

ROLA I ZNACZENIE DOKUMENTACJI GEOLOGICZNEJ ZŁOŻA W OCHRONIE ZŁÓŻ KOPALIN

THE ROLE AND SIGNIFICANCE OF THE MINERAL DEPOSIT GEOLOGICAL DOCUMENTATION IN THE MINERAL DEPOSITS SAFEGUARDING

Magdalena Piątkowska, Piotr Perkowski – Ministerstwo Klimatu i Środowiska, Warszawa

W artykule opisano proces ujawniania udokumentowanych złóż kopalin w aktach planowania przestrzennego, omówiono kompetencje organów administracji geologicznej w ramach współdziałania w procesie kształtowania ładu przestrzennego oraz kompetencje wojewody w zakresie ochrony złóż kopalin. Ponadto przedstawiono kluczowe orzeczenia sądów administracyjnych, które stanowią ważne uzupełnienie obowiązujących przepisów prawa w zakresie ochrony złóż kopalin. Stanowią one punkt wyjścia do udzielenia odpowiedzi na pytania: jak treść dokumentacji geologicznej złoża wpływa na zapisy aktów planowania przestrzennego oraz na co warto zwrócić uwagę przy opracowywaniu rozdziału dotyczącego ochrony złóż kopalin w dokumentacji geologicznej złoża. Odpowiedzi na te pytania zyskują szczególnego znaczenia w kontekście projektowanych zmian przepisów prawa, dotyczy to zarówno nowelizacji ustawy – Prawo geologiczne i górnicze (P.g.g. UD 280), jak również ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (u.p.z.p. UD 369). Natomiast niezależnie od tego, czy projektowane zmiany wejdą w życie, właściwe opracowanie rozdziału dotyczącego ochrony złóż kopalin w dokumentacji geologicznej, zwiększa szansę na zabezpieczenie złoża kopaliny i jego przyszłą eksploatację.

Słowa kluczowe: złoża kopalin, dokumentowanie złóż, dokumentacja geologiczna, ochrona złóż kopalin, planowanie i zagospodarowanie przestrzenne

The article describes the process of disclosing documented mineral deposits in spatial planning acts, addresses the competencies of geological administration bodies in the framework of cooperation in the process of shaping spatial order, as well as clarifies the competencies of the voivode with respect to the protection of mineral deposits. In addition, pivotal administrative court rulings are presented, which are a significant supplement to the existing laws on the mineral deposits safeguarding. They constitute a launching ground for providing answers to the following questions: how the content of the geological documentation of the mineral deposit affects the provisions of spatial planning acts, and what to consider when developing a chapter on the mineral deposits safeguarding in the geological documentation of a mineral deposit. The answers to these questions become particularly important in the context of the proposed modifications to the law, this applies both to the amendments to the Law - Geological and Mining Law (P.g.g. UD 280), as well as to the Law on Spatial Planning and Development (u.p.z.p. UD 369). On the other hand, regardless of whether the proposed amendments come into force, the proper elaboration of the chapter on the mineral deposits safeguarding in the geological documentation enhances the chances of securing the mineral deposit and its future exploitation.

Keywords: mineral deposit, documenting deposits, geological documentation, mineral deposits safeguarding, spatial planning and development

Wprowadzenie

Dokumentacja geologiczna złoża kopaliny dla geologa stanowi przede wszystkim efekt przeprowadzonych prac geologicznych, w niej wyznaczane są granice złoża kopaliny, jego zasoby geologiczne, warunki występowania oraz możliwości wydobywania kopaliny ze złoża. Warto jednak pamiętać, że z chwilą zatwierdzenia dokumentacji geologicznej złoża staje się ona bardzo ważnym dokumentem dla ochrony złóż kopalin. Zapisy zawarte w dokumentacji geologicznej mogą odegrać kluczową rolę w procesie planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz zdecydować o tym, czy w przyszłości możliwa będzie eksploatacja udokumentowanego złoża kopaliny.

Przepisy prawa regulujące ochronę złóż kopalin występują w wielu aktach prawnych, nie są powszechnie znane, często mają charakter ogólny, przez co utrudniona jest ich wykładnia. Celem niniejszej publikacji jest omówienie systemu ochrony złóż kopalin obowiązującego w Polsce, w tym wskazanie na praktykę, linię orzeczniczą i kierunek proponowanych zmian. Dzięki większej świadomości znaczenia dokumentacji geologicznej możliwe będzie zapewnienie skuteczniejszej ochrony złóż kopalin, między innymi poprzez dostarczenie organom publicznym ważnych informacji, niezbędnych w prowadzonych przez nie postępowaniach administracyjnych.

Ochrona złóż kopalin w polskim prawodawstwie

Ochrona złóż kopalin w Polsce, podobnie jak na całym świecie jest realizowana przede wszystkim w procesie planowania i zagospodarowania przestrzennego. Na system ochrony złóż składają się:

- 1) normy prawne o charakterze ogólnym zawarte w ustawach: z dnia 27 kwietnia 2001 r. - *Prawo ochrony środowiska*¹ („P.o.ś.”), z dnia 27 marca 2003 r. *o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*² („u.p.z.p.”) oraz z dnia 9 czerwca 2011 r. – *Prawo geologiczne i górnicze*³ („P.g.g.”),
- 2) obowiązki nałożone na organy administracji publicznej, związane z ujawnieniem udokumentowanych złóż kopalin w aktach planowania przestrzennego,
- 3) proces współdziałania organów administracji geologicznej w procesie planowania i zagospodarowania przestrzennego,
- 4) kompetencje nadzorcze przysługujące organom administracji rządowej oraz sądom administracyjnym,
- 5) przepisy prawa materialnego, w tym regulujące treść dokumentacji geologicznej złóż kopalin.

Złóża kopalin podlegają ochronie polegającej na racjonalnym gospodarowaniu ich zasobami oraz kompleksowym wykorzystaniu kopalin. Przywołany art. 125 P.o.ś. - pomimo dość ogólnego charakteru - stanowi kluczowy przepis wykorzystywany podczas wykładni przepisów regulujących ochronę złóż, o czym świadczy okoliczność wielokrotnego powoływania się nań w orzecznictwie administracyjnym i sądowym. Ta ogólna norma znajduje rozwinięcie w art. 72 ust. 1 pkt 1 i 2 P.o.ś., który nakazuje, aby w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin („studium”) oraz miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego („plany miejscowe”) zapewnić warunki utrzymania równowagi przyrodniczej i racjonalną gospodarkę zasobami środowiska, w szczególności przez ustalanie programów racjonalnego wykorzystania powierzchni ziemi, w tym na terenach eksploatacji złóż kopalin, i racjonalnego gospodarowania gruntami oraz uwzględnianie obszarów występowania złóż kopalin oraz obecnych i przyszłych potrzeb eksploatacji tych złóż.

Następnie w ustawie *o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* wskazano, że w studium uwzględnia się uwarunkowania wynikające z występowania udokumentowanych złóż kopalin (art. 10 ust. 1 pkt 11 u.p.z.p.), a w planie miejscowym określa się obowiązkowo granice i sposoby zagospodarowania terenów lub obiektów podlegających ochronie na podstawie odrębnych przepisów (art. 15 ust. 2 pkt 7 u.p.z.p.). Należy podkreślić, że terenem podlegającym ochronie, który powinien zostać opisany i uwzględniony w planie miejscowym, jest teren występowania udokumentowanego złoża kopaliny. Zgodnie bowiem z art. 95 ust. 1 P.g.g. udokumentowane złoża kopalin, w celu ich ochrony, ujawnia się w studiach, planach miejscowych oraz planach zagospodarowania przestrzennego województwa („plany wojewódzkie”). Obowiązujące przepisy prawa, w odróżnieniu od art. 48 ustawy z dnia 4 lutego 1994 r. – *Prawo geologiczne i górnicze*⁴, wprost przewidują cel ujawnienia złóż kopalin, zaś niezastosowanie się do wymogów

w tym zakresie może skutkować nieważnością uchwał organów gminy. Tak stało się w przypadku uchwały Rady Gminy w Lubowidzu z dnia 20 marca 2018 r. w sprawie uchwalenia planu miejscowego dla części gminy. 19 kwietnia 2018 r. Wojewoda Mazowiecki wydał rozstrzygnięcie nadzorcze nr WNP-I.4131.38.2018.MO⁵, w którym stwierdził nieważność ww. uchwały, ponieważ w planie miejscowym nie określono granic i sposobów zagospodarowania terenu podlegającego ochronie, jakim jest teren udokumentowanego złoża kruszywa naturalnego „Zieluń” KN 7625. Wojewoda w rozstrzygnięciu nadzorczym przywołał negatywną opinię organu administracji geologicznej, w której wskazano nieprawidłowości w zakresie ujawnienia udokumentowanych złóż kopalin.

Zatem pierwsza wskazówka – udokumentowane złożo kopaliny stanowi teren podlegający ochronie, który powinien zostać ujawniony i opisany w planie miejscowym wraz ze wskazaniem granic oraz sposobu zagospodarowania tego terenu, który uwzględni obecne i przyszłe potrzeby eksploatacji, a jeżeli część lub całość terenu powinna zostać wyłączona z zabudowy, powinno to zostać wprost wpisane w treści dokumentacji geologicznej złoża kopaliny. Nie oznacza to bynajmniej obowiązku natychmiastowego wprowadzenia możliwości prowadzenia działalności górniczej, zagadnienie to zostanie rozwinięte w dalszej części artykułu.

Właściwy organ administracji geologicznej przesyła kopię decyzji zatwierdzającej dokumentację geologiczną złoża m.in. organom wykonawczym gmin, których dotyczy dokumentacja geologiczna oraz właściwym wojewodom (na podstawie art. 94 ust. 1 pkt. 1 i 5 P.g.g.). Powzięcie informacji o udokumentowaniu złoża kopaliny na terenie gminy stanowi początek terminu na ujawnienie go w studium, termin ten wynosi 6 miesięcy dla złóż węglowodorów oraz 2 lata dla złóż pozostałych. W przypadku, gdy na terenie, na którym udokumentowano złożo kopaliny, obowiązują plany miejscowe, powinny one zostać dostosowane do treści studium, ustawodawca nie określił jednak terminu, w jakim gmina powinna spełnić ten obowiązek. Niestety grozi to możliwością zabudowy terenów znajdujących się ponad złożem, jeżeli dotychczasowe plany miejscowe dopuszczały taki sposób zagospodarowania terenu.

Organy gminy mają prawo do nieodpłatnego korzystania z informacji geologicznej zgromadzonej w archiwach geologicznych prowadzonych przez państwową służbę geologiczną oraz organy administracji geologicznej, w szczególności mogą im zostać udostępnione dokumentacje geologiczne, co wynika z art. 98 ust. 1 i 4 P.g.g. Ponadto państwowa służba geologiczna prowadzi bazy danych, w tym System Gospodarki i Ochrony Bogactw Mineralnych („MIDAS”), który zawiera ogólnodostępne i bezpłatne informacje dotyczące udokumentowanych złóż kopalin. Zostały one w 2012 r. zgłoszone do ewidencji zbiorów oraz usług danych przestrzennych objętych Infrastrukturą Informacji Przestrzennych („IIP”) oraz uzyskały w bazie IIP nr PL.ZIPGL.326. Informacje zamieszczane w MIDAS pochodzą z zatwierdzonych dokumentacji geologicznych złóż kopalin oraz dodatków do przedmiotowych dokumentacji. Należy jednak podkreślić, że system ten chętnie wykorzystywany przez organy i przedsiębiorców nie ma charakteru rejestru urzędowego, zatem formalną podstawą ujawnienia udokumentowanego złoża kopaliny pozostaje zatwierdzona dokumentacja geologiczna/dodatek do dokumentacji geologicznej złoża kopaliny.

Należy podkreślić, że dysponowanie przez gminę zespo-

1 t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 2556, ze zm.

2 t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 503, ze zm.

3 t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 633

4 t.j. Dz.U. z 2005 r. Nr 228, poz. 1947, ze zm. Akt utracił moc 31.12.2011 r.

5 Dz.Urz. Woj. Mazowieckiego z 2018 r. poz. 4617

łem uprawnień określanych jako władztwo planistyczne (art. 3 u.p.z.p.) nie oznacza, że może je wykonywać dowolnie, a jej samodzielność jest nieograniczona. Każdorazowo planowanie przestrzenne wymaga wyważenia interesów – publicznego, w tym społeczności lokalnych oraz indywidualnego. W kontekście interesu indywidualnego należy zauważyć, że w art. 6 ust. 1 u.p.z.p. wprowadzono ograniczenie sposobu wykonywania prawa własności nieruchomości, wskazując, że sposób ten kształtują ustalenia planu miejscowego wraz z innymi przepisami. Takie przepisy znajdziemy m.in. w P.o.ś i P.g.g. Dodatkowo zaś granicę prawa do zagospodarowania nieruchomości wyznaczają: chroniony prawem interes publiczny oraz interes osób trzecich. Dopełnieniem tego systemu jest kontrola prawidłowości sporządzania aktów planowania przestrzennego realizowana przez wojewodę oraz sądy administracyjne.

Kompetencje wojewody w obszarze ochrony złóż kopalin

W przypadku, gdy gmina nie dopełni obowiązku ujawnienia w studium udokumentowanego złoża kopaliny w terminie 6 miesięcy (węglowodory) lub 2 lat (pozostałe złoża kopalin), wojewoda wprowadza je do studium, wydając zarządzenie zastępcze na podstawie art. 96 ust. 1 P.g.g. Zmiana studium sporządzona w tym trybie wywołuje skutki prawne takie jak studium, ponadto gmina ponosi koszty zmiany studium dokonanej przez wojewodę. W przypadku węglowodorów ustawodawca zobowiązał wojewodę do wydania zarządzenia zastępczego w terminie 6 miesięcy - pod rygorem wymierzenia mu kary pieniężnej w wysokości 1 000 zł za każdy dzień zwłoki (art. 96 ust. 1 pkt. 2 i ust. 4 P.g.g.). Kara ta jest wymierzana przez organ wyższego stopnia w drodze postanowienia. Gminie przysługuje prawo do złożenia skargi na zarządzenie zastępcze, w tej sprawie sąd administracyjny powinien wyznaczyć rozprawę w terminie 30 dni od dnia jej wypłynięcia do sądu.

Wojewoda powinien podjąć działania nie tylko w przypadku bezczynności organów gminy, lecz również wówczas, gdy zapisy uchwalonego studium albo planu miejscowego naruszają obowiązek ochrony złóż kopalin. Wojewoda, sprawując nadzór nad działalnością gminy z uwzględnieniem kryterium legalności, może stwierdzić nieważność uchwały organu gminy, jeżeli jest sprzeczna z prawem. Następuje to na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o *samorządzie gminnym*⁶ w terminie 30 dni od dnia doręczenia mu uchwały. W razie gdyby wojewoda nie zdążył w tym terminie wydać rozstrzygnięcia nadzorczego, może w terminie 1 roku zaskarżyć uchwałę do sądu administracyjnego na podstawie art. 93 ust. 1 ustawy o *samorządzie gminnym*.

Należy bowiem wskazać, że zgodnie z art. 28 ust. 1 u.p.z.p. istotne naruszenie zasad sporządzania studium lub planu miejscowego, istotne naruszenie trybu ich sporządzania, a także naruszenie właściwości organów powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub w części. Skoro art. 10 ust. 1 pkt 11 u.p.z.p. nakazuje uwzględnienie w studium uwarunkowań wynikających z występowania udokumentowanych złóż kopalin, zaś art. 15 ust. 2 pkt. 7 u.p.z.p. - określenie w planie miejscowym granic i sposobów zagospodarowania terenów podlegających ochronie, to niedopełnienie przedmiotowych obowiązków stanowi istotne naruszenie zasad sporządzenia tych aktów, co znalazło potwierdzenie w licznych orzeczeniach administracyjnych i sądowych.

6 t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 40, ze zm.

Wśród nieprawidłowości, jakie pojawiają się w aktach planowania przestrzennego, naruszających zasadę ochrony złóż kopalin znajdują się m.in. nieujawnienie lub niewłaściwe ujawnienie udokumentowanych złóż kopalin, dopuszczenie możliwości zabudowy terenu znajdującego się nad złożem kopaliny wydobywanej metodą odkrywkową, czy też określenie wymogów, jakie muszą zostać spełnione przy planowaniu eksploatacji. Z ostatnią z nieprawidłowości mieliśmy do czynienia np. w uchwale Rady Gminy Gierałtówice, która w planie miejscowym terenu nad udokumentowanymi złożami węgla kamiennego nałożyła obowiązek dostosowania odkształceń terenu do stanu technicznego obiektów budowlanych oraz wprowadziła ograniczenia zmian ukształtowania terenu i stosunków wodnych. 13 maja 2022 r. Wojewoda Śląski wydał rozstrzygnięcie nadzorcze nr IFIII.4131.1.23.2022⁷, stwierdzając nieważność części uchwały Rady Gminy Gierałtówice, z uwagi na przekroczenie uprawnień. Zostało ono utrzymane w mocy przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach, który w wyroku z 19 grudnia 2022 r. (Sygn. akt II SA/Gl 1994/22)⁸ oddalił skargę Gminy Gierałtówice, wskazując, że weszła ona w kompetencje organu koncesyjnego oraz organu nadzoru górniczego. Jednocześnie sąd wyraźnie wskazał, że ustawodawca dał gminie możliwość określenia zasad zagospodarowania terenów podlegających ochronie na mocy art. 15 ust. 2 pkt 9 u.p.z.p., które mogą stanowić podstawę wprowadzenia szczegółowych warunków zagospodarowania terenów oraz ograniczeń w ich użytkowaniu, w tym zakazu zabudowy.

Wojewoda Śląski w rozstrzygnięciu nadzorczym z 1 kwietnia 2021 r. nr IFIII.4131.1.14.2022⁹ stwierdził nieważność uchwały Rady Miejskiej w Bieruniu w sprawie zmiany planu miejscowego, ponieważ w ustaleniach planu dotyczących zasad ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu zakazano realizacji przedsięwzięć mogących zawsze znacząco oddziaływać na środowisko, za które uznaje się m.in. wydobywanie kopalin ze złoża metodą podziemną nie mniejszą niż 100 tys. m³, przy czym należy wskazać, że obszar planu miejscowego znajdował się w granicach złóż węgla kamiennego („Studzienice” WK 7389 i „Piast” WK 299). Również w tym przypadku wojewoda uznał, że nie jest rolą organu gminy już na etapie sporządzania planu miejscowego przesądzać o tym, czy eksploatacja może być prowadzona czy też nie oraz określać warunki eksploatacji. Decyzje takie podejmuje bowiem organ koncesyjny.

Kompetencje organów administracji geologicznej w obszarze ochrony złóż kopalin

Przepisy ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym przewidują współdziałanie organów administracji geologicznej w procesie tworzenia studium (opiniowanie - na podstawie art. 11 pkt 5 lit. g u.p.z.p.) oraz planu miejscowego (opiniowanie - na podstawie art. 17 pkt 6 lit. a tiret czwarte u.p.z.p.). W przypadkach braku planu miejscowego wprowadzony został wymóg uzgodnienia z organem administracji geologicznej decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego (art. 53 ust. 4 pkt 5 u.p.z.p.) oraz decyzji o warunkach zabudowy (art. 60 ust. 1 w zw. z art. 53 ust. 4 pkt 5 u.p.z.p.).

Analiza powyższych przepisów wskazuje na brak konse-

7 Dz.Urz. Woj. Śląskiego z 2022 r. poz. 3477

8 sygn. akt II SA/Gl 994/22, LEX nr 3457257, w wyroku sąd powołał się na wyroki NSA z 29 sierpnia 2022 r., sygn. akt II OSK 1398/22 oraz z 14 września 2022 r., sygn. akt II OSK 1261/22 wydane w analogicznym stanie faktycznym i prawnym 9 Dz.Urz. Woj. Śląskiego z 2021 r. poz. 2534

kwencji ustawodawcy oraz brak spójności między normami. Przede wszystkim należy zwrócić uwagę na to, że w proces opiniowania projektu studium włączony został właściwy organ administracji geologicznej (lp.), w proces opiniowania projektu planu miejscowego - właściwe organy administracji geologicznej (lm.), podczas, gdy uzgodnienie projektu decyzji następuje z właściwym organem administracji geologicznej (lp.). Ponadto, w przypadku projektu studium nie określono kryterium opiniowania, natomiast przy projekcie planu miejscowego oraz projekcie decyzji o warunkach zabudowy/decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego mamy odwołanie do udokumentowanych złóż kopalin, przy czym zakres ten został wprowadzony dopiero od 1 stycznia 2015 r., na podstawie ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o zmianie ustawy – *Prawo geologiczne i górnicze* oraz niektórych innych ustaw¹⁰, ponieważ wcześniej organy administracji geologicznej opiniowały przedmiotowe dokumenty w zakresie terenów zagrożonych osuwaniem się mas ziemnych.

Dużo poważniejszym problemem jest to, że ani *ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, ani P.g.g. nie zawierają przepisów regulujących, który z organów administracji geologicznej jest właściwy w sprawach współdziałania w procesie kształtowania ładu przestrzennego, co doprowadziło do niejednolitej praktyki, sprzecznego orzecznictwa oraz licznych sporów kompetencyjnych. Do 2021 r. dominował pogląd, że poszczególne organy administracji geologicznej opiniują i uzgadniają dokumenty w zakresie ich właściwości rzeczowej, tj. w stosunku do złóż kopalin, jakie są przypisane do ich właściwości, tj. były traktowane jako sprawy związane z dokumentacjami geologicznymi. W konsekwencji minister właściwy ds. środowiska był właściwy w zakresie złóż objętych prawem własności górniczej, o których mowa w art. 10 ust. 1 P.g.g. Nowy kierunek linii orzeczniczej wyznaczył wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 18 lutego 2021 r. (II OSK 3266/19), w którym sąd uznał marszałka województwa jako organ wyłącznie właściwy w sprawach uzgadniania decyzji o warunkach zabudowy w zakresie udokumentowanych złóż kopalin – na podstawie art. 161 ust. 1 P.g.g., statuującego zasadę domniemania kompetencji tego organu. Analogiczne stanowisko zajął Naczelny Sąd Administracyjny w wyrokach z 22 czerwca 2021 r. (II OSK 28/21), z 17 września 2021 r. (II OSK 29/21) oraz z 7 sierpnia 2022 r. (II OSK 639/22). Wszystkie przywołane rozstrzygnięcia dotyczą postępowań w zakresie uzgodnienia decyzji o warunkach zabudowy z właściwym organem administracji geologicznej.

Należy jednak zauważyć, że w przepisie dotyczącym opiniowania projektów planów miejscowych, ustawodawca użył liczby mnogiej, przewidując wystąpienie do właściwych organów administracji geologicznej. Zważywszy na okoliczność, że plan miejscowy nie może dotyczyć obszaru większego niż jedna gmina, z pewnością ustawodawca nie miał na myśli właściwości miejscowej, co przemawia za uznaniem, że chodzi o właściwość rzeczową organów administracji geologicznej. Skoro opinia do projektu planu nie ma charakteru wiążącego, nie jest wydawana w formach władczych, z punktu widzenia gminy bezpieczniejsze jest jej pozyskanie od organów administracji geologicznej różnych szczebli. Na potwierdzenie swoich słów przywołam wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z 3 sierpnia 2017 r. (IV SA/Po 291/17), w którym sąd stwierdził nieważność uchwały Rady Miasta w sprawie

uchwalenia studium, ponieważ doszło do istotnego naruszenia trybu sporządzania studium - projekt nie został skierowany do zaopiniowania do ministra właściwego do spraw środowiska, pomimo że na terenie gminy występowało złożę węgla brunatnego. Podobnie Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie w wyroku z 24 lipca 2018 r. (II SA/Ol 416/18) uznał, że skoro minister właściwy do spraw środowiska, jako organ administracji geologicznej pierwszej instancji, określa m.in. warunki hydrologiczne w związku z ustanawianiem obszarów ochronnych zbiorników wód podziemnych, to przyjęć należy, że także ten organ jest właściwy do opiniowania planów miejscowych jako organ administracji geologicznej, jeśli na terenie objętym planem znajduje się taki zbiornik.

Zasada racjonalnej gospodarki złożem kopaliny stanowi jeden z głównych nakazów kierowanych do adresatów przepisów dotyczących złóż kopalin. Pojęcie „racjonalności gospodarowania zasobami” nie zostało dotychczas zdefiniowane w przepisach prawa. Normami pomocnymi do jego zdefiniowania mogą być przykładowo normy dotyczące właściwości geologicznych złóż kopalin, związane m.in. z wielkością i konturami granic złoża, jego położeniem względem innych złóż, a także innymi cechami budowy geologicznej złoża, w tym jakością kopaliny, parametrami skał otaczających złożę, warunkami hydrogeologicznymi. Nie mniej istotne są normy odniesienia związane z właściwościami górniczymi (np. technologicznymi) możliwego sposobu udostępnienia i eksploatacji złoża czy też normy ekonomiczne, związane ze sferą ekonomiki gospodarowania złożem – zarówno w czasie teraźniejszym, jak i w przewidywalnej przyszłości. Kształtowanie warunków racjonalnej gospodarki złożami zaczyna się już na etapie prac poszukiwawczych i trwa miejscami aż do likwidacji zakładu górniczego włącznie (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 1 grudnia 2015 r., sygn. akt II OSK 2323/15).

Z art. 95 ust. 1 P.g.g. wynika, że sam obowiązek ujawnienia udokumentowanych złóż kopalin w studiach, planach miejscowych oraz planach wojewódzkich, przy czym przez „ujawnienie złóż” należy rozumieć podanie konkretnej nazwy i numeru (z bazy danych MIDAS) oraz oznaczenie konturów ich granic w części graficznej. Skutkiem zaś ujawnienia w planie miejscowym, na obszarze nim objętym, mogą być ograniczenia w zakresie wykorzystywania nieruchomości, np. poprzez zakaz zabudowy). Należy wskazać, że przesłanki ochrony złóż nie zostały dotychczas sprecyzowane na gruncie przepisów P.g.g. i P.o.ś., natomiast sądy wielokrotnie w orzeczeniach dokonywały wykładni art. 125 P.o.ś. Za szczególnie ważny należy uznać wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 20 maja 2015 r. (sygn. akt II OSK 394/15) z którego wynika, że w art. 125 P.o.ś. ustawodawca wprowadził ochronę złóż kopalin niezależnie od tego, czy już podlegają eksploatacji, czy będą eksploatowane w przyszłości, w konsekwencji na mocy tego przepisu samo stwierdzenie istnienia złoża kopaliny generuje obowiązek jej ochrony.

Natomiast zupełnie inne stanowisko zajął Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie, w uzasadnieniu postanowienia z 25 stycznia 2023 r. (sygn. akt II OW 265/22), w którym uznał, że o udokumentowanych złożach kopalin można mówić w sytuacji, gdy potwierdza to dokumentacja opracowana co najmniej w kategorii C₁, zatwierdzona w drodze decyzji właściwego organu i ujawniona w studiach, planach miejscowych bądź planach wojewódzkich. Trudno zaakceptować takie stanowisko, ponieważ w żadnym przepisie nie uzależniono ochrony

10 Dz.U. z 2014 r. poz. 1133, ze zm.

od rozpoznania złoża kopaliny w określonej kategorii. Skoro złoża kopaliny może zostać udokumentowane w kat. D, C₂, C₁, B i A oraz niezależnie od kategorii rozpoznania jako złoża udokumentowane podlega ujawnieniu, w celu ochrony, w aktach planowania przestrzennego, to posłużenie się wymogiem dotyczącym udzielenia koncesji na wydobywanie kopaliny ze złoża, nie znajduje uzasadnienia i stanowi wykładnię zawężającą. Po wtóre trudno uznać element ujawnienia w studium, planie miejscowym bądź planie wojewódzkim jako przesłankę uznania złoża kopaliny za udokumentowane, gdyż jest to sprzeczne z wykładnią literalną (językową), jak również byłoby nielogiczne – skoro istnieje obowiązek ujawnienia w aktach planowania przestrzennego udokumentowanych złóż kopaliny, to złożami udokumentowanymi nie mogą być złoża już w nich ujawnione. W końcu należy zauważyć, że skoro uzgodnienie w odniesieniu do udokumentowanych złóż kopaliny jest realizowane w stosunku do projektów decyzji dotyczących inwestycji na terenie, na którym nie obowiązuje plan miejscowy, to nigdy udokumentowanym złożem kopaliny w rozumieniu art. 53 ust. 4 pkt 5 u.p.z.p. nie będzie złoża kopaliny ujawnione w planie miejscowym. Podobnie chybiłoby odniesienie się do planów wojewódzkich, skoro plany te nie stanowią podstawy prawnej do rozstrzygnięć o sposobie zagospodarowania nieruchomości.

W uzupełnieniu powyższych rozważań należy wskazać, że orzecznictwo sądowe¹¹ potwierdza, że ochrona złóż kopaliny nie oznacza obowiązku ukształtowania planu miejscowego w taki sposób, aby umożliwić natychmiastową eksploatację złoża, a jedynie obowiązek zapewnienia ewentualnej możliwości jego eksploatacji, gdy zajdzie taka potrzeba, bowiem w art. 95 ust. 1 P.g.g. ustawodawca nakazał wprowadzanie w planie miejscowym zapisów zabezpieczających złoża przed takim zagospodarowaniem, które wykluczy podjęcie wydobycia w przyszłości.

Dokumentacja geologiczna złoża kopaliny

Ogólne ramy dokumentacji geologicznej złóż kopaliny określają: Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 1 lipca 2015 r. w sprawie dokumentacji geologicznej złoża kopaliny, z wyłączeniem złoża węglowodorów¹² oraz Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 1 lipca 2015 r. w sprawie dokumentacji geologiczno-inwestycyjnej złoża węglowodorów.¹³ Jakkolwiek cała dokumentacja geologiczna jest ważna, to z punktu widzenia ochrony złóż kopaliny kluczowe informacje powinny się znaleźć w specjalnym rozdziale określającym warunki ochrony złoża kopaliny oraz obszar wymagający ochrony przed działaniem uniemożliwiającym zagospodarowanie złoża kopaliny. Taki wymóg wynika z § 4 ust. 2 pkt 3 lit. 1 ww. rozporządzenia dot. złóż kopaliny z wyłączeniem złóż węglowodorów oraz z § 6 ust. 2 pkt 3 lit. 1 ww. rozporządzenia dot. złóż węglowodorów. Ponadto, w przypadku złóż kopaliny innych niż węglowodory w przedmiotowym rozdziale powinny znaleźć się wymagania odnoszące się do racjonalnej eksploatacji i właściwego wykorzystania kopaliny występujących w złożu. To właśnie zapisy umieszczone w tym rozdziale mogą pomóc chronić udokumentowane złoża przed zabudową jego powierzchni i utratą zasobów zanim rozpocznie się eksploatacja, a niestety są obecnie traktowane dość po macoszemu.

Rozdział dokumentacji geologicznej dotyczący ochrony złóż kopaliny powinien zostać tak opracowany, aby dostarczyć jak najwięcej informacji zarówno podmiotom opracowującym projekty studium/ planu miejscowego, jak i pracownikom organów przygotowującym rozstrzygnięcia na podstawie przedmiotowej dokumentacji geologicznej. Ważne jest wyznaczenie granic terenów, które powinny zostać wyłączone z zabudowy/zagospodarowania wykluczającego możliwość przyszłej eksploatacji. Pożądane byłoby wskazanie, jakie przeznaczenie spełni wymóg ochrony złoża kopaliny, oraz przytoczenie uzasadnienia dla zaproponowanych rozwiązań. Może to być w szczególności wskazanie na najbardziej prawdopodobny sposób wydobycia wynikający z obecnie dostępnych i powszechnie stosowanych technologii, uzasadniający zachowanie dostępności do złoża. Dodatkowo w rozdziale tym warto przytoczyć wszelkie możliwe argumenty uzasadniające objęcie złoża kopaliny szczególną ochroną, np. strategiczny charakter kopaliny występującej w złożu, unikalne parametry kopaliny oraz korzyści, jakie może przynieść społeczności lokalnej umożliwienie przyszłej eksploatacji. W ramach zaproponowanych rozwiązań zasadne jest uwzględnienie faktycznej dostępności do złoża kopaliny, uwarunkowań urbanistycznych i przyrodniczych, w tym występowania różnych form ochrony przyrody.

Warto wprost zawrzeć w dokumentacji geologicznej informacje o obowiązku ujawnienia przez gminę dokumentowanego złoża w studium (studiach – jeżeli złoża wykracza poza granicę jednej gminy) oraz dokonania zmiany planu/ planów miejscowych. Rekomendowane jest również opisanie, jak ochrona złoża w dokumentach planistycznych powinna wyglądać, samo oznaczenie złoża kopaliny, granic, nazwy i numeru z MIDAS to nie wszystko. W rozdziale o ochronie złóż kopaliny powinny się znaleźć zapisy umożliwiające przyszłe wydobycie, przy czym należy podkreślić, że nie każdy sposób zagospodarowania powierzchni ponad złożem jest niezgodny z racjonalną gospodarką złożem, może to być w szczególności przeznaczenie pod tereny leśne, grunty rolne, użytki zielone, tereny rekreacyjne, zbiorniki wodne a także czasową zabudowę niezwiązaną z gruntem (instalacje fotowoltaiczne). Ponieważ ochrona złoża w planowaniu przestrzennym to ochrona jego powierzchni przed niewłaściwym zagospodarowaniem, to powinna być również zawarta informacja o przewidywanym sposobie eksploatacji tego złoża. Innej ochrony i zabezpieczenia powierzchni będzie wymagało złoża, które będzie można eksploatować odkrywkowo, a innej takie, które można będzie udostępnić metodami podziemnymi czy otworowymi. Równie ważne mogą okazać się informacje o przewidywanym sposobie wydobycia, zapotrzebowaniu pod przyszły zakład wydobywczy, jego infrastrukturę, transport, podłączenie do mediów, przewidywany rejon rozpoczęcia udostępniania złoża, lokalizację przyszłych frontów wydobywczych, ich ilość i kolejność udostępniania, lokalizacje zwałowisk zewnętrznych oraz wewnętrznych, przewidywane terminy kolejnych etapów udostępniania i rozbudowy zakładu od uzyskania decyzji koncesyjnej aż po zakończenie rekultywacji po wydobyciu. W tym miejscu powinny znaleźć się również informacje na temat projektowanych filarów ochronnych pod istniejącą zabudową infrastrukturalną, zabytkami, osiedlami mieszkaniowymi czy elementami przyrody takimi jak ciekły wodne, parki narodowe czy rezerwy przyrody i Natura 2000.

Powszechnie wiadomo, że im dokładniejsze dokumentowanie, im wyższa kategoria rozpoznania złoża i jego zasobów, tym

¹¹ por. np. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 24 listopada 2020 r. (sygn. akt II OSK 1425/18), LEX nr 3098029

¹² Dz.U. z 2015 r. poz. 987

¹³ Dz.U. z 2015 r. poz. 968

więcej informacji można zawrzeć w dokumentacji geologicznej. Dlatego najlepiej, aby sporządzana dokumentacja powstawała w kategorii C₁, a gdy jest to niemożliwe przynajmniej - w kategorii C₂. To oprócz lepszej ochrony złoża przed zabudową w dokumentach planistycznych umożliwi szybsze rozpoczęcie jego eksploatacji, bowiem rozpoznanie złoża kopaliny w kategorii C₁ umożliwi opracowanie Projektu Zagospodarowania Złoża i rozpoczęcie starań o uzyskanie użytkowania górniczego i koncesji na wydobywanie kopaliny ze złoża.

Projektowane zmiany Prawa geologicznego i górniczego

Mówiąc o ochronie złóż kopaliny w polskim porządku prawnym, należy wspomnieć o trwającym procesie legislacyjnym – nowelizacji *ustawy Prawo geologiczne i górnicze*, zarejestrowanej pod nr UD280 w wykazie prac legislacyjnych i programowych.¹⁴ Jednym z głównych celów nowelizacji jest zapewnienie skuteczniejszej ochrony złóż kopaliny, przy zachowaniu zasady zrównoważonego rozwoju. Należy sobie bowiem zdawać sprawę z tego, że nie jest możliwe ani racjonalne zabezpieczenie przed zabudową każdego terenu znajdującego się ponad złożem kopaliny, z drugiej strony jesteśmy świadkami zabudowy wyjątkowo cennych złóż kopaliny. Dlatego w Ministerstwie Klimatu i Środowiska przygotowano propozycję przepisów, które m.in. przewidują wprowadzenie pojęcia „strategiczne złożo kopaliny”. Zgodnie z projektem złożem strategicznym jest złożo kopaliny, które ze względu na jego znaczenie dla gospodarki lub bezpieczeństwa kraju podlega szczególnej ochronie prawnej (projektowany art. 6 ust. 1 pkt 19a P.g.g.). Nowelizacja przewiduje wprowadzenie nowego postępowania w sprawie uznania złoża kopaliny za złożo strategiczne, które będzie mogło zostać wszczęte z urzędu przez ministra właściwego do spraw środowiska po zatwierdzeniu dokumentacji geologicznej obejmującej złożo, o którym mowa w art. 10 ust. 1 P.g.g. Zaproponowano wszczęcie postępowania w terminie miesiąca od dnia zatwierdzenia dokumentacji geologicznej złoża, aby organ na bieżąco mógł dokonywać analizy, czy zachodzą przesłanki do objęcia złoża kopaliny szczególną ochroną, a jeżeli tak, aby określił w decyzji warunki niezbędne do zabezpieczenia złoża kopaliny, zanim gmina przystąpi do zmiany aktów planowania przestrzennego. W myśl projektowanego art. 94a ust. 5 za złożo strategiczne będzie mogło zostać uznane złożo kopaliny, do którego istnieje dostęp, oraz dodatkowo jest spełniona jedna z przesłanek:

- złożo kopaliny ma podstawowe znaczenie dla gospodarki kraju lub dla interesu surowcowego państwa lub
- złożo kopaliny ma ponadprzeciętną dla danej kopaliny wielkość zasobów, lub
- kopalina znajdująca się w złożu odznacza się unikalnymi parametrami.

Należy zauważyć, że przywołane przesłanki są spójne z uchwaloną 1 marca 2022 r. Polityką Surowcową Państwa¹⁵ Dodatkowo projektodawca uwzględnił to, że doszło do częściowej zabudowy terenów położonych nad złożami kopaliny, ustanowienia różnych form ochrony przyrody, które faktycznie uniemożliwiają eksploatację części złoża kopaliny, oraz zapro-

ponował, aby w takich przypadkach możliwe było uznanie za złożo strategiczne części złoża kopaliny. Dzięki zaproponowanemu rozwiązaniu możliwe będzie „uwolnienie” części terenów, na których obecnie realizacja inwestycji była utrudniona lub wręcz niemożliwa. W projekcie ustawy zawarte są przepisy przejściowe, które umożliwiają Ministrowi wszczęcie postępowań o uznanie złoża kopaliny za złożo strategiczne w stosunku do złóż, które zostały wcześniej udokumentowane, będzie to możliwe w terminie 2 lat od dnia wejścia w życie nowelizacji. Z uwagi na okoliczność, że ochrona złóż kopaliny wpływa na władztwo planistyczne gmin, w toku procesu legislacyjnego uwzględniony został postulat, aby organy gminy miały możliwość wypowiedzenia się w zakresie projektowanych granic złoża strategicznego oraz sposobu zagospodarowania terenu, na którym znajduje się złożo, z uwzględnieniem uwarunkowań urbanistycznych, gospodarczych, środowiskowych i kulturowych tego terenu, z zastrzeżeniem, że opinia nie będzie miała charakteru wiążącego.

W zaproponowanych rozwiązaniach mowa jest wprost o możliwości wprowadzenia zakazu zabudowy lub zagospodarowania terenu, które mogłyby wykluczyć przyszłą eksploatację. Należy jednak zauważyć, że taka możliwość została wywiedziona z przepisów już obowiązujących, w szczególności z art. 125 P.o.ś. i art. 95 ust. 1 P.g.g. Sady administracyjne¹⁶ oddalały skargi na postanowienia ministra właściwego ds. środowiska, w których odmawiał uzgodnienia decyzji o warunkach zabudowy/ decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego z uwagi na potrzebę ochrony złóż kopaliny. Miało to miejsce również w sytuacjach, gdy obowiązujące na terenie gminy studium przewidywało możliwość zabudowy (cele mieszkaniowe lub rekreacyjne) terenu położonego nad złożem kopaliny wydobywanym metodą odkrywkową. Zaproponowane rozwiązania mają uczynić system planowania i zagospodarowania bardziej czytelnym i przewidywalnym dla inwestorów.

Należy jednak zastrzec, że w czasie sporządzania niniejszego artykułu są to jedynie propozycje legislacyjne oraz istnieje ryzyko, że nie zostaną uchwalone. Nie zmienia to jednak faktu, że już na obecnym etapie sporządzania dokumentacji geologicznej warto rozważyć zamieszczenie w rozdziale dotyczącym ochrony złoża kopaliny informacji, która potencjalnie mogłaby zostać wykorzystana w postępowaniu w sprawie uznania złoża kopaliny za złożo strategiczne, w szczególności określenia, dlaczego, w jakiej części, w jakich granicach konieczne jest zapewnienie ochrony, które części powinny być bezwzględnie wyłączone z zabudowy. Przywołane informacje już dziś mogą zostać wykorzystane przez: projektantów, urbanistów, organy administracji geologicznej opiniujące projekty aktów planowania przestrzennego albo uzgadniających decyzje o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego/ decyzje o warunkach zabudowy, jak również przez wojewodę sprawującego nadzór nad organami gminy.

¹⁴ Projekt dostępny na stronie RCL <https://www.legislacja.gov.pl/projekt/12352656>

¹⁵ uchwała Rady Ministrów nr 39 z dnia 1 marca 2022 r. w sprawie przyjęcia „Polityki Surowcowej Państwa (M.P. z 2022 r. poz. 371)

¹⁶ patrz: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 22 stycznia 2020 r., sygn. akt IV SA/Wa 2523/19, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 22 stycznia 2020 r., sygn. akt IV SA/Wa 2522/19, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 21 kwietnia 2020 r., sygn. akt 2846/19

Literatura

- [1] ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 40, ze zm.)
- [2] ustawa z dnia 4 lutego 1994 r. – Prawo geologiczne i górnicze (t.j. Dz.U. z 2005 r. Nr 228, poz. 1947, ze zm.)
- [3] ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. - Prawo ochrony środowiska (t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 2556, ze zm.)
- [4] ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 503, ze zm.)
- [5] ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. – Prawo geologiczne i górnicze (t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 633)
- [6] ustawa z dnia 11 lipca 2014 r. o zmianie ustawy – Prawo geologiczne i górnicze oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2014 r. poz. 1133, ze zm.)
- [7] rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 1 lipca 2015 r. w sprawie dokumentacji geologicznej złoża kopaliny, z wyłączeniem złoża węglowodorów (Dz.U. z 2015 r. poz. 987)
- [8] rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 1 lipca 2015 r. w sprawie dokumentacji geologiczno-inwestycyjnej złoża węglowodorów (Dz.U. z 2015 r. poz. 968)
- [9] uchwała Rady Ministrów nr 39 z dnia 1 marca 2022 r. w sprawie przyjęcia „Polityki Surowcowej Państwa” (M.P. z 2022 r. poz. 371)

