

Opinia

dotycząca projektu uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w Olecku w obrębie ewidencyjnym Olecko 1 – etap 3

Orzecznictwo wydane w sprawach dotyczących mpzp w oparciu o art. 95 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. Prawo geologiczne i górnicze (Dz. U. z 2019 poz. 868 ze zm.) oraz art. 125 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. 2019 r. poz. 1396 ze zm.) wskazuje, że mpzp musi umożliwić w przyszłości eksploatację złóż, stąd przeznaczenie terenu pod usługi w ocenie opiniującego będzie niezgodne z tymi przepisami, co skutkować może stwierdzeniem nieważności uchwały.

Poniżej orzeczenia potwierdzające takie stanowisko:

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 1 grudnia 2015 r. II OSK 2323/15 (utrzymano rozstrzygnięcie nadzorcze o stwierdzeniu nieważności mpzp, w którym wykluczono możliwość prowadzenia powierzchniowej eksploatacji kopalin)

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu wyrokiem z dnia 13 maja 2015 r., sygn. akt II SA/Po 828/14, oddalając skargę wskazał na istotę "władztwa planistycznego" gminy oraz na zasady sporządza planu miejscowego (standardy wynikające z art. 28, art. 15, art. 17 pkt 4 i art. 20 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2015 r. poz. 199), zwanej dalej "u.p.z.p." (por. wyrok WSA w Poznaniu z lutego 2015 r., II SA/Po 1335/14). Odnosząc powyższe uwagi do specyfiki sprawy poddanej sądowej kontroli, Sąd podzielił zastrzeżenia podnoszone przez Wojewodę odnośnie § 8 ust. 6 uchwały Nr (...) i § 8 ust. 5 uchwały Nr (...). Wskazał, że bezspornie przedmiotowe plany miejscowe dotyczą terenów, które posiadają udokumentowane złoża węgla brunatnego. Zgodnie z art. 95 ust. 1 Prawa geologicznego i górniczego tego rodzaju złoża podlegają ochronie, co nie jest kwestionowane w niniejszej sprawie. Istotą sporu w niniejszej sprawie jest to czy organ planistyczny może ograniczyć sposób wydobycia tego rodzaju złoża przez wykluczenie technologii odkrywkowej. Sąd wskazał, że plan miejscowy ma zapewnić ewentualną możliwość eksploatacji złoża, gdy zajdzie taka potrzeba. Rozstrzygnięcie tej kwestii prawodawca pozostawia uznaniu gminy. Skutkiem ujawnienia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego złóż kopalin mogą być ograniczenia w zakresie wykorzystania nieruchomości (np. zakaz zabudowy budynkami mieszkalnymi) w celu zabezpieczenia złóż przed zagospodarowaniem w sposób wykluczający podjęcie wydobycia w przyszłości (por. wyrok WSA w Poznaniu z 24 września 2008 r., III SA/Po 348/08; wyrok NSA z 13 listopada 2012 r., II OSK 2443/12). Sąd w pełni podzielił przedstawioną wyżej wykładnię przepisu dotyczącego ochrony udokumentowanych złóż kopalin. Zdaniem Sądu, nie jest dopuszczalne takie ukształtowanie planu, które niejako odgórnie wyklucza możliwość eksploatacji danego złoża w przyszłości. Takie postępowanie

nie miałyby bowiem nic wspólnego z ochroną tego złoża, które - jak wykazano powyżej - powinno być interpretowane jako zabezpieczenie danego złoża w celu podjęcia w przyszłości jego wydobycia. Podobne opinie przeważają w doktrynie. Zdaniem komentatorów, obowiązek wprowadzenia złóż do miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego oznacza takie ukształtowanie tego planu, które zapewnia ochronę złoża, w tym jego dostępność dla eksploatacji w przyszłości (por. Prawo geologiczne i górnicze. Komentarz, H. Schwarz, tom I, wyd. drugie, Wrocław 2013, str. 513-514). (...) szczegółowe warunki zagospodarowania konkretnego terenu, powinny uwzględniać istnienie złoża tak aby możliwa była jego eksploatacja także w przyszłości. Organ uchwałodawczy posiada zatem kompetencje do ustalenia szczegółowych warunków zagospodarowania terenu, na którym znajduje się złożo, jednak nie może tego dokonać w sposób dowolny. Zarzut naruszenia art. 141 § 4 i art. 133 § 1 p.p.s.a. nie zawiera usprawiedliwionych podstaw. Nie można bowiem uznać, że doszło w niniejszej sprawie do naruszenia przepisów postępowania, które miało wpływu na wynik sprawy. Sąd I instancji prawidłowo ocenił, że nie jest dopuszczalne takie ukształtowanie planu, które niejako odgórnie wyklucza możliwość eksploatacji danego złoża w przyszłości. Zupełnie czym innym jest kwestia wydobycia złoża kopaliny. W ogólności bowiem realizacja takiej działalności jest dozwolona tylko wówczas, jeżeli nie naruszy ona przeznaczenia nieruchomości określonego w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego oraz w odrębnych przepisach (art. 7 ust. 1 Prawa geologicznego i górniczego). To Prawo geologiczne i górnicze jest jedynym aktem normatywnym regulującym zasady wykonywania określonej tam działalności.

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 8 grudnia 2009 r. II OSK 1661/09 (stwierdzono nieważność mpzp w części w jakiej przewiduje możliwość zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej na terenie udokumentowanego złoża surowców mineralnych; wyrok dotyczy „starego” Prawa geologicznego i górniczego, w którym kwestie ujawniania złóż w mpzp regulował art. 48 – obecnie jest to art. 95 „nowego” Prawa geologicznego i górniczego)

Z art. 48 p.g.i.g. czytanego wprost wynika co prawda tylko ogólny nakaz uwzględnienia w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego udokumentowanych złóż kopaliny oraz udokumentowanych wód podziemnych, w granicach projektowanych stref ochronnych ujęć oraz obszarów ochronnych zbiorników wód podziemnych, ale przepis ten jest doprecyzowany przez orzecznictwo NSA, WSA i Sądu Najwyższego (dalej jako: SN). I tak, SN w wyroku z dnia 18 stycznia 2002 r. wskazał, że orzekając o dopuszczalności przeznaczenia nieruchomości na cele związane z wydobywaniem złoża kopaliny, należy zwłaszcza wyważyć zarówno interes publiczny, jak i interes właściciela nieruchomości, w tym także właściciela złoża kopaliny. Co prawda gmina jest samodzielna w wykonywaniu zadań własnych i do niej należy ustalanie przeznaczenia i zasad zagospodarowania terenu, jednak nie może ona tego czynić w sposób dowolny. Musi przestrzegać przepisów prawa, w tym art. 21 i 64 Konstytucji. Naruszeniem własności w rozumieniu art. 64 ust. 3 Konstytucji jest ograniczenie własności przez działania organów administracji publicznej, którym obywatel musi się podporządkować (III RN 192/00, OSNAP z 2002 r., Nr 15, poz. 347). Podobny obowiązek z art. 48 p.g.i.g. wyinterpretowuje WSA w Poznaniu wskazując, że chociaż wystąpienie udokumentowanego złoża kopaliny nie rodzi obowiązku po stronie gminy sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla danego obszaru, to jednak taka sytuacja implikuje przymus uwzględnienia złóż kopaliny przy uchwalaniu takiego planu bądź przy jego zmianie. Tym samym skutkiem ujawnienia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego gminy złóż kopaliny mogą być ograniczenia w zakresie wykorzystania nieruchomości (np. zakaz zabudowy budynkami mieszkalnymi) w celu zabezpieczenia złóż przed zagospodarowaniem w sposób wykluczający podjęcie wydobycia w przyszłości (por. wyrok WSA w Poznaniu z dnia

24 września 2008 r., III SA/Po 348/08, LEX nr 518010). Z kolei art. 125 p.o.ś. wskazuje, że złoża kopalin podlegają ochronie polegającej na racjonalnym gospodarowaniu ich zasobami oraz kompleksowym wykorzystaniu kopalin, w tym kopalin towarzyszących. Skoro gospodarka złożami kopalin, zgodnie z zasadami ogólnymi prawa ochrony środowiska, powinna być prowadzona w sposób racjonalny i kompleksowy, to WSA słusznie uznał, że dopuszczanie zabudowy mieszkaniowej na udokumentowanym złożu kopalin stoi w wyraźnej opozycji do ww. przepisu p.o.ś.

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 10 stycznia 2018 r. II OSK 356/17 (stwierdzono, że zaskarżona uchwała została wydana z naruszeniem prawa w części obejmującej wskazanie, że teren działki nr... w N., gmina D., na której występuje udokumentowane złożo kopalin w postaci piasków i żwirów, nie przeznacza się pod eksploatację kruszywa; wyrok dotyczy studium, ale art. 95 P.g.g. analogiczne obowiązki nakłada na mpzp).

Z art. 95 ust. 1 P.g.g. wynika, że w studium ujawnia się istnienie udokumentowanego złoża kopalin. Przepis ten nie może być interpretowany w ten sposób, że pozwala on na ujawnienie złoża, a zarazem wprowadzenia zakazu jego eksploatacji. Taki zakaz eksploatacji rozstrzyga o sposobie wykorzystywania tego złoża i to w sposób najdalej idący, czyli poprzez pozbawienie możliwości jakiegokolwiek eksploatacji. Żaden przepis prawa, w tym ani art. 10 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p., ani art. 95 P.g.g. ani też art. 72 ust. 1 pkt 1 P.o.ś. nie przyznają radzie gminy kompetencji do decydowania o zakazie eksploatacji złoża kopaliny. Taka kompetencja nie wynika także z art. 1 ust. 2 pkt 3 u.p.z.p., który zawiera cele tejże ustawy, a jednym z nich jest ochrona środowiska, w tym gospodarowanie wodami i ochrona gruntów rolnych i leśnych. Kierunki zagospodarowania danego terenu powinny uwzględniać istnienie złoża tak, aby możliwa była jego eksploatacja w przyszłości.

Należy przy tym stwierdzić, że zaprezentowany w tej sprawie przez Sąd pierwszej instancji pogląd znalazł wsparcie w orzecznictwie sądowym (por. wyrok NSA z 1 grudnia 2015 r. sygn. akt II OSK 2323/15; wyrok WSA w Warszawie z 18 sierpnia 2016 r. sygn. akt IV SA/Wa 884/16; wyrok WSA w Poznaniu z dnia 28 kwietnia 2016 r. sygn. akt IV SA/Po 826/15)

Naczelny Sąd Administracyjny podziela stanowisko Sądu pierwszej instancji, że w okolicznościach tej sprawy wprowadzenie przez Radę Gminy D. na ostatnim etapie procedury uchwalania studium zakazu wskazuje na dowolność i arbitralność tego zapisu.

Okoliczność, że gmina dysponuje "władztwem planistycznym" nie oznacza dowolności w zakresie regulowania zasad ochrony złoża kopaliny. Władztwo planistyczne nie jest dowolnie, a samodzielność w tym zakresie gminy jest ograniczona.

BURMISTRZ
Karol Sobczak