

*planowanie przestrzenne, przeznaczenie,  
ochrona złóż kopalin, koncesje, górnictwo*

Marek WILAND<sup>1</sup>

## **POSTĘPOWANIE KONCESYJNE A DOKUMENTY PLANOWANIA PRZESTRZENNEGO**

Uzyskanie koncesji na wydobywanie kopalin, a także niektórych innych działalności określonych ustawą *Prawo geologiczne i górnicze* z 2011 roku, uzależnione jest m.in. od odpowiednich zapisów w dokumentach planistycznych sporządzanych przez gminy. Te dokumenty tworzone są z kolei, co najmniej w teorii, w spójnym systemie planowania przestrzennego, obejmującym także akty na wyższych szczeblach. W artykule wskazuje się na okoliczności, w których ponadgminne dokumenty planistyczne mogą wpływać na możliwość podejmowania i efektywność przedsięwzięć górniczych. Analizuje się także, pod kątem postępowań koncesyjnych, zapisy o obowiązku ujawniania złóż kopalin w dokumentach planistycznych oraz rozpatruje różne wątpliwości związane z badaniem – na potrzeby ubiegania się o koncesje – zapisów planu miejscowego, odnośnie przeznaczenia i sposobów wykorzystania nieruchomości ustalonych w studium.

### **1. WSTĘP**

Działalność górnicza realizowana jest w przestrzeni, która w większym lub mniejszym stopniu regulowana jest rozstrzygnięciami określonymi w dokumentach planowania przestrzennego, od Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030 (dalej skrótowo *Kpz* 2030), przez plany zagospodarowania przestrzennego województw (planu województw), studia uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin (studia), aż do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego (planów miejscowych). Nie znaczy to, że w obecnym stanie prawnym te dokumenty w podobny sposób determinują możliwość wydobywania kopalin i po-

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

dejmowania działalności określonej w ustawie z dnia 9 czerwca 2011 r. *Prawo geologiczne i górnicze* (dalej *pgig*). Chociaż niniejszy artykuł głównie dotyczy koncesji na wydobywanie kopalin ze złóż, to szereg jego tez można także odnieść do innych koncesji wydawanych na tej podstawie.

## 1. ZNACZENIE PONADGMINNYCH DOKUMENTÓW PLANOWANIA PRZESTRZENNEGO

W ustawie *pgig*, a także w wydanych na jej podstawie przepisach wykonawczych, wymienia się przede wszystkim sporządzane w gminach studia i plany miejscowe. W tych przepisach nie została natomiast przywołana *Kpz* 2030, a plany województw tylko jednokrotnie – w art. 95 ust. 1 *pgig*. Taka słaba reprezentacja odniesień do ponadgminnych dokumentów planistycznych nie musi znaczyć, że ustalenia tych dokumentów nie rozstrzygają o możliwości i efektywności podejmowania działalności określonych w *pgig*, a przede wszystkim tej, która bezpośrednio lub pośrednio ma służyć wydobywaniu kopalin ze złóż. Warto w tym celu przeanalizować kilka zagadnień.

### 1.1. PRZENOSZENIE USTALEŃ PONADGMINNYCH DOKUMENTÓW PLANISTYCZNYCH DO STUDIÓW I PLANÓW MIEJSCOWYCH

W ustawie z dnia 23 marca 2003 r. *o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* (dalej *pizp*) znajdują się regulacje nakazujące uwzględnianie ustaleń dokumentu wyższego stopnia, a w przypadku planów miejscowych co najmniej nienaruszania ustaleń studium. Niemniej jednak nie zapewnia to pełnej spójności ustaleń dokumentów planistycznych. Wskazuje na to analiza regulacji ustawy *pizp*, wiążących studia i plany miejscowe z ustaleniami planów województw. Artykuł 9 ust. 2 przesądza, że „wójt, burmistrz albo prezydent miasta sporządza studium (...), uwzględniając zasady określone w koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju, ustalenia strategii rozwoju i planu zagospodarowania przestrzennego województwa”, a następnie w omawianej ustawie powtarzane jest to i rozwijane w art. 11 pkt 4, zgodnie z którym ten organ gminy „sporządza projekt studium (...), uwzględniając ustalenia planu zagospodarowania przestrzennego województwa; w przypadku braku planu zagospodarowania przestrzennego województwa lub niewprowadzenia do planu zagospodarowania przestrzennego województwa zadań rządowych, uwzględnia ustalenia programów”, które zawierają te zadania. Dodatkowo art. 10 ust. 2 pkt 7 ustawy *pizp* nakazuje określać w studium „obszary, na których rozmieszczone będą inwestycje celu publicznego o znaczeniu ponadlokalnym, zgodnie z ustaleniami planu zagospodarowania przestrzennego województwa i ustaleniami (wymienionych wyżej) programów”. Wyrażona tymi przepisami zasada hierarchiczności dokumentów plani-

stycznych ograniczona jest jednak przez inne przepisy oraz praktykę stosowania prawa.

W Planie Zagospodarowania Przestrzennego Województwa Dolnośląskiego, przyjętym uchwałą nr XLVIII/1622/14 Sejmiku Województwa Dolnośląskiego z dnia 27 marca 2014 r., można wyróżnić trzy rodzaje ustaleń (Wałęga, 2014):

- 1) „ustalenia stanowiące uwarunkowania, które zostały wprowadzone do planu na podstawie innych dokumentów i są obowiązujące, jednak zostały ustanowione w innych niż plan aktach”;
- 2) „ustalenia obowiązujące dla gmin przy sporządzaniu studiów i miejscowych planów (...) w zakresie rozmieszczenia inwestycji celu publicznego, o znaczeniu ponadlokalnym ustalonych w dokumentach przyjętych przez Sejm, Radę Ministrów, właściwego ministra lub sejmik województwa. Argumentem za tym, że to tylko ten rodzaj ustaleń jest obowiązujący przy sporządzaniu studiów, został wywiedziony z art. 44 *pizp*, który określa, że „ustalenia planu zagospodarowania przestrzennego województwa, wprowadza się do planu miejscowego po poprzednim uzgodnieniu terminu realizacji inwestycji celu publicznego o znaczeniu ponadlokalnym i warunków ich wprowadzenia do planu miejscowego” (w tym zakresie kosztów, które będą do poniesienia przez budżet województwa);
- 3) „ustalenia kreacyjne stanowiące koncepcję zagospodarowania przestrzennego województwa, które zostały wykreowane przez samorząd województwa, stanowią odzwierciedlenie jego polityki przestrzennej i są obowiązujące dla niego. Samorząd województwa ma możliwość realizacji tej polityki, jednak nie poprzez wprowadzanie tych ustaleń do studiów gmin i planów miejscowych, ale poprzez realizację własnych programów, np. regionalnego programu operacyjnego”.

W rezultacie transmisja ustaleń z tego planu województwa do gminnych dokumentów planistycznych – a szczególnie do planów miejscowych – jest mocno ograniczona, bo pierwsza grupa ustaleń może być wprowadzona do gminnych dokumentów planistycznych bez pośrednictwa planu województwa, wprost z pierwotnych dokumentów, na mocy których określone rozstrzygnięcia stały się obowiązujące, a ustalenia z trzeciej grupy w znacznej części i z różnych względów nie wymagają takiego wprowadzenia, bo np. mają charakter organizacyjny. Zatem tylko druga grupa ustaleń planu województwa wymaga wprowadzenia do studium, ale to z kolei wiąże się z ponoszeniem nierzadko znaczących kosztów przez budżet województwa. Stąd niechęć do wprowadzenia w planach województw regulacji, które pociągałyby konsekwencje finansowe. Należy zatem zasygnalizować, że w przeciwieństwie do studiów i planów miejscowych nie zostało dotychczas wydane rozporządzenie, wynikające z art. 40 *pizp*, określające wymagania odnośnie projektu planu województwa. W konsekwencji zapisy poszczególnych planów województw – nawet wykonywanych w podobnym czasie – znacznie różnią się między sobą (Wałęga, 2014). Tym niemniej problemy

z przenoszeniem ich ustaleń dla studiów i planów miejscowych w Polsce są raczej powszechne.

Dodatkowo ponadgminne dokumenty planistyczne sporządzane są zwykle długo, a jednocześnie rzadko są aktualizowane. Przykładowo, obowiązująca obecnie *Kpz* 2030 była opracowywana przez ponad 5 lat i weszła w życie 27.04.2012 roku, zastępując po 13 latach wcześniejszy krajowy dokument tego typu. Podobnie, obowiązujący obecnie Plan Zagospodarowania Przestrzennego Województwa Dolnośląskiego, był sporządzany przez ponad 7 lat i zmieniał dokument uchwalony 12 lat wcześniej. Wieloletni okres pozostawiania w mocy poprzednich dokumentów planistycznych powodował, że z czasem stawały się one coraz mniej aktualne. Zatem racjonalność postępowania sprawiała, że były one „uwzględniane” bardzo wybiórczo.

Trudno przesądzić, co będzie w przyszłości z aktualnością zapisów w obowiązujących obecnie ponadgminnych dokumentach planistycznych, ale nawet licząc, że niezbędne zmiany będą szybciej do nich wprowadzane niż dotychczas, to zapewne w pewnych zakresach te dokumenty będą nieaktualne zarówno w ten sposób, że będą zawierały rozstrzygnięcia, które zostały już zmienione innymi dokumentami, jak i nie uwzględniały nowszych rozstrzygnięć o dużym znaczeniu przestrzennym, choćby takich jak usytuowanie nowo udokumentowanych złóż, czy pojawianie się nieobowiązujących wcześniej – nowych reguł dostępu do złóż.

## 1.2. BRAK W STUDIUM OBSZARÓW ROZMIESZCZENIA INWESTYCJI CELU PUBLICZNEGO UJĘTYCH W PLANIE WOJEWÓDZTWA

Na podstawie art. 2 pkt 5 *pizp*, w związku z art. 6 pkt 8 i 8a o gospodarce nieruchomościami – do inwestycji celu publicznego zalicza się działania polegające na poszukiwaniu, rozpoznawaniu i wydobywaniu złóż kopalin objętych własnością górnictwem, a także na poszukiwaniu lub rozpoznawaniu kompleksu podziemnego składowania dwutlenku węgla oraz na podziemnym składowaniu dwutlenku węgla. Teoretycznie można byłoby zatem, w przypadku konfliktu z gminą, posłużyć się przepisem zawartym w art. 12 ust. 3 *pizp*. Jednakże skorzystanie z tej regulacji może być trudne ze względu na warunki, które mają być spełnione, a mianowicie:

- 1) w odniesieniu do studium powinna wystąpić jedna z okoliczności:
  - a) gmina nie posiada studium; prawdopodobnie nie ma już takich przypadków, w którym gmina nie posiada studium, natomiast mogą zdarzyć się przypadki, że to studium nie obejmuje całego obszaru gminy,
  - b) rada gminy nie przystąpiła do zmiany studium dla określenia „w nim obszarów rozmieszczenia inwestycji celu publicznego o znaczeniu krajowym i wojewódzkim, ujętych w planie zagospodarowania przestrzennego województwa lub w programach” zawierających zadania rządowe,
  - c) rada gminy „uchwalając studium, nie określiła w nim obszarów rozmieszczenia inwestycji celu publicznego o znaczeniu krajowym i wojewódzkim,

ujętych w planie zagospodarowania przestrzennego województwa lub w programach”, zawierających zadania rządowe;

2) wówczas wojewoda winien:

a) podjąć czynności zmierzające do uzgodnienia:

- „terminu realizacji” omawianych inwestycji celu publicznego,
- „warunków wprowadzenia tych inwestycji do studium”;

b) wezwać radę gminy do uchwalenia odpowiedniego studium lub odpowiedniej jego zmiany, wyznaczając na to odpowiedni okres. Ten okres, aby całe postępowanie wojewody nie zostało zakwestionowane przez sądy administracyjne, winien liczyć co najmniej 12–16 miesięcy, ze względu na faktyczną czasochłonność procedury planistycznej. Rada gminy sama nie może sporządzać studium. Powinna zatem skłonić do tego celu wójta (a w gminach miejsko-wiejskich lub miejskich – burmistrza lub prezydenta miasta). Natomiast ten organ wykonawczy gminy opracowanie projektu studium winien powierzyć posiadającemu odpowiednie kwalifikacje urbaniście.

Jeżeli upłyne wyznaczony przez wojewodę okres, a odpowiednie studium lub jego odpowiednia zmiana nie zostaną uchwalone, dopiero wówczas:

3) wojewoda „sporządza miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego albo jego zmianę dla obszaru, którego dotyczy zaniechanie gminy, w zakresie koniecznym dla możliwości realizacji inwestycji celu publicznego”, co wiąże się, tak jak w przypadku wójta lub innego organu wykonawczego gminy, z powierzeniem sporządzenia projektu studium odpowiednio wykwalifikowanemu urbaniście oraz przeprowadzeniem procedury, co zajmie około 12–16 miesięcy;

4) wojewoda „wydaje w tej sprawie zarządzenie zastępcze”, a przyjęty „w tym trybie plan wywołuje skutki prawne takie jak miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego”.

Łącznie trzeba się zatem liczyć się z procedurą trwającą 3–4 lata i to pod warunkiem przychylnego dla inwestycji nastawienia wojewody. Do tego należy zwrócić uwagę, że niechętna inwestycji gmina może w niektórych sytuacjach zablokować stosowanie tego przepisu, uchwalając odpowiednie studium lub odpowiednią jego zmianę, przy jednoczesnej odmowie sporządzenia odpowiedniego planu miejscowego lub jego zmiany, jeżeli są one niezbędne. W takiej sytuacji art. 12 ust. 3 *pizp* nie daje bowiem wojewodzie prawa zastępczego sporządzenia planu i doprowadzenia do wejścia w życie poprzez wydanie zarządzenia zastępczego.

Chociaż opisana procedura funkcjonuje w *pizp* od chwili jej wejścia w życie w 2003 roku, a wcześniej zbliżona do niej znajdowała się w ustawie o zagospodarowaniu przestrzennym z 1994 roku, to dotychczas są bardzo nieliczne doświadczenia z jej przeprowadzaniem. Niewątpliwie udało się ją skutecznie zastosować w gminie Bakalarzewo na potrzeby lokalizacji odcinka linii elektroenergetycznej 400 kV, łączącej systemy elektroenergetyczne Polski i Litwy, co potwierdził wyrok WSA w Bia-

łymstoku z dnia 6.03.2014 r. (II SA/Bk 1162/13), oddalający skargę gminy na zarządzenie zastępcze wojewody.

### 1.3. WPLYW NIEGÓRNICZYCH ROZWIĄZAŃ W PONADGMINNYCH DOKUMENTACH PLANISTYCZNYCH

Zapisy planu województwa mogą pośrednio wpływać na ewentualną możliwość lub efektywność podejmowania wydobycia kopalni. Niewątpliwie dotyczy to niektórych własnych rozstrzygnięć planu województwa, które nie można byłoby zakwalifikować jako swoistej inwentaryzacji przestrzennej ustaleń, podjętych wcześniej na mocy innych aktów. Przykładem takiego rozstrzygnięcia może być wskazanie w planie województwa przebiegu nowej drogi wojewódzkiej. Oczywiście odnoszący się do tej drogi zapis w tekście czy na rysunku planu województwa nie przekłada się wprost na ustalenie szczegółowej lokalizacji tej drogi. Jest raczej świadectwem woli politycznej, by powstała droga wojewódzka określonej relacji. Natomiast ustalenie lokalizacji tej inwestycji można dokonać zarówno przez plan miejscowy, czy decyzję o ustaleniu inwestycji celu publicznego, regulowane przez ustawę *pizp*, jak i zezwolenie na realizację inwestycji drogowej (dalej skrótowo *zrid*), wydawane na podstawie ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. *o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych*. Założmy, co zazwyczaj ma zastosowanie, że lokalizacja tej drogi (a także jej budowa) nastąpi w oparciu o *zrid*. W tej sytuacji, zgodnie z art. 11 tej ustawy, „w sprawach dotyczących zezwolenia na realizację inwestycji drogowej nie stosuje się przepisów o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym”. Tym niemniej jest duże prawdopodobieństwo, że *zrid*, określi lokalizację drogi, która będzie zbliżona do wskazanej w planie województwa. Jeżeli, ze względu na przeszkody terenowe, projektowana droga będzie wymagała wykonania znacznych nasypów, pojawi się w jej rejonie zwiększone zapotrzebowanie na piasek i inne kruszywa. To z kolei może być przesądzającą ekonomicznie przesłanką dla otwarcia odpowiedniej kopalni. Oczywiście może zdarzyć się sytuacja odwrotna, że ustalony przez *zrid* przebieg drogi zablokuje możliwość eksploatacji złoża znajdującego się na jej trasie. Takie własne rozstrzygnięcia planu województwa, które mogą tworzyć rynek dla określonych inwestycji górniczych lub przeciwnie utrudniać lub blokować ich realizację, bywają dosyć zróżnicowane.

Treść planu województwa, jako dokumentu m.in. sygnalizującego określone możliwości i zagrożenia na różnych obszarach, może być wykorzystywana dla odnalezienia także innych ponadlokalnych zamierzeń, wprowadzonych do tego dokumentu na wniosek odrębnych od samorządu województwa podmiotów. Co prawda, większość z tych zamierzeń została ustalona już wcześniej w innych dokumentach, ale to w planie województwa często najłatwiej można znaleźć ich zestawienie i przybliżone lokalizacje.

#### 1.4. ZMIANA DOTYCHCZASOWYCH WARUNKÓW REALIZACJI NIEKTÓRYCH DZIAŁALNOŚCI OKREŚLONYCH W PGIG

W *Kpz* 2030, w rozdziale 6.4.4, określono, że „w celu zachowania wartości użytkowych złóż kopalin mających znaczenie strategiczne dla gospodarki państwa, w tym zachowania bezpieczeństwa energetycznego kraju w perspektywie 2030 roku i późniejszych lat, konieczna jest delimitacja obszarów występowania strategicznych złóż kopalin i podjęcie działań w zakresie ich ochrony przed stałą zabudową i inwestycjami liniowymi oraz wprowadzenie ograniczeń co do sposobu gospodarowania na tych terenach. Wskazanie tych obszarów jest szczególnie istotne dla terenów występowania złóż, których eksploatacja nie została jeszcze podjęta. Oprócz określenia przestrzennego występowania złóż (delimitacji) należy także zdefiniować rodzaje działań możliwych do prowadzenia na tych terenach do czasu rozpoczęcia eksploatacji tych złóż. Wymaga to sporządzenia przez Rząd (ministra właściwego ds. gospodarki we współpracy z ministrem właściwym do spraw środowiska) wykazu złóż o znaczeniu strategicznym dla państwa z określeniem przestrzennego zasięgu ich zalegania. Następnie wojewoda wspólnie z samorządem, na którego terenie znajdują się wskazane złoża, ustala rodzaj i czas działalności oraz rodzaj zabudowy dopuszczalnej na danym terenie. Wyniki tych ustaleń winny być wprowadzone zarówno do strategii wojewódzkich, jak i do planów zagospodarowania przestrzennego wszystkich kategorii”. Zatem rdzeń systemu obszarów funkcjonalnych dla ochrony strategicznych złóż kopalin ma być określony w planach województw, a następnie przenoszony na szczebel gminy do studiów i planów miejscowych.

W literaturze wskazuje się na pilną potrzebę uporządkowania polityki surowcowej, w tym z zastosowaniem narzędzi wskazanych w *Kpz* 2030, zwracając uwagę, że „wyjątkowo intensywnie w ostatnich latach udzielano i nadal udziela się koncesji na rozpoznawanie czy eksploatację kopalin mineralnych, w tym ze złóż potencjalnie strategicznych, niekiedy zawierających także pierwiastki krytyczne. Czyniono to bez zapewnienia zrównoważonej i racjonalnej gospodarki zasobami, a jednocześnie w sposób często powodujący kolizje przestrzenne i branżowe, zarówno pomiędzy podejmującymi działalność koncesjonowaną w obszarze geologii i górnictwa, jak i z innymi rodzajami działalności koncesjonowanej lub wymagającej decyzji lokalizacyjnych, takimi jak lokalizacja farm wiatrowych lub fotowoltaicznych, sieci transgranicznych, przesyłowych, energetycznych, autostrad” (Stefanowicz & Galos, 2014). Biorąc pod uwagę, że działania zmierzające do uporządkowania polityki surowcowej – w tym do ochrony złóż surowców strategicznych – będą wymagały zarówno zmian w ustawodawstwie, jak i sporządzenia zmian dokumentów planistycznych, co najmniej na szczeblu wojewódzkim, efektów tych działań można spodziewać się najwcześniej za parę lat.

Należy jednak nadmienić, że prawodawca może wyróżnić wydobywanie określonych kopalin w inny sposób niż przewiduje do *Kpz* 2030, co uczynił, pomijając

aspekty terytorialne, w zmianie ustawy *pgig* z dnia 11 lipca 2014 r. – w odniesieniu do złóż węglowodorów.

## 2. OBOWIĄZEK UJAWNIANIA UDOKUMENTOWANYCH ZŁÓŻ W DOKUMENTACH PLANISTYCZNYCH

Regulacje nakazujące w szczególności sposób traktować ochronę złóż kopalin w dokumentach planowania przestrzennego znajdują się co najmniej w trzech ustawach: w *pgig*, *pizp* oraz w ustawie z dnia 27 kwietnia 2001 r. *Prawo ochrony środowiska* (poś). Ich łączna lektura, w tym, w kontekście innych zapisów *pgig*, może budzić poważne wątpliwości w co najmniej dwóch kwestiach.

1) Czy wprowadzanie udokumentowanych złóż kopalin do dokumentów planistycznych ma się wiązać z wprowadzeniem zapisów umożliwiających wydobywanie tych kopalin?

Poszukując odpowiedzi na tak postawione pytanie warto przede wszystkim przywołać ustawę poś, nakazującą w art. 72 ust. 1 w studiach i planach miejscowych zapewniać „warunki utrzymania równowagi przyrodniczej i racjonalną gospodarkę zasobami środowiska, w szczególności przez: (...) uwzględnianie obszarów występowania złóż kopalin oraz obecnych i przyszłych potrzeb eksploatacji tych złóż”, a w art. 125 określa generalną zasadę, że „złoża kopalin podlegają ochronie polegającej na racjonalnym gospodarowaniu ich zasobami oraz kompleksowym wykorzystaniu kopalin, w tym kopalin towarzyszących”. Z kolei określając regulacje dotyczące studium art. 10 ust. 1 ustawa *pizp* wymaga uwzględniać „uwarunkowania wynikające w szczególności z” (...) „występowania udokumentowanych złóż kopalin, zasobów wód podziemnych oraz udokumentowanych kompleksów podziemnego składowania dwutlenku węgla” (pkt 11), a w ust. 2 nakazuje określać w tym dokumencie m.in. „obszary oraz zasady ochrony środowiska i jego zasobów” (pkt 3), „obszary, na których rozmieszczone będą inwestycje celu publicznego” (pkt 6 i 7), czy „obiekty lub obszary, dla których wyznacza się w złożu kopaliny filar ochronny” (pkt 12). W przypadku planu miejscowego, zgodnie z art. 15 ust. 2 ustawy *pizp*, należy natomiast określać m.in. „granice i sposoby zagospodarowania terenów lub obiektów podlegających ochronie, ustalonych na podstawie odrębnych przepisów, w tym terenów górniczych” (pkt 7), a z ust. 3 m.in. „granice terenów rozmieszczenia inwestycji celu publicznego” (pkt 4a i 4b). Jednak żaden z tych przepisów, podobnie jak i ustawa *pgig* (w tym art. 95) nie rozstrzyga jednoznacznie o odpowiedzi na postawione pytanie.

W tej sytuacji celowe wydaje się przedstawienie orzecznictwa, odnoszącego się jeszcze do stanu sprzed wejścia w życie *pgig* z 2011 roku. Nie wynika z niego, by udokumentowanie złoża rodziło, nakładany na gminę obowiązek, umożliwienia wydobywania kopalin poprzez wprowadzenie odpowiednich zapisów w studium i w planach miejscowych. Reprezentatywne w tej kwestii jest uzasadnienie wyroku WSA w Poznaniu z dnia 24.09.2008 r. (III SA/Po 348/08); „wystąpienie udokumentowanego złoża kopaliny (...) nie rodzi obowiązku po stronie gminy sporządzenia miejscowego



planu zagospodarowania przestrzennego dla danego obszaru. Taka sytuacja implikuje jedynie przymus uwzględnienia złóż kopalin przy uchwalaniu takiego planu bądź przy jego zmianie. Skutkiem ujawnienia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego gminy złóż kopalin mogą być ograniczenia w zakresie wykorzystania nieruchomości (np. zakaz zabudowy budynkami mieszkalnymi) w celu zabezpieczenia złóż przed zagospodarowaniem w sposób wykluczający podjęcie wydobywania w przyszłości. Innymi słowy więc, nie oznacza to obowiązku ukształtowania planu w taki sposób by umożliwić natychmiastową eksploatację złoża, a jedynie zapewnić ewentualną możliwość jej eksploatacji, gdy zajdzie taka potrzeba. Rozstrzygnięcie tej kwestii prawodawca pozostawił uznaniu rady gminy”. Implementując to stanowisko w wyroku WSA w Kielcach z dnia 30.06.2009 r. (II SA/Ke 307/09), podtrzymanym wyrokiem NSA z dnia 8.12.2009 r. (II OSK 1661/09) stwierdzono, że przeznaczenie w planie miejscowym obszaru udokumentowanego złoża surowców mineralnych (wapień, gliny żwałowe) dla zabudowy mieszkaniowej jest sprzeczne z obowiązującymi przepisami: art. 125 ustawy poś i art. 48 ustawy pgig z 1994 r.

Z kolei w wyroku WSA w Kielcach z dnia 7.09.2012 r. (II SA/Ke 319/12) podtrzymanym wyrokiem NSA z 28.05.2014 r. (II OSK 3079/12) stwierdza się, że rada gminy „nie nadużyła swoich uprawnień do decydowania o sposobie zagospodarowania terenu, przeznaczając nieruchomości skarżącego, na których znajduje się złożo 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. Ustawa nie stanowi, że należy dostosować plan na potrzeby natychmiastowej eksploatacji złóż po ich udokumentowaniu”.

Omówione wyżej orzecznictwo, jak wcześniej wspomniano, odnosiło się do stanu, w którym obowiązywał art. 48 pgig, nakazujący uwzględniać udokumentowane złoża kopalin w planach miejscowych. Natomiast art. 95 ust. 1 pgig stwierdza, że „udokumentowane złoża kopalin (...) w celu ich ochrony ujawnia się” w planach miejscowych i innych dokumentach planistycznych. Jeżeli ten przepis byłby potraktowany jako *lex specialis* (ograniczający niezbędny zakres ochrony złóż do ujawnienia ich w dokumentach planistycznych) i tym samym określający wymagany sposób uwzględniania udokumentowanych złóż kopalin, o czym mowa w art. 10 i 15 ustawy pizp oraz art. 72 ustawy poś, to ochrona tych złóż, poprzez inne zapisy dokumentów planistycznych mogłaby doznać uszczerbku.

2) Czy wprowadzenie granic udokumentowanych złóż do gminnych dokumentów planistycznych musi poprzedzać wydanie koncesji na wydobywanie kopalin?

Wydaje się, że odpowiedź na to pytanie jest oczywista – nie musi. Przede wszystkim dlatego, że nie ma o tym mowy w art. 7, art. 23 ust. 2a ani w art. 29 ustawy *pgig*, określających treści dokumentów planistycznych, które warunkują możliwość wydania koncesji na wydobywanie kopalin ze złóż.

Wątpliwość mimo to pozostaje i wiąże się z regulacjami art. 95 ust. 2 i 3, art. 96 i art. 208 *pgig*, w kontekście poszukiwania przesłanki, którą kierował się ustawodawca nakazując systematyczną aktualizację studiów o udokumentowane złoża kopalin oraz biorąc pod uwagę koszty i korzyści tych regulacji:

1) koszty:

- procedura zmiany studium zajmuje zwykle rok lub więcej czasu jeżeli wykonuje to gmina, i kilka miesięcy jeżeli będzie to czynione poprzez wydanie zarządzenia zastępczego przez wojewodę,
- koszt jednostkowy takiej zmiany to około 10–30 tys. zł w przypadku sporządzenia przez gminę (z procedurą i z dokumentami środowiskowymi) i 5–15 tys. zł w przypadku działania wojewody (bez potrzeby prowadzenia procedury i sporządzania dokumentów środowiskowych),
- prawdopodobnie w ciągu najbliższych 2 lat 20–60% gmin będzie podlegało obowiązkowi zastępczego wykonania studium przez wojewodę,
- brak możliwości sporządzenia przez gminę zmiany studium w ciągu 6 miesięcy (art. 95 ust. 3 ustawy *pgig*),
- karanie wojewodów kwotą 1000 zł za każdy dzień opóźnienia w wydaniu zarządzenia zastępczego w sprawie studium;

2) korzyści; analiza wpływu wprowadzenia granic złóż do studiów, jako elementu uwarunkowań wg sugestii (Schwarz, 2013), prowadzi do wniosku, że to wprowadzenie może w znikomym stopniu wpłynąć na zmiany zapisów dokumentów planistycznych odnośnie przeznaczenia i sposobów wykorzystania nieruchomości, gdyż:

- około 70% powierzchni naszego kraju nie jest (bo nie musi być) objętych planami miejscowymi, natomiast fakt udokumentowania złoża kopalin nie wpływa na możliwość zablokowania wydawania w jego zasięgu decyzji o warunkach zabudowy, choćby pod zabudowę mieszkaniową;
- wprowadzenie udokumentowanego złoża kopaliny do planu miejscowego nie wymaga wcześniejszego wprowadzenia tego złoża do studium (wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 7.07.2010 r. – II SA/Bd 261/10);
- brak obowiązku sporządzenia planu lub jego zmiany ze względu na fakt udokumentowania złoża kopaliny.

Jeżeli skonstatuje się znikomy efekt ujawniania udokumentowanych w studiach złóż kopalin na treść stanowiącą dokumentów ustalających lokalizację inwestycji (planów miejscowych i decyzji o warunkach zabudowy) z aparaturą biurokratyczną,

k która ma zapewnić sprawne aktualizowanie studiów, to można domniemać, że ustawodawca:

- wierzy, że powszechna wiedza obywateli o lokalizacji złóż, czerpana z lektury studiów, wzmocni ochronę złóż, albo
- przygotowuje się, by można było w jakiś sposób mocniej powiązać gospodarkę złożami z planowaniem przestrzennym.

Odnosząc się do tej drugiej możliwości warto wskazać, że w Polsce w dokumentach planistycznych oraz decyzjach lokalizacyjnych mamy gigantyczny nadmiar gruntów przewidzianych pod zabudowę, pozwalający na osiedlanie się w naszym kraju na terenach wyznaczonych na ten cel w planach miejscowych (według różnych szacunków) od 65 mln do 100 mln ludzi, a w studiach od 165 mln do 325 mln (Koziański 2012, Wiland 2012, Kowalewski 2013). Stąd istnieje pilna potrzeba racjonalizacji gospodarowania zasobami kopalni.

### 3. PRZEZNACZENIE ORAZ SPOSÓB WYKORZYSTANIA NIERUCHOMOŚCI JAKO KRYTERIUM WARUNKUJĄCE MOŻLIWOŚĆ WYDANIA KONCESJI NA WYDOBYWANIE KOPALIN ZE ZŁÓŻ

#### 3.1. PRZEZNACZENIE TERENÓW W PLANIE MIEJSCOWYM A SPOSÓB ICH WYKORZYSTYWANIA W STUDIUM

Przeznaczenie terenów, zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy *pizp*, jest obligatoryjnym elementem ustaleń planów miejscowych. Zatem dla każdego terenu, wydzielonego liniami rozgraniczającymi, przeznaczenie winno być ustalone. Również przejście z przeznaczenia terenów na przeznaczenie nieruchomości nie powinno nastęrczać problemów. Nieruchomość może bowiem mieścić się w zasięgu jednego terenu wydzielonego liniami rozgraniczającymi i wówczas jej przeznaczenie jest takie jak tego terenu, a w przypadku gdy zachodzi na dwa lub większą liczbę terenów, to w obrębie każdego z nich jej poszczególne części mogą mieć różne przeznaczenia.

Znacznie więcej wątpliwości może nastęrczać interpretacja terminu: „sposób wykorzystywania nieruchomości ustalony w studium”. Bowiem art. 10 ustawy *pizp*, określający zakres ustaleń studium, takim pojęciem się nie posługuje. Najbliższe temu sformułowania to: zawarty w ust. 1 pkt 1 nakaz uwzględniania uwarunkowań wynikających w szczególności „dotychczasowego przeznaczenia, zagospodarowania i uzbrojenia terenu” oraz w art. 2 pkt 1 nakaz określania w szczególności kierunków „zmian w strukturze przestrzennej gminy oraz w przeznaczeniu terenów”. Wydaje się, że ze względów celowościowych należy brać pod uwagę ustalenia określające kierunki (Schwarz, 2013).

W przypadku, gdy zachodzi konieczność badania czy zamierzona działalność górnicza nie będzie naruszała sposobu wykorzystywania nieruchomości określonej w studium niespodziewanym problemem może okazać się brak studium. Jak wspo-

mniano na początku, prawdopodobnie już wszystkie gminy w kraju posiadają uchwalone studia. Nie znaczy to jednak, że studia te obejmują całe obszary gmin. Nierzadko można spotkać studia, w których brakuje kilkudziesięciu lub nawet większej liczby hektarów, z racji błędnego oznaczenia granic. Może to zahamować postępowania koncesyjne.

### 3.2. WYDOBYWANIE KOPALIN METODĄ ODKRYWKOWĄ

Zapisy dokumentów planistycznych, które najbardziej sprzyjają wydaniu koncesji, to te, które cały udokumentowany obszar złoża kopaliny wraz z niezbędnymi terenami pomocniczymi, przeznaczają w planach miejscowych lub wskazują w studiach dla prowadzenia wydobywania kopaliny metodą odkrywkową, a w razie potrzeby także na inne towarzyszące funkcje (np. magazynowania i przeróbki kopaliny czy unieszkodliwiania odpadów wydobywczych). Z dotychczasowego orzecznictwa (na gruncie *pgig* z 1994 r.) wynika, że przeznaczenie terenu w planach miejscowych lub wskazanie w studium kierunku rozwoju na cele rolne lub leśne, nie jest traktowane jako możliwe do pogodzenia z odkrywkowym wydobywaniem kopaliny. Przesłanką wskazującą, że ta linia orzecznictwa może się utrzymać, jest uzasadnienie odmowy wydania koncesji, przedstawione przez SKO w Łodzi: „*odnosząc się do argumentacji skarżącego, że wydobywanie kopaliny nie zmieni docelowego przeznaczenia gruntów, bowiem inwestor zobowiązuje się do sukcesywnego zalesiania terenu poeksploatacyjnego. Kolegium stwierdziło, że dokonując uzgodnienia organ ma obowiązek ocenić zgodność planowanego przedsięwzięcia z zapisami Studium, a nie z czynnościami deklarowanymi przez inwestora. Podniosło, że nawet czasowa utrata charakteru gruntu ustalonego w Studium musi być kwalifikowana jako działalność sprzeczna ze Studium*” (Schwarz, 2013). Tą argumentacją można byłoby się bowiem także posłużyć dowodząc, że w takich przypadkach występuje sprzeczny z przeznaczeniem sposób wykorzystania nieruchomości.

### LITERATURA

- KONCEPCJA PRZESTRZENNEGO ZAGOSPODAROWANIA KRAJU 2030, Min. Rozwoju Regionalnego, Warszawa.
- KOWALEWSKI A. i in., 2013, *Raport o ekonomicznych stratach i społecznych kosztach niekontrolowanej urbanizacji w Polsce*, Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej, Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN.
- KOZIŃSKI J., 2012, *Doktryna swobody budowlanej, aspekty ekonomiczne i urbanistyczne*, Problemy Planistyczne Wiosna 2012, nr 1, 5–24.
- SCHWARZ H., 2013, *Prawo geologiczne i górnicze Komentarz praktyczny*, t. I (art. 1–103), Wydanie 2, Wrocław.
- STEFANOWICZ J., GALOS K., 2014, *Kierunki zarządzania zasobami kopaliny mineralnych z punktu widzenia Skarbu Państwa jako właściciela złóż kopaliny objętych własnością górniczą*, Zeszyty Naukowe IGSMiE PAN, nr 88, 251–264.
- Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. *Prawo ochrony środowiska*, Dz.U.2013.1232.

Ustawa z dnia 23 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, Dz.U.2012.647.

Ustawa z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych, j.t. Dz.U.2013.687 ze zm.

Ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. Prawo geologiczne i górnicze, j.t. Dz.U.2015.196.

WAŁĘGA A., 2014, *Zgodnie z planem województwa – czyli jak?*, Problemy Planistyczne, Wiosna 2014, nr 1, 69–81.

WILAND M., 2012, *Prospekulacyjna polityka przestrzenna i pożądane kierunki zmian*, Problemy Planistyczne, Wiosna 2012, nr 1, 55–60.

#### CONCESSION OBTAINMENT PROCEDURE AND SPATIAL PLANNING DOCUMENTS

Successful obtainment of mining concessions for extraction of minerals as well as other activities specified in Geological and Mining Law of 2011<sup>th</sup>, depends i.a. on specific clauses included in spatial planning documents prepared by municipalities. These documents are created; at least in theory; within a consistent spatial planning system and include legislation introduced by the government agencies.

This article identifies circumstances when parliamentary and governmental spatial planning legislation influences mining viability and their overall effectiveness. It also analysis regulations which require municipalities to present mineral deposits in spatial planning documents and their implications on the process of acquiring mining concessions. Lastly, this article discusses main challenges of investigation of spatial planning documents, zoning regulations and property uses captured in the master plan with a view of subsequent mining concession obtainment.