



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 9 sierpnia 2016 r.

Poz. 3858

WYROK NR II SA/WR 753/15 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 11 lutego 2016 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący:

Sędzia WSA Olga Białek (spr.)

Sędziowie:

Sędzia NSA Andrzej Wawrzyniak

Sędzia NSA Zygmunt Wiśniewski

Protokolant

Ewa Trojan

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 11 lutego 2016r.

sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego

na uchwałę Rady Gminy Zgorzelec

z dnia 23 marca 2015 r. Nr 35/15

w przedmiocie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla części obrębu Tylice,
gmina Zgorzelec

- I. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w całości;**
- II. zasądza od Gminy Zgorzelec na rzecz Wojewody Dolnośląskiego kwotę 240 zł (słownie: dwieście czterdzieści zł) tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego.**

Uzasadnienie

Wojewoda Dolnośląski wniósł do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu skargę na uchwałę Rady Gminy Zgorzelec z dnia 23 marca 2015 r. nr 35/15 w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla części obrębu Tylice, gmina Zgorzelec, wnosząc o stwierdzenie nieważności tej uchwały w całości z powodu istotnego naruszenia art. 15 ust. 1 oraz art. 28 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2015 r. poz. 199 – dalej u.p.z.p.) w związku z art. 95 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. Prawo geologiczne i górnicze (Dz. U. z 2015 r. poz. 196).

Na uzasadnienie skargi podano, że w podstawie prawnej zaskarżonej uchwały Rada Gminy Zgorzelec stwierdziła, że plan miejscowy jest zgodny z ustaleniami Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Zgorzelec. W toku przeprowadzonego postępowania nadzorczego stwierdzono jednak rozbieżności między postanowieniami studium a ustaleniami przedmiotowego planu miejscowego. Dokonując porównania przyjętego w planie rozwiązania z postanowieniami studium okazało się, że w miejscowym planie nie spełniono wymogów ustawy – Prawo geologiczne i górnicze w zakresie wprowadzenia do przedmiotowego planu złoża kruszywa naturalnego „Tylice”, które zostało wykazane w tekście Studium w części I, w rozdziale 12 w pkt 2 dotyczącym surowców mineralnych (str. 39 Studium – powinno być str. 47 Studium – przyp. Sądu) oraz na rysunku studium. Jako dowód Wojewoda wskazał wyciąg z ujednoczonego Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, stanowiący załącznik nr 1 do zaskarżonej uchwały.

Autor skargi podniósł, że stosownie do treści art. 95 ust. 1 ustawy – Prawo geologiczne i górnicze, 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.

Nadto Wojewoda nadmienił, że nakaz ujawnienia w studium i w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego m.in. udokumentowanych złóż kopalin nie jest obowiązkiem nowym, bowiem w obowiązującym stanie prawnym wynika on już z art. 48 ustawy Prawo geologiczne i górnicze, art. 72 ust. 1 pkt 2 Prawa ochrony środowiska, a także art. 10 ust. 1 pkt 11 u.p.z.p. Wskazane regulacje ustawowe są niczym innym jak instrumentem mającym na celu ochronę złóż kopalin w dokumentach planistycznych, których istotą jest kształtowanie polityki przestrzennej poprzez określenie zakresu przeznaczenia poszczególnych terenów w planach zagospodarowania przestrzennego zarówno na szczeblu gminnym jak i wojewódzkim. Natomiast art. 15 ust. 2 pkt 7 tejże ustawy nakłada obowiązek określenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego granic i sposobu zagospodarowania terenów lub obiektów podlegających ochronie, ustalonych na podstawie odrębnych przepisów, w tym terenów górniczych. Jest to typowy przykład ochrony złóż kopalin ograniczony do złóż już udokumentowanych lub eksploatowanych. Na poparcie swoich zarzutów skarżący przywołał fragmenty wyroków Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 8 grudnia 2009 r. sygn. akt. II OSK 1661/09, WSA w Poznaniu z dnia 24 września 2008r., III SA/Po 348/08, Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 13 listopada 2012 r. sygn. akt. II OSK 2443/12 oraz WSA w Olsztynie z dnia 23 września 2014 r. sygn. akt. II SA/Ol 723/14.

Organ nadzoru nie zgodził się z prezentowanym w toku postępowania nadzorczego przez Wójta Gminy Zgorzelec stanowiskiem, że ujawnienie w planie przedmiotowego złoża „Tylice” uznano za bezprzedmiotowe z uwagi na fakt, że nie jest to ustalenie ale informacja. Nie podzielił także stanowiska, że dla wypełnienia przepisu art. 95 Prawa geologicznego i górniczego wystarczające było ujawnienie złoża w Studium.

Skoro Rada Gminy Zgorzelec nie ujawniła zaskarżonym w planie miejscowym złoża kruszywa naturalnego „Tylice” wskazanego w Studium, to zasadny jest wniosek o stwierdzenie nieważności uchwały w całości w związku z naruszeniem zasad sporządzania planu miejscowego, w tym z naruszeniem art. 95 ust. 1 ustawy – Prawo geologiczne i górnicze poprzez jego niezastosowanie, to jest niewprowadzenie do miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru udokumentowanego złoża kruszywa naturalnego „Tylice”. Z rysunku Studium jednoznacznie wynika bowiem, że w centralnej części planu, w obrębie terenu „Ls”, występują wskazane wcześniej złoża. Co istotne, wbrew stanowisku Wójta Gminy, art. 95 Prawa geologicznego i górniczego nie zwalnia z obowiązku ujawnienia złoża w planach miejscowych tylko z tego powodu, że złoża takie zostało ujawnione w Studium. Obowiązek ten rozciąga się bowiem na każdy z dokumentów planistycznych wskazanych w przywołanym przepisie. Złoża kopalin powinno być więc ujawniane za każdym razem gdy przyjmowane jest studium, czy też plan miejscowy, obejmujący obszar na którym jest ono zlokalizowane.

Zasadność wniosku o stwierdzenie nieważności uchwały w całości organ nadzoru argumentował tym, że teren „Ls” w obrębie którego zlokalizowane jest przedmiotowe złożenie nie ma określonego numeru. Nie jest więc możliwe stwierdzenie nieważności określonej części terenu „Ls” z pominięciem pozostałych obszarów o wskazanym symbolu. Okoliczność, że w zaistniałym przypadku chodzi o teren „Ls” zlokalizowany w centralnej części planu, nie przesądza o tym, że każdy z terenów „Ls” można traktować odrębnie. Stanowią one jednolitą całość. Dlatego też istnieje konieczność wyeliminowania całości terenu „Ls”. To zaś prowadzi do naruszenia integralności planu, a w konsekwencji uzasadnia stwierdzenie nieważności uchwały w całości. Dodatkowym argumentem jest to, że brak wskazania konkretnej lokalizacji złoża powoduje, że regulacje prawne związane z jego występowaniem nie będą mogły być skutecznie realizowane. Nie będzie bowiem wiadomo w jakim miejscu, w obrębie planu, należy stosować związane z nim unormowania. To z kolei oznacza brak integralności planu z udokumentowanym złożem.

W odpowiedzi na skargę strona przeciwna wniosła o jej oddalenie wskazując, że stanowisko Wojewody Dolnośląskiego jest bezzasadne i wadliwe ze względu na następujące okoliczności: 1/ wbrew twierdzeniom organu nadzoru, brak jest podstaw do uznania jakoby na terenie objętym planem występowały „udokumentowane złoża kopaliny”. W Studium zawarta jest tylko informacja o złożu surowców, która nie została poparta żadną dokumentacją potwierdzoną przez organ nadzoru wprowadzeniem obszaru udokumentowanego złoża kopaliny do studium, zgodnie z art. 96 ustawy Prawo geologiczne i górnicze. Taki stan rzeczy potwierdził biernie w toku postępowania planistycznego Geolog Powiatowy oraz Okręgowy Urząd Górniczy we Wrocławiu nie odpowiadając na zawiadomienie Wójta z dnia 2 lipca 2013 r. o możliwości złożenia wniosków do projektu planu. Nawet jednak, gdyby przyjąć istnienie złoża, to jego eksploatacja może nastąpić dopiero po wypełnieniu wymagań określonych w Prawie geologicznym i górniczym. Warunkiem jest wola Gminy wyrażona w sporządzeniu planu miejscowego dla eksploatacji złoża, co musi być poprzedzone uzyskaniem koncesji przez zainteresowany podmiot. Dopiero gdy koncesja stanie się ostateczna, sporządza się plan dla terenu górniczego którego granice określone są w koncesji. Na obecnym etapie nie jest więc uzasadnione wskazywane w miejscowym planie „udokumentowanych złóż kopaliny”, gdyż okoliczność ta nie ma w istocie charakteru udokumentowanego; 2/ błędne jest także stanowisko organu nadzoru co do rzekomej niegodności planu miejscowego i Studium. Zdaniem strony przeciwnej, świadczą o tym przytoczone szeroko w odpowiedzi na skargę tezy z orzecznictwa i doktryny, wskazujące (w dużym uogólnieniu), że w planie miejscowym dokonuje się uszczegółowienia i konkretyzacji ogólnych ustaleń i kierunków przyjętych w Studium. W tym kontekście wskazano, że istotą zaskarżonej uchwały było powstrzymanie jakichkolwiek ruchów inwestycyjnych na terenie objętym opracowaniem, co manifestuje ustalony zakaz zabudowy. Przyjęta w zaskarżonym planie forma wykorzystania przestrzeni, jest więc zgodna ze Studium – dobre grunty rolne i cenne przyrodniczo grunty leśne. Nadto, skoro brak złóż udokumentowanych, brak podstaw do postawienia tezy o niegodności planu ze studium.

Na rozprawie w dniu 11 lutego 2016 pełnomocnik Wojewody podtrzymał skargę w całości zaś pełnomocnik strony przeciwnej wniósł o jej oddalenie.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu zważył, co następuje.

Zgodnie z art. 147 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Dz. U. z 2012 r. poz. 270 ze zm.; dalej: u.p.p.s.a.) sąd uwzględniając skargę na uchwałę lub akt, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 5 i 6 p.p.s.a., stwierdza nieważność tej uchwały lub aktu w całości lub w części albo stwierdza, że zostały wydane z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególny wyłącza stwierdzenie ich nieważności. Innymi słowy, kontrola sądownoadministracyjna zmierza do zbadania legalności zaskarżonego aktu. Kontrola sądownoadministracyjna dotycząca miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego sprawowana jest na podstawie art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2015 r. poz. 199; dalej: u.p.z.p.), który stanowi, że naruszenie zasad sporządzania studium lub planu miejscowego, istotne naruszenie trybu ich sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub części. Mając na względzie wskazane kryterium legalności Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu po rozważeniu zarzutów Wojewody Dolnośląskiego doszedł do przekonania, że należy stwierdzić nieważność zaskarżonej uchwały w całości.

Jedną z podstawowych zasad rządzących procedurą planistyczną jest zasada wyrażona w art. 20 ust. 1 u.p.z.p., a mianowicie, że miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego nie narusza ustaleń studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. W studium – w myśl art. 10 ust. 1 pkt 11 u.p.z.p. – określa się między innymi uwarunkowania wynikające z występowania udokumentowanych złóż kopaliny, zasobów wód podziemnych oraz udokumentowanych kompleksów podziemnego składowania dwutlenku węgla. W studium określa się również obszary oraz zasady ochrony środowiska i jego zasobów, ochrony przyrody,

krajobrazu kulturowego i uzdrowisk (art. 10 ust. 2 pkt 3 u.p.z.p.). Zgodnie zaś z art. 15 ust. 2 pkt 3 i 7 u.p.z.p. w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego określa się obowiązkowo: zasady ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu kulturowego, jak również granice i sposoby zagospodarowania terenów lub obiektów podlegających ochronie, ustalonych na podstawie odrębnych przepisów, w tym terenów górniczych, a także obszarów szczególnego zagrożenia powodzią oraz obszarów osuwania się mas ziemnych.

W tym kontekście nie można też pominąć, że zgodnie z art. 72 ust. 1 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz.U. z 2013 r. poz. 1232 ze zm.; dalej: p.o.ś.), w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin oraz miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego zapewnia się warunki utrzymania równowagi przyrodniczej i racjonalną gospodarkę zasobami środowiska, w szczególności przez: 1) ustalanie programów racjonalnego wykorzystania powierzchni ziemi, w tym na terenach eksploatacji złóż kopalin, i racjonalnego gospodarowania gruntami; 2) uwzględnianie obszarów występowania złóż kopalin oraz obecnych i przyszłych potrzeb eksploatacji tych złóż. Wymagania te określa się na podstawie opracowań ekofizjograficznych, stosownie do rodzaju sporządzanego dokumentu, cech poszczególnych elementów przyrodniczych i ich wzajemnych powiązań (art. 71 ust. 4 p.o.ś.).

Dodać przy tym wypada, że teren, na którym znajdują się złoża kopalin podlega ochronie uregulowanej w przepisach ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. - Prawo geologiczne i górnicze (Dz. U. z 2015 r. poz. 196; dalej: p.g.i.g.), na co wskazuje przepis art. 1 ust. 2 pkt 1 tejże ustawy. Zgodnie zaś z art. 95 ust. 1 p.g.i.g. 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.

Zdaniem Sądu rozpoznającego skargę w niniejszej sprawie, postulowana w art. 20 ust. 1 u.p.z.p. zasada, aby plan miejscowy nie naruszał ustaleń studium oznacza, że ustalenia studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych. Przepisy planu miejscowego nie mogą doprowadzić do modyfikacji kierunków zagospodarowania przewidzianego w studium lub też tego zagospodarowania wykluczyć. Zasada ta musi być więc rozumiana w ten sposób, że zgodność między treścią studium a treścią planu miejscowego winno się postrzegać jako kontynuację identyczności zasad zagospodarowania terenu ustalanych ogólnie w studium i podlegających sprecyzowaniu w planie miejscowym. Plan miejscowy ma jedynie doprecyzować te zasady i to w taki sposób, aby nie doprowadzić do ich zmiany lub modyfikacji. Chodzi o to, aby granice poszczególnych terenów określone w studium i później przyjęte w planie zagospodarowania przestrzennego, były jak najbardziej ze sobą zbieżne (zob. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 12 czerwca 2014 r., sygn. akt II OSK 66/13, Orzeczenia.nsa.gov.pl). Nadto Sąd przyjął również, że stopień związania planów ustaleniami studium zależy w dużym stopniu od brzmienia ustaleń studium. Jednym z założeń polityki przestrzennej gminy jest stopień związania planowania miejscowego przez ustalenia studium, który może być, w zależności od szczególności ustaleń studium – silniejszy lub słabszy (zob. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 10 kwietnia 2014 r., sygn. akt II OSK 2732/12, Orzeczenia.nsa.gov.pl).

Oceniając zaskarżoną uchwałę w kontekście przywołanego stanu faktycznego i w świetle obowiązujących przepisów prawa, stwierdzić należy, że zaskarżona uchwała narusza przepis art. 20 ust. 1 u.p.z.p., gdyż przy jej podjęciu doszło do naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego, co w myśl art. 28 ust. 1 u.p.z.p. powoduje nieważność uchwały rady gminy w całości. Nie ulega bowiem wątpliwości, gdyż nie kwestionuje tego organ gminy, że wskazane w zaskarżonej uchwale jako wzorzec zgodności Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, zawiera stwierdzenia, że na terenie gminy występują jako złoża udokumentowane złoża kruszywa naturalnego obejmujące miejscowość Tylice (zob. s. 47 części tekstowej Studium doręczonego Sądowi oraz rysunek Studium). Zawarta w Studium tabela obrazuje bowiem parametry złóż udokumentowanych zgodnie z „Bilansem zasobów kopalin i wód podziemnych w Polsce” wg. stanu na 31 grudnia 2005 r., wymieniając złoża kruszywa naturalnego Tylice o pow. 36 300 m² oraz złoża bazaltu w Tylicach o wielkości 1 738 tys. ton. Nadto na rysunku Studium w części w jakiej obejmuje on obszar objęty zaskarżonym planem miejscowym (w planie teren Ls) zaznaczone zostały linią przerywaną „złoża surowców mineralnych (zs). W kontekście zapisów zawartych w Studium, nie mogą być więc uwzględnione argumenty strony przeciwnej wskazujące, że złoża kruszywa wskazane przez organ nadzoru nie mają charakteru udokumentowanego. Okoliczności tego rodzaju jak podnoszone w odpowiedzi na skargę, nie mogły bowiem przemawiać za pominięciem faktu, że zaskarżony plan miejscowy pozostaje w sprzeczności ze studium. Trzeba przy tym pamiętać, że to Gmina jest wyłącznym decydentem w sprawie uchwalenia tak studium, jak i planu miejscowego. Zatem kwestia treści studium i wpływu braku dokumentacji geologicznej (na co powołuje się

strona przeciwna) na jego treść, winna być przedmiotem zainteresowania organów Gminy, jednak – jak można wskazać – na przykład na etapie oceny aktualności studium. Nie można natomiast zgodzić się z argumentacją Gminy, że istniały podstawy do pominięcia złóż kopalin w planie miejscowym, w sytuacji, gdy ujawniono istnienie złóż – jako udokumentowanych w studium. Ustalenia studium są zaś – na mocy art. 9 ust. 4 u.p.z.p. – wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych.

Trafnie zatem podniesiono w skardze – że w zaskarżonej uchwale Rada Gminy Zgorzelec nie ujawniła istnienia złóż kopalin, o których mowa w Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy jako o złożach udokumentowanych. To zaś oznacza, że zaskarżona uchwała została pozbawiona obligatoryjnego elementu, o którym mowa w art. 72 ust. 1 pkt. 2 p.o.ś. i art. 95 ust. 1 p.g.i.g. oraz art. 15 ust. 2 pkt 3 i 7 w związku z art. 20 ust. 1 u.p.z.p. W konsekwencji zaskarżona uchwała pozostaje też w sprzeczności ze Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy w zakresie, w jakim nie uwzględnia złóż kopalin, o których mowa w studium. Narusza więc prawo w stopniu istotnym.

Z tych też powodów Sąd stwierdził, że skarga Wojewody Dolnośląskiego zasługuje na uwzględnienie, ponieważ doszło do naruszenia zasad sporządzania zaskarżonego planu miejscowego, co w myśl art. 28 ust. 1 u.p.z.p. musi skutkować stwierdzeniem nieważności uchwały. Należy przy tym zgodzić się ze wskazanymi przez Wojewodę przyczynami stwierdzenia nieważności uchwały w całości.

Biorąc pod uwagę powyższe, Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu, działając na podstawie art. 147 § 1 u.p.p.s.a. orzekł jak w pkt I sentencji wyroku. Rozstrzygnięcie w przedmiocie zasądzenia zwrotu poniesionych kosztów postępowania podstawę swoją znajduje w art. 200 i art. 205 § 2 u.p.p.s.a. (pkt II sentencji wyroku).