



Marek WILAND*

Nowe prawo geologiczne i górnicze a planowanie przestrzenne w gminach

Streszczenie: Artykuł omawia zmiany, wywołane wejściem w życie na początku 2012 r. nowej ustawy Prawo geologiczne i górnicze, w sferze łączącej planowanie przestrzenne w gminach i działalność górniczą, wskazując na dylematy wiążące się z interpretacją obecnego stanu prawnego. Na wstępie przedstawione są regulacje mające na celu ochronę udokumentowanych złóż kopalin oraz wód podziemnych. Następnie omówione jest zagadnienie interpretowania ustalonego w planach miejscowych przeznaczenia nieruchomości oraz ustalonego w studium gminy sposobu ich wykorzystywania, dla możliwości wydania koncesji wynikającej z omawianej ustawy. Zaprezentowano również regulacje przesądzające o możliwości sporządzania planów miejscowych dla terenów górniczych oraz specyfikę tej problematyki.

Słowa kluczowe: plany miejscowe, studia gmin, prawo geologiczne i górnicze

The new geological and mining law in the context of municipalities' urban planning

Abstract: This paper analyzes changes introduced by the new geological and mining law, which went into effect at the beginning of 2012, in regards to municipalities' urban planning and mining activity. It addresses problems which can occur when interpreting the current state of the law. The paper starts with examining regulations which are aimed at protecting recognized mineral and groundwater deposits. It then presents ways to interpret the use of real estate as dictated by zoning maps and municipality urban plans in order to obtain concessions resulting from this Act. This paper also covers regulations which allow for the creation of zoning maps for mining areas and describes their major concerns.

Key words: zoning map, urban planning, geological and mining law

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

Wprowadzenie

Ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. Prawo geologiczne i górnicze (Dz.U. Nr 163, poz. 981), zwana dalej „Pgg2011”, zmieniła nieco relacje pomiędzy sferą planowania przestrzennego a sferą działalności geologicznej i górniczej, regulowane poprzednio przez ustawę z dnia 4 lutego 1994 r. Prawo geologiczne i górnicze (Dz.U. z 2005 r. Nr 228, poz. 1947 z późn. zm.), zwaną dalej „Pgg1994”. Tę sferę planistyczną reprezentują głównie dwa dokumenty sporządzane przez gminy: miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, zwany dalej „planem miejscowym”, i studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, zwane dalej „studium gminy”. Pierwszy z tych dokumentów jest aktem prawa miejscowego, który sporządza się dla całego obszaru lub części gminy „w celu określenia polityki przestrzennej gminy, w tym lokalnych zasad zagospodarowania przestrzennego”. Drugi z tych dokumentów nie jest aktem prawa miejscowego, natomiast sporządza się go w granicach administracyjnych gminy „w celu ustalenia przeznaczenia terenów, w tym dla inwestycji celu publicznego, oraz określenia sposobów ich zagospodarowania i zabudowy”.

Fakt, że Pgg2011 weszło w życie stosunkowo niedawno, bo 1 stycznia 2012 roku, sprawia, że interpretacja jego zapisów może nastęrczać różne wątpliwości. Niektóre z wiążących się z nimi zagadnień przedstawiono poniżej.

1. Ochrona złóż w gminnych dokumentach planistycznych

Na mocy art. 95 ust. 1 Pgg2011 „udokumentowane złoża kopalin oraz udokumentowane wody podziemne, w granicach projektowanych stref ochronnych ujęć oraz obszarów ochronnych zbiorników wód podziemnych w celu ich ochrony ujawnia się w studiach uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin, miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego oraz planach zagospodarowania przestrzennego województwa”. To ujawnienie, w odniesieniu do studium gminy – zgodnie z ust. 2 tego artykułu – winno nastąpić w ciągu 2 lat „od dnia zatwierdzenia dokumentacji geologicznej przez właściwy organ administracji geologicznej”. W przypadku niedopełnienia określonego tym terminem obowiązku, na mocy art. 96 ust. 1 i 2 tej ustawy „wojewoda wprowadza obszar udokumentowanego złoża kopalin do studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy i wydaje w tej sprawie zarządzenie zastępcze”, obciążając kosztami odpowiednią gminę. Analogiczna regulacja, zamieszczona w art. 208 Pgg2011, dotyczy obszarów złóż kopalin, „dla których właściwy organ administracji geologicznej przyjął dokumentację geologiczną bez zastrzeżeń” przed 1 stycznia 2012 roku. Wówczas termin na ujawnienie przez gminy w studiach gmin tych złóż i wód podziemnych upływa 2 lata od tej daty.

Brak analogicznych restrykcji w odniesieniu do planów miejscowych wynika z faktu, że ustawodawca przesądził w ustawie z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2012 r., poz. 647, z późn. zm.) – zwanej dalej „upizp”, że sporządzanie planów miejscowych nie jest obligatoryjne, od czego zdarzają się w naszym prawodawstwie wyjątki, jak to było w odniesieniu do planów miejscowych dla terenów górniczych w Pgg1994. Natomiast w przypadku złóż na taką restrykcję dotychczas się nie zdecydowano. Przy czym, jeżeli dla danego obszaru plan miejscowy jest uchwalany, to nie może on naruszać ustaleń studium gminy.

Warto zasygnalizować, że występują różnice między wymienionymi regulacjami a zapisami Pgg1994. W art. 48 tej poprzedniej ustawy nakazywano uwzględniać w planach miejscowych „udokumentowane złoża kopalni oraz udokumentowane wody podziemne, w granicach projektowanych stref ochronnych ujęć oraz obszarów ochronnych zbiorników wód podziemnych”. Nie sprecyzowano jednak ani na czym to uwzględnienie ma polegać, ani nie określono żadnych rygorów terminowych. Przy czym kwestia uwzględnienia złóż w dokumentach planistycznych jest regulowana także innymi ustawami. Należy tu wskazać ustawę z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz.U. z 2008 r. Nr 25, poz. 150 z późn. zm.) – zwaną dalej „Poś”, w której regulacje te zamieszczone są przede wszystkim w art. 72 ust. 1, w którym określa się, że „w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin oraz miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego zapewnia się warunki utrzymania równowagi przyrodniczej i racjonalną gospodarkę zasobami środowiska, w szczególności przez: 1) ustalanie programów racjonalnego wykorzystania powierzchni ziemi, w tym na terenach eksploatacji złóż kopalni, i racjonalnego gospodarowania gruntami; 2) uwzględnianie obszarów występowania złóż kopalni oraz obecnych i przyszłych potrzeb eksploatacji tych złóż”. Również w upizp, znajdują się zapisy dotyczące udokumentowanych złóż kopalni. W art. 10 ust. 1 przesądza się, że w studium gminy uwzględnia się uwarunkowania wynikające w szczególności z „występowania udokumentowanych złóż kopalni oraz zasobów wód podziemnych”, a w ust. 2 tego przepisu, że w tym dokumencie określa się w szczególności „obszary oraz zasady ochrony środowiska i jego zasobów”. Z kolei w obligatoryjnych ustaleniach dla planu miejscowego, zawartych w art. 15 tej ustawy, nie wymienia się z nazwy udokumentowanych złóż kopalni, ale obowiązek ich uwzględnienia wynika choćby z zapisu o określaniu obowiązkowo granic i sposobów „zagospodarowania terenów lub obiektów podlegających ochronie, ustalonych na podstawie odrębnych przepisów”.

Komentując regulacje odnoszące się do ochrony złóż należy podkreślić, że ustawodawca wprowadził zapisy nakazujące racjonalną politykę złożem w procesie wydobywania kopalni. Poza Pgg2011 takie regulacje zostały zamieszczone w Poś, w tym w art. 125: „Złoża kopalni podlegają ochronie polegającej na racjonalnym gospodarowaniu ich zasobami oraz kompleksowym wykorzystaniu kopalni, w tym kopalni towarzyszących”. Nie przesądził jednak, jak mają być chronione udokumentowane złoża kopalni i wody podziemne, które mają być ujawnione w dokumentach planistycznych. W szczególności brak rozstrzygnięcia, czy mają to być obszary chronione przed zabudową, czy też nie. W tej sytuacji gmina, która zdecyduje się dla ochrony złoża wprowadzić zakaz zabudowy w planie miejscowym, musi się liczyć z groźbą konieczności wypłaty odszkodowań właścicielom nieruchomości objętych tym zakazem. Zatem na większości obszarów kraju nie ma co liczyć – w obecnym stanie prawnym – na rzeczywistą ochronę nieeksploatowanych jeszcze złóż, w szczególności tych, których ewentualna eksploatacja realizowana byłaby metodą odkrywkową.

2. Gminne dokumenty planistyczne w procesie uzyskiwania koncesji

W art. 7 ust. 1 Pgg2011 stwierdza się, że „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”. Natomiast w ust. 2 tego artykułu przesądza, że „w przypadku 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”. Do tych regulacji nawiązują następnie inne artykuły wiążące się z koncesjami. Nie wyjaśniają one jednak wielu wątpliwości, które pojawiają się przy stosowaniu art. 7 Pgg2011 (Stefanowicz 2011).

Jednym z podstawowych ustaleń planu miejscowego jest przeznaczenie, które obligatoryjnie określa się dla każdego terenu objętego planem. W przypadku kopaliny wydobywanych metodą odkrywkową sprawa wydaje się dosyć oczywista. Jeżeli teren został przeznaczony dla wydobywania kopaliny metodą odkrywkową, to podejmowanie i wykonywanie takiej działalności będzie zgodne z tym ustaleniami planu miejscowego. W konsekwencji odpowiedni wójt (burmistrz lub prezydent miasta) uzgodni projekt takiej koncesji na mocy art. 23 ust. 2 pkt 2 Pgg2011. Jeżeli jednak obszar, na którym ma być prowadzona działalność wydobywcza metodą odkrywkową, plan miejscowy przeznacza dla – przykładowo – terenów zabudowy mieszkaniowej, terenów rolniczych, czy lasów, to wówczas wydanie koncesji na prowadzenie takiej działalności wydobywczej nie jest możliwe lub postępowanie koncesyjne musi być poprzedzone zmianą planu miejscowego.

Inaczej jest, gdy wystąpienie o koncesję dotyczy wydobywania kopaliny metodą podziemną lub otworami wiertniczymi. Jak wiadomo obszar górniczy zgodnie z definicją ustawową jest przestrzenią „w granicach której przedsiębiorca jest uprawniony do wydobywania kopaliny”. Natomiast w takich przypadkach przestrzeń ta zwykle nie styka się z powierzchnią terenu. Podobnie będzie zresztą przy ubieganiu się o koncesję na podziemne bezzbiornikowe magazynowanie substancji czy podziemne składowanie odpadów. Zatem można przyjąć, że przeznaczenie określone dla powierzchni terenu w planie miejscowym nie będzie naruszane przez taką podziemną działalność górniczą. Co jednak, gdy trzeba wybudować szyb, bądź otwory wiertnicze i towarzyszące im instalacje, bez których nie można się dostać do podziemnej przestrzeni obszaru górniczego, aby rozpocząć i prowadzić działalność wydobywczą, bądź podziemne magazynowanie substancji, czy składowanie odpadów? Jeżeli te obiekty lub ich naziemne części będą zgodne w zakresie przeznaczenia z ustaleniami planu miejscowego, to wystąpi pozytywna przesłanka dla uzyskania wnioskowanej koncesji.

Inną okolicznością mogącą – choćby teoretycznie – wykluczyć możliwość wydania koncesji na wydobywanie kopaliny metodą podziemną może być sytuacja, w której przewidywane oddziaływanie działalności wydobywczej będzie w kolizji z przewidzianym w planie miejscowym przeznaczeniem. Mogłoby to dotyczyć przypadków, w których ustalono przeznaczenie dla obiektów, które z różnych względów nie mogą podlegać wstrząsom górniczym, przewidywanym w przypadku podjęcia działalności wydobywczej.

W przypadku braku planu miejscowego, zgodnie z art. 7 ust. 2 Pgg2011, należy w obszarze postulowanej działalności górniczej zbadać ustalony w studium gminy „sposób wykorzystania nieruchomości”. Problem w tym, że art. 10 upizp w ogóle nie posługuje się takim terminem. Uzupełnia to następna wątpliwość, czy chodzi o dotychczasowy sposób wykorzystania nieruchomości – co byłoby przedmiotem regulacji ust. 1 tego artykułu, czy o kierunek zmian w strukturze przestrzennej, co z kolei reguluje jego ust. 2. Do tego dochodzą dylematy podniesione przy omawianiu przeznaczenia określanego w planach miejscowych.

Warto w tym miejscu zasygnalizować, że brzmienie omawianego tu art. 7 Pgg2011 może wywołać problemy także przy podejmowaniu i wykonywaniu innych działalności określonych tą ustawą. W tym zakresie można wziąć pod uwagę działania polegające na poszukiwaniu i rozpoznawaniu złóż kopalin, w części w jakiej ta działalność wiąże się z zajmowaniem terenu. W przypadku ubiegania się o tego typu koncesje, nie może zostać wydana decyzja odmowna wójta (burmistrza, prezydenta miasta), bo te organa mają tylko prawo opiniować koncesję. Również, dzięki zmianie wprowadzonej przez art. 190 Pgg2011, prace polegające na poszukiwaniu i rozpoznawaniu określonych złóż kopalin mogą odbywać się (przez nie dłużej niż 10 lat) na obszarach rolnych i leśnych bez wymaganej (w innych przypadkach) zgody na zmianę przeznaczenia tych gruntów chronionych. Tym niemniej, jeżeli miejsce wybrane do prac terenowych nie jest przeznaczone dla prowadzenia działalności górniczej, to może to być przesłanką – na mocy omawianego art. 7 oraz art. 29 ust. 1 Pgg2011 – do odmowy udzielenia koncesji. Podobnie może być w przypadku obszarów nie objętych planami miejscowymi, na których sposób wykorzystywania nieruchomości wynikający ze studium gminy byłby naruszony przez tę działalność górniczą.

Analizując sprawność postępowań koncesyjnych w świetle przedstawionych wątpliwości i zastrzeżeń, bilans strat i korzyści wynikających z regulacji wprowadzonych przez Pgg2011, w stosunku do rozwiązań obowiązujących pod rządami Pgg1994, jest co najmniej niejednoznaczny. Poprzednio w art. 16 ust. 5 wymagane było również uzgodnienie z wójtem (burmistrzem, prezydentem miasta), które także następowało na podstawie planu miejscowego, a w przypadku jego braku – na podstawie studium gminy. Natomiast ustawodawca nie przesądzał co ma być kryterium tego uzgodnienia. Biorąc pod uwagę różnorodność zarówno uwarunkowań lokalnych, jak i sposobów zapisu w tych dokumentach, być może było to lepsze rozwiązanie.

3. Plany miejscowe dla terenów górniczych

3.1. Obligatoryjność i fakultatywność planów miejscowych dla terenów górniczych

Kwestię sporządzania planów miejscowych dla terenów górniczych w Pgg1994 regulował art. 53. Nakazywał on sporządzanie planów na tych terenach (Wiland 2004). Jeżeli jednak przewidywane szkodliwe wpływy na środowisko oceniano jako nieznaczne, rada gminy mogła podjąć uchwałę o odstąpieniu od sporządzania takiego planu. Niekiedy praktyka w zakresie podejmowania takich uchwał mogła budzić poważne zastrzeżenia, na co wskazują wyniki kontroli NIK (Usuwanie... 2012). W jednym z cytowanych przypadków „w gminie Marklowice, Rada Gminy odstąpiła, w oparciu o posiadane ekspertyzy potwierdzające nieznaczność oddziaływania eksploatacji na powierzchnię, od obowiązku sporządzenia mpzp¹ dla części terenów górniczych gminy”. Po czym, w trakcie kontroli NIK „w OUG w Rybniku ustalono, że obecnie wpływy eksploatacji górniczej na te tereny odpowiadały IV i V kategorii terenu górniczego”, co ograniczało możliwość przeznaczenia ich pod zabudowę”. Prawdopodobnie główną przesłanką przemawiającą za odstąpieniem od

¹ Planu miejscowego.

obowiązku sporządzania planów miejscowych dla terenów górniczych była chęć umożliwienia wydawania decyzji o warunkach zabudowy, co w warunkach obligatoryjności tego typu planu było wówczas niemożliwe.

Prawdopodobnie – wobec niewystarczającego pokrycia powierzchni naszego kraju planami miejscowymi, w Pgg2011 zdecydowano się zrezygnować z obligatoryjności planów miejscowych dla terenów górniczych, chociaż akurat na obszarach typowych górniczych województw procent pokrycia planami miejscowymi wyraźnie przekracza, według danych na koniec 2010 r., średnią krajową wynoszącą 26,4%: dolnośląskie – 52,8%, małopolskie – 61,6%, śląskie – 61,9% (Analiza..., 2012). Zgodnie z art. 104 ust. 2 „jeżeli w wyniku zamierzonej działalności określonej w koncesji przewiduje się istotne skutki dla środowiska, dla terenu górniczego bądź jego fragmentu można sporządzić miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego”.

Pełny koszt sporządzania projektów planów miejscowych dla terenów górniczych zarówno ustawa Pgg1994 jak i Pgg2011 przenosi na przedsiębiorcę górniczego, przy czym w Pgg1994 udział przedsiębiorcy w finansowaniu takich planów miejscowych zmniejszono do 50%, w przypadku planów miejscowych obejmujących tereny górnicze „przedsiębiorcy, który w dniu wejścia w życie ustawy wydobywa kopalinę ze złoża”, czyli w 1994 roku.

3.2. Ustalenia planów miejscowych wiążące się z oddziaływaniami górniczymi

W Pgg1994 kwestia niepożądanych konsekwencji działalności górniczej uwzględniona została – w art. 6 pkt 9 – w pojęciu „teren górniczy”, zdefiniowanym jako „przestrzeń objęta przewidywanymi szkodliwymi wpływami robót górniczych zakładu górniczego”. Podobne terminy użyte zostały także w art. 53 ust. 6, w którym przesądzono – jak już wspomniano – że „jeżeli przewidywane szkodliwe wpływy na środowisko będą nieznaczne, rada gminy może podjąć uchwałę o odstąpieniu od sporządzenia planu” dla terenu górniczego. Z kolei ustalając w art. 54 ust. 1 pkt 1 wymagania w odniesieniu do projektu zagospodarowania złoża, Pgg1994 nakazywała określanie w tym projekcie „technologii eksploatacji, zapewniającej ograniczenie ujemnych jej wpływów na środowisko”, a za jeden z celów sporządzenia planu miejscowego dla terenu górniczego uznawała – w art. 53 ust. 2 pkt 3 – ochronę „środowiska, w tym obiektów budowlanych”.

W przywołanym art. 53 Pgg1994 tryb sporządzania planu miejscowego dla terenu górniczego określał ust. 1, który odwoływał się do odrębnych przepisów, czyli od 2003 roku, przede wszystkim do upizp. Natomiast kolejne ustępy 2 i 3 w art. 53 Pgg1994, ustalały specyficzną dla takiego planu miejscowego problematykę, która winna uzupełniać wymagania ustalone przede wszystkim w art. 15 upizp. Jeżeli jednak dyspozycja zawarta w art. 53 ust. 3 Pgg1994, umożliwiająca określanie obiektów lub obszarów, „dla których wyznacza się filar ochronny, w granicach którego, ze względu na ochronę oznaczonych dóbr, wydobywanie kopalin nie może być prowadzone albo może być dozwolone tylko w sposób zapewniający ochronę tych dóbr” dobrze jest skojarzona z regulacjami upizp, a w szczególności z jej art. 10 ust. 2 pkt 12, to z interpretacją art. 53 ust. 2 można było mieć znacznie więcej problemów. Ten przepis określał bowiem przede wszystkim cel planu miejscowego dla terenu górniczego, a w znacznie mniejszym stopniu jego zakres.

Jak wiadomo stwierdza się w nim, że ten plan „powinien zapewniać integrację wszelkich działań podejmowanych w granicach terenu górniczego w celu:

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

Do tego dochodzą bardzo poważne problemy merytoryczne, na które zwrócono uwagę w obszernym Komentarzu do Pgg1994: „jednym z kluczowych problemów, jakie stanęły przed ustawodawcą, było określenie zarówno zasad ochrony złóż przed zagospodarowaniem ich (bądź znajdujących się w ich otoczeniu innych elementów środowiska) w sposób wykluczający (utrudniający) późniejszą eksploatację tych złóż, jak i ochrony środowiska (zwłaszcza nieruchomości gruntowych) przed wpływami eksploatacji górniczej. Jest poza sporem, że wymagania w zakresie ochrony złóż kopalin oraz nieruchomości gruntowych w znacznej mierze kolidują ze sobą. Wykorzystywanie (ochrona) jednych elementów środowiska może wykluczać (ograniczać) wykorzystywanie (ochronę) pozostałych (zob. art. 5 pr.o.ś.²wedle którego „ochrona jednego lub kilku elementów przyrodniczych powinna być realizowana z uwzględnieniem ochrony pozostałych elementów”). W odniesieniu do zagadnień regulowanych prawem geologicznym i górniczym problem ten nabiera szczególnego znaczenia. W przeważającej mierze chodzi tu bowiem o rozstrzygnięcia dotyczące nieodnawialnych zasobów środowiska (złóż kopalin). Jest poza sporem, że wykorzystywanie tych ostatnich może następować wyłącznie w miejscach ich występowania, a w konsekwencji przeznaczenie złoża kopaliny do eksploatacji pociąga za sobą konsekwencje w zakresie oddziaływania na pozostałe elementy środowiska, w tym nieruchomości. Określenie instrumentów rozstrzygania tych kolizji jest jednym z trudniejszych problemów prawa ochrony środowiska. Nie sposób nie dostrzec, że mechanizmy te nie są jednolite. Co prawda decydujące znaczenie w tym zakresie należy przyznać przeważnie rozwiązaniom opartym na systemie zagospodarowania przestrzennego, jednak przepisy szczegółowe niekiedy odbiegają od tej reguły” (Lipiński, Mikosz 2003). Odnosząc się natomiast do warunków realizacji zabudowy stwierdza się w tym Komentarzu, że „ewentualne ograniczenia w zakresie takiej zabudowy, w tym nakaz stosowania rozwiązań konstrukcyjnych dostosowanych do istniejących bądź spodziewanych wpływów ruchu zakładu górniczego, powinny zatem wynikać z miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.”

Zapisy określające zasady sporządzania planów miejscowych dla terenów górniczych zamieszczone w art. 104 Pgg2011, nieco odbiegają od brzmienia art. 53 Pgg1994. W zakresie omawianej tu problematyki rozbudowano regulacje odnoszące się do skutków prowadzonej działalności górniczej. Obecnie umieszczone są one w ust. 2–5, w brzmieniu:

- „2. Jeżeli w wyniku zamierzonej działalności określonej w koncesji przewiduje się istotne skutki dla środowiska, dla terenu górniczego bądź jego fragmentu można sporządzić miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, na podstawie przepisów o zagospodarowaniu przestrzennym.
3. Przewidywane dla środowiska skutki działalności określonej w koncesji określa się w opracowaniu ekofizjograficznym sporządzanym na potrzeby studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, a także na podstawie projektu zagospodarowania złoża.

² Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz.U. z 2008 r. Nr 25, poz. 150 z późn. zm.).

4. Plan, o którym mowa w ust. 2, niezależnie od wymagań określonych odrębnymi przepisami, powinien 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.
5. Plan, o którym mowa w ust. 2, 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 należyłą ochronę tych obiektów lub obszarów,
 - 2) obszary wyłączone z zabudowy bądź takie, w granicach których zabudowa jest dozwolona tylko po spełnieniu odpowiednich wymagań; koszt spełnienia tych wymagań ponosi przedsiębiorca.”

W zacytowanym powyżej ustępie 2 zmieniono – o czym już wspomniano – ustaloną w Pgg1994 obligatoryjność sporządzania planów miejscowych dla terenów górniczych (w odniesieniu do której dopuszczano odstępstwa, jeżeli „przewidywane szkodliwe wpływy na środowisko będą nieznaczne”), na fakultatywność sporządzania takich planów. Przy czym ta fakultatywność została ograniczona do przypadków, w których „przewiduje się istotne skutki dla środowiska”. Zatem choć w różny sposób, to skala oddziaływań górniczych w tych dwóch kolejnych przepisach stała się kryterium rozstrzygającym o konieczności lub możliwości sporządzenia planu miejscowego dla terenu górniczego.

W kolejnym ustępie 3 ustawodawca przesądził, że „przewidywane dla środowiska skutki działalności określonej w koncesji określa się w opracowaniu ekofizjograficznym (...), a także na podstawie projektu zagospodarowania złoża”. Daje to możliwość skorzystania z bardziej aktualnej prognozy oddziaływań górniczych zawartej w jednym z wymienionych opracowań. Z drugiej strony nie powinno się wprowadzać do dokumentów planistycznych regulacji dotyczących przewidywanych „dla środowiska skutków działalności określonej w koncesji”, jeżeli nie wynikają one co najmniej z jednego z tych dwóch rodzajów opracowań. W przypadku zatem „zestarzenia się” zapisów projektu zagospodarowania złoża w zakresie ww. oddziaływań górniczych (czyli np. w sytuacji gdy opracowana zostanie nowa ich prognoza), należy posłużyć się odpowiednio aktualnym opracowaniem ekofizjograficznym. Informacje o przewidywanych skutkach prowadzonej działalności górniczej do uwzględnienia w opracowaniach ekofizjograficznych, poza projektem zagospodarowania złoża, mogą w szczególności pochodzić z planów ruchu zakładu górniczego³ lub z dokumentacji hydrogeologicznej⁴.

Ustęp 4 rozpatrywanego art. 104 Pgg2011 odróżnia od ustępu 2 z art. 53 Pgg1994 tylko wstawka w zdaniu wprowadzającym, podkreślająca, że plan miejscowy dla terenu górniczego musi, niezależnie od przesądzeń Pgg2011, spełniać wymagania określone innymi przepisami, w tym – co wydaje się oczywiste – przepisami w zakresie planowania i zagospodarowania przestrzennego. Pozostają jednocześnie wątpliwości interpretacji odnośnie zakresu ustaleń tego planu, zasygnalizowane przy omawianiu art. 53 Pgg1994, które dotyczą

³ Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 16 lutego 2012 r. w sprawie ruchu zakładów górniczych (Dz.U. z dnia 4 kwietnia 2012 r., poz. 372).

⁴ Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 23 grudnia 2011 r. w sprawie dokumentacji hydrogeologicznej i dokumentacji geologiczno-inżynierskiej (Dz.U. Nr 291, poz. 1714).

między innymi zakresu i sposobu określania ustaleń dotyczących przewidywanych oddziaływań górniczych.

Analiza szeregu planów miejscowych dla terenów górniczych wskazuje, że w wielu z nich zapisy wiążące się z oddziaływaniami górniczymi są w nich formułowane – w świetle orzeczenia sądów administracyjnych – w sposób niezgodny z prawem. Przejawia się to przykładowo w przypisywaniu przedsiębiorcy górnictwu uprawnień, których plan miejscowy nie ma prawa nadać, czy wprowadzanie innych regulacji dotyczących problematyki górniczej, ale wykraczających poza sferę rozstrzygnięć planu miejscowego (Wiland 2012). Występowanie takich regulacji może skutkować stwierdzeniem przez sądy administracyjne o nieważności planu miejscowego.

Następny ustęp 5 określa dwa zakresy regulacji, które plan miejscowy dla terenu górniczego może w szczególności określać. W ramach pierwszego rozszerza nieco ograniczenia, które może ten plan wprowadzać poprzez określanie obiektów i obszarów, dla których wyznacza się filary ochronne, odnosząc te restrykcje nie tylko do wydobywania kopaliny, ale do całego ruchu zakładu górniczego. Wskazanie konieczności wyznaczenia filaru ochronnego ma ścisły związek z przewidywanymi oddziaływaniami górniczymi, gdyż dokonywane jest dla ochrony określonych obiektów i obszarów. To w oczywisty sposób ogranicza – ale w zgodzie z prawem – uprawnienia przedsiębiorcy górniczego wykonującego działalność na mocy koncesji.

Drugi zakres regulacji odnosi się do ograniczeń w zakresie zabudowy i zagospodarowania powierzchni ziemi w zasięgu terenu górniczego. Zakaz zabudowy mógł być już wcześniej wprowadzany w planach miejscowych na mocy art. 15 ust. 2 pkt 9 upizp, a regulacje dotyczące sposobów zagospodarowania w zasięgu terenu górniczego na mocy pkt 7 w tym ustępie. Jednakże redakcja obecnego zapisu art. 104 ust. 5 pkt 2 Pgg2011 jednoznacznie ustala, że koszty spełnienia odpowiednich wymagań, stawianych zabudowie w planie miejscowym dla terenu górniczego ponosi przedsiębiorca górnicy.

Warto tu podkreślić, że powyższa regulacja jest jedynie bardziej klarowną wersją regulacji obowiązujących pod rządami Pgg1994, na co wskazuje Komentarz do tej (wcześniejszej) ustawy. Odnosząc się do ustaleń art. 53 ust. 2 Pgg1994 stwierdza on, że podstawowym zadaniem planu miejscowego dla terenu górniczego jest „integracja wszelkich działań podejmowanych w granicach terenu górniczego, m.in. w celu wykonania uprawnień określonych w koncesji. Nie może on zatem (z wyjątkiem sytuacji przewidzianej w art. 53 ust. 3 pr.g.g.⁵) wprowadzać rozwiązań uniemożliwiających wykonywanie działalności określonej koncesją. Użyte w ust. 2 określenie „integracja” zakłada natomiast możliwość wprowadzenia dwukierunkowych ograniczeń:

- albo zakres uprawnień przysługujących właścicielowi nieruchomości gruntowej zostanie ukształtowany w sposób powodujący ograniczenia w zakresie wykorzystywania dóbr znajdujących się w obrębie terenu górniczego (np. w postaci zakazu zabudowy nieruchomości bądź innych jej ograniczeń, chociażby w postaci konieczności zastosowania wzmocnień konstrukcyjnych zmierzających do zapobieżenia szkodzie, ustalenia tzw. kategorii przydatności terenu do zabudowy itd.; zob. w tej kwestii zwłaszcza rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r.

⁵ Pgg 1994.

w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, Dz.U. Nr 75, poz. 690)⁶;

- albo wymagania w zakresie ochrony środowiska w granicach terenu górniczego (np. związane z utrzymaniem dotychczasowego przeznaczenia nieruchomości gruntowych) spowodują ograniczenia uprawnień przedsiębiorcy (np. przez konieczność prowadzenia eksploatacji górniczej w sposób, który nie doprowadzi do przekroczenia określonych wielkości wpływów na nieruchomości gruntowe) związanych z istnieniem filara ochronnego.

W obecnym stanie prawnym wymagania te można traktować jako uściślenie rozwiązań przewidzianych przez art. 15 u.z.p.⁷. Są one jednocześnie wyrazem konstytucyjnej zasady zrównoważonego rozwoju (art. 5 Konstytucji⁸, art. 3 pkt 50 pr.o.ś.⁹). Warto natomiast zwrócić uwagę, że skutki co najmniej zbliżone do stanowiących konsekwencję ustanowienia w ten sposób filara ochronnego mogą zarówno wynikać z „warunków koncesyjnych” dotyczących bezpieczeństwa powszechnego i ochrony środowiska (...), jak i zostać wprowadzone decyzją zatwierdzającą plan ruchu zakładu górniczego” (Lipiński, Mikosz 2003).

Warto w tym miejscu podzielić się jeszcze jedną, nieco ogólniejszą, refleksją. Podniesiona w powyższym komentarzu kwestia integracji „wszelkich działań podejmowanych w granicach terenu górniczego”, powiązana z zasadą określoną w art. 1 ust. 1 upizp¹⁰, w zestawieniu z narastającym chaosem przestrzennym w naszym kraju, ujawnia skalę dysfunkcyjności obecnych regulacji prawnych. Wyznaczone dotychczas tereny pod mieszkalnictwo w planach miejscowych (obejmujących – jak już wspomniano – tylko 26,4% powierzchni Polski) umożliwiają przyjęcie nowych 80 milionów mieszkańców, a w studiach gmin aż 250 milionów (Kościński 2012). Jest to efektem prowadzonej od lat spekulacyjnej polityki przestrzennej w naszym kraju. W konsekwencji – biorąc pod uwagę rozbudzone tą polityką oczekiwania właścicieli gruntów rolnych – bardzo trudno ograniczać także na terenach występowania silnych oddziaływań górniczych (jak również cennych, ale jeszcze nie eksploatowanych złóż), rozlewanie się zabudowy, pociągające za sobą konieczność wydłużania sieci obsługujących tę zabudowę, które również podlegają tym oddziaływanom.

⁶ Z późn. zm.

⁷ Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 1999 r. Nr 15, poz. 139 z późn. zm).

⁸ „Rzeczpospolita Polska strzeże niepodległości i nienaruszalności swojego terytorium, zapewnia wolność i prawa człowieka i obywatela oraz bezpieczeństwo obywateli, strzeże dziedzictwa narodowego oraz zapewnia ochronę środowiska, kierując się zasadą zrównoważonego rozwoju”.

⁹ „Ileokroć w ustawie jest mowa o: (...) zrównoważonym rozwoju – rozumie się przez to taki rozwój społeczno-gospodarczy, w którym następuje proces integrowania działań politycznych, gospodarczych i społecznych, z zachowaniem równowagi przyrodniczej oraz trwałości podstawowych procesów przyrodniczych, w celu zagwarantowania możliwości zaspokajania podstawowych potrzeb poszczególnych społeczności lub obywateli zarówno współczesnego pokolenia, jak i przyszłych pokoleń.” – Art. 3. pkt 50 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz.U. z 2008 r. Nr 25, poz. 150 z późn. zm.).

¹⁰ Art. 1.1. Ustawa określa: 1) zasady kształtowania polityki przestrzennej przez jednostki samorządu terytorialnego i organy administracji rządowej, 2) zakres i sposoby postępowania w sprawach przeznaczania terenów na określone cele oraz ustalania zasad ich zagospodarowania i zabudowy.

Literatura

- Analiza stanu i uwarunkowań prac planistycznych w gminach na koniec 2010 roku. Skrót opracowania wykonanego dla Departamentu Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa Ministerstwa Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej. Koordynacja P. Śleszyński. Warszawa. PAN IGiPZ, 2012.
- Koziński J., 2012 – Doktryna swobody budowlanej, aspekty ekonomiczne i urbanistyczne. [W:] Problemy planistyczne Wiosna 2012. ZOIU 1/12. Wrocław, s. 5–24.
- Lipiński A., Mikosz R., 2003 – Komentarz do ustawy prawo geologiczne i górnicze. Wydanie II. ABC (stan prawny na: 2003.05.30).
- Stefanowicz J. A., 2011 – Koncesje i użytkowanie górnicze w nowym prawie geologicznym i górniczym. Zeszyty Naukowe Instytutu Gospodarki Surowcami Mineralnymi i Energią PAN Kraków, Nr 81, s. 5–29.
- Usuwanie przez przedsiębiorców górniczych szkód wywołanych ruchem zakładu górniczego (informacja o wynikach kontroli). 2012, NIK Warszawa.
- Wiland M., 2004 – Planowanie miejscowe na terenach górniczych i w uzdrowiskach. [W:] Otoczenie prawne planów miejscowych. Wiosenne seminaria szkoleniowe. Zeszyt nr ZOIU 1/04. Wrocław, s. 5–24.
- Wiland M., 2012 – Zapisy planów miejscowych i studiów gmin wiążące się z oddziaływaniami górniczymi w LGOM. [W:] Wpływy dynamiczne wywołane działalnością górniczą na obiekty budowlane na powierzchni terenu górniczego oraz ich prezentacja w dokumentach planistycznych. Lubin, s. 5–25.

Akty prawne

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 4 lutego 1994 r. Prawo geologiczne i górnicze (Dz.U. z 2005 r. Nr 228, poz. 1947 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. Prawo geologiczne i górnicze (Dz.U. Nr 163, poz. 981).
- Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz.U. z 2008 r. Nr 25, poz. 150 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2012 r., poz. 647 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 1999 r. Nr 15, poz. 139 z późn. zm.).
- Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz.U. Nr 75, poz. 690).
- Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 23 grudnia 2011 r. w sprawie dokumentacji hydrogeologicznej i dokumentacji geologiczno-inżynierskiej (Dz.U. Nr 291, poz. 1714).
- Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 16 lutego 2012 r. w sprawie ruchu zakładów górniczych (Dz.U. z dnia 4 kwietnia 2012 r., poz. 3720).

