

VI SA/Wa 1509/06 - Wyrok WSA w Warszawie

Data orzeczenia	2007-06-15	<i>orzeczenie nieprawomocne</i>
Data wpływu	2006-08-16	
Sąd	Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie	
Sędziowie	Danuta Szydłowska... Dorota Wdowiak Grażyna Śliwińska /przewodniczący sprawozdawca/	
Symbol z opisem	6060 Poszukiwanie, rozpoznawanie i wydobywanie kopalin	
Sygn. powiązane	<u>II GSK 433/07 - Wyrok NSA z 2008-03-11</u>	
Skarżony organ	Samorządowe Kolegium Odwoławcze	
Treść wyniku	Uchylono zaskarżone postanowienie	

SENTENCJA

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w składzie następującym: Przewodniczący Sędzia WSA Grażyna Śliwińska (spr.) Sędziowie Sędzia WSA Dorota Wdowiak Asesor WSA Danuta Szydłowska Protokolant Anna Błaszczuk po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 15 czerwca 2007 r. sprawy ze skarg M. Z. na postanowienia Samorządowego Kolegium Odwoławczego w C. z dnia [...] czerwca 2006 r. nr [...] i [...] w przedmiocie zaopiniowania wniosku o udzielenie koncesji na poszukiwanie i rozpoznanie złoża kruszywa naturalnego 1. uchyla zaskarżone postanowienia; 2. stwierdza, że uchylone postanowienia nie podlegają wykonaniu.

UZASADNIENIE

Zaskarżonymi postanowieniami Samorządowego Kolegium Odwoławczego w C. z dnia [...] czerwca 2006 r. nr [...], nr [...] zostały uchylone dwa postanowienia Wójta Gminy P., oba z dnia [...] kwietnia 2006 r.; pierwsze o nr [...], drugie o nr [...] wydane w sprawie negatywnego zaopiniowania przez niego wniosku o udzielenie koncesji na poszukiwanie i rozpoznanie złoża kruszywa naturalnego [...], zlokalizowanego na działce nr ew. [...] oraz działce nr ew. [...], obu położonych w obrębie M., w gminie P.. Samorządowe Kolegium Odwoławcze pozytywnie zaopiniowało wniosek J., W. i B. G. prowadzących działalność gospodarczą pod nazwą [...] w M. o udzielenie koncesji na poszukiwanie i rozpoznanie złoża kruszywa naturalnego [...], zlokalizowanego na przedmiotowych działkach nr ew. [...] i [...].

Jako podstawę prawną organ odwoławczy wskazał art. 2 ustawy z dnia 12 października 1994 r. o samorządowych kolegiach odwoławczych (Dz. U. Nr 79 z 2001 r., poz. 856 z późn. zm.), art. 138 § 1 pkt 2 w związku z art. 144 Kodeksu postępowania administracyjnego (Dz. U. Nr 98 z 2000 r., poz. 1072 z późn. zm.) oraz art. 16 ust. 4 i 5 ustawy z dnia 4 lutego 1994 r. Prawo geologiczne i górnicze (tekst jednolity Dz. U. z 2005 r., Nr 228, poz. 1947).

SKO ustaliło, że Starosta P. zwrócił się do Wójta Gminy P. o zaopiniowanie wniosku złożonego przez [...] w przedmiocie udzielenia koncesji na poszukiwanie i rozpoznanie złoża kruszywa naturalnego [...], zlokalizowanego na działkach nr ew. [...] i [...] obręb M.. W dniu [...] kwietnia 2006 r. Wójt Gminy P. wydał postanowienie negatywnie opiniujące ww. wniosek.

Organ I instancji wskazał, że zgodnie ze Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy P. zatwierdzonym uchwałą Rady Gminy nr [...] z [...] lipca 2002 r. obszar, na którym planowane jest poszukiwanie i rozpoznanie złoża położony jest w obszarze eksploatacji i potencjalnego występowania złóż surowców mineralnych. Pomimo to, a także uwzględniając protesty mieszkańców, negatywnie ustosunkował się do wnioskowanej działalności. Wójt Gminy P. podniósł, że działalność w zakresie wydobywania i eksploatacji pospółki mogłaby mieć niekorzystny

wpływ na znajdujące się w pobliżu siedliska rolnicze.

Na przedmiotowe postanowienia Wójta Gminy P. zażalenia wniósł pan J. G., który zarzucił, że stanowisko organu I instancji jest dla niego krzywdzące i wniósł o pozytywne zaopiniowanie wniosku w sprawie udzielenia koncesji na rozpoznanie złoża.

Samorządowe Kolegium Odwoławcze w C. po rozpatrzeniu odwołania stwierdziło, że postanowienia Wójta Gminy P. wydane zostały z naruszeniem przepisów ustawy z dnia 4 lutego 1994 r. Prawo geologiczne i górnicze (tekst jednolity Dz. U. z 2005 r., Nr 228, poz. 1947) i ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 80, poz. 717 z późn. zm.). Z treści art. 16 ust. 5 ustawy Prawo geologiczne i górnicze wynika bowiem, że udzielenie koncesji na działalność w zakresie wydobywania kopalin wymaga uzgodnienia z właściwym wójtem, burmistrzem albo prezydentem miasta. Uzgodnienie następuje na podstawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, a w przypadku jego braku na podstawie studium i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. Zapis ten stanowi, że przedmiotowe uzgodnienie nie jest uzgodnieniem uznaniowym. Organ odwoławczy przyjął, że związany jest ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, a w przypadku jego braku - studium i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. Stwierdził, że wnioskowana działalność polegająca na poszukiwaniu i rozpoznaniu złoża jest działalnością mniej inwazyjną niż wydobywanie kopalin i stanowi etap wstępny, poprzedzający eksploatację złoża. Skoro uzgodnienie w sprawie udzielenia koncesji na wydobywanie kopalin następuje na podstawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego a w przypadku jego braku na podstawie studium i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, to zgodnie z przepisami ustawy Prawo geologiczne i górnicze należy rozumieć, że wydanie opinii w sprawie udzielenia koncesji na poszukiwanie i rozpoznanie złoża następuje na podstawie tej samej wykładni prawa.

Zdaniem Samorządowego Kolegium Odwoławczego w C. stanowisko organu opiniującego w sprawie udzielenia koncesji na poszukiwanie i rozpoznanie złoża w trybie art. 16 ust. 4 ustawy Prawo geologiczne i górnicze nie może być uzależnione od opinii mieszkańców wsi. Stanowisko mieszkańców w sprawie kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy winno mieć odzwierciedlenie w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, a nie w akcie administracyjnym wydanym w toku postępowania koncesyjnego. Powołało się także na wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 5 sierpnia 2004 r. (II SA 298/03, LEX nr 159750) żaden z przepisów prawa materialnego nie określa osób zamieszkałych na terenie obszarów górniczych jako strony w postępowaniu koncesyjnym. Żaden z aktów normatywnych nie reguluje praw, obowiązków lub postępowania w rozumieniu przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego w stosunku do osób zamieszkujących obszary górnicze. Osobom tym przysługują prawa o charakterze cywilnym w zakresie dochodzenia ewentualnych odszkodowań z tytułu szkód górniczych. Jednakże udział tych osób w tego rodzaju postępowaniach nie ma nic wspólnego z udziałem w postępowaniu administracyjnym dotyczącym udzielenia koncesji. Wskazywało także, że z orzecznictwa sądów administracyjnych wynika, że zajęcie stanowiska w sprawie przez inny organ nie może wykraczać poza zakres kompetencji organu współdziałającego w postępowaniu, wyznaczony przepisami prawa materialnego (wyrok NSA z dnia 11 lutego 2000 r., V SA 1451/99, LEX nr 49284 oraz wyrok NSA z dnia 10 października 2001 r., V SA 609/01, LEX nr 79240).

W ocenie Samorządowego Kolegium Orzekającego w C. organ opiniujący wniosek koncesyjny w

zakresie zgodności przedsięwzięcia z planem rozwoju przestrzennego gminy nie może wydać negatywnej opinii, jeśli wniosek ten jest zgodny z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego i przepisami odrębnymi. W przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego przepisy ustawy prawo geologiczne i górnicze dopuszczają możliwość dokonania uzgodnień na podstawie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. Zgodnie z przepisami ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 80, poz. 717 z późn. zm.) studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego jest zbiorem dyrektyw określających przyszłe zamierzenia w zakresie ładu przestrzennego na terenie gminy i jego ustalenia są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych. Z tego wynika, że obszar objęty wnioskiem koncesyjnym na poszukiwanie i rozpoznanie złoża, położony jest w obszarze, który zgodnie ze Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy P. zatwierdzonym uchwałą Rady Gminy nr [...] z [...] lipca 2002 r. oznaczony jest jako obszar eksploatacji i potencjalnego występowania złóż surowców mineralnych. Teren podlega rekultywacji w kierunku leśnym.

Samorządowe Kolegium Odwoławcze w C. stwierdziło, że zaskarżone postanowienia Wójta Gminy P. naruszają przepisy ustawy Prawo geologiczne i górnicze i ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, wobec tego, że nie występują przesłanki do negatywnego zaopiniowania wniosku koncesyjnego na poszukiwanie i rozpoznanie złoża kruszywa naturalnego na obu działkach nr ew. [...] i [...] w obrębie M.. Wnioskowane zamierzenie jest zgodne z kierunkami zagospodarowania przestrzennego Gminy P. i przepisami odrębnymi.

W skardze na powyższe postanowienia, złożonej do tutejszego Sądu skutecznie przez M. Z., skarżąca zarzuciła, iż są one krzywdzące dla sąsiadujących z działkami wnioskodawców sąsiadów. Teren objęty opinią położony jest w środku wsi, gdzie zamieszkuje skarżąca. Stąd nie powinno się ostać rozstrzygnięcie, które nie bierze pod uwagę opinii sąsiadujących z nieruchomościami mieszkańców obawiających się głośniejszej pracy maszyn, zwiększonego ruchu samochodów, unoszących się pyłów, zmiany walorów krajobrazowych.

W odpowiedzi na skargę Samorządowe Kolegium Odwoławcze wniosło o jej odrzucenie na podstawie art. 58 § 1 pkt 6 p.p.s.a. wskazując, że mieszkańcy i właściciele działek we wsi M. nie są legitymowani do wniesienia skargi, mając na uwadze art. 28 k.p.a.

Nadmienić należy, że w toku postępowania przed Wojewódzkim Sądem Administracyjnym obie skargi zostały podpisane przez indywidualnie oznaczone osoby. Tylko M. Z. opłaciła wpis sądowy, w zakresie pozostałych osób skargi ich zostały odrzucone.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 1 § 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. Nr 153 z 2002 r. poz. 1269) sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości przez kontrolę działalności administracji publicznej, przy czym w świetle § 2 powołanego wyżej artykułu, kontrola ta sprawowana jest pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej. Sądy administracyjne sprawują więc kontrolę aktów i czynności z zakresu administracji publicznej pod względem ich zgodności z prawem materialnym i przepisami procesowymi.

W niniejszej sprawie rzeczą Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie było skontrolowanie, czy zaskarżone przez panią M. Z. postanowienia odpowiadają prawu, czy też

zarzuty skarżące są uzasadnione, przy czym Sąd miał na względzie zasadę wynikającą z art. 134 ustawy p.p.s.a., która stanowi, że sąd rozstrzyga w granicach danej sprawy nie będąc związany zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną podstawą prawną.

Po pierwsze, Sąd nie podzielił zawartego w odpowiedzi na skargę stanowiska organu co do tego, że skarżąca nie może zaskarżyć niekorzystnej dla niej opinii SKO - w sytuacji, kiedy to organ I instancji swoje rozstrzygnięcie uzasadnia interesem mieszkańców wsi biorących udział w rozprawie administracyjnej. Ze zbiorowej skargi, którą także podpisała pani M. Z. wynika, że zamieszkuje na terenie wsi, w której uczestnicy postępowania mają prowadzić uciążliwą dla jej siedliska działalność gospodarczą.

Wskazać należy, że już w wyroku z dnia 7 lipca 2005 r. tutejszy Sąd w sprawie VI SA/Wa 124/05 (LEX nr 190727) stwierdził, że przepisy Kodeksu cywilnego dotyczące odpowiedzialności deliktowej za szkodę, w tym w szczególności przepis art. 415 k.c. mogą być podstawą uznania za stronę w postępowaniu w sprawie udzielenia koncesji na poszukiwanie i rozpoznanie złoża, skoro skarżąca wywodziła swój interes prawny z realnej - w jej ocenie - obawy poniesienia szkody.

Wojewódzki Sąd Administracyjny podziela pogląd przyjmowany powszechnie w dotychczasowym orzecznictwie, a także w przeważającej części doktryny prawa, że interes prawny decydujący w świetle art. 28 k.p.a. o statusie strony w postępowaniu administracyjnym powinien wynikać z norm prawa materialnego, zarówno z prawa administracyjnego jak i prawa cywilnego. Przyznanie skarżącej pozycji strony nie przesądza, czy wniosek zostanie uznany za uzasadniony.

Za dotychczasowym stanowiskiem orzecznictwa wskazać jednak należy, że przewidziana w przepisach prawa materialnego możliwość konkretyzacji uprawnień i obowiązków określonego podmiotu oznacza, że interes prawny w rozumieniu art. 28 k.p.a. stanowi w istocie związek między sferą indywidualnych praw i obowiązków określonego podmiotu a sprawą administracyjną, w której taka konkretyzacja uprawnień lub obowiązków ma nastąpić i w konsekwencji decyzją, czy postanowieniem w sprawie administracyjnej, stanowiącą rozstrzygnięcie sprawy, gdzie następuje autorytatywne ustalenie tych uprawnień lub obowiązków.

Podkreślić należy, że przedmiotem rozstrzygnięcia jest opinia wydana w trybie art. 16 ust. 4, a nie uzgodnienie wydawane w trybie art. 16 ust. 5 cytowanej ustawy i ta okoliczność uszła uwadze organu odwoławczego.

Opinia wydawana w trybie art. 16 ust. 4 nie ma charakteru wiążącego dla organu koncesyjnego. Tym bardziej nie można odmówić przynależności stronie osobie, która obawia się poniesienia szkody, przy czym do tej pory jej interes prawny był uwzględniony przez organ I instancji - Wójta Gminy P., na którym jednocześnie spoczywają zadania ustawowe wynikające z ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.). W świetle jej norm do zakresu działania gminy należą wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym, nie zastrzeżone ustawami na rzecz innych podmiotów. Jeżeli ustawy nie stanowią inaczej, rozstrzyganie w tych sprawach należy do gminy (art. 6 u.s.g.). W świetle art. 7 u.s.g. do zadań własnych gminy zaliczono zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty, przy czym wyliczenie to ma zatem charakter wyłącznie przykładowy.

W związku z powyższym zaskarżonym postanowieniom należy zarzucić naruszenie prawa:

- materialnego, art. 16 ust. 5 ustawy Prawo geologiczne i górnicze poprzez jego błędne zastosowanie w niniejszej sprawie, co ma wpływ na rozstrzygnięcie;
- procesowego, art. 107 § 1 zdanie 1 i § 3 k.p.a. poprzez błędne wskazanie i wyjaśnienie podstawy prawnej w sposób mający istotny wpływ na wynik sprawy.

Zgodnie z zasadą wynikającą z treści art. 107 § 1 zdanie 1 k.p.a. decyzja powinna zawierać m.in.: oznaczenie organu administracji publicznej, datę wydania, oznaczenie strony lub stron, powołanie podstawy prawnej, rozstrzygnięcie, uzasadnienie faktyczne i prawne, zaś § 3 tego przepisu stanowi, że uzasadnienie faktyczne decyzji powinno w szczególności zawierać wskazanie faktów, które organ uznał za udowodnione, dowodów, na których się oparł, oraz przyczyn, z powodu których innym dowodom odmówił wiarygodności i mocy dowodowej, zaś uzasadnienie prawne - wyjaśnienie podstawy prawnej decyzji, z przytoczeniem przepisów prawa.

Zaskarżonemu postanowieniu należy zarzucić sprzeczność pomiędzy powołaną podstawą prawną rozstrzygnięcia a jej uzasadnieniem. Wynika bowiem z niego, że SKO w niniejszej sprawie przypisało organowi I instancji obowiązek działania jako organu uzgadniającego (tryb z art. 16 ust. 5 ustawy prawo geologiczne), a nie opiniującego (tryb z art. 16 ust. 4 ustawy prawo geologiczne i górnicze).

Z ustalonego na wstępie w uzasadnieniu SKO w C., stanu faktycznego wynika bowiem, że Starosta P. zwrócił się do Wójta Gminy P. o zaopiniowanie wniosku złożonego przez [...] (nieprawidłowo oznaczoną stroną) w przedmiocie udzielenia koncesji na poszukiwanie i rozpoznanie złoża kruszywa naturalnego [...] zlokalizowanego na działkach nr ew. [...] i [...] obręb M. na podstawie art. 16 ust. 4 ustawy prawo geologiczne i górnicze.

Taka była właściwie wskazana podstawa prawna rozstrzygnięcia organu

I instancji.

Mając na względzie rozróżnienie faktycznoprawne sytuacji określonej w ust. 4,

a ust. 5 art. 16 cytowanej ustawy, zasadniczy jest dla rozstrzygnięcia - uwzględniając pozycję prawną wójtów (burmistrzów, prezydentów miast) - reżim stanowiska przedstawianego w postępowaniu koncesyjnym: opinii lub uzgodnienia.

O ile bowiem ustawodawca nie sprecyzował jakie kryteria ma uwzględniać organ współdziałający w trybie wydania opinii na mocy art. 16 ust. 4, to już organ uzgadniający w trybie art. 16 ust. 2 w zdaniu drugim tego przepisu ma określone wyraźne ustawowe kryterium materialnoprawne stanowiące, że uzgodnienie następuje na podstawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, a w przypadku jego braku na podstawie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy.

Skoro w przedmiocie wniosku o udzielenie koncesji na poszukiwanie i rozpoznanie złoża ustawodawca daje możliwość organowi opiniującemu wyrażenia tejże opinii bez konkretnych ustawowych wymogów jakimi ma się kierować, oznacza to, że kierunek ten w szczególności wytyczają zadania ustawowe organu opiniującego w zakresie praw i obowiązków w sprawach istotnych dla społeczności lokalnej. W szczególności tam, gdzie wypowiedają się one w kwestiach dotyczących praw i obowiązków wspólnoty samorządowej. Tym bardziej, że w sprawach tych

organ współdziałający (wójt, burmistrz, prezydent miasta) nie staje się stroną postępowania, nie może on np. odwołać się od decyzji koncesyjnej bądź zaskarżyć jej do sądu administracyjnego. Innymi słowy opinia może odnosić się wyłącznie do tych zagadnień, które objęte są zadaniami własnymi i pozostają w bezpośrednim związku z przedmiotem zamierzonej działalności.

W niniejszej sprawie Samorządowe Kolegium Odwoławcze w C. jako organ II instancji rozstrzygnęło odwołanie w oparciu o inną podstawę prawną, tj. art. 16 ust. 5 ustawy prawo geologiczne, przy czym dokonało jednocześnie błędnej oceny niewłaściwego zastosowania przez wójta art. 16 ust. 4 tejże ustawy, kwestionując możliwość uzależnienia jego stanowiska jako organu opiniującego w sprawie udzielenia koncesji na poszukiwanie i rozpoznanie złoża przy uwzględnieniu opinii (protestu) mieszkańców.

W ocenie Sądu obie podstawy prawne, wskazane w zaskarżonym postanowieniu, łącznie zastosowane być nie mogły, bowiem jak wyżej wskazano, różnią się reżimami trybu ich stosowania. Przepis art. 16 ust. 5 ustawy prawo geologiczne i górnicze, który został wskazany jako podstawa rozstrzygnięcia organu odwoławczego dotyczy trybu uzgodnienia z właściwym wójtem, burmistrzem albo prezydentem miasta na udzielenia koncesji na wydobywanie kopalin, a nie trybu zaopiniowania wniosku o udzielenie koncesji na poszukiwanie i rozpoznanie złoża, ujętego w art. 16 ust. 4 tej ustawy.

Ustawa wyraźnie odróżnia "opinię" organu współdziałającego (np. art. 16 ust. 3 pkt 2 i 4 pr.g.g.) od "uzgodnienia" z takim organem (np. art. 16 ust. 3 pkt 1 i 3 pr.g.g.). Wójt (burmistrz, prezydent miasta) jest natomiast organem współdziałającym w postępowaniu koncesyjnym (zależnie od przedmiotu koncesji - uzgadniającym bądź opiniującym), w tym również prowadzonym przez starostę.

Wskazane wyżej okoliczności uwzględni organ odwoławczy przy ponownym rozpatrzeniu odwołań.

Wypada jeszcze raz podkreślić, że stanowisko organu współdziałającego wyrażone w opinii nie ma charakteru wiążącego. Uzgodnienie oznacza natomiast konieczność wyrażenia zgody, nawet pod pewnymi warunkami, na wykonywanie działalności objętej zamierzoną koncesją. Skoro opinia ma charakter niewiązący, nie ma przeszkód do podjęcia decyzji wbrew stanowisku organu opiniującego. Taka opinia podlega swobodnej ocenie organu koncesyjnego (wyr. NSA z 13 października 1997 r., II SA 203/97, ONSA 1998, Nr 4, poz. 120). Powinien on w uzasadnieniu decyzji wskazać przyczyny, dla których nie zgodził się ze stanowiskiem organu opiniującego.

Z powyższych względów wskazane uchybienia przemawiają za wyeliminowaniem z obrotu prawnego zaskarżonych postanowień organu odwoławczego na podstawie art. 145 § 1 pkt 1 a i c ustawy p.p.s.a. i wstrzymanie ich wykonalności z mocy art. 152 tejże ustawy.