

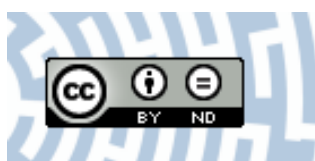


**You have downloaded a document from
RE-BUŚ
repository of the University of Silesia in Katowice**

Title: Glosa do wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dnia 26 listopada 2013 r. : III S.A./Lu 608/13

Author: Aleksander Lipiński

Citation style: Lipiński Aleksander. (2015). Glosa do wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dnia 26 listopada 2013 r. : III S.A./Lu 608/13. "Przegląd Prawa Ochrony Środowiska" nr 3 (2015), s. 191-203. DOI: 10.12775/PPOS.2015.036



Uznanie autorstwa - Bez utworów zależnych Polska - Ta licencja zezwala na rozpowszechnianie, przedstawianie i wykonywanie utworu zarówno w celach komercyjnych i niekomercyjnych, pod warunkiem zachowania go w oryginalnej postaci (nie tworzenia utworów zależnych).



UNIwersytet ŚLĄSKI
W KATOWICACH



Biblioteka
Uniwersytetu Śląskiego



Ministerstwo Nauki
i Szkolnictwa Wyższego

ALEKSANDER LIPÍŃSKI*

**GLOSA DO WYROKU WOJEWÓDZKIEGO SĄDU
ADMINISTRACYJNEGO W LUBLINIE
Z DNIA 26 LISTOPADA 2013 R.,
SYGN. III SA/LU 608/13**

**COMMENT ON THE JUDGEMENT
OF THE VOIVODSHIP ADMINISTRATIVE COURT
IN LUBLIN OF 26 NOVEMBER 2013,
III SA/LU 608/13**

<http://dx.doi.org/10.12775/PPOS.2015.036>

STRESZCZENIE

Koncesja na wydobywanie kopalin może zostać udzielona tylko wówczas, gdy nie naruszy przeznaczenia nieruchomości określonego w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Jeśli planu

* Prof. zw. dr hab., Kierownik Katedry Prawa Górniczego i Ochrony Środowiska na WPIA Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach.



nie ma, o możliwości uzyskania koncesji przesądza kryterium nienaruszania sposobu wykorzystywania nieruchomości, określonego w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy.

Słowa kluczowe

Koncesja na wydobywanie kopalin; planowanie przestrzenne.

ABSTRACT

Mineral (extraction) license may be granted only if it does not violate the destination of the land property specified in the local development plan. If there is no such plan, decisive criterion for granting such license is the non-infringement of the land property use specified in the study of conditions and directions of local development.

Keywords

Mineral (extraction) license; local development plan.

TEZA

Oznaczenie w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy danego terenu jako łąki i pastwiska/użytki zielone wyklucza możliwość uzgodnienia koncesji na wydobywanie kopalin.

Po rozpoznaniu sprawy ze skargi na postanowienie Samorządowego Kolegium Odwoławczego w przedmiocie negatywnego uzgodnienia udzielenia koncesji na wydobywanie torfu Wojewódzki Sąd Administracyjny oddał skargę.



Z UZASADNIENIA

K. W. wystąpił do starosty o koncesję na wydobywanie kopaliny (torf). Organ ten, działając na podstawie art. 23 ust. 2 pkt 2 Ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. Prawo geologiczne i górnicze¹, wystąpił do wójta o uzgodnienie koncesji. Wójt postanowieniem negatywnie uzgodnił udzielenie koncesji, wskazując w uzasadnieniu, że w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego² teren ten oznaczony jest symbolem „RZ” (przeznaczony pod łąki i pastwiska/użytki zielone). Przesłany do uzgodnienia projekt koncesji nie jest związany z prowadzeniem działalności rolniczej. Działalność gospodarcza na terenach rolnych wymaga wcześniejszej zmiany przeznaczenia gruntów, tj. wyłączenia gruntów z produkcji rolnej. Nie jest to jednak możliwe na drodze studium. Żaląca się strona podniosła, że nie zamierza podejmować działalności określonej przepisami Prawa geologicznego i górniczego.

Utrzymując w mocy opisane wyżej rozstrzygnięcie, SKO wskazało, że zakres uzgodnienia dotyczy wyłącznie stwierdzenia, czy zamierzona działalność nie narusza sposobu wykorzystania nieruchomości ustalonego w studium. Projekt koncesji nakłada na K. W. obowiązki z zakresu u.p.g.g. Nie można więc zgodzić się z wyjaśnieniami strony, że jej zamiarem nie było podejmowanie koncesjonowanej działalności. Teren, na którym planowane jest wydobycie kopaliny (torfu), oznaczony jest symbolem „Rz”, co oznacza łąki i pastwiska (użytki zielone). Nieruchomość objęta wnioskiem usytuowana jest w Obszarze Chronionego Krajobrazu P. Symbole (oznaczenia): „R”, „Rz”, „N” wskazują następujące funkcje: „tereny wyłączone z zabudowy, użytki rolne, nieużytki, sieci i urządzenia infrastruktury technicznej”. Koncesjonowanego wydobycia torfu nie można utożsamiać z budową stawu rybnego. Są to dwie zupełnie odrębne kwestie objęte różnymi regulacjami prawnymi. Nie bez

¹ W dacie wydania głosowanego wyroku Dz.U. Nr 163, poz. 981 ze zm. (dalej cyt. jako u.p.g.g.).

² Dalej określanego jako „studium”.



znaczenia jest też zapis studium, w którym postuluje się wprowadzenie zakazu zmiany sposobu użytkowania terenów, które pełnią szczególną rolę klimatotwórczą i mają wpływ na regulacje stosunków wodnych, np. torfowiska, obszary bagienne. Treść studium świadczy, że teren objęty wnioskowaną koncesją przeznaczono pod zupełnie inny cel.

Sąd zważył, co następuje:

W myśl art. 7 ust. 1 u.p.g.g. 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. W razie braku takiego planu podejmowanie i wykonywanie jej jest dopuszczalne tylko wówczas, jeżeli nie naruszy ona sposobu wykorzystywania nieruchomości ustalonego w studium oraz w odrębnych przepisach. Z art. 23 ust. 2 pkt 2 omawianej ustawy wynika, że udzielenie koncesji na wydobywanie kopalin ze złóż wymaga uzgodnienia z wójtem właściwym ze względu na miejsce wykonywania zamierzonej działalności, a kryterium uzgodnienia stanowi zgodność zamierzonej działalności z przeznaczeniem lub sposobem korzystania z nieruchomości określonym w sposób przewidziany w art. 7. Analiza wniosku koncesyjnego dowodzi, że skarżący zainteresowany jest uzyskaniem koncesji na wydobycie torfu. Pozostaje to w sprzeczności z jego wyjaśnieniem, że nie zamierza on podejmować działalności określonej przez u.p.g.g. Twierdzenia o zamiarze tylko zagospodarowania i o „zbyciu nadwyżki torfu wydobytego podczas prowadzenia robót budowlanych przy budowie stawu” w ramach rolniczego, a tym samym zgodnego z postanowieniami SUKZP, wykorzystania działki nie można zaakceptować.

Przedmiotem uzgodnienia jest koncesja, o której mowa w Prawie geologicznym i górniczym, a nie ewentualny czy docelowy sposób wykorzystania terenu w związku z budową stawów rybnych oraz prowadzenia w tym zakresie określonej działalności. Treść studium jest w tym zakresie jasna i jednoznaczna. Jego ustalenia należy interpretować w ten sposób, że ochroną prawną objęte są złoża torfu, niezależnie od zasobów tego rodzaju kopaliny traktowanej jako pełniącej szczególną rolę kli-



matotwórczą, jak również mającą wpływ na regulację stosunków wodnych. Wydobycie torfu powoduje, że jego złoża będą uszczuplone, co jest o tyle istotne, że skarżący dysponuje już koncesją na wydobywanie torfu z terenu o powierzchni 17 250 m². Tymczasem sprawa dotyczy wydobycia torfu zlokalizowanego na większej powierzchni (wynoszącej 20 000 m²) w przypadku uzyskania kolejnej koncesji, o którą skarżący wystąpił z wnioskiem w przedmiotowej sprawie.

Uzasadnione jest stanowisko organu I instancji, że przedstawiony mu do uzgodnienia projekt koncesji nie jest związany z prowadzeniem działalności rolniczej, a zamierzona działalność zintegrowana z funkcjonowaniem kopalni na terenach rolnych wymaga wcześniej zmiany przeznaczenia gruntów – wyłączenia ich z produkcji rolniczej w oparciu o Ustawę z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych. Jedną z zasad ochrony gruntów rolnych jest zachowanie torfowisk i oczek wodnych jako naturalnych zbiorników wodnych. Nieruchomość skarżącego zlokalizowana jest na terenie Obszaru Chronionego Krajobrazu, co stanowi dodatkowy argument do uznania, że postanowienia studium sprzeciwiają się ingerencji gospodarczej polegającej na eksploatacji torfu, skutkującej zmianą naturalnego ukształtowania terenu i krajobrazu.

Koncesjonowanego wydobycia torfu nie można zatem pogodzić z określonym w studium celem oraz sposobem wykorzystania nieruchomości. Przedmiotem zaskarżonego postanowienia nie była budowa stawów rybnych, ale uzgodnienie wydobywania kopaliny (torfu). Bez znaczenia dla sprawy pozostają decyzje o udzieleniu pozwolenia wodnoprawnego, Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w sprawie budowy stawów rybnych oraz postanowienie Marszałka Województwa w przedmiocie pozytywnego zaopiniowania projektu koncesji na wydobycie torfu ze złoża na działce objętej wnioskiem koncesyjnym.



GLOSA

Stan faktyczny przedmiotowej sprawy jest dość prosty. Problem prawny, który ukształtował zarówno stanowiska organów orzekających w sprawie, jak i sądu administracyjnego jest jednak złożony. Wiadomo, że toczyło się postępowanie w przedmiocie uzyskania koncesji na wydobywanie torfu. Sposób oraz rozmiary zamierzonej działalności wskazywały na właściwość rzeczową starosty jako organu koncesyjnego (art. 22 ust. 2 u.p.g.g.). Jedną z przesłanek uzyskania takiej koncesji jest jej uzgodnienie z organem wykonawczym gminy (art. 23 ust. 2a pkt 2 u.p.g.g.). Odmowa uzgodnienia (niekiedy błędnie określana jako „uzgodnienie negatywne”) wyklucza możliwość uzyskania koncesji.

Uzależnienie decyzji od jej uzgodnienia z innym organem (a niekiedy z innymi organami) jest niesłychanie częstą sytuacją, w praktyce nabierającą charakteru wręcz patologicznego³. Co prawda z procesowego punktu widzenia niektóre rozwiązania dotyczące takich uzgodnień są uregulowane stosunkowo prosto⁴, to jednak przeważnie ustawy nie określają przesłanek, jakimi ma się kierować organ uzgadniający. Powszechną praktyką są na przykład uzgodnienia warunkowe, zmierzające do uzależnienia decyzji od wymagań, które

³ Zob. np. art. 47, 48, 53, 77, 85, 89, 90, 95 oraz 98 Ustawy z dnia 3 października 2008 r. o dostępie do informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (t.j. Dz.U. 2013, poz. 1235 ze zm., dalej cyt. jako u.o.o.ś.); art. 53 Ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t.j. Dz.U. 2012, poz. 627 ze zm., dalej cyt. jako u.p.z.p.).

⁴ Co do zasady przybiera ono postać postanowienia w rozumieniu art. 106 k.p.a., tyle że przepisy szczególne mogą modyfikować przewidziane tam rozwiązania. Przykładem może być prawo geologiczne i górnicze, które przewiduje, że w razie upływu do zajęcia stanowiska przez organ uzgadniający domniemywa się jego zgodę (art. 9) czy chociażby wspomniana Ustawa z dnia 3 października 2008 r. o dostępie do informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko, wedle której niektóre stanowiska organu uzgadniającego nie podlegają zaskarżeniu (art. 98).



w ogóle nie mogą być przedmiotem koncesji czy też nawet całkowicie niezgodnych z prawem. O ile zaskarżenie takiego postanowienia (w tym na drodze sądowoadministracyjnej) pozwala na wyeliminowanie go z obrotu prawnego, to wymaga czasu i w rezultacie znacząco wydłuża przebieg głównego postępowania administracyjnego. Brak miejsca nie pozwala na rozwinięcie tego zagadnienia.

Doświadczenia początkowego okresu koncesjonowania działalności w zakresie wydobywania kopalin zaowocowały ustawowym określeniem przesłanek, którymi ma kierować się organ wykonawczy gminy uzgadniając koncesję. *De lege lata* wzorce te wyznaczają, niestety niezbyt fortunnie, rozwiązania składające się na system planowania oraz zagospodarowania przestrzennego. Tak więc jeżeli istnieje miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, przesłanką uzgodnienia koncesji jest ustalenie, że zamierzona działalność (wydobycie kopaliny) nie narusza określonego planem przeznaczenia nieruchomości (art. 7 ust. 1 u.p.g.g.). Literalnie rzecz biorąc ustawa nie wymaga, aby taka działalność była zgodna ze wspomnianym przeznaczeniem. Szczegóły w istocie zależą od sposobu wykonywania zamierzonej działalności. I tak np. nie da się pogodzić wydobywania kopaliny metodą odkrywkową z innymi sposobami wykorzystania objętych nim nieruchomości gruntowych. Oznacza to, że przesłanką podjęcia takiej działalności musi być jej zgodność z przeznaczeniem nieruchomości. Całkiem inaczej problem ten wygląda natomiast w odniesieniu do górnictwa podziemnego bądź otworowego, których skutki mogą wprawdzie wpływać na nieruchomości, tyle że niezwykle rzadko spowodują brak możliwości wykorzystania ich zgodnie z przeznaczeniem. W zasadzie wyjątek może dotyczyć tylko miejsca udostępnienia złoża kopaliny (szyb, odwiert). Wiąże się z tym niebagatelny problem ochrony złóż kopalin przed zagospodarowaniem ich otoczenia w sposób wykluczający ich przyszłą eksploatację. Co prawda od ponad trzydziestu lat prawo polskie przewiduje nakaz zapewnienia przez plany miejscowe takiej ochrony, w tym aktualnych i przyszłych potrzeb związanych z eksploatacją złóż kopalin, tyle że jest on ignorowany przez



praktykę⁵. Szczegóły znowu wymagają odrębnego omówienia⁶. Rozwiązanie przewidziane w art. 7 ust. 1 u.p.g.g. zmierza zarówno do obiektywizacji rozstrzygnięć pozwalających na podjęcie działalności regulowanej prawem geologicznym i górniczym, jak i (co najmniej częściowo) pozwala znaleźć wyjście sytuacji powodowanej usterkami obecnego modelu zagospodarowania przestrzennego.

Jego słabą stroną jest natomiast to, że w razie braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego nakazuje ono, by wzorca wspomnianych rozstrzygnięć poszukiwać w studium, w istocie badając, czy zamierzona działalność naruszy sposób wykorzystywania nieruchomości ustalony w tym dokumencie bądź w odrębnych przepisach (art. 7 ust. 2 u.p.g.g.). Rozwiązanie to trudno uważać za poprawne. Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego bezspornie jest przepisem prawa miejscowego, powszechnie obowiązującym na objętym nim terenie (art. 14 ust. 8 u.p.z.p.). W konsekwencji zasadą jest, że treść takiego planu stanowi wzorzec wyznaczający przeznaczenie objętych nim nieruchomości (chyba że ustawa stanowi inaczej⁷). W razie braku takiego planu o przeznaczeniu nieruchomości, co do zasady rozstrzyga decyzja w sprawie warunków zabudowy i zagospodarowania terenu⁸ (art. 4 ust. 2 u.p.z.p.). Podstawowa przesłanka determinująca treść tej ostatniej została określona w sposób niezwykle prosty i liberalny. Taka decyzja musi odpowiadać wymaganiom u.p.z.p. oraz być zgodna z „przepisami odrębnymi” (art. 56 oraz art. 64 ust. 1 u.p.z.p.). Z pewnością są nimi te, które bezpośrednio kształtują przeznaczenie objętych nimi terenów (czego przykładem może

⁵ Niestety niekiedy tolerowana przez sądy administracyjne, zob. Wyrok NSA z dnia 24 marca 2011 r., II OSK 41/11.

⁶ Zob. A. Lipiński, *Prawna ochrona złóż kopalin*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 2013, nr 9, s. 2 i n.

⁷ Jak na przykład Ustawa z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych, t.j. Dz.U. 2013, poz. 687 ze zm.

⁸ A w istocie odpowiednio decyzja w sprawie ustalenia lokalizacji inwestycji celu publicznego bądź warunków zabudowy.



być reżim ochronny gruntów rolnych i leśnych⁹, obszaru ograniczonego użytkowania¹⁰ itp.). Otwarty może być natomiast problem ustalenia takiego przeznaczenia w drodze rozstrzygnięć indywidualnych (przykład może stanowić strefa ochronna ujęcia wody ograniczona do strefy ochrony bezpośredniej).

Co prawda studium jest aktem normatywnym, tyle że ustawa przesądza wyraźnie, że nie jest aktem prawa miejscowego (art. 9 ust. 5 u.p.z.p.). Inaczej mówiąc, nie może być ono źródłem prawa o charakterze powszechnie obowiązującym w rozumieniu wymagań Konstytucji. Z kolei Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie zawiera rozwiązań pozwalających na konkluzję, że studium w sposób wiążący określa sposób wykorzystywania nieruchomości, co zresztą trafnie zauważono już w literaturze¹¹. Lektura wymagań, jakim

⁹ Zob. Ustawę z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych, t.j. Dz.U. 2013, poz. 1205 ze zm.

¹⁰ Art. 135–136 Ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska, t.j. Dz.U. 2013, poz. 1232 ze zm.

¹¹ Zob. G. Dobrowolski, *Współdziałanie z organem wykonawczym gminy postępowaniu koncesyjnym na podstawie ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. Prawo geologiczne i górnicze* i *górnicze*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 2011, nr 10, s. 17; M. Kruś, Z. Leoński, M. Szewczyk, *Prawo zagospodarowania przestrzeni*, LEX/El, rozdział 3.1.1. Zob. także Wyrok z dnia 11 marca 2014 r. II S.A./Bd 1590/13), gdzie przyjęto, że „jako jedyne kryterium uzgodnienia udzielenia koncesji na działalność polegającą na wydobywaniu kopaliny ze złóż czyni u.p.g.g. z 1994 r. zgodność zamierzenia koncesyjnego z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, jeżeli jest uchwalony lub z ustaleniami studium uwarunkowań i kierunków przestrzennego zagospodarowania gminy. Przewidziane kryteria należy stosować w sposób ścisły. Niedopuszczalne jest stosowanie innych kryteriów, niż te które są przewidziane w ustawie, w szczególności odpowiedniego stosowania przepisów u.p.z.p. Prawo geologiczne i górnicze jest jedynym aktem normatywnym regulującym zasady wykonywania określonej tam działalności. Pogląd ten znajduje zastosowanie na gruncie Ustawy z 2011 r., albowiem pomimo różnic redakcyjnych przepisu art. 23 ust. 2 pkt 2 u.p.g.g. z 1994 r. i art. 7 ust. 2 ich treść jest zbliżona” (prawomocny Wyrok z dnia 11 marca 2014 r., II S.A./Bd 1590/13). Trudno jednak zgodzić się z oceną, że w obecnym stanie prawnym przesłanką uzgodnienia koncesji ma być „zgodność” zamierzonej działalności z przeznaczeniem nieruchomości przewidzianym planem lub ustaleniami studium. *De lege lata* przesłanką wspomnianą bezspornie jest to, że zamierzona działalność ma nie naruszać odpowiednio przeznaczenia nieruchomości (określonego



ma odpowiadać studium staje się jednak źródłem wątpliwości. Ma ono określać m.in. „w szczególności tereny wyłączone spod zabudowy” czy też „obszary wymagające zmiany przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych” (art. 10 ust. 2 pkt 2 oraz pkt 9 u.p.z.p.). Brak jednak podstaw, by rozwiązania te interpretować jako wiążące dla organów podejmujących rozstrzygnięcia w omawianych sprawach. Wyjątkiem jest rada gminy uchwalająca plan miejscowy.

Co innego zdaje się natomiast wynikać z przepisów odrębnych. Przykładami są chociażby:

- wspomniany już art. 7 u.p.g.g.; z kolei stosownie do art. 29 ust. 1 u.p.g.g., jeżeli nie istnieje miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, a zamierzona działalność uniemożliwiłaby wykorzystanie nieruchomości w sposób określony w studium lub w przepisach odrębnych, organ koncesyjny odmawia udzielenia koncesji;
- art. 154 ust. 2 Ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami¹², wedle którego dla potrzeb wyceny „w przypadku braku planu miejscowego przeznaczenie nieruchomości ustala się na podstawie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy lub decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu”;
- art. 67 ust. 4 pkt 2 Ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody¹³, zgodnie z którym jedną z przesłanek zezwolenia na utworzenie ogrodu botanicznego (zoologicznego) jest wykazanie, że przeznaczenie działek, na których ma być zlokalizowany taki ogród, w razie braku planu miejscowego, nie jest sprzeczne z ustaleniami studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy.

Inaczej mówiąc, o ile ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie daje podstaw do wniosku, jakoby

planem miejscowym) bądź sposobu wykorzystywania (przewidzianego w studium).

¹² T.j. Dz.U. 2014, poz. 518 ze zm.

¹³ Aktualny t.j.: Dz.U. 2015, poz. 1651 ze zm. (dalej cyt. jako u.o.p.).



studium miało określać sposób wykorzystania nieruchomości bądź ich przeznaczenie, o tyle wspomniane przepisy szczególne mogą prowadzić do odmiennych konkluzji. Co prawda nie wystawia to dobrego świadectwa ustawodawcy, ale nie zwalnia organu stosującego prawo od zajęcia stanowiska w sprawie. Wydaje się, że rozwiązanie może być tylko jedno. Pomijając terminologicznie zróżnicowanie wspomnianych wyżej przepisów, należy bronić zapatrywania, że w takich (i tylko w takich) przypadkach treść studium określa wzorzec wyznaczający odpowiednio sposób wykorzystywania nieruchomości bądź jej przeznaczenie. Istnieje jednak wątpliwość, czy rozwiązanie to da się zastosować w praktyce. Przyczyną może być chociażby nieprecyzyjna terminologia studiów czy też chociażby brak tego rodzaju dokumentów. Są one obowiązkowe, jednak nie można wykluczyć, że studium wyeliminowane zostanie z obrotu prawnego w całości lub w części. Słabość wspomnianej konstrukcji polega również na tym, że w razie braku planu miejscowego o przeznaczeniu nieruchomości (dozwołonym sposobie jej wykorzystywania) co do zasady przesądza decyzja w sprawie warunków zabudowy i zagospodarowania terenu, która nie musi być zgodna ze studium. W konsekwencji co najmniej niektóre rozwiązania studium nie znajdą odbicia w rzeczywistości. Wypada więc opowiedzieć się za szybką i systemową przebudową omawianych rozwiązań.

Wiadomo ponadto, że działka w granicach której miała być wykonywana zamierzona działalność (wydobywanie kopaliny ze złoża) zlokalizowana jest w granicach obszaru chronionego krajobrazu. Konsekwencją wyznaczenia takiej formy ochronnej są ograniczenia zachowania się podmiotu prawa. *De lege lata* mogą one m.in. polegać (z pewnymi wyjątkami) na zakazie wydobywania do celów gospodarczych skał, w tym torfu oraz skamieniałości, również kopalnych szczątków roślin, zwierząt, a także minerałów i bursztynu, jak również (z nielicznymi wyjątkami) wykonywania prac ziemnych trwale zniekształcających rzeźbę terenu, z wyjątkiem prac związanych z zabezpieczeniem przeciwsztormowym, przeciwpowodziowym lub przeciwoświ-skowym lub utrzymaniem, budową, odbudową, naprawą lub remontem urządzeń wodnych (art. 24 ust. 1–4 u.o.p.).



O tym, które z tych ograniczeń (zakazów) mają stanowić konsekwencję utworzenia wspomnianej formy ochronnej, przesądza akt o jej utworzeniu. Głosowany wyrok nie zawiera żadnych informacji w tej mierze. Nie wiadomo, kto i kiedy utworzył tę formę ochrony, a zwłaszcza na czym polega jej istota. Okoliczności sprawy uzasadniają ocenę, że okoliczność ta nie została zbadana w wyczerpujący sposób. Trudno w tej sytuacji zgodzić się z oceną sądu, że lokalizacja zamierzonej działalności na obszarze chronionego krajobrazu stanowi dodatkowy argument do uznania, że postanowienia SUKZP sprzeciwiają się ingerencji gospodarczej polegającej na eksploatacji torfu, skutkującej zmianą naturalnego ukształtowania terenu i krajobrazu.

Natomiast sąd trafnie uznał, że argumentacja związana z budową stawów rybnych oraz uzyskanie przez skarżącego decyzji wymienionych w uzasadnieniu głosowanego wyroku nie mają znaczenia dla sprawy. Prawdą jest więc to, że od strony technologicznej budowa stawu rybnego oraz wydobywanie torfu mogą się od siebie nie różnić. Diametralnie inaczej wygląda z kolei ten problem od strony prawnej. O ile w przedmiotowej sprawie odmowa uzgodnienia przesądza o braku możliwości uzyskania koncesji na wydobywanie kopaliny, o tyle nie ma przeszkód w uzyskaniu pozwolenia wodnoprawnego na budowę stawu rybnego (co zresztą nastąpiło w omawianej sprawie). Grunt pod takim obiektem jest bowiem gruntem rolnym. Nie da się jednak wykluczyć, że zamiarem skarżącego było uzyskanie koncesji na wydobycie torfu, a następnie rekultywacja powstałego w ten sposób wyrobiska poprzez urządzenie tam stawu rybnego.

W sumie jednak należy przyjąć, że zamierzona koncesja nie jest zgodna ze sposobem korzystania z nieruchomości określonym przez studium, odmowa jej uzgodnienia¹⁴ odpowiada prawu, tyle że z nieco innych powodów niż wskazane w uzasadnieniu głosowanego wyroku. Jeżeli bowiem nieruchomość objęta wnioskowaną koncesją jest gruntem rolnym, to zmiana jego przeznaczenia w drodze studium czy też koncesji na

¹⁴ W stanie prawnym obowiązującym w dacie orzekania.



wydobywanie kopaliny nie jest dopuszczalna. Już ta okoliczność stanowi wystarczającą przesłankę odmowy uzgodnienia koncesji. Przewidziana nią działalność nie dałaby się pogodzić z treścią studium.

Kontakt e-mail:
aleksander.lipinski@us.edu.pl

