

Aleksander Lipiński

Glosa do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 20 maja 2015 r., II OSK 394

Prawne Problemy Górnictwa i Ochrony Środowiska nr 1, 53-65

2016

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Aleksander Lipiński

Uniwersytet Śląski
Katowice

Glosa do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 20 maja 2015 r., II OSK 394/15

Istnienie złoża kopaliny nie daje podstaw do kształtowania warunków związanych z przestrzenią rozciągającą się na powierzchni ziemi, poza obowiązkiem odnotowania w studium faktu istnienia takiego złoża.

Naczelny Sąd Administracyjny po rozpoznaniu w dniu 20 maja 2015 r. na rozprawie skargi kasacyjnej G. Ż. od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z dnia 29 października 2014 r. sygn. akt II SA/Gl 1024/14 w sprawie ze skargi G. Ż. na rozstrzygnięcie nadzorcze wojewody w przedmiocie zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego oddala skargę kasacyjną.

Z uzasadnienia

Wojewoda rozstrzygnięciem nadzorczym z dnia 4 czerwca 2014 r. stwierdził nieważność uchwały Rady Miasta Ż. z dnia 29 kwietnia 2014 r. w sprawie zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy w części dotyczącej postanowienia, wedle którego zabroniona jest „podziemna eksploatacja złóż mogąca powodować deformacje terenów”. Zdaniem organu nadzoru studium w tej części zostało uchwalone z naruszeniem zasad jego sporządzania, polegającym na przekroczeniu delegacji ustawowej zawartej w art. 10 u.p.z.p.¹, przez wprowadzenie zakazu eksploatacji złóż poza wskazanymi obszarami.

¹ Zob. Dz.U. 2015, poz. 199 ze zm.

Sąd Wojewódzki wskazał, że podstawą rozstrzygnięcia nadzorczego może być tylko istotne naruszenie prawa, za które należało uznać przekroczenie delegacji ustawowej zawartej w art. 10 u.p.z.p. przez ograniczenie podziemnej eksploatacji złóż mogącej powodować deformację terenów do obszarów funkcjonalnej zieleni. Kopaliny, do których odnosi się zapis studium, nie zostały objęte koncesją na ich wydobywanie. Kompetencje zaś do kształtowania treści koncesji, zgodnie z art. 22 pr.g.g.², posiada organ koncesyjny, którym jest odpowiednio starosta, marszałek województwa lub minister właściwy do spraw środowiska. Udział organu gminy w tych sprawach ograniczony jest do uzgodnienia, o którym mowa w art. 23 ust. 2 pkt 2 pr.g.g. Studium, przewidując ograniczenie podziemnej eksploatacji złóż, mogącej powodować deformacje terenów tylko do obszarów funkcjonalnej zieleni, w istocie wprowadziło zakaz podziemnej eksploatacji złóż poza tymi obszarami i wkroczyło w kompetencje organów koncesyjnych. Stanowi to istotne naruszenie prawa, skutkujące stwierdzeniem nieważności uchwały gminy w omawianym zakresie (art. 28 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, Dz.U. 2015, poz. 199, w zw. z art. 7 ust. 2 pr.g.g.). Przepisy u.p.z.p. nie mogły stanowić podstawy do zamieszczenia objętych rozstrzygnięciem nadzorczym zapisów. Złoża, w stosunku do których wprowadzono zakazy, nie są objęte koncesją, a tym samym terenem górniczym. Nie ma do nich zastosowania art. 104 pr.g.g. przewidujący dodatkowe wymagania dla takich terenów. Studium nie jest wprawdzie aktem prawa miejscowego, jednak z mocy art. 7 ust. 2 pr.g.g. — w przypadku braku planu miejscowego — podejmowanie i wykonywanie działań, m.in. w zakresie wydobywania kopaliny ze złóż jest dopuszczalne tylko wówczas, jeżeli nie narusza studium. Postanowienia studium mają więc wpływ na udzielenie koncesji (art. 23 ust. 2 pkt 2 pr.g.g.). Rada, wprowadzając w studium ograniczenia wydobywania kopaliny, winna mieć na uwadze przepisy rangi konstytucyjnej, a w szczególności art. 64 ust. 3 (własność może być ograniczona tylko w drodze ustawy oraz w zakresie, w jakim nie narusza ona istoty prawa własności) oraz art. 31 ust. 3. Skoro z mocy art. 10 ust. 1 pr.g.g. prawo własności górniczej przysługuje Skarbowi Państwa, to rada gminy, wprowadzając „ograniczenie” eksploatacji podziemnej, przekroczyła upoważnienie do ograniczenia prawa własności w drodze aktu planistycznego. Rozstrzygnięcie nadzorcze nie narusza także art. 125 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. — Prawo ochrony środowiska (Dz.U. 2013, poz. 1232 ze zm.).

NSA zważył, co następuje:

Przepisy u.p.z.p., pr.g.g., jak również pr.o.ś. postrzegać należy we wzajemnych związkach, co wynika zarówno z uwarunkowań o charakterze systemowym, ale również z ich analizy językowej. Realizacja praw i obowiązków odnoszących się do złóż kopaliny i do nieruchomości gruntowych, czy nawet szerzej

² Dz.U. 2015, poz. 196 ze zm.

— do sposobów zagospodarowania powierzchni ziemi, w znacznej mierze ze sobą kolidują. Złóża kopalin są nieodnawialne; można je wykorzystywać wyłącznie w miejscach ich występowania. Są one wartością podlegającą prawnej ochronie znajdującej swój wyraz zarówno w przepisach Prawa górniczego, jak i przepisach Prawa ochrony środowiska³. Art. 125 tej ostatniej ustawy zawiera właśnie taką klauzulę ochronną przez ustanowienie dyrektywy przewidującej ochronę złóż kopalin polegającą na racjonalnym gospodarowaniu ich zasobami oraz kompleksowym wykorzystaniu, w tym kopalin towarzyszących. W tym też miejscu stwierdzić trzeba, że o ile przepis ten odnosi się do ochrony zasobów ziemi w postaci złóż kopalin, o tyle kolejny art. 125 tej ustawy odnosi się już do ich eksploatacji. Przepisy te mają zatem nie tylko odmienną treść normatywną, ale też dotyczącą zupełnie innych stanów. Pierwszy dotyczy stwierdzenia istnienia złoża i objęcia go ochroną prawną, drugi dotyczy etapu podjęcia jej użytkowania. Różna treść normatywna omawianych przepisów przejawia się w tym, że w art. 125 ustawodawca wprowadził ochronę złóż kopalin niezależnie od tego, czy już podlegają eksploatacji, czy będą eksploatowane w przyszłości. Zasadny jest zatem wniosek, iż na mocy tego przepisu samo stwierdzenie istnienia złoża kopaliny generuje obowiązek jej ochrony. Z kolei art. 95 w ust. 1 pr.g.g. ochronę tę konkretyzuje, stanowiąc, iż udokumentowane złoża kopalin, w celu ich ochrony, ujawnia się m.in. w studiach uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin. Kolejne jednostki redakcyjne tego przepisu wyraźnie wskazują, iż dyrektywa jest obwarowana przymusem, bowiem wspomniany obowiązek podlega wykonaniu w terminie dwóch lat, licząc od dnia zatwierdzenia dokumentacji geologicznej. W razie niewykonania tego obowiązku przez radę gminy, wojewoda w drodze zarządzenia zastępczego wprowadza obszar udokumentowanego złoża kopaliny do studium. Koszty takiej zmiany ponosi gmina, której obszaru dotyczy zarządzenie zastępcze.

Wedle art. 10 ust. 1 pkt 11 u.p.z.p. w studium uwzględnia się uwarunkowania wynikające z udokumentowanych złóż kopalin. Z kolei ust. 2 pkt 12 tego artykułu zawiera nakaz określenia, m.in. obiektów lub obszarów, dla których wyznacza się w złożu kopaliny filar ochronny, który ustanawiany jest w złożu dla zabezpieczenia obiektów na powierzchni terenu przed nadmiernymi skutkami jego wybierania. Wyznaczenie filaru jest ściśle związane z fazą eksploatacyjną, gdyż może to nastąpić dopiero po sporządzeniu projektu zagospodarowania złoża. Część opisowa tego dokumentu uwzględnia zamierzony sposób eksploatacji, rodzaj kopaliny i warunki geologiczne prowadzenia eksploatacji, uzasadnienie jej granic, przedstawienie sposobu i miejsca składowania nadkładu, projektowanych filarów ochronnych, z określeniem warunków ewentualnej eksploatacji złoża w takim filarze. Samo ustalenie, że złożo kopaliny istnieje, nie daje podstaw do kształtowania warunków związanych z przestrzenią rozciągą-

³ Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r., Dz.U. 2013, poz. 1232 ze zm.

jącą się na powierzchni ziemi, poza obowiązkiem odnotowania w studium faktu istnienia takiego złoża. Dopiero przeznaczenie złoża kopaliny do eksploatacji pociąga za sobą konsekwencje w zakresie oddziaływania na pozostałe elementy środowiska, w tym na nieruchomości.

Jeśli zatem art. 95 pr.g.g. stanowi, iż udokumentowane złoża kopalin, w celu ich ochrony, ujawnia się w studiach uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin, to jest on jedynie podstawą do ujawnienia złoża, nie może zaś być podstawą do regulowania zależności związanych z jego eksploatacją. Należało zatem przyjąć, że przekroczenie granic władztwa planistycznego (delegacji wynikającej z art. 10 u.p.z.p.) skutkowało możliwością ograniczenia podziemnej eksploatacji złoża, czego ustalenie mogłoby nastąpić w procesie koncesyjnym prowadzonym przez właściwe organy, a zbyt daleka ingerencja w uprawnienia przypisane innym organom stanowi przekroczenie upoważnienia do ograniczenia prawa własności w drodze aktu planistycznego.

Glosa⁴

Styk górnictwa oraz planowania przestrzennego od dawna jest przedmiotem licznych sporów i niejasności. Przede wszystkim trudno wyobrazić sobie możliwość funkcjonowania gospodarki, która nie wykorzystuje surowców (produktów) pochodzenia górniczego. Nie ma natomiast wątpliwości co do tego, że przeznaczenie złoża kopaliny do wydobywania powoduje wielokierunkowe zależności, a przede wszystkim w znaczącym stopniu wpływa na stan środowiska. Problematyka ta jest niezwykle konfliktogenna. Szczegóły zależą od wielu czynników, zwłaszcza zaś metody wydobywania kopaliny oraz stanu środowiska otaczającego złoża kopaliny. Oczekiwania zainteresowanych (właściciela złoża kopaliny, właściciela nieruchomości, społeczności lokalnych) mogą tu być diametralnie różne. Odnotować też należy potencjalny konflikt pomiędzy celami publicznymi, do jakich niewątpliwie zalicza się zarówno wydobywanie kopaliny stanowiących przedmiot prawa własności górniczej⁵, jak i potrzeby w zakresie ochrony przyrody⁶. Istotną rolę w kształtowaniu tych zależności odgrywa zaś system planowania i zagospodarowania przestrzennego. To ostatnie jest natomiast zadaniem własnym gminy (art. 3 u.p.z.p.), a w konsekwencji jej organy

⁴ Glosę przygotowano w ramach projektu sfinansowanego ze środków Narodowego Centrum Nauki (decyzja numer DEC-2012/05/B/HS5/00632).

⁵ Zob. art. 6 pkt 8 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami. Dz.U. 2015, poz. 782 ze zm.

⁶ Zob. art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody. Dz.U. 2015, poz. 1651 ze zm.

samodzielnie określają treść powstających w tym celu dokumentów (chyba, że przepis szczególny stanowi inaczej). Nie ma jednak wątpliwości co do tego, że zadania te nie mogą być wykonywane dowolnie. Sposób ich wykonywania, w tym treść powstających w tej kwestii dokumentów, determinowane są przepisami prawa, które, nakazując określony sposób ukształtowania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, w istocie zawężają sferę planistycznej samodzielności organów gmin.

Stan faktyczny, który legł u podstaw wydania glosowanego wyroku, był dość prosty, a jednocześnie typowy. Gmina, uchwalając studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego dla części terytorium, przewidziała zakaz podziemnej eksploatacji złóż „mogącej powodować deformacje terenu”. Powstaje pytanie, czy takie rozwiązanie odpowiada prawu. Studium nie jest aktem prawa miejscowego, a w konsekwencji nie może być powoływane jako podstawa decyzji administracyjnych oraz innych rozstrzygnięć. Wiadomo natomiast, że jeżeli dojdzie do uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, nie może on naruszać studium (art. 20 ust. 1 u.p.z.p.). Inaczej mówiąc, to ostatnie wyznacza treść przyszłego planu miejscowego. Gdyby w przedmiotowej sprawie doszło do uchwalenia tego ostatniego, musiałby on powtórzyć wspomniany zakaz (tyle, że tym razem miałby już rangę aktu prawa miejscowego). Jeżeli zaś taki plan nie został uchwalony, treść studium staje się m.in. podstawą do uzgodnienia koncesji na wydobywanie kopaliny ze złoża (art. 7, art. 23 ust. 2a pr.g.g.). Bezspornie zaś treść studium nie ma znaczenia z punktu widzenia decyzji w sprawie środowiskowych uwarunkowań (art. 80 ust. 3 u.o.o.ś.). W zakresie tematu istotne jest natomiast, że przewidziany przez wspomniane studium zakaz w istocie zmierza do całkowitego wyeliminowania możliwości wydobywania kopaliny. Nie da się bowiem prowadzić wydobywania kopaliny w sposób, który wykluczy możliwość spowodowania deformacji terenu. Ryzyko wystąpienia tych ostatnich istnieje zawsze, bez względu na metodę i wielkość wydobywania kopaliny, zwłaszcza że wspomniane deformacje mogą przybierać niesłychanie zróżnicowany charakter i rozmiary, począwszy od niezauważalnych (nieszkodliwych), na takich które wykluczają jakąkolwiek możliwość wykorzystania objętych nimi nieruchomości kończąc.

Stan prawny w tym zakresie jest dość jednoznaczny. Przede wszystkim studium musi m.in. uwzględnić⁷:

⁷ Odnosząc się do sposobu rozumienia tego określenia, trafnie przyjęto, że nie można utrzymywać, że wymóg zawarcia (w studium) danego elementu jest już spełniony, jeżeli w ogóle coś o nim napisano i jakoś go określono. Jest on spełniony dopiero wówczas, gdy napisano o nim tak, by wynikały z tego konkretne dyrektywy na przyszłość, pozwalające napisać „spójny” ze studium plan zagospodarowania przestrzennego (prawomocny wyrok WSA z dnia 26 czerwca 2002 r., II S.A./Kr 608/02).

- zasady określone w koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju, strategii rozwoju oraz planu zagospodarowania przestrzennego województwa (art. 9 ust. 2 u.p.z.p.),
- uwarunkowania wynikające z występowania udokumentowanych złóż kopalin,
- występowanie terenów górniczych (art. 10 ust. 1 pkt. 11—12 u.p.z.p.).

Treść tego dokumentu kształtowana jest również wymaganiami znajdującymi się poza ustawą o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym⁸. Nie ma wątpliwości co do tego, że złoża kopalin są elementami środowiska (art. 3 pkt 39 pr.o.ś.). Istota ochrony tego ostatniego polega natomiast na racjonalnym gospodarowaniu jego zasobami, zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju (art. 3 pkt 13 pr.o.ś.). Wiadomo nadto, że funkcją studium oraz planu miejscowego jest m.in. określenie warunków racjonalnej gospodarki zasobami środowiska, w szczególności przez „uwzględnianie obszarów występowania złóż kopalin oraz obecnych i przyszłych potrzeb eksploatacji tych złóż” (art. 72 ust. 1 pkt 2 pr.o.ś.). Określenie to, wbrew ocenie przyjętej w głosowanym wyroku, może być interpretowane tylko w jeden sposób. Studium oraz plan miejscowy muszą być ukształtowane w sposób stwarzający możliwość podjęcia wydobywania takich złóż. Ich ochrona polega również na racjonalnym gospodarowaniu ich zasobami, co jest nakazem mającym znaczenie przede wszystkim w trakcie eksploatacji złoża (art. 125 pr.o.ś.). Wymagania te muszą być traktowane jako wyraz zasady zrównoważonego rozwoju. Bezsprzecznie bowiem stanowią one instrument stwarzający możliwość wykorzystania złóż kopalin przez przyszłe pokolenia. Brak tak rozumianej ochrony złoża kopaliny może prowadzić do zagospodarowania otaczającego je środowiska w taki sposób, że podjęcie jego wydobywania może okazać się niemożliwe bądź nieopłacalne, czy też doprowadzi ono do utraty walorów użytkowych takiego złoża (przykładem mogą być złoża kopalin o właściwościach leczniczych).

Warto też zwrócić uwagę, że rozwiązania te nie są żadną nowością. Stanowią one bowiem powtórzenie konstrukcji wprowadzonych przez (już nieobowiązującą) ustawę z dnia 31 stycznia 1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska⁹. Nie jest natomiast tajemnicą, że często są one ignorowane, zarówno przez pomijanie wspomnianych wymagań w studiach oraz planach miejscowych, jak i wprowadzanie w nich zakazów czy też ograniczeń w zakresie wydobywania kopalin. Przyczyny tego zjawiska są złożone. Co najmniej częściowo należy ich upatrywać w braku należytej staranności ze strony tych, którzy sporządzają projekty wspomnianych

⁸ Trafnie też NSA przyjmuje, że miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego musi odpowiadać wymaganiom określonym w przepisach prawa materialnego (wyrok z dnia 15 kwietnia 2008 r., II OSK 17/08). Co prawda ocenę tę wypowiedziano pod adresem planu miejscowego, jednak bezspornie dotyczy ona również studium, zwłaszcza że to ostatnie determinuje treść planu.

⁹ Tekst pierwotny Dz.U. 1980, Nr 3, poz. 6.

dokumentów (czy też współdziałają w ich sporządzaniu), jak rad gmin, które je uchwalają. Warto zresztą zwrócić uwagę, że od lat gminy dysponują dostępem do informacji geologicznych dotyczących ich terytoriów, w tym danych pozwalających ustalić lokalizację wspomnianych złóż¹⁰. Z perspektywy gminy trudno jest natomiast ocenić potrzeby związane z potrzebami w zakresie eksploatacji złóż kopalin, zwłaszcza że przeważnie chodzi tu o działalność służącą zaspokajaniu potrzeb ponadgminnych. Jej organy współdziałają natomiast w postępowaniu dotyczącym uzyskania koncesji na wydobywanie kopalin ze złóż. Pomijając wątpliwości związane z ustaleniem kluczowych z punktu widzenia tematu pojęć jak „kopalina” oraz „złoże kopaliny”¹¹, warto zwrócić uwagę, że zasobność oraz warunki występowania złóż nawet tej samej kopaliny mogą być niezwykle zróżnicowane. Przykładem może być złoże, którego wydobywanie zostało zaprzestane ze względu na występowanie zagrożeń naturalnych oraz bariery technologiczne. Nie przestaje ono natomiast być złożem, bowiem zmiany relacji ekonomicznych oraz postęp techniczny mogą spowodować opłacalność jego eksploatacji. Górnictwo niejednokrotnie postrzegane jest jako przemysł szkodliwy dla środowiska oraz źródło wielu uciążliwości. Nie jest tajemnicą, że genezy takich ocen należy upatrywać w rozwiązaniach dawnego systemu prawno-gospodarczego, kiedy to mechanizmy podejmowania rozstrzygnięć zezwalających na rozpoczęcie wydobywania kopalin były całkowicie oderwane od wymagań planowania przestrzennego, odpowiedzialność z tytułu szkód spowodowanych wydobywaniem kopalin podlegała ograniczeniom¹², a ochrona środowiska miała charakter czysto werbalny. Co prawda rozwiązania te od lat należą już do przeszłości, tyle że niektóre ich skutki są odczuwalne do dzisiaj. Nic zatem dziwnego, że organy wielu gmin na różne sposoby sprzeciwiają się podejmowaniu na ich terenie działalności polegającej na wydobywaniu kopalin. Dodatkowym czynnikiem jest to, że organy te wybierane są przez mieszkańców wspólnot gminnych (w tym właścicieli nieruchomości), ci zaś nie chcą być narażeni na uciążliwości związane z wydobywaniem kopalin. Najbardziej spektakularnym przykładem mogą być spory związane z podejmowaniem działań zmierzających do udostępnienia nowych złóż węgla brunatnego (na wschód od Odry) oraz podjęcia ich wydobywania.

¹⁰ Nie do rzadkości należą też sytuacje polegające na tym, że plan miejscowy całkowicie ignoruje podjęte wiele lat wcześniej wydobywanie kopalin. Zob. glosę mojego autorstwa do wyroku NSA z dnia 1 sierpnia 2012 r., II OSK 829/11., zamieszczoną w: „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2013, nr 4(49), s. 172—178.

¹¹ Wedle art. 6 pkt 19 pr.g.g. złożem kopaliny „jest naturalne nagromadzenie minerałów, skał oraz innych substancji, których wydobywanie może przynieść korzyść gospodarczą”. Słabość tej definicji polega na tym, że wspomniana „możliwość” zależy od wielu niesłychanie relatywnych czynników, w tym np. o charakterze ekonomicznym. Co więcej, w istocie możliwości uzyskania korzyści gospodarczej nigdy nie można wykluczyć.

¹² Zob. dekret z 6 maja 1953 r. Prawo górnicze, tekst pierwotny Dz.U. 1953, Nr 29, poz. 113.

Co prawda rada każdej gminy musi uchwalić studium (art. 9 ust. 3 u.p.z.p.), tyle że w praktyce jedyna sankcja z tytułu uchybienia temu obowiązкови polega na braku możliwości uchwalenia planu miejscowego. Z kolei o tym, czy zachodzi potrzeba sporządzenia tego ostatniego (z nielicznymi wyjątkami) samodzielnie rozstrzyga rada gminy. Co prawda w świetle art. 15 ust. 3 u.p.z.p. ta ostatnia może utracić na rzecz wojewody prawo do uchwalenia studium, tyle że dotyczy to wyłącznie sytuacji, w której na terytorium gminy mają być realizowane inwestycje celu publicznego o znaczeniu krajowym i wojewódzkim, ujęte w planie zagospodarowania przestrzennego województwa lub w programach zadań rządowych ustalonych w drodze rozporządzenia Rady Ministrów¹³. Rozwiązania te mają natomiast walor wyłącznie teoretyczny i dotychczas nie zostały wdrożone.

Istnieje jeszcze jeden czynnik powodujący, że zarówno studia, jak i plany miejscowe konstruowane są z pominięciem przedstawionych wyżej wymagań zapewniających ochronę złóż kopalin w sposób zapewniający „aktualne i przyszłe potrzeby ich eksploatacji”. Osiągnięcie tego celu może pociągać za sobą ograniczenia w zakresie korzystania z nieruchomości gruntowych, prowadząc do spadku ich wartości. Najbardziej spektakularnym przykładem znowu jest górnictwo odkrywkowe. Jego istota polega na zdjęciu tzw. nadkładu¹⁴ i wybieraniu płytko zalegającego złoża. Takiej działalności nie da się pogodzić z innymi sposobami korzystania z nieruchomości gruntowych. Inaczej mówiąc, uwzględnienie w planie miejscowym (a poprzednio w studium) potrzeb w zakresie eksploatacji złoża kopaliny przeważnie będzie pociągać za sobą co najmniej ograniczenia w zakresie wykorzystywania takich nieruchomości, najczęściej w drodze zakazu ich zabudowy. W świetle art. 36 u.p.z.p. nie ma zaś wątpliwości co do tego, że konsekwencje majątkowe takich ograniczeń ponosi gmina. Literalnie rzecz biorąc, wspomniane ograniczenia (zakazy) mogą funkcjonować co najmniej tak długo, jak długo istnieje złoże kopaliny. O tym zaś, czy miałoby dojść do jego eksploatacji, rozstrzyga organ koncesyjny, działając w uzgodnieniu m.in. z organem wykonawczym gminy¹⁵ (art. 22—23 pr.g.g.). Nie można wreszcie wykluczyć, że pomimo objęcia złoża kopaliny taką ochroną nikt nie będzie zainteresowany jego wydobywaniem. Z kolei wymagania dotyczące ochrony złóż kopalin w ogóle nie biorą pod uwagę ich wartości oraz częstotliwości występowania.

¹³ Ściśle rzecz biorąc, chodzi tu o sytuację, w której studium albo w ogóle nie zostało sporządzone, albo nie uwzględnia potrzeb związanych z realizacją wspomnianych celów.

¹⁴ Czyli warstw ziemnych i skalnych zalegających nad złożem. Miąższość nadkładu sięga od kilku do kilkudziesięciu metrów.

¹⁵ Przesłanką takiego uzgodnienia jest ustalenie, że zamierzona działalność nie narusza przeznaczenia nieruchomości ustalonego miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego oraz odrębnymi przepisami; w razie braku wspomnianego planu — że nie narusza sposobu korzystania z nieruchomości określonego przez studium oraz przepisy odrębne.

Co prawda niekiedy formułuje się określenie „złóż strategicznych”¹⁶, tyle że nie ma ono swego ustawowego desygnatu¹⁷. Ochrona wszystkich złóż wszystkich kopalin (w tym również występujących powszechnie) jest natomiast zadaniem niewykonalnym i prowadzi do absurdów. Z punktu widzenia tematu oznacza to, że uchwalenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego ukształtowanego w sposób zapewniający ochronę złóż kopalin poprzez wprowadzenie ograniczeń w zakresie wykorzystywania nieruchomości gruntowych w wielu przypadkach będzie mało prawdopodobne. Oznaczałoby to bowiem konieczność poniesienia przez gminę konsekwencji spowodowanego w ten sposób spadku wartości nieruchomości, bez jakiegokolwiek pewności czy kiedykolwiek dojdzie do zwrotu związanych z tym nakładów finansowych. W konsekwencji rada gminy może wstrzymać się od podjęcia uchwały o przystąpieniu do sporządzenia (zmiany) planu miejscowego. Warto zresztą przypomnieć, że uchwały rady gminy w sprawie przyjęcia studium oraz planu miejscowego podlegają kontroli sądownoadministracyjnej (art. 101 i nast. ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym¹⁸). Legitymacja skargowa przysługuje natomiast temu, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone uchwałą rady gminy w sprawie z zakresu administracji publicznej. Dotychczasowa praktyka uznaje taką legitymację właścicieli (użytkowników wieczystych) nieruchomości oraz przedsiębiorców, którym przysługuje prawo do wydobywania kopaliny ze złoża objętego takim planem. Co ciekawe, brak informacji o inicjatywach Skarbu Państwa (jako tego, komu przysługuje prawo własności górniczej), zarówno w zakresie kształtowania zagospodarowania przestrzennego w sposób zapewniający należyłą ochronę należących do niego złóż kopalin¹⁹, jak i zaskarżania niekorzystnych dla niego rozstrzygnięć w tym zakresie.

Z dniem 1 stycznia 2012 r. ustawodawca wprowadził dodatkowy instrument wymuszający nakaz ujawniania w studium informacji o złożu kopaliny. Rozwiązanie to stanowi reakcję ustawodawcy na praktykę ignorowania przez wspomniane studia uwarunkowań stanowiących konsekwencje udokumentowania

¹⁶ Zob. np.:

— obwieszczenie Ministra Gospodarki z dnia 21 grudnia 2009 r. w sprawie polityki energetycznej państwa do 2030 r., Mon.Pol. 2010, Nr 2, poz. 11 (pkt 3.1.1.),

— uchwałą Rady Ministrów z dnia 15 kwietnia 2014 r. w sprawie przyjęcia Strategii „Bezpieczeństwo Energetyczne i Środowisko — perspektywa 2020 r.”, Mon.Pol. 2014, poz. 469.

¹⁷ Złóża stanowiące przedmiot prawa własności górniczej (a więc niestanowiące części składowych nieruchomości gruntowych) zaliczono wprawdzie do „strategicznych zasobów naturalnych kraju”, tyle że konstrukcja ta nie pociąga za sobą istotnych skutków prawnych, w istocie będąc swego rodzaju deklaracją polityczną (zob. ustawę z dnia 6 lipca 2001 r. o zachowaniu narodowego charakteru strategicznych zasobów naturalnych kraju. Dz.U. Nr 97, poz. 1051 ze zm.

¹⁸ Dz.U. 2013, poz. 594 ze zm.

¹⁹ Dopiero niedawno podjęto inicjatywę działań w tym zakresie. Zob. dokument o nazwie „Biała księga ochrony złóż kopalin”, https://www.mos.gov.pl/artukul/7_aktualnosci/25387_biala_ksiega_ochrony_zloz_kopalin.html [dostęp: 9.11.2015].

złoża. Przede wszystkim wykonanie wspomnianego obowiązku musi nastąpić w terminie 2 lat od zatwierdzenia dokumentacji geologicznej. Zapewne jednak jego bieg nie może rozpocząć się przed datą ostateczności decyzji zatwierdzającej (art. 95 pr.g.g.). Z mocy przepisów przejściowych obowiązek ten odniesiono również do dokumentacji, które zostały „bez zastrzeżeń” przyjęte²⁰ przed wejściem w życie wspomnianej ustawy (art. 208 pr.g.g.). Rozwiązanie to zawiera jednak istotne braki. Nie dotyczy ono bowiem dokumentacji geologicznych:

- zatwierdzonych przed 2001 r.,
- „przyjętych” po 1 stycznia 2012 r. w wyniku rozpatrzenia wniosków złożonych przed tą datą²¹.

Co więcej, jeżeli obowiązek wprowadzenia do studium informacji o złożu nie zostanie wykonany, wojewoda (działając w drodze zarządzenia zastępczego) dokonuje stosownej zmiany studium na koszt gminy. Za sprawą tzw. noweli węglowodorowej²² szczególną regulację w tym zakresie wprowadzono w odniesieniu do węglowodorów. Termin zmiany studium wynosi wówczas 6 miesięcy, licząc od zatwierdzenia tzw. dokumentacji geologiczno-inwestycyjnej. O ile nie zostanie on dotrzymany, wojewoda ma 6 miesięcy na wydanie zarządzenia zastępczego w sprawie zmiany studium, pod rygorem kary pieniężnej „w wysokości 1000 zł za każdy dzień zwłoki” (art. 96 pr.g.g.). Warto przypomnieć, że co prawda art. 95—96 pr.g.g. nakazują tylko „ujawnienie” złoża w studium, to jednak nie może to sprowadzać się do samej informacji o istnieniu złoża. Stosownie do art. 72 pr.o.ś. studium musi nadto uwzględniać aktualne i przyszłe potrzeby eksploatacji złoża.

Warto zwrócić uwagę na oceny orzecznictwa wyrażone w zbliżonych sprawach. Przykładem może być spór, jaki zaistniał w związku ze sporządzeniem miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obejmującego złoża węgla brunatnego, które nie było jeszcze objęte koncesją na jego wydobywanie. WSA trafnie przyjął, że niedopuszczalne jest wprowadzenie w planie miejscowym zakazu odkrywkowej eksploatacji złoża węgla brunatnego. Takie postępowanie nie miałyby bowiem nic wspólnego z ochroną tego złoża, która powinna być interpretowana jako jego zabezpieczenie w celu podjęcia w przyszłości jego wydobycia. Zdaniem komentatorów, obowiązek wprowadzenia złoża do miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego oznacza takie ukształtowanie tego planu, które zapewnia ochronę złoża, w tym jego dostępność dla eksploatacji

²⁰ W latach 2001—2011 r. ustawodawca zrezygnował z zatwierdzania dokumentacji geologicznych w drodze decyzji. O ile dokumentacja spełniała wymagania prawa, podlegała „przyjęciu” przez organ administracji geologicznej, o czym zawiadamiano wnioskodawcę. Bezsparnie jednak zawiadomienie to nie miało formy decyzji.

²¹ Z mocy art. 222 pr.g.g. do postępowań wszczętych przed dniem wejścia w życie wspomnianej ustawy stosuje się przepisy dotychczasowe.

²² Ustawa z dnia 11 lipca 2014 r. o zmianie ustawy — Prawo geologiczne i górnicze oraz niektórych innych ustaw. Dz.U. 2014, poz. 1133.

w przyszłości²³. W konkluzji sąd przyjął jednak, że ochrona udokumentowanych złóż kopalin przewidziana w art. 95 ust. 1 pr.g.g. nie oznacza obowiązku ukształtowania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w sposób umożliwiający natychmiastową eksploatację złoża; taki plan ma jedynie zapewnić ewentualną możliwość eksploatacji, gdy zajdzie taka potrzeba (nieprawomocny wyrok WSA z dnia 13 maja 2015 r.²⁴). Bez większych trudności można jednak dostrzec, że oceny te kolidują ze sobą. Co prawda art. 95 ust. 1 pr.g.g. nie nakłada obowiązku ukształtowania planu miejscowego w sposób pozwalający na podjęcie wydobywania kopaliny (w istocie — na uzyskanie niezbędnej w tym celu koncesji), to jednak dalej idące skutki przewiduje wspomniany art. 72 pr.o.ś. Trafnie natomiast NSA przyjmuje, że narusza prawo plan miejscowy dopuszczający zabudowę mieszkaniową na udokumentowanym złożu wapieni nadających się do wydobywania metodą odkrywkową²⁵.

Warto zwrócić uwagę, że organy gminy dysponują niezwykle silnym instrumentem pozwalającym sterować wpływami działalności górniczej na środowisko. Jest nim plan zagospodarowania przestrzennego terenu górniczego, sporządzany wedle zasad przewidzianych w art. 104 pr.g.g. Można go sporządzić wyłącznie dla terenu górniczego, a zatem dopiero po uzyskaniu koncesji (w praktyce — koncesji na wydobywanie kopaliny ze złoża) i tylko wówczas, gdy w wyniku zamierzonej działalności przewiduje się istotne skutki dla środowiska. Konsekwencją takiego planu mogą być zarówno ograniczenia po stronie adresata koncesji (zwłaszcza w postaci wyznaczenia filara ochronnego), jak i właścicieli nieruchomości. Warto natomiast wspomnieć, że instytucja ta nie funkcjonuje prawidłowo. Gminy albo nie sporządzają takich planów, albo nadużywają przewidzianych tam rozwiązań (np. próbując przerzucić na przedsiębiorcę koszty każdego planu miejscowego sporządzonego dla terenu górniczego bądź jego fragmentu). Omówienie szczegółów wykracza poza ramy glosy.

Powyższa analiza prowadzi do wniosku, że istota rozstrzygnięcia zawartego w glosowanym wyroku odpowiada prawu²⁶, tyle że zakwestionować należy zarówno jego tezę, jak i sposób uzasadnienia. Z nieznanymi powodów sądy orzekające w sprawie nie powołały się na wspomniany art. 72 pr.o.ś., pomimo iż z punktu widzenia tematu zawiera on najdalej idące wskazówki kształtujące zarówno treść studium, jak i planu miejscowego. Co więcej, wymagania te mają charakter bezwzględny. Uchybienie im bezspornie musi być traktowane jako naruszenie zasad sporządzania wspomnianych dokumentów (art. 28 ust. 1 u.p.z.p.),

²³ Por. H. SCHWARZ: *Prawo geologiczne i górnicze. Komentarz*. T. 1. Wrocław 2013, s. 513—514.

²⁴ II SA/Po 828/14.

²⁵ Wyrok z dnia 8 grudnia 2009 r., II OSK 1661/09.

²⁶ Trafnie też NSA przyjmuje, że brak podstaw, by w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego wprowadzić ograniczenia dla przyszłej eksploatacji górniczej (wyrok z dnia 13 listopada 2012 r., II OSK 2443/12).

skutkujące (co najmniej częściową) nieważnością tych ostatecznych. Trafnie też orzecznictwo przyjmuje, że w przypadku naruszenia zasad sporządzania studium ustawodawca nie wymaga, aby to naruszenie miało charakter istotny, co oznacza, że każde naruszenie zasad sporządzania studium skutkować będzie stwierdzeniem nieważności uchwały rady gminy w całości lub w części. Pojęcie zasad sporządzania studium interpretowane jest jako zbiór wartości i merytorycznych wymogów kształtowania polityki przestrzennej przez uprawniony do tego organ. Dotyczą one problematyki związanej ze sporządzaniem studium, a więc zawartości aktu (jego części tekstowej i graficznej, innych wymaganych ustawą załączników, stosownie do art. 10 i 11 u.p.z.p.), zawartych w nim ustaleń, a także standardów dokumentacji. Kontroli sądowej pod względem legalności podlega zatem zarówno treść uchwały przyjmującej zmiany studium, jak również załączniki do tej uchwały (tekst i rysunek studium oraz rozstrzygnięcie o sposobie rozpatrzenia uwag) oraz prawidłowość przeprowadzonej procedury²⁷.

²⁷ Prawomocny wyrok WSA z dnia 23 września 2014, II S.A./OI 723/14.

Aleksander Lipiński

**Comment on the Judgement of Chief Administrative
Court of 20 May 2015, II OSK 394/14**

Summary

The commented judgment regards the statutory command to include information about mineral deposits in the study of conditions and directions of local (spacial) development. Since the municipal council had ignored this obligation while preparing the study, the voivode (as the supervisory authority) had an obligation to appropriately modify this document by replacement ordinance. Environmental Protection Law in its Art. 72 provides that such studies as well as local development plans must take into account the current and future needs related to the mining of minerals from deposits.

Key words: Study of conditions and directions of local (spatial) development, local development plan, protection of mineral deposits

Александр Липинский

**Глосса к решению Главного Административного
Суда с 20 мая 2015г., II OSK 394/15**

Содержание

Комментируемое решение касается предусмотренного законом предписания учитывать в исследовании факторов и направлений землепользования и застройки гмины информации о месторождениях ископаемых. Если совет гмины не выполнил этой обязанности, воевода (как орган надзора), должен был изменить этот документ путём вынесения заместительного распоряжения. Закон «Право охраны окружающей среды» (ст. 72) предусматривает, что как упомянутое исследования, так и составленные на их основании местные планы землепользования и застройки гмины, должны учитывать актуальные и будущие потребности связанные с добычей ископаемых из месторождений.

Ключевые слова: исследование факторов и направлений землепользования и застройки гмины, местный план землепользования и застройки гмины, охрана месторождений ископаемых