



**You have downloaded a document from**  
**RE-BUŚ**  
**repository of the University of Silesia in Katowice**

**Title:** Znaczenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenu górniczego : uwagi na tle wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 24 września 2009 r., sygn. akt II SA/GI 258/09

**Author:** Gabriel Radecki

**Citation style:** Radecki Gabriel. (2020). Znaczenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenu górniczego : uwagi na tle wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 24 września 2009 r., sygn. akt II SA/GI 258/09. W: A. Lityński, A. Matan, M. Mikołajczyk, D. Nawrot, G. Nancka (red. nauk.), „Verus amicus rara avis est : studia poświęcone pamięci Wojciecha Organiściaka”. (S. 677-687). Katowice : Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego.



Uznanie autorstwa - Na tych samych warunkach - Licencja ta pozwala na kopiowanie, zmienianie, rozprowadzanie, przedstawianie i wykonywanie utworu tak długo, jak tylko na utwory zależne będzie udzielana taka sama licencja.



UNIwersytet ŚLĄSKI  
w KATOWICACH



Biblioteka  
Uniwersytetu Śląskiego



Ministerstwo Nauki  
i Szkolnictwa Wyższego

GABRIEL RADECKI

*Uniwersytet Śląski w Katowicach, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach*

## **Znaczenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenu górniczego**

**Uwagi na tle wyroku**

**Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach  
z dnia 24 września 2009 r., sygn. akt II SA/GI 258/09**

1. Praca naukowa nie stanowiła jedynej aktywności zawodowej Wojciecha Organiściaka jako prawnika. W ostatnim okresie życia łączył ją – z sukcesem, lecz zarazem kosztem sporego wysiłku, wielu wyrzeczeń i niestety również zdrowia – ze służbą sędziego Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach. Jako sędzia Wojciech Organiściak odznaczał się pracowitością, a także niezwykłą intuicją prawniczą, skutkującymi tym, że orzeczenia wydane w sprawach, w których był sprawozdawcą, w zdecydowanej większości pozytywnie przeszły kontrolę instancyjną, spotykając się z aprobatą Naczelnego Sądu Administracyjnego. Nie można też pominąć powszechnego w Wojewódzkim Sądzie Administracyjnym w Gliwicach wspomnienia o Nim jako o niezłomnym optymiście, człowieku radosnym, traktującym z życzliwością i szacunkiem wszystkich współpracowników, niezależnie od zajmowanego przez nich stanowiska, i cieszącym się z tych względów ich wielką sympatią.

Sędzia Wojciech Organiściak rozstrzygał różnorodne zagadnienia prawne: zajmował się początkowo w Wydziale II sądu tzw. sprawami ogólnoadministracyjnymi, następnie zaś, po przejściu do Wydziału I – sprawami podatkowymi. Był sprawozdawcą także w sprawach z zakresu prawa górniczego, czego dowodzi przywołany w tytule opracowania wyrok z dnia 24 września 2009 r., sygn. akt II SA/GI 258/09<sup>1</sup> [dalej: wyrok z 24 września 2009 r.]. Z treści uzasadnienia tego

---

<sup>1</sup> LEX nr 630800.

orzeczenia wynikała inklinacja jego Autora do formułowania koncepcji natury bardziej teoretycznej, uogólniających wnioski odnoszące się do konkretnego stanu faktycznego. Znalazło to swój wyraz w tezie, jaką wyrok z 24 września 2009 r. został opatrzony: „uchwała rady gminy o odstąpieniu od obowiązku sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenu górniczego nie może być uznana za przepis prawa miejscowego”. Przytoczona teza nie podsumowuje jednak wszystkich wątków rozważań przeprowadzonych w uzasadnieniu, które obejmują również inne ważne spostrzeżenia, w szczególności na temat granic, w jakich sąd administracyjny może rozpoznać sprawę. Stąd znaczenie wyroku z 24 września 2009 r. wykracza poza jego tezę, mającą już charakter historyczny, sprawiając, że stanowi on istotny głos w dyskursie prawniczym i skłania do refleksji. Podjęcie tego rodzaju dyskusji wymaga jednakże wcześniejszego poczynienia uwag wprowadzających, najpierw przedstawiających sprawę rozstrzygniętą wyrokiem z 24 września 2009 r. oraz stanowisko wypowiedziane w jego uzasadnieniu, a w dalszej kolejności omawiających jego normatywny kontekst, tj. stan prawny, w którym go wydano, z uwzględnieniem następujących później zmian. Należy jedynie zaznaczyć, że wyrok ten wprawdzie podjęto w okresie obowiązywania ustawy – Prawo geologiczne i górnicze z dnia 4 lutego 1994 r.<sup>2</sup>, lecz uwagi w nim zawarte w dużej mierze zachowały aktualność i mogą być odniesione do obecnej ustawy o tym samym tytule z dnia 9 czerwca 2011 r.<sup>3</sup>

2. Wyrokiem z 24 września 2009 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach uchylił postanowienie w przedmiocie odmowy uzgodnienia projektu decyzji o warunkach zabudowy przez organ nadzoru górniczego. Powodem wspomnianej odmowy była konstatacja organu, że uchwała o odstąpieniu od obowiązku sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenu górniczego nie weszła w życie i nie może kształtować sytuacji prawnej mieszkańców gminy, gdyż nie została opublikowana w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Z poglądem tym nie zgodziła się strona skarżąca, zarzucając organowi z jednej strony, że uzurpował sobie prawo wojewody i sądu administracyjnego do kontroli obowiązywania i legalności uchwał jednostek samorządu terytorialnego, a z drugiej, że nie zbadał zakwestionowanej uchwały merytorycznie pod kątem tego, czy zachodziły ustawowe przesłanki jej wydania. Sąd wypowiedział przytoczoną wyżej tezę, wyprowadzając z niej dalszy wniosek o braku obowiązkowej publikacji tej uchwały w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Podkreślił, że bez znaczenia z rozpatrywanego punktu widzenia pozostaje jej abstrakcyjny i generalny charakter oraz to, że jako akt z zakresu administracji publicznej podlega ona kontroli sądowej. Jak zaznaczył jednak, nie stanowiła ona przedmiotu tego rodzaju kontroli w prowadzonym przez niego postępowaniu, organ nadzoru

<sup>2</sup> Dz.U. 2005, nr 228, poz. 1947 ze zm. [dalej: pr.g.g. z 1994 r.].

<sup>3</sup> Dz.U. 2019, poz. 868 ze zm. [dalej: pr.g.g.].

górniczego zaś nie wystąpił do wojewody o wdrożenie stosownych działań, mogących doprowadzić do wyeliminowania jej z obrotu prawnego. Granice rozpoznania sprawy przez sąd administracyjny wyznacza bowiem jej rozstrzygnięcie podjęte zaskarżonym aktem.

3. Wyrok z 24 września 2009 r. dotyczył postanowienia w przedmiocie uzgodnienia decyzji ustalającej warunki zabudowy. W myśl art. 59 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym<sup>4</sup> decyzja taka wymagana jest w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, w razie zmiany zagospodarowania terenu, polegającej na budowie obiektu budowlanego lub wykonaniu innych robót budowlanych, a także zmiany sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części<sup>5</sup>. Decyzję o warunkach zabudowy wydaje wójt, burmistrz albo prezydent miasta po uzgodnieniu z innymi organami, w tym tymi, o których mowa w art. 53 ust. 4 u.p.z.p. (art. 60 ust. 1 u.p.z.p.)<sup>6</sup>. Stosownie do art. 53 ust. 4 pkt 4 w zw. z art. 64 ust. 1 u.p.z.p. w odniesieniu do terenów górniczych rozpatrywanego uzgodnienia dokonuje się z organem nadzoru górniczego<sup>7</sup>. Uwagi wprowadzające do stanu prawnego, w jakim wydano wyrok z 24 września 2009 r., rozpocząć wypada zatem od przytoczenia pojęcia „teren górniczy”, skoro uzgodnienie decyzji o warunkach zabudowy przez wspomniany organ jest wymagane wyłącznie w razie ustanowienia takiego terenu.

Terenem górniczym jest przestrzeń objęta przewidywanymi szkodliwymi wpływami robót górniczych zakładu górniczego. Definicję tę zawiera art. 6 ust. 1 pkt 15 pr.g.g., będący dokładnym odpowiednikiem art. 6 pkt 9 pr.g.g. z 1994 r., obowiązującego w czasie, gdy wydano wyrok z 24 września 2009 r. Nie zmieniła się też definicja robót górniczych, które należy rozumieć jako wykonywanie, utrzymywanie, zabezpieczanie lub likwidowanie wyrobisk górniczych<sup>8</sup>. Inne

<sup>4</sup> Obecnie Dz.U. 2018, poz. 1945 ze zm. [dalej: u.p.z.p.].

<sup>5</sup> Zob. np. G. DOBROWOLSKI: *Szczególne „substytuty” planowania przestrzennego*. W: „Studia Iuridica Agraria”. T. 10. Red. S. PRUTIS. Białystok 2012, s. 185–198.

<sup>6</sup> Zaznaczyć wypada, że decyzje o warunkach zabudowy na terenach zamkniętych wydaje wojewoda, oraz że sporządzenie projektu takiej decyzji należy powierzyć osobie mającej stosowne uprawnienia architektoniczno-budowlane (art. 60 ust. 3 i 4 w zw. z art. 5 u.p.z.p.).

<sup>7</sup> Organami nadzoru górniczego są dyrektorzy okręgowych urzędów górniczych, jako organy I instancji, oraz Prezes Wyższego Urzędu Górniczego, którego rozstrzygnięcie uchylono wyrokiem z dnia 24 września 2009 r., organ centralny, choć z siedzibą w Katowicach, będący organem wyższego stopnia w stosunku do dyrektorów okręgowych urzędów górniczych. Gwoli ścisłości odnotować należy, że organem nadzoru górniczego jest również dyrektor Specjalistycznego Urzędu Górniczego. Organy te wykonują różne kompetencje, w szczególności sprawują nadzór i kontrolę nad ruchem zakładów górniczych – zob. art. 164 i n. pr.g.g.

<sup>8</sup> Zob. art. 6 ust. 1 pkt 12 pr.g.g. Wyrobiska górnicze zdefiniowano z kolei w art. 6 ust. 1 pkt 17 pr.g.g. jako przestrzeń w nieruchomości gruntowej lub górotworze, powstałą w wyniku robót górniczych. Przytoczone definicje, tak jak ich odpowiedniki zawarte w art. 6 pkt. 10 i 11 pr.g.g. z 1994 r., są dotknięte błędem logicznym określanym jako *ignotum per ignotum*, skoro wyrobisko

jest natomiast obecnie znaczenie pojęcia „zakład górniczy”, który w świetle art. 6 ust. 1 pkt 18 pr.g.g. stanowi wprawdzie nadal wyodrębniony technicznie i organizacyjnie zespół środków służących do wykonywania działalności regulowanej ustawą, lecz nie tylko tej polegającej na wydobywaniu kopaliny ze złóż, o którym była mowa w będącym odpowiednikiem tego przepisu art. 6 pkt 7 pr.g.g. z 1994 r., ale także działalności w zakresie podziemnego bezzbiornikowego magazynowania substancji, podziemnego składowania odpadów albo podziemnego składowania dwutlenku węgla<sup>9</sup>.

W myśl art. 21 ust. 1 pr.g.g., działalność w każdym z tych zakresów może być wykonywana po uzyskaniu koncesji<sup>10</sup>. Koncesja wyznacza granice terenu górniczego, który w efekcie powstaje wskutek decyzji koncesyjnej<sup>11</sup>. W konsekwencji uchwała rady gminy w sprawie planu miejscowego dla terenu górniczego lub jego fragmentu podejmowana jest już po udzieleniu koncesji i ma na celu doprecyzowanie dozwolonego zakresu oddziaływania działalności koncesyjnej na środowisko<sup>12</sup>. W art. 53 ust. 2 pr.g.g. z 1994 r., a następnie w art. 104 ust. 4 pr.g.g. zastrzeżono, że omawiany plan, niezależnie od wymagań określonych odrębnymi przepisami, powinien zapewniać integrację wszelkich działań podejmowanych w granicach terenu górniczego w celu: wykonania działalności określonej w koncesji (pkt 1), zapewnienia bezpieczeństwa powszechnego (pkt 2) oraz ochrony środowiska, w tym obiektów budowlanych (pkt 3). Zgodnie z art. 4 ust. 1 u.p.z.p., zaliczającym się niewątpliwie do wspomnianych „odrębnych przepisów”, główną funkcją tych aktów planistycznych, tak samo jak w przypadku wszystkich planów miejscowych, pozostaje ustalenie przeznaczenia terenu, rozmieszczenie inwestycji celu publicznego oraz określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu<sup>13</sup>. Jednakże stosownie do art. 104 ust. 4 pkt 1 pr.g.g., a wcześ-

---

górnicze zdefiniowano za pomocą robót górniczych i odwrotnie – tak np. A. LIPIŃSKI, R. MIKOSZ: *Ustawa prawo geologiczne i górnicze. Komentarz*. Warszawa 2003, s. 50. Por. również np. A. LIPIŃSKI: *Komentarz do art. 6–9 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. Prawo geologiczne i górnicze*. „Prawne Problemy Górnictwa i Ochrony Środowiska” 2017, nr 1, s. 20–21.

<sup>9</sup> Por. szerzej, m.in. na temat wspomnianych różnic, G. RADECKI, w: G. DOBROWOLSKI, A. LIPIŃSKI, R. MIKOSZ, G. RADECKI: *Gospodarowanie geologicznymi zasobami środowiska w świetle zasady zrównoważonego rozwoju. Zagadnienia prawne*. Katowice 2018, s. 244–253 i powołaną tam literaturę.

<sup>10</sup> W przepisie tym mowa również m.in. o działalności w zakresie poszukiwania lub rozpoznawania złóż kopaliny oraz kompleksu podziemnego składowania dwutlenku węgla.

<sup>11</sup> Zob. np. G. RADECKI: *Sporządzenie projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego na koszt przedsiębiorcy*. W: *Rozważania o...* Red. G. DOBROWOLSKI. Katowice 2018, s. 288–289. Granice terenu górniczego wyznacza się m.in. w koncesji na wydobywanie kopaliny ze złóż, a także na podziemne bezzbiornikowe magazynowanie substancji, podziemne składowanie odpadów albo podziemne składowanie dwutlenku węgla (art. 32 ust. 1 pr.g.g.).

<sup>12</sup> A. LIPIŃSKI, w: A. AGOPSZOWICZ, G. DOBROWOLSKI, A. LIPIŃSKI, R. MIKOSZ, H. WALCZAK-ZAREMBA: *Prawnoekologiczne uwarunkowania geologii i górnictwa z uwzględnieniem obszarów wymagających szczególnych zabiegów ochronnych*. Kraków 2000, s. 103.

<sup>13</sup> G. RADECKI, w: *Zrównoważony rozwój jako czynnik determinujący prawne podstawy zarządzania geologicznymi zasobami środowiska*. Red. G. DOBROWOLSKI. Katowice 2016, s. 225.

niej do art. 53 ust. 2 pkt 1 pr.g.g. z 1994 r., pierwszy cel miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego dla terenów górniczych, który zarazem wyróżnia je w systemie planowania przestrzennego, sprowadza się do zapewnienia wykonania uprawnień wynikających z koncesji, przez przyznanie im swoistego prymatu w stosunku do praw innych podmiotów<sup>14</sup>. W myśl art. 14 ust. 8 u.p.z.p. miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest wszak aktem prawa miejscowego, w świetle art. 20 ust. 1 u.p.z.p. uchwalanym przez radę gminy w drodze uchwały, która, jak stanowi art. 29 ust. 1 u.p.z.p., obowiązuje od dnia wejścia w życie w niej określonego, jednak nie wcześniej niż po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w dzienniku urzędowym województwa. Jedynie zaś tego rodzaju generalny akt prawa powszechnie obowiązującego może nałożyć na osoby trzecie, w tym gospodarujące w granicach terenu górniczego, ograniczenia niezbędne do realizacji uprawnień przyznanych koncesją, będącą przecież aktem indywidualnym, wiążącym wyłącznie jego adresata czy strony postępowania<sup>15</sup>. Uściśla on sposób wykonywania zarówno działalności określonej koncesją, jak i praw przysługujących do nieruchomości, zwłaszcza przez takie ukształtowanie ich przeznaczenia lub wymogów ich wykorzystania, np. w zakresie dopuszczalnej zabudowy, który nie będzie z tą działalnością kolidował<sup>16</sup>. Postanowienia te mogą mieć jednak charakter dwukierunkowy, tj. wprowadzać ograniczenia odnoszące się również do tej działalności czy uprawnień przyznanych koncesją<sup>17</sup>. Dowodzi tego m.in. możliwość ustanowienia filara ochronnego, stosownie do art. 104 ust. 5 pkt 1 pr.g.g., a w poprzednio obowiązującym stanie prawnym art. 53 ust. 3 pr.g.g. z 1994 r., wyznaczanego w planie dla obiektów lub obszarów z takim skutkiem, że w jego granicach ruch zakładu górniczego może być zabroniony bądź dozwolony tylko w sposób zapewniający należyłą ochronę tych obiektów lub obszarów. Tym samym miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, jak zastrzeżono zarówno w art. 53 ust. 2 pr.g.g. z 1994 r., jak i w art. 104 ust. 4 pr.g.g., powinien zapewnić integrację wszelkich działań podejmowanych w granicach tego terenu, będąc jednym z najsilniejszych instrumentów prawnych określających zasady gospodarowania środowiskiem i jego ochrony w tak wyznaczonej przestrzeni<sup>18</sup>. Jego ustalenia wpływają bowiem wiążąco na treść dalszych decyzji administracyjnych wydawanych odnośnie do różnego rodzaju zamierzeń realizowanych w granicach terenu górniczego, np. pozwoleń na budowę, które muszą być z nimi zgodne<sup>19</sup>.

<sup>14</sup> Ibidem, s. 226 i przywołana tam literatura.

<sup>15</sup> Por. R. MIKOSZ: *Plan zagospodarowania przestrzennego terenu górniczego*. W: „Studia Iuridica Agraria”. T. 10. Red. S. PRUTIS..., s. 167.

<sup>16</sup> A. LIPÍŃSKI, R. MIKOSZ: *Instrumenty ochrony środowiska w nowym prawie geologicznym i górniczym*. Katowice 1995, s. 114.

<sup>17</sup> Zob. np. M. SZALEWSKA, w: *Prawo geologiczne i górnicze. Komentarz LEX*. Red. B. RAKOCZY. Warszawa 2015, s. 523–524.

<sup>18</sup> Zob. np. A. LIPÍŃSKI, R. MIKOSZ: *Ustawa prawo geologiczne i górnicze...*, s. 259.

<sup>19</sup> Tak np. A. LIPÍŃSKI, w: A. AGOPSZOWICZ, G. DOBROWOLSKI, A. LIPÍŃSKI, R. MIKOSZ, H. WALCZAK-ZAREMBA: *Prawnoekologiczne uwarunkowania...*, s. 104–105; A. LIPÍŃSKI, R. MI-

Stają się one również kryterium, jakie powinny przyjąć organy współdziałające podczas podejmowania takich decyzji<sup>20</sup>.

4. Z powyższych względów zasadniczego znaczenia nabiera pytanie o to, czy i w jakich warunkach rada gminy zobowiązana jest do uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenu górniczego, a w dalszej kolejności o następstwa niewykonania tego obowiązku. Stosownie do art. 53 ust. 1 pr.g.g. z 1994 r. sporządzenie takiego planu było co do zasady obligatoryjne<sup>21</sup>. W art. 53 ust. 6 pr.g.g. z 1994 r. dopuszczono jednak wyjątek w rozpatrywanym zakresie, uprawniając radę gminy do podjęcia uchwały o odstąpieniu od sporządzenia planu, jeżeli przewidywane szkodliwe wpływy na środowisko będą nieznaczne. W stanie prawnym rozstrzygniętym wyrokiem z 24 września 2009 r. rada gminy skorzystała z tego uprawnienia, co uwzględniono podczas rozważań przeprowadzonych w jego uzasadnieniu, zawierających trafne spostrzeżenia na temat charakteru prawnego wspomnianej uchwały i jej wpływu na wynik sprawy.

Nie budzi zwłaszcza wątpliwości przytoczona teza, w myśl której omawiana uchwała nie stanowiła powszechnie obowiązującego aktu prawa miejscowego. To, że miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest takim aktem, nie oznacza przecież, że była nim także uchwała o odstąpieniu od sporządzenia planu. W obu przypadkach chodzi o odrębne uchwały, które wymagają osobnej prawnej klasyfikacji. Rada gminy, odstępując od sporządzenia planu miejscowego, nie działała w ramach tzw. procedury planistycznej i stosowała inne przepisy niż te, do których powinna sięgnąć podczas uchwalania planu<sup>22</sup>.

Słusznie zarazem w wyroku z 24 września 2009 r. wskazano na możliwość zażalenia uchwały, o której mowa w art. 53 ust. 6 pr.g.g. z 1994 r., do sądu administracyjnego, chociaż w doktrynie kwestia ta nie była postrzegana jednolicie<sup>23</sup>.

---

kosz: *Ustawa prawo geologiczne i górnicze...*, s. 258. Zob. również art. 35 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane. Dz.U. 2019, poz. 1186 ze zm.

<sup>20</sup> W myśl art. 7 ust. 1 pr.g.g. podejmowanie i wykonywanie działalności objętej tą ustawą jest dozwolone tylko wówczas, gdy nie naruszy ona przeznaczenia nieruchomości określonego m.in. w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, z kolei w art. 23 ust. 2a pr.g.g. wprost odesłano do tego przepisu jako kryterium uzgadniania niektórych koncesji przez wójta, burmistrza lub prezydenta miasta.

<sup>21</sup> A. LIPIŃSKI, R. MIKOSZ: *Ustawa prawo geologiczne i górnicze...*, s. 251 – autorzy słusznie zwrócili uwagę na kategorię formułę, jaką posłużono się w tym przepisie, wedle której plan „sporządza się” dla terenu górniczego.

<sup>22</sup> A. SZEWC: *Odstąpienie od sporządzenia planu miejscowego dla terenu górniczego*. „Samorząd Terytorialny 2004”, nr 10, s. 65.

<sup>23</sup> W literaturze wypowiedziano się zarówno za dopuszczalnością sądowej kontroli uchwał odstępujących od sporządzenia miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego – A. LIPIŃSKI, R. MIKOSZ: *Ustawa prawo geologiczne i górnicze...*, s. 260, jak i podawano ją w wątpliwość, podnosząc, że odstąpienie takie jest suwerennym aktem z zakresu planowania przestrzennego. A. LIPIŃSKI, w: A. AGOPSZOWICZ, G. DOBROWOLSKI, A. LIPIŃSKI, R. MIKOSZ, H. WALCZAK-ZAREMBA: *Prawnoekologiczne uwarunkowania...*, s. 110.

Zgodnie z art. 101 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym<sup>24</sup>, prawo w analizowanej materii przysługuje każdemu podmiotowi, o ile kwestionuje on uchwałę w sprawie z zakresu administracji publicznej, która naruszyła jego interes prawny lub uprawnienie. Skoro obie te przesłanki mogą zachodzić w razie uchwalenia planu miejscowego, to bezsprzecznie nie można tego wykluczyć w sytuacji odstąpienia od sporządzenia planu, które może w szczególności naruszyć interes prawny podmiotów oczekujących na doprecyzowanie sposobu wykonywania działalności koncesjonowanej przez generalny akt prawa miejscowego. Brak uchwalenia tego aktu nie powinien być jednocześnie postrzegany jako beczynność uchwałodawcza, czyli stan, w którym organ uchwałodawczy nie wywiązuje się z ciężącego na nim obowiązku stanowienia przepisów prawa powszechnie obowiązującego<sup>25</sup>, ponieważ art. 53 ust. 6 pr.g.g. uprawniał organ do podjęcia uchwały o odstąpieniu od tego obowiązku. Oczywiście, w myśl przywołanego przepisu wchodziło to w rachubę, jeżeli przewidywane szkodliwe wpływy na środowisko były nieznaczące, co wymagało sprawdzenia podczas kontroli wspomnianej uchwały, w tym przeprowadzanej na skutek wywiedzionej od niej skargi<sup>26</sup>. Niewątpliwie też, co dostrzeżono w uzasadnieniu wyroku z 24 września 2009 r., omawiana uchwała podlegała również nadzorowi sprawowanemu przez wojewodę, który był władny orzec o jej nieważności ze względu na jej sprzeczność z prawem w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia jej doręczenia przez wójta, burmistrza lub prezydenta miasta, a po upływie tego terminu do jej zażalenia do sądu administracyjnego<sup>27</sup>.

W obecnie obowiązującej ustawie Prawo geologiczne i górnicze zniesiono obowiązek sporządzania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego dla terenu górniczego. Stosownie do art. 104 ust. 2 pr.g.g. plan taki można mianowicie sporządzić, jeżeli w wyniku zamierzonej działalności określonej w koncesji przewiduje się istotne skutki dla terenu górniczego lub jego fragmentu. Niewątpliwie tego rodzaju sformułowanie musi oznaczać fakultatywność roz-

<sup>24</sup> Dz.U. 2019, poz. 506 ze zm.

<sup>25</sup> Por. spostrzeżenia na temat tego rodzaju beczynności oraz niemożności zwalczania jej przez sąd administracyjny, w szczególności za pomocą środków przysługujących mu w przypadku uwzględnienia skargi na beczynność organu – G. RADECKI: *Przeciwdziałanie beczynności sejmiku województwa w zakresie uznania instalacji za regionalną instalację do przetwarzania odpadów komunalnych lub za instalację do zastępczej obsługi regionu*. „Prawne Problemy Górnictwa i Ochrony Środowiska” 2017, nr 1, s. 94–107 oraz powołana tam literatura.

<sup>26</sup> Por. pogląd wyrażony w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 7 września 2010 r., sygn. akt II OSK 1261/10. LEX nr 746434, że odstąpienie od obowiązku sporządzenia planu miejscowego dla terenu górniczego miało charakter wyjątku od generalnej zasady, nie mogło zatem być interpretowane w sposób rozszerzający i musiało wynikać z jednoznacznych ustaleń, potwierdzających w sposób niewątpliwy „nieznaczące” jedynie wpływy na środowisko. Zob. również rozważania dotyczące sposobu, w jaki należało wykazać i ocenić przesłanki tego odstąpienia. A. SZEWC: *Odstąpienie...*, s. 65–66.

<sup>27</sup> Zob. w szczególności art. 91 ust. 1 i art. 93 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym.



patrywanego planu i pozostawienie rozstrzygnięcia o potrzebie jego uchwalenia do uznania rady gminy, co jest wyrazem tzw. autonomii planistycznej gminy<sup>28</sup>. Niepodobna wszelako uznać go za ograniczenie tej autonomii, polegające na tym, że sporządzenie planu miejscowego wchodziłoby w grę wyłącznie wówczas, gdyby spełnione było nieostre kryterium istotnych skutków zamierzonej działalności dla środowiska, zwłaszcza że w art. 104 ust. 3 pr.g.g. nie zastrzeżono, jak uczyniono to w przytoczonym wcześniej art. 53 ust. 6 pr.g.g. z 1994 r., że miałyby to być skutki szkodliwe<sup>29</sup>. Istota autonomii planistycznej gminy, czy też przysługującego jej władztwa planistycznego, sprowadza się do prawa swobodnego decydowania o konieczności uchwalenia planu miejscowego, które może być ograniczone jedynie przez nałożenie na radę gminy obowiązku uchwalenia planu, nie zaś wprowadzenie zakazu podjęcia tej uchwały w danych okolicznościach<sup>30</sup>. Z tych względów regulację art. 104 ust. 2 pr.g.g. w doktrynie oceniono jako zbędną<sup>31</sup>. Niemniej w obowiązującym stanie prawnym brak przepisu stanowiącego odpowiednik art. 53 ust. 6 pr.g.g. z 1994 r., zobowiązującego radę gminy do tego, by dała wyraz woli odstąpienia od uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenu górniczego w drodze uchwały, która mogłaby podlegać kontroli sądownoadministracyjnej pod kątem spełnienia ustawowych podstaw takiego odstąpienia.

5. W wyroku z 24 września 2009 r. poprzestano na stwierdzeniu faktu, że rada gminy podjęła uchwałę o odstąpieniu od sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego oraz że uchwała ta nie została wyeliminowana z obrotu prawnego, w szczególności wskutek uwzględnienia przez sąd administracyjny skargi wniesionej na tę uchwałę zgodnie z powołanym wyżej art. 101 ustawy o samorządzie gminnym. Powstrzymano się jednocześnie od wypowiedzi na temat zgodności uchwały z prawem, wyrażając pogląd, który wypada w całości podzielić, że granice rozpoznania sprawy przez sąd administracyjny wyznacza jej rozstrzygnięcie podjęte zaskarżonym aktem. Innymi słowy, sąd administracyjny władny był ocenić zgodność z prawem uchwały o odstąpieniu od sporządzenia planu miejscowego wyłącznie w postępowaniu wszczętym ze skargi na tę uchwa-

<sup>28</sup> R. MIKOSZ: *Plan zagospodarowania przestrzennego...*, s. 163.

<sup>29</sup> Ibidem, s. 163–164. Por. również G. RADECKI, w: *Zrównoważony rozwój...*, s. 237 oraz IDEM, w: G. DOBROWOLSKI, A. LIPIŃSKI, R. MIKOSZ, G. RADECKI: *Gospodarowanie...*, s. 291.

<sup>30</sup> M. SZALEWSKA, w: *Prawo geologiczne i górnicze...*, s. 521–522. Autorka sformułowała koncepcję, mającą rozstrzygnąć sprzeczność omawianej regulacji z istotą władztwa planistycznego, wyróżniając dwa rodzaje planów miejscowych obejmujących tereny górnicze: „zwykłe” – wynikające z władztwa planistycznego gminy, oraz „szczególne” – spełniające kryteria przewidziane w art. 104 ust. 2 pr.g.g. Por. jednak próbę polemiki z tą koncepcją – G. RADECKI: *Sporządzenie...*, s. 293–394.

<sup>31</sup> R. MIKOSZ: *Plan zagospodarowania przestrzennego...*, s. 163. Por. również M. ROSEGNAL: *Akty planowania przestrzennego gminy jako instrument ochrony kopalni*. W: *Prawne aspekty gospodarowania zasobami środowiska. Korzystanie z zasobów środowiska*. Red. K. KARPUS, M. SZALEWSKA, B. RAKOCZY. Toruń 2014, s. 337.

łę, nie zaś w postępowaniu ze skargi na inne akty lub czynności, choćby nawiązujące do uchwały czy uzależniające od niej treść podjętego rozstrzygnięcia. Otóż w myśl art. 134 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi<sup>32</sup> sąd rozstrzyga w granicach danej sprawy nie będąc jednak związany zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną podstawą prawną i wedle jej art. 135 w tych granicach stosuje przewidziane ustawą środki w celu usunięcia naruszenia prawa w stosunku do aktów lub czynności wydanych lub podjętych we wszystkich postępowaniach<sup>33</sup>. Jak podkreślono w wyroku z 24 września 2009 r., przesądzające znaczenie dla określenia sprawy i wyznaczenia jej granic ma skarga wniesiona do sądu, a ściślej rozstrzygnięcie podjęte zaskarżonym aktem lub czynnością. W tym kontekście odnotowania wymaga zasada wynikająca z art. 57 § 3 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, w świetle której jeżeli w jednym piśmie zaskarżono więcej niż jeden akt lub czynność, albo bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania, przewodniczący zarządza rozdzielenie tych skarg. Oznacza ona, że przedmiotem zaskarżenia w konkretnym postępowaniu sądowoadministracyjnym może być tylko jeden akt wydany przez organ administracji publicznej<sup>34</sup>.

W postępowaniu przed sądem administracyjnym nie można wykraczać poza tak wyznaczone granice sprawy, kwestionując akty lub czynności organów administracji publicznej, które tymi granicami nie są objęte. Te akty lub czynności nie mogą być podważane ani co do ich ważności, istnienia czy skuteczności w obrocie prawnym, ani co do ich treści, w szczególności zgodności z prawem podjętych nimi rozstrzygnięć. Spostrzeżenie to dotyczy również miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, w tym sporządzanych dla terenów górniczych, które, jak już była o tym mowa, mogą stanowić przedmiot odrębnego postępowania sądowoadministracyjnego, m.in. wskutek skargi wywiedzionej w trybie art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. W toku postępowania

<sup>32</sup> Dz.U. 2019, poz. 2325 ze zm.

<sup>33</sup> Z bogatej literatury na ten temat por. m.in.: A. ADAMCZYK: *Znaczenie zarzutów skargi dla rozpoznania sprawy przez wojewódzki sąd administracyjny*. „Przegląd Prawa Publicznego” 2014, nr 10, s. 52–65; M. KAMIŃSKI: *O istocie pojęcia sprawy sądowoadministracyjnej*. „Przegląd Prawa Publicznego” 2009, nr 10, s. 6–27; T. KIEŁKOWSKI: *Zakres orzekania sądu administracyjnego w sprawie ze skargi na decyzję administracyjną*. „Przegląd Prawa Publicznego” 2011, nr 3, s. 35–53; M. PTAK: *Szerokość i głębokość orzekania sądu administracyjnego w granicach sprawy administracyjnej (uwagi na tle potencjalnych przedmiotów orzekania)*. „Casus” 2016, nr 1, s. 25–33; IDEM: *Granice orzekania sądu administracyjnego a koncepcje sprawy administracyjnej*. „Casus” 2016, nr 3, s. 36–42, a odnośnie do wcześniej obowiązującego stanu prawnego – np. K. RADZIKOWSKI, M. THEDY: *Orzekanie „w granicach sprawy” (art. 29 ustawy o NSA)*. „Glosa 2004” nr 1, s. 22–27.

<sup>34</sup> Tak postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 15 września 2010 r., sygn. akt II FZ 430/10. LEX nr 742485. Por. jednak również postanowienie tego sądu z dnia 3 października 2012 r., sygn. akt II GSK 1523/12. LEX nr 1244566, według którego za wadliwe uznać należy rozdzielanie skarg na akty dotyczące jednego postępowania administracyjnego w jednej sprawie administracyjnej.

w sprawie ze skargi na akt indywidualny, choćby była to decyzja administracyjna, która musi być zgodna z planem miejscowym, sąd administracyjny nie jest władny rozpoznać zarzutów odnoszących się do tego planu, niezależnie od tego, czy podnoszą one naruszenia przepisów regulujących procedurę planistyczną i wejście planu w życie, czy też sprzeczność postanowień planu z prawem. Powinien jedynie ustalić, jaki jest stan rzeczy, mianowicie, czy plan miejscowy został uchwalony oraz jaka jest jego treść, z tym zastrzeżeniem, że rozważania takie są uwarunkowane koniecznością przeprowadzenia kontroli aktu lub czynności zaskarżonego w danej sprawie i usprawiedliwione tylko o tyle, o ile wywierają wpływ na wynik tego postępowania. Nie znoszą one przy tym domniemania prawidłowości planu miejscowego, i to także wtedy, gdy wymagają dokonania interpretacji postanowień planu znajdujących w sprawie zastosowanie na tych samych zasadach, po jakie należy sięgnąć podczas wykładni każdego przepisu prawa powszechnie obowiązującego.

Tego rodzaju stanowisko wypowiedziano w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 18 maja 2016 r., sygn. akt II OSK 2174/14<sup>35</sup>, zamykając je w tezie, że miejscowemu planowi zagospodarowania przestrzennego, choćby był on dotknięty wadą, nie można odmówić mocy obowiązującej jako aktowi prawa miejscowego i do czasu stwierdzenia jego nieważności lub uchylenia go we właściwym trybie organ administracji zobowiązany jest respektować jego postanowienia. Rozwijając tę myśl w uzasadnieniu wyroku, sąd odrzucił możliwość przejścia do porządku nad postanowieniami planu miejscowego także wówczas, gdy budzą one poważne wątpliwości, np. co do tego, czy znajdują wyraźną podstawę ustawową. Podobnie jak uczyniono to w wyroku z 24 września 2009 r., wykluczył również jakąkolwiek samodzielną weryfikację planu miejscowego, w tym przeprowadzaną przez sąd administracyjny w postępowaniu w sprawie ze skargi na inny akt administracyjny, konstatując, że wykraczałoby to poza granice tej sprawy. Dopuścił wyłącznie uwzględnienie planu miejscowego jako elementu stanu faktycznego i prawnego istniejącego w dniu orzekania oraz ocenę, czy i jakie konsekwencje prawne dla sprawy plan wywołuje.

Powyższe podejście zaprezentowano także wcześniej w wyroku z 24 września 2009 r., mimo że w sprawie rozpoznanej tym orzeczeniem rada gminy odstąpiła od sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenu górniczego, podejmując w tym zakresie stosowną uchwałę na podstawie nieobowiązującego już art. 53 ust. 6 pr.g.g. z 1994 r. Sąd wyszedł bowiem z trafnego założenia uznającego tę uchwałę za wyraz autonomii planistycznej gminy, który wypada przyjąć do wiadomości, rozpoznając skargę na postanowienie organu nadzoru górniczego, i odmówił zbadania zgodności uchwały z prawem, wskazując, że nie mieści się to w granicach sprawy. Dostrzegł zatem, że miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego dla terenu górniczego stanowi część porząd-

---

<sup>35</sup> LEX nr 2108458.

ku prawnego, który przewiduje zarówno właściwe tryby, w jakich plan może być wzruszony, jak i prawne przesłanki rozstrzygające po pierwsze o tym, kiedy plan powinien być uchwalony, i po drugie, jaką powinien przybrać treść. Tym samym wyrok z 24 września 2009 r. jest jednym z tych ważnych orzeczeń sądowych, które zmierzają do zapewnienia ochrony tego porządku przed zagrożeniami dla jego spójności, a nawet fundamentów i zasad leżących u jego podstaw, polegającymi na tym, że przesłanki te mogłyby być kwestionowane przez nieuprawnione do tego podmioty, poza jednym ze wspomnianych trybów w postępowaniach mających inny cel i przedmiot.