

*plany miejscowe, studia gmin, górnictwo odkrywkowe,
prawo geologiczne i górnicze*

Marek WILAND*

GÓRNICTWO ODKRYWKOWE W GMINNYCH DOKUMENTACH PLANISTYCZNYCH

Opisano zmiany wywołane wejściem w życie na początku 2012 r. nowej ustawy Prawo geologiczne i górnicze, w sferze łączącej planowanie przestrzenne w gminach i głównie odkrywkową działalność górniczą, wskazując na dylematy wiążące się z interpretacją obecnego stanu prawnego. Przedstawiono regulacje mające na celu ochronę udokumentowanych złóż kopalin oraz wód podziemnych. Następnie omówione jest zagadnienie interpretowania ustalonego w planach miejscowych przeznaczenia nieruchomości oraz ustalonego w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego sposobu ich wykorzystywania, dla możliwości wydania koncesji. Zaprezentowano również regulacje przesądzające o możliwości sporządzania planów miejscowych dla terenów górniczych oraz specyfikę ich problematyki, a także konsekwencje wynikające z potrzeby zapewnienia zgodności tych planów ze studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy.

WPROWADZENIE

Pomiędzy sferą planowania przestrzennego a górnictwem, w szczególności odkrywkowym, zachodzą istotne powiązania. Przesądziła o tym już ustawa z dnia 4 lutego 1994 r. Prawo geologiczne i górnicze (DzU 2005.228.1947 z późn. zm.), zwana dalej „Pgg 1994”¹, przy czym ulegały one pewnym zmianom w trakcie nowelizacji tego przepisu. Nieco większe zmiany w zakresie tych regulacji zaszły także w wyniku wejścia w życie ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. Prawo geologiczne i górnicze (DzU 2011.163.981 z późn. zm.), zwanej dalej „Pgg 2011”.

Obecnie sferę planistyczną na poziomie gminnym reprezentują dwa rodzaje dokumentów: miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, zwany dalej „planem miejscowym”, i studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, zwane dalej „studium gminy”. Pierwszy z tych dokumentów jest aktem prawa

* Biuro Urbanistyczne Ecoland, Wrocław, mwiland@wp.pl

¹ Warto zasygnalizować, że pewne odwołania do planowania przestrzennego zaczęły się pojawiać po 1977 roku, w zmianach Dekretu z dnia 6 maja 1953 r. *Prawo górnicze* (DzU 1978.4.12 z późn. zm.).

miejscowego, sporządzanym dla całego obszaru lub części gminy *w celu określenia polityki przestrzennej gminy, w tym lokalnych zasad zagospodarowania przestrzennego*. Drugi z tych dokumentów nie jest aktem prawa miejscowego, natomiast sporządza się go w granicach administracyjnych gminy *w celu ustalenia przeznaczenia terenów, w tym dla inwestycji celu publicznego, oraz określenia sposobów ich zagospodarowania i zabudowy*.

Fakt, że Pgg 2011 weszła w życie stosunkowo niedawno, bo 1 stycznia 2012 roku, sprawia, że interpretacja jej zapisów może wciąż nastęrczać różne wątpliwości. Wątpliwości te pogłębia to, że dopiero od niedawna zaczęło pojawiać się orzecznictwo i komentarze, dotyczące jej regulacji. Z tego względu (w dużej mierze) opierano się na komentarzach do Pg 1994.

1. OCHRONA ZŁÓŻ W GMINNYCH DOKUMENTACH PLANISTYCZNYCH

Na mocy art. 95 ust. 1 Pgg 2011 *udokumentowane złoża kopalin oraz udokumentowane wody podziemne, w granicach projektowanych stref ochronnych ujęć oraz obszarów ochronnych zbiorników wód podziemnych w celu ich ochrony ujawnia się w studiach uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin, miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego oraz planach zagospodarowania przestrzennego województwa*. To ujawnienie, w odniesieniu do studium gminy, zgodnie z ust. 2 tego artykułu, winno nastąpić w ciągu 2 lat *od dnia zatwierdzenia dokumentacji geologicznej przez właściwy organ administracji geologicznej*. W przypadku niedopełnienia określonego tym terminem obowiązku, na mocy art. 96 ust. 1 i 2 tej ustawy *wojewoda wprowadza obszar udokumentowanego złoża kopalin do studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy i wydaje w tej sprawie zarządzenie zastępcze*, obciążając kosztami odpowiednią gminę. Analogiczna regulacja, zamieszczona w art. 208 Pgg 2011 dotyczy obszarów złóż kopalin, *dla których właściwy organ administracji geologicznej przyjął dokumentację geologiczną bez zastrzeżeń* przed 1 stycznia 2012 roku. Wówczas termin na ujawnienie przez gminy w studiach gmin tych złóż i wód podziemnych upływa 2 lata od tej daty.

Brak analogicznych restrykcji w odniesieniu do planów miejscowych wynika stąd, że ustawodawca przesądził w ustawie z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (DzU 2012.647 z późn. zm.) – zwanej dalej „upizp”, że sporządzanie planów miejscowych nie jest obligatoryjne, od czego zdarzają się w naszym prawodawstwie wyjątki, jak to było w odniesieniu do planów miejscowych dla terenów górniczych w Pgg 1994. Natomiast w przypadku złóż na taką restrykcję dotychczas się nie zdecydowano. Przy czym, jeżeli dla danego obszaru plan miejscowy jest uchwalany, to nie może on naruszać ustaleń studium gminy.

Warto zasygnalizować, że występują różnice między ww. regulacjami a zapisami Pgg 1994 w art. 48 tej poprzedniej ustawy nakazywano uwzględniać w planach miej-

scowych udokumentowane złoża kopalin oraz udokumentowane wody podziemne, w granicach projektowanych stref ochronnych ujęć oraz obszarów ochronnych zbiorników wód podziemnych. Nie sprecyzowano jednak, ani na czym to uwzględnienie ma polegać, ani nie określono żadnych rygorów terminowych. Przy czym kwestia uwzględnienia złóż w dokumentach planistycznych jest regulowana także innymi ustawami. Należy tu wskazać ustawę z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (DzU 2008.25.150 z późn. zm.) – zwaną dalej „Poś”, w której regulacje te zamieszczone są przede wszystkim w art. 72 ust. 1, w którym określa się, że w *studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin oraz miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego zapewnia się warunki utrzymania równowagi przyrodniczej i racjonalną gospodarkę zasobami środowiska, w szczególności przez: 1) ustalanie programów racjonalnego wykorzystania powierzchni ziemi, w tym na terenach eksploatacji złóż kopalin, i racjonalnego gospodarowania gruntami; 2) uwzględnianie obszarów występowania złóż kopalin oraz obecnych i przyszłych potrzeb eksploatacji tych złóż*. Również w upizp, znajdują się zapisy dotyczące udokumentowanych złóż kopalin. W art. 10 ust. 1 przesądza się, że w studium gminy uwzględnia się uwarunkowania wynikające w szczególności z *występowania udokumentowanych złóż kopalin oraz zasobów wód podziemnych*, a w ust. 2 tego przepisu, że w tym dokumencie określa się w szczególności *obszary oraz zasady ochrony środowiska i jego zasobów*. Z kolei w obligatoryjnych ustaleniach dla planu miejscowego, zawartych w art. 15 tej ustawy, nie wymienia się z nazwy udokumentowanych złóż kopalin, ale obowiązek ich uwzględnienia wynika choćby z zapisu o określaniu obowiązkowo granic i sposobów *zagospodarowania terenów lub obiektów podlegających ochronie, ustalonych na podstawie odrębnych przepisów*.

Komentując regulacje odnoszące się do ochrony złóż należy podkreślić, że ustawodawca wprowadził zapisy nakazujące racjonalną politykę złożem w procesie wydobywania kopalin. Poza Pgg 2011 takie regulacje zostały zamieszczone w Poś, w tym w art. 125: *Złoża kopalin podlegają ochronie polegającej na racjonalnym gospodarowaniu ich zasobami oraz kompleksowym wykorzystaniu kopalin, w tym kopalin towarzyszących*. Nie przesądził jednak, jak mają być chronione udokumentowane złoża kopalin i wody podziemne, które mają być ujawnione w dokumentach planistycznych. W szczególności brak rozstrzygnięcia, czy mają to być obszary chronione przed zabudową, czy też nie.

Pewne narzędzia w tym zakresie podsuwa natomiast orzecznictwo. W wyroku NSA² z 2009 roku stwierdza się, że z art. 48 Pgg 1994 *czytanego wprost wynika co prawda tylko ogólny nakaz uwzględnienia w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego udokumentowanych złóż kopalin oraz udokumentowanych wód podziemnych, w granicach projektowanych stref ochronnych ujęć oraz obszarów ochron-*

² IIOSK 1661/09 – Wyrok NSA z dnia 8 grudnia 2009 r.

nych zbiorników wód podziemnych, ale przepis ten jest doprecyzowany przez orzecznictwo NSA, WSA i Sądu Najwyższego.

Jednocześnie NSA, w tym wyroku, akceptuje wcześniej zaskarżony wyrok WSA w Kielcach³, w którym sąd ten ustosunkował się do kwestii uwzględniania w planach miejscowych złóż kopalin, z których jedno zostało udokumentowane przed sporządzeniem tego planu, a drugie dopiero po jego uchwaleniu. W odniesieniu do pierwszego z tych przypadków WSA uznał, że zaskarżony plan miejscowy *w części, w jakiej przewiduje możliwość zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej na terenie udokumentowanego złoża surowców mineralnych (...), narusza zarówno przepisy prawa materialnego, tj. art. 48 Pgg 1994 oraz art. 125 Poś jak i interes prawny skarżącej spółki ze względu na jej prawa do nieruchomości. Natomiast drugi z tych przypadków dotyczył złoża D, które w dacie uchwalenia zaskarżonego planu nie było jeszcze udokumentowane, i z tej racji nie mogło ono wówczas wpływać na zapisy planu dotyczące terenów tego złoża, a także terenów położonych w jego pobliżu. (...) Uwaga ta dotyczy tym bardziej nieruchomości (...), stanowiącej własność skarżącej spółki, co do której kwestionowanie jej przeznaczenia w planie jako terenu rolnego (...) na teren kopalniany było bezzasadne, skoro złoża D znajdujące się na tej działce, nie było jeszcze wtedy udokumentowane.*

Z cytowanych wyżej wyroków można wywieść wniosek, że istnieje możliwość (ze względu na praktykę orzeczniczą) ochrony przed zabudową udokumentowanych złóż kopalin wydobywczyczą metodą powierzchniową. O wiele jednak trudniej chronić w ten sposób udokumentowane złoża kopalin wydobywczyczą metodą podziemną lub otworową, czy jeszcze nieudokumentowane złoża.

2. GMINNE DOKUMENTY PLANISTYCZNE W PROCESIE UZYSKIWANIA KONCESJI

W art. 7 ust. 1 Pgg 2011 stwierdza się, że *podejmowanie i wykonywanie działalności określonej ustawą jest dozwolone tylko wówczas, jeżeli nie naruszy ona przeznaczenia nieruchomości określonego w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego oraz w odrębnych przepisach.* Natomiast w ust. 2 tego artykułu przesądza, że *w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego podejmowanie i wykonywanie działalności określonej ustawą jest dopuszczalne tylko wówczas, jeżeli nie naruszy ona sposobu wykorzystywania nieruchomości ustalonego w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz w odrębnych przepisach.* Do tych regulacji nawiązują następnie inne artykuły wiążące się z koncesjami. Nie wyjaśniają one jednak wielu wątpliwości, które pojawiają się przy stosowaniu art. 7 Pgg 2011 [4].

³ II SA/Ke 307/09 – Wyrok WSA w Kielcach z dnia 30 czerwca 2009 r.

Jednym z podstawowych ustaleń planu miejscowego jest przeznaczenie, które obligatoryjnie określa się dla każdego terenu objętego planem. W przypadku kopalin wydobywanych metodą odkrywkową sprawa wydaje się dosyć oczywista. Jeżeli teren został przeznaczony dla wydobywania kopalin metodą odkrywkową, to podejmowanie i wykonywanie takiej działalności będzie zgodne z tym ustaleniami planu miejscowego. W konsekwencji odpowiedni wójt (burmistrz lub prezydent miasta) uzgodni projekt takiej koncesji na mocy art. 23 ust. 2 pkt 2 Pgg 2011. Jeżeli jednak obszar, na którym ma być prowadzona działalność wydobywcza metodą odkrywkową, plan miejscowy przeznacza dla (przykładowo) terenów zabudowy mieszkaniowej, terenów rolniczych, czy lasów, to wówczas wydanie koncesji na prowadzenie takiej działalności wydobywczej nie jest możliwe lub postępowanie koncesyjne musi być poprzedzone zmianą planu miejscowego.

Przepisy Pgg 2011 wiążące możliwości wydania koncesji na wydobywanie kopalin od regulacji planów miejscowych tylko w zakresie przeznaczenia mogą w niektórych przypadkach – prawdopodobnie wbrew intencjom autorów – utrudnić uzyskanie koncesji dla odkrywkowej eksploatacji kopalin. Dotyczy to przede wszystkim sytuacji, w których złoża są porośnięte lasami. Wówczas w procesach sporządzania planów miejscowych uczestniczą organy wydające zgodę na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych lub leśnych na cele górnicze, a te organy często nie godzą się na obejmowanie takimi zgodami bardziej rozległych obszarów.

Dla przybliżenia linii orzeczniczej sądów w kwestii przeznaczenia gruntu na cele wydobywania kopalin metodą odkrywkową warto także przywołać spór, jaki toczył się przed WSA w Bydgoszczy⁴, podczas którego przedsiębiorca starał się uzyskać koncesję dla wydobywania kopaliny pospolitej z niewielkiego złoża, którego teren w planie miejscowym został przeznaczony pod zalesienie. W tym wypadku przedsiębiorca m.in. argumentował, że wydobywanie kopaliny będzie jedynie czasowym sposobem użytkowania gruntu, który może być po zakończeniu eksploatacji zalesiony zgodnie z ustaleniami planu miejscowego. Sąd jednak nie zgodził się z tą argumentacją rozstrzygając, że *w odniesieniu do kopalin wydobywanych metodą odkrywkową planowana działalność powinna być zgodna z planem miejscowym, co oznacza, że przeznaczenie terenu w planie miejscowym musi być identyczne z planowaną działalnością na tym terenie. Nie jest zatem wystarczające, aby planowana działalność była niesprzeczna z planem miejscowym, tj. dała się pogodzić z przeznaczeniem terenu, jak w wypadku działalności polegającej na wydobywaniu kopaliny metodą podziemną.*

Nieco inaczej jest, gdy wystąpienie o koncesję dotyczy wydobywania kopaliny metodą podziemną lub otworami wiertniczymi. Jak wiadomo obszar górniczy zgodnie z definicją ustawową jest przestrzenią, *w granicach której przedsiębiorca jest uprawniony do wydobywania kopaliny*. Natomiast w takich przypadkach ta przestrzeń zwykle nie styka się z powierzchnią terenu. Podobnie będzie zresztą przy ubieganiu się

⁴ IISA/Bd 315/08 z dnia 2 lipca 2008 r.

o koncesję na podziemne bezzbiornikowe magazynowanie substancji czy podziemne składowanie odpadów. Zatem można przyjąć, że przeznaczenie określone dla powierzchni terenu w planie miejscowym nie będzie naruszane przez taką podziemną działalność górniczą. Co jednak, gdy trzeba wybudować szyb, bądź otwory wiertnicze i towarzyszące im instalacje, bez których nie można się dostać do podziemnej przestrzeni obszaru górniczego, aby rozpocząć i prowadzić działalność wydobywczą, bądź podziemne magazynowanie substancji, czy składowanie odpadów? Jeżeli te obiekty lub ich naziemne części będą zgodne w zakresie przeznaczenia z ustaleniami planu miejscowego, to wystąpi pozytywna przesłanka dla uzyskania wnioskowanej koncesji.

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

W przypadku braku planu miejscowego, zgodnie z art. 7 ust. 2 Pgg 2011, należy w obszarze postulowanej działalności górniczej zbadać ustalony w studium gminy *sposób wykorzystania nieruchomości*. Problem w tym, że art. 10 uopizp w ogóle nie posługuje się takim terminem. Uzupełnia to następna wątpliwość, czy chodzi o dotychczasowy sposób wykorzystania nieruchomości, co byłoby przedmiotem regulacji ust. 1 tego artykułu, czy o kierunek zmian w strukturze przestrzennej, co z kolei reguluje jego ust. 2. Dochodzą do tego dylematy podniesione przy omawianiu przeznaczenia określanego w planach miejscowych.

Warto w tym miejscu zasygnalizować, że brzmienie omawianego tu art. 7 Pgg 2011 może wywołać problemy także przy podejmowaniu i wykonywaniu innych działalności określonych tą ustawą. W tym zakresie można wziąć pod uwagę działania polegające na poszukiwaniu i rozpoznawaniu złóż kopalin w części, w jakiej ta działalność wiąże się z zajmowaniem terenu. W przypadku ubiegania się o tego typu koncesje, nie może zostać wydana decyzja odmowna wójta (burmistrza, prezydenta miasta), bo te organy mają tylko prawo opiniować koncesję. Również, dzięki zmianie wprowadzonej przez art. 190 Pgg 2011, prace polegające na poszukiwaniu i rozpoznawaniu określonych złóż kopalin mogą odbywać się (przez nie dłużej niż 10 lat) na obszarach rolnych i leśnych bez wymaganej (w innych przypadkach) zgody na zmianę przeznaczenia tych gruntów chronionych. Tym niemniej, jeżeli miejsce wybrane do prac terenowych nie jest przeznaczone dla prowadzenia działalności górniczej, to może to być przesłanką, na mocy omawianego art. 7 oraz art. 29 ust. 1 Pgg 2011, do odmowy udzielenia koncesji. Podobnie może być w przypadku obszarów nieobjętych planami miejscowymi, na których sposób wykorzystywania nieruchomości wynikający ze studium gminy byłby naruszony przez tę działalność górniczą.

Analizując sprawność postępowań koncesyjnych w świetle przedstawionych wątpliwości i zastrzeżeń, bilans strat i korzyści wynikających z regulacji wprowadzonych przez Pgg 2011, w stosunku do rozwiązań obowiązujących pod rządami Pgg 1994, jest co najmniej niejednoznaczny. Poprzednio w art. 16 ust. 5 wymagane było również uzgodnienie z wójtem (burmistrzem, prezydentem miasta), które także następowało na podstawie planu miejscowego, a w przypadku jego braku – na podstawie studium gminy. Natomiast ustawodawca nie przesądzał co ma być kryterium tego uzgodnienia. Biorąc pod uwagę różnorodność zarówno uwarunkowań lokalnych, jak i sposobów zapisu w tych dokumentach, być może było to lepsze rozwiązanie.

Przechodząc do omawiania planów dla terenów górniczych warto w tym miejscu przytoczyć jeszcze jedno orzeczenie NSA z 2012 r.⁵, w którym wyrażone jest stanowisko, że na potrzeby górnictwa powinny być sporządzane dwa rodzaje planów miejscowych. Zgodnie z nim *plany miejscowe sporządzane na podstawie art. 48 Pgg 1994 umożliwiają w istocie lokalizację kopalni, działalności górniczej, natomiast plany sporządzane na podstawie art. 53 ustawy powinny być, z założenia, opracowywane już po wydaniu koncesji, gdy znane są już wynikające z niej uprawnienia i przedsiębiorca, który zobowiązany jest ponieść koszty sporządzenia tych planów. Plany te mają więc z założenia inne cele, zasięg przestrzenny i problemowy, są też sporządzane w różnych stadiach działalności górniczej i nie mają charakteru rozwiązań alternatywnych; w szczególności plan miejscowy terenu górniczego nie może spełniać (roli) podstawy dla lokalizacji działalności górniczej.*

3. PLANY MIEJSCOWE DLA TERENÓW GÓRNICZYCH

3.1. OBLIGATORYJNOŚĆ I FAKULTATYWNOŚĆ PLANÓW

Kwestię sporządzania planów miejscowych dla terenów górniczych w Pgg 1994 regulował art. 53. Nakazywał on sporządzanie planów na tych terenach [6]. Jeżeli jednak przewidywane szkodliwe wpływy na środowisko oceniano jako nieznaczne, rada gminy mogła podjąć uchwałę o odstąpieniu od sporządzania takiego planu. Niekiedy praktyka w zakresie podejmowania takich uchwał mogła budzić poważne zastrzeżenia, na co wskazują wyniki kontroli NIK [5]. W jednym z cytowanych przypadków w gminie Markłowice, Rada Gminy odstąpiła, w oparciu o posiadane ekspertyzy potwierdzające nieznaczność oddziaływania eksploatacji na powierzchnię, od obowiązku sporządzenia mpzp⁶ dla części terenów górniczych gminy. Po czym, w trakcie kontroli NIK w OUG w Rybniku ustalono, że obecnie wpływy eksploatacji górniczej na te tereny odpowiadały IV i V kategorii terenu górniczego, co ograniczało

⁵ II OSK 2443/12 – Wyrok NSA z dnia 13 listopada 2012 r.

⁶ planu miejscowego

możliwość przeznaczenia ich poza zabudowę. Prawdopodobnie główną przesłanką przemawiającą za odstąpieniem od obowiązku sporządzania planów miejscowych dla terenów górniczych była chęć umożliwienia wydawania decyzji o warunkach zabudowy, co w warunkach obligatoryjności tego typu planu było wówczas niemożliwe.

Prawdopodobnie, wobec niewystarczającego pokrycia powierzchni naszego kraju planami miejscowymi, w Pgg 2011 zdecydowano się zrezygnować z obligatoryjności planów miejscowych dla terenów górniczych, chociaż akurat na obszarach typowych górniczych województw procent pokrycia planami miejscowymi wyraźnie przekracza, wg danych na koniec 2010 r., średnią krajową – 26,4%: dolnośląskie – 52,8%, małopolskie – 61,6%, śląskie – 61,9% [1]. Zgodnie z art. 104 ust. 2 *jeżeli w wyniku zamierzonej działalności określonej w koncesji przewiduje się istotne skutki dla środowiska, dla terenu górniczego bądź jego fragmentu można sporządzić miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego.*

Pełny koszt sporządzania projektów planów miejscowych dla terenów górniczych zarówno ustawa Pgg 1994 jak i Pgg 2011 przenosi na przedsiębiorcę górniczego, przy czym w Pgg 1994 udział przedsiębiorcy w finansowaniu takich planów miejscowych zmniejszono do 50%, w przypadku planów miejscowych obejmujących tereny górnicze *przedsiębiorcy, który w dniu wejścia w życie ustawy wydobywa kopalinę ze złoża, czyli w 1994 roku.*

3.2. USTALENIA PLANÓW MIEJSCOWYCH WIAŻĄCE SIĘ Z ODDZIAŁYWANAMI GÓRNICZYMI

W Pgg 1994 kwestia niepożądanych konsekwencji działalności górniczej uwzględniona została – w art. 6 pkt 9 – w pojęciu *teren górniczy*, zdefiniowanym jako *przestrzeń objęta przewidywanymi szkodliwymi wpływami robót górniczych zakładu górniczego*. Podobne terminy użyte zostały także w art. 53 ust. 6, w którym przesądzono – jak już wspomniano – że *jeżeli przewidywane szkodliwe wpływy na środowisko będą nieznaczne, rada gminy może podjąć uchwałę o odstąpieniu od sporządzenia planu dla terenu górniczego*. Z kolei ustalając w art. 54 ust. 1 pkt 1 wymagania w odniesieniu do projektu zagospodarowania złoża, Pgg 1994 nakazywała określanie w tym projekcie *technologii eksploatacji, zapewniającej ograniczenie ujemnych jej wpływów na środowisko*, a za jeden z celów sporządzenia planu miejscowego dla terenu górniczego uznawała – w art. 53 ust. 2 pkt 3 – *ochronę środowiska, w tym obiektów budowlanych*.

W przywołanym art. 53 Pgg 1994 tryb sporządzania planu miejscowego dla terenu górniczego określał ust. 1, który odwoływał się do odrębnych przepisów, czyli od 2003 roku, przede wszystkim do upizp. Natomiast kolejne ustępy 2 i 3 w art. 53 Pgg1994, ustalały specyficzną dla takiego planu miejscowego problematykę, która winna uzupełniać wymagania ustalone przede wszystkim w art. 15 upizp. Jeżeli jednak dyspozycja zawarta w art. 53 ust. 3 Pgg 1994, umożliwiająca określanie obiektów lub obszarów, *dla których wyznacza się filar ochronny, w granicach którego, ze*

względu na ochronę oznaczonych dóbr, wydobywanie kopalin nie może być prowadzone albo może być dozwolone tylko w sposób zapewniający ochronę tych dóbr dobrze jest skojarzona z regulacjami upizp, a w szczególności z jej art. 10 ust. 2 pkt 12, to z interpretacją art. 53 ust. 2 można było mieć znacznie więcej problemów. Ten przepis określał bowiem przede wszystkim cel planu miejscowego dla terenu górniczego, a w znacznie mniejszym stopniu jego zakres. Jak wiadomo stwierdza się w nim, że ten plan *powinien zapewniać integrację wszelkich działań podejmowanych w granicach terenu górniczego w celu: wykonania uprawnień określonych w koncesji, zapewnienia bezpieczeństwa powszechnego, ochrony środowiska, w tym obiektów budowlanych.*

W przywołanym art. 53 Pgg 1994 tryb sporządzania planu miejscowego dla terenu górniczego określał ust. 1, który odwoływał się do odrębnych przepisów, czyli od 2003 roku, przede wszystkim do upizp. Natomiast kolejne ustępy 2 i 3 w art. 53 Pgg1994, ustalały specyficzną dla takiego planu miejscowego problematykę, która winna uzupełniać wymagania ustalone przede wszystkim w art. 15 upizp. Jeżeli jednak dyspozycja zawarta w art. 53 ust. 3 Pgg 1994, umożliwiająca określanie obiektów lub obszarów, dla których wyznacza się filar ochronny, w granicach którego, ze względu na ochronę oznaczonych dóbr, wydobywanie kopalin nie może być prowadzone albo może być dozwolone tylko w sposób zapewniający ochronę tych dóbr dobrze jest skojarzona z regulacjami upizp, a w szczególności z jej art. 10 ust. 2 pkt. 12, to z interpretacją art. 53 ust. 2 można było mieć znacznie więcej problemów. Ten przepis określał bowiem przede wszystkim cel planu miejscowego dla terenu górniczego, a w znacznie mniejszym stopniu jego zakres. Jak wiadomo stwierdza się w nim, że ten plan *powinien zapewniać integrację wszelkich działań podejmowanych w granicach terenu górniczego w celu: wykonania uprawnień określonych w koncesji, zapewnienia bezpieczeństwa powszechnego, ochrony środowiska, w tym obiektów budowlanych.*

Do tego dochodzą bardzo poważne problemy merytoryczne, na które zwrócono uwagę w obszernym Komentarzu do Pgg 1994: *jednym z kluczowych problemów, jakie stanęły przed ustawodawcą, było określenie zarówno zasad ochrony złóż przed zagospodarowaniem ich (bądź znajdujących się w ich otoczeniu innych elementów środowiska) w sposób wykluczający (utrudniający) późniejszą eksploatację tych złóż, jak i ochrony środowiska (zwłaszcza nieruchomości gruntowych) przed wpływami eksploatacji górniczej. Jest poza sporem, że wymagania w zakresie ochrony złóż kopalin oraz nieruchomości gruntowych w znacznej mierze kolidują ze sobą. Wykorzystywanie (ochrona) jednych elementów środowiska może wykluczać (ograniczać) wykorzystywanie (ochronę) pozostałych (zob. art. 5 pr.o.ś.⁷ wedle którego „ochrona jednego lub kilku elementów przyrodniczych powinna być realizowana z uwzględnieniem ochrony pozostałych elementów”). W odniesieniu do zagadnień regulowanych pra-*

⁷ Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (DzU 2008.25.150 z późn. zm.).

wem geologicznym i górniczym problem ten nabiera szczególnego znaczenia. W przeważającej mierze chodzi tu bowiem o rozstrzygnięcia dotyczące nieodnawialnych zasobów środowiska (złóż kopalin). Jest poza sporem, że wykorzystywanie tych ostatnich może następować wyłącznie w miejscach ich występowania, a w konsekwencji przeznaczenie złoża kopaliny do eksploatacji pociąga za sobą konsekwencje w zakresie oddziaływania na pozostałe elementy środowiska, w tym nieruchomości. Określenie instrumentów rozstrzygnięcia tych kolizji jest jednym z trudniejszych problemów prawa ochrony środowiska. Nie sposób nie dostrzec, że mechanizmy te nie są jednolite. Co prawda decydujące znaczenie w tym zakresie należy przyznać przeważnie rozwiązaniom opartym na systemie zagospodarowania przestrzennego, jednak przepisy szczegółowe niekiedy odbiegają od tej reguły [3]. Odnosząc się natomiast do warunków realizacji zabudowy stwierdza się w tym Komentarzu, że ewentualne ograniczenia w zakresie takiej zabudowy, w tym nakaz stosowania rozwiązań konstrukcyjnych dostosowanych do istniejących bądź spodziewanych wpływów ruchu zakładu górniczego, powinny zatem wynikać z miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Zapisy określające zasady sporządzania planów miejscowych dla terenów górniczych zamieszczone w art. 104 Pgg 2011, nieco odbiegają od brzmienia art. 53 Pgg 1994. W zakresie omawianej tu problematyki rozbudowano regulacje odnoszące się do skutków prowadzonej działalności górniczej. Obecnie umieszczone są one w ust. 2–5, w brzmieniu:

2. Jeżeli w wyniku zamierzonej działalności określonej w koncesji przewiduje się istotne skutki dla środowiska, dla terenu górniczego bądź jego fragmentu można sporządzić miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, na podstawie przepisów o zagospodarowaniu przestrzennym.

3. Przewidywane dla środowiska skutki działalności określonej w koncesji określa się w opracowaniu ekofizjograficznym sporządzanym na potrzeby studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, a także na podstawie projektu zagospodarowania złoża.

4. Plan, o którym mowa w ust. 2, niezależnie od wymagań określonych odrębnymi przepisami, powinien zapewniać integrację wszelkich działań podejmowanych w granicach terenu górniczego w celu:

- 1) wykonania działalności określonej w koncesji;
- 2) zapewnienia bezpieczeństwa powszechnego;
- 3) ochrony środowiska, w tym obiektów budowlanych.

5. Plan, o którym mowa w ust. 2, może w szczególności określić:

- 1) obiekty lub obszary, dla których wyznacza się filar ochronny, w granicach którego ruch zakładu górniczego może być zabroniony bądź może być dozwolony tylko w sposób zapewniający należyłą ochronę tych obiektów lub obszarów;

2) obszary wyłączone z zabudowy bądź takie, w granicach których zabudowa jest dozwolona tylko po spełnieniu odpowiednich wymagań; koszt spełnienia tych wymagań ponosi przedsiębiorca.

W zacytowanym powyżej ustępie 2 zmieniono, o czym już wspomniano, ustaloną w Pgg 1994 obligatoryjność sporządzania planów miejscowych dla terenów górniczych (w odniesieniu do której dopuszczano odstępstwa, jeżeli *przewidywane szkodliwe wpływy na środowisko będą nieznaczne*), na fakultatywność sporządzania takich planów. Przy czym ta fakultatywność została ograniczona do przypadków, w których *przewiduje się istotne skutki dla środowiska*. Zatem choć w różny sposób, to skala oddziaływań górniczych w tych dwóch kolejnych przepisach stała się kryterium rozstrzygającym o konieczności lub możliwości sporządzenia planu miejscowego dla terenu górniczego.

W kolejnym ustępie 3 ustawodawca przesądził, że *przewidywane dla środowiska skutki działalności określonej w koncesji określa się w opracowaniu ekofizjograficznym (...), a także na podstawie projektu zagospodarowania złoża*. Daje to możliwość skorzystania z aktualniejszej prognozy oddziaływań górniczych zawartej w jednym z wymienionych opracowań. Z drugiej strony nie powinno się wprowadzać do dokumentów planistycznych regulacji dotyczących przewidywanych *dla środowiska skutków działalności określonej w koncesji*, jeżeli nie wynikają one co najmniej z jednego z tych dwóch rodzajów opracowań. W przypadku zatem „zestarczenia się” zapisów projektu zagospodarowania złoża w zakresie ww. oddziaływań górniczych (czyli np. w sytuacji gdy opracowana zostanie nowa ich prognoza), należy posłużyć się odpowiednio aktualnym opracowaniem ekofizjograficznym. Informacje o przewidywanych skutkach prowadzonej działalności górniczej do uwzględnienia w opracowaniach ekofizjograficznych, poza projektem zagospodarowania złoża, mogą w szczególności pochodzić z planów ruchu zakładu górniczego⁸ lub z dokumentacji hydrogeologicznej⁹.

Ustęp 4 rozpatrywanego art. 104 Pgg 2011 odróżnia od ustępu 2 z art. 53 Pgg 1994 tylko wstawka w zdaniu wprowadzającym, podkreślająca, że plan miejscowy dla terenu górniczego musi, niezależnie od przesądzeń Pgg 2011, spełniać wymagania określone innymi przepisami, w tym, co wydaje się oczywiste, przepisami w zakresie planowania i zagospodarowania przestrzennego. Pozostają jednocześnie wątpliwości interpretacji odnośnie zakresu ustaleń tego planu, zasygnalizowane przy omawianiu art. 53 Pgg 1994, które dotyczą między innymi zakresu i sposobu określania ustaleń dotyczących przewidywanych oddziaływań górniczych.

⁸ Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 16 lutego 2012 r. w sprawie ruchu zakładów górniczych (DzU 2012.0.372).

⁹ Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 23 grudnia 2011 r. w sprawie dokumentacji hydrogeologicznej i dokumentacji geologiczno-inżynierskiej (DzU 2011.291.1714).

Analiza szeregu planów miejscowych dla terenów górniczych wskazuje, że w wielu z nich zapisy wiążące się z oddziaływaniami górniczymi są w nich formułowane – w świetle orzeczenia sądów administracyjnych – w sposób niezgodny z prawem. Przejawia się to przykładowo w przypisywaniu przedsiębiorcy górnictwu uprawnień, których plan miejscowy nie ma prawa nadać, czy wprowadzanie innych regulacji dotyczących problematyki górniczej, ale wykraczających poza sferę rozstrzygnięć planu miejscowego [7]. Występowanie takich regulacji może skutkować stwierdzeniem przez sądy administracyjne o nieważności planu miejscowego.

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

Drugi zakres regulacji odnosi się do ograniczeń w zakresie zabudowy i zagospodarowania powierzchni ziemi w zasięgu terenu górniczego. Zakaz zabudowy mógł być już wcześniej wprowadzany w planach miejscowych na mocy art. 15 ust. 2 pkt 9 upizp, a regulacje dotyczące sposobów zagospodarowania w zasięgu terenu górniczego na mocy pkt 7 w tym ustępie. Jednakże redakcja obecnego zapisu art. 104 ust. 5 pkt 2 Pgg 2011 jednoznacznie ustala, że koszty spełnienia odpowiednich wymagań, stawianych zabudowie w planie miejscowym dla terenu górniczego ponosi przedsiębiorca górniczy.

Warto tu podkreślić, że powyższa regulacja jest jedynie klarowniejszą wersją regulacji obowiązujących pod rządami Pgg 1994, na co wskazuje Komentarz do tej (wcześniejszej) ustawy. Odnosząc się do ustaleń art. 53 ust. 2 Pgg 1994 stwierdza, że podstawowym zadaniem planu miejscowego dla terenu górniczego jest *integracja wszelkich działań podejmowanych w granicach terenu górniczego, m.in. w celu wykonania uprawnień określonych w koncesji. Nie może on zatem (z wyjątkiem sytuacji przewidzianej w art. 53 ust. 3 Pgg¹⁰) wprowadzać rozwiązań uniemożliwiających wykonywanie działalności określonej koncesją. Użyte w ust. 2 określenie „integracja” zakłada natomiast możliwość wprowadzenia dwukierunkowych ograniczeń:*

– albo zakres uprawnień przysługujących właścicielowi nieruchomości gruntowej zostanie ukształtowany w sposób powodujący ograniczenia w zakresie wykorzystywania dóbr znajdujących się w obrębie terenu górniczego (np. w postaci zakazu zabudowy nieruchomości bądź innych jej ograniczeń, chociażby w postaci konieczności zastosowania wzmocnień konstrukcyjnych zmierzających do zapobieżenia szkodzie, usta-

¹⁰ Pgg 1994.

lenia tzw. kategorii przydatności terenu do zabudowy itd.; zob. w tej kwestii zwłaszcza rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, DzU 75.690)¹¹;

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

W obecnym stanie prawnym wymagania te można traktować jako uściślenie rozwiązań przewidzianych przez art. 15 u.z.p.¹² ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym. Są one jednocześnie wyrazem konstytucyjnej zasady zrównoważonego rozwoju (art. 5 Konstytucji¹³, art. 3 pkt 50 pr.o.ś.¹⁴). Warto natomiast zwrócić uwagę, że skutki co najmniej zbliżone do stanowiących konsekwencję ustanowienia w ten sposób filara ochronnego mogą zarówno wynikać z „warunków koncesyjnych”, dotyczących bezpieczeństwa powszechnego i ochrony środowiska (...), jak i zostać wprowadzone decyzją zatwierdzającą plan ruchu zakładu górniczego [3].

Warto w tym miejscu podzielić się jeszcze jedną, nieco ogólniejszą, refleksją. Podniesiona w powyższym komentarzu kwestia integracji *wszelkich działań podejmowanych w granicach terenu górniczego*, powiązana z zasadą określoną w art. 1 ust. 1 upizp¹⁵, w zestawieniu z narastającym chaosem przestrzennym w naszym kraju, ujawnia skalę dysfunkcjonalności obecnych regulacji prawnych. Wyznaczone dotychczas tereny pod mieszkalnictwo w planach miejscowych, obejmujących (jak już wspomniano) tylko 26,4% powierzchni Polski umożliwiają przyjęcie nowych 80 milionów

¹¹ z późn. zm.

¹² Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym (DzU 1999.15.139 z późn. zm.)

¹³ Rzeczpospolita Polska strzeże niepodległości i nienaruszalności swojego terytorium, zapewnia wolności i prawa człowieka i obywatela oraz bezpieczeństwo obywateli, strzeże dziedzictwa narodowego oraz zapewnia ochronę środowiska, kierując się zasadą zrównoważonego rozwoju.

¹⁴ „Ilekcją w ustawie jest mowa o: (...) zrównoważonym rozwoju – rozumie się przez to rozwój społeczno-gospodarczy, w którym następuje proces integrowania działań politycznych, gospodarczych i społecznych, z zachowaniem równowagi przyrodniczej oraz trwałości podstawowych procesów przyrodniczych, w celu zagwarantowania możliwości zaspokajania podstawowych potrzeb poszczególnych społeczności lub obywateli zarówno współczesnego pokolenia, jak i przyszłych pokoleń.” – Art. 3. Pkt 50 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (DzU 2008.25.150 z późn. zm.).

¹⁵ Art. 1. 1. Ustawa określa:

- 1) zasady kształtowania polityki przestrzennej przez jednostki samorządu terytorialnego i organy administracji rządowej,
- 2) zakres i sposoby postępowania w sprawach przeznaczania terenów na określone cele oraz ustalania zasad ich zagospodarowania i zabudowy – przyjmując ład przestrzenny i zrównoważony rozwój za podstawę tych działań.

mieszkańców, a w studiach gmin aż 250 milionów [2]. Jest to efektem prowadzonej od lat prospekulatoryjnej polityki przestrzennej w naszym kraju. W konsekwencji, biorąc pod uwagę rozbudzone tą polityką oczekiwania właścicieli gruntów rolnych, bardzo trudno ograniczać także na terenach występowania silnych oddziaływań górniczych (jak również cennych, ale jeszcze nie eksploatowanych złóż), rozlewanie się zabudowy, pociągające za sobą konieczność wydłużania sieci obsługujących tę zabudowę, które również podlegają tym oddziaływaniom.

4. PROCEDURY PLANISTYCZNE

Studium gminy i planu miejscowego są ze sobą merytorycznie związane; upiżp wymaga aby projekt planu miejscowego był sporządzany zgodnie z zapisami studium (art. 15 ust. 1), a plan miejscowy nie naruszał ustaleń tego studium. Niezbędne jest zatem wykazanie dbałości by zachodziła odpowiednia zgodność pomiędzy ustaleniami studium gmin a regulacjami planu miejscowego. Kwestia tej zgodności to bowiem w ostatnich latach jeden z głównych obszarów zainteresowań organów nadzoru (województwie i sądy administracyjne). Ta aktywność organów nadzoru sprawia, że dla zmniejszenia ryzyka wyeliminowania z obrotu prawnego sporządzanych dokumentów planistycznych, często korzystniejsze są opracowania obejmujące niezbyt duże obszary. Jeżeli podobny pogląd podzielają także władze gmin warto namawiać je, by przedmiotem planu miejscowego (lub jego zmiany) lub zmiany studium gminy był obszar ograniczony do zasięgu związanego z działalnością górniczą danego przedsiębiorcy.

Należy mieć również na uwadze, że procedury planistyczne, szczególnie obejmujące przedsięwzięcia o konfliktowym charakterze, do których zazwyczaj zalicza się te z branży górniczej, mogą trwać dosyć długo. Do tego zgodnie z dominującym obecnie orzecnictwem, za naruszenie prawa jest uznawane równoczesne sporządzanie i uchwalanie obu tych dokumentów. Biorąc to pod uwagę warto na przygotowanie niezbędnych dokumentów planistycznych przewidzieć – jeżeli zachodzi potrzeba zmiany zarówno studium gminy, jak i planu miejscowego – co najmniej 2–4 lat.

LITERATURA

- [1] *Analiza stanu i uwarunkowań prac planistycznych w gminach na koniec 2010 roku. skrót opracowania dla Departamentu Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa Ministerstwa Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej*, koordynacja P. Śleszyński, PAN IGiPZ, Warszawa 2012.
- [2] KOZIŃSKI J., *Doktryna swobody budowlanej, aspekty ekonomiczne i urbanistyczne*, [w:] *Problemy planistyczne Wiosna 2012*. ZOIU 1/12, s. 5–24, Wrocław 2012.
- [3] LIPIŃSKI A., MIKOSZ R., *Komentarz do ustawy prawo geologiczne i górnicze*, Wydanie II, ABC 2003 (stan prawny na: 2003.05.30).
- [4] STEFANOWICZ J.A., *Koncesje i użytkowanie górnicze w nowym prawie geologicznym i górniczym*, Zeszyty Naukowe IGSMiE PAN, nr 81, s. 5–29, Kraków 2011.

- [5] *Usuwanie przez przedsiębiorców górniczych szkód wywołanych ruchem zakładu górniczego* (informacja o wynikach kontroli), NIK, Warszawa 2012.
- [6] WILAND M., *Planowanie miejscowe na terenach górniczych i w uzdrowiskach*, [w:] *Otoczenie prawne planów miejscowych. Wiosenne seminaria szkoleniowe*, Zeszyt nr ZOIU 1/4, Wrocław 2004.
- [7] WILAND M., *Zapisy planów miejscowych i studiów gmin wiążące się z oddziaływaniami górniczymi w LGOM*, [w:] *Wpływy dynamiczne wywołane działalnością górniczą na obiekty budowlane na powierzchni terenu górniczego oraz ich prezentacja w dokumentach planistycznych*, Lubin 2012.

AKTY PRAWNE

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (DzU 1997.78.483 z późn. zm.).
- Dekret z dnia 6 maja 1953 r. (DzU 1978.4.12. z późn. zm.)
- Ustawa z dnia 4 lutego 1994 r. *Prawo geologiczne i górnicze* (DzU 2005.228.1947 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. *Prawo geologiczne i górnicze* (DzU 2011.163.981 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. *Prawo ochrony środowiska* (DzU 2008.25.150 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. *o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* (DzU 2012.647 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. *o zagospodarowaniu przestrzennym* (DzU 1999.15.139 z późn. zm.).
- Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. *ws. warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie* (DzU 2002.75.690 z późn. zm.).
- Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 23 grudnia 2011 r. *ws. dokumentacji hydrogeologicznej i dokumentacji geologiczno-inżynierskiej* (DzU 2011.291.1714).
- Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 16 lutego 2012 r. *ws. planów ruchu zakładów górniczych* (DzU 2012.0.372).

OPENCAST MINING IN MUNICIPALITIES' DOCUMENTS OF SPATIAL PLANNING

The paper discusses changes caused by coming into force, at the beginning of 2012, the new geological and mining law, in the area of reconciling municipalities' spatial planning with mining activity. It considers at the same time dilemmas related to interpretation of regulations of the Act. The paper starts with examining regulations which aim at protecting documented mineral deposits and groundwater. It then presents the ways to interpret the use of real estates as dictated by local plans and their use as it is dictated by master plans for obtaining concessions resulting from this Act. This paper also covers regulations which allow for establishment of local plans (and specification of their problematics) for mining areas. It also discusses consequences resulting from necessity of compatibility between master and local plans.