

## **Niektóre problemy planowania przestrzennego w związku z działalnością regulowaną prawem geologicznym i górnictwem<sup>2</sup>**

1. Nie sposób wyobrazić sobie państwo, które mogłoby funkcjonować bez wykorzystywania kopalni bądź produktów powstających w wyniku ich przeróbki. Co prawda w Polsce górnictwo tradycyjnie kojarzy się z wydobywaniem węgla kamiennego (póki co stanowiącego podstawowy nośnik energii), tyle że ocena ta musi zostać uznana za powierzchowną. Budownictwo, przemysł chemiczny, metalurgiczny oraz wiele innych gałęzi gospodarki opiera swą działalność na surowcach pochodzenia górnictwa (piasek, surowce ilaste, kamienie, rudy metali) oraz powstających w wyniku ich przeróbki (cement, żelazo, metale kolorowe itd.). Problem jednak polega w tym, że wydobywanie kopalni powoduje znaczące (niestety przeważnie negatywne) skutki dla środowiska. Złoże kopaliny bezsprzecznie jest elementem środowiska przeważnie o charakterze nieodnawialnym. Wydobywanie go powoduje ubytek w środowisku, w dodatku stając się źródłem ujemnych oddziaływań na pozostałe elementy środowiska. Z oczywistych powodów złoża kopalni mogą wreszcie być wydobywane wyłącznie w miejscach ich występowania, a w konsekwencji przeznaczenie złoża do eksploatacji z reguły pociąga za sobą dalekosiężne skutki dla środowiska.

2. Najbardziej spektakularnych przykładów dostarcza górnictwo odkrywkowe oraz podziemne. Powstanie każdego wyrobiska odkrywkowego powoduje znaczące przeobrażenia terenu, w istocie wykluczając, do czasu rekultywacji terenu, inne sposoby jego wykorzystywania. Pochodną wielkości takiego wyrobiska oraz jego głębokości przeważnie staje się powstanie tzw. leja depresyjnego, skutkującego obniżeniem poziomu wód gruntowych (jego wielkość zależy z kolei od głębokości wydobywania, zajętego na ten cel terenu oraz stanu środowiska). Dla odmiany wydobywanie kopaliny metodą robót podziemnych może prowadzić do obniżenia terenu, powstawania tzw. deformacji nieciągłych, zmian stosunków wodnych (odwodnie-

---

1 Uniwersytet Śląski w Katowicach.

2 Ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. – Prawo geologiczne i górnicze, Dz.U. Nr 163, poz. 981 (dalej cyt. jako „pr.g.”).

nie, zawodnienie terenu) oraz innych przeobrażeń, w rezultacie co najmniej powodując uszczerbki materialne w dobrach (np. obiektach budowlanych) znajdujących się w zasięgu takich wpływów. Co prawda wielkością tzw. wpływów podziemnej eksploatacji górniczej można w pewnym zakresie sterować, tyle że koszty takich działań obciążają przedsiębiorcę wydobywającego kopalinę.

3. Powstaje natomiast pytanie, jak wspomniane zależności znajdują swój wyraz w systemie planowania i zagospodarowania przestrzennego. Nietrudno dostrzec, że omawiana problematyka jest niezwykle konfliktogenna, a instrumenty tego planowania muszą godzić sprzeczne interesy. Tytułem przykładu warto wspomnieć, że właściciel złoża kopaliny (bez względu na to, kim on jest) jest zainteresowany uzyskaniem korzyści majątkowych stanowiących konsekwencje tego wydobycia. Z kolei ci, którzy znajdują się w zasięgu potencjalnych negatywnych wpływów takiego wydobycia są zainteresowani tym, by tego rodzaju działalność w ogóle nie została podjęta. Jeżeli natomiast zostanie podjęta, dążą oni do tego, aby wspomniane wpływy były jak najmniejsze. Z kolei celem działania przedsiębiorcy (jako wydobywającego kopalinę) przeważnie będzie redukcja kosztów oraz osiągnięcie maksymalnych zysków. Nic zatem dziwnego, że może on nie być zainteresowany podejmowaniem działań zmniejszających rodzaj i rozmiar szkodliwych oddziaływań, zwłaszcza że co najmniej niektóre z nich mogą ujawniać się z opóźnieniem. Nasuwa się wreszcie pytanie, jakie instrumenty prawne należy wykorzystywać w celu rozstrzygnięcia wspomnianych konfliktów.

4. Warto w tym miejscu zwrócić uwagę, że do 1991 r.<sup>3</sup> mechanizmy podejmowania rozstrzygnięć zezwalających na wykonywanie działalności w zakresie wydobywania kopaliny w praktyce były niemal całkowicie uznaniowe i oderwane od systemu planowania i zagospodarowania przestrzennego, co zresztą było charakterystyczne dla ówczesnych mechanizmów funkcjonowania władz publicznych i podejmowania decyzji inwestycyjnych. Co prawda funkcją planów społeczno-gospodarczych miała wówczas być również ochrona środowiska<sup>4</sup>, to jednak dopiero po 1991 r. zaczęły pojawiać się rozwiązania zmierzające do obiektywizacji wspomnianych rozstrzygnięć, bazując w zasadzie na mechanizmach planowania przestrzennego.

5. *De lege lata* kluczowe znaczenie należy w tym zakresie przypisać:

- art. 4 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym<sup>5</sup>, wedle którego ustalenie przeznaczenia terenu, rozmiesz-

---

3 Tj. do wejścia w życie ustawy z dnia 9 marca 1991 r. o zmianie Prawa górniczego, Dz.U. Nr 31, poz. 128.

4 Zob. art. 5 ust. 2-4 (nieobowiązującej już) ustawy z dnia 31 stycznia 1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska, Dz.U. Nr 3, poz. 6.

5 Dz.U. 2012, poz. 647 (dalej cyt. jako „u.p.z.p.”).

czenie inwestycji celu publicznego oraz określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego (ust. 1); w przypadku braku takiego planu określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje w drodze decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, przy czym:

- 1) lokalizację inwestycji celu publicznego ustala się w drodze decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego,
  - 2) sposób zagospodarowania terenu i warunki zabudowy dla innych inwestycji ustala się w drodze decyzji o warunkach zabudowy,
- art. 7 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. – Prawo geologiczne i górnicze, wedle którego podejmowanie i wykonywanie działalności określonej ustawą jest dozwolone tylko wówczas, jeżeli nie naruszy ona przeznaczenia nieruchomości określonego w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego oraz w odrębnych przepisach (ust. 1); w razie braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego podejmowanie i wykonywanie działalności określonej ustawą jest dopuszczalne tylko wówczas, jeżeli nie naruszy ona sposobu wykorzystywania nieruchomości ustalonego w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz w odrębnych przepisach.

6. W praktyce rozwiązanie wypowiedziane we wspomnianym art. 7 pr.g.g. nabiera znaczenia w procedurze podejmowania decyzji zezwalających na wykonywanie działalności określonej prawem geologicznym i górniczym, zwłaszcza zaś w toku współdziałania w podejmowaniu decyzji koncesyjnych oraz dotyczących tzw. projektu robót geologicznych. Stosownie bowiem do art. 23 ust. 2 pr.g.g. koncesja, poza obszarami morskimi RP, na:

- 1) poszukiwanie (rozpoznawanie) złoża kopaliny wymaga opinii wójta (burmistrza, prezydenta miasta) właściwego ze względu na miejsce wykonywania zamierzonej działalności<sup>6</sup>,
- 2) wydobywanie kopaliny ze złóż, podziemne bezzbiornikowe magazynowanie substancji albo podziemne składowanie odpadów wymaga uzgodnienia z wójtem (burmistrzem, prezydentem miasta) właściwym ze względu na miejsce wykonywania zamierzonej działalności; kryterium uzgodnienia jest zgodność zamierzonej działalności z przeznaczeniem lub sposobem korzystania z nieruchomości określonym w sposób przewidziany w art. 7.

---

6 Podobne rozwiązanie dotyczy decyzji w sprawie zatwierdzenia projektu robót geologicznych (art. 80 ust. 5 pr.g.g.).

7. Stylistyka wspomnianego art. 23 ust. 2 pkt 2 pr.g.g. nasuwa wątpliwości. O ile bowiem z art. 7 pr.g.g. wynika, że przesłanką podjęcia działalności regulowanej prawem geologicznym i górniczym jest to, że nie narusza ona przeznaczenia nieruchomości określonego w sposób przewidziany tym przepisem, o tyle „kryterium uzgodnienia” (koncesji na wydobywanie kopalni, podziemne składowanie bądź magazynowanie) ma być „zgodność zamierzonej działalności z przeznaczeniem lub sposobem korzystania z nieruchomości określonym w sposób przewidziany w art. 7”. Powstaje zatem pytanie, czy w istocie kryterium uzgodnienia ma być „zgodność” zamierzonej działalności (za czym by przemawiała gramatyczna wykładnia art. 23 ust. 2 pkt 2 *in fine* pr.g.g), czy być może wystarczy, by taka działalność „nie naruszyła” przeznaczenia nieruchomości. Wypada opowiedzieć się za tym drugim rozwiązaniem. W istocie bowiem użyty art. 23 ust. 2 pkt 2 pr.g.g. zwrot „kryterium uzgodnienia jest zgodność zamierzonej działalności z przeznaczeniem lub sposobem korzystania z nieruchomości określonym w sposób przewidziany w art. 7” jest całkowicie zbędny i wypada potraktować go jako wyraz nadgorliwości ustawodawcy, w dodatku dającej się odczytać jako bardziej restrykcyjne niż wypowiedziane we wspomnianym art. 7. Wydaje się jednak, że racjonalna wykładnia art. 23 ust. 2 pkt 2 pr.g.g. nie może wykraczać poza ramy wyznaczone przez art. 7 omawianej ustawy. Warto też zwrócić uwagę, że w art. 7 pr.g.g. mowa o „przeznaczeniu nieruchomości” (w praktyce nieruchomości gruntowej), a nie bliżej nieokreślonego terenu (jak to przewidziano w u.p.z.p.).

8. Szczegółowa analiza przywołanych rozwiązań wymaga odniesienia się do licznych zagadnień szczegółowych (jak np. dotyczących sposobu wykonywania zamierzonej działalności), co znacznie wykracza poza ramy opracowania. Warto natomiast zwrócić uwagę na kolejną niekonsekwencję ustawodawcy. O ile wedle art. 7 pr.g.g. przesłanką podjęcia regulowanej nim działalności jest jej zgodność z przeznaczeniem nieruchomości określonym przez miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego oraz odrębne przepisy (w razie braku wspomnianego planu przesłanką tą jest zgodność ze sposobem wykorzystania nieruchomości ustalonym studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego oraz w odrębnych przepisach), o tyle jedną z podstawowych przesłanek podjęcia decyzji w sprawie środowiskowych uwarunkowań (która z kolei jest niezbędnym elementem wniosku o uzyskanie większości koncesji na działalność regulowaną prawem geologicznym i górniczym) jest zgodność lokalizacji przedsięwzięcia z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, rzecz jasna o ile takowy plan został uchwalony (art. 80 ust. 2 ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko<sup>7</sup>). Rozwiązania te nie w pełni kore-

---

7 Dz.U. Nr 199, poz. 1227 ze zm. (dalej cyt. jako „u.o.o.ś.”).

spondują ze sobą, nic zatem dziwnego, że praktyka ich stosowania jest zróżnicowana. Bezspornie miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest aktem prawa miejscowego, powszechnie obowiązującym na objętym nim terenie (art. 14 ust. 8 u.p.z.p.), a w konsekwencji wszelkie decyzje administracyjne odnoszące się do objętego nim terenu pod rygorem nieważności muszą z nim być zgodne, chyba że ustawa wyraźnie stanowi inaczej<sup>8</sup>. Bezspornie odnosi się to m.in. zarówno do decyzji (w tym koncesji) podejmowanych na podstawie prawa geologicznego i górniczego, jak i do postanowień (podejmowanych w ramach tzw. współdziałania organów administracji publicznej), w tym np. dotyczących uzgodnienia niektórych koncesji. Nie jest natomiast dostatecznie jasne, jak rozumieć tę zgodność. W zakresie przewidzianym przez art. 7 pr.g.g. wystarczające jest, że nie naruszy ona tak ustalonego przeznaczenia nieruchomości. Przewidziane tym przepisem odesłanie (na wypadek braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego) do studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego jest natomiast oparte na błędnym założeniu, że studium może ustalać sposób korzystania z nieruchomości. Lektura wymagań przewidzianych w art. 9 i nast. u.p.z.p. uzasadnia bowiem ocenę, że treścią studium jest w istocie usystematyzowana inwentaryzacja dotychczasowego stanu zagospodarowania przestrzennego gminy (w tym sposobu wykorzystywania nieruchomości) oraz określenie polityki zmian w tym zakresie<sup>9</sup>. Bezspornie studium nie jest aktem prawa miejscowego (art. 9 ust. 5 u.p.z.p.), aczkolwiek jest wiążące dla przyszłego planu miejscowego, zaś w świetle art. 7 pr.g.g. może być przesłanką podejmowania decyzji koncesyjnej. Studium podlega również kontroli sądownoadministracyjnej<sup>10</sup>. Odesłanie (w art. 7 pr.g.g.) do studium jest natomiast mylące, bowiem brak planu miejscowego może powodować, że nie da się następnie dokonać zmiany przeznaczenia niezbędnego do prowadzenia działalności górniczej gruntu rolnego (leśnego). Co prawda każda gmina ma obowiązek uchwalenia wspomnianego studium, tyle że art. 7 pr.g.g. nie daje odpowiedzi na pytanie, co jeżeli takie studium nie zostało uchwalone. W odniesieniu do decyzji w sprawie warunków zabudowy i zagospodarowania terenu odpowiedź jest prosta. Przesłankami ich podejmowania co do zasady są „wolność inwestycyjna” oraz zgodność lokalizacji przedsięwzięcia z odrębnymi przepisami. Co do zasady oznacza to, że o ile lokalizacja zamierzonego przedsięwzięcia nie narusza wymagań wynikających z odrębnych przepisów (jak np. dotyczących obszarowych form ochrony wód, ochrony przyrody itp.), nie ma podstaw do odmowy podjęcia wnioskowanej decyzji. O ile nie został sporządzony

8 Czego przykładem są różne tzw. „specustawy” dotyczące realizacji takich przedsięwzięć, dla których ustawodawca zdecydował się na ustanowienie szczególnych (odrębnych od powszechnie obowiązujących) przesłanek oraz trybu podejmowania decyzji pozwalających na ich realizację. Przeważnie ustawy te wyłączają system planowania i zagospodarowania przestrzennego.

9 Nawiasem mówiąc, skoro ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym zakłada, iż w razie braku planu miejscowego o przeznaczeniu nieruchomości rozstrzyga (w zasadzie) decyzja w sprawie warunków zabudowy i zagospodarowania terenu, to nietrudno zauważyć, że skutkiem tej ostatniej może być dezaktualizacja studium.

10 Zob. np. wyrok WSA z dnia 23 lipca 2012 r., II S.A./GI 243/12.

plan miejscowy, bez znaczenia pozostają argumenty w przedmiocie zgodności bądź braku zgodności decyzji w sprawie środowiskowych uwarunkowań ze studium.

9. Co prawda lektura art. 7 pr.g.g. bezsprzecznie prowadzi do wniosku, że przesłanką podjęcia działalności regulowanej prawem geologicznym i górniczym jest to, że nie naruszy sposobu korzystania z nieruchomości określonego odpowiednio w planie miejscowym, studium bądź w przepisach odrębnych, tyle że wspomniana działalność tylko w niektórych sytuacjach podejmowana będzie w granicach przestrzennych nieruchomości gruntowych; przykładem może być odkrywkowe wydobywanie kopalin. Wydobywanie niektórych kopalin odbywa się natomiast metodą podziemną bądź otworową, a zatem z przestrzeni stanowiącej wewnątrz skorupy ziemskiej, która nie jest objęta granicami przestrzennymi nieruchomości gruntowych. W większości przypadków koncesje na tego rodzaju działalność muszą być poprzedzone decyzjami w sprawie środowiskowych uwarunkowań (art. 72 ust. 1 pkt 4 u.o.o.ś.<sup>11</sup>). Wiadomo już, że przesłanką tej ostatniej decyzji jest m.in. zgodność lokalizacji zamierzonego przedsięwzięcia z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. W praktyce owa „zgodność” bywa rozumiana dość niedojadnie. Spektakularnym przykładem może tu znowu być górnictwo otworowe bądź podziemne, a zatem działalność wykonywana wprawdzie poza granicami przestrzennymi nieruchomości gruntowych, jednak mogąca wpływać na ich stan.

10. Od wielu lat funkcjonują wymagania nakazujące, by w studiach uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego zamieszczać informacje w sprawie występowania udokumentowanych złóż kopalin, a także uwzględniać aktualne i przeszłe potrzeby związane z eksploatacją tych złóż (art. 72 ust. 1 pkt 2 prawa ochrony środowiska<sup>12</sup>), tyle że rozwiązania te nie funkcjonują prawidłowo. Znane są liczne sytuacje, w których informacje o udokumentowanych złożach kopalin w ogóle nie są ujawniane we wspomnianych dokumentach. Pomimo że od lat organy gmin mają zapewniony dostęp do informacji geologicznych niezbędnych do sporządzania wspomnianych dokumentów planistycznych, to jednak częstokroć z nich w ogóle nie korzystają bądź (mając pełną świadomość występowania złóż kopalin) całkowicie pomijają ich istnienie. Jeszcze gorzej przedstawia się problem uwzględniania we wspomnianych dokumentach potrzeb związanych z eksploatacją złóż kopalin. Znane są przypadki wprowadzania zakazu wydobywania kopalin („blokowanie tworzenia nowych obszarów górniczych”)<sup>13</sup> bądź wprowadzania ograniczeń wielkości wy-

---

11 W związku z rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2010 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko, Dz.U. Nr 213, poz. 1397.

12 Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r., Dz.U. z 2008 r. Nr 25, poz. 150 ze zm. Rozwiązanie to nie jest nowością i było znane również pod rządem poprzedniego stanu prawnego, co najmniej od 1980 r.

13 Np. miejscowy plan ogólny zagospodarowania przestrzennego Miasta Katowic przyjęty uchwałą Rady Miejskiej w Katowicach nr XXIV/120/91 z dnia 1 lipca 1991.

dobycia w sposób nawet rzutuający na właściwość rzeczową organów administracji<sup>14</sup>. Prawdą jest natomiast, że dokonywanie przez organy gminy oceny potrzeb związanych z wydobywaniem kopalin (zwłaszcza przyszłym) może być niezwykle utrudnione, zwłaszcza ze względu na kolizje pomiędzy interesami społeczności lokalnych oraz interesem publicznym o charakterze ponadlokalnym. Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne jest bowiem zadaniem własnym gminy, a w konsekwencji jej rada w zasadzie samodzielnie rozstrzyga o treści uchwalanych miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Organy administracji rządowej wyłącznie współdziałają (w ściśle określonych sytuacjach) z organami gminy w procedurach planistycznych. Co prawda Rada Ministrów w drodze rozporządzenia może przyjąć wiążący dla przyszłego planu miejscowego „program” zawierający zadania rządowe służące inwestycji celu publicznego o znaczeniu krajowym (art. 48 u.p.z.p.), tyle że instytucja ta dotychczas nie znalazła swego zastosowania w praktyce. Można zakładać, że przyczyną tego stanu rzeczy jest rozwiązanie przewidujące, że koszty sporządzenia studium oraz planu miejscowego w części, w jakiej stanowią bezpośrednią konsekwencję zamiaru realizacji inwestycji celu publicznego o znaczeniu krajowym obciążają budżet państwa (art. 13 ust. 2, art. 21 ust. 2 u.p.z.p.).

11. Organy gminy sporządzając studium oraz plan miejscowy, mają co prawda obowiązek respektowania wymagań odnoszących się do ochrony złóż kopalin oraz potrzeb związanych z ich wydobywaniem, tyle że wyegzekwowanie tego rozwiązania jest niezwykle trudne. Problem w tym, że w praktyce niekiedy nabiera ono charakteru całkowicie uznaniowego. Szczegóły mogą zależeć od relacji pomiędzy gminą oraz inwestorem zainteresowanym wydobywaniem kopalin. Co prawda nadzór nad działalnością uchwałodawczą rady gminy sprawuje wojewoda (art. 90 i nast. ustawy z dnia 9 marca 1990 r. o samorządzie gminnym<sup>15</sup>), ale uznaniowość obowiązków w zakresie treści studiów oraz planów miejscowych oraz ilość uchwał rad gmin podlegających takiemu nadzorowi powodują, że w praktyce nadzór nad zgodnością wspomnianych dokumentów z prawem nierzadko staje się iluzoryczny. W praktyce zaś najbardziej skuteczne mogą w tych sprawach okazać się inicjatywy potencjalnych inwestorów pod warunkiem, że zdołają wykazać w tym zakresie swój interes prawny. Dotychczasowe orzecznictwo przyjmuje, że w zakresie zaskarżania uchwał w przedmiocie przyjęcia studiów oraz planów miejscowych taki interes przysługuje właścicielom nieruchomości<sup>16</sup> oraz przedsiębiorcom prowadzącym działalność w zakresie wydobywania kopalin<sup>17</sup>.

14 Np. uchwała z dnia 9 sierpnia 2011 Rady Miejskiej w Łazach Nr IX/81/2011 w sprawie zmiany „Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego dla terenu miasta i gminy Łazy”.

15 Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.

16 Wyrok WSA z dnia 23 lipca 2012 r., II S.A./GL 243/12.

17 Wyrok WSA z dnia 4 stycznia 2010 r., II S.A./GL 554/09.

12. Warto z tego punktu widzenia zastanowić się nad sekwencją działań, jakie należy wykonać począwszy od powzięcia przez inwestora zamiaru poszukiwania (rozpoznawania) złoża, aż do uzyskania decyzji zezwalających na podjęcie jego wydobywania. Zasadą jest, że poszukiwanie (rozpoznawanie) złóż kopalin stanowiących przedmiot tzw. własności górniczej<sup>18</sup> wymaga uzyskania koncesji. Co prawda poszukiwanie (rozpoznawanie) pozostałych złóż koncesji nie wymaga, lecz musi zostać poprzedzone decyzją w przedmiocie zatwierdzenia projektu robót geologicznych. W świetle art. 7 pr.g.g. powstaje zatem pytanie, jak rozumieć przewidzianą nim przesłankę nienaruszania „przeznaczenia nieruchomości określonego w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego oraz w odrębnych przepisach”, a w razie braku takowego planu – nienaruszania sposobu wykorzystywania nieruchomości ustalonego w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz w odrębnych przepisach. Szczegóły zależą od treści wspomnianych dokumentów planistycznych oraz „odrębnych przepisów” (a w istocie również podjętych na ich podstawie rozstrzygnięć). Ustawodawca zdaje się niekiedy liberalnie podchodzić do tego problemu, czego dowodem może być treść art. 8 ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych<sup>19</sup>, wedle którego wymagań tej ustawy dotyczących zezwoleń na okresowe wyłączenie gruntów rolnych (leśnych) z produkcji nie stosuje się do okresowego (trwającego jednak nie dłużej niż 10 lat) wyłączenia gruntów z produkcji w zakresie niezbędnym m.in. do poszukiwania lub rozpoznawania węglowodorów, węgla kamiennego, węgla brunatnego, rud metali, z wyjątkiem darniowych rud żelaza, metali w stanie rodzimym, rud pierwiastków promieniotwórczych, siarki rodzimej, soli kamiennej, soli potasowej, gipsu i anhydrytu, kamieni szlachetnych. Można co prawda bronić zapatrywania, że *a contrario* wyłączone w ten sposób wymagania mogą znaleźć zastosowanie w odniesieniu do poszukiwania (rozpoznawania) pozostałych (innych) złóż kopaliny, tyle że technologia oraz czas ich wykonywania mogą uzasadnić ocenę, że taką działalność da się wykonywać w sposób niekolidujący z przeznaczeniem bądź ustalonym przez studium „sposobem wykorzystywania” nieruchomości. Nie można natomiast wykluczyć, że co najmniej w niektórych sytuacjach wspomniane przeznaczenie bądź sposób wykorzystywania będą musiały ulec zmianie w sposób pozwalający na podjęcie działalności w zakresie poszukiwania (rozpoznawania) złoża kopaliny, co winno nastąpić w drodze stosownej zmiany planu miejscowego bądź studium<sup>20</sup>. Powstaje jednak pytanie, czy organy gminy będą zainteresowane dokonaniem takowej zmiany, zwłaszcza że:

- planowanie i zagospodarowanie przestrzenne jest zadaniem własnym gminy,

18 Tj. posiadających kluczowe znaczenie gospodarcze, wymienionych w art. 10 pr.g.g.

19 Dz.U. z 2004 r. Nr 121, poz. 1266 ze zm.

20 Skoro miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego musi być zgodny ze studium, to bezspornie zmiana tego pierwszego będzie musiała zostać poprzedzona zmianą studium., co dodatkowo wydłuża całą procedurę.



- koszt sporządzenia (zmiany) planu miejscowego oraz studium co do zasady obciąża gminę.

Warto jednak zwrócić uwagę, że o ile przedsięwzięcie w zakresie poszukiwania (rozpoznawania) złoża kopaliny musi być poprzedzone decyzją środowiskową, podjęcie tej ostatniej nie jest uzależnione od zgodności z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego (art. 80 ust. 2 u.o.o.ś.).

13. Powstaje wreszcie pytanie, jak rozumieć wynikający z art. 80 ust. 2 u.o.o.ś. nakaz zgodności wnioskowanej decyzji w sprawie środowiskowych uwarunkowań z (istniejącym) miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego. Problemem jest działalność, która ma być wykonywana poza granicami przestrzennymi nieruchomości gruntowych (jak np. wydobywanie kopaliny znajdujących się we wnętrzu skorupy ziemskiej). Bezsprzecznie działalność prowadzona w oparciu o koncesję na wydobywanie kopaliny nie może naruszać przeznaczenia nieruchomości (art. 7 pr.g.g.). Rozwiązanie to znajduje zastosowanie do koncesji wydobywanie kopaliny ze złoża, a jego praktycznym wyrazem jest nakaz uzgodnienia wspomnianej koncesji, dokonywany w oparciu o wspomniane kryterium. Zasady wykładni systemowej prowadzą do wniosku, że wymagania dotyczące decyzji w sprawie środowiskowych uwarunkowań przedsięwzięcia (a w istocie nakazu jej zgodności z planem miejscowym) nie mogą być dalej idące. Wspomniany art. 7 pr.g.g. ewidentnie jest późniejszy w stosunku do art. 80 ust. 2 u.o.o.ś. oraz zdaje się mieć w stosunku do niego charakter szczególny. Ocena ta może jednak być kwestionowana. Szkoda, że ustawodawca nie wykazał zainteresowania usunięciem tej wątpliwości, przede wszystkim w drodze ujednoczenia (co najmniej niektórych) przesłanek wspomnianych decyzji.

14. O ile zaś dojdzie do odnalezienia (rozpoznania) oraz udokumentowania złoża kopaliny, informacja o tym musi zostać ujawniona zarówno w studium, jak i w planie miejscowym (art. 95 pr.g.g., art. 10 ust. 1 pkt 2 w zw. z art. 20 u.p.z.p.). W praktyce oznacza to, że rada gminy musi wszcząć procedurę zmiany studium (co najmniej w zakresie wprowadzenia do niego informacji o istnieniu złoża kopaliny). Problem jednak w tym, że istnienie studium jest obowiązkowe, podczas gdy plan miejscowy ma charakter fakultatywny. O ile ustawa nie nakazuje sporządzenia tego ostatniego (a nakazuje tylko w nielicznych przypadkach), o tym, czy taki plan ma być sporządzony, samodzielnie przesądza rada gminy. W rezultacie może dojść do tego, że konsekwencją rozpoznania złoża kopaliny stanie się zmiana studium, tyle że nie dojdzie do powstania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego<sup>21</sup>. Żaden przepis prawa nie przesądza zresztą, w jakim terminie należy

---

21 Zob. wyrok WSA z dnia 24 września 2008 r., III S.A./Po 348/08, Lex nr 518010. Podstawą jego wydania był art. 48 poprzednio obowiązującego prawa geologicznego i górnictwa (ustawa z dnia 4 lutego 1994 r., Dz.U. z 2005 r.

uchwalić taki plan miejscowy, który nie ma charakteru obowiązkowego. Obowiązkiem organu wykonawczego gminy jest natomiast ocena aktualności studium i planów miejscowych, co następuje m.in. w drodze analiz zmian w zagospodarowaniu przestrzennym gminy, oceny postępu w opracowywaniu planów miejscowych i opracowywaniu wieloletnich programów ich sporządzania w nawiązaniu do ustaleń studium. Wyniki tych analiz podlegają przedstawieniu radzie gminy co najmniej raz w czasie kadencji i powinny stać się podstawą uchwały w sprawie aktualności studium i planów miejscowych, a w przypadku uznania ich za nieaktualne, podjęcia działań zmierzających do ich aktualizacji. Podejmując taką uchwałę, rada gminy bierze pod uwagę w szczególności zgodność studium albo planu miejscowego z wymogami wynikającymi z przepisów określających ich treść (art. 32 u.p.z.p.). Nie trudno jest natomiast dostrzec, że rozwiązanie to pozbawione jest skutecznej sankcji.

15. Praktyka stosowania wspomnianych rozwiązań znowu rozmija się z prawem. Charakterystyczne mogą tu być przykłady odnoszące się do niektórych miast województwa śląskiego, w granicach których zalegają złoża węgla kamiennego. I tak miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego dla części terenu miasta:

- Mysłowice określonego jako „Dzieńkowice”<sup>22</sup> nie zawiera żadnych informacji o występowaniu złóż kopaliny, aczkolwiek zawiera informację o projektowanym oraz obecnym obszarze górniczym<sup>23</sup>, co ewidentnie świadczy o występowaniu tam złoża kopaliny,
- Mysłowice określonego jako „Kosztowy”<sup>24</sup> nie zawiera wprawdzie żadnych informacji o złożu, ale wprowadza nieprzewidziane ustawami uwarunkowania dotyczące „wnoszenia, przebudowy lub rozbudowy trwałych budowli i urządzeń” na terenie górniczym (§ 4), co pośrednio świadczy również o istnieniu złoża kopaliny,
- Jaworzno określonego jako „Centrum”<sup>25</sup> zawiera informacje o istnieniu złóż kopaliny oraz określa niektóre uwarunkowania dotyczące zarówno ich wydo-

---

Nr 228, poz. 1947 ze zm.), wedle którego „udokumentowane złoża kopaliny oraz udokumentowane wody podziemne, w granicach projektowanych stref ochronnych ujęć oraz obszarów ochronnych zbiorników wód podziemnych, uwzględnia się w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego”. Co prawda wspomniany przepis bezpośrednio nie nawiązywał do studium, tyle że uchwalenie bądź zmiana planu miejscowego bez studium nie były wówczas i nadal nie są możliwe. Nakaz uwzględnienia informacji o złożu kopaliny w studium wyraźnie wypowiedziany został zresztą w art. 10 ust. 1 pkt 11 u.p.z.p. Zob. również wyrok WSA z dnia 4 stycznia 2010 r., II S.A./GL 554/09 z glosą A. Lipińskiego, „Przegląd Prawa Ochrony Środowiska” 2010, nr 1, s. 139 i nast.

22 Uchwała Nr XXIV/259/2004 Rady Miasta Mysłowice z dnia 26 lutego 2004 r. w sprawie uchwalenia projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dzielnicy „Dzieńkowice” w Mysłowicach, Dz.U. Woj. Śl. Nr 33, poz. 1072.

23 Ewidentnie świadczy to o istnieniu złoża kopaliny na danym terenie. Niedopuszczalne jest natomiast zamieszczenie w planie miejscowym informacji o „planowanym” obszarze górniczym.

24 Uchwała Nr LIV/559/05 Rady Miasta Mysłowice z dnia 24 listopada 2004 r. w sprawie uchwalenia Miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego „Kosztowy” w Mysłowicach, Dz. Urz. Woj. Śl. Nr 151, poz. 4456.

25 Uchwała Nr XXXII/437/2009 Rady Miejskiej w Jaworznie z dnia 28 kwietnia 2009 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego „Centrum” w Jaworznie, Dz. Urz. Woj. Śl. Nr 122, poz. 2578 ze zm.

bywania, jak i jego konsekwencji (aczkolwiek niektóre z tych ostatnich trudno uznać za zgodne z prawem).

W pełni należy zgodzić się z oceną NSA, że do zadań własnych gminy w dziedzinie planowania przestrzennego należy nie tylko realizacja zapisów obowiązujących planów zagospodarowania przestrzennego, ale i reagowanie na zaniechania w ich realizacji i podejmowanie stosownych działań. Nie jest zatem uprawnione twierdzenie, że gmina ma całkowitą swobodę w podejmowaniu regulacji planistycznych. Skoro jej „władztwo planistyczne” znajduje swoje źródło w przepisach ustaw i Konstytucji RP, gmina ma obowiązek dbania o to, aby uchwały planistyczne nie tylko były uchwalane w zgodzie z prawem, ale by pozostawały w zgodności z przepisami powszechnie obowiązującego prawa, również wówczas, gdy prawo to ulega zmianom. Interpretacji przepisów planu zagospodarowania przestrzennego nie można dokonać z pominięciem wyżej wskazanych okoliczności<sup>26</sup>.

16. Z praktycznego punktu widzenia oznacza to niesłychane wydłużenie procedur niezbędnych do podjęcia decyzji zezwalających na podjęcie wydobycia kopaliny. Co więcej, stanowisko rady gminy może spowodować, że co prawda złoża kopaliny zostaną ujawnione w studium oraz w planie miejscowym, ale nie musi ona wyrazić zgody na przeznaczenie terenów jego występowania na cele związane z wydobyciem. Sytuacja ta nie ma charakteru wyłącznie hipotetycznego. Nie da się też wykluczyć, że rozwiązania te mogą stać się konsekwencją walki konkurencyjnej nie tylko w skali lokalnej, ale również o charakterze ponadlokalnym. W rezultacie radni gminy<sup>27</sup> mogą skutecznie zablokować możliwość podjęcia wydobycia kopaliny o strategicznym znaczeniu dla państwa. Co prawda (teoretycznie rzecz biorąc) wydobywanie kopaliny stanowiących przedmiot własności górniczej jest celem publicznym, a w konsekwencji inwestycje w tym zakresie mogą być uznane za służące celowi publicznemu o znaczeniu krajowym i objęte ustalonym przez Radę Ministrów programami zawierającymi tzw. zadania rządowe (art. 48 u.p.z.p.), wiążącymi dla miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, tyle że z przytoczonych wcześniej przyczyn instytucja ta ma walor czysto teoretyczny. W praktyce oznacza to, że ochrona złóż kopaliny przez zagospodarowaniem otaczających je elementów środowiska przed zagospodarowaniem terenów ich występowania w sposób wykluczający późniejsze ich wydobycie staje się iluzoryczną.

17. Odrębnym problemem jest odpowiedź na pytanie, jaki winien być przestrzenny zakres instrumentów planowania i zagospodarowania przestrzennego. Stylistyka omawianej ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym uzasadnia ocenę, że co do zasady odnoszą się one do „terenu”

---

26 Wyrok z dnia 6 września 2010 r., II OSK 953/09, Lex nr 597979.

27 Zależnie od ilości mieszkańców gminy – od 15 do 45.

(art. 3–4). Brak natomiast ustawowej definicji tego pojęcia. Językowo jest ono natomiast rozumiane jako synonim „nieruchomości” (gruntowej) bądź jej części czy też zespołu takich nieruchomości (ich części). Co do zasady nie istnieją przyczyny pozwalające na rozumienie wspomnianego określenia („teren”) jako przestrzeni, która sięga do podziemnych (podpowierzchniowych) granic suwerenności państwa. Niektóre sformułowania analizowanych ustaw mogą natomiast uzasadnić ocenę, że niekiedy może być inaczej – zob. np. art. 104 pr.g.g., odnoszący się do planu zagospodarowania przestrzennego terenu górniczego; jego elementem może być tzw. filar ochronny, stanowiący część złoża podlegającą dyktowanymi potrzebą ochrony środowiska ograniczeniom w zakresie eksploatacji. Z wielu powodów ocena ta może natomiast być niezwykle sporna. Problem ten w istocie stanowi fragment znacznie szerszego zagadnienia, jakim jest ustalenie przestrzennego zakresu najprzeróżniejszych ograniczeń (zakazów) w zakresie wykorzystywania terenu, jak np. stanowiących konsekwencję utworzenia obszarowych form ochrony przyrody, stref ochronnych ujęć wód itp.

18. Podstawowe przyczyny takiej sytuacji mają niestety charakter historyczny. Przede wszystkim prawne pojęcie nieruchomości gruntowej (art. 46 w zw. z art. 143 kc.) stanowczo nie odpowiada aktualnemu modelowi państwa i jego gospodarki. Nieruchomościami gruntowymi są bowiem części powierzchni ziemskiej stanowiące przedmiot odrębnej własności (grunty). Z kolei własność gruntu, w granicach określonych przez jego społeczno–gospodarcze przeznaczenie, rozciąga się na przestrzeń nad i pod jego powierzchnią, co jednak nie uchybia przepisom regulującym prawa do wód. Nie wiadomo natomiast, w oparciu o jakie przesłanki ustalać takowe „przeznaczenie gruntu”. Odesłanie do instrumentów planowania i zagospodarowania przestrzennego może tu nie dać, co najprościej dostrzec na przykładzie nieruchomości, która ani nie jest objęta miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego, ani też nie została objęta rygorami ochronnymi wynikającymi z odrębnych przepisów. Inaczej mówiąc, brak odpowiedzi na pytanie, jak „wysoko” ponad powierzchnię oraz „jak głęboko” poniżej powierzchni winno sięgać prawo własności. W świetle art. 46 oraz art. 143 kc. nieruchomość gruntowa bezsprzecznie stanowi bowiem bryłę trójwymiarową. Prawdą jest natomiast, że w dacie powstania kodeksu cywilnego odpowiedź na pytanie o „podziemne” granice nieruchomości gruntowej nie miała jakiegokolwiek znaczenia praktycznego. Przed 1988 r. działalność gospodarczą w zakresie wydobywania kopalin mogło podejmować wyłącznie „państwo” (w praktyce – przedsiębiorstwa państwowe), a z kolei wywłaszczenie nieruchomości następowało za zryczałtowanym odszkodowaniem, nieobejmującym wartości złoża kopaliny. W rezultacie odpowiedź na pytanie, jaki jest przestrzenny zakres nieruchomości gruntowych oraz (przyjmując założenie, że „teren” jest co do zasady synonimem pojęcia „nieruchomość gruntowa”), a w konsekwencji ustalenie „w co”, tj. „jak wysoko” i „jak głęboko” plan miejscowy może ingerować

w przeznaczenie objętej nim przestrzeni, może być niezwykle sporne. Co prawda w niektórych sytuacjach ustawa wyraźnie przesądza, że plan miejscowy może regulować działalność prowadzoną we wnętrzu skorupy ziemskiej, a zatem poza granicami przestrzennymi nieruchomości gruntowych (pod powierzchnią terenu, art. 104 ust. 2-6 pr.g.g.), ale co do zasady brak podstaw, by w ten sposób kształtować przeznaczenie przestrzeni nieobjętej granicami nieruchomości gruntowych (np. wnętrza skorupy ziemskiej).

19. Przedstawione wyżej rozwiązania ulegają dalszej komplikacji z powodu niezwykle złożonej (a przez to czasochłonnej i kosztownej) procedury sporządzania studiów oraz planów miejscowych. Dość wspomnieć, że jest ona regulowana w zasadzie dwutorowo. Wymagania przewidziane wspomnianą ustawą z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym podlegają bowiem uzupełnieniu o tzw. strategiczną ocenę oddziaływania na środowisko (w rozumieniu art. 46 i nast. u.o.o.ś.). Co więcej, są one dublowane. Procedury sporządzenia studium oraz planu miejscowego, pomimo że są do siebie niezwykle zbliżone, to jednak nie mogą być stosowane wymiennie. Inaczej mówiąc, procedura sporządzenia planu miejscowego, pomimo iż jest bardzo zbliżona do procedury sporządzenia studium, musi być powtórzona.

Analizowane zagadnienie stanowi fragment szerszego problemu, jakim jest narastająca nadregulacja licznych mechanizmów podejmowania rozstrzygnięć o charakterze inwestycyjnym. Jej uzasadnieniem jest dążenie do zapewnienia wysokiego poziomu merytorycznego oraz obiektywizmu rozstrzygnięć, potrzeby ochrony środowiska, społeczna kontrola omawianych rozstrzygnięć i inne. Analiza szczegółów uzasadnia natomiast ocenę, że co najmniej częściowo rozwiązania te mają na celu ochronę interesów określonych grup zawodowych bądź są wyrazem praktyk biurokratycznych. Uproszczenie procedur (np. inwestycyjnych) może bowiem oznaczać, że część aparatu urzędniczego straci zajęcie. Nic zatem dziwnego, że sporo inicjatyw zmierzających do odbiurokratyzowania procedur daje efekt czysto pozorny. Warto przy okazji wspomnieć, że jako przyczynę komplikacji wielu rozwiązań niekiedy powołuje się wymagania wynikające z prawa Unii Europejskiej. Ocena ta tylko częściowo zasługuje na aprobatę. Analiza wymagań prawa polskiego zmierzających do implementacji prawa unijnego dostarcza przykładów świadczących o tym, że nasz prawodawca niejednokrotnie wykazał się znaczącą nadgorliwością, niepotrzebnie komplikując proste rozwiązania. Wspaniałym przykładem może być instytucja ocen oddziaływania przedsięwzięć na środowisko, która (w świetle preambuły do dyrektywy 85/337 w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko naturalne<sup>28</sup>) miała na celu usunię-

---

28 Dz.U. UE z 5 lipca 1985 ze zm., ostatnio zastąpiona przez dyrektywę 2011/92/UE z dnia 13 grudnia 2011 r., Dz.U. UE L 26/1.

cie różnic występujących w ustawodawstwach państw członkowskich dotyczącego przesłanek realizacji przedsięwzięć mogących wywierać ujemne skutki na środowisko, co mogło stwarzać niekorzystne warunki konkurencji i przez to bezpośrednio wpływać na funkcjonowanie wspólnego rynku. Niestety, rozwiązania prawa polskiego doprowadziły do pogorszenia konkurencyjności polskich przedsiębiorców.

20. Dokonana wyżej analiza uzasadnia również ocenę, że wbrew dyspozycjom ustawowym instrumenty planowania i zagospodarowania przestrzennego (co najmniej niektóre studia, plany miejscowe) nie zapewniają realizacji celów przewidzianych prawem (art. 71 pr.o.ś., art. 95 i nast. pr.g.g., art. 10 i nast. u.p.z.p.). Można przypuszczać, że podstawowymi przyczynami tego są m.in.:

- brak dostatecznej znajomości oraz zrozumienia prawnych uwarunkowań tych dotyczących planowania i zagospodarowania przestrzennego, które znajdują się poza ustawą z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym,
- przekonanie organów gminy o ich omnipotencji w zakresie planowania i zagospodarowania przestrzennego,
- brak zrozumienia ponadgminnych potrzeb publicznych związanych z działalnością regulowaną prawem geologicznym i górnictwem; nie ma natomiast wątpliwości co do tego, że samodzielność gminy (jej organów) w zakresie planowania i zagospodarowania przestrzennego nie może mieć charakteru absolutnego. Jej granice bezspornie wyznacza całokształt przepisów prawa, na co zresztą wielokrotnie zwracano uwagę w orzecznictwie sądowoadministracyjnym.

SOME PROBLEMS OF LOCAL DEVELOPMENT PLANNING  
AND THE GEOLOGICAL AND MINING ACTIVITY

Key words: local development plan, mining activity, environmental permit.

Mining activity may result in serious impact to the environment. According to Polish law, local development plan (enacted by the council of the local community) is an act of generally binding local law. It should provide information about the existence of mineral deposits and provide the needs of their current and future exploitation. In fact numerous plans do not provide any solution in that matter or even (directly or indirectly) are banning mining activity.

According to Geological and Mining Law of 2011 mining activity may be undertaken only if it does not violate the destination of land determined by the local development plan (if such plan does not exist – the way of using the land determined by co called “studium of local development” that is nor local law) or particular acts of law (like establishing nature protective zones), who determine such destination.

More restrictive solution refers to the environmental impact assessment (EIA), that must precede granting most mining concessions (licences). The result of EIA is so called environmental permit, which is the necessary element of the application for most mining concession (licences). The problem is, that environmental permit must be granted only in accordance with the determination of land provided by the local development plan.