ustalenia studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych. Mając na uwadze powyższe, ujawnienie granic udokumentowanego złoża węgla brunatnego „Radomierzyce” byłoby niezgodne ze Studium. Co do legalności zamieszczenia w § 14 ust. 2 i 4 uchwały ustaleń dotyczących metody wydobywania oraz postępowania z nadkładem to wyznaczenie w uchwale terenu powierzchniowej eksploatacji 1-PE wynika z kierunków zagospodarowania przestrzennego określonych w Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Sulików. Teren 1-PE stanowi nieczynne wyrobisko powstałe w wyniku eksploatacji kruszywa naturalnego metodą odkrywkową, co zostało potwierdzone w ustaleniach uchwały na podstawie inwentaryzacji urbanistycznej oraz stanu faktycznego terenu stwierdzonego w czasie tej inwentaryzacji. Ustalony filar ochronny wyznaczono dla ochrony istniejącej drogi wewnętrznej 3-KDW w celu zapewnienia bezpiecznego przejazdu dla użytkowników okolicznych terenów rolniczych oraz dla operatora istniejącego parku wiatrowego.

Zarządzeniem Przewodniczącego Wydziału II z 30 X 2020 r. zdjęto sprawę z wokandy posiedzenia jawnego i skierowano sprawę na posiedzenie niejawne w trybie art. 15 zys4 ust. 3 ustawy z 2 III 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz.U. z 2020 r., poz. 1842, ze zm.).

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Skarga zasługuje na uwzględnienie.

Jak wynika z art. 28 ust. 1 ustawy z 27 III 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2020 r., poz. 293, ze zm.) – dalej „UPZP”, nieważność uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego zachodzi w przypadku istotnego naruszenia zasad sporządzania studium lub planu miejscowego, istotnego naruszenia trybu ich sporządzania, a także naruszenia właściwości organów w tym zakresie.

Tryb sporządzania planu należy rozumieć jako sekwencję czynności podejmowanych w toku procedury planistycznej, a zasady sporządzania planu jako merytoryczną jego zawartość (przyjęte w nim ustalenia). Istotne naruszenie trybu sporządzania planu następuje, gdy ustalenia planistyczne są odmienne od tych, które zostałyby podjęte, gdyby nie naruszono procedury sporządzania aktu planistycznego (wyrok NSA z 20 X 2011 r., II OSK 1593/11 – CBOSA). Natomiast naruszenie zasad to przyjęcie rozwiązań niezgodnych z normami konstytucyjnymi lub zawartymi w ustawach materialnoprawnych - które to normy wyznaczają granice wykonywania władztwa planistycznego (wyrok NSA z 11 IX 2008 r., II OSK 215/08 –CBOSA).

Kontrola postanowień zaskarżonej uchwały w tak rozumianym zakresie dała podstawy do stwierdzenia, że naruszono przepisy prawa.

Trafny jest zarzut wojewody, że w części północnej obszaru objętego granicami uchwały znajduje się udokumentowane złoż węgla brunatnego „Radomierzyce” WB 733. Złożę obejmuje wyznaczone w uchwale tereny: 1-RM, 1-EW, 1-E, 1-R, 1-KDZ i 1-KDW oraz części terenów: 2-RM, 2-R, 3-R, 1-KDL i 2-KDW. Udokumentowane jest to w bazach danych: Geoportal oraz Midas, prowadzonych przez Państwowy Instytut Geologiczny - Państwowy Instytut Badawczy. Fakt położenia części obszaru objętego uchwałą w granicach w/w złoża potwierdza również pismo Ministra Klimatu - Dyrektora Departamentu Polityki Surowcowej i Analiz z dnia 10 I 2020 r. (sygn. DSA-OZ.470.5.22.2019.PP), jako organu kierującego działem administracji rządowej właściwego w sprawach ochrony i kształtowania środowiska oraz racjonalnego wykorzystywania jego zasobów (art. 13a ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej - Dz.U. z 2019 r. poz. 945). Również informacje zamieszczone w treści prognozy oddziaływania na środowisko, znajdującej się w dokumentacji planistycznej, wskazują na położenie kwestionowanej, północnej części uchwały w granicach złoża węgla brunatnego (s. 46 prognozy oddziaływania na środowisko, mapa 5).

W myśl art. 95 ust. 1 ustawy z 9 VI 2011 r. - Prawo geologiczne i górnicze (Dz. U. z 2019 r. poz. 868) – dalej „PGG”, udokumentowane złoża kopalin oraz udokumentowane wody podziemne, w granicach projektowanych stref ochronnych ujęć oraz obszarów ochronnych zbiorników wód podziemnych, a także udokumentowane kompleksy podziemnego składowania dwutlenku węgla, w celu ich ochrony ujawnia się w studiach uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin, miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego oraz planach zagospodarowania przestrzennego województwa.

Przepis powyższy koresponduje z uregulowanym w art. 94 ust. 1 pkt 1 PGG i ciężącym na organach administracji geologicznej obowiązkiem przysyłania kopii decyzji dotyczących dokumentacji geologicznych organom wykonawczym jednostek samorządu terytorialnego, których terenów dotyczy ta dokumentacja geologiczna.

Jak słusznie stwierdził wojewoda ustawodawca nakłada na prawodawcę lokalnego obowiązek ujawnienia, a więc poinformowania o występowaniu na terenie objętym planem miejscowym udokumentowanych złóż kopalin, w tym przypadku złoża węgla brunatnego „Radomierzyce” WB 733. Uchwała nie zawiera jednak żadnej informacji w tym zakresie, czym narusza art. 95 ust. 1 PGG.

Należy przy tym zaznaczyć, że nie zwalnia rady gminy z obowiązku zastosowania się do dyspozycji art. 95 ust. 1 PGG fakt, że złożę nie jest ujawnione w Studium. Należy zaznaczyć, że ustawodawca nie uzależnia przewidzianego w art. 95 ust. 1 PGG obowiązku od treści studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. Zresztą, obowiązek ujawnienia udokumentowanych złóż kopalin rozciąga się na każdy z dokumentów planistycznych wskazanych w art. 95 ust. 1 PGG, w tym także studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy.

Jakkolwiek nie ma to już istotnego znaczenia dla zasadności skargi w wyżej opisanym zakresie Sąd podzielił również zarzut skargi wskazujący na uchybienie proceduralne, tj. naruszenie art. 17 pkt 6 lit. a tiret czwarte UPZP polegające na nieprzedłożeniu projektu uchwały do zaopiniowania właściwemu organowi administracji geologicznej. Wbrew jednak argumentacji skargi właściwym organem administracji geologicznej jest marszałek województwa a nie minister właściwy do spraw środowiska.

Niewątpliwie zgodnie z art. 17 pkt 6 lit.a tiret czwarte UPZP projekt planu miejscowego podlega zaopiniowaniu przez organ administracji geologicznej w zakresie udokumentowanych złóż kopalin i wód podziemnych. Organami administracji geologicznej są: minister właściwy do spraw środowiska, marszałkowie województw oraz starostowie (art. 156 ust. 1 PGG). Do organów tych należy podejmowanie rozstrzygnięć oraz wykonywanie innych czynności niezbędnych do przestrzegania i stosowania PGG (art. 158 pkt 1 PGG). Jak wynika z art. 161 ust. 1 PGG właściwość organów administracji geologicznej została skonstruowana na zasadzie domniemania właściwości marszałka województwa. Zasadniczo organem administracji geologicznej pierwszej instancji jest marszałek województwa, z wyjątkiem spraw zastrzeżonych dla starosty i ministra do spraw środowiska. W przypadku starosty i ministra do spraw środowiska właściwość określono poprzez enumeratywne wskazanie rodzajów spraw przypisanych tym organom (art. 161 ust. 2-4 PGG). Ani starosta, ani minister nie zostali upoważnieni do zajmowania stanowiska w przedmiocie projektów miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Z powołanego w skardze art. 161 ust. 3 pkt 1 PGG wynika, że do ministra właściwego do spraw środowiska, jako organu administracji geologicznej pierwszej instancji, należą sprawy związane z zatwierdzaniem projektów robót geologicznych oraz dokumentacjami geologicznymi, dotyczące złóż kopalin objętych własnością górnictw (w tym złoża rud metali). Projekt planu miejscowego (lub jego zmiany) nie jest jednak projektem robót geologicznych ani też dokumentacją robót geologicznych. „Projekt robót geologicznych” to dokument określający planowane roboty geologiczne, w szczególności: 1) cel zamierzonych robót oraz sposób jego osiągnięcia; 2) rodzaj dokumentacji geologicznej mającej powstać w wyniku robót geologicznych; 3) harmonogram robót geologicznych; 4) przestrzeń, w obrębie której mają być wykonywane roboty geologiczne; 5) przedsięwzięcia konieczne ze względu na ochronę środowiska, w tym wód podziemnych, sposób likwidacji wyrobisk, otworów wiertniczych, rekultywacji gruntów, a także czynności mające na celu zapobieżenie szkodom powstałym wskutek wykonywania zamierzonych robót (art. 79 ust. 2 PGG). „Dokumentacja geologiczna” – stosownie do art. 88 ust. 1 PGG – określa wyniki prac geologicznych, ich interpretację, określenie stopnia osiągnięcia zamierzonego celu oraz uzasadnienie. Rodzaje dokumentacji geologicznej wymienione zostały w art. 88 ust. 2 PGG.

W związku z powyższym nie można podzielić poglądu wojewody, jakoby organem właściwym do opiniowania projektu planu miejscowego przewidującego udokumentowane złoża węgla brunatnego był minister właściwy do spraw środowiska. Bez znaczenia jest przy tym kwestia wewnętrznej organizacji urzędu ministra czy też jego praktyka w zakresie wydawania opinii. Podstawą ingerencji w samodzielność jednostki samorządu terytorialnego mogą być wyłącznie przepisy prawa, a nie praktyka organów naczelnych.

Organem ustawowo właściwym do zaopiniowania skarżonej uchwały na podstawie art. 17 pkt 6 lit.a tiret czwarte UPZP był marszałek województwa dolnośląskiego i taki też organ powinien otrzymać projekt kwestionowanej uchwały celem zaopiniowania. Tymczasem w toku procedury planistycznej projekt uchwały przedłożono do zaopiniowania Staroście Zgorzeleckiemu jako organowi administracji geologicznej. W takich warunkach nie może stanowić usprawiedliwienia podnoszony przez radę gminy argument, że organy właściwe do opiniowania i uzgadniania projektu uchwały nie zgłosiły wniosków w zakresie udokumentowanych złóż kopalin. Dla ustawowego obowiązku ujawnienia złoża w planie miejscowym nie ma zresztą istotnego znaczenia stanowisko jakiegokolwiek organu opiniującego. Informacja o występowaniu udokumentowanego złoża ma w obecnych uwarunkowaniach informacyjnych charakter powszechnie dostępny, a nadto w przypadku gminy powinna wiązać się z otrzymaną na podstawie art. 94 ust. 1 pkt 1 PGG decyzją zatwierdzającą dokumentację geologiczną.

Co do kwestionowanego w skardze § 14 ust. 2 i 4 uchwały to stanowi on, że dla terenu 1-PE ustala się eksploatację surowców mineralnych metodą odkrywkową, zaś w odniesieniu do nadkładu powstałego w wyniku eksploatacji powierzchniowej ustala się: 1) składowanie nadkładu na terenie eksploatacji powierzchniowej; 2) wykorzystanie nadkładu do celów rekultywacji terenu eksploatacji powierzchniowej.

Trafne jest stanowisko wojewody, że tego rodzaju ustalenia wykraczają poza zakres upoważnienia wynikającego z art. 15 ust. 2 i 3 UPZP. Żaden ze wskazanych w powołanym przepisie obowiązkowych i fakultatywnych ustaleń planu miejscowego nie odnosi się do sposobu prowadzenia działalności gospodarczej na terenie o określonym przeznaczeniu, w tym także działalności w zakresie eksploatacji kopalin. Sposób prowadzenia tej działalności może być ustalony w decyzji zezwalającej na jej prowadzenie, tj. koncesji uregulowanej w przepisach PGG. Zgodnie z art. 30 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 PGG, koncesja określa rodzaj i sposób wykonywania zamierzonej działalności. Koncesja może również określać inne wymagania dotyczące wykonywania działalności objętej koncesją, w szczególności w zakresie bezpieczeństwa publicznego i ochrony środowiska. Jak zasadnie argumentował wojewoda, nie należy do kompetencji organów

planistycznych zamieszczanie w planie miejscowym, jako akcie prawa miejscowego, regulacji skierowanych do podmiotów - stron postępowania administracyjnego w sprawie udzielenia koncesji na poszukiwanie, rozpoznawanie i wydobywanie kopalin ze złóż. Stanowi to wkroczenie w kompetencje tych organów, wskazanych przez ustawodawcę w art. 22 PGG, oraz przekroczenie zakresu władztwa planistycznego.

Powyższej oceny nie zmienia argumentacja przedstawiona przez radę gminy w odpowiedzi na skargę. Należy zaznaczyć, że wojewoda nie kwestionował przeznaczenia terenu na cele eksploatacji powierzchniowej (symbol 1-PE), ani też wprowadzonego w § 14 ust. 5 uchwały filaru ochronnego dla drogi. Argumentacja zawarta w odpowiedzi na skargę w istocie rozmija się z zarzutami skargi.

Mając powyższe na względzie Sąd orzekł na zasadzie art. 147 § 1 ustawy z 30 VIII 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2019 r. poz. 2325, z późn. zm.) - dalej "ppsa". Z uwagi na rodzaj i charakter naruszenia prawa taki zakres interwencji był niezbędny do usunięcia skutków opisanego naruszenia, a zarazem do zapewnienia skuteczności kontroli sądowoadministracyjnej. Sąd zaznacza, że jakkolwiek wojewoda wnosił o stwierdzenie nieważności uchwały w części północnej w zakresie pokrywającym się z linią udokumentowanego złoża, to jednak Sąd nie jest związany wnioskami skargi (art. 134 § 1 ppsa). W ocenie Sądu zakres wymaganej eliminacji uchwały powinien obejmować całe działki geodezyjne, w obrębie których występuje nieujawnione udokumentowane złożo. Kryterium działki geodezyjnej jest jednoznaczne i czytelne dla odbiorcy aktu normatywnego nie budząc wątpliwości co do przestrzennego zakresu unieważnienia uchwały.

O kosztach postępowania Sąd orzekł na podstawie art. 200 ppsa, zasądzając na rzecz wojewody kwotę 480 zł tytułem należnego wynagrodzenia profesjonalnego pełnomocnika. Wynagrodzenie pełnomocnika zostało ustalone w oparciu o § 14 ust. 1 pkt 1 lit. c rozporządzenia Ministra z dnia 22 X 2015 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych (Dz. U. z 2018 r. poz. 265).