

*górnictwo odkrywkowe, projekty górnicze,  
plany miejscowe, studia uwarunkowań,  
zagospodarowanie przestrzenne*

Marek WILAND<sup>1</sup>

## **GMINNE DOKUMENTY PLANOWANIA PRZESTRZENNEGO, A GÓRNICZTWO ODKRYWKOWE**

Ustalenia miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego oraz studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin w istotny sposób mogą wpłynąć na możliwość i sposób realizacji projektów górniczych. Dla zwiększenia szans na powodzenie tych projektów warto już w momencie ich inicjowania przeanalizować ustalenia gminnych dokumentów planistycznych, biorąc pod uwagę aktualne orzecznictwo, a następnie, jeżeli będzie to służyło tym projektom, współdziałać z gminami w działaniach na rzecz ich niezbędnych zmian.

### **1. GMINNE DOKUMENTY PLANISTYCZNE**

#### **1.1. STUDIUM UWARUNKOWAŃ I KIERUNKÓW ZAGOSPODAROWANIA PRZESTRZENNEGO GMINY**

Zgodnie z art. 9 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (dalej pizp) *w celu określenia polityki przestrzennej gminy, w tym lokalnych zasad zagospodarowania przestrzennego, rada gminy podejmuje uchwałę o przystąpieniu do sporządzania studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, zwanego dalej „studium”*. W dalszej części

---

<sup>1</sup> Biuro Urbanistyczne Ecoland, Wrocław, ecoland@wp.pl

tego artykułu pizp rozstrzyga, że m.in. studium z jednej strony ma uwzględniać *zasady określone w koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju, ustalenia strategii rozwoju i planu zagospodarowania przestrzennego województwa, ramowego studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego związku metropolitalnego oraz strategii rozwoju gminy, o ile gmina dysponuje takim opracowaniem*, a jednocześnie że ustalenia tego studium mają być *wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych*. Ponadto z art. 9 ust. 3. pizp wynika obowiązek sporządzania studium *dla obszaru w granicach administracyjnych gminy*. Obecnie zdecydowana większość gmin wywiązała się z tego obowiązku; na koniec 2014 r. tylko 15 z 2479 gmin (ok. 0,6%) nie posiadało studium, przy czym jedynie 8 z nich nie przystąpiło do sporządzenia tego dokumentu (Wiland 2015a). Nakaz objęcia studium całego obszaru gminy nie wyklucza możliwości dokonywania jego fragmentarycznych zmian. Przy czym, zgodnie z art. 9 ust. 3a pizp, *zmiana studium dla części obszaru gminy wymaga dokonania, zarówno w części tekstowej jak i graficznej studium, zmian w odniesieniu do wszystkich treści, które w wyniku wprowadzonej zmiany przestają być aktualne*. Do tego na potrzeby wyłożenia projektu zmiany studium należy, zgodnie z § 8 ust 2 i 3 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 28 kwietnia 2004 r. ws. zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy (dalej rzps) – przygotować ujednolicony projekt *studium z wyróżnieniem projektowanej zmiany* i w takiej też formie ta zmiana winna być uchwalana.

Zakres merytoryczny studium określają przede wszystkim art. 10 pizp i rzps, ale także wybrane inne ustawy, w tym ustawa z dnia 21 kwietnia 2001 r. *Prawo ochrony środowiska* (Poś) i ustawa z dnia 29 czerwca 2011 r. *Prawo geologiczne i górnicze* (Pgg). Natomiast procedurę sporządzania studium określają przede wszystkim art. 11 w powiązaniu z art. 9, 12, 23, 24, 25, 27 i 28 pizp. W efekcie – studium to zazwyczaj dosyć obszerny dokument, składający się z części tekstowej oraz części graficznej. Ta druga, to najczęściej jeden lub dwa rysunki na mapie topograficznej w skali 1:10 000, niekiedy w innych skalach od 1:5000 do 1:25 000 (§ 5 ust. 1 rzps).

Warto zasygnalizować, że w okresie od 11 września 2015 r. do 1 stycznia 2016 r. weszło w życie 7 zmian pizp mających, co najmniej w części, istotny wpływ na sporządzanie gminnych dokumentów planistycznych. W szczególności należy tu wskazać na ustawę z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji, która wprowadziła – bez przepisów przejściowych – obowiązek, w ramach sporządzania studiów i ich zmian, opracowywania dodatkowych analiz i bilansów terenów przeznaczonych pod nową zabudowę, co podniosło koszty sporządzania tych dokumentów planistycznych i spowodowało wydłużenie czasu niezbędnego do ich uchwalenia.

W nieco dłuższej, kilkuletniej perspektywie czasowej, znaczący wpływ na odkrywczą działalność górniczą, poprzez zapisy studiów, a w konsekwencji i planów miejscowych, mogą mieć także: ustawa z dnia 24 kwietnia 2015 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu oraz ustawa z dnia 9 października 2015 r. o związkach metropolitalnych; pierwsza po sporządzeniu

audytów krajobrazowych w województwach, a druga po sporządzeniu ramowego studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego związku metropolitalnego.

## 1.2. MIEJSCOWY PLAN ZAGOSPODAROWANIA PRZESTRZENNEGO

W celu ustalenia przeznaczenia terenów, w tym dla inwestycji celu publicznego, oraz określenia sposobów ich zagospodarowania i zabudowy – podobnie jak w przypadku studium – *rada gminy podejmuje uchwałę o przystąpieniu do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, zwanego dalej „planem miejscowym”*, na podstawie art. 14 ust. 1 pizp. W przeciwieństwie do wymogów odnoszących się do studium sporządzenie planów miejscowych przez gminy jest fakultatywne, z wyjątkiem stosunkowo nielicznych przypadków, w których wynika to z przepisów odrębnych. W konsekwencji, obecnie około 30% powierzchni lądowej kraju objęte jest planami miejscowymi, a w ostatnich latach ten wskaźnik wzrasta corocznie o około 0,7%. Jeżeli nie wiąże się to z przywołanymi wyżej przepisami odrębnymi, to gminy mogą swobodnie ustalać granice obszarów sporządzania lub zmiany planów miejscowych.

Podobnie jak studium, także plan miejscowy składa się z części tekstowej i części graficznej, przy czym ta pierwsza stanowi treść uchwały rady gminy, a część graficzna jeden z jego załączników. Rysunek planu miejscowego (art. 16 ust. 1 pizp) *sporządza się w skali 1:1000, z wykorzystaniem urzędowych kopii map zasadniczych albo w przypadku ich braku map katastralnych*. W niektórych przypadkach *dopuszcza się stosowanie map w skali 1:500 lub 1:2000*. Dla szczególnych rodzajów planów miejscowych, które raczej nie będą obejmowały obszarów mających służyć górnictwu odkrywkowemu, pizp dopuszcza także skalę 1:5000, jak i skalę większą od 1:500 (art. 16 ust. 1 i art. 37g ust. 3). Warto również dodać, że w obowiązujących planach miejscowych, sporządzonych wg ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym, można natrafić na rysunki wykonane w jeszcze innych skalach.

Merytoryczny zakres ustaleń planu miejscowego określa przede wszystkim art. 15 wraz z rozporządzeniem Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. ws. wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, a także wybrane przepisy odrębne, w tym przywołane już Poś i Pgg. Natomiast procedurę sporządzania planu miejscowego określa przede wszystkim art. 17, w powiązaniu z art. 14, 18, 19, 20, 23, 24, 25, 27, 28 i 29 pizp.

## 2. GMINNE DOKUMENTY PLANISTYCZNE W KOLEJNYCH FAZACH PROJEKTÓW GÓRNICZYCH

Artykuł 7 Pgg zawiera generalną normę prawną, wiążącą możliwość realizacji projektów górniczych z zapisami gminnych dokumentów planistycznych. Przepis ten

bowiem rozstrzyga, że *podejmowanie i wykonywanie działalności określonej Pgg jest dozwolone tylko wówczas, jeżeli nie naruszy ona przeznaczenia nieruchomości określonego w planie miejscowym oraz w odrębnych przepisach, a w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego podejmowanie i wykonywanie działalności określonej Pgg jest dopuszczalne tylko wówczas, jeżeli nie naruszy ona sposobu wykorzystywania nieruchomości ustalonego w studium oraz w odrębnych przepisach*. Ta norma jest rozwijana w innych przepisach tej ustawy, w tym poprzez nadanie organom gminy pewnych kompetencji przy procedowaniu decyzji wydawanych na mocy Pgg. W konsekwencji na różnych etapach realizacji projektów górniczych warto sprawdzać czy do takich naruszeń nie dochodzi.

## 2.1. FAZA POSZUKIWANIA I ROZPOZNAWANIA ZŁÓŻ KOPALIN

Już na etapie przygotowywania się do poszukiwania i rozpoznawania złóż kopalin, biorąc pod uwagę brzmienie art. 7 Pgg, celowe jest sprawdzenie zapisów gminnych dokumentów planistycznych dla obszaru objętego projektem robót geologicznych z rozstrzygnięciami tego projektu. W literaturze wskazuje się, że w odniesieniu do poszukiwania i rozpoznawania złóż, gdy zalegają one płytko *nie będzie koniecznym przeprowadzenie głębokich odwiertów, a to z kolei oznacza, że podczas prac geologicznych substancja gruntu (gleb i podglebia) nie zostanie w dużym stopniu zaburzona także wówczas, gdy na gruntach tych prowadzona jest działalność rolnicza. Miejscowe ubytki nie wpłyną bowiem na zasadniczy cel przeznaczenia nieruchomości, również z uwagi na ich incydentalny (krótkotrwały) okres oddziaływania* (Schwarz 2013). Potwierdza to zresztą praktyka organów administracji geologicznej, które zazwyczaj stoją na stanowisku, że roboty geologiczne nie naruszają przeznaczenia nieruchomości, ustalonego w planie miejscowym ani sposobu jej wykorzystania określonego w studium.

Natomiast nieco inne sygnały płyną z orzecznictwa sądowno-administracyjnego. Oddalając skargę na negatywną opinię wójta w sprawie zatwierdzenia projektu prac geologicznych na potrzeby udokumentowania złoża piasku ze żwirem WSA w Białymstoku w uzasadnieniu wyroku z dnia 5 maja 2015 r. (II SA/Bł 180/15) stwierdził, że *z analizy zapisów ww. Studium wynika, działka we wsi B, oznaczona numerem (...), na której planowane są roboty, położona jest w strefie produkcji rolnej – grunty rolne oraz w strefie rozwoju turystyki i otulinie parku Krajobrazowego Puszczy K. Rację mają zatem organy, że prowadzenie robót geologicznych na tej działce byłoby niezgodne z przeznaczeniem tego terenu wynikającym ze studium, które wyklucza na jej obszarze prowadzenie robót geologicznych. W ocenie Sądu, skoro ww. studium nie przewiduje prowadzenia robót geologicznych na przedmiotowej działce, to zasadnie organ negatywnie zaopiniował przez organ I instancji projektu prowadzenia takich robót przez skarżącego. W ocenie Sądu zaskarżonemu postanowieniu nie można też przypisać innych naruszeń prawa tak materialnego jak i procesowego*.

Analogiczne stanowisko zajął wcześniej WSA w Łodzi w wyroku z dnia 25 kwietnia 2013 r. (III SA/Łd 331/13) oddalając skargę na negatywną opinię wójta o projekcie prac geologicznych dla udokumentowania złoża kruszywa naturalnego, stwierdzając w uzasadnieniu zgodnie ze studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy C teren działek, na których planowane są roboty stanowi obszar gruntów rolnych. Nadto w bliskim sąsiedztwie znajduje się zabudowa zagrodowa oraz droga gminna G3, wzdłuż której systematycznie rozwija się zabudowa zagrodowa oraz mieszkaniowa, jednorodzinna. Prowadzenie robót geologicznych na działkach nr (...) jest zatem niezgodne z przeznaczeniem tego terenu wynikającym ze studium. Istnieje sprzeczność planowanych robót z zapisami studium, gdyż działki, na których miałyby być realizowane roboty geologiczne są gruntami rolnymi. Według studium na obszarze działek wskazanych przez skarżącego nie jest możliwe prowadzenie robót geologicznych. Skoro zatem na wymienionych działkach w studium nie przewiduje się prowadzenia robót geologicznych to uzasadnione było negatywne zaopiniowanie przez organy administracji projektu prowadzenia takich robót przez skarżącego. Dodatkowo warto zwrócić uwagę na stanowisko ww. Sądu w odniesieniu do opinii wójta: z przepisu art. 80 ust. 5 ustawy z 9 czerwca 2011 r. nie wynika jakieś wymogi opinii wójta. W związku z czym należy przyjąć, że opinia ta winna zawierać stanowisko wójta w aspekcie zadań gminy wiążących się z przedmiotem rozstrzygnięcia. Do zadań gminy natomiast należą między innymi sprawy ład przestrzennego, gospodarki nieruchomościami, ochrony środowiska i przyrody oraz gospodarki wodnej (art. 7 ust. 1 pkt 1 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym...

Odnosząc się do przywołanych wyroków zaznaczając, że dotyczyły one opinii wójtów, a nie rozstrzygnięć właściwych organów administracji geologicznej w sprawie zatwierdzenia projektów robót geologicznych, należy zauważyć, że sądy uznały, że wójtowie prawidłowo zidentyfikowali ustalenia studiów, a to mogło zadecydować o decyzjach organów administracji geologicznej.

## 2.2. FAZA UBIEGANIA SIĘ O KONCESJĘ NA WYDOBYWANIE KOPALIN ZE ZŁOŻ

W przypadku ubiegania się o taką koncesję najlepiej, by obszar, który ma być nią objęty był przeznaczony w obowiązującym planie miejscowym pod odpowiednią działalność górnictwem, a jednocześnie, by plan ten pozwalał na zrealizowanie zabudowy i infrastruktury wiążącej się z projektowanym zakładem górnictwem. Z kolei, jeżeli plan miejscowy przewiduje inne przeznaczenie, to należy przeanalizować, czy ewentualne uruchomienie zakładanej działalności górnictwem nie spowodowałoby naruszenia ustaleń w zakresie przeznaczenia określonego w takim planie. Z orzecznictwa wynika, że taka kolizyjność, w przypadku kopalni wydobywanych metodą odkrywkową, może dotyczyć nie tylko terenów przeznaczonych pod mieszkalnictwo, ale także np. pod użytkowanie rolnicze. Na to ostatnie wskazuje pośrednio wyrok WSA w Kielcach z dnia 7 września 2012 r. (sygn. akt II SA/Ke 319/12) podtrzymany wyro-

kiem NSA z 28 maja 2014 r. (sygn. akt II OSK 3079/12), w którym 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 wydobywanie kopalin (...). Wskazany w skardze przepis art. 125 ustawy Poś wskazuje, że złoża kopalin podlegają ochronie polegającej na racjonalnym gospodarowaniu 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.*

Większość obszarów kraju, jak wcześniej wskazano, leży jednak poza zasięgiem obowiązujących planów miejscowych. Na takich terenach należy zbadać, czy ewentualne wydobywanie kopalin ze złóż nie będzie naruszało sposobu wykorzystania nieruchomości ustalonego w studium. Przy tym badaniu już na wstępie pojawiają się wątpliwości związane z tym, że ustawodawca określając problematykę studium w pizp nie użył w ogóle pojęcia *sposób wykorzystania nieruchomości* lub innego obszaru (Wiland 2015). Natomiast użyte w tej ustawie pojęcie *faktyczny sposób wykorzystania nieruchomości*, odnoszące się do szacowania zmian wartości nieruchomości, wynikających z uchwalenia planu miejscowego i szeroko omówione w orzecznictwie, przy próbach zastosowania go do interpretacji art. 7 ust. 2 Pgg, prowadziłyby w zdecydowanej większości wypadków do blokowania możliwości wydobywania kopalin ze złóż. Także użycie tego pojęcia w ustawie z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami nie wyjaśnia wątpliwości z jego interpretacją w kontekście zastosowanym w Pgg.

Nie można zatem oczekiwać, że w zapisach studium znajdzie się na pewno, jak powinno to być i zazwyczaj jest, z określeniem przeznaczenia w planie miejscowym – jednoznaczne przesądzenie o sposobie wykorzystania interesującej inwestora nieruchomości lub innego obszaru. Należy to zinterpretować z różnych zapisów, co zresztą stosuje orzecznictwo sądowo-administracyjne. Generalnie jednak tych zapisów należy poszukiwać zazwyczaj w ustaleniach dla kierunków zmian w strukturze przestrzennej gminy oraz w przeznaczeniu, a także w innych zapisach art. 10 ust. 2 (biorąc także pod uwagę art. 10 ust. 2a i 3a pizp), a nie w zapisach dotyczących uwzględniania uwarunkowań, o czym stanowi art. 10 ust. 1.

Pożądane dla zapewnienia możliwości wydobywania kopalin są ustalenia wskazujące, że dany obszar (w zasięgu którego zalega złoża) czy wprost określone złoża, studium przewiduje do eksploatacji. Najlepiej by takie zapisy znajdowały się w części zarówno tekstowej, jak i graficznej tego dokumentu, i co oczywiste, nie zawierały

błędów (np. co do zasięgu lub nazwy). Warto tu zasygnalizować, że brak wprowadzenia udokumentowanego złoża kopaliny do dokumentów planistycznych gminy – samo w sobie – nie powinno stanowić przeszkody dla uzyskania koncesji na wydobywanie z niego złóż (Schwarz 2013), ale z kolei wprowadzenie złoża do tych dokumentów może pomóc w uzyskaniu koncesji.

Natomiast jeżeli na obszarze proponowanej kopalni odkrywkowej ustalenia studium przewidują tereny zabudowy, zwłaszcza mieszkaniowej, to zazwyczaj wyklucza to możliwość uzyskania koncesji na wydobywanie kopaliny. Wskazuje na to m.in. wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 19 lutego 2014 r. II SA/Bd 1498/13 rozstrzygający o oddaleniu skargi na negatywne uzgodnienie projektu koncesji na wydobywanie kopaliny pospolitej stwierdzając w uzasadnieniu: *teren, na którym znajduje się przedmiotowa działka określony został w studium jako teren rozwojowy z preferencją dla funkcji mieszkalnictwo, mieszkalnictwo z usługami. Zapisy studium bezsprzecznie nie przewidują w tym sektorze działalności polegającej na wydobywaniu kopaliny. W świetle takich zapisów studium, którymi jak podniesiono wyżej, organ współdziałający był związany, organy obu instancji w zgodzie z obowiązującymi przepisami prawa uznały, że nie zachodzą przesłanki do pozytywnego uzgodnienia udzielenia koncesji na wydobywanie kopaliny na wnioskowanym terenie. Wbrew twierdzeniom skarżącego, planowana działalność polegająca na eksploatacji kruszywa naturalnego narusza określone w studium dopuszczalne sposoby wykorzystania nieruchomości.*

Podobnie jak w planie miejscowym ustalenie w studium obszarów dla działalności rolniczej może skutecznie zablokować możliwość wydobywania w ich zasięgu kopaliny ze złóż. Można tu przywołać późniejszy nieco wyrok tego samego WSA w Bydgoszczy z dnia 11 marca 2014 r. II SA/Bd 1590/13, w którego uzasadnieniu Sąd stwierdza, że *skoro zatem działka nr (...) jest częścią terenu, dla którego Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy L. K. przyjętym uchwałą z dnia (...), nr (...) teren ten określa jako strefę rolniczej przestrzeni produkcyjnej oraz dopuszcza wyżej opisane przeznaczenie gruntów, to nie budzi wątpliwości, że działalność polegająca na wydobywaniu kruszywa naturalnego na przedmiotowej nieruchomości jest niedopuszczalna, tym bardziej że w innej części studium wprost wskazano teren, na którym można dokonywać eksploatacji kopaliny, określony jako zasoby surowcowe perspektywiczne (kruszywo naturalne).*

Warto zwrócić jeszcze uwagę także na jeszcze jeden fragment uzasadnienia wyroku, w którym Sąd odniósł się do kosztów poniesionych przez inwestora występującego o wydanie koncesji, i do faktu, że wydano wcześniej zgodę na udokumentowanie złoża, które chciałby eksploatować ten inwestor; *dla rozstrzygnięcia niniejszej sprawy nie mają znaczenia podnoszone okoliczności dotyczące kosztów poniesionych przez skarżącego na poszukiwanie i przygotowanie koncesji na poszukiwanie złoża i który spodziewał się ponosząc je uzyskania pozytywnej decyzji. Pozostaje to bez wpływu na ocenę zgodności zaskarżonego postanowienia z prawem. Nie był też zasadny zarzut dotyczący tego, że organ wcześniej wydał skarżącemu zgodę na poszu-*

*kiwanie kopalin na analizowanym terenie, ponieważ taka zgoda nie przesądza w żaden sposób o konieczności późniejszego pozytywnego uzgodnienia podjęcia działalności polegającej na wydobywaniu kopalin. Ustalenie istnienia takiego złoża bowiem może służyć do zmiany w przyszłości studium, natomiast nie może prowadzić do podjęcia działalności na objętym nim terenie w sposób sprzeczny z jego treścią.*

Celowe jest również przywołanie wyroku WSA w Lublinie z dnia 27 grudnia 2013 r. (III SA/Lu 612/13), który uchylił postanowienie o negatywnym uzgodnieniu udzielenia koncesji na wydobywanie torfu w zasięgu obszaru, na którym studium ustaliło następujące funkcje: *tereny wyłączone z zabudowy, użytki rolne, nieużytki, sieci i urządzenia infrastruktury technicznej.* Sąd uzasadniając ten wyrok wskazał m.in., że *z akt sprawy i nawet z samego wniosku o udzielenie koncesji (pkt 9) wynika, że planowane przez skarżącego wydobywanie torfu nie jest celem samym w sobie i nie oznacza ostatecznego sposobu wykorzystywania nieruchomości. Jest to w ocenie skarżącego pośredni, ale konieczny etap do urządzenia stawu do hodowli ryb. Z akt sprawy wynika, że takie wykorzystywanie nieruchomości byłoby wykorzystywaniem ostatecznym i docelowym.*

### 2.3. FAZA BUDOWY I FUNKCJONOWANIA KOPALNI

Uzyskanie koncesji na wydobywanie kopalin ze złóż nie zawsze otwiera możliwość rozpoczęcia działalności górniczej. Niekiedy niezbędne jest sporządzenie wcześniej planu miejscowego (co w pewnych szczególnych sytuacjach może wymagać jeszcze wcześniejszego sporządzenia studium). W przypadku górnictwa odkrywkowego nierzadko taka sytuacja występuje wówczas, gdy koncesje zostały wydane w zasięgu obszarów nie objętych planami miejscowymi, ale pokrytych gruntami chronionymi, których zmiana przeznaczenia wymaga sporządzenia planu miejscowego. Zdarzają się także inne przypadki, w których sporządzenie lub zmiana planu miejscowego są konieczne dla wprowadzenia w obszar przyszłego zakładu górniczego, określonych budynków lub innych obiektów budowlanych, lub z potrzeby doprowadzenia do przyszłej kopalni elementów sieci komunikacyjnych lub infrastrukturalnych czy zlokalizowania towarzyszącej kopalni inwestycji, np. zakładu przerobczego.

Niezależnie od powyższych okoliczności zawsze warto rozważyć sporządzenie planu miejscowego dla terenu górniczego, o którym mowa w art. 104 ust. 2 i 4–6 Pgg. Jako akt prawa miejscowego zwiększa on bowiem bezpieczeństwo prowadzenia działalności gospodarczej, w tym poprzez możliwość wprowadzenia ograniczeń dla zagospodarowania i zabudowy, które mogą stworzyć zagrożenia dla prowadzenia działalności, choćby poprzez konieczność zastosowania wyższych standardów jakości środowiska.

Sporządzenie planu miejscowego może być także pożądane lub niezbędne w późniejszych fazach funkcjonowania zakładu górniczego, wtedy gdy zbliża się okres jego likwidacji (częściowej lub całościowej). W dotychczasowej praktyce, gdy likwidacja



wiąże się z rekultywacją przeważnie na cele leśne, rolne lub wodne, zazwyczaj nie ma potrzeby sporządzania, dedykowanych temu procesowi, planów miejscowych. Ale w sytuacji, gdy proces rekultywacji chce się powiązać z rewitalizacją obszarów pogórnich, sporządzenie gminnych dokumentów planistycznych może być konieczne. W ostatnich latach znacznie zwiększyło się zainteresowanie takimi przekształceniami, na czym korzystają zarówno przedsiębiorcy górniczy, jak i lokalne społeczności.

### 3. UCZESTNICTWO PRZY SPORZĄDZANIU GMINNYCH DOKUMENTÓW PLANISTYCZNYCH

W Polsce występuje duże zróżnicowanie co do aktywności gmin w zakresie sporządzania dokumentów planistycznych. Jednym ze wskaźników tej aktywności jest procentowy udział terenów objętych planami miejscowymi. Jest kilkaset gmin, które mają pełne pokrycie planami miejscowymi, ale jest i spora liczba takich, w których nie obowiązuje żaden plan miejscowy (w 2012 roku w około 200 gminach). Na koniec 2014 r. najwyższe pokrycie planistyczne występowało w województwach: małopolskim (66,3%), śląskim (65,8%), dolnośląskim (59,2%), lubelskim (58,1%) i opolskim (40,0%), najniższe zaś w: podkarpackim (8,5%) lubuskim (8,3%) oraz kujawsko-pomorskim (5,4%). Zróżnicowanie to sprawia, że w różnych gminach można się spotkać z bardzo odmiennymi reakcjami w odniesieniu do wniosków o sporządzenie lub zmianę gminnych dokumentów planistycznych, a szczególnie planów miejscowych.

Jednocześnie należy brać pod uwagę, że przygotowywanie dokumentów planistycznych może zajmować sporo czasu. Przeważnie na sporządzenie planu miejscowego należy zarezerwować kilkanaście miesięcy. Ale warto też uwzględnić, że z badań statystycznych wynika, że około 30% planów miejscowych opracowywanych jest dłużej niż przez 3 lata (Śleszyński i in. 2014). Okres ten się jeszcze wydłuża, gdy sporządzanie planu miejscowego lub jego zmiany musi być poprzedzone zmianą studium.

Biorąc to pod uwagę, rozpoczynając prace nad projektem górniczym, warto już na początku przeanalizować uwarunkowania planistyczne i, jeżeli będzie to niezbędne lub pożądane, jak najszybciej odpowiednio reagować. Jeżeli w czasie przygotowywania projektu górniczego trwają prace nad sporządzaniem dokumentów planistycznych, obejmujących obszary istotne dla danego projektu, warto aktywnie włączyć się w ich procedowanie. Natomiast jeżeli takie prace nie są prowadzone, a sporządzanie określonych dokumentów planistycznych jest istotne dla prowadzenia naszego zamierzenia, warto namówić wójta lub odpowiednio burmistrza lub prezydenta miasta do jak najszybszego przystąpienia do prac nad tymi dokumentami. Stąd pewna wiedza o procedurach, jakim podlegają projekty gminnych dokumentów planistycznych, jest pożądana.

W odniesieniu i w ramach sporządzania gminnych dokumentów planistycznych każdy może zwracać się do gminy.

- 1) Dla złożenia wniosku o sporządzenie lub zmianę dokumentu planistycznego, co można uczynić w każdym czasie. Władze gminy nie są jednak zobowiązane do uwzględnienia tego wniosku. Nie ma też w większości przypadków skutecznej możliwości doprowadzenia do sporządzenia lub zmiany gminnego dokumentu planistycznego w wyniku skargi do sądu. Jeżeli jednak obowiązek sporządzenia lub zmiany gminnego dokumentu planistycznego wynika z odrębnych przepisów, to warto we wniosku to zasygnalizować. W sytuacji, w której władze gminy będą nadal odmawiać przystąpienia lub zmiany dokumentu planistycznego i prowadzi to do naruszenia interesu prawnego inwestora, to może on, po nieskutecznym wezwaniu gminy do usunięcia naruszenia prawa, skutecznie zaskarżyć gminę do sądu.

Warto tu wskazać, że jednym z przepisów odrębnych, w kontekście omawianych tu zagadnień, jest art. 95 ust. 2 Pgg ustalający, że *w terminie do 2 lat od dnia zatwierdzenia dokumentacji geologicznej przez właściwy organ administracji geologicznej obszar udokumentowanego złoża kopaliny oraz obszar udokumentowanego kompleksu podziemnego składowania dwutlenku węgla obowiązkowo wprowadza się do studium*. Natomiast jeżeli gmina nie wykona terminowo obowiązku wynikającego z ww. przepisu, na mocy art. 96 Pgg, zadanie wprowadzenia udokumentowanego złoża do studium nakładane jest na wojewodę (także na mocy art. 208 Pgg).

- 2) Dla złożenia (w określonym terminie) wniosku w reakcji na informację zamieszczoną w ogłoszeniu i obwieszczeniu o przystąpieniu gminy do sporządzenia określonego dokumentu planistycznego. Każdy wniosek winien być rozpatrzone, ale nie musi być uwzględniony. Rozstrzygnięcia o nieuwzględnieniu wniosków, na mocy art. 7 pizp, *nie podlegają zaskarżeniu do sądu administracyjnego*.
- 3) Dla zapoznania się z projektem dokumentu planistycznego w trakcie wyłożenia go do publicznego wglądu. Wyłożenie winno trwać co najmniej 21 dni. Ponadto studia w takim okresie winny być publikowane w internecie.
- 4) Dla uczestnictwa w dyskusji publicznej nad przyjętymi w projekcie dokumentu planistycznego rozwiązaniami. Gmina jest zobowiązana do zorganizowania co najmniej jednej takiej dyskusji w trakcie wyłożenia projektu dokumentu planistycznego. Informacja o miejscu i terminie dyskusji publicznej winna się znaleźć w ogłoszeniu i obwieszczeniu o wyłożeniu.
- 5) Dla złożenia uwag do wyłożonego projektu dokumentu planistycznego, jeżeli kwestionuje się jego ustalenia. Do dokumentów planistycznych można składać uwagi w trakcie wyłożenia i w dodatkowym okresie po jego zakończeniu, który w przypadku planów miejscowych nie może trwać krócej niż 14 dni, a w przypadku studiów 21 dni. Rozstrzygnięcia o nieuwzględnieniu uwag, (podobnie

jak wniosków wymienionych w pkt 2), na mocy art. 7 pizp, *nie podlegają zażaleniu do sądu administracyjnego*.

- 6) Dla składania wniosków i uwag w ramach strategicznej oceny oddziaływania na środowisko, dotyczącej sporządzanego dokumentu planistycznego, w okresach przewidzianych na ich składanie.
- 7) Dla wzywania gminy do usunięcia naruszenia prawa, w sprawach uchwalonych dokumentów planistycznych, które nie zostały usunięte z obrotu prawnego, jeżeli naruszenie prawa wiąże się z naruszeniem interesu prawnego wzywającej osoby, a w przypadku odrzucenia tego wezwania przez gminę, prawo skargi gminnych dokumentów planistycznych do sądu.

Poza możliwością wykorzystywania tych narzędzi warto przede wszystkim spotykać się z przedstawicielami urzędu gminy, aby wyjaśniać i przekonywać do wsparcia danego projektu górniczego, jak również podejmować działania skłaniające lokalną społeczność do popierania danego projektu. Nierzadko gotowość poniesienia kosztów sporządzenia potrzebnego inwestorowi dokumentu planistycznego i nawet drobnych przedsięwzięć dla lokalnej społeczności znacząco ułatwia i przyspiesza realizację projektu górniczego.

#### LITERATURA

- Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. ws. *wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego*, Dz.U.2003.164.1587.
- Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 28 kwietnia 2004 r. ws. *zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy*, Dz.U.2004.118.1233.
- SCHWARZ H., 2013, *Prawo geologiczne i górnicze komentarz praktyczny*, tom 1 (art. 1–103), wyd. 2, Wrocław.
- ŚLESZYŃSKI P., KOMORNICKI T., DERĘGOWSKA A., 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.
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o *samorządzie gminnym*, j.t. Dz.U.2015.1890.
- Ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o *zagospodarowaniu przestrzennym*, j.t. Dz.U.1999.15.139 ze zm.
- Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. *Prawo ochrony środowiska*, Dz.U.2013.12.32.
- Ustawa z dnia 23 marca 2003 r. o *planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, Dz.U.2012.647.
- Ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. *Prawo geologiczne i górnicze*, j.t. Dz.U.2015.196.
- Ustawa z dnia 24 kwietnia 2015 r. o *zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu*, Dz.U.2015.774
- Ustawa z dnia 9 października 2015 r. o *rewitalizacji*, Dz.U.2015.177.
- Ustawa z dnia 9 października 2015 r. o *związkach metropolitalnych*, Dz.U.2015.1890.
- WILAND M., 2015, *Postępowanie koncesyjne a dokumenty planowania przestrzennego*, Mining Science – Mineral Aggregates, Vol. 22 (1), Wrocław.
- WILAND M., 2015a, *Złoże kopaliny i ich wydobywanie a planowanie i zagospodarowanie przestrzenne*, Zeszyty Naukowe IGSMiE PAN, nr 91, Kraków.

## COMMUNAL SPATIAL PLANNING DOCUMENTS AND OPENCAST MINING

The findings of the local spatial development plans and studies of conditions and directions of spatial development of municipalities can significantly affect the ability and performance of mining projects.

To increase the chances of success of these projects worth at the time of initiation analyze the arrangements municipal planning documents, given the current case law, and then, if it will serve the projects, cooperate with the municipalities in their efforts to their necessary changes.

Keywords: *opencast mining, mining projects, local plans, studies of conditions, spatial development*