



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

**Title:** Niektóre problemy ochrony złóż kopalin w planowaniu przestrzennym

**Author:** Aleksander Lipiński

**Citation style:** Lipiński Aleksander. (2015). Niektóre problemy ochrony złóż kopalin w planowaniu przestrzennym. "Zeszyty Naukowe Instytutu Gospodarki Surowcami Mineralnymi i Energią PAN" (Nr 91 (2015), 135-148).



Uznanie autorstwa - Na tych samych warunkach - Licencja ta pozwala na kopiowanie, zmienianie, rozprowadzanie, przedstawianie i wykonywanie utworu tak długo, jak tylko na utwory zależne będzie udzielana taka sama licencja.



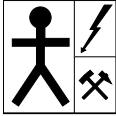
UNIwersYTET ŚLĄSKI  
W KATOWICACH



Biblioteka  
Uniwersytetu Śląskiego



Ministerstwo Nauki  
i Szkolnictwa Wyższego



Aleksander LIPIŃSKI\*

## ***Niektóre problemy ochrony złóż kopalin w planowaniu przestrzennym***

Streszczenie: Od ponad 35 lat istnieje obowiązek takiego ukształtowania zagospodarowania przestrzennego, które zapewnia ochronę złóż kopalin poprzez zapewnienie możliwości ich wydobywania. W praktyce jest on jednak realizowany w niezwykle skromnym zakresie i nierzadkie są sytuacje polegające na takim ukształtowaniu wspomnianego zagospodarowania, które albo wyklucza podjęcie wydobywania kopalin, albo je znacząco utrudnia. Prawo geologiczne i górnicze przewiduje wprawdzie instrumenty wymuszające realizację tak rozumianej ochrony złóż, tyle że nadal są one lekceważone. Co prawda początkowo orzecznictwo sądów administracyjnych bagatelizowało ten problem, jednak w ostatnich orzeczeniach sądy administracyjne dostrzegają potrzebę wspomnianej ochrony.

Słowa kluczowe: złoża kopalin, prawo geologiczne i górnicze, ochrona złóż, planowanie przestrzenne

### ***Selected problems of mineral deposits protection in spatial planning***

Abstract: A legal obligation has been in force for 35 years for spatial planning providing the protection of mineral deposits by creating opportunities for their extraction. In practice, however, this has been executed to an extremely modest extent and it is not uncommon that spatial plans either preclude any mineral exploitation or make it considerably more difficult. Although the Geological and Mining Law provides instruments to enforce the implementation of this kind of deposits protection, they are still disregarded. This problem had been ignored in some initial administrative court judgements, yet in their recent judgements, the administrative courts are recognizing the need for such protection.

Keywords: mineral deposits, geological and mining law, deposits protection, spatial planning

---

\* Prof. dr hab., Uniwersytet Śląski, Katowice; e-mail: [aleksander.lipinski@us.edu.pl](mailto:aleksander.lipinski@us.edu.pl)

1. Środowiskiem w rozumieniu art. 3 pkt 39 Prawa ochrony środowiska (Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r...) jest ogół elementów przyrodniczych, w tym także przekształconych w wyniku działalności człowieka, a w szczególności powierzchnia ziemi, kopaliny, wody, powietrze, krajobraz, klimat oraz pozostałe elementy różnorodności biologicznej, a także wzajemne oddziaływania pomiędzy tymi elementami. Co prawda nie ma ustawowej definicji „kopaliny”, to jednak zdefiniowano jej „złoże”. Jest nim „naturalne nagromadzenie minerałów, skał oraz innych substancji, których wydobywanie może przynieść korzyść gospodarczą” (art. 6 pkt 19 Prawa geologicznego i górniczego (Ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r.)). Można więc bronić poglądu, że „kopalina” jest „minerał”, „skała” bądź „inna substancja”. Niestety, przydatność wspomnianej definicji „złoża kopaliny” jest co najmniej problematyczna, bowiem nie jest dostatecznie jasne, czym miałyby być wspomniane „inne substancje”. Nigdy nie można też wykluczyć, że wydobywanie danego nagromadzenia minerałów, które w aktualnych uwarunkowaniach (technologicznych, ekonomicznych, prawnych, politycznych) nie przyniesie żadnej korzyści gospodarczej, taką korzyść może przynieść w razie ich zmiany. Dość wspomnieć, że praktyka oraz przepisy wykonawcze (§ 4 ust. 1 pkt 3 lit. j rozporządzenia Ministra...) do Prawa geologicznego i górniczego (2011) znają pojęcie „zasobów pozabilansowych” złoża kopaliny, określanych jako „niespełniające granicznych wartości parametrów definiujących złoża”. Oznacza to jednak, że zakres przedmiotowy analizowanej problematyki rysuje się dość niejasno.

2. Powszechnie wiadomo, że wykorzystywanie złóż kopalin jest niezbędne dla zaspokajania podstawowych potrzeb każdej gospodarki. Niestety, złoża te są rozmieszczone bardzo nierównomiernie, a w konsekwencji ich wykorzystywanie bardzo często staje się źródłem konfliktów, zarówno o charakterze lokalnym, jak i globalnym. Z kolei istota ochrony środowiska polega m.in. na jego racjonalnym kształtowaniu oraz gospodarowaniu jego zasobami (a w istocie wykorzystywaniu ich), zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju (art. 3 pkt 13 lit. a Pr.o.ś.). Ta ostatnia zasada uzyskała rangę konstytucyjną, a w konsekwencji stanowi wyraźną dyrektywę skierowaną zarówno pod adresem prawodawcy, jak i organów stosujących prawo. Co prawda znaczenie zasady zrównoważonego rozwoju stanowi temat sam dla siebie (Bukowski 2009), to jednak bezspornie oznacza ona m.in. konieczność oszczędnego wykorzystywania wszystkich elementów środowiska (w tym będących złożami kopalin), w zakresie niezbędnym do zaspokajania potrzeb również przyszłych pokoleń (art. 5 Konstytucji, art. 3 pkt 49 Pr.o.ś.). Naczelny Sąd Administracyjny trafnie przyjmuje, że w ramach zrównoważonego rozwoju mieści się nie tylko ochrona przyrody, ale i troska o rozwój społeczny i cywilizacyjny, związany z koniecznością budowy stosownej infrastruktury (Wyrok z dnia 7 lipca 2006 r...). W istocie bowiem celem ochrony środowiska jest ochrona człowieka i zapewnienie mu godziwych warunków bytowania. Z punktu widzenia tematu oznacza to m.in. nakaz oszczędnego gospodarowania złożami kopalin, w tym zapewnienia możliwości wykorzystywania ich również przez przyszłe pokolenia<sup>1</sup>. W istocie problem ochrony złóż kopalin sprowadza się do nakazu takiego ukształtowania uwarunkowań prawnych, które zapewnią możliwość podjęcia decyzji niezbędnych do prowadzenia działalności w zakresie wydobywania kopalin ze złóż, w dodatku w rozsądnym czasie. Wymagania te można też odczytać jako

<sup>1</sup> Stało się to przedmiotem zainteresowania Unii Europejskiej, czego wyrazem jest projekt „MINATURA2020 – Złoża kopalin mineralnych o znaczeniu publicznym” (<http://minatura2020.eu>, data dostępu – 22 września 2015 r.).

zmierzające do zapewnienia bezpieczeństwa surowcowego kraju, w tym bezpieczeństwa energetycznego<sup>2</sup>.

3. Omawiana problematyka należy jednocześnie do niezwykle konfliktogennych. Przyczynami są przede wszystkim nierównomierne rozmieszczenie złóż kopalin (w tym deficyt niektórych z nich) oraz (niekiedy) znaczące przeobrażenia środowiska, do których dochodzi podczas wydobywania kopalin ze złóż. Sposób zagospodarowania środowiska znajdującego się w rejonie występowania złoża kopaliny może natomiast wykluczyć bądź znacząco utrudnić jego wydobywanie i odwrotnie, co najprościej dostrzec na przykładzie górnictwa odkrywkowego. W rezultacie wszelkie rozstrzygnięcia zmierzające do uzyskania uprawnień do wydobywania wspomnianych złóż ujawniają konflikty, zarówno jednostkowe, jak i zbiorowe, prywatne oraz publiczne.

4. Tylko z pozoru problem ten wydaje się prosty. Od lat o wspomnianych zależnościach powinny rozstrzygać instrumenty planowania i zagospodarowania przestrzennego, a zwłaszcza miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego. Niestety, związane z tym mechanizmy nie funkcjonują prawidłowo. Ramy wystąpienia nie pozwalają wprowadzić na przedstawienie rozwiązań o charakterze historycznym, jednakże te, które istnieją od 1980 r. niewiele różnią się od współcześnie obowiązujących. *De lege lata* w studiach 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:

- ustalanie programów racjonalnego wykorzystania powierzchni ziemi, w tym na terenach eksploatacji złóż kopalin i racjonalnego gospodarowania gruntami,
- uwzględnianie obszarów występowania złóż kopalin oraz obecnych i przyszłych potrzeb eksploatacji tych złóż (art. 72 ust. 1 Pr.o.ś.).

5. Właściwie rozwiązania te wypada traktować jako wyraz zasady zrównoważonego rozwoju (art. 5 Konstytucji, art. 3 pkt 50 Pr.o.ś.). Warto również wspomnieć, że gminy od lat dysponują prawem nieodpłatnego dostępu do tych informacji geologicznych, które dotyczą ich terytoriów (art. 47 Pr.g.g.1994<sup>3</sup>, art. 99–100 Pr.g.g.2011), a w konsekwencji istnienie udokumentowanych złóż kopalin nie powinno stanowić dla nich tajemnicy. Co więcej, począwszy od dnia 1 stycznia 2015 r. organy wykonawcze właściwych jednostek samorządu terytorialnego otrzymują kopie decyzji dotyczących dokumentacji (m.in.) złóż kopalin oraz hydrogeologicznych (art. 94 ust. 1 Pr.g.g.2011).

6. Z kolei ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. 2015...) wyraźnie przewiduje, że w studiach uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego należy uwzględnić informacje o występowaniu udokumentowanych złóż kopalin (art. 10 ust. 1 pkt 11); mają one charakter wiążący dla przyszłego planu miejscowego (art. 20 ust. 1). Zgodzić się należy z oceną Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego, zdaniem którego 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

<sup>2</sup> W rozumieniu art. 3 pkt 16 Prawa energetycznego (ustawa z dnia 10 kwietnia 1997 r., Dz. U. 2012, poz. 1059 ze zm.) bezpieczeństwem energetycznym jest „stan gospodarki umożliwiający pokrycie bieżącego i perspektywicznego zapotrzebowania odbiorców na paliwa i energię w sposób technicznie i ekonomicznie uzasadniony, przy zachowaniu wymagań ochrony środowiska”.

<sup>3</sup> Nieobowiązująca już ustawa z dnia 4 lutego 1994 r., Dz. U. Nr 27, poz. 96 ze zm. (dalej cyt. jako „pr.g.g.1994”).

dyrektywy na przyszłość, pozwalające napisać „spójny” ze studium plan zagospodarowania przestrzennego (Prawomocny wyrok z dnia 26 czerwca 2002 r...). Dalej idzie jednak rozwiązanie przewidziane w art. 72 Pr.o.ś., nakazując uwzględnić w dokumentach planistycznych aktualne i przyszłe<sup>4</sup> potrzeby w zakresie eksploatacji złóż kopalin. W konsekwencji pominięcie chronionych w ten sposób wartości oznacza jednocześnie naruszenie „zasad” sporządzania studium oraz planu miejscowego, co powinno skutkować ich nieważnością (art. 28 ust. 1 u.p.z.p.). Rozwiązania przewidziane wspomnianymi instrumentami nie są żadną nowością. W istocie stanowią one tylko nieznaczny modyfikację wymagań przewidzianych nieobowiązującą już ustawą z dnia 31 stycznia 1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska (Dz. U. Nr 3, poz. 6.) (art. 16).

7. W praktyce sygnalizowane wyżej wymagania w zakresie planowania i zagospodarowania przestrzennego w znacznej mierze pozostają martwymi literami prawa. Składa się na to wiele przyczyn. W znacznej mierze należy poszukiwać ich w uwarunkowaniach historycznych, kiedy to obowiązujące wówczas wymagania pozwalały na podejmowanie rozstrzygnięć pozwalających na wydobycie kopaliny w całkowitym oderwaniu od systemu planowania i zagospodarowania przestrzennego. Nie bez znaczenia są także zaszłości związane z oddziaływaniem górnictwa na środowisko, zwłaszcza w czasach, gdy system odpowiedzialności z tytułu tzw. szkód górniczych nie zapewniał pełnej rekompensaty zaistniałych uszczerbków. Górnictwo jest zresztą postrzegane niejednolicie. Z jednej strony jest to przemysł, który dostarcza gospodarce niezbędnych surowców, zapewnia miejsca pracy, generuje dochody budżetu państwa i samorządów terytorialnych, a z drugiej strony postrzegany jest jako „brudny”, uciążliwy dla otoczenia i szkodzący środowisku. Oceny, jakie dotyczą wydobywania węgla kamiennego (zwłaszcza historyczne) są uogólniane na inne rodzaje górnictwa. Te (a niekiedy również inne) czynniki znacząco wpływają na mechanizmy kształtowania studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin oraz planów miejscowych w sposób zapewniający ochronę złóż kopalin. Podstawą sporządzania studiów oraz planów miejscowych są tzw. opracowania ekofizjograficzne. Wymagania dotyczące ich treści kształtuje rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 9 września 2002 r. w sprawie opracowań ekofizjograficznych (Dz. U. Nr 155, poz. 1298) przewidując np., że sporządza się je na podstawie m.in. dokumentacji geologicznych dotyczących analizowanego terenu (tj. dokumentacji złóż kopalin, hydrogeologicznych oraz geologiczno-inżynierskich).

8. Wprawdzie wykonywanie czynności związanych ze sporządzeniem projektów wspomnianych dokumentów wymaga stosownych kwalifikacji zawodowych w zakresie urbanistyki i architektury, jednakże powszechną praktyką jest ignorowanie wymagań nakazujących ochronę złóż kopalin. Nie znajdują one również swego bezpośredniego wyrazu w tzw. strategicznej ocenie oddziaływania na środowisko (art. 46 pkt 1 ustawy z dnia 8 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz. U. 2013, poz. 1235 ze zm.)). Co więcej, w praktyce nierzadko można zaobserwować zjawisko, które daje się określić mianem „bezinteresownej niezyczliwości” terenowych władz publicznych, czy też wykorzystywania instrumentów planowania przestrzennego jako środka służącego ochronie interesów wyłącznie niektórych przedsiębiorców, rzecz jasna kosztem pozostałych.

9. Do niedawna żaden przepis prawa nie określał terminu, w którym uwarunkowania związane z istnieniem złoża kopaliny należało wprowadzić do już istniejącego studium. Co

<sup>4</sup> Nie wiadomo jednak, w jakiej perspektywie czasowej.

prawda obowiązkiem wójta (burmistrza, prezydenta miasta) jest (okresowa) analiza i ocena aktualności studiów i planów miejscowych oraz przedstawianie jej wyników radzie gminy co najmniej raz w czasie kadencji, tyle że w praktyce nakaz ten okazał się mało skuteczny. Znane są sytuacje, kiedy to informacje o udokumentowanych złożach kopalin w ogóle nie są ujawniane we wspomnianych dokumentach planistycznych, a organy gmin nie korzystają z informacji geologicznych dotyczących ich terytoriów. Niektóre miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego całkowicie ignorują występowanie złóż kopalin. Jeszcze gorzej przedstawia się problem „uwzględniania” we wspomnianych dokumentach potrzeb związanych z przyszłą eksploatacją takich złóż. Znane są przypadki wprowadzania zakazu wydobywania kopalin („blokowanie tworzenia nowych obszarów górniczych”)<sup>5</sup> bądź wprowadzania ograniczeń wielkości oraz technologii wydobycia w sposób nawet rzutuujący na właściwość rzeczową organów administracji (uchwała z dnia 9 sierpnia 2011). Prawdą jest natomiast, że dokonywanie przez organy gmin oceny potrzeb związanych z wydobywaniem kopalin (zwłaszcza przyszłym) może być niezwykle utrudnione, zwłaszcza ze względu na kolizje pomiędzy interesami społeczności lokalnych oraz interesem publicznym o charakterze ponadlokalnym.

10. Nie ma też wątpliwości co do tego, że organy właściwe w sprawach planowania i zagospodarowania przestrzennego (w tym rady gmin) nie mogą ignorować rozwiązań przewidzianych ustawą z dnia 6 lipca 2001 r. o zachowaniu narodowego charakteru strategicznych zasobów naturalnych kraju (Dz. U. Nr 97, poz. 1051 ze zm.). Zalicza ona do nich m.in. złoża kopalin „nie stanowiących części składowych nieruchomości”. Gospodarowanie strategicznymi zasobami naturalnymi jest prowadzone zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju w interesie dobra ogólnego (art. 3). W tym celu właściwe organy administracji publicznej oraz inne podmioty, sprawujące na podstawie odrębnych przepisów zarząd nad zasobami naturalnymi wymienionymi w art. 1, mają obowiązek utrzymać, powiększać i doskonalić zasoby odnawialne, jak również użytkować złoża kopalin zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju. Uchwalenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego bezspornie mieści się w pojęciu „zarządu” wspomnianymi zasobami.

11. Ukształtowanie planu miejscowego w sposób, który wyklucza bądź znacząco ogranicza możliwość wydobywania kopalin w praktyce oznacza utratę wartości złoża kopaliny. O ile taki skutek dotyczyłby nieruchomości gruntowej, jej właścicielowi mogłoby w stosunku do gminy przysługiwać roszczenie odszkodowawcze (art. 36 u.p.z.p.). *De lege lata* otwarte pozostaje pytanie, czy przysługuje ono Skarbowi Państwa jako podmiotowi własności górniczej. Do tej ostatniej stosuje się bowiem odpowiednio m.in. przepisy dotyczące własności nieruchomości (art. 11 Pr.g.2011).

12. Nadzór nad działalnością samorządu terytorialnego, na podstawie kryterium zgodności z prawem, sprawuje wojewoda (art. 85 i nast. ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. 2013 r., poz. 594 ze zm.)). Jednym ze środków tego nadzoru jest badanie zgodności uchwał rad gmin z prawem. Wójt (burmistrz, prezydent miasta) ma obowiązek przedłożenia wojewodzie uchwał rady gminy, w terminie do 7 dni od ich podjęcia. Konsekwencją sprzeczności z prawem uchwały rady gminy jest nieważność takiego

<sup>5</sup> Np. (już nieobowiązujący) miejscowy plan ogólny zagospodarowania przestrzennego Miasta Katowic przyjęty uchwałą Rady Miejskiej w Katowicach nr XXIV/120/91 z dnia 1 lipca 1991 (Dz. Urz. Województwa Katowickiego poz. 133). Z kolei projekt miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Miasta Żory w wersji przedłożonej do publicznego wglądu w kwietniu 2015 r. przewiduje zakaz wydobywania kopalin w sposób mogący powodować deformacje terenu, co w istocie ma oznaczać całkowity zakaz wydobycia.

aktu, co w drodze tzw. rozstrzygnięcia nadzorczego stwierdza wojewoda. Funkcjonowanie w obiegu prawnym studiów (uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin) oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego cechujących się sygnalizowanymi uchybieniami świadczy natomiast o tym, że wspomniany nadzór nie funkcjonuje prawidłowo. Gwoli ścisłości należy jednak dodać, że w skali roku każda gmina podejmuje co najmniej kilka (a niekiedy nawet kilkadziesiąt) uchwał podlegających wspomnianemu nadzorowi, co w skali województwa może oznaczać potrzebę weryfikacji (z punktu widzenia zgodności z prawem) nawet ponad tysiąca takich uchwał. W praktyce skuteczność tego rozwiązania jest więc problematyczna. Niezależnie od tego taka uchwała może zostać zaskarżona do sądu administracyjnego. Prawo takie przysługuje wojewodzie, a także temu, którego interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone uchwałą podjętą przez organ gminy w sprawie z zakresu administracji publicznej (art. 101 ust. 1 u.s.g.). Co do zasady prawo takiej skargi przysługuje właścicielowi nieruchomości, co nie budzi wątpliwości w orzecznictwie. W dotychczasowej praktyce żadnej aktywności w tym zakresie nie przejawia natomiast Minister Środowiska, który reprezentuje Skarb Państwa w odniesieniu do większości złóż kopalin stanowiących przedmiot prawa własności górniczej, a posiadających kluczowe znaczenie z punktu widzenia gospodarki kraju.

13. Z dniem 1 stycznia 2012 r. Prawo geologiczne i górnicze (Ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r.) wprowadziło w tej mierze instrumenty dyscyplinujące. Stosownie bowiem do art. 95 ust. 1 udokumentowanie złóż kopalin (w celu ich ochrony) ujawnia się w studiach uwarunkowań i zagospodarowania przestrzennego gmin, miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego oraz w planach zagospodarowania przestrzennego województw. Co prawda w istocie rozwiązanie to jest powtórzeniem dotychczasowej regulacji, tyle że ust. 2 przewiduje, że takie „wprowadzenie” do treści studium winno nastąpić w terminie 2 lat od daty zatwierdzenia stosownej dokumentacji geologicznej (co zapewne należy rozumieć nie jako datę podjęcia decyzji, lecz datę jej ostateczności). Z mocy przepisu przejściowego dotyczy to także tych dokumentacji geologicznych, które pod rządem dotychczasowych przepisów (w latach 2001–2011) były „przyjmowane” w drodze zawiadomienia organu administracji geologicznej, nie mającego formy decyzji administracyjnej (art. 208 Pr.g.g. 2011). W takiej sytuacji termin wprowadzenia takich informacji do studiów biegnie od 1 stycznia 2012 r. Ustawodawca nie dostrzegł natomiast, że w latach 1960–2000 dokumentacje geologiczne podlegały zatwierdzaniu w drodze decyzji. Nie został bowiem określony termin ujawniania (w studiach uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy) informacji o zatwierdzonych wówczas dokumentacjach geologicznych.

14. Szczególna regulacja prawna dotyczy złóż węglowodorów. Termin dokonania stosownej zmiany studium wynosi 6 miesięcy od zatwierdzenia tzw. dokumentacji geologiczno-inwestycyjnej. Koszt takiej zmiany studium obciąża przedsiębiorcę (ust. 3). Warto natomiast zwrócić uwagę, że:

- instytucja „dokumentacji geologiczno-inwestycyjnej złóż węglowodorów” została wprowadzona do prawa polskiego z dniem 1 stycznia 2015 r., podczas gdy przepisy wykonawcze określające jej szczegółowe wymagania wydano z ponad 6 miesięcznym poślizgiem (Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 1 lipca 2015 r.),
- o ile dwuletni termin dokonania stosownej zmiany studium jest realny, o tyle całkowicie niemożliwy jest do zachowania 6-miesięczny termin w odniesieniu do dokumentacji geologiczno-inwestycyjnej złóż węglowodorów. Wspomniana zmiana studium

może zostać dokonana wyłącznie przy zachowaniu wymagań proceduralnych odnoszących się do opracowania projektu i uchwalenia studium, co wymaga strategicznej oceny oddziaływania na środowisko, udziału społeczeństwa, zachowania wymagań terminowych związanych ze zgłaszaniem uwag do projektu studium itd.

15. Jeżeli w opisanych wyżej terminach (odpowiednio 2 lat bądź 6 miesięcy) rada gminy nie dokona aktualizacji studium, wówczas wojewoda (jako organ nadzoru nad samorządem gminnym) wydaje w tej sprawie zarządzenie zastępcze wprowadzające wspomniane informacje do studium. Opieszałość rady gminy powoduje, że traci ona swoje kompetencje na rzecz wojewody. Ustawa zawiera również instrument dyscyplinujący ten ostatni organ. O ile rada gminy uchybi terminowi zmiany studium uzasadnionej zatwierdzeniem dokumentacji geologiczno-inwestycyjnej węglowodorów, wojewoda ma 6 miesięcy na wydanie zarządzenia zastępczego. W przeciwnym razie „organ wyższego stopnia” wymierza wojewodzie karę pieniężną w wysokości 1 000 zł za każdy dzień zwłoki (art. 96 Pr.g.g.2011). Dalsze szczegóły wypada pominąć.

16. Orzecznictwo sądów administracyjnych odnoszących się do problematyki ochrony złóż na podstawie instrumentów planowania i zagospodarowania przestrzennego nie jest jednolite i podlega ewolucji. W prawomocnych wyrokach:

- z dnia 24 września 2008 r. (III SA/Po 348/08) przyjęto, że z art. 48 Pr.g.g.1994 wynika, iż wystąpienie udokumentowanego złoża kopaliny nie rodzi obowiązku po stronie gminy sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla danego obszaru. Taka sytuacja implikuje jedynie przymus uwzględnienia złóż kopalin przy uchwalaniu takiego planu bądź przy jego zmianie. Skutkiem ujawnienia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego gminy złóż kopalin mogą być ograniczenia w zakresie wykorzystania nieruchomości (np. zakaz zabudowy budynkami mieszkalnymi) w celu zabezpieczenia złóż przed zagospodarowaniem w sposób wykluczający podjęcie wydobycia w przyszłości. Innymi słowy – nie oznacza to obowiązku ukształtowania planu w taki sposób, by umożliwić natychmiastową eksploatację złoża, a jedynie zapewnić ewentualną możliwość jej eksploatacji, gdy zajdzie taka potrzeba. Rozstrzygnięcie tej kwestii prawodawca pozostawił uznaniu rady gminy. Ustawa nie rozstrzyga, w jakim czasie należy dostosować istniejące plany do wymagań przewidzianych w cyt. przepisie, a tym bardziej nie wskazuje na obowiązek natychmiastowego sporządzenia takiego planu,
- z dnia 8 grudnia 2009 r. (II OSK 1661/09) przyjęto, że sąd I instancji nie naruszył art. 48 Pr.g.g.1994 i art. 125 Pr.o.ś. przez przyjęcie, iż zapis o zabudowie mieszkaniowej jednorodzinnej na terenie udokumentowanego złoża jest niedopuszczalny, bowiem te przepisy, w okolicznościach rozpatrywanej sprawy nie mogły być inaczej zinterpretowane. Co prawda z cyt. art. 48 wynika tylko ogólny nakaz uwzględnienia w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego udokumentowanych złóż kopalin, ale przepis ten jest doprecyzowany przez orzecznictwo NSA, WSA i Sądu Najwyższego (dalej jako: SN). I tak, SN w wyroku z dnia 18 stycznia 2002 r. wskazał, że orzekając o dopuszczalności przeznaczenia nieruchomości na cele związane z wydobywaniem złoża kopaliny, należy zwłaszcza wyważyć zarówno interes publiczny, jak i interes właściciela nieruchomości, w tym także właściciela złoża kopaliny. Co prawda gmina jest samodzielna w wykonywaniu zadań własnych i do niej należy ustalanie przeznaczenia i zasad zagospodarowania terenu, jednak nie może



ona tego czynić w sposób dowolny. Chociaż wystąpienie udokumentowanego złoża kopaliny nie rodzi obowiązku po stronie gminy sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla danego obszaru, to jednak taka sytuacja implikuje przymus uwzględnienia złóż kopaliny przy uchwalaniu takiego planu bądź przy jego zmianie. Tym samym skutkiem ujawnienia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego gminy złóż kopaliny mogą być ograniczenia w zakresie wykorzystania nieruchomości (np. zakaz zabudowy budynkami mieszkalnymi) w celu zabezpieczenia złóż przed zagospodarowaniem w sposób wykluczający podjęcie wydobycia w przyszłości (por. wyrok WSA w Poznaniu z dnia 24 września 2008 r., III SA/Po 348/08, LEX nr 518010). Skoro gospodarka złożami kopaliny, zgodnie z zasadami ogólnymi prawa ochrony środowiska, powinna być prowadzona w sposób racjonalny i kompleksowy, dopuszczanie zabudowy mieszkaniowej na udokumentowanym złożu kopaliny stoi w wyraźnej opozycji do cyt. przepisu Pr.o.ś.

- z dnia 4 października 2010 r. (II SA/GL 735/10) sąd przyjął, że ani art. 48 P.g.g.1994, ani stanowiący jego swoisty odpowiednik art. 72 ust. 1 pkt 1 i 2 Pr.o.ś. nie wymagają oznaczania w planie złóż i ich granic, a jedynie uwzględniania faktu ich istnienia i płynących z tego uwarunkowań przy przyjmowaniu odpowiednich rozwiązań planistycznych. Zdaniem sądu wspomniany art. 48 nie dotyczy złóż objętych koncesją na wydobywanie kopaliny. Ocena tego stanowiska musi być krytyczna, zwłaszcza że rażąco koliduje ona z oczywistym brzmieniem cyt. przepisów.
- z dnia 26 maja 2011 r. (II S.A./Go 237/11) gdzie przyjęto, że art. 48 P.g.g.1994 ma na celu ochronę złóż kopaliny przed zagospodarowaniem miejsc ich występowania w sposób wykluczający ewentualną, przyszłą eksploatację. Reguluje zatem sytuację, w której udokumentowane zostały już złoża kopaliny, natomiast nie został jeszcze wyznaczony teren górniczy. Nie odnosi się więc do kopaliny, na których wydobycie została już udzielona koncesja, terenów górniczych dotyczy bowiem już nie art. 48 lecz art. 53 P.g.g.1994, nakazujący sporządzenie dla tych terenów (§ 4 ust. 1 pkt 3 lit. j rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 1 lipca 2015 r....) miejscowego planu zagospodarowania miejscowego, chyba że rada gminy podejmie uchwałę o odstąpieniu od tego obowiązku. Podkreślić trzeba, że ani art. 48 P.g.g., ani stanowiący jego odpowiednik art. 72 ust. 1 pkt 1 i 2 Pr.o.ś (nakazujący w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego oraz miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego gmin m.in. uwzględnianie obszarów występowania złóż kopaliny oraz obecnych i przyszłych potrzeb eksploatacji tych złóż) nie wymagają oznaczania w planie złóż jego granic, a jedynie uwzględnianie faktu ich istnienia i płynących z tego uwarunkowań przy przyjmowaniu odpowiednich rozwiązań planistycznych; sąd podzielił tu stanowisko wyrażone w wyroku z dnia 4 października 2010 r. (II SA/GL 735/10). Oceny te są jednak rażąco błędne. Uwzględnienie w studium obszarów występowania złóż bez wskazania ich granic nie pozwoli bowiem na osiągnięcie celów ochronnych przewidzianych chociażby Prawem ochrony środowiska.
- z dnia 13 listopada 2012 r. (II OSK 2443/12) przyjęto, że miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego nie może na inwestora nakładać obowiązku sporządzenia dokumentacji geologiczno-inżynierskiej ustalającą przydatność terenu do zabudowy, nawet na terenach starej eksploatacji górniczej. Skoro w przestrzeni

objętej takim planem nie ma terenu górniczego, plan miejscowy nie może nakładać ograniczeń dotyczących wielkości ewentualnych wpływów eksploatacji górniczej. Takie rozwiązanie byłoby dopuszczalne tylko w razie sporządzenia planu, o którym mowa w art. 53 Pr.g.g.1994 (obecnie art. 104 Pr.g.g.). Podstaw do ograniczania w planie miejscowym przyszłej eksploatacji górniczej nie można upatrywać w art. 71 i 72 Pr.o.ś.,

- z dnia 27 listopada 2013 r. (II OSK 2250/13) NSA wyraził pogląd, że nie narusza prawa miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, wedle którego do pogodzenia z docelowym przeznaczeniem terenów jest ich czasowe przeznaczenie na cele eksploatacji górniczej, co jest oceną zasługującą na aprobatę.

17. Warto w tym miejscu zwrócić uwagę na rozwiązania przewidziane przez Koncepcję Przestrzennego Zagospodarowania Kraju (KPZK) 2030. Przyjęto ją uchwałą Rady Ministrów nr 239 z dnia 13 grudnia 2011 r. (Mon. Pol. 2012, poz. 252...). Ma ona charakter wiążący dla planów zagospodarowania przestrzennego województw, te ostatnie zaś są wiążące dla planów miejscowych. Stosownie do pkt 3.1. KPZK kompetencje w zakresie tzw. planowania krajowego, tj. przygotowania projektów dokumentów planistycznych dotyczących rozwoju kraju, przysługują m.in. „ministrowi właściwemu ds. gospodarki, ministrowi właściwemu do spraw Skarbu Państwa w zakresie zarządzania i ochrony strategicznych złóż kopalin”. Problem jednak w tym, że *de lege lata* żaden przepis prawa nie powierza ministrowi właściwemu do spraw Skarbu Państwa zadań w zakresie „strategicznych złóż kopalin”. Przede wszystkim w prawie polskim nigdy nie było znane i nie występuje nadal pojęcie złóż tego rodzaju. Co prawda ustawa z dnia 6 lipca 2001 r. o zachowaniu narodowego charakteru strategicznych zasobów naturalnych kraju (Dz. U. Nr 97, poz. 1051) zalicza do tych ostatnich m.in. „złoża kopalin niestanowiące części składowych nieruchomości gruntowej” (art. 1 pkt 4), tyle że brak normatywnych podstaw pozwalających na zaliczanie ich do kategorii „złóż strategicznych”. Warto natomiast zwrócić uwagę, że do złóż, które nie są częściami składowymi nieruchomości gruntowych zalicza się złoża węglowodorów, węgla kamiennego, metanu występującego jako kopalina towarzysząca, węgla brunatnego, rud metali z wyjątkiem darniowych rud żelaza, metali w stanie rodzimym, rud pierwiastków promieniotwórczych, siarki rodzimej, soli kamiennej, soli potasowej, soli potasowo-magnezowej, gipsu i anhydrytu, kamieni szlachetnych, wód leczniczych, termalnych i solanek. Bez względu na miejsce ich występowania zawsze są one objęte własnością górniczą (art. 10 ust. 1–2 Pr.g.g. 2011) przysługującą Skarbowi Państwa. Ta ostatnia obejmuje również „części górotworu położone poza granicami przestrzennymi nieruchomości gruntowej, w szczególności znajdujące się w granicach obszarów morskich Rzeczypospolitej Polskiej” (art. 10 ust. 3 Pr.g.g. 2011). Co prawda te elementy środowiska, które stanowią przedmiot prawa własności górniczej Skarbu Państwa, mogą być traktowane jako „strategiczne” dla gospodarki narodowej, tyle że wyłącznie w znaczeniu potocznym. Brak podstaw by traktować je jako „złoża strategiczne” w rozumieniu KPZK. Co więcej, zadania Skarbu Państwa wynikające z własności górniczej wykonuje przede wszystkim minister właściwy do spraw środowiska, a w nieznacznym stopniu marszałek województwa.

18. W świetle KPZK „złoża węgla kamiennego i brunatnego, zaliczone do złóż o strategicznym znaczeniu dla bezpieczeństwa energetycznego kraju, mają być chronione zgodnie z zasadami przyjętymi dla kategorii ochrony złóż kopalin strategicznych. Ochronie w szczególności podlegają obszary zalegania złóż węgla brunatnego „Legnica”, „Gubin” „Gubin 1”,

„Złoczew” oraz złoża węgla kamiennego „Bzie-Dębina”, „Śmiłowice”, „Brzezinka”<sup>6</sup> (pkt 3.2.4.). Inaczej mówiąc może to oznaczać, że KPZK zalicza do kategorii „strategicznych” wszystkie złoża węgla brunatnego i kamiennego. Nie wiadomo jednak, czy chodzi o złoża udokumentowane (a jeżeli tak – to w jakiej kategorii rozpoznania) czy również takie, których lokalizacja jest wprawdzie znana, tyle że nie zostały one dotychczas udokumentowane. Przytoczone wyżej wyliczenie ma bowiem charakter ewidentnie przykładowy, co pozwala bronić oceny, że do tej kategorii mogą zaliczać się również jakieś inne (bliżej niedookreślone) złoża wspomnianych kopalni. Powstaje również pytanie, czy zaliczenie do kategorii „złóż strategicznych” dotyczy tylko złóż udokumentowanych w dacie przyjęcia KPZK, czy również takich, które zostaną rozpoznane i udokumentowane po przyjęciu wspomnianej koncepcji. Wypada opowiedzieć się za tym drugim rozwiązaniem. Może to jednak oznaczać, że o przestrzennym zakresie takiej ochrony będzie przesądzać treść aktu w sprawie przyjęcia (zatwierdzenia) dokumentacji geologicznej danego złoża.

19. Wspomniany dokument nie określa (bo też określać nie może, zwłaszcza w sposób powszechnie wiążący) jakichkolwiek instrumentów wspomnianej ochrony, jak np. w postaci ograniczeń w zakresie wykorzystywania środowiska otaczającego takiego złoża, w tym zabudowy znajdujących się w jego pobliżu nieruchomości. W szczególności zaś brak podstaw, by KPZK mogła być bezpośrednio wiążąca dla organu:

- wykonawczego gminy, który (w razie braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego) podejmuje decyzje w przedmiocie ustalenia warunków zabudowy i zagospodarowania terenu (zob. zwłaszcza art. 56 oraz 64 u.p.z.p.); zasadą jest bowiem, że jeżeli zamierzenie inwestycyjne jest zgodne z przepisami odrębnymi (w stosunku do u.p.z.p.), wówczas nie można odmówić decyzji w sprawie ustalenia warunków zabudowy i zagospodarowania terenu,
- stanowiącego gminy jako przyjmującego studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy bądź jej miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego.

20. Co innego przyjęto natomiast w odniesieniu do planowania przestrzennego na szczeblu województw. KPZK jest wiążąca dla planów zagospodarowania przestrzennego tych ostatnich (art. 39 ust. 4 u.p.z.p.). Jednym z ich elementów jest określenie obszarów występowania udokumentowanych złóż kopalni<sup>7</sup> (art. 39 ust. 3 pkt 8 u.p.z.p.), co w praktyce automatycznie nie przesądza o przeznaczeniu ich do wydobywania ani o sposobie ich ochrony (przed zagospodarowaniem wykluczającym bądź utrudniającym ich wydobywanie), to jednak może stanowić znaczący czynnik tej ostatniej. Na mocy art. 41 ust. 1 pkt 7 u.p.z.p. w zakresie dotyczącym rozmieszczenia inwestycji celu publicznego o charakterze ponadlokalnym, KPZK jest wiążąca dla planów zagospodarowania przestrzennego województwa. Dla tych ostatnich wiążące jest również rozmieszczenie inwestycji celu publicznego o znaczeniu ponadlokalnym, które zostały ustalone w dokumentach przyjętych odpowiednio przez Sejm Rzeczypospolitej Polskiej, Radę Ministrów, właściwego ministra lub sejmik województwa (art. 39 ust. 5 u.p.z.p.). Nie jest natomiast wiadomo, w jakiej formie i w jakim trybie miałyby zostać przyjęte wspomniane dokumenty, a nadto wedle jakich kryteriów miałyby następować „rozmieszczenie” wspomnianych inwestycji. Naj-

<sup>6</sup> Za czym (stosownie do KPZK) ma przemawiać treść „Polityki energetycznej Polski do 2030 r.”, zakładającej potrzebę ochrony wspomnianych złóż przed zabudową. Brak natomiast podstaw by zakładać, że wspomniana „Polityka energetyczna” ma charakter wiążący dla KPZK.

<sup>7</sup> *Lege non distinguente* złóż wszystkich kopalni, bez względu na ich rodzaj.

prościej dostrzec to na przykładzie inwestora będącego spółką kapitałową, która w jakikolwiek sposób nie jest powiązana ze Skarbem Państwa czy też samorządowymi osobami prawnymi. Z kolei granice terenów inwestycji celu publicznego, umieszczonych w planie zagospodarowania przestrzennego województwa są wiążące dla studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin (art. 12 ust. 3 u.p.z.p.), a następnie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (art. 15 ust. 3 pkt 4b u.p.z.p.). Wiadomo już, że celem publicznym jest m.in. poszukiwanie, rozpoznawanie i wydobywanie złóż kopalin objętych własnością górnictw, w istocie bez znaczenia, kto podejmuje związane z tym zadania, a zwłaszcza jakie ma być przeznaczenie wydobytej kopaliny.

21. Przykładem wątpliwości i niedomówień mogą być wymagania w zakresie ochrony złóż węgla brunatnego. Przyjęta uchwałą Rady Ministrów nr 202/2009 z dnia 10 listopada 2009 r. Polityka energetyczna państwa do roku 2030 (Mon. Pol. Nr 2, poz. 11.) zakłada, że konieczne jest zabezpieczenie dostępu do zasobów strategicznych węgla, m.in. poprzez ochronę obszarów ich występowania przed dalszą zabudową niezwiązaną z energetyką i ujęcie ich w KPZK, miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego oraz długookresowej strategii rozwoju, tyle że bezspornie wspomniany dokument nie może być traktowany jako wyraz zadań rządowych służących realizacji inwestycji celu publicznego o znaczeniu krajowym. Mógłby on co prawda stać się podstawą takich zadań, tyle że musiałoby one zostać zatwierdzone w drodze rozporządzenia Rady Ministrów, o którym mowa w art. 48 u.p.z.p. Tak się jednak nie stało. W konsekwencji wspomniana uchwała nie ma charakteru normatywnego i bezpośrednio nie wiąże gmin (ich organów)<sup>8</sup>. Ma ona wprawdzie charakter wiążący dla planów województw (art. 39 ust. 5 u.p.z.p.), co jednak nie przesądza o obowiązku powstania planów miejscowych czy też zmiany planów istniejących.

22. Brak podstaw, by rozwiązania KPZK traktować jako wyraz zadań rządowych, o których mowa w art. 48 u.p.z.p. Ma ona natomiast charakter wiążący w stosunku do planów zagospodarowania przestrzennego województw, co znalazło swój wyraz w treści art. 41 ust. 1 pkt 7 u.p.z.p. W świetle art. 10 ust. 1 pr.g.g. złoża węgla brunatnego stanowią przedmiot tzw. własności górnictw, przysługującej Skarbowi Państwa. Z kolei art. 6 pkt 8 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. 2010 Nr 102, poz. 651 ze zm.) przesądza, że celem publicznym jest m.in. wydobywanie kopalni stanowiących przedmiot własności górnictw. Oznacza to np., że wydobywanie węgla brunatnego będzie inwestycją celu publicznego, tyle że nie sposób ustalić, czy ma ona mieć charakter krajowy, wojewódzki czy gminny.

23. Dokumenty wymienione w art. 39 ust. 5 u.p.z.p.:

- bezpośrednio nie są wiążące dla studiów oraz planów miejscowych (Prawomocny wyrok WSA z dnia 26 maja 2011 r...); wyjątek dotyczy programów, o których mowa w art. 48 u.p.z.p., wiążących dla studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy,
- są wiążące dla planu zagospodarowania przestrzennego województwa.

24. W sumie u.p.z.p. zakłada swego rodzaju hierarchiczną zgodność wspomnianych dokumentów planistycznych, aczkolwiek brak podstaw, by zakładać, że Sejm (działający w drodze uchwały niemającej charakteru powszechnie obowiązującego), Rada Ministrów (działająca w drodze uchwały), sejmik wojewódzki czy minister działający w drodze bliżej niedookreślonego „aktu” miały być organami, które mogą władczo kształtować sytuację

<sup>8</sup> Tak trafnie WSA w prawomocnym wyroku z dnia 26 maja 2011 r., II S.A./Go 237/11.

prawną rady gminy. Lektura u.p.z.p. prowadzi natomiast do wniosku, że KPZK jest wiążąca dla planu zagospodarowania przestrzennego województwa, a ten ostatni jest wiążący dla planu miejscowego. W konsekwencji rozwiązania KPZP mogą kształtować treść wspomnianych planów. Wspomniane rozwiązania u.p.z.p. oznaczają w istocie swego rodzaju skrót myślowy, bowiem w istocie wspomniane wymagania przede wszystkim rzutują na treść studium, co zresztą wyraźnie wyeksponowano w art. 11 pkt 4 cyt. ustawy. Wspomniane studium ma charakter obowiązkowy, tyle że nie ma ono charakteru normatywnego. Jest ono wprawdzie wiążące dla miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, tyle że sporządzenie tego ostatniego nie jest obowiązkowe. Co prawda w razie braku planu miejscowego studium może stanowić podstawę uzgodnienia koncesji na wydobywanie kopaliny ze złoża (art. 7 Pr.g.g.), tyle że nie może być powoływane jako podstawa decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach przedsięwzięcia. Dla przedsięwzięć zaliczonych do kategorii „mogących znacząco” oddziaływać na środowisko ta ostatnia przesądza o możliwości uzyskania koncesji (o czym dalej).

25. Organy gminy sporządzając studium oraz plan miejscowy mają co prawda obowiązek respektowania wymagań odnoszących się do ochrony złóż kopalin oraz potrzeb związanych z ich wydobywaniem, tyle że wyegzekwowanie tego rozwiązania jest niezwykle trudne. W praktyce niekiedy nabiera ono charakteru całkowicie uznaniowego. Szczegóły mogą zależeć od relacji pomiędzy gminą oraz inwestorem zainteresowanym wydobyciem kopaliny. Co prawda nadzór nad działalnością uchwałodawczą rady gminy sprawuje wojewoda (art. 90 i nast. ustawy z dnia 9 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. 2013, poz. 594 ze zm.)), tyle że uznaniowość obowiązków w zakresie treści studiów oraz planów miejscowych oraz ilość uchwał rad gmin podlegających takiemu nadzorowi powodują, że w praktyce nadzór nad zgodnością wspomnianych dokumentów z prawem bywa iluzoryczny. Przykładem może być spór, jaki zaistniał w związku z uchwalaniem miejscowego planu zagospodarowania gminy B., na terytorium której zalega rozpoznane, ale jeszcze nie objęte wydobyciem złoża węgla brunatnego „G-Z-B”. Zarząd województwa, powołując się na ustalenia planu zagospodarowania województwa, odmówił uzgodnienia projektu planu miejscowego wspomnianej gminy. Z uzasadnienia postanowienia odmownego wynika, że przesłanką odmowy stała się konieczność zapobieżenia takiemu zagospodarowaniu nieruchomości, które wykluczą przyszłe podjęcie wydobycia kopaliny ze wspomnianego wyżej złoża. Rozstrzygnięcie to w toku postępowania instancyjnego zostało utrzymane w mocy. WSA uwzględnił wprawdzie skargę gminy na opisane wyżej postanowienie. W wyniku skargi kasacyjnej NSA uchylił wyrok sądu administracyjnego I instancji wskazując w uzasadnieniu, że:

- obowiązek ujęcia w planach miejscowych celów i uwarunkowań o szerszym znaczeniu ogranicza niewątpliwie władztwo planistyczne gminy, lecz jest to celowy zabieg ustawodawcy,
- związaną gminy w tym zakresie wynika z pionowej hierarchii aktów planistycznych i uzasadnione jest ujmowaniem w treści tych aktów celów o szerszym znaczeniu, związanych z kształtowaniem i prowadzeniem polityki przestrzennej państwa, województwa i powiatu, wyrażonych również w programach, o których mowa w art. 48 ust. 1 u.p.z.p.,
- korelacja między planem zagospodarowania przestrzennego województwa, a postanowieniem uzgadniającym z art. 24 u.p.z.p. jest taka, że postanowienie musi odzwier-

cieślać treść obowiązującego planu zagospodarowania przestrzennego województwa, jako aktu determinującego postanowienie. Przyjęcie odmiennego poglądu pomijałoby ponadto dualizm aktów prawnych: generalnego, tj. planu zagospodarowania przestrzennego województwa i indywidualnego – w postaci postanowienia uzgodnieniowego.

26. Związanie organu uzgadniającego postanowieniami planu, podobnie jak związanie gminy postanowieniem uzgadniającym, nie jest uwarunkowane pozytywną oceną planu zagospodarowania przestrzennego województwa dokonaną przez organy uzgodnieniowe czy organy gminy, bowiem plan ten można badać wyłącznie w przeznaczonych do tego trybach, m. in. nadzorczym wojewody i sądownoadministracyjnym (wyrok NSA z dnia 5 maja 2015 r., II OSK 2411/13). Co prawda rozstrzygnięcie to zasługuje na aprobatę, tyle że z niewiadomych powodów sąd w ogóle pominął argumentację wynikającą z omawianych już rozwiązań Prawa ochrony środowiska, zwłaszcza zaś art. 72 ust. 1 pkt 1–2 oraz art. 125. Samodzielność planistyczna gminy nie ma charakteru absolutnego, a do przesłanek ją ograniczających bezspornie należy konieczność uwzględnienia interesu publicznego o charakterze ponadgminnym.

27. Przedstawione wyżej uwagi prowadzą do pesymistycznych wniosków. Praktyka stosowania wymagań związanych z ochroną złóż kopalin w systemie planowania przestrzennego w znacznej mierze stanowi zaprzeczenie konstytucyjnej zasady zrównoważonego rozwoju, z oczywistą szkodą dla interesu publicznego. Działania nadzorcze wojewodów oraz orzecznictwo sądów administracyjnych w omawianych kwestiach zasadniczo ujmując, zasługują na aprobatę. Można jednak zakładać, że w skali całego kraju usuwanie zaszłości polegających na ignorowaniu omawianych wymagań zajmie wiele lat, zwłaszcza że udokumentowanie nowych złóż spowoduje konieczność uwzględnienia ich w dokumentach stanowiących podstawę planowania przestrzennego (studia, plany miejscowe).

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

## Literatura

- Bukowski, Z. 2009. *Zrównoważony rozwój w systemie prawa*. Toruń.  
Dz. U. 2010 Nr 102, poz. 651 ze zm.  
Dz. U. 2013 r., poz. 594 ze zm. (dalej cyt. jako „u.s.g.”).  
Dz. U. 2013, poz. 1235 ze zm.  
Dz. U. 2013, poz. 594 ze zm.  
Dz. U. 2015, poz. 199 ze zm. (dalej cyt. jako „u.p.z.p.”).  
Dz. U. Nr 97, poz. 1051 ze zm.  
Dz. U. Nr 97, poz. 1051.  
Mon. Pol. Nr 2, poz. 11.  
Mon. Pol. 2012, poz. 252 (dalej cyt. jako KPZK).  
Np. uchwała z dnia 9 sierpnia 2011 Rady Miejskiej w Łazach Nr IX/81/2011 w sprawie zmiany „Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego dla terenu miasta i gminy Łazy.  
Prawomocny wyrok z dnia 26 czerwca 2002 r., II S.A./Kr 608/02.  
Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 1 lipca 2015 r. w sprawie dokumentacji geologiczno-inwestycyjnej,  
Dz. U. 2015, poz. 968.  
Tekst pierwotny Dz. U. Nr 3, poz. 6.

Ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r., tekst pierwotny Dz. U. Nr 163, poz. 981, obecnej Dz. U. 2015, poz. 196 (dalej cyt. jako Pr.g.g.2011).

Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r., Dz. U. 2013, poz. 1232 ze zm. (dalej cyt. jako „Pr.o.ś”).

Ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r., Dz. U. 2015, poz. 196 (dalej cyt. jako „Pr.g.g.2011”).

W sprawie opracowań ekofizjograficznych, Dz. U. Nr 155, poz. 1298.

Wyrok z dnia 7 lipca 2006 r., II OSK 507/06.

§ 4 ust. 1 pkt 3 lit. „j” rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 1 lipca 2015 r. w sprawie dokumentacji geologicznej złoża kopaliny, z wyłączeniem złoża węglowodorów (Dz. U. 2015, poz. 987).

§ 4 ust. 1 pkt 3 lit. „j” rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 1 lipca 2015 r. w sprawie dokumentacji geologicznej złoża kopaliny, z wyłączeniem złoża węglowodorów (Dz. U. 2015, poz. 987).

Zob. prawomocny wyrok WSA z dnia 26 maja 2011 r., II S.A./Go 237/11 (odnoszący się do „Polityki energetycznej Polski do 2030”).