



Marek WILAND*

Złoża kopalin i ich wydobywanie a planowanie i zagospodarowanie przestrzenne

Streszczenie: Narzędziami ochrony nieeksploatowanych złóż kopalin zgodnie z polskim prawem są przede wszystkim dokumenty z zakresu planowania przestrzennego, a w szczególności sporządzone przez gminy studia uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin oraz miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego. Zasady tej ochrony określają obowiązujące w tym zakresie regulacje ustawowe oraz wiążące się z nimi orzecznictwo. Niestety, obowiązujący stan prawny obarczony jest poważnymi wadami powodującymi, że ochrona wielu złóż jest nieskuteczna, bądź zagospodarowanie przestrzenne, w związku z uwarunkowaniami panującymi w rejonie występowania złóż, staje się nieracjonalne. W artykule przedstawia się także informacje o gminnych dokumentach planistycznych, które mogą umożliwić uzyskanie koncesji na wydobywanie kopalin oraz o tych, które – sporządzane dla terenów górniczych – mogą ograniczyć zagrożenie konfliktami wiążącymi się z eksploatacją górnictwem.

Słowa kluczowe: złoża kopalin, koncesje, plany miejscowe, studia gmin, prawo geologiczne i górnictwo, planowanie i zagospodarowanie przestrzenne

Mineral deposits and their extraction with respect to planning and spatial development

Abstract: The legal instruments of unexploited mineral resources protection, in accordance with Polish laws, are stated in spatial planning documents. In particular, these documents are formulated by the municipalities and presented as the Study of the Conditions and Directions of the Spatial Management of a Commune as well as the Local Spatial Management Plan of a Commune. Their main principles are subject to appropriate legislation and respective case law. Unfortunately, current legislation is often inadequate and flawed and therefore fails to provide legal instruments for effective protection of mineral deposits. Moreover, spatial planning documents can become irrational due to the conditions prevailing in the area where deposits are located.

* Mgr inż. arch., Biuro Urbanistyczne Ecoland, Wrocław; e-mail: mwiland@wp.pl

This article also presents spatial planning documents needed when applying for a mining concession and the ones which – prepared with mining areas in mind – can help reduce the risk of conflicts caused by mining activities.

Keywords: mineral deposits, concessions, Local Spatial Management Plan of a Commune, Study of the Conditions and Directions of the Spatial Management of a Commune, geological and mining law, land use and spatial planning

1. Ochrona złóż kopalnin

1.1. Podstawowe regulacje prawne

Dokumenty normatywne z zakresu planowania przestrzennego wśród swych licznych zadań mają m.in. służyć ochronie złóż kopalnin. Przesądzają o tym regulacje przede wszystkim trzech następujących ustaw:

- ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz.U. z 2013 poz.1232, z późn. zm.), zwanej także ustawą *Poś*,
- ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2015 poz.199, z późn. zm.), zwanej także ustawą *pizp*,
- ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. Prawo geologiczne i górnicze (Dz.U. z 2015 poz.196, z późn. zm.), zwanej także ustawą *Pgg*.

Pierwsza z nich, w art. 71 określa, że podstawą „do sporządzania i aktualizacji koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju, strategii rozwoju województw, planów zagospodarowania przestrzennego województw” (zwanym dalej planami województw), „studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin” (zwanym dalej studiami gmin) „oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego” (zwanym dalej planami miejscowymi), są „zasady zrównoważonego rozwoju i ochrony środowiska”, wyjaśniając następnie, że w ww. dokumentach „ustala się warunki realizacji przedsięwzięć, umożliwiające uzyskanie optymalnych efektów w zakresie ochrony środowiska”. Te zobowiązania – odnoszące się wprost do m.in. złóż kopalnin – rozwija art. 72 ust. 1 ustawy *Poś*. Nakazuje on, by w studiach gmin i planach miejscowych zapewniać „warunki utrzymania równowagi przyrodniczej i racjonalną gospodarkę zasobami środowiska, w szczególności przez: ustalanie programów racjonalnego wykorzystania powierzchni ziemi, w tym na terenach eksploatacji złóż kopalnin” (pkt 1) oraz „uwzględnianie obszarów występowania złóż kopalnin oraz obecnych i przyszłych potrzeb eksploatacji tych złóż” (pkt 2). Ta ostatnia dyrektywa odnosi się także do planów województw (ust. 7). Warto tu zwrócić uwagę, że ustawodawca nie nakazuje w tych regulacjach bezwzględnej ochrony złóż. Natomiast traktuje je jako jeden z zasobów środowiska, którym gospodarowanie winno podlegać zasadom zrównoważonego rozwoju i cechować się racjonalnością. To dodatkowo sprawia, że – jak wskazuje literatura (Kostka 2014) i praktyka – przez „racjonalną gospodarkę zasobami środowiska”, o której mowa w art. 72 ust. 1 ustawy *Poś* tylko wyjątkowo uznaje się blokowanie zmian w zagospodarowaniu, motywowane występowaniem nieudokumentowanych złóż kopalnin.

Powyższe zapisy służące choćby częściowej ochronie złóż kopalin – poprzez dokumenty planistyczne – uzupełnia ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. W planach województw nakazuje ona określać m.in. „obszary występowania udokumentowanych złóż kopalin i udokumentowanych kompleksów podziemnego składowania dwutlenku węgla” (art. 39 ust. 3 pkt 8). Z kolei w studiach gmin, na mocy art. 10 ust. 1 pkt 11 „uwzględnia się uwarunkowania wynikające w szczególności z (...) występowania udokumentowanych złóż kopalin, zasobów wód podziemnych oraz udokumentowanych kompleksów podziemnego składowania dwutlenku węgla”. Natomiast obowiązek stanowienia o zakresie ochrony złóż kopalin można wywieść z innych postanowień tej ustawy, jak choćby z delegacji do określania w szczególności obszarów oraz zasad „ochrony środowiska i jego zasobów” lub z odrębnych przepisów. Podobnie regulacje dotyczące zakresu ustaleń planu miejscowego, zawarte w art. 15 pizp, nie posługują się wprost pojęciem ochrony złóż kopalin. Choć obowiązek zamieszczania w planie miejscowym regulacji odnośnie złóż kopalin, wynikać może chociażby z ust. 2 pkt 3 i 7, które nakazują określać m.in. „zasady ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu” oraz „granice i sposoby zagospodarowania terenów lub obiektów podlegających ochronie, na podstawie odrębnych przepisów”. Dodatkowo rozporządzenia wykonawcze do ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, precyzujące zakresy projektów studium gminy i planu miejscowego, wprost odsyłają do potrzeb ochrony środowiska, określonych w przywoływanym wcześniej art. 72 *Posć*:

- rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 28 kwietnia 2004 r. w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy (Dz.U. Nr 118, poz.1233) – zwane dalej rozporządzeniem *w sprawie studium* – w § 6 pkt 3,
- rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz.U. Nr 164, poz. 1587) – zwane dalej rozporządzeniem *w sprawie planu* – w § 4 pkt 3.

W najbardziej jednoznaczny sposób kwestię umieszczania zapisów dotyczących złóż kopalin w dokumentach planistycznych określa ustawa Prawo geologiczne i górnicze w art.: 95, 96 i 208. Art. 95 ust. 1 stanowi, że „udokumentowane złoża kopalin oraz udokumentowane wody podziemne, w granicach projektowanych stref ochronnych ujęć oraz obszarów ochronnych zbiorników wód podziemnych, a także udokumentowane kompleksy podziemnego składowania dwutlenku węgla, w celu ich ochrony ujawnia się w studiach uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin, miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego oraz planach zagospodarowania przestrzennego województwa”. Z kolei następne ustępy tego artykułu oraz art. 96 i 208 służą skutecznemu doprowadzeniu do tego, by „udokumentowany obszar kopaliny”, a także inne obszary wymienione w ust. 1 zostały wprowadzone do studium gminy, co praktycznie rozumiane jest jako umieszczenie ich granic w części graficznej i odpowiedniego zapisu w części tekstowej studium gminy.

W powyższym przepisie narzędziem ochrony udokumentowanych złóż kopalin jest ich ujawnienie w dokumentach planistycznych. Od razu nasuwają się wątpliwości, jak należy interpretować to narzędzie. W ustawie Prawo geologiczne i górnicze z 1994 r. art. 48 nakazywał uwzględniać w planach miejscowych (a w pierwotnej wersji tej ustawy w planie miejscowym) „udokumentowane złoża kopalin oraz udokumentowane wody podziemne”. Korespondował z tą regulacją obowiązek „uwzględniania udokumentowanych złóż kopalin” nałożony na studium gminy, przez przywołany wcześniej art. 10 ust. 1 pkt 11 ustawy *pizp*.

Słownikowe znaczenie terminu „uwzględnić” to „brać pod uwagę, mieć na względzie, liczyć się z czymś” (SJP 2004). Nawiązuje ono zatem do regulacji zawartych w art. 71 i 72 ustawy *Poś*, zgodnie z którymi należy rozważać różne rozwiązania, aby w rozpatrywanej przestrzeni, w której m.in. mogą występować złoża kopalin, ustalić racjonalny program urbanistyczny wykorzystywania powierzchni ziemi, umożliwiającą „uzyskanie optymalnych efektów w zakresie ochrony środowiska”.

Natomiast pojęcie „ujawniać” zgodnie ze słownikiem (SJP 2004) znaczy „uczynić jawnym, podać coś do wiadomości; wydobyć na jaw, odkryć”. Nie przekłada się zatem na dyrektywę jakichkolwiek regulacji, którą ma zawierać plan miejscowy czy pozostałe dokumenty normatywne wymienione w art. 95 ust. 1 *Pgg*. Oczywistym efektem tego „ujawnienia” jest jedynie podanie do wiadomości, że w obszarze obejmowanym przez dany dokument planistyczny występuje określone udokumentowane złożo kopaliny. Jeżeli uznamy, że zadaniem tej regulacji było wprowadzenie takich złóż do dokumentów planistycznych, to mamy do czynienia z powtórzeniem dyrektyw nakładanych już wcześniej przez przepisy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, które są do tego znacznie bardziej precyzyjne. Art. 95 ust. 1 *Pgg* nie wyjaśnia bowiem w jaki sposób mają być ujawniane złoża kopalin i inne wymienione w nim obszary w dokumentach planistycznych, poza wprowadzeniem - na mocy ust. 2 i 3 - ich do studium gminy, co również może być różnorodnie interpretowane. Takich wątpliwości nie budzą natomiast zapisy ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, uzupełnione rozporządzeniami dotyczącymi zakresu projektu studium gminy oraz zakresu projektu planu miejscowego;

— w rozporządzeniu w *sprawie studium*:

- § 6 pkt. 3 przesądza, że m.in. „ustalenia dotyczące zasad ochrony środowiska i jego zasobów, ochrony przyrody, krajobrazu kulturowego i uzdrowisk powinny zawierać w szczególności wytyczne ich określania w planach miejscowych, wynikające z potrzeb ochrony środowiska, o których mowa w art. 72 ustawy” *Poś*,
- § 7 pkt. 1 ustala, że rysunek projektu studium powinien zawierać m.in.:
 - c) „określenie granic i oznaczenia obiektów i obszarów chronionych na podstawie przepisów odrębnych, w tym: terenów górniczych, narażonych na niebezpieczeństwo powodzi oraz zagrożonych osuwaniem się mas ziemnych, a także symbole literowe i numery wyróżniające je spośród innych obszarów,
 - d) określenie granic obszarów, o których mowa w art. 10 ust. 2 ustawy, a także symbole literowe i numery wyróżniające je spośród innych obszarów,
 - e) objaśnienia wszystkich użytych na rysunku projektu studium oznaczeń i symboli”;

— w rozporządzeniu w *sprawie planu*:

- § 4 pkt. 3 lit. a przesądza, że „ustalenia dotyczące zasad ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu kulturowego powinny zawierać nakazy, zakazy, dopuszczenia i ograniczenia w zagospodarowaniu terenów wynikające z” m.in. „potrzeb ochrony środowiska, o których mowa w szczególności w art. 72 i 73 ustawy” *Poś*,
- § 7 pkt. 6 ustala, że projekt rysunku planu miejscowego powinien zawierać m.in.: „granice i oznaczenia obiektów i terenów chronionych na podstawie przepisów odrębnych”.

W przywołanych wyżej regulacjach zdecydowanie przeważają dyrektywy dotyczące gminnych dokumentów planistycznych: studium gminy i planu miejscowego. Z kolei w od-

niesieniu do koncepcji zagospodarowania przestrzennego kraju nie ma w przepisach wymogów nakazujących wprost rozstrzygać w niej kwestii złóż kopalin; są natomiast regulacje ogólniejsze. I tak art. 47 ust. 1 pkt 1 ustawy pizp przesądza, że w tym dokumencie należy uwzględnić „zasady zrównoważonego rozwoju kraju w oparciu o przyrodnicze, kulturowe, społeczne i ekonomiczne uwarunkowania, o których mowa w przepisach odrębnych”, a w ust. 2, że należy określać „uwarunkowania, cele i kierunki zrównoważonego rozwoju kraju oraz działania niezbędne do jego osiągnięcia, a w szczególności (...) wymagania z zakresu ochrony środowiska i zabytków, z uwzględnieniem obszarów podlegających ochronie”. Inną ogólną dyrektywę zawiera art. 71 ustawy *Poś*, który zobowiązuje, by przy sporządzaniu i aktualizacji tej koncepcji kierować się zasadami „zrównoważonego rozwoju i ochrony środowiska” oraz ustalać „warunki realizacji przedsięwzięć, umożliwiające uzyskanie optymalnych efektów w zakresie ochrony środowiska”. Jak już wcześniej wskazano, ta dyrektywa odnosi się także do dokumentów planistycznych niższego rzędu, w tym do planów województw. Dodatkowo w planach województw na mocy: art. 72 ust. 1 pkt 2 ustawy *Poś*, art. 95 ust. 1 ustawy *Pgg* oraz art. 39 ust. 3 pkt 8 ustawy pizp nakazuje się uwzględniać obszary „występowania złóż kopalin oraz obecnych i przyszłych potrzeb eksploatacji tych złóż”, ujawniać m.in. udokumentowane złoża kopalin, oraz określać m.in. „obszary występowania udokumentowanych złóż kopalin”.

Należy tu jednak zaznaczyć, że rzeczywista spójność systemu planowania przestrzennego w naszym kraju jest bardzo słaba, a przenoszenie rozstrzygnięć z dokumentów wyższego rzędu do aktów prawa miejscowego jest dotychczas mało skuteczne (Wiland 2015).

1.2. Orzecznictwo

Na praktykę stosowania przepisów, szczególnie jeżeli są one niejasne i niespójne, z czym niewątpliwie mamy do czynienia w kwestii ochrony złóż kopalin (Nieć i Radwanek-Bąk 2014), w istotny sposób wpływa orzecznictwo. Natomiast dodatkowa trudność wiąże się z faktem, że obecna ustawa Prawo geologiczne i górnicze obowiązuje od niecałych 4 lat. W efekcie oparte na tej ustawie orzecznictwo jest stosunkowo nieliczne, rozstrzygające tylko wybrane wątpliwości, a do tego bywa jeszcze „rozchwiane”.

Z drugiej strony okazuje się, że w niektórych kwestiach, pomimo zmiany brzmienia przepisów, linia orzecznicza nie uległa zmianie, co pozwala w wielu przypadkach opierać się na rozstrzygnięciach uwzględniających regulacje ustawy Prawo geologiczne i górnicze z 1994 roku, zwanej dalej także ustawą *Pgg 1994*. Ochrona udokumentowanych złóż kopalin poprzez ich odpowiednie uwzględnienie w dokumentach planistycznych jest w ostatnich latach wiązana w orzecznictwie przede wszystkim z art.: 95, 96 i 208 ustawy *Pgg*, a także z ich odpowiednikiem – art. 48 ustawy *Pgg 1994*. Dość reprezentatywny dla linii orzeczniczej jest pogląd, wyrażony m.in. w wyroku WSA w Poznaniu z dnia 13 maja 2015 (sygn. akt II SA/Po 828/14), że „ochrona udokumentowanych złóż kopalin przewidziana w art. 95 ust. 1. [ustawy *Pgg*] nie oznacza obowiązku ukształtowania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w taki sposób, aby umożliwić natychmiastową eksploatację złoża, a jedynie zapewnić ewentualną możliwość jej eksploatacji, gdy zajdzie taka potrzeba. (...) Co więcej (...) skutkiem ujawnienia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego gminy złóż kopalin mogą być ograniczenia w zakresie wykorzystania nieruchomości

(np. zakaz zabudowy budynkami mieszkalnymi) w celu zabezpieczenia złóż przed zagospodarowaniem w sposób wykluczający podjęcie wydobycia w przyszłości”. Warto zwrócić uwagę, że podobne stanowisko zajął ten sąd już kilka lat wcześniej, w wyroku z dnia 24 września 2008 r. (sygn. akt III SA/Po 348/08), do czego się zresztą odwołuje w orzeczeniu z 2014 roku. Zatem opierając się na tych wyrokach można przyjąć, że zmiana wymogu „uwzględnienia” (art. 48 ustawy *Pgg 1994*) na wymóg „ujawnienia” (art. 95 ust. 1 ustawy *Pgg*) m.in. udokumentowanych złóż kopalin w planach miejscowych nie wywołuje potrzeby zmiany traktowania tych złóż w planach miejscowych.

Z kolei odnosząc się do merytorycznego rozstrzygnięcia, to wynika z niego, że ochrona złoża przez wprowadzenie go do dokumentu planistycznego, w tym przypadku planu miejscowego:

- nie polega na odebraniu gminie możliwości skutecznego sprzeciwiania się wydaniu koncesji na eksploatację tego złoża, jeżeli naruszałaby ona przeznaczenie terenu;
- jest nie do pogodzenia z dopuszczeniem zabudowy takiej jak np. mieszkaniowa, bo to byłoby zdaniem sądu zagospodarowanie wykluczające możliwość podjęcia w przyszłości wydobycia kopalin z tego złoża. Przy czym – jak można sądzić – o tym wykluczeniu decydowałoby przede wszystkim względy ekonomiczne, społeczne, a może z czasem i kulturowe, a kwestia ewentualnego zniszczenia tego złoża przez np. fundamentowanie i realizację podziemnych budowli, odgrywałoby zazwyczaj mniejsze znaczenie.

Powyższe tezy potwierdzają kolejne wyroki. W wyroku WSA w Kielcach z dnia 30 czerwca 2009 r. (sygn. akt II SA/Ke 307/09), podtrzymanym wyrokiem NSA z dnia 8 grudnia 2009 r. (sygn. akt II OSK 1661/09) stwierdzono, że przeznaczenie w planie miejscowym obszaru udokumentowanego złoża kopalin mineralnych (wapienie, gliny zwałowe) dla zabudowy mieszkaniowej jest sprzeczne z obowiązującymi przepisami: art. 125 ustawy *Poś* i art. 48 ustawy *Pgg 1994*. Zatem konsekwentnie w wyroku WSA w Bydgoszczy z 19 lutego 2014 r. (sygn. akt II SA/Bd 1498/13) podtrzymano decyzję o odmowie uzgodnienia koncesji na wydobywanie kopaliny pospolitej, gdyż działka na której chciano prowadzić wydobycie była w studium gminy zaliczana „do potencjalnych terenów rozwojowych z preferencją dla funkcji mieszkalnictwo, mieszkalnictwo z usługami”.

Z kolei w wyroku WSA w Kielcach z dnia 7 września 2012 r. (sygn. akt II SA/Ke 319/12) podtrzymanym wyrokiem NSA z 28 maja 2014 r. (sygn. akt II OSK 3079/12) stwierdza się, że rada gminy „nie nadużyła swoich uprawnień do decydowania o sposobie zagospodarowania terenu, przeznaczając nieruchomości skarżącego, na których znajduje się złoża surowców mineralnych na rolnicze użytkowanie. Wprawdzie zapis symbolu „R” jako przeznaczenie uzupełniające ustala także m.in. projektowanie zabudowy zagrodowej, jednak skarżący, który stwierdził, że teren jego nieruchomości ma słabe gleby i nie użytkuje tego terenu rolniczo, nie musi w ten sposób użytkować działek, pozwalając w przyszłości na zmianę jej przeznaczenia. Rolnicze przeznaczenie terenu nie uniemożliwia przeznaczenia tego terenu w przyszłości na wydobycie kopalin (...). Wskazany w skardze przepis art. 125 [ustawy *Poś*] wskazuje, że złoża kopalin podlegają ochronie polegającej na racjonalnym zagospodarowaniu ich zasobami oraz kompleksowym wykorzystaniu kopalin, zgodnie z zasadami ogólnymi prawa ochrony środowiska. Taki zapis jednak, nie stanowi o konieczności jego eksploatacji zaraz po fakcie udokumentowania. Ustawa nie stanowi, że należy dostosować plan na potrzeby natychmiastowej eksploatacji złóż po ich udokumentowaniu”.

Z powyższego wyroku wynika, że gmina może się skutecznie bronić przed niechcianą eksploatacją odkrywkową złóż kopalin (co najmniej przez jakiś czas), przesądzając o rolnym przeznaczeniu terenu w planie miejscowym lub o takim wykorzystaniu w studium. Prawdopodobnie może dotyczyć to także leśnego przeznaczenia lub wykorzystania terenu, na co wskazuje uzasadnienie odmowy wydania koncesji, przedstawione przez SKO w Łodzi: „odnosząc się do argumentacji skarżącego, iż wydobycie kopaliny nie zmieni docelowego przeznaczenia gruntów, bowiem inwestor zobowiązuje się do sukcesywnego zalesienia terenu poeksploatacyjnego. Kolegium stwierdziło, że dokonując uzgodnienia organ ma obowiązek ocenić zgodność planowanego przedsięwzięcia z zapisami Studium, a nie z czynnościami deklarowanymi przez inwestora. Podniosło, iż nawet czasowa utrata charakteru gruntu ustalonego w Studium musi być kwalifikowana jako działalność sprzeczna ze Studium” (Schwarz 2013).

Taka obrona przed umożliwieniem eksploatacji udokumentowanych złóż kopalin nie może jednak przybrać formy zakazu prowadzenia wydobycia kopaliny. Zgodnie z już wyżej cytowanym wyrokiem WSA w Poznaniu z dnia 13 maja 2015 r. (sygn. akt II SA/Po 828/14) „nie jest dopuszczalne takie ukształtowanie planu, które niejako odgórnie wyklucza możliwość eksploatacji danego złoża w przyszłości. Takie postępowanie nie miałyby bowiem nic wspólnego z ochroną tego złoża, które (...) powinno być interpretowane jako zabezpieczenie danego złoża w celu podjęcia w przyszłości jego wydobycia”. Warto tu jednak zaznaczyć, że swoje stanowisko WSA w Poznaniu oparł na wyroku NSA z dnia 13 listopada 2012 r. (sygn. akt II OSK 2443/12). W tym orzeczeniu NSA uznał za niezgodne z prawem wprowadzenie w planie miejscowym, który obejmował obszar w zasięgu udokumentowanego złoża kopaliny, dla którego nie wydano koncesji eksploatacyjnej, a „zdaniem Sądu, wprowadzenie ograniczeń w przyszłej eksploatacji górniczej bez uzgodnienia z” (właściwym organem nadzoru górniczego) „w istocie zmierza do obejścia ustawy”.

Przedstawione wyżej rozstrzygnięcia mogą sprawiać wrażenie, że pomimo budzących wątpliwości regulacji, dzięki orzecznictwu posiadamy w kraju rozwiązania, które pozwolą na skuteczną ochronę co najmniej udokumentowanych złóż kopalin, poprzez ich wprowadzenie do dokumentów planistycznych. Taki pogląd wydaje się nieuzasadniony, co wyjaśnia się w dalszej części tego artykułu.

2. Sfery słabości systemu ochrony udokumentowanych złóż kopalin poprzez wprowadzanie ich do dokumentów planistycznych

2.1. Obszary objęte i obejmowane planami miejscowymi

Łączna powierzchnia obszarów objętych planami miejscowymi wynosiła na koniec 2014 roku (Planowanie... 2013) 91 437,37 km² czyli 29,3% lądowego obszaru Polski. Faktyczny procent pokrycia planami miejscowymi tego obszaru jest nieznacznie większy, gdyż na mocy art. 4 ust. 3 i 4 ustawy pizp w odniesieniu do terenów zamkniętych¹, które nie

¹ Rozumie się przez to „tereny o charakterze zastrzeżonym ze względu na obronność i bezpieczeństwo państwa, określone przez właściwych ministrów i kierowników urzędów centralnych – art. 2 pkt 9 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne” (Dz. U. z 2015, poz. 520 z późn. zm.).

zostały ustalone przez ministra właściwego do spraw transportu, w tych planach określa się tylko granicę terenów zamkniętych. Z drugiej jednak strony w odniesieniu do planów miejscowych sporządzonych na mocy ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym, które obejmują wciąż blisko połowę obszaru objętego planami miejscowymi, takiego zastrzeżenia nie było. Zatem z dużym prawdopodobieństwem można przyjąć, że pokrycie planami miejscowymi w naszym kraju nie przekraczało w końcu 2014 r. 30% powierzchni na jakiej mogą być sporządzone. Natomiast na koniec 2015 r. to pokrycie nie będzie przekraczało 31% tej powierzchni, bo od 4 lat powiększenie się powierzchni objętej planami miejscowymi w naszym kraju ustabilizowało się i wzrasta o 0,7% w skali roku².

W powyższej sytuacji, warto skonfrontować nakazaną w art. 95 ust. 2 i 3 oraz art. 96 i 208 ustawy *Pgg* aktualizację studiów gmin w zakresie ujawniania w nich udokumentowanych w ich zasięgu złóż kopaliny, z możliwym wpływem na kształtowanie odpowiednich zapisów w planach miejscowych. Zgodnie bowiem z art. 20 ust. 1 ustawy *pizp* plan miejscowy, uchwalony przez radę gminy, nie może naruszać ustaleń studium gminy. Niezależnie od powyższych uwarunkowań tempo uwzględnienia udokumentowanych złóż kopaliny w planach miejscowych, w reakcji na ich ujawnianie w studiach gmin, jest raczej niewielkie. Wpływa na to:

- brak obowiązku sporządzenia planu miejscowego w związku z występowaniem udokumentowanego złoża kopaliny. Potwierdza to m.in. wspomniany wcześniej wyrok WSA w Poznaniu z dnia 24 września 2008 r. (sygn. akt II SA/Po 348/08). Stwierdza się w nim, że „wystąpienie udokumentowanego złoża kopaliny (...) nie rodzi obowiązku po stronie gminy sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla danego obszaru. Taka sytuacja implikuje jedynie przymus uwzględnienia złóż kopaliny przy uchwalaniu takiego planu bądź przy jego zmianie”. Natomiast przy utrzymaniu obecnego tempa obejmowania planami miejscowymi nieobjętych nimi obszarów, pełne pokrycie powierzchni gmin tymi planami nastąpi dopiero w przyszłym wieku;
- brak terminu, w którym obecnie obowiązujące plany miejscowe mają być zaktualizowane w zakresie ujawnienia w nich udokumentowanych złóż kopaliny, na co również wskazano w ww. wyroku WSA w Poznaniu. Wyrok ten został wydany w warunkach obowiązywania ustawy *Pgg 1994*, ale jego tezy nie straciły aktualności – w obydwu zacytowanych wyżej kwestiach – po wejściu w życie obecnej ustawy *Pgg*. Warto też dodać, że choć tempo aktualizowania obowiązujących planów miejscowych jest wyższe niż obejmowanie planami miejscowymi nieobjętych dotychczas terenów gminy, to i tak na ich pełną aktualizację trzeba będzie czekać od kilku do kilkunastu lat, a może i dłużej.

2.2. Obszary nieobjęte planami miejscowymi

Jak wskazano w poprzednim podrozdziale na koniec 2014 r. około 70% powierzchni części lądowej kraju nie było objęte planami miejscowymi. Z kolei – dla porównania – w tym czasie tylko 15 z 2479 gmin (czyli 0,6%) nie posiadało studium gminy, przy czym jedynie

² Pokrycie planami miejscowymi powierzchni gmin wynosiło w końcu: roku 2010 – 26,4%, roku 2011 – 27,2%, roku 2012 – 27,9 % (Śleszyński i in. 2014), a roku 2014, jak wcześniej wspomniano, 29,3%.

8 z nich nie przystąpiło do sporządzenia tego typu dokumentu (Planowanie... 2013). Czy zatem w zdecydowanej większości gmin, które posiadają te studia, te dokumenty chronią udokumentowane złoża kopalin na obszarach pozbawionych planów miejscowych? Przesłanką przemawiającą za pozytywną odpowiedzią na to pytanie może być przytoczone wcześniej orzecznictwo chroniące przed dopuszczeniem zabudowy, niesłużącej wydobywaniu kopalin, na obszary udokumentowanych złóż, w których kopaliny są zazwyczaj wydobywane metodami odkrywkowymi. W wersji optymistycznej dla przedsiębiorcy, który udokumentował złożo kopaliny, w studium gminy nie tylko ujawnione zostaje to złożo, ale także w ustaleniach studium wskazuje się to złożo do eksploatacji.

Może być jednak inaczej. Obszar takiego udokumentowanego złoża kopaliny, przewidzianej do wydobywania metodą odkrywkową:

- zostaje oznaczony w studium gminy, ale jednocześnie przeznaczony na cele rolne lub leśne (często dotychczasowe), przez co złożo pozostaje chronione przed „budowlanym” zagospodarowaniem, dzięki czemu nie wyklucza to jego eksploatacji w przyszłości, ale co najmniej do czasu zmiany studium gminy, nie będzie możliwe uzyskanie koncesji na wydobywanie z niego kopaliny,
- będzie się pokrywał z obszarami, których wartość (w tym również w wyniku wyroków sądowych) będzie oceniona wyżej niż wartość złoża. Tak może być w szczególności w przypadku obszarów chronionej przyrody. Warto u przytoczyć końcowy fragment uzasadnienia cytowanego już wcześniej wyroku WSA w Poznaniu z dnia 13 maja 2015 (sygn. akt II SA/Po 828/14), w którym sąd po tym, jak wyjaśnił dlaczego uznał za niedopuszczalne „takie ukształtowanie planu, które niejako odgórnie wyklucza możliwość eksploatacji danego złoża w przyszłości”, uznał za niezbędne dodać: „należy końcowo zauważyć, że wprowadzony do uchwał zakaz możliwości prowadzenia powierzchniowej eksploatacji kopalin nie został w ogóle uzasadniony przez stronę skarżącą. Nie można wykluczyć, że taki zakaz mógłby zostać wprowadzony w wyjątkowych okolicznościach do miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, ale musiałby wtedy zostać należycie uzasadniony. W szczególności, na organie spoczywałby szczególny obowiązek rozważenia wszystkich okoliczności wprowadzenia takiego zakazu i należytego uzasadnienia uchwały w tym zakresie”,
- zostanie wprowadzony do studium gminy nie przez gminę, tylko przez wojewodę i to w zasięgu terenów, które w studium są przeznaczone pod zabudowę mieszkaniową. Wydaje się, że co najmniej organy publiczne będą starały się unikać takich przypadków, jeżeli mogłoby to pociągnąć za sobą ewentualne roszczenia odszkodowawcze ze strony właścicieli nieruchomości. Wiąże to się z tym, że choć studium gminy nie jest aktem prawa miejscowego i w odniesieniu do tego dokumentu nie ma regulacji w ustawie *pizp* dotyczących odszkodowań (a są tylko w odniesieniu do rozstrzygnięć planów miejscowych – art. 36 i 37), to jednak sądy w ostatnich latach stwierdzały naruszanie interesu prawnego przez zapisy studium gminy, co otwierało drogę do uzyskania odszkodowań. Na razie jeszcze nie wiadomo, jak sądy będą interpretowały konsekwencje wprowadzenia do studium gmin udokumentowanych złóż kopalin, których z dotychczas dopuszczoną (a być może nawet już zrealizowaną) w tych samych miejscach zabudową np. mieszkaniową, nie da się pogodzić. Będzie to jeszcze bardziej konfliktowe wtedy, gdy gmina sama wprowadzi do studium gminy udokumentowane złożo kopaliny i z własnej woli lub przymuszona decyzjami

organów nadzoru, zdecyduje się jednocześnie na zmianę przeznaczenia, eliminującą dotychczas planowaną na tym obszarze zabudowę mieszkaniową czy usługową.

Prawdopodobnie jeszcze większy problem dla skutecznej ochrony udokumentowanych złóż kopalin (a tym bardziej złóż nieudokumentowanych) wiąże się z brakiem ograniczeń dla wydawania decyzji o warunkach zabudowy oraz decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego. Można je wydawać tylko na obszarach nie objętych planami miejscowymi, czyli na około 70% powierzchni lądowej naszego kraju, a do tego te decyzje w ogóle nie są uzależnione od zapisów studium gminy.

W 2014 roku wydano w kraju około 126,5 tys. pozytywnych decyzji o warunkach zabudowy i około 22,5 tys. pozytywnych decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego (Planowanie... 2013). W zakresie pozytywnych decyzji o warunkach zabudowy obserwuje się spadek liczby tych decyzji od 2007 roku, w którym wydano ich blisko 180 tys. (Śleszyński i in. 2014). Natomiast średnio roczna liczba decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego utrzymuje się od szeregu lat na wyrównanym poziomie – nieco powyżej 20 tys. decyzji. Oba typy omawianych tu decyzji nie zawierają terminu ważności. Można oszacować, że od 2003 roku wydano około 2 mln pozytywnych decyzji obydwu typów, choć oczywiście nie wszystkie zachowały ważność. Zgodnie bowiem z art. 65 ustawy *pizp* stwierdza się ich wygaśnięcie gdy „inny wnioskodawca uzyskał pozwolenie na budowę” lub dla jej obszaru „uchwalono plan miejscowy, którego ustalenia są inne niż w wydanej decyzji”.

Korzystając z danych dla lat 2009–2014 (Planowanie... 2013) oraz opracowania (Śleszyński i in. 2014) można szacować, że łączna powierzchnia obszarów objętych pozytywnymi decyzjami obydwu typów, wynosi rocznie od 1% do 0,5% powierzchni lądowej kraju. Może to się wydawać niezbyt dużą liczbą, tym bardziej, że jak wskazano powyżej, część z nich już uległa wygaśnięciu, a dla niektórych lokalizacji wydano po kilka „alternatywnych” decyzji. Natomiast największa „przestrzenna szkodliwość” omawianych decyzji wynika z tego, że są one wydawane w znacznej części dla „rozproszonych” potencjalnych inwestycji. Zatem ich realizacje mogą skutecznie zablokować zamiar wydobywania kopaliny ze złoża, a nawet gdy do tego nie dochodzi, spowodować znaczny wzrost kosztu udostępnienia złoża.

O skuteczności niepożądanego ingerencji w zagospodarowanie przestrzenne, na podstawie decyzji o warunkach zabudowy i decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego, świadczą jeszcze dwa wskaźniki. Odsetek negatywnych decyzji wynosił zaledwie około 2%, a więc prawie wszystkie życzenia wnioskodawców są spełniane. Natomiast według szacunków „skala inwestycji mieszkaniowych realizowanych poza planami jest nadal bardzo wysoka i może obejmować około 40–50% wszystkich tego typu budów”. Warto także dodać, że przy rozpatrywaniu wniosków o wydanie tych decyzji, nie ma podstaw prawnych do odmowy ich wydania, ze względu na potrzebę ochrony udokumentowanych złóż kopalin.

2.3. Obszary objęte decyzjami wydawanymi na mocy specustaw

Ochronę złóż kopalin mogą utrudnić lub uniemożliwić także decyzje wydawane na mocy tzw. specustaw. Pierwszą z nich (nie licząc ustawy o autostradach płatnych) była ustawa z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji

w zakresie dróg krajowych (po zmianie nazwy – o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych), która weszła w życie w 2003 r., a – jak dotychczas – ostatnia z nich, ustawa z dnia 24 lipca 2015 r. o przygotowaniu i realizacji strategicznych inwestycji w zakresie sieci przesyłowych weszła w życie 15 września 2015 r. Specyfiką tych regulacji jest to, że zawierają zapisy wykluczające stosowanie przepisów o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Zatem ich rozstrzygnięcia nie są związane z ustaleniami planów miejscowych, studiów gmin ani ponadlokalnych dokumentów planistycznych. Tak więc nawet tam, gdzie w tych dokumentach wprowadzono udokumentowane złoża kopalin i nakazano ich ochronę, to ta ochrona została z mocy prawa anulowana.

2.4. Koliduje z zabudową i zagospodarowaniem w otoczeniu złoża

W przypadku złóż kopalin podlegających zazwyczaj eksploatacji metodą odkrywkową, ewentualne wprowadzenie ponad nie trwałej zabudowy może wykluczać możliwość ich wydobycia przez bardzo długi okres czasu lub – szczególnie w przypadkach złóż płytko zalegających pod powierzchnią gruntu i jednocześnie o niewielkiej miąższości – może doprowadzić do ich zniszczenia. Natomiast przesłanki ekonomiczne, społeczne lub środowiskowe mogą spowodować, że nieracjonalne stanie się prowadzenie wydobycia złóż także w inny sposób, w tym metodą podziemną. Wiąże to się z tym, że często działalność górnicza powoduje oddziaływania na powierzchnię terenu. Te oddziaływania mogą wywoływać określone skutki w przypadku różnych form zabudowy i zagospodarowania terenu, a także sposobów ich wykorzystania. Zatem koszty ewentualnych zabezpieczeń przed negatywnymi skutkami takich oddziaływań mogą w niektórych przypadkach czynić wydobycie kopalin nieopłacalnym.

Innym problemem związanym z ochroną złóż kopalin może być wprowadzanie wrażliwej zabudowy w bezpośrednie sąsiedztwo ich granic. Wówczas wspomniana zabudowa, choć zrealizowana poza zasięgiem złoża, może znaleźć się w granicach terenu górniczego, utworzonego dla eksploatacji tego złoża. Natomiast koszty jej ewentualnych zabezpieczeń przed szkodliwymi oddziaływaniami będą obniżały wyniki finansowe działalności górniczej. Podobnie dzieje się w sytuacji, gdy uciążliwość oddziaływań górniczych jest mniejsza od oddziaływań wiążących się z prowadzonymi na obszarze kopalni pracami związanymi z przeróbką, załadunkiem lub transportem urobku lub innych materiałów. W niektórych przypadkach tego typu oddziaływania mogą zablokować lub znacząco ograniczyć wydobycie kopaliny ze złoża. Możliwą przesłanką do wprowadzenia takich ograniczeń są, niekiedy bardzo trudne do wyeliminowania, przekroczenia standardów jakości środowiska, np. w zakresie hałasu czy stanu jakości powietrza.

2.5. Jak poprawiać słabość systemu ochrony złóż

Przedstawione w poprzednich podrozdziałach problemy wiążące się z ochroną złóż kopalin (głównie udokumentowanych) w dokumentach planistycznych są w dużej mierze konsekwencją wyjątkowo kiepskiej kondycji sfery planowania i zagospodarowania przestrzennego w naszym kraju. W dokumentach planistycznych oraz decyzjach lokalizacyjnych

mamy gigantyczny nadmiar gruntów przewidzianych pod zabudowę, pozwalający na osiedlanie się w naszym kraju: na terenach wyznaczonych na ten cel w planach miejscowych (według różnych szacunków) od 65 mln do 100 mln ludzi, a w studiach gmin od 165 mln do 325 mln (Kościński 2012; Wiland 2012a; Kowalewski i in. 2013). W przeważającym stopniu te rezerwy powstały w wyniku presji właścicieli nieruchomości (głównie rolnych) na przeznaczenie ich gruntów pod zabudowę mieszkaniową, motywowanej przede wszystkim chęcią radykalnego wzbogacenia się poprzez sprzedaż takich „ulepszonych” gruntów. Narastają w ostatnich latach trudności ze sprzedażą nieuzbrojonych działek rolnych pod zabudowę, nie osłabi to jednak presji właścicieli nieruchomości rolnych na przeznaczenie ich gruntów na cele budowlane, w tym w szczególności mieszkaniowe.

Warto zwrócić uwagę, że zmiana przeznaczenia gruntu z rolnego na budowlany – zgodnie z polskim prawem – zwykle nic nie kosztuje właściciela nieruchomości. Koszty przenoszone są bowiem – co do zasady – przez gminę. Teoretycznie właściciel nieruchomości może być narażony na poniesienie kosztu opłaty planistycznej, w wymiarze 30% wzrostu wartości nieruchomości z tytułu uchwalenia planu, ale po 5 latach od jego uchwalenia tej opłaty już nie można pobrać. W efekcie dochody miast na prawach powiatu z tej opłaty pokryły w 2010 r. 0,1% ich wydatków, a w gminach 2,1% (Kościński 2012). Natomiast właściciele „ulepszonych” planistycznie gruntów rolnych mogą latami czekać na nabywcę gotowego zapłacić odpowiednio wysoką kwotę, nie ponosząc jakichkolwiek kosztów choćby z racji tego, że wartość ich gruntów (po zmianie przeznaczenia) znacząco wzrosła.

Występowanie olbrzymich rezerw gruntów budowlanych, których nie sposób powiązać nawet z odległymi w czasie potrzebami inwestycyjnymi wraz z możliwością powszechnego stosowania decyzji³ do lokalizacji różnych inwestycji na obszarach nie posiadających planów miejscowych i w warunkach dużej dostępności samochodu osobowego, jako indywidualnego środka transportu, musiało spowodować gwałtowny proces rozpraszania zabudowy. Temu procesowi, który w dużej mierze jest efektem działania rozwiązań prawnych sprzyjających spekulacji gruntami, towarzyszy narastanie chaosu planistycznego. Ten proces narusza jednocześnie szereg chronionych wartości – jak się okazuje niezbyt skuteczne – przez Konstytucję i inne ustawy, w tym wiążących się z ochroną udokumentowanych złóż kopalin i obszarów prawdopodobnego występowania złóż, które będą podlegały udokumentowaniu w przyszłości.

Zasadnicza sanacja obecnego stanu prawnego wymaga podjęcia działań regulacyjnych w co najmniej kilku sferach. W szczególności mogłaby ona polegać na:

- naprawie relacji ekonomicznych w sferze gospodarki przestrzennej powodującej, że nie będzie się już dłużej opłacało tworzyć gigantycznych rezerw gruntów pod zabudowę, nie korespondujących, w perspektywie kilku, kilkunastu lat, z potrzebami inwestycyjnymi. W wielu krajach jest to realizowane poprzez podatek katastralny. Wydaje się, że w Polsce, w każdym razie w najbliższym czasie, można byłoby zastosować o wiele prostszy mechanizm podatku od nieruchomości (niewymagającego, jak przy wprowadzeniu podatku katastralnego, przeprowadzenie uprzedniej powszechnej taksacji gruntów), który zostałby rozciągnięty na obszar planowanej zabudowy określonej w dokumentach planistycznych, a także w decyzjach lokali-

³ Przy stosunkowo niewielkim udziale powierzchni pokrytych planami miejscowymi ok. 30–31% (patrz podrozdział 2.1) bardzo istotnym narzędziem lokalizacji inwestycji stały się decyzje o warunkach zabudowy oraz decyzje o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego.

zacyjnych. Skuteczność tego podatku zwiększyłaby się znacząco, jeżeli będzie on wzrastał z upływem lat, które upłynęły od nadania uprawnień do zabudowy objętego nim gruntu. W efekcie znaczna część gruntów dotychczas przeznaczonych w planach miejscowych i w studiach gmin pod zabudowę nie związaną z wydobywaniem kopalin ze złóż zostałaby – na wniosek ich właścicieli i bez odszkodowania – przewidziana w zmianach tych dokumentów planistycznych na funkcje nie kolidujące z ochroną złóż. Znacząco złagodziłoby to kolizje pomiędzy tą ochroną a potrzebami w zakresie rozwoju zabudowy;

- zdecydowana większość gmin w Polsce posiada studia gmin. Kilkanaście gmin, które jeszcze ich nie uchwały, prawdopodobnie zrobi to w najbliższych latach⁴. Jeżeli na mocy art.: 95, 96 i 208 ustawy *Pgg* uda się wypracować sprawny system wprowadzania udokumentowanych złóż do studiów gmin, to radykalnie można byłoby poprawić skuteczność ochrony udokumentowanych złóż kopalin, poprzez uzależnienie możliwości wydania decyzji o warunkach zabudowy oraz decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego od zgodności lub co najwyżej nie sprzeczności z ustaleniami studium gminy. Natomiast brak wprowadzenia tego uzależnienia sprawi, że ochrona udokumentowanych złóż kopalin na znacznej części kraju pozostanie fikcyjna. To w oczywisty sposób podważa sensowność cyklicznej aktualizacji studiów gmin, polegającej na wprowadzeniu do nich, w określonych terminach, udokumentowanych złóż kopalin, bo na przeważającej części kraju nie służy to ich ochronie. Zatem nakłady i zaangażowanie w tę aktualizację wydają się niewspółmiernie do efektów, możliwych do uzyskania w obecnym stanie prawnym.

Przy okazji warto wspomnieć, że wskazane tu powiązanie decyzji lokalizacyjnych z ustaleniem studium gminy jest od wielu lat postulowane przez środowisko urbanistów, przedstawiceli samorządów terytorialnych, a także wielu innych specjalistów, którzy za zupełnie nieracjonalny uznają obecny stan prawny w tym zakresie. Z kolei obrońcy obecnego braku uzależnienia decyzji lokalizacyjnych od ustaleń studiów gmin uzasadniają go faktem, że studium gminy nie jest aktem prawa miejscowego i tym samym nie może wiązać przy wydawaniu decyzji. Natomiast jak wiadomo, uzależnienie decyzji koncesyjnej wydawanej na mocy ustawy *Pgg* w przypadku braku planu miejscowego – od ustaleń studium gminy, nie budzi dotychczas żadnych konstytucyjnych zastrzeżeń;

Nie można objąć tym samym poziomem ochrony wszystkich występujących złóż kopalin, bo niewątpliwie nie byłoby to racjonalne. Stąd wydaje się uzasadnione, by po przeprowadzeniu odpowiedniej analizy i waloryzacji określić, które złoża i w jakim zakresie powinny podlegać szczególnej ochronie, w tym poprzez zaliczenie ich do złóż strategicznych (Nieć i Radwanek-Bąk 2014). Przy czym ostatecznie przesądzanie o prawnych formach ochrony poszczególnych złóż, winny następować na etapie wprowadzenia ich do dokumentów planistycznych szczebla krajowego (koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju) i wojewódzkiego (planu województwa). Ale te dokumenty planistyczne powinny rozstrzygać także m.in. o lokalizacji inwestycji określanych obecnie przez stale powiększającą się liczbę specustaw.

⁴ Ale na wszelki wypadek można zwrócić uwagę, że w ustawie *pizp* jest kilka delegacji dla wojewody do sporządzania dokumentów planistycznych lub ich części w zastępstwie gminy. Nie stoi zatem nic na przeszkodzie by powierzyć wojewodzie także zastępcze sporządzenie studium gminy w przypadku, gdy gmina nie uchwali w określonym terminie tego dokumentu.

Na etapie sporządzania tych ponadlokalnych dokumentów planistycznych należałoby wyważyć różnorodne uwarunkowania i postulaty w taki sposób, by przy dopuszczeniu realizacji różnorodnych oczekiwań społecznych, zapewniać zachowanie równowagi w środowisku i oszczędne gospodarowanie jego nieodnawialnymi zasobami. Jednocześnie warto rozważyć zmianę sposobu sporządzania tych planistycznych dokumentów. Dotychczas były one nierzadko aktualizowane co kilkanaście lat, a sporządzane przez kilka lat⁵. W efekcie nie sposób było przenosić z nich do gminnych dokumentów planistycznych szeregu ustaleń, zasad i rozwiązań, bo od ich sformułowania zdążyły się już mocno zdezaktualizować. Zatem dla umożliwienia sprawnego funkcjonowania systemu planowania przestrzennego aktualizacja dokumentów szczeblu krajowego i wojewódzkiego powinna odbywać się w cyklach nie dłuższych niż kwartał lub pół roku. Inaczej bieżące potrzeby i dopasowane do ich realizacji narzędzia, będą spychały treści tych strategicznych dokumentów planistycznych na margines, tak jak to się stało za sprawą specustaw. Z kolei zaś specustawy umożliwiają względnie sprawnie ustalić lokalizacje objętych nimi inwestycji, ale jednocześnie wybrane w nich lokalizacje bywają nierzadko mało optymalne.

3. Plany miejscowe dla złóż kopalin i dla terenów górniczych

3.1. Plany miejscowe dla złóż kopalin

Na etapie ubiegania się o koncesję na wydobywanie kopalin ze złóż jednym z warunków jej uzyskania są odpowiednie zapisy w planie miejscowym, a w przypadku jego braku, w studium gminy. Stąd na etapie już wstępnych rozważań poprzedzających znacznie kosztowniejsze studia, badania i projekty, warto wnikliwie przeanalizować te zapisy.

Z tych analiz może płynąć wniosek, że ustalenia rozpatrywanych dokumentów planistycznych w pełni odpowiadają potrzebom, wiążącym się z procesem uzyskiwania koncesji. Nie znaczy to jednak, że można zupełnie przestać się interesować dokumentami planistycznymi. Może się bowiem zdarzyć, że plan miejscowy lub studium gminy, które zapewniały możliwość prowadzenia wydobywania zostały zmienione, a nowe dokumenty wprowadziły ograniczenia czy wręcz zablokowały możliwość wydobywania kopalin. Pożądane jest zatem bieżące monitorowanie planistycznej działalności gminy lub gmin, w zasięgu których zamierza się realizować przedsięwzięcie górnicze i ewentualne inne ściśle z nim powiązane, jak również pożądane jest aktywne uczestniczenie w procedurze lub procedurach sporządzania dokumentów planistycznych. Ponadto biorąc pod uwagę „młodość” ustawy *Pgg* i na razie jeszcze bardzo skromne orzecznictwo, bazujące na jej przepisach, warto także śledzić najnowsze wyroki sądów, co najmniej w zakresie kryteriów uzgadniania projektów koncesji, w imieniu gmin, przez wójtów, burmistrzów lub prezydentów miast.

Inaczej jest w przypadku, gdy ustalenia odpowiednich dokumentów planistycznych będą blokować bądź nadmiernie ograniczać możliwość uzyskania koncesji na wydobywanie kopalin

⁵ Przykładowo, obowiązująca obecnie koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030 była opracowywana przez ponad 5 lat i weszła w życie 27 kwietnia 2012 r., zastępując po 13 latach wcześniejszy krajowy dokument tego typu, czyli przyjętą przez Radę Ministrów 5 października 1999 roku koncepcję Polityki Przestrzennej Kraju. Podobnie, obowiązujący obecnie Plan Zagospodarowania Przestrzennego Województwa Dolnośląskiego, uchwalony 27 marca 2014 r., był sporządzany ponad 7 lat i zmieniał dokument uchwalony 12 lat wcześniej.

ze złóż, a potem prowadzenia działalności na jej podstawie. Jeżeli tak się zdarzy, warto próbować przekonać gminę lub gminy do odpowiedniej zmiany blokujących zamierzenia górnicze dokumentów. W niektórych sytuacjach wystarczy sporządzenie planu miejscowego. Może być jednak i tak, że zmiana lub sporządzanie planu miejscowego, musi być poprzedzone zmianą studium gminy. Sporządzanie dokumentu planistycznego wymaga czasu. Średnio plan miejscowy wykonuje się w ciągu kilkunastu miesięcy, przy czym nieco krócej te, które nie wymagają uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia gruntów chronionych na cele nie rolne i nie leśne. Rzadko jednak udaje się sporządzić plan miejscowy w czasie krótszym od 12 miesięcy; największy na to wpływ mają formalne procedury, a niekiedy także sprzeciw społeczności lokalnych.

Należy również brać pod uwagę, że w skali kraju około 30% projektów planów miejscowych jest sporządzanych dłużej niż 3 lata (Śleszyński i in. 2014). Jeżeli sporządzanie lub zmiana planu miejscowego uzależnione są od wcześniejszej zmiany studium gminy, warto zarezerwować sobie na ich sporządzanie co najmniej 2 lata, co i tak często bywa okresem niewystarczającym.

Biorąc pod uwagę powyższe uwarunkowania, warto zabezpieczyć sobie możliwie dużo czasu na sporządzanie lub zmianę dokumentów planistycznych. Zatem, w przypadku gdy przedsiębiorca zamierza poprzedzić wystąpienie o koncesję na wydobywanie kopaliny, poszukiwanie i rozpoznawanie ich złóż (na podstawie wcześniejszej koncesji), to już na tym etapie warto dobrze rozeznaczyć regulacje planistyczne w rejonie występowania złóż i – jeżeli jest to potrzebne – skłonić gminę do jak najszybszego przystąpienia do sporządzenia lub zmiany dokumentów planistycznych.

Jednym z czynników, który pomoże przekonać władze gminy do niezwłocznego przystąpienia do sporządzania dokumentu planistycznego, nierzadko bywa gotowość przedsiębiorcy pokrycia kosztów prac planistycznych. Obowiązek pokrycia tych kosztów odnosi się natomiast jedynie do prac nad niektórymi planami miejscowymi. Jak wynika z art. 21 ust. 2 pkt 4 ustawy *pizp* „koszty sporządzenia planu miejscowego obciążają: (...) inwestora realizującego inwestycję celu publicznego – w części, w jakiej jest on bezpośrednią konsekwencją zamiaru realizacji tej inwestycji”. Natomiast inwestycją celu publicznego są działania „o znaczeniu lokalnym (gminnym) i ponadlokalnym (powiatowym, wojewódzkim i krajowym), a także krajowym (...), bez względu na status podmiotu podejmującego te działania oraz źródła ich finansowania, stanowiące realizację celów, o których mowa w art. 6 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami” (art. 2 pkt 5 ustawy *pizp*). Z kolei z przywołanego art. 6 w pkt 8 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2015 r. poz. 782, z późn. zm.) wynika, że celem publicznym jest: „poszukiwanie, rozpoznawanie, wydobywanie złóż kopaliny objętych własnością górnictw”. Zgodnie z art. 10 ustawy *Pgg* własnością górnictw są objęte:

- „złoża węglowodorów, węgla kamiennego, metanu występującego jako kopalina towarzysząca, węgla brunatnego, rud metali z wyjątkiem darniowych rud żelaza, metali w stanie rodzimym, rud pierwiastków promieniotwórczych, siarki rodzimej, soli kamiennej, soli potasowej, soli potasowo-magnezowej, gipsu i anhydrytu, kamieni szlachetnych, bez względu na miejsce ich występowania” (ust. 1),
- „złoża wód leczniczych, wód termalnych i solanek” (ust. 2),
- „części górotworu położone poza granicami przestrzennymi nieruchomości gruntowej, w szczególności znajdujące się w granicach obszarów morskich Rzeczypospolitej Polskiej” (ust. 4).

Zatem przedsięwzięcie polegające na wydobywaniu kopalin ze złóż w powyższych przypadkach jest inwestycją celu publicznego. Wobec tego koszty sporządzenia planu miejscowego, będącego konsekwencją zamiaru realizacji tej inwestycji, ponosi zainteresowany przedsiębiorca.

Warto zwrócić uwagę, że gminy często korzystają z zewnętrznych środków na pokrycie kosztów prac planistycznych, co w szczególności jest uzasadnione w przypadku dokumentów planistycznych dla inwestycji celu publicznego. Niekiedy dotyczy to zresztą także przedsięwzięć niemających charakteru inwestycji celu publicznego. Gdy bierze się pod uwagę, że zazwyczaj podmioty pokrywające koszty takich miejscowych planów, znacznie więcej zyskują na zmianie ustaleń dokumentów planistycznych, to praktykę tych gmin – z punktu widzenia racjonalności, jak i społecznego poczucia przyzwoitości – trudno traktować jako naganną; w szczególności wtedy, gdy rozpatruje się alternatywę, w ramach której te koszty ponoszone byłyby przez ogół mieszkańców (podatników) gminy.

Istotne jest przy tym podejście sądownictwa administracyjnego do takich przypadków. Generalnie nie kwestionuje ono takich praktyk, wskazując jednocześnie, że gmina ma prawo (w przypadku inwestycji celu publicznego) domagać się ponoszenia i pokrywania kosztów sporządzenia planu miejscowego. Wskazuje na to uzasadnienie wyroku z dnia 6 lipca 2012 r. (sygn. akt II OSK 996/12) Naczelnego Sądu Administracyjnego: „Zgodnie z art. 21 ust. 1 ustawy pizp koszty sporządzenia planu miejscowego obciążają budżet gminy, z zastrzeżeniem ust. 2. Zgodnie z ust. 2 koszty sporządzenia planu obciążają inwestora realizującego inwestycję celu publicznego. Kwestia ponoszenia kosztów sporządzenia planu miejscowego została uregulowana w powoływanej ustawie w opisany sposób i oznacza, jak zasadnie wskazano to w kasacji, że gmina nie może domagać się ponoszenia i pokrywania tych kosztów [poza przypadkami przewidzianymi w art. 21 ust. 2] przez np. właścicieli nieruchomości objętych postanowieniami planu, czy też od innych osób fizycznych lub prawnych zainteresowanych sporządzaniem planu. Natomiast pokrycie tych kosztów (w pewnej części) przez inny podmiot, w zaistniałej sytuacji jest kwestią wewnętrzną gminy i w tej sytuacji, gdy procedura planistyczna została zachowana, nie może powodować stwierdzenia nieważności uchwały”.

3.2. Plany miejscowe dla terenów górniczych

Plany miejscowe dla terenów górniczych zgodnie z art. 104 ust. 2 *Pgg* można sporządzić „jeżeli w wyniku zamierzonej działalności określonej w koncesji przewiduje się istotne skutki dla środowiska”. W przepisie rozstrzygnięto także, że mogą to być zarówno plany obejmujące cały teren górniczy, jak i jedynie jego fragment. Zatem, aby możliwe było sporządzanie tego typu planu miejscowego, muszą być spełnione dwa warunki. Pierwszy z nich wymaga, by w zasięgu tego planu znalazł się teren górniczy lub jego fragment. Nie można więc sporządzić takiego planu przed wydaniem odpowiedniej koncesji. Drugi warunek to zaistnienie przewidywania wystąpienia istotnych skutków dla środowiska, w wyniku zamierzonej działalności określonej w koncesji. Jeżeli fakt wystąpienia pierwszego z tych warunków jest bezsporny, to drugi może być przedmiotem różnych sporów i interpretacji.

Szczególną regulacją odnoszącą się do planów miejscowych dla terenu górniczego (art. 14 ust. 6 ustawy *Pgg*) jest obowiązek ponoszenia przez przedsiębiorcę kosztów sporządzenia tego typu projektów planów. Z konstrukcji tego przepisu wynika, że ten obowiązek ma być

swoistą rekompensatą za występowanie istotnych skutków dla środowiska, a także choćby zagrożenia ich występowaniem.

Na ten koszt składają się zarówno koszty pracy zespołu planistycznego, jak i pozyskania materiałów wejściowych, a także innych wydatków dokonywanych na potrzeby sporządzenia projektu planu miejscowego co najmniej do czasu jego uchwalenia.

Zakres merytoryczny tego planu miejscowego, określony w art. 104 ust. 4 i 5 ustawy *Pgg* nieco poszerza i precyzuje problematykę ustaleń, określonych dla planu miejscowego w ustawie *pizp* (w art. 15). Co do zasady (ust. 4) ten plan ma „zapewniać integrację wszelkich działań podejmowanych w granicach terenu górniczego w celu:

- 1) wykonania działalności określonej w koncesji,
- 2) zapewnienia bezpieczeństwa powszechnego,
- 3) ochrony środowiska, w tym obiektów budowlanych”.

W kolejnym ust. 5 ustala się, że ten plan „może w szczególności określić:

1) obiekty lub obszary, dla których wyznacza się filar ochronny, w granicach którego ruch zakładu górniczego może być zabroniony bądź może być dozwolony tylko w sposób zapewniający należytą ochronę tych obiektów lub obszarów;

2) obszary wyłączone z zabudowy bądź takie, w granicach których zabudowa jest dozwolona tylko po spełnieniu odpowiednich wymagań” rozstrzygając przy tym, że koszt spełnienia tych wymagań ma ponosić przedsiębiorca (więcej: Wiland 2012b).

Wydaje się, że odpowiedzialny oraz myślący racjonalnie i perspektywicznie przedsiębiorca powinien być zainteresowany, by wkrótce po otrzymaniu koncesji na wydobywanie kopalin ze złóż, uregulować zasady gospodarki przestrzennej, minimalizując sfery potencjalnych konfliktów. W szczególności ograniczenie wprowadzenia nowej zabudowy w miejscach, w których mogą wystąpić silniejsze szkodliwe skutki działalności górniczej, jest zazwyczaj łatwiejsze na początku niż później. Zresztą takie podejście będzie również i wizerunkowo korzystne dla przedsiębiorcy, jako przedmiotu poważnie traktującego społeczną odpowiedzialność biznesu.

Literatura

- Kostka, E. 2014. Ochrona złóż kopalin w planach zagospodarowania przestrzennego w świetle Prawa geologicznego i górniczego – uwagi de lege lata i de legi ferenda. *Górnictwo Odkrywkowe* r. 56, nr 2–3, s. 25–31.
- Kowalewski, A., Mordasewicz, J., Osiatyński, J., Regulski, J., Stępień, J., Śleszyński, P. 2013. *Raport o ekonomicznych stratach i społecznych kosztach niekontrolowanej urbanizacji w Polsce*. Internet.
- Koziński, J. 2012. Doktryna swobody budowlanej, aspekty ekonomiczne i urbanistyczne. *Problemy Planistyczne Wiosna 2012, ZOIU 1/12, Wrocław*, s. 5–24.
- Na podstawie badania GUS Planowanie przestrzenne w gminach, 2013.
- Nieć, M. i Radwanek-Bąk, B. 2014. *Ochrona i racjonalne wykorzystywanie złóż kopalin*. Kraków: Wyd. IGSMiE PAN.
- Planowanie... 2013 – Badanie GUS o planowaniu przestrzennym w gminach.
- Schwarz, H. 2013. Prawo geologiczne i górnicze. *Komentarz Praktyczny Tom 1 (art. 1–103)*, Wydanie 2, Wrocław.
- Słownik Języka Polskiego 2004 – Wydawnictwo PWN SA.
- Śleszyński, P., Komornicki, T., Deręgowska, A. i Zielińska, B. 2014. *Analiza stanu i uwarunkowań prac planistycznych w gminach w 2012 roku*. Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN na zlecenie Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju, Warszawa.
- Wiland, M. 2012a. Prospekulacyjna polityka przestrzenna i pożądane kierunki zmian. *Problemy Planistyczne Wiosna 2012, ZOIU 1/12, Wrocław*, s. 55–60.

- Wiland, M. 2012b. Nowe prawo geologiczne i górnictwa a planowanie przestrzenne w gminach. *Zeszyty Naukowe IGSMiE PAN* nr 83, Krynica, s. 193–203.
- Wiland, M. 2015. Postępowanie koncesyjne a dokumenty planowania przestrzennego. *Mining Science*, Wrocław University of Technology, Vol. 22, Wrocław, s. 159–171.