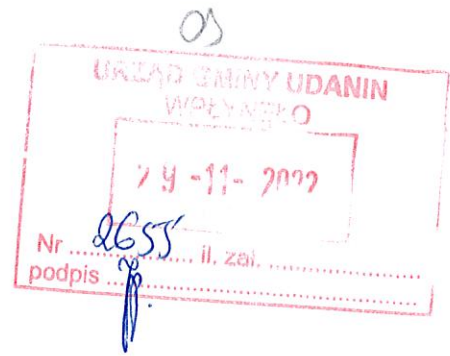


Wojewódzki Sąd Administracyjny
we Wrocławiu
ul. Św. Mikołaja 78/79
50-126 Wrocław
WYDZIAŁ II
Wydział Informacji Sądowej - tel. 71 316-0-257

Dnia 25 listopada 2022 r.
Sygn. akt II SA/Wr 464/21

W odpowiedzi należy podać
sygnaturę akt Sądu



Rada Gminy Udanin
ul. Udanin 26
55-340 Udanin

DORĘCZENIE ODPISU WYROKU

W wykonaniu zarządzenia z dnia 25 października 2022 r. sekretariat Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu doręcza odpis wyroku z dnia 11 października 2022 r. wraz z uzasadnieniem.

Kierownik Sekretariatu
z up. Emilia Witkowska
Emilia Witkowska

POUCZENIE

1. Od powyższego wyroku przysługuje skarga kasacyjna do Naczelnego Sądu Administracyjnego, w terminie 30 dni od daty doręczenia orzeczenia z uzasadnieniem, za pośrednictwem tutejszego Sądu, przy czym oddanie pisma w placówce Poczty Polskiej SA (będącej operatorem wyznaczonym w rozumieniu ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. – Prawo pocztowe), albo placówce pocztowej operatora świadczącego pocztowe usługi powszechne w innym państwie członkowskim Unii Europejskiej, Konfederacji Szwajcarskiej lub państwie członkowskim Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA) – stronie umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym, albo polskim urzędzie konsularnym jest równoznaczne z wniesieniem go do sądu (art. 83 § 3 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Dz.U. z 2022 r., poz. 329 t.j. ze zm., zwanej dalej „p.p.s.a.”). Skarga kasacyjna złożona po upływie tego terminu zostanie odrzucona (art. 178 p.p.s.a.).
2. Skarga kasacyjna, pod rygorem odrzucenia, powinna być sporządzona przez pełnomocnika będącego adwokatem lub radcą prawnym albo doradcą podatkowym – w sprawach obowiązków podatkowych i celnych oraz w sprawach egzekucji administracyjnej związanej z tymi obowiązkami albo rzecznikiem patentowym – w sprawach własności przemysłowej.
3. Strona może wystąpić do Sądu o przyznanie jej prawa pomocy przez ustanowienie adwokata, radcy prawnego, doradcy podatkowego lub rzecznika patentowego. Wniosek w tym przedmiocie powinien być złożony na

urzędowym formularzu według ustalonego wzoru. Złożenie tego wniosku wpływa na rozpoczęcie biegu terminu do wniesienia skargi kasacyjnej (art. 177 § 3 – 6 p.p.s.a.)¹.

4. Urzędowe formularze, o których mowa w pkt 3 są udostępniane w wojewódzkich sądach administracyjnych, Naczelnym Sądzie Administracyjnym, urzędach gmin, a także w Internecie pod adresem: <http://www.nsa.gov.pl>.
5. Strony i ich przedstawiciele mają obowiązek zawiadomić Sąd o każdej zmianie swojego zamieszkania, adresu do doręczeń lub siedziby. W razie zaniedbania tego obowiązku pismo sądowe pozostawia się w aktach sprawy ze skutkiem doręczenia, chyba że nowy adres jest Sądowi znany (art. 70 § 1 i 2 p.p.s.a.).

¹ „Art. 177. § 1. Skargę kasacyjną wnosi się do sądu, który wydał zaskarżony wyrok lub postanowienie, w terminie trzydziestu dni od dnia doręczenia stronie odpisu orzeczenia z uzasadnieniem.

§ 2. Termin do wniesienia skargi kasacyjnej dla stron wiąże również prokuratora, Rzecznika Praw Obywatelskich i Rzecznika Praw Dziecka. Jeżeli jednak orzeczenia nie doręcza się stronie prokurator, Rzecznik Praw Obywatelskich i Rzecznik Praw Dziecka mogą w terminie trzydziestu dni od dnia wydania orzeczenia wystąpić o sporządzenie uzasadnienia orzeczenia i wnieść skargę kasacyjną w terminie trzydziestu dni od dnia doręczenia odpisu orzeczenia z uzasadnieniem.

§ 3. W razie ustanowienia w ramach prawa pomocy adwokata, radcy prawnego, doradcy podatkowego lub rzecznika patentowego po wydaniu orzeczenia, na wniosek złożony przez stronę, której doręcza się odpis orzeczenia z uzasadnieniem sporządzonym z urzędu, albo przez stronę, która zgłosiła wniosek o sporządzenie uzasadnienia orzeczenia, termin do wniesienia skargi kasacyjnej biegnie od dnia zawiadomienia pełnomocnika o jego wyznaczeniu, jednak nie wcześniej niż od dnia doręczenia stronie odpisu orzeczenia z uzasadnieniem.

§ 4. Jeżeli pełnomocnik wyznaczony na podstawie art. 253 § 2 nie stwierdza podstaw do wniesienia skargi kasacyjnej, składa w sądzie, w terminie do wniesienia skargi kasacyjnej, sporządzoną przez siebie opinię w tym przedmiocie wraz z odpisem dla strony, dla której został ustanowiony. Sąd doręcza odpis opinii stronie. Termin do wniesienia skargi kasacyjnej przez stronę biegnie od dnia doręczenia odpisu opinii, o czym sąd poucza stronę, dokonując doręczenia.

§ 5. Przepisu § 4 zdanie trzecie nie stosuje się, jeżeli sąd stwierdzi, że opinia nie została sporządzona z zachowaniem zasad należytej staranności. W takim przypadku sąd zawiadamia o tym właściwą okręgową radę adwokacką, radę okręgową izby radców prawnych, Krajową Radę Doradców Podatkowych lub Krajową Radę Rzeczników Patentowych, która wyznacza innego pełnomocnika.

§ 6. W przypadku odmowy przyznania prawa pomocy w zakresie obejmującego ustanowienie adwokata, radcy prawnego, doradcy podatkowego lub rzecznika patentowego na wniosek, o którym mowa w § 3, bieg terminu do wniesienia skargi kasacyjnej nie może rozpocząć się wcześniej niż od dnia doręczenia stronie postanowienia, a jeżeli strona wnieśli środek zaskarżenia na to postanowienie - wcześniej niż od dnia doręczenia postanowienia kończącego postępowanie w tym przedmiocie.”



WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 11 października 2022 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący

Sędzia NSA Halina Filipowicz-Kremis

Sędziowie

Sędzia WSA Władysław Kulon

Sędzia WSA Wojciech Śnieżyński (sprawozdawca)

Protokolant: asystent sędziego Aleksander Kotarski

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 27 września 2022 r.

sprawy ze skargi Jaro SA z/s w Jaroszowie

na uchwałę Rady Gminy Udanin

z dnia 25 maja 2021 r. Nr XXXIV.131.2021

w przedmiocie uchwalenia zmiany Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Udanin

I. stwierdza, że zaskarżona uchwała w zakresie załącznika nr 1b, Część II: Kierunki zagospodarowania przestrzennego, rozdział XII „Obiekty lub obszary, dla których wyznacza się w złożu kopaliny filar ochronny” we fragmencie: „Ze względu na priorytetowy charakter gospodarki rolnej na terenie gminy nad innymi formami działalności gospodarczej należy znaczenie ograniczyć możliwość eksploataowania węgla brunatnego oraz glinki ognioodpornej. Ze względu na brak jakichkolwiek wytycznych i wskazań ze strony organów administracji geologicznej o przewidywanym wykorzystaniu istniejących złóż, proponuje się wprowadzenie zasady, że surowiec można eksploatować jedynie na kompleksach gleb gorszych niż klasa III.” została wydana z naruszeniem prawa;

Sygn. akt II SA/Wr 464/21

II. dalej idącą skargę oddala;

III. zasądza od Gminy Udanin na rzecz Jaro SA z/s w Jaroszowie kwotę 797 zł (siedemset dziewięćdziesiąt siedem) - tytułem zwrotu kosztów postępowania.



Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem
z up. Kierownika Sekretariatu
Emilia Witkowska

Uzasadnienie

W dniu 25.05.2021 r. Rada Gminy Udanin podjęła uchwałę nr XXXIV.131.2021 w sprawie zmiany Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Udanin.

Skargę na powyższą uchwałę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu wniosła spółka Jaro SA z/s w Jaroszowie, zaskarżając ją w zakresie w jakim Studium: 1) nie uwzględnia w Kierunkach rozwoju, eksploatacji złóż (G-PG) na obszarze położonym w granicach obszaru górniczego „Jaroszków I”, ustanowionego w koncesji Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa nr 86/93 z 20.05.1993 r., 2) nie wprowadza zakazu nowej zabudowy w granicach udokumentowanych złóż „Lusina-Udanin pole południowe” oraz „Lusina-Udanin pole północne”, 3) wprowadza na obszarze objętym koncesją zasadę, że surowce można eksploatować jedynie na kompleksach gleb gorszych niż klasa III.

Spółka w tym zakresie zarzuciła Radzie Gminy naruszenie:

1) art. 21 ust. 5 w związku z art. 6 ust. 1 pkt 5 i 15 ustawy z 09.06.2011 r. Prawo geologiczne i górnicze (Dz. U. z 2020 r., poz. 1064 ze zm.) – dalej: u.p.g.g., poprzez:

a) naruszenie wynikające z koncesji prawa skarżącej (przedsiębiorcy górniczego) do wydobycia kopalin i niewyznaczenie funkcji eksploatacji złóż w granicach obszaru górniczego "Jaroszków I", mimo zgłoszenia przez skarżącą odpowiednich uwag do projektu studium;

b) uwzględnienie w treści części „Kierunki zagospodarowania przestrzennego” (s. 88 załącznika 1b do uchwały), zapisu ograniczającego możliwość eksploataowania glinki ogniodpornej wyłącznie do gleb gorszych niż klasa III, co w praktyce uniemożliwi lub istotnie utrudni skarżącej wydobycie kopalin ze złóż „Lusina-Udanin pole Południowe” oraz „Lusina-Udanin pole Północne”, a także ewentualną zmianę miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, która umożliwiłaby prowadzenie działalności zgodnie z wydaną koncesją;

c) dopuszczenie rozwoju nowej zabudowy, w tym lokalizacji elektrowni wiatrowych, w granicach udokumentowanych złóż „Lusina-Udanin pole Południowe” oraz „Lusina-Udanin pole Północne”, co uniemożliwi racjonalną gospodarkę złożem przez skarżącą zgodnie z wydaną koncesją;

Sygn. akt II SA/Wr 464/21

2) art. 1 ust. 3 w związku z art. 6 ust. 2 pkt 2 ustawy z 27.03.2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t.j. Dz. U. z 2021 r., poz. 741 ze zm.) – dalej: u.p.z.p., poprzez nieuwzględnienie interesu prywatnego skarżącej zmierzającego do ochrony zagospodarowania terenów złóż zgodnie z wydaną koncesją przy określaniu potencjalnego sposobu zagospodarowania i korzystania z ww. terenów oraz odrzucenie uwag do studium zgłoszonych przez skarżącą;

3) art. 10 ust. 1 pkt 12 u.p.z.p. poprzez nieuwzględnienie w zaskarżonym studium uwarunkowań wynikających z występowania terenów górniczych, w szczególności poprzez nieuwzględnienie kierunku rozwoju na eksploatację złóż (G-PG) na obszarze oznaczonym przez skarżącą w zgłoszonych uwagach do projektu Studium;

4) art. 10 ust. 1 pkt 12 u.p.z.p. w związku z § 7 pkt 1 lit. c) rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 28.04.2004r. w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy (Dz. U. Nr 118, poz. 1233) – dalej: rozporządzenie, poprzez nieoznaczenie granic udokumentowanych złóż kopalin oraz obszarów i terenów górniczych na mapie kierunków rozwoju gminy Udanin (Kierunki - Mapa K.1. Struktura funkcjonalno-przestrzenna), jako istotnego ograniczenia w użytkowaniu terenów z uwagi na ochronę udokumentowanych złóż i przysługującą skarżącej koncesję;

5) art. 10 ust. 2 pkt 1 lit. b u.p.z.p. wz. z art. 10 ust. 1 pkt 12 u.p.z.p. poprzez nieokreślenie obszarów wyłączonych z zabudowy na terenie złóż „Lusina-Udanin pole Południowe” oraz „Lusina-Udanin pole Północne”, w tym:

a) niewykluczenie w treści części „Kierunki zagospodarowania przestrzennego” (s. 43 załącznika 1b do uchwały) możliwości rozwoju zabudowy w obszarze położonym w granicach udokumentowanych złóż,

b) nieuwzględnienie ww. złóż kopalin w zestawieniu terenów wyłączonych spod zabudowy (s. 50 załącznika 1b do uchwały);

6) art. 10 ust. 2 pkt 12 u.p.z.p., poprzez nieokreślenie w zaskarżonym studium i na Mapie K.1 Kierunki Struktura funkcjonalno-przestrzenna, obiektów lub obszarów w granicach udokumentowanych złóż „Lusina-Udanin pole Południowe” i „Lusina-Udanin pole Północne”, na których wyznacza się w złożu kopaliny filar ochronny;

7) art. 10 ust. 2 pkt 9 u.p.z.p. oraz § 6 pkt 6 rozporządzenia poprzez brak określenia w części tekstowej studium obszarów odpowiadających granicom udokumentowanych złóż, wymagających zmiany przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne;

8) art. 72 ust. 1 pkt 2 wz. z art. 125 ustawy z 27.04.2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2020 r., poz. 1219 ze zm.) – dalej: „u.p.o.ś. i art. 95 ust. 1 u.p.g.g. poprzez nieuwzględnienie w zaskarżonej uchwale przyszłych potrzeb kompleksowej eksploatacji złóż „Lusina-Udanin pole Południowe” oraz „Lusina-Udanin pole Północne”, w tym niezawarcie w studium zapisów z których wynikałaby wprost możliwość zagospodarowania złoża oraz poprzez brak ustalenia programu rozsądnego gospodarczego wykorzystania tych kopalin.

Formułując takiej treści zarzuty skargi jej autor wniósł o stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały w części: 1) w zakresie w jakim uchwała nie uwzględnia kierunku rozwoju na eksploatację złóż (6-PG) na obszarze położonym w granicach obszaru górniczego Jaroszków I” ustanowionego w koncesji Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa nr 86/93 z 20.05.1993 r., zmienionej późniejszymi decyzjami, 2) nie wprowadza zakazu nowej zabudowy w granicach udokumentowanych złóż „Lusina-Udanin pole południowe” oraz „Lusina-Udanin pole północne”, 3) zakresie w jakim na obszarze objętym ww. koncesją proponuje się wprowadzenie zasady, że surowce można eksploatować jedynie na kompleksach gleb gorszych niż klasa III.

Skarżąca spółka jako źródło interesu prawnego w zaskarżeniu uchwały powołała się na koncesję Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa – decyzja nr 86/93 z 20.05.1993 r. (zmieniona późniejszymi decyzjami). Zgodnie z postanowieniami udzielonej koncesji, skarżąca spółka jest uprawniona do wydobywania glin ogniotrwałych wraz z kopalinami towarzyszącymi: węglem brunatnym i kruszywem naturalnym na terenie obszaru górniczego „Jaroszków I”, położonego na teren objętym ustaleniami zaskarżonego Studium. Skarżąca podjęła również kroki prowadzące do realizacji uprawnień wynikających z koncesji, w szczególności poprzez złożenie wniosku do Dyrektora Okręgowego Urzędu Górniczego we Wrocławiu o zamiarze rozpoczęcia eksploatacji złóż na wskazanych obszarach oraz rozpoczęła również negocjacje z właścicielami gruntów położonych na tym obszarze, co tym bardziej aktualizuje jej interes prawny. Ponadto skarżąca

strona zwróciła uwagę, że Studium dotyczy obszaru gminy pokryty miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego (uchwały: nr XI.47.2019, nr IV.12.2015 i nr IV.13.2015). W planach tych nie uwzględniono dotychczas przeznaczenia na eksploatację kopalin. Z kolei kwestionowanym zakresie postanowienia Studium wykraczają poza dotychczasowe ustalenia planów. W szczególności dotyczy to postanowienia Studium wprowadzającego zasadę, że surowce można eksploatować jedynie na kompleksach gleb gorszych niż klasa III. Tym samym, w razie podjęcia przez skarżącą spółkę inicjatywy w celu zmiany miejscowych planów, postanowienia Studium - zgodnie z art. 9 ust. 4 u.p.z.p. - będą wykluczać przeznaczenie na eksploatację kopalin na glebach klasy III i wyższych, co uniemożliwi realizację postanowień koncesyjnych.

Rozwijając zarzuty skargi dotyczące naruszenia przez Studium wynikających z koncesji uprawnień do wydobywania kopalin pełnomocnik spółki dowodził, że zgodnie z koncesją oraz art. 21 ust. 5 w związku z art. 6 ust. 1 pkt 5 i 15 u.p.g.g., skarżąca spółka ma prawo prowadzenia działalności wydobywczej na terenie oznaczonym w koncesji. Studium uniemożliwia jednak praktycznie lub co najmniej istotnie wykonywanie działalności określonej koncesją, ponieważ nie wyznacza funkcji eksploatacji złóż w granicach obszaru górniczego Jaroszków I, mimo zgłoszenia przez skarżącą odpowiednich uwag do projektu studium i złożenia wniosku do Dyrektora Okręgowego Urzędu Górniczego we Wrocławiu, który zmierza do rozpoczęcia eksploatacji złóż na wskazanych obszarach. Skarżąca nie będzie mogła prowadzić eksploatacji na wskazanym terenie, dopóki nie zostanie uwzględniony na nim kierunek rozwoju na eksploatację złóż (G-PG). Za rozwiązanie prowadzące do uniemożliwienia wykonalności działalności objętej koncesją autor skargi uznał również brak oznaczenia udokumentowanych złóż oraz obszarów i terenów górniczych, jako terenów wyłączonych spod zabudowy. Takie zaniechanie bezpośrednio zagraża interesowi prawnemu spółki poprzez dopuszczenie zabudowy na terenie objętym koncesją, co w zupełności pomija integrację wszelkich działań podejmowanych w granicach terenu górniczego. Ponadto Rada, wprowadzając szczegółowe zapisy dotyczące możliwości eksploatacji surowców jedynie na kompleksach gleb gorszych niż klasa III (s. 88 załącznika 1b), de facto określiła dopuszczalne granice eksploatacji wbrew postanowieniom koncesji. Takie działanie rażąco wykacza poza kompetencje Rady do prowadzenia polityki przestrzennej. W

związku z powyższym Rada naruszyła zasady sporządzania Studium, ponieważ weszła w kompetencje organu koncesyjnego poprzez określenie warunków eksploatacji złoża. W przekonaniu autora skargi, arbitralny i nie poparty wnikliwą analizą, zapis o ograniczeniu możliwości eksploataowania węgla brunatnego oraz glinki ogniodpornej na obszarze gminy Udanin jest szkodliwy gospodarczo oraz narusza przepisy u.p.g.g. Wskazany zapis zupełnie pomija koncesję, która wyraźnie nadaje skarżącej stronie prawo do eksploatacji wskazanych złóż, niezależnie od klasy bonitacyjnej gruntów.

Poza naruszeniem uprawnień skarżącej strony, które wynikają z koncesji, Studium narusza szereg przepisów u.p.z.p. Po pierwsze, naruszony został art. 10 ust. 2 pkt 12 u.p.z.p. poprzez brak uwzględnienia uwarunkowań wynikających z występowania terenów górniczych. Rada nie uwzględniła bowiem w Studium kierunku rozwoju na eksploatację złóż (G-PG), na obszarze oznaczonym przez skarżącą w załączniku dołączonym do uwag do projektu studium. Co więcej, załącznik nr 3a do Studium (Mapa K.1. Struktura funkcjonalno-przestrzenna), wbrew postanowieniom § 7 pkt 1 lit. c) rozporządzenia, nie wyznacza granic udokumentowanych złóż kopalin oraz obszarów i terenów górniczych na mapie kierunków rozwoju gminy K.1, jako istotnego ograniczenia w użytkowaniu terenów z uwagi na ochronę złóż i przysługującą skarżącej koncesję. W przekonaniu strony skarżącej. Nie jest przy tym wystarczające jedynie oznaczenie złóż na Mapie K.2, ponieważ nie dotyczy ona ustanowienia ograniczeń w użytkowaniu na wskazanych terenach.

Po drugie, wbrew treści art. 10 ust. 2 pkt 1 lit. b u.p.z.p., Rada zaniechała wykluczenia możliwości rozwoju zabudowy w obszarze położonym w granicach udokumentowanych złóż i nie uwzględniła tych złóż w zestawieniu terenów wyłączonych spod zabudowy. W szczególności Rada nie wykluczyła w treści załącznika 1b do uchwały (s. 43) możliwości rozwoju zabudowy w obszarze położonym w granicach udokumentowanych złóż i nie uwzględniła złóż w zestawieniu terenów wyłączonych spod zabudowy (s. 50 załącznika 1b do uchwały).

Po trzecie, Rada naruszyła art. 10 ust. 2 pkt 12 u.p.z.p. poprzez brak określenia w zaskarżonym Studium i Mapie K.1. Kierunki Struktura funkcjonalno-przestrzenna, obszarów w granicach udokumentowanych złóż „Lusina-Udanin pole Południowe” i „Lusina-Udanin pole Północne”, na których wyznacza się w złożu

kopaliny filar ochronny. Zgodnie z treścią załącznika 1b do Studium (s. 88) nie wyznaczono filarów ochronnych dla żadnego udokumentowanego złoża kopaliny.

Po czwarte, mimo wymogu wynikającego z art. 10 ust. 2 pkt 9 u.p.z.p. oraz § 6 pkt 6 rozporządzenia, w części tekstowej Studium nie określono obszarów odpowiadających granicom udokumentowanych złóż, które wymagają zmiany przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne. Obszar planowanej eksploatacji znajduje się bowiem w większości na terenach gruntów rolnych (oraz częściowo na gruntach leśnych).

Niezależnie od powyższego, skarżąca strona wskazała, że zamierza podjąć działania w celu zmiany obowiązujących m.p.z.p., w taki sposób aby te plany wprost dopuszczały rozpoczęcie i prowadzenie eksploatacji kopalin na obszarze górniczym Jaroszków I" w ramach złóż „Lusina-Udanin pole południowe” oraz „Lusina-Udanin pole północne”. Aktualne postanowienia m.p.z.p. wskazują jedynie: „Dla terenu górniczego „Jaroszków I” , wskazanego na rysunku planu, obowiązują przepisy odrębne” (§ 8 ust. 14 m.p.z.p. dla obrębu Lusina, § 8 ust. 14 m.p.z.p. dla obrębu Piekary § 8 ust 14 m.p.z.p. dla obrębu Dziwigórz). Ponadto m.p.z.p. dla obrębu Dziwigórz uzupełniono o adnotację: „Nie określa się obiektów lub obszarów; dla których wyznacza się filar ochronny oraz obszarów wyłączonych z zabudowy bądź takich, w granicach których zabudowa jest dozwolona tylko po spełnieniu odpowiednich wymagań”. Treść Studium, w szczególności w zakresie, w którym ogranicza możliwość eksploatacji surowców jedynie na kompleksach gleb gorszych niż klasa III, uniemożliwi dokonanie takiej zmiany m.p.z.p., która umożliwiłaby prowadzenie eksploatacji kopalin zgodnie z koncesją. Zważywszy natomiast na zapisy Studium, zgodnie z którymi: „na terenie gminy przeważają gleby orne dobrej (klasa III a) i średnio dobrej (klasa III b) klasy bonitacyjnej, które zajmują 69,1% (6277,88 ha) całkowitej powierzchni gruntów ornych”, gleby klasy I stanowią 0,3%, klasy II 16,9% a gleby klas IV-VI zajmują łącznie jedynie 13,8% powierzchni gruntów ornych, autor skargi dowodził, że kwestionowany zapis Studium oznacza, że Rada wykluczyła eksploatację surowców na 86,2% powierzchni gruntów ornych gminy, w tym również na obszarze górniczym i terenie górniczym ustalonych koncesją. Stano to rażące wykroczenie poza władztwo planistyczne gminy i świadczy o naruszeniu 21 ust. 5 w związku z art. 6 ust. 1 pkt 5 i 15 u.p.g.g., gdyż de facto pozbawia skarżącą możliwości realizacji uprawnień wynikających z udzielonej koncesji.

Podsumowując zarzuty skargi jej autor przywołując się na treść art. 72 ust. 1 pkt 2 u.p.o.ś., art. 125 u.p.o.ś. oraz art. 95 ust. 1 u.p.g.g. wskazał na prawny obowiązek ukształtowania studium w sposób, który umożliwi eksploatację udokumentowanych kopalin.

W odpowiedzi na skargę Wójt Gminy Udanin wniósł o jej oddalenie. Przedstawiając uzasadnienie tego stanowiska przekonywał, że Studium zawiera elementy zgodnie z art. 10 u.p.z.p., w tym uwarunkowania wynikające z występowania udokumentowanych złóż kopalin (art. 10 ust. 1 pkt 11) oraz z występowania terenów górniczych wyznaczonych na podstawie przepisów odrębnych (art. 10 ust. 1 pkt 12). W rozdziale VI części I uwarunkowań zawarto aktualną informację o złożach surowców naturalnych eksploatowanych, nieeksploatowanych i wyeksploatowanych na obszarze gminy Udanin - tabela nr 10 na stronie 60 (stan na 2019r.). Wykaz obszarów górniczych na terenie gminy Udanin przedstawiono w tabeli nr 11 na stronie 60 (stan na 2019r.). W Studium umieszczono również mapy z granicami złóż, obszarów górniczych i terenów górniczych. Na stronie 60 części I uwarunkowań zapisano, tu cytując: „Dla złóż glin ogniotrwałych Lusina - Udanin Pole Północne i Południowe utworzony został teren górniczy o nazwie „Jaroszów I”, o powierzchni 2 456,97 ha i obejmujący 22% całej powierzchni gminy (obrębny: Dźwigórz, Lasek, Lusina, Piekary i Udanin). Rozpoczęcie eksploatacji tych złóż grozi wielkoobszarowym zniszczeniem środowiska naturalnego, co w konsekwencji może spowodować utratę użytków rolnych na obszarze o wybitnie korzystnych warunkach dla rolnictwa, obniżeniem poziomu wód gruntowych oraz przerwaniem lokalnego korytarza ekologicznego”. W ocenie autora odpowiedzi na skargę, logiczną konsekwencją tak określonych uwarunkowań stał się zapis kierunków rozwoju w odniesieniu do istniejących i udokumentowanych na terenie gminy złóż surowców naturalnych, zawarty w części II kierunki zagospodarowania w rozdziale XII, tu cyt.: „Ze względu na priorytetowy charakter gospodarki rolnej na terenie gminy nad innymi formami działalności gospodarczej należy znacznie ograniczyć możliwość eksploatacji węgla brunatnego oraz glinki ogniodpornej. Ze względu na brak jakichkolwiek wytycznych i wskazań ze strony organów administracji geologicznej o przewidywanym wykorzystaniu istniejących złóż, proponuje się wprowadzenie zasady, że surowce można eksploatować jedynie na kompleksach gleb gorszych niż klasa III”.

Odnosząc się do zarzutu naruszenia wynikającego z koncesji prawa przedsiębiorcy górniczego do wydobywania kopalin i niewyznaczenia funkcji eksploatacji złóż w granicach obszaru górniczego „Jaroszów I”, Wójt wyjaśnił, że ani ujawnione, udokumentowane złoża, ani ustanowiony koncesją nr 86/93 z 20.05.1993r. obszar i teren górniczy Jaroszów I, nie stanowią podstawy prawnej do żądania wyznaczenia w Studium funkcji eksploatacji złóż. Przepis art. 21 ust. 5 u.p.g.g. stanowi, że koncesja uprawnia do wykonywania działalności gospodarczej w oznaczonej przestrzeni. Nie można jednak zapominać o art. 30 ust. 3 u.p.g.g., który stanowi, że koncesja nie zwalnia z obowiązków określonych odrębnymi przepisami, w tym uzyskania przewidzianych nimi decyzji. Dotyczy to m.in. przepisów rozporządzenia Rady Ministrów z 10.09.2019 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko (Dz.U. z 2019 r., poz. 1839 ze zm.), które zalicza inwestycje dotyczące wydobywania kopalin metodą odkrywkową na powierzchni obszaru górniczego nie mniejszej niż 25 ha do przedsięwzięć zawsze znacząco oddziaływających na środowisko. Zatem wydanie koncesji powinno zostać poprzedzone decyzją o środowiskowych uwarunkowaniach wydaną w postępowaniu wymagającym udziału społeczeństwa (§ 2 ust. 1 pkt 27a). Koncesja nr 86/93 z 20.05.1993 r. (z terminem ważności do 31.12.2030 r.), nie posiada decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach wydanej w postępowaniu wymagającym udziału społeczeństwa. Nie posiada również opinii Wójta Gminy Udanin, odnoszącej się do zgodności zamierzenia z planami społeczno-gospodarczymi i nie stanowi dokumentu, który należy uwzględnić w kierunkach zagospodarowania przestrzennego przy sporządzeniu Studium - do ustalenia kierunku zagospodarowania powierzchniowej eksploatacji złóż. Ponadto Wójt zauważył, że koncesja z 20.05.1993r. była zgodna jedynie z planem ogólnym zagospodarowania przestrzennego gminy Udanin, który obowiązywał do 31.12.2003 r. W takim stanie prawnym zmiany wprowadzane po dacie 31.12.2003 r. w koncesji z 20.05.1993 r. były niezgodnie zarówno z kierunkami zagospodarowania przestrzennego zawartymi w Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego przyjętym uchwałą nr XI/43/1999 Rady Gminy 27.10.1999 r. i zmienionym uchwałą nr LII/163/2010 ale także z ustaleniami obowiązujących miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Ponadto Wójt zauważył, że skarżąca spółka nie jest właścicielem gruntów w granicach ustanowionej koncesji, nie posiada również

Sygn. akt II SA/Wr 464/21

żadnego innego prawa do dysponowania nieruchomościami, dla których organ koncesyjny ustanowił koncesję.

W dalszej części odpowiedzi na skargę jej autor wykazywał, że przy sporządzaniu nowego Studium kierowano się nadrzędną zasadą racjonalnego gospodarowania przestrzenią, jako dobrem publicznym. Studium respektuje priorytetową zasadę uwzględnianą w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, a mianowicie ład przestrzenny i zrównoważony rozwój (art. 1 ust. 1 pkt 2 u.p.z.p.). W Studium zapisano na str. 8 zał. 1b Kierunków zagospodarowania, że główną funkcję gminy jest funkcja rolnicza. Determinują ją dobre warunki klimatyczne i glebowe, które pozwalają na prowadzenie produkcji rolnej i związaną z nią lokalizacją przemysłu rolno - spożywczego. Obszar gminy Udanin położony jest w strefie najżyźniejszych gruntów ornych na Dolnym Śląsku. Gleby na terenie gminy są urodzajne, od I do IV klasy bonitacyjnej. Niemal na całym obszarze gminy gleby zostały uznane za chronione. Dominującym kierunkiem użytkowania ziemi jest kierunek rolniczy - grunty rolne zajmują 90,5% powierzchni gminy (9995,32 ha), a grunty leśne oraz zadrzewione zajmują 4,9 % powierzchni gminy (541,28 ha). Na podstawie struktury użytków rolnych możliwe było określenie głównego kierunku produkcji rolniczej jako wybitnie polowego dla całej gminy jak i poszczególnych obrębów. Gmina Udanin jest gminą wiejską, której rozwój uzależniony jest od rozwoju gospodarki rolnej, agroturystyki i rekreacji. Konsekwencją tak przyjętej polityki przestrzennej jest utrzymanie dużych kompleksów gleb o najwyższej bonitacji (gleb chronionych). Ponadto Wójt Gminy zauważył, że w treści art. 10 ust. 1 pkt 11 i pkt 12 u.p.z.p. jest jedynie mowa, że w studium określa się warunkowania wynikające w szczególności z występowania udokumentowanych złóż kopalin oraz terenu górniczego. Oba przepisy korespondują z art. 95 u.p.g.g. Przepisy u.p.g.g. odeszły przy tym od obligatoryjnego obowiązku sporządzenia m.p.z.p. dla terenu i obszaru górniczego, a co za tym idzie Wójt nie miał obowiązku w Studium ustalać funkcji G-PG w granicach nieruchomości gruntowych, dla których przedsiębiorca nie wykazał się prawem do nieruchomości gruntowej. Zatem formułowany w tym zakresie zarzut skargi nie znajduje odzwierciedlenia w przepisach obowiązującego prawa i jest chybiony.

Odnosząc się do zarzutu dopuszczenia rozwoju nowej zabudowy, w tym lokalizacji elektrowni wiatrowych w granicach udokumentowanych złóż „Lusina -

Udanin pole Południowe" oraz „Lusina Udanin pole Północne", co uniemożliwia racjonalną gospodarkę złożem przez skarżącą spółkę zgodnie z wydaną koncesją, Wójt Gminy wskazał, że w tym zakresie dla Rady były wiążące obowiązujące miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego (uchwały nr IV.12.2015, nr IV.13.2015, nr IV.15.2015 i nr XI.47.2019). Uchwały te były przy tym przedmiotem kontroli sprawowanej przez sąd administracyjny, który nie miał zastrzeżeń w zakresie przedmiotu objętego niniejszą skargą. W przekonaniu organu w takim przypadku warunek uwzględnienia dotychczasowego przeznaczenia i zagospodarowania terenu, wynikający z art. 10 ust. pkt 1 u.p.z.p. oznacza uwzględnienie postanowień m.p.z.p. Relacje systemowe aktów planistycznych nie mogą prowadzić do chaosu prawnego, który pozbawi praw nabytych członków wspólnoty samorządowej. Skoro miejscowe plany obowiązujące w dniu wejścia w życie ustawy zachowują moc, to uchwała w przedmiocie zmiany studium nie może prowadzić do naruszenia interesu prawnego określonych członków wspólnoty samorządowej ustalonej tymi planami. W tym kontekście organ wskazał, że Studium respektuje wybudowane już wieże elektrowni wiatrowych. Zatem za chybiony należy uznać zarzut dopuszczenia nowej zabudowy w tym lokalizacji elektrowni wiatrowych, ponieważ Rada uchwalając zmianę Studium kierowała się wyłącznie przepisami obowiązującego prawa.

W ocenie organu przepis art. 1 ust. 3 w związku z art. 6 ust. 2 pkt 2 u.p.z.p. nie stanowią o naruszeniu interesu prawnego skarżącej. Żaden z tych przepisów nie wprowadza wprost ograniczeń w zakresie korzystania z własności nieruchomości, bądź też nie nakłada na samorząd lokalny, w razie ujawnienia złóż, obowiązku ograniczenia praw właścicieli nieruchomości w studium czy m.p.z.p. Racjonalna gospodarka zasobami środowiska, nie jest podstawą do blokowania zmian w zagospodarowaniu terenu motywowanych występowaniem nawet udokumentowanych złóż kopalin czy posiadaniem koncesji ustanawiającej obszar i teren górnicy. Ponadto przepis art. 95 ust. 1 u.p.g.g. nie definiuje sposobu i zakresu ochrony. Stanowi jedynie o ogólnym celu ujawnienia złóż w wymienionych dokumentach. Samo wpisanie złóż do studium czy m.p.z.p. samo w sobie spełnia cel ochrony, gdyż ujawnia wszystkim zainteresowanym fakt znajdowania się złoża kopaliny i potencjalne konsekwencje dla właścicieli. Nie wprowadzając innych obostrzeń związanych z ujawnieniem złoża ustawodawca przyjął, że samo ujawnienie zabezpiecza złożę w sposób wystarczający na tym etapie

Sygn. akt II SA/Wr 464/21

zaawansowania procesu dostępności do złoża, w kontekście potencjalnego wydobywania. Również art. 125 u.p.o.ś., który przewiduje, że złoża kopalin podlegają ochronie polegającej na racjonalnym gospodarowaniu ich zasobami oraz kompleksowym wykorzystaniu kopalin, w tym kopalin towarzyszących, nie definiuje na czym ma konkretnie polegać ochrona złóż. Wykonując obowiązek wynikający z art. 10 ust. 1 pkt 12 u.p.z.p. rada gminy, zarówno w części tekstowej uwarunkowań jak i w części rysunkowej, ujawniła informację o ustanowionym terenie górniczym. Granica terenu i obszaru górniczego została ujawniona i pokazana na mapie U.1. Inwentaryzacja urbanistyczna. W rozdziale VI Części I uwarunkowań studium, została zawarta aktualna informacja o złożach surowców naturalnych eksploatowanych, nieeksploatowanych i wyeksploatowanych na obszarze gminy Udanin (tabela nr 10 na stronie 60). Wykaz obszarów górniczych na terenie gminy Udanin przedstawiono w tabeli nr 11 na stronie 60 (stan na 2019 r.). Poniżej umieszczono również mapy z granicami złóż, obszarów górniczych i terenów górniczych. Kierunki zagospodarowania przestrzennego zostały w Studium wskazane na dwóch integralnych załącznikach: mapie K.1. Kierunki Struktura funkcjonalno-przestrzenna oraz na mapie K.2. Kierunki Środowisko przyrodniczo - kulturowe. Udokumentowane złoża „Lusina-Udanin pole Południowe” oraz Lusina-Udanin pole Północne” znajdują się na mapie K.2. Kierunki Środowisko przyrodniczo-kulturowe. Złoża te obejmują zabudowane tereny wsi Udanin, Piekary i Dziwigórz. Obszar ten posiada obowiązujące miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego, w których nie ustalono funkcji PG. Dokument nowego studium respektuje obowiązujące ustalenia miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego wobec powyższego nie uwzględniono wniosku o wprowadzeniu zakazu zabudowy w granicach udokumentowanych złóż jak również nie wykluczono możliwości rozwoju nowej zabudowy w granicach udokumentowanych złóż. Zatem zarzut o niewypełnieniu obowiązku wynikającego z art. 10 ust. 1 pkt 12 u.p.z.p. jest chybiony i niezgodny ze stanem faktycznym.

Odnosząc się do zarzutu dotyczącego braku oznaczenia granic udokumentowanych złóż kopalin oraz obszarów i terenów górniczych wynikających z art. 10 ust. 1 pkt 12 u.p.z.p. oraz § 7 ust. 1 lit. c rozporządzenia wykonawczego Wójt wskazał, że wbrew zarzutom skargi, wymienione informacje zostały zawarte zarówno w dokumencie tekstowym jak i na odpowiadających treści tych dokumentów rysunkach

Sygn. akt II SA/Wr 464/21

(mapie U.1. Uwarunkowania inwentaryzacja urbanistyczna; mapie U.2. Uwarunkowania środowisko przyrodniczo-kulturowe; mapie K.1. Kierunki struktura funkcjonalno-przestrzenna i mapie K.2. Kierunki środowisko przyrodniczo-kulturowe).

Wójt Gminy wyraził przy tym stanowisko, że ujawnienie w Studium udokumentowanego złoża „Lusina-Udanin pole Południowe” oraz „Lusina-Udanin pole Północne” nie stanowi podstawy prawnej: a) do ustalenia ograniczenia możliwości rozwoju zabudowy w granicach udokumentowanych złóż, b) ustalenia terenów wyłączonych spod zabudowy dla ujawnionych złóż, c) wyznaczenie filara ochronnego dla udokumentowanych złóż.

Powołując się na definicję filara ochronnego i cel jego ustanowienia autor odpowiedzi na skargę zauważył, że skoro wyznaczony na podstawie koncesji z 20.05.1993 r. obszar górniczy „Jaroszów I” nie posiada projektu zagospodarowania złoża, to nie ma też podstawy prawnej do: a) do ustalenia ograniczenia możliwości rozwoju zabudowy w granicach udokumentowanych złóż, b) ustalenia terenów wyłączonych spod zabudowy dla ujawnionych złóż, c) wyznaczenie filara ochronnego dla udokumentowanych złóż.

Ponadto zauważono w odpowiedzi na skargę, że w Studium przyjęto zasadę zachowania kierunków zagospodarowania przestrzennego ustaloną w obowiązujących m.p.z.p. Dlatego wyznaczenie obszarów wymagających zmiany przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne w takim wypadku stało się bezprzedmiotowe. Gmina Udanin posiada pełne pokrycie m.p.z.p., przy którym sporządzeniu uzyskano stosowne zgody Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi na przeznaczenie na cele nierolnicze i nieleśne gruntów rolnych i leśnych pod nowo planowaną zabudowę mieszkaniową, zagrodową, usługową i produkcyjną.

W końcowej części udzielonej odpowiedzi na skargę wyrażono stanowisko, że wbrew zarzutom skargi, uchwalone Studium respektuje treść art. 95 ust. 1 u.p.g.g., poprzez ujawnienie w tym dokumencie udokumentowanych złóż kopalin. Potwierdzeniem tego obowiązku jest pozytywna opinia Okręgowego Urzędu Górniczego we Wrocławiu pismo nr WR0.5110.55.2020.AM.MG z 4.01.2021 r. Ponadto w ocenie organu przywołana w skardze norma prawna zawarta w art. 72 ust. 1 pkt 2 u.p.o.ś. nie reguluje zagadnień poruszanych w skardze, które dotyczą: a). szczegółowych wytycznych ochrony złóż, tj. w jaki sposób (jakimi metodami)

Sygn. akt II SA/Wr 464/21

osiągnąć ochronę złóż; b). kolizji ochrony kilku dóbr, np. złóż kopalin oraz stanowisk archeologicznych, form ochrony przyrody i wód itd. Nadto w wyroku WSA w Krakowie z 05.11.2019 r., sygn. akt II SA/Kr 738/19 wyrażona została teza, zgodnie z którą "ochrona udokumentowanych złóż kopalin przewidziana w art. 95 ust. 1 u.p.g.g. nie oznacza obowiązku kształtowania miejscowej polityki przestrzennej w taki sposób, aby umożliwić natychmiastową eksploatację złoża, a jedynie nakłada na podmiot dysponujący władztwem planistycznym wymóg takiego kształtowania podejmowanych aktów planistycznych, by zapewnić ewentualną możliwość jego eksploatacji, gdy zajdzie taka potrzeba".

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Skarga okazała się jedynie częściowo uzasadniona.

Zgodnie z art. 147 w zw. z art. 3 § 2 pkt 6 ustawy z 30.08.2002r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2022r., poz. 329 ze zm.), zwanej dalej "p.p.s.a." – sąd uwzględniając skargę na uchwały lub akty organów jednostek samorządu terytorialnego, inne niż akty prawa miejscowego, 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". Takim przepisem jest art. 94 u.s.g., zgodnie z którym nie stwierdza się nieważności uchwały lub zarządzenia organu gminy po upływie jednego roku od dnia ich podjęcia, chyba że uchybiono obowiązkowi przedłożenia uchwały lub zarządzenia w terminie określonym w art. 90 ust. 1, albo jeżeli są one aktem prawa miejscowego (ust. 1). Jeżeli nie stwierdzono nieważności uchwały lub zarządzenia z powodu upływu terminu określonego w ust. 1, a istnieją przesłanki stwierdzenia nieważności, sąd administracyjny orzeka o ich niezgodności z prawem (ust. 2). W razie więc ustalenia, że uchwała jest sprzeczna z prawem, tj. w sposób istotny narusza prawo, a jednocześnie upłynął rok od dnia jej podjęcia, możliwe jest wyłącznie stwierdzenie niezgodności takiej uchwały z prawem, a nie stwierdzenie jej nieważności.

Zaskarżona uchwała jest aktem podjętym w sprawie z zakresu administracji publicznej, o jakim mowa w art. 101 ust. 1 u.g.n., a więc może być skutecznie

Sygn. akt II SA/Wr 464/21

zaskarżona do sądu administracyjnego. Przed rozpoznaniem takiej skargi Sąd zobowiązany jest do zbadania przesłanek dopuszczalności jej zaskarżenia. Zgodnie z dyspozycją art. 101 ust. 1 u.s.g., każdy, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone uchwałą lub zarządzeniem podjętymi przez organ gminy w sprawie z zakresu administracji publicznej, może zaskarżyć uchwałą lub zarządzenie do sądu administracyjnego. Legitymacja do wniesienia skargi na uchwałą podjętą w sprawie Studium do sądu administracyjnego przysługuje zatem nie temu, kto ma w tym interes prawny, ale temu czyj interes prawny został naruszony skarżonym aktem.

W niniejszej sprawie skarżąca spółka legitymuje się koncesją wydaną przez Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa nr 86/93 z 20.05.1993r. (zmienioną późniejszymi decyzjami), która jest ważna do 31.12.2030r. Koncesja udziela zgody na wydobywanie glin ogniotrwałych wraz z kopalinami towarzyszącymi: węglem brunatnym i kruszywem naturalnym ze złoża „Rusko-Jaroszów”. Fragment tego złoża pod nazwą „Lusina-Udanin pole Północe” i „Lusina-Udanin pole Południowe” znajduje się na terenie gminy Udanin. Zgodnie z koncesją na tych złożach znajduje się fragment obszaru i terenu górniczego „Jaroszów I”. Skoro teren górniczy „Jaroszów I” jest położony na obszarze objętym ustaleniami zaskarżonego Studium, to tym samym spółka, będąca przedsiębiorstwem górniczym, wykazała istnienie związku pomiędzy zaskarżoną uchwałą, a jej indywidualną sytuacją prawną. Spółka wykazała przy tym, że zaskarżona uchwała negatywnie wpływa na jej sytuację prawną, wynikającą z udzielonej koncesji, poprzez ograniczenie możliwości jej wykonywania. Jak wynika przy tym z informacji zawartych w pozytywnej opinii Dyrektora Okręgowego Urzędu Górniczego we Wrocławiu z 04.01.2021 r., spółka w najbliższym czasie zamierza podjąć działania zmierzające do rozpoczęcia eksploatacji złóż na terenie gminy Udanin. Ponadto przy ocenie naruszenia interesu prawnego spółki nie można było nie uwzględnić istnienia bezpośredniego i normatywnego powiązania treści Studium oraz uchwalanych na bazie jego ustaleń miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego (vide: art. 9 ust. 4 u.p.z.p.). Ustalenia Studium - w kwestionowanych w skardze zakresie - są na tyle szczegółowe i konkretne, że dla zachowania ustawowego wymogu "nienaruszania" ustaleń Studium przez postanowienia miejscowego planu (vide: art. 20 ust. 1 ab initio u.p.z.p.), przewidziane w Studium zakazy lub ograniczenia będą

musiały zostać przeniesione do uchwalanego lub zmienianego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Uznanie, że interes prawny skarżącej strony został naruszony otwiera drogę do kontroli merytorycznej zaskarżonego Studium. Przy czym należy podkreślić, że naruszenie przez zaskarżony akt interesu prawnego strony skarżącej nie przesądza jeszcze o wadliwości jego ustaleń, a tym bardziej o takiej ich wadliwości, która uzasadniałaby stwierdzenie nieważności. Samo stwierdzenie naruszenia interesu prawnego skarżącej strony nie oznacza jeszcze konieczności uwzględnienia jej skargi. Obowiązek taki powstaje dopiero wtedy, gdy naruszenie interesu prawnego lub uprawnienia podmiotu wnoszącego skargę jest związane z jednoczesnym naruszeniem obiektywnego porządku prawnego. Kluczowe znaczenie w tej mierze ma unormowanie art. 28 ust. 1 u.p.z.p., zgodnie z którym: "Istotne 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". Pojęcie "trybu sporządzania studium" – którego zachowanie stanowi przesłankę formalnoprawną zgodności studium z przepisami prawa – odnosi się do sekwencji czynności, jakie podejmuje organ w celu doprowadzenia do uchwalenia studium, poczynwszy od uchwały o przystąpieniu do sporządzania studium, a skończywszy na jego uchwaleniu. Natomiast pojęcie "zasad sporządzania studium" – których uwzględnienie stanowi z kolei przesłankę materialnoprawną zgodności studium z przepisami prawa – należy wiązać z samym sporządzeniem (merytorycznym opracowaniem) aktu planistycznego, a więc z merytoryczną zawartością tego aktu (część tekstowa, graficzna i załączniki), zawartych w nim ustaleń, a także standardów dokumentacji planistycznej.

W niniejszej sprawie skarżąca spółka nie podniosła zarzutów, które dotyczyłyby naruszenia trybu sporządzania studium. Zarzuciła, że doszło do naruszenia zasad sporządzania studium. Po pierwsze dlatego, że w Studium – w kierunkach zagospodarowania przestrzennego – nie został uwzględniony kierunek rozwoju polegający na eksploatacji udokumentowanych złóż kopalin (G-PG) na obszarze położonym w granicach obszaru górniczego „Jarosów I”. Po drugie, poprzez brak wprowadzenia zakazu nowej zabudowy w granicach udokumentowanych złóż „Lusina-Udanin pole Południowe” oraz „Lusina-Udanin pole

Północne". Po trzecie, dlatego że Studium na obszarze objętym koncesją wprowadza zasadę, że surowce można eksploatować jedynie na kompleksach gleb gorszych niż klasa III.

W kontekście przedstawionego stanowiska strony skarżącej, które zostało szczegółowo opisane w części sprawozdawczej niniejszego uzasadnienia przyjdzie wskazać, że stosownie do art. 10 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (u.p.z.p.) w studium uwzględnia się uwarunkowania wynikające w szczególności z występowania udokumentowanych złóż kopalin (art. 10 ust. 1 pkt 11 u.p.z.p.) oraz występowania terenów górniczych wyznaczonych na podstawie przepisów odrębnych (art. 10 ust. 1 pkt 12 u.p.z.p.). Redakcja powołanych przepisów u.p.z.p. jest zbieżna z treścią regulacji zawartych w ustawie Prawo geologiczne i górnicze (u.p.g.g.) oraz ustawie Prawo ochrony środowiska (u.p.o.ś.).

Przepis art. 95 ust. 1 u.p.g.g. nakłada na radę gminy obowiązek wprowadzenia do studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy obszarów udokumentowanego złoża kopaliny. Złóża kopalin ustalane są w toku sporządzania dokumentacji geologicznej takiego złoża (art. 88 ust. 1 u.p.g.g.). Dokumentację złoża kopalin sporządza się w celu określenia jego granic, zasobów geologicznych, warunków występowania oraz określenia możliwości wydobywania kopaliny ze złoża (art. 89 ust. 1 u.p.g.g.). Z kolei na podstawie przepisu art. 104 ust. 1 u.p.g.g. rada gminy ma obowiązek uwzględnienia w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy obszarów i terenów górniczych. Zgodnie z art. 6 ust. 1 pkt 5 u.p.g.g., obszarem górniczym jest przestrzeń, w granicach której przedsiębiorca jest uprawniony do wydobywania kopaliny, podziemnego bezzbiornikowego magazynowania substancji, podziemnego składowania odpadów, podziemnego składowania dwutlenku węgla oraz prowadzenia robót górniczych niezbędnych do wykonywania koncesji. Według zaś art. 6 ust. 1 pkt 15 u.p.g.g., terenem górniczym jest przestrzeń objęta przewidywanymi szkodliwymi wpływami robót górniczych zakładu górniczego. Ten szczegółowy obowiązek ujawnienia, wynikających z zatwierdzonej dokumentacji geologicznej złóż kopalin, a także wskazania terenów i obszarów górniczych, związany jest bezpośrednio z obowiązkiem ochrony środowiska.

Na podstawie przepisu art. 72 ust. 1 u.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. Z kolei na podstawie art. 125 u.p.o.ś. złoża kopalin podlegają ochronie polegającej na racjonalnym gospodarowaniu ich zasobami oraz kompleksowym wykorzystaniu kopalin, w tym kopalin towarzyszących. W tym też miejscu należy zauważyć, że o ile art. 72 ust. 1 u.p.o.ś. odnosi się do ochrony zasobów ziemi w postaci złóż kopalin, to art. 125 tej ustawy odnosi się już do ich eksploatacji. Przepisy te mają zatem nie tylko odmienną treść normatywną, ale też dotyczącą zupełnie innych stanów. Pierwszy dotyczy stwierdzenia istnienia złoża i objęcia go ochroną prawną, drugi dotyczy etapu podjęcia jej użytkowania.

Analiza powołanych przepisów materialnych w odniesieniu do stanów występujących w tej sprawie, jeśli chodzi o obowiązki wynikające z przepisów u.p.z.p., u.p.g.g., jak i przepisów u.p.o.ś., prowadzi do wniosku, że rozpatrywać je należy we wzajemnych związkach, co wynika zarówno z uwarunkowań o charakterze systemowym, ale również analizy językowej.

W ocenie Sądu, w przypadku zaskarżonego Studium, niewątpliwie rada gminy wywiązała się z obowiązku dotyczącego uwzględnienia istnienia udokumentowanego złoża kopaliny i faktu objęcia go ochroną prawną, która przysługuje obszarowi i terenowi górniczemu. Wypełniając obowiązek wynikający z art. 10 ust. 1 pkt 11 u.p.z.p. w związku z art. 95 ust. 1 u.p.g.g. rada ujawniła w Studium udokumentowane złożo kopaliny w postaci glin ogniotrwałych i towarzyszącego węgla brunatnego, surowców ilastych ceramiki budowlanej, glin ceramicznych kamionkowych oraz kruszyw naturalnych. W Części I - Uwarunkowań zagospodarowania przestrzennego, w rozdziale VI, w opisie zasobów naturalnych zamieszczono „Wykaz złóż na terenie gminy Udanin stan na 2019 rok” (tabela nr 10), w którym odniesiono się do udokumentowanego złoża glin ogniotrwałych „Lusina-Udanin pole Południowe” i „Lusina –Udanin pole Północne”. Poniżej umieszczono mapę złóż na terenie gminy Udanin (mapa nr 12), na której zaznaczono wskazane złoża.

W Studium uwzględniono również obszar i teren górniczy o nazwie „Jarosów I”, do czego zobowiązuje art. 10 ust. 1 pkt 12 u.p.z.p. w związku z art. 104 ust. 1

u.p.g.g. We wskazanym rozdziale VI zamieszczono „Wykaz obszarów górniczych na terenie gminy Udanin stan na 2019 rok” (tabela nr 11), w którym wykazano obszar górniczy „Jaroszów I”. Obszar ten zaznaczono na mapie nr 13. Z kolei na mapie nr 14 zaznaczono tereny górniczy „Jaroszów I”. W części opisowej analizowanej w tym miejscu części Studium znajduje się z kolei zapis wskazujący, że zgodnie z decyzją Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa z 14.05.1998 r. zmieniono koncesję nr 86/93 z 20.05.199 r. i udzielono koncesji Górniczo-Przetwórczym Zakładom Surowców Ogniotrwałych SA w Jaroszowie, obecnie „Jaro SA”, na wydobywanie glin ogniotrwałych wraz z kopalinami towarzyszącymi: węglem brunatnym i kruszywem naturalnym ze złoża „Rusko-Jaroszów”. Wskazano również, że zagospodarowanie terenów złóż Lusina-Udanin Pole Północne i Południowe musi uwzględniać warunki wydanej koncesji przy podjęciu ewentualnej przeszłej eksploatacji. Ponadto obowiązujące tereny górnicze i obszary górnicze przedstawiono na mapie U.1. „Inwentaryzacja Urbanistyczna” (załącznik nr 2a do uchwały), złoża glin ogniotrwałych ujawniono na mapie U.2. „Uwarunkowania środowisko przyrodniczo-kulturowe” (załącznik nr 2b do uchwały), tereny eksploatacji złóż (G-PG) przedstawiono na mapie K.1. „Kierunki struktura funkcjonalno-przestrzenna” (załącznik nr 3a do uchwały), natomiast na mapie K.2. „Kierunki środowisko przyrodniczo-kulturowe” (załącznik nr 3b) wskazano złoża kopalin, w tym glin ogniotrwałych. Tym samym uwzględniono w Studium uwarunkowania prawne wynikające z koncesji.

Nie ulga wątpliwości, że ujawnienie w Studium udokumentowanego złoża kopalin oraz obszaru i terenu górniczego determinuje określone konsekwencje związane z kierunkami zagospodarowania przestrzennego. Dopuszczenie do podjęcia eksploatacji złóż nie jest jednak w takim przypadku bezwzględnym obowiązkiem. Zgodnie z art. 72 pkt 2 u.p.o.ś. - obowiązkiem rady gminy jest bowiem zapewnienie w studium warunków utrzymania równowagi przyrodniczej i racjonalnej gospodarki zasobami środowiska, w szczególności przez uwzględnianie obszarów występowania złóż kopalin oraz obecnych i przyszłych potrzeb eksploatacji tych złóż. W związku z tym należy stwierdzić, że to zasady utrzymania równowagi przyrodniczej oraz racjonalnej gospodarki złożem kopaliny, stanowią podstawy, które pozwalają, pomimo ujawnienia w Studium terenu górniczego, odstąpić od podjęcia robót górniczych ukierunkowanych na eksploatację złóż. Występowanie i określenie

w Studium obszaru udokumentowanych złóż kopalin, jak również obszaru oraz terenu górniczego, nie pozbawia bowiem gminy możliwości przeznaczenia takich obszarów na inne cele niż wydobywcze. Uwzględnienie w Studium kierunku rozwoju na eksploatację złóż nie wynika jedynie z samego faktu istnienia kopaliny, ale przede wszystkim zależy od wartości o charakterze materialnym i niematerialnym istniejących na terenie, na którym znajduje złożo. Obowiązkiem rady gminy jest w takim przypadku wyartykułować okoliczności, dla których odstępuje od podjęcia robót górniczych. W przypadku zaskarżonego Studium rada gminy przedstawiła i szczegółowo uzasadniła powody, dla których nie wprowadziła eksploatacyjnego kierunku rozwoju. Przede wszystkim zostało to uzasadnione potrzebą ochrony dotychczasowego ładu przestrzennego. Studium zakłada bowiem utrzymanie dużych kompleksów gleb o najwyższej bonitacji (gleb chronionych), co jest podstawą rozwojowi dominującego na tym terenie rolnictwa. Wskazuje się również na zagrożenie obniżenia poziomu wód gruntowych oraz niebezpieczeństwo przerwania lokalnego korytarza ekologicznego. Ponadto powołano się na konieczność respektowania istniejącej zabudowy, w tym elektrowni wiatrowych. Powyższe powody, w ocenie Sądu, nie mogą być traktowane jako naruszające zasadę racjonalnego gospodarowania udokumentowanymi zasobami kopalin.

Zasadnie autor skargi zarzucił jednak radzie, że pomimo braku wyznaczenia funkcji eksploatacji złóż, zawarto w zaskarżonym akcie ograniczenia w eksploatacji złoża, których nie przewidziano w koncesji. Takie ograniczenia ustanowione zostały w treści załącznika nr 1b, Część II: Kierunki zagospodarowania przestrzennego, rozdział XII "Obiekty lub obszary, dla których wyznacza się w złożu kopaliny filar ochronny" we fragmencie: "Ze względu na priorytetowy charakter gospodarki rolnej na terenie gminy nad innymi formami działalności gospodarczej należy znaczenie ograniczyć możliwość eksploataowania węgla brunatnego oraz glinki ogniod odpornej. Ze względu na brak jakichkolwiek wytycznych i wskazań ze strony organów administracji geologicznej o przewidywanym wykorzystaniu istniejących złóż, proponuje się wprowadzenie zasady, że surowiec można eksploatować jedynie na kompleksach gleb gorszych niż klasa III".

Z powołanych wcześniej przepisów u.p.o.ś. wynika, że proces planowania przestrzennego powinien zapewnić warunki utrzymania równowagi przyrodniczej i racjonalną gospodarkę zasobami środowiska, w szczególności przez uwzględnianie

Sygn. akt II SA/Wr 464/21

obszarów występowania złóż kopalin oraz obecnych i przyszłych potrzeb eksploatacji tych złóż. Zgodnie z art. 81 ust. 3 u.p.o.ś. szczegółowe zasady gospodarowania złożem kopaliny i związanej z eksploatacją złoża ochrony środowiska określają przepisy u.p.g.g. Kopaliny należące do nieodnawialnych zasobów środowiska przyrodniczego, podlegają ochronie polegającej na racjonalnym gospodarowaniu ich zasobami oraz kompleksowym wykorzystaniu (art. 26 ust. 3 u.p.g.g.). Jakiegokolwiek ograniczenia w eksploatacji złoża mogą zatem nastąpić w procesie koncesyjnym prowadzonym przez właściwe organy. Z udzielonej spółce koncesji nie wynikają takie ograniczenia. Przyjdzie dodatkowo zauważyć, że powołany fragment Studium znajduje się w rozdziale poświęconym obiektom i obszarom, dla których wyznacza się w złożu kopaliny filar ochronny. W ocenie Sądu, na co również wskazuje organ nadzoru górniczego w opinii z 04.01.2021 r., pod pretekstem braku wyznaczenia w kierunkach zagospodarowania przestrzennego gminy filaru ochronnego dla udokumentowanego złoża kopaliny, abstrahując przy tym, że o takich zapisach decyduje projekt zagospodarowania złoża, nie można wprowadzić zasady ograniczenia możliwości eksploataowania węgla brunatnego oraz glinki ogniodpornej, poprzez możliwość ich eksploatacji jedynie na kompleksach gleb gorszych niż klasa III.

Skoro występowanie i określenie w Studium obszaru udokumentowanego złoża kopalin oraz obszaru i terenu górniczego nie stanowiło bezwzględnie nakazu przeznaczenia terenu gminy na cele wydobywcze (wyznaczenia eksploatacyjnego kierunku rozwoju), ponieważ przyjęte w Studium kierunki zagospodarowania przestrzennego były determinowane przez zależności i uwarunkowania występujące od wielu już lat na terenie gminy, co zostało wykazane w odpowiedzi na skargę, to tym samym rada gminy nie miała obowiązku wprowadzenia zakazu nowej zabudowy w granicach udokumentowanych. Wprowadzenie zakazu zabudowy, będącego ograniczeniem w zakresie korzystania z nieruchomości w celu zabezpieczenia złóż przed zagospodarowaniem w sposób wykluczający podjęcie wydobycia w przyszłości, prawodawca pozostawił uznaniu rady gminy. Wobec powyższego należy stwierdzić, że działająca w granicach i na podstawie prawa rada gminy posiadała uprawnienia do takiego ukształtowania kierunku zagospodarowania terenu, który respektował dotychczasowy sposób użytkowania tego obszaru. Tym samym brak uwzględniania oczekiwań spółki co do wydobywczego przeznaczenia terenów

Sygn. akt II SA/Wr 464/21

objętych koncesją nie stanowił sam w sobie o naruszeniu powołanych w skardze przepisów prawa, ponieważ działania gminy pozostawały w zgodzie z obowiązującymi przepisami, a zatem nie nosiły w tym zakresie cech dowolności. Ponadto w toku procedury uchwalania Studium uzyskano pozytywną opinię organu nadzoru górniczego w zakresie zagospodarowania kwestionowanego w skardze terenu górniczego.

W niniejszej sprawie zaskarżona uchwała została podjęta w dniu 25.05.2021r., co czyni niedopuszczalnym stwierdzenie jej nieważności. W związku z tym Sąd, na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a. w związku z art. 94 ust. 2 u.g.n., orzekł jak w pkt I wyroku. O oddaleniu skargi w pozostałym zakresie orzeczono na podstawie art. 151 p.p.s.a. Rozstrzygnięcie o kosztach postępowania znajduje postawę w art. 200 i art. 205 § 2 p.p.s.a.



Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem
z up. Kierownika Sekretariatu
Emilia Nibkowska

