

**Zeszyty Naukowe**Instytutu Gospodarki Surowcami Mineralnymi i Energią  
Polskiej Akademii Nauk

rok 2018, nr 106, s. 111–126

DOI: 10.24425/124399

Aleksander LIPIŃSKI<sup>1</sup>

## **Ochrona złóż kopalin w związku z niektórymi ułatwieniami dla budownictwa mieszkaniowego**

Streszczenie: Ustawa z dnia 5 lipca 2018 r. o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących dopuszcza je bez względu na to, czy dla objętych nimi nieruchomości istnieje miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, w tym bez względu na to, jak plan określa przeznaczenie nieruchomości. Inaczej mówiąc, wspomniane inwestycje mogą zostać zrealizowane na nieruchomościach, które w planie miejscowym przeznaczone są na całkowicie inne cele, w tym na wydobywanie kopalin. O takiej lokalizacji orzeka rada gminy, działając w drodze uchwały. Projektowana lokalizacja w granicach terenów występowania udokumentowanych złóż kopalin oraz tzw. terenów górniczych wymaga m.in. uzgodnienia z właściwym miejscowo organem administracji geologicznej. Brak jego stanowiska w terminie 21 dni uważa się za dokonanie uzgodnienia. W odniesieniu do złóż nieobjętych koncesjami na ich wydobywanie ustawa nie wskazuje przesłanek, którymi należy kierować się dokonując takiego uzgodnienia. Istnieje obawa, że może to doprowadzić do zabudowy nieruchomości w sposób, który uniemożliwi późniejsze wydobywanie kopaliny.

Słowa kluczowe: lokalizacja inwestycji mieszkaniowych, wyłączenie stosowania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, ochrona złóż kopalin

## **Protection of mineral deposits in relation to some housing investment facilities**

Abstract: The Act of July 5, 2018 on Facilitating of Preparation and Implementation of Housing and Accompanying Investments allows such investments irrespective of the existence of a local development plan or determination of use of land in the local development plan. In other words, the abovementioned investments may be implemented on land with a completely different designation according to the local development plan, as for example the mining of minerals. The location of the investment is decided by a resolution of the municipal council. If the planned location is to be situated within the boundaries of documented mineral deposits and the so-called „mining areas”, it needs, among others, to be agreed with the appropriate geological administration authority. Not taking a position within 21 days is considered as a consent. With reference to the deposits not covered by mining licenses, the Act does not indicate the premises that should be taken into consideration while providing

<sup>1</sup> Uniwersytet Humanistyczno-Przyrodniczy, Częstochowa; e-mail: aleks@pro.onet.pl

such consent. There is a concern that this may lead to the development of the land in a way that will cause the subsequent extraction of the mineral impossible.

Keywords: location of housing investments irrespective of the existence of the local development plan, protection of mineral deposits

## 1. Istota ochrony złóż kopalin

Złóża kopalin są elementami środowiska, co jednoznacznie wynika z art. 3 pkt 39 Prawa ochrony środowiska (Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r., Dz.U. 2018, poz. 799 ze zm. (dalej cyt. jako „pr.o.ś.”)). Rozwiązanie to nie jest nowością i zostało wprowadzone kilkadziesiąt lat temu. Istotą ochrony środowiska jest natomiast racjonalne gospodarowanie jego zasobami, zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju (art. 3 pkt 13 pr.o.ś.). Ten ostatni to zaś nic innego, jak zapewnienie możliwości wykorzystywania środowiska (jego elementów) w celu zaspokajania aktualnych i przyszłych potrzeb człowieka (art. 3 pkt 50 pr.o.ś.). Rozwiązania te mają szczególne znaczenie w odniesieniu do zasobów nieodnawialnych, jakimi są złoża kopalin. Motywy tego rozwiązania są jednoznaczne. Nie sposób bowiem wyobrazić sobie państwo, którego gospodarka nie opiera się na wykorzystywaniu produktów pochodzenia górniczego. Co prawda w powszechnym odczuciu wydobywanie kopalin przeważnie kojarzy się z górnictwem węgla kamiennego (ewentualnie brunatnego), tyle że jest to tylko część prawdy. Przykładami mogą być budownictwo, metalurgia, przemysł chemiczny itd. Można co prawda podjąć próbę zaspokajania związanych z tym potrzeb w drodze importu, tyle że takie rozwiązanie może być bardzo niebezpieczne, chociażby z przyczyn politycznych. Jeżeli zatem w danym państwie występują złoża kopalin niezbędne do zaspokajania jego potrzeb, normalnym zjawiskiem jest podjęcie działań zmierzających do ich wydobywania, zarówno obecnie, jak i w przyszłości. Problem jednak w tym, że złoża tych samych kopalin cechują się ogromnym zróżnicowaniem (budowy, warunków występowania, jakości i ilości zasobów). Wartość złoża zależy też od czynników politycznych. Brak możliwości przywozu z innych państw surowców pochodzenia górniczego może powodować, że złożo, którego wydobywanie przedtem było nieopłacalne, staje się przedmiotem zainteresowania inwestorów. Podjęcie wydobywania kopalin przeważnie staje się źródłem konfliktów związanych z ingerencją w stan środowiska i powstawaniem licznych uciążliwości. Co więcej, inwestycja górnicza może zostać zrealizowana tylko w miejscu występowania złoża kopaliny. Z oczywistych powodów nie da się zmienić lokalizacji tego ostatniego. Niestety, praktyka związana z realizacją przedsięwzięć górniczych, zwłaszcza zaś wzajemne relacje pomiędzy systemem planowania przestrzennego oraz górnictwem, od lat dostarcza przykładów wielu nieprawidłowości.

## 2. Planowanie przestrzenne jako instrument ochrony złóż kopalin

Jednym z kluczowych instrumentów ochrony złóż kopalin jest system planowania i zagospodarowania przestrzennego. Funkcją studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego (dalej jako „studium”) oraz miejscowych planów zagospodarowania

przestrzennego (dalej jako „plan miejscowy”) jest m.in. zapewnienie utrzymania równowagi przyrodniczej oraz racjonalnej gospodarki zasobami środowiska, w tym przez:

- ustalanie programów racjonalnego wykorzystywania powierzchni ziemi, m.in. na terenach eksploatacji złóż kopalin oraz racjonalnego gospodarowania tymi gruntami,
- uwzględnianie obszarów występowania złóż kopalin oraz obecnych i przyszłych potrzeb ich eksploatacji (art. 72 ust. 1 pkt 1–2 pr.o.ś.).

Redakcja tego przepisu jednoznacznie prowadzi do wniosku, że przedstawione wyżej rozwiązania stanowią obowiązkowe elementy wspomnianych studiów oraz planów miejscowych. Nie są one nowością i w istocie stanowią powtórzenie wymagań wprowadzonych do systemu prawa polskiego już kilkadziesiąt lat temu. Nakaz ukształtowania planów miejscowych w sposób zapewniający możliwość wydobywania kopaliny ze złoża wprowadził art. 16 (już nieobowiązującej) ustawy z dnia 31 stycznia 1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska (zob. np. ustawę z dnia 31 stycznia 1980 r., tekst pierwotny Dz.U. Nr 3, poz. 6 (dalej cyt. jako „u.o.k.ś.”)).

Do niedawna nie było w zasadzie dostatecznych instrumentów prawnych pozwalających na wymuszenie ukształtowania wspomnianych dokumentów planistycznych w sposób przewidziany przez art. 72 ust. 1 pkt 1–2 pr.o.ś. Nic więc dziwnego, że wymagania w zakresie ochrony złóż kopalin w opisany wyżej sposób nierzadko były (a po części są nadal) ignorowane (Najwyższa Izba Kontroli. Gospodarka złożami strategicznych surowców kopalnych. Warszawa, 9 kwietnia 2018). Przyczyny tego zjawiska są zróżnicowane. Należy do nich zaliczyć stanowiska organów gmin sprzeciwiających się w ten sposób podejmowaniu na ich terytoriach działalności górniczej, jak również bierność wojewodów jako organów nadzoru nad samorządem gminnym. Zmiany w tym zakresie wprowadziło dopiero aktualnie obowiązujące Prawo geologiczne i górnicze (Ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r., Dz.U. 2017, poz. 2126 ze zm. (dalej cyt. jako „pr.g.g.”)) przewidując, że nakaz „wprowadzenia” obszaru udokumentowanego złoża do studium ma być wykonany w terminie 2 lat od zatwierdzenia dokumentacji geologicznej. Dla węglowodorów termin ten wynosi 6 miesięcy licząc od zatwierdzenia dokumentacji geologiczno-inwestycyjnej. W razie bezskutecznego upływu takiego terminu wojewoda wydaje tzw. zarządzenie zastępcze, którego skutkiem jest wprowadzenie wspomnianej informacji do studium (art. 95–96 pr.g.g.). Dalsze szczegóły wypada pominąć. Słabość tego rozwiązania polega na tym, że dotyczy ono studium, a więc dokumentu poprzedzającego uchwalenie planu miejscowego. Rangę aktu prawa miejscowego ma natomiast tylko ten ostatni, tyle że sporządzenie go co do zasady nie jest obowiązkowe. Nawet jeżeli studium zostanie ukształtowane w sposób przewidziany przez art. 72 pr.o.ś., a rada gminy nie zamierza sporządzić planu miejscowego, ochrona złoża kopaliny będzie iluzoryczna.

### 3. Szczególne zasady realizacji niektórych przedsięwzięć

Sprawa ulega dalej komplikacji za sprawą kilkunastu ustaw, które określają szczególne zasady realizacji przedsięwzięć (stąd też niekiedy określane są one jako tzw. specustawy)

uznanych za wyjątkowo doniosłe z punktu widzenia państwa. Przykładem mogą być drogi publiczne, linie kolejowe, ochrona przeciwpowodziowa, gazoport Świnoujście wraz z infrastrukturą towarzyszącą, obiekty energetyki jądrowej, strategiczne sieci przesyłowe, przekop Mierzei Wiślanej itd. Ich wspólnymi cechami jest m.in. to, że:

- decyzje zezwalające na realizację takich przedsięwzięć podejmowane są w całkowitym oderwaniu od systemu planowania i zagospodarowania przestrzennego, w tym bez względu na to, czy dane nieruchomości są objęte planem miejscowym i jaka jest jego treść; jeżeli zaś takiego planu nie sporządzono, treść studium również pozostaje bez znaczenia,
- wyłączeniu (bądź istotnej liberalizacji) ulegają niektóre wymagania ochrony środowiska,
- wszystkie te ustawy uchwalone zostały na czas oznaczony, co rzecz jasna nie stanowi przeszkody do jego wydłużenia.

Ocena trafności koncepcji wspomnianych rozwiązań wykracza poza ramy opracowania. Bez trudu można natomiast dostrzec, że mogą one wprowadzić znaczący chaos w systemie planowania i zagospodarowania przestrzennego, prowadząc do nieuzasadnionego zróżnicowania sytuacji prawnej inwestorów, a przede wszystkim można je odczytać jako wyraz bezskuteczności dotychczasowych rozwiązań prawnych (Bąkowski i Kaszubowski 2012).

Akceptowalne jest, jeżeli przedsięwzięcie ma charakter liniowy bądź punktowy, a jednocześnie incydentalny. Gorzej, jeżeli jest ono określone rodzajowo i może być realizowane w wielu lokalizacjach, w istocie stosownie do oczekiwań inwestorów niepublicznych. Przykładem może być ustawa z dnia 5 lipca 2018 r. o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących (Dz.U. 2018, poz. 1496, z mocą obowiązującą do dnia 31 grudnia 2028 r.). Kluczowe znaczenie ma określenie „inwestycja mieszkaniowa”. Jest nim przedsięwzięcie „obejmujące budowę, zmianę sposobu użytkowania lub przebudowę, w wyniku której powstaną budynek lub budynki mieszkalne wielorodzinne o łącznej liczbie lokali mieszkalnych nie mniejszej niż 25 lub budynki mieszkalne jednorodzinne o łącznej liczbie nie mniejszej niż 10, wraz z urządzeniami budowlanymi z nimi związanymi, drogami wewnętrznymi, a także roboty budowlane niezbędne do obsługi oraz prawidłowego wykonania tych prac; inwestycję mieszkaniową stanowią również części budynków przeznaczone na działalność handlową lub usługową” (art. 2 pkt 1). Przewidziane tam rozwiązania nie wykluczają możliwości realizacji wspomnianych przedsięwzięć w oparciu o powszechnie obowiązujące zasady, czyli w oparciu o system planowania i zagospodarowania przestrzennego\*. Nietrudno jednak dostrzec, że inwestor zapewne skorzysta z takich rozwiązań, które pozwolą mu na łatwiejsze (szybsze) osiągnięcie zamierzonego celu, przede wszystkim poprzez uzyskanie rozstrzygnięcia przewidującego, że dany teren przeznaczony jest na cele inwestycji mieszkaniowej. Odnotować należy też potencjalne kolizje lokalizacji ustalonej na podstawie omawianej ustawy z dnia 5 lipca 2018 r. z rozstrzygnięciami podejmowanymi na podstawie innych „specustaw”. W razie zaistnienia takiej

\* Na nieruchomościach przeznaczonych na ten cel przez plany miejscowe, a w razie ich braku – przez decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu.

sytuacji przeznaczenie nieruchomości na cele określone tymi ostatnimi ma pierwszeństwo przed rozwiązaniami ustawy z dnia 5 lipca 2018 r. Inaczej mówiąc, jeżeli dojdzie do podjęcia decyzji na podstawie pozostałych „specustaw”, wykluczona będzie możliwość lokalizacji omawianej inwestycji mieszkaniowej.

Wspomniana ustawa wyłącza również możliwość lokalizacji określonych nią przedsięwzięć na terenach podlegających ochronie przed lokalizowaniem lub zabudową na podstawie odrębnych przepisów, chyba że w trybie rozwiązań przewidujących tę ochronę inwestor uzyska zgodę na lokalizację inwestycji mieszkaniowej lub inwestycji towarzyszącej (art. 5 ust. 1). Odpowiednio dotyczy to otulin form ochrony przyrody, rodzinnych ogrodów działkowych i obszarów szczególnego zagrożenia powodzią (ust. 2). Kluczowe znaczenie ma ust. 3, wedle którego inwestycję mieszkaniową (lub towarzyszącą) realizuje się niezależnie od istnienia lub ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, pod warunkiem że nie jest sprzeczna ze studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz uchwałą o utworzeniu parku kulturowego (w rozumieniu art. 7 pkt 3 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, Dz.U. 2017, poz. 2187 ze zm.). Z mocy tego rozwiązania studium (po raz kolejny) uzyskuje zatem rangę *quasi*-normatywną. Przesłanka braku sprzeczności nie dotyczy terenów, które były wykorzystywane jako kolejowe, wojskowe, produkcyjne lub usług pocztowych, a obecnie funkcje te nie są realizowane (ust. 4). Inaczej mówiąc podstawowym skutkiem decyzji podjętej na podstawie omawianej ustawy (podobnie zresztą jak to ma miejsce w odniesieniu do pozostałych „specustaw”) jest wyłączenie stosowania aktu prawa miejscowego, jakim jest plan miejscowy.

#### 4. Ograniczenia lokalizacji inwestycji mieszkaniowych

Powstaje pytanie, jak rozumieć wspomnianą ochronę przed lokalizowaniem lub zabudową na podstawie odrębnych przepisów. Gramatyczna wykładnia art. 5 ust. 1 prowadzi do wniosku, że zapewne chodzi tu o takie nieruchomości, w stosunku do których, bezpośrednio bądź pośrednio, ustanowiony został zakaz realizacji inwestycji mieszkaniowej lub towarzyszącej. Może on wynikać wyłącznie z przepisu prawa, w praktyce z ustawy bądź z aktu prawa miejscowego. Przykładami mogą być:

- formy ochrony przyrody; przede wszystkim chodzi tu o parki narodowe oraz rezerwy przyrody\*. Rygory ochronne obowiązujące w granicach pozostałych form ochronnych (np. parków krajobrazowych – art. 17 ust. 1 pkt 4 u.o.p., obszarów chronionego krajobrazu – art. 24 ust. 1 pkt 4 u.o.p., obszarów Natura 2000 – art. 33–34 u.o.p.) są zróżnicowane i mogą zawierać taki zakaz pośrednio bądź bezpośrednio,
- strefy ochronne ujęć wody (art. 127, art. 130 ust. 1 pkt 14 ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. – Prawo wodne, Dz.U. 2017, poz. 1566 ze zm.),

\* Wedle art. 15 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz.U. 2018, poz. 142 ze zm., dalej cyt. jako „u.o.p.”) obowiązuje tam m.in. zakaz „pozyskiwania skał, w tym torfu, oraz skamieniałości, w tym kopalnych szczątków roślin i zwierząt, minerałów i bursztynu” (ust. 1 pkt 8).

- grunty rolne i leśne\*
- morski pas techniczny\*\*.

Problem jednak w tym, że obowiązujące w stosunku do wspomnianych form reżimy ochronne w niektórych sytuacjach w ogóle nie przewidują możliwości wyłączenia przewidzianych tam zakazów. Niekiedy natomiast liberalizacja wymagań ochronnych możliwa jest po spełnieniu określonych ustawą wymagań. Szczegóły można tu pominąć.

Źródłem wątpliwości są otuliny form ochrony przyrody, rozumiane jako strefy ochronne graniczące z niektórymi formami ochrony przyrody, wyznaczone indywidualnie w celu zabezpieczenia danej formy ochronnej przed zagrożeniami zewnętrznymi wynikającymi z działalności człowieka (art. 5 pkt 14 u.o.p.). Są one obowiązkowe dla parków narodowych, fakultatywne dla rezerwatów przyrody i parków krajobrazowych. Ustawa o ochronie przyrody nie zawiera natomiast rozwiązań określających zarówno szerokość, jak i reżim ochronny wspomnianych otulin. W pewnym zakresie może on wynikać z odrębnych aktów normatywnych (przykładami mogą być wymagania dotyczące ocen oddziaływania na środowisko, zwolnienia z obowiązku uzyskania pozwolenia na budowę itd.). Szczegóły mogą jednak być sporne (Gruszecki 2018). Podobnie problem wygląda w odniesieniu do rodzinnych ogrodów działkowych. Są one zaliczone do gruntów rolnych, które objęte są szczególnymi rygorami ochronnymi, przede wszystkim związanymi z ograniczeniami zmian ich przeznaczenia. Z kolei obszarami szczególnego zagrożenia powodzią są obszary:

\* Wedle ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz.U. 2017, poz. 1161) rolnymi grunty:

- 1) określone w ewidencji gruntów jako użytki rolne;
- 2) pod stawami rybnymi i innymi zbiornikami wodnymi, służącymi wyłącznie dla potrzeb rolnictwa;
- 3) pod wchodzącymi w skład gospodarstw rolnych budynkami mieszkalnymi oraz innymi budynkami i urządzeniami służącymi wyłącznie produkcji rolniczej oraz przetwórstwu rolno-spożywczemu;
- 4) pod budynkami i urządzeniami służącymi bezpośrednio do produkcji rolniczej uznanej za dział specjalny, stosownie do przepisów o podatku dochodowym od osób fizycznych i podatku dochodowym od osób prawnych;
- 5) parków wiejskich oraz pod zadrzewieniami i zakrzewieniami śródpolnymi, w tym również pod pasami przeciwwietrznymi i urządzeniami przeciwerozojnymi;
- 6) rodzinnych ogrodów działkowych i ogrodów botanicznych;
- 7) pod urządzeniami: melioracji wodnych, przeciwpowodziowych i przeciwpożarowych, zaopatrzenia rolnictwa w wodę, kanalizacji oraz utylizacji ścieków i odpadów dla potrzeb rolnictwa i mieszkańców wsi;
- 8) zrekultywowane dla potrzeb rolnictwa;
- 9) torfowisk i oczek wodnych;
- 10) pod drogami dojazdowymi do gruntów rolnych.

Nie dotyczy to gruntów znajdujących się pod parkami i ogrodami wpisanymi do rejestru zabytków.

Leśnymi są grunty:

- 1) określone jako lasy w przepisach o lasach;
- 2) zrekultywowane dla potrzeb gospodarki leśnej;
- 3) pod drogami dojazdowymi do gruntów leśnych (art. 2).

\*\* W rozumieniu art. 36 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 21 marca 1991 r. o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej (Dz.U. 2017, poz. 2205 ze zm.). Stanowi on strefę wzajemnego bezpośredniego oddziaływania morza i lądu; jest on przeznaczony do utrzymania brzegu w stanie zgodnym z wymogami bezpieczeństwa i ochrony środowiska. Jego granice określa dyrektor urzędu morskiego, działając w drodze zarządzenia.

- na których prawdopodobieństwo wystąpienia powodzi jest średnie i wynosi 1%,
- na których prawdopodobieństwo wystąpienia powodzi jest wysokie i wynosi 10%,
- między linią brzegu a wałem przeciwpowodziowym lub naturalnym wysokim brzegiem, w który wbudowano wał przeciwpowodziowy, a także wyspy i przymuliska, o których mowa w art. 224 Prawa wodnego, stanowiące działki ewidencyjne,
- pas techniczny (art. 16 pkt 34 Prawa wodnego).

Obowiązuje tam zakaz lokalizowania nowych cmentarzy (art. 77 ust. 1 pkt 3 lit. „b” pr. wodn.). Poziom zagrożenia powodziowego wynikający z wyznaczenia takiego obszaru uwzględnia się w decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu (art. 166 ust. 5 pr.wodn.), a wznoszenie w granicach tych obszarów nowych obiektów budowlanych wymaga pozwolenia wodnoprawnego (art. 390 ust. 1 pkt 1 lit. „b” pr.wodn.). Inaczej mówiąc, realizacja przedsięwzięć budowlanych wymaga wówczas spełnienia dodatkowych przesłanek. Dalszy zakaz wynika z art. 7 ust. 2–3 ustawy z dnia 5 lipca 2018 r. i dotyczy terenów przeznaczonych pod inwestycje celu publicznego o znaczeniu ponadlokalnym, a także wymagających uzyskania zgody na przeznaczenie gruntów rolnych poza granicami administracyjnymi miast na cele nierolnicze, wynikającej z przepisów o ochronie gruntów rolnych i leśnych.

Z punktu widzenia tematu artykułu powstaje natomiast pytanie, czy terenem podlegającym ochronie na podstawie odrębnych przepisów (w rozumieniu art. 5 cyt. ustawy) jest przestrzeń, w granicach której występuje złożo kopaliny. Na tak postawione pytanie w zasadzie należy odpowiedzieć negatywnie. Nie istnieje bowiem norma prawna wprowadzająca powszechny zakaz lokalizacji obiektów budowlanych (w tym mieszkalnych) na nieruchomościach, w granicach których (lub pod którymi) występują złoża kopalin. Tylko pośrednio zakazy (ograniczenia) w tym zakresie mogą wynikać z miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Szczegóły są dość trudne do ustalenia i zależą przede wszystkim od warunków występowania złoża kopaliny oraz technologii jego wydobywania. Najtrudniej problem ten wygląda w odniesieniu do górnictwa odkrywkowego. Przeznaczenie nieruchomości na cele niezwiązane z wydobywaniem złoża nadającego się do eksploatacji odkrywkowej wyklucza inne sposoby ich wykorzystania i odwrotnie. Mniej problemów stwarza górnictwo podziemne i otworowe (z wyjątkiem otworowego wydobycia siarki); wydobywanie takimi metodami najczęściej daje się pogodzić z innymi sposobami wykorzystywania nieruchomości. Obiekty powierzchniowe służące takiej działalności zajmują stosunkowo (w relacji do wielkości złoża) mało miejsca, a w dodatku nie zawsze muszą być zlokalizowane „nad” złożem.

Źródłem dodatkowych trudności są wątpliwości związane z ustaleniem, czym jest „kopalina”. Pojęcie to nie zostało zdefiniowane ustawowo\*. Większej wartości poznawczej nie ma

---

\* Taka definicja znana była z (już nieobowiązującej) ustawy z dnia 16 listopada 1960 r. – Prawo geologiczne (Dz.U. Nr 52, poz. 303 ze zm.), wedle której „kopalinę” określono jako „nagromadzenie naturalnych minerałów stałych, ciekłych i gazowych, występujących w złożach”; „złożo” zdefiniowano jako naturalne nagromadzenie kopaliny, którego górnictwo wybieranie może przynosić korzyść gospodarczą lub społeczną” (art. 1a pkt 1–2). Wartość tych definicji była jednak problematyczna. Stanowią one bowiem klasyczny przykład błędu *ignotum per ignotum*.



też definicja złoża kopaliny, które *de lege lata* rozumiane jest jako „naturalne nagromadzenie minerałów, skał oraz innych substancji, których wydobywanie może przynieść korzyść gospodarczą” (art. 6 ust. 1 pkt 19 pr.g.g.). W istocie takim złożem może być każda część gruntu bądź górotworu.

Z punktu widzenia tematu można odróżnić dwie potencjalne sytuacje, tj. lokalizację inwestycji mieszkaniowej na nieruchomościach, w granicach których bądź pod którymi występują udokumentowane złoża kopalin:

- nieobjęte koncesjami na ich wydobywanie,
- objęte koncesjami na ich wydobywanie.

Sprawa może ulec dalszej komplikacji, bowiem procedura lokalizacyjna i koncesyjna mogą toczyć się jednocześnie. Nie można w dodatku wykluczyć sytuacji, w której procedura koncesyjna zakończy się po podjęciu uchwały w sprawie ustalenia lokalizacji inwestycji mieszkaniowej. Podobnie problem może wyglądać w odniesieniu do dokumentacji złoża kopaliny. Brak decyzji w sprawie jej zatwierdzenia powoduje, że organ administracji geologicznej nie jest właściwy do zajęcia stanowiska w przedmiocie uzgodnienia uchwały dotyczącej wspomnianej lokalizacji.

Kolejna wątpliwość dotyczy określenia „teren”. Ma ono charakter opisowy i jest rozumiane jako „przestrzeń” bądź „obszar”, co w sumie niewiele oznacza. W istocie tak rozumianym „terenem” mogą być tylko nieruchomości gruntowe (ich zespoły bądź części). W świetle art. 46 w zw. z art. 143 kodeksu cywilnego nieruchomościami są powierzchniowe wycinki skorupy ziemskiej. Ustalenie, jak głęboko pod powierzchnię sięga „dolna” granica nieruchomości gruntowej od lat budzi wątpliwości, czego przyczyną jest niejasny stan prawny, w dużej mierze ukształtowany czynnikami historycznymi. Z punktu widzenia tematu istotne jest natomiast, że przy takim założeniu teren podlegający ochronie przed zagospodarowaniem lub zabudową na podstawie odrębnych przepisów nie obejmuje wnętrza skorupy ziemskiej.

## 5. Przesłanki uchwały lokalizacyjnej

Z wnioskiem o ustalenie lokalizacji inwestycji mieszkaniowej inwestor, za pośrednictwem wójta (burmistrza, prezydenta miasta), występuje do rady gminy. Wniosek m.in. powinien wykazać:

- w jakim zakresie zamierzona inwestycja nie uwzględnia ustaleń (istniejącego) miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego,
- że zamierzona inwestycja nie jest sprzeczna ze studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, z wyłączeniem terenów, o których mowa w art. 5 ust. 4 ustawy z dnia 5 lipca 2018 r.<sup>\*</sup>, a także nie jest sprzeczna z uchwałą o utworzeniu parku kulturowego.

<sup>\*</sup> Chodzi tu o tereny, które w przeszłości były wykorzystywane jako kolejowe, wojskowe, produkcyjne lub usług pocztowych, a obecnie funkcje te nie są na nich realizowane.



Do wniosku należy m.in. dołączyć:

- koncepcję urbanistyczno-architektoniczną\*,
- oświadczenie inwestora, że nie zachodzi kolizja lokalizacji inwestycji mieszkaniowej z inwestycjami realizowanymi na podstawie tzw. specustaw,
- jeżeli inwestycja ma być realizowana na terenach kolejowych – uzgodnienie, że nie stanowi ona zagrożenia dla bezpieczeństwa ruchu kolejowego,
- jeżeli inwestycja ma być realizowana na terenie portów i przystani morskich – uzgodnienie, że nie powoduje ona braku możliwości zarządzania, eksploatacji i utrzymania infrastruktury portowej, dostępowej, zagrożenia dla transportu towarów do oraz z tych portów i przystani, a także nie powoduje zagrożenia dla bezpieczeństwa morskiego,
- ostateczną decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach (dalej jako „decyzja środowiskowa”), jeżeli jest wymagana zgodnie z ustawą z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz.U. 2017, poz. 1405 ze zm. w zw. z rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2010 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko, Dz.U. 2016, poz. 71). Należy ją podjąć w terminie 90 dni od złożenia wniosku w tej sprawie; nie wlicza się do niego terminów przewidzianych w przepisach prawa do dokonania określonych czynności, okresów zawieszenia postępowania oraz okresów opóźnień spowodowanych z winy strony, albo z przyczyn niezależnych od organu. Sankcją jest kara w wysokości 500 zł za każdy dzień zwłoki, nakładana na organ właściwy do podjęcia wspomnianej decyzji. Wpływy z kar stanowią dochód budżetu państwa.

Wniosek o podjęcie uchwały lokalizacyjnej, nie później niż w terminie trzech dni od doręczenia go organowi wykonawczemu gminy, zamieszcza się na stronie podmiotowej Biuletynu Informacji Publicznej gminy. Informację o zamieszczeniu wniosku podaje się do publicznej wiadomości w sposób zwyczajowo przyjęty w danej miejscowości. W terminie trzech dni od zamieszczenia wniosku w opisany wyżej sposób, wspomniany organ powiadamia o możliwości zgłaszania uwag, a także przedstawiania opinii przez wskazane w ustawie organa oraz występuje o uzgodnienia. Ustawa nie daje odpowiedzi na pytanie, komu przysługuje prawo składania wspomnianych „uwag”. Wiadomo tylko, że można je wnosić na piśmie bądź w postaci elektronicznej za pomocą środków komunikacji elektronicznej (W rozumieniu ustawy z dnia 18 lipca 2002 r. o świadczeniu usług drogą elektroniczną, Dz.U. 2017, poz. 1219 ze zm.), w terminie 21 dni od zamieszczenia wniosku na stronie podmiotowej Biuletynu Informacji Publicznej gminy (w razie jej braku – na stronie inter-

---

\* Jest ona opracowaniem uzasadniającym rozwiązania funkcjonalno-przestrzenne inwestycji mieszkaniowej, z uwzględnieniem charakteru zabudowy miejscowości i okolicy, w której inwestycja mieszkaniowa ma być zlokalizowana. Zawiera w szczególności informacje dotyczące struktury funkcjonalnej zabudowy i zagospodarowania terenu, w szczególności określenie podstawowych funkcji zabudowy i zagospodarowania terenu; w odniesieniu do nieruchomości objętych planem miejscowym chodzi tu zapewne o przedstawienie jego kluczowych rozwiązań dotyczących danych nieruchomości. Może ją sporządzić tylko osoba posiadająca stosowne kwalifikacje zawodowe (art. 6).

netowej gminy). Wydaje się, że może je wносить każdy, bez względu na to, czy przysługuje mu interes prawny w danej sprawie.

Organami opiniującymi wnioszek o podjęcie uchwały lokalizacyjnej są m.in.:

- starosta – w odniesieniu do terenów zagrożonych ruchami masowymi ziemi oraz terenów, na których występują te ruchy;
- organ nadzoru górniczego w zakresie zagospodarowania terenów górniczych, co inaczej mówiąc odnosi się do przestrzeni wyznaczonych koncesjami na wydobywanie kopalin\*. Właściwość wspomnianego organu nie może zatem obejmować złóż „niezagospodarowanych”, w tym również takich, w stosunku do których dopiero toczy się postępowanie w sprawie uzyskania koncesji na ich wydobywanie. Przesądza o tym definicja „terenu górniczego”, którym jest „przestrzeń objęta przewidywanymi szkodliwymi wpływami robót górniczych zakładu górniczego” (art. 6 ust. 1 pkt 15 pr.g.g.).

## 6. Zadania organów administracji geologicznej i nadzoru górniczego

Organami uzgadniającymi projekt uchwały lokalizacyjnej są m.in. właściwe miejscowo organy administracji geologicznej, działając „w odniesieniu do terenów występowania udokumentowanych złóż kopalin oraz przestrzeni objętych wyznaczonymi terenami górniczymi dla kopalin stanowiących przedmiot działalności wydobywczej” (art. 7 ust. 14 pkt 1). Stosownie do art. 161 pr.g.g. wspomnianymi organami są:

- starostowie,
- marszałkowie województw,
- minister właściwy do spraw środowiska.

Przedstawianie w tym miejscu szczegółów określających przesłanki wyznaczające właściwość rzeczową wspomnianych organów mija się z celem, przede wszystkim ze względu na ich zawilóść. Co więcej, np. na danym terytorium mogą jednocześnie występować udokumentowane złoża kopalin objęte właściwością wszystkich wymienionych organów administracji geologicznej. Przykładem może być płytkie złożo piasku o powierzchni do 2 ha (zadania starosty), pod którym znajduje się złożo wapienia nadającego się do wydobycia wyłącznie metodą strzałową (zadania marszałka województwa), poniżej których znajduje się złożo węglowodorów (zadania ministra właściwego do spraw środowiska). Oznacza to konieczność dokonania uzgodnienia ze wszystkimi właściwymi miejscowo organami administracji geologicznej. Sformułowanie art. 7 ust. 14 pkt 1 oznacza jednocześnie, że jeżeli nie istnieje:

- dokumentacja złoża kopaliny (ew. dokumentacja geologiczno-inwestycyjna),
- teren górniczy wyznaczony w drodze koncesji na wydobywanie kopaliny,

organy administracji geologicznej nie są właściwe do dokonania uzgodnienia w omawianym zakresie. Zwrócić należy uwagę, że przez wspomnianą dokumentację należy rozumieć dokumentację zatwierdzoną przez właściwy organ administracji geologicznej (lub przyjętą pod rządem dawnych przepisów). Inaczej mówiąc oznacza to, że toczące się postępowania

\* Także dotyczących podziemnego bezzbiornikowego magazynowania substancji, podziemnego składowania odpadów, również podziemnego składowania dwutlenku węgla.

nie w sprawie jej zatwierdzenia nie uprawnia organu administracji geologicznej do zajęcia stanowiska w przedmiocie dokonania uzgodnienia. Tak samo należy przyjąć w odniesieniu do obszarów perspektywicznych występowania złóż kopalin. Bez znaczenia pozostają przy tym:

- rodzaj kopaliny, a zwłaszcza odpowiedź na pytanie, czy złoża stanowią przedmiot prawa własności gruntowej, czy własności górniczej (art. 10 pr.g.g.),
- stopień dokładności rozpoznania złoża kopaliny; może on natomiast rzutować na stanowisko organu uzgadniającego.

Zwrot przestrzenie objęte „wyznaczonymi terenami górniczymi dla kopalin stanowiących przedmiot działalności wydobywczej” oznacza, że chodzi tu o złoża, w stosunku do których wydano koncesję na ich wydobywanie. Prowadzi to do wniosku, że organa administracji geologicznej nie są właściwe w odniesieniu do „terenów górniczych” wyznaczonych dla potrzeb innych, niż wydobywanie kopalin (np. wyznaczonych na potrzeby podziemnego składowania bądź magazynowania.). Powstaje natomiast wątpliwość, jak rozumieć występujący w omawianym art. 7 ust. 14 pkt 1 ustawy z dnia 5 lipca 2018 r. spójnik „oraz”. Inaczej mówiąc chodzi o ustalenie, czy omawiana właściwość organów administracji geologicznej obejmuje wszystkie udokumentowane złoża kopalin, w tym nieobjęte koncesjami na ich wydobywanie, czy wyłącznie takie, które są przedmiotem koncesji wydobywczej. Jest oczywiste, że jedną z przesłanek uzyskania tej ostatniej jest rozpoznanie i udokumentowanie złoża kopaliny. Wiele wskazuje na to, że spójnik „oraz” nie oznacza w tym przypadku koniunkcji, a w konsekwencji organa administracji geologicznej byłyby właściwe w każdej z obu wspomnianych sytuacji. Wątpliwość dotyczy „terenów górniczych”. Określenie przebiegu ich granic jest wprawdzie zadaniem organów koncesyjnych, tyle że żaden przepis prawa nie powierza tym ostatnim zadań dotyczących zagospodarowania wspomnianych terenów.

Omawiana ustawa z dnia 5 lipca 2018 r. nie daje odpowiedzi na pytanie, czym mają się kierować organy administracji geologicznej zajmując stanowisko w przedmiocie wspomnianego uzgodnienia. Warto w tym miejscu zwrócić uwagę na to, że sytuacja, w której rozstrzygnięcie organu państwa uzależnione jest od współdziałania z innym organem (innymi organami), jest sytuacją niezwykle częstą, zarówno w odniesieniu do rozstrzygnięć indywidualnych, jak i generalnych. Można nawet postawić tezę, że niekiedy rozwiązania te przybierają charakter wręcz patologiczny\*. Niezwykle trudno znaleźć natomiast rozwiązania normatywne wskazujące przesłanki, jakimi winien kierować się organ współdziałający\*\*. Konieczna staje się zatem próba ich rekonstrukcji w drodze analizy wymagań kształtujących właściwość rzeczową organów współdziałających, tyle że jej wynik może być problematyczny. Omawiane przesłanki (w zakresie tematu) trudno znaleźć również w Prawie geologicznym i górniczym.

\* Czego przykładami mogą być opinie oraz uzgodnienia dokonywane w procedurze sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, czy też podejmowania decyzji w sprawie warunków zabudowy i zagospodarowania terenu (art. 17 pkt 6–7, art. 54 ust. 4 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, Dz.U. 2017, poz. 1073 ze zm.).

\*\* Skromnym przykładem jest art. 7 pr.g.g., tyle że dotyczy on wyłącznie podejmowania i wykonywania działalności regulowanej Prawem geologicznym i górniczym.

Wiadomo natomiast, że złoża kopalin stanowiące przedmiot własności górniczej zaliczono do strategicznych zasobów naturalnych kraju (art. 1 pkt 1 ustawy z dnia 6 lipca 2001 r. o zachowaniu narodowego charakteru strategicznych zasobów naturalnych kraju Dz.U. 2018, poz. 1235). Gospodarowanie nimi ma odbywać się „zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju w interesie dobra ogólnego”, a dla osiągnięcia tego celu „właściwe organa administracji publicznej (...) mają obowiązek”:

- utrzymać, powiększać i doskonalić zasoby odnawialne,
- użytkować złoża kopalin zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju (art. 3–4 cyt. ustawy z dnia 6 lipca 2001 r.).

Rozwiązanie to w sumie niewiele znaczy, zwłaszcza że do w zasadzie identycznych wniosków można dojść w drodze wykładni art. 3 pkt 13 oraz pkt 50 pr.o.ś. Nie określono jakichkolwiek priorytetów państwa w omawianym zakresie. Wiele dokumentów programowo-planistycznych zakłada wprawdzie pilną potrzebę ochrony złóż (rozumianej jako możliwość podjęcia ich wydobywania) o znaczeniu „strategicznym”<sup>\*</sup>, tyle że nic z tego nie wynika. Wbrew zapowiedziom żadnych rozwiązań w omawianym zakresie nie przewiduje też powstająca obecnie Polityka Surowcowa Państwa (Lipiński 2018). Wiele przemawia za tym, że stanowisko organów administracji geologicznej w odniesieniu do złóż kopalin nieobjętych koncesjami na ich wydobywanie powinno być determinowane przesłankami racjonalnego gospodarowania środowiskiem, zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju (art. 3 pkt 13 oraz pkt 50 pr.o.ś.). Istnieje jednak obawa, że w praktyce może ono mieć charakter całkowicie uznaniowy. Co prawda funkcją omawianego uzgodnienia niewątpliwie jest ochrona złóż kopalin przed zagospodarowaniem otaczającego je środowiska w sposób wykluczający (bądź utrudniający) ich wydobywanie, tyle że ochrona wszystkich złóż wszystkich kopalin nie jest możliwa. Inne rozwiązanie należy przyjąć w odniesieniu do terenów górniczych wyznaczonych w drodze koncesji na wydobywanie kopalin ze złóż. Funkcją uzgodnienia powinno być doprowadzenie do sytuacji, w której uprawnienia do wydobywania kopaliny ze złoża nie będą ograniczone w drodze uchwały lokalizacyjnej.

Warto też zwrócić uwagę, że żadnych zadań w zakresie objętym wspomnianą ustawą z dnia 5 lipca 2018 r. nie powierzono „ministrowi właściwemu w zakresie gospodarki złożami kopalin”, którym jest obecnie minister właściwy do spraw energii (Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 13 grudnia 2017 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Energii, Dz.U. 2017, poz. 2314). Stan prawny w tym zakresie trudno zresztą ocenić jako racjonalny. Wspomniana gospodarka obejmuje bowiem sprawy:

- 1) prowadzenia, w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw środowiska, racjonalnej gospodarki złożami węglowodorów, węgla brunatnego, węgla kamiennego, siarki rodzimej, soli kamiennej, soli potasowej, soli potasowo-magnezowej, w obszarze objętym wydobywaniem,

<sup>\*</sup> Przykładami mogą być:

- Polityka energetyczna państwa do 2030, Mon. Pol. 2010 Nr 2, poz. 11,
- Strategia „Bezpieczeństwo Energetyczne i Środowisko – perspektywa do 2020”, Mon. Pol. 2014, poz. 469,
- Program dla sektora górnictwa węgla brunatnego w Polsce z dnia 30 kwietnia 2018 r. (niepublikowany).

- 2) uzgadniania koncesji na wydobywanie udzielanych przez ministra właściwego do spraw środowiska, w zakresie kopaliny objętych własnością górnictwem Skarbu Państwa,
- 3) współpracy w nadzorze nad wydobywaniem kopaliny, o których mowa w pkt 1,
- 4) kwalifikacji w zakresie górnictwa (art. 11a ust. 1 ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej – Dz.U. 2018, poz. 762 ze zm.).

Uważny czytelnik z łatwością zauważy, że rozwiązania te są niekonsekwentne, a ich praktyczne znaczenie w przeważającej mierze ma charakter symboliczny.

Wątpliwości budzi także forma wspomnianego współdziałania (opinii – organu nadzoru górnictwa, uzgodnienia – z organem administracji geologicznej). Wiadomo, że takie stanowisko należy zająć w terminie 21 dni od dnia otrzymania wystąpienia w tej sprawie, pod rygorem odpowiednio braku uwag (*verba legis* – zastrzeżeń) bądź uzgodnienia wniosku. Inaczej mówiąc ustawa zakłada, że bierność organu współdziałającego oznacza jego zgodę. Organ wykonawczy gminy przekazuje inwestorowi do wiadomości stanowisko organu współdziałającego nie później niż w terminie trzech dni od jego „otrzymania”. Brak w tych sprawach podstaw do przyjęcia, że miałyby one przybrać formę zaskarżalnego postanowienia w rozumieniu art. 106 kodeksu postępowania administracyjnego. Stosowanie wymagań tego kodeksu w omawianych sprawach jest zresztą wyłączone (art. 14 omawianej ustawy z dnia 5 lipca 2018 r.). Stanowisko organu współdziałającego powinno zatem przybrać formę jego pisemnej wypowiedzi. W konsekwencji wnioskodawca nie ma możliwości procesowego podważenia wyrażonego w ten sposób stanowiska. Może ono zostać poddane weryfikacji dopiero w drodze zaskarżenia aktu kończącego postępowanie, jakim jest uchwała rady gminy w sprawie ustalenia lokalizacji inwestycji mieszkaniowej.

Opinia bezspornie ma charakter niewiązący. Co prawda nie ma przeszkód, by organ orzekający w sprawie dokonał rozstrzygnięcia wbrew stanowisku organu opiniującego, jednak w praktyce wnioskodawca zapewne będzie dążył do uzyskania opinii pozytywnej, nawet za cenę modyfikacji wniosku. Odmowa uzgodnienia wyklucza bowiem podjęcie wnioskowanej uchwały. Wielość organów współdziałających (dwadzieścia dwa organy opiniujące, pięć organów uzgadniających (art. 7 omawianej ustawy z dnia 5 lipca 2018 r.)) powoduje natomiast, że w niektórych sytuacjach uzyskanie kompletu opinii pozytywnych oraz dokonanie uzgodnień może być problematyczne. Ustawa wyraźnie przewiduje zresztą, że do czasu podjęcia uchwały w sprawie lokalizacji inwestor może dokonywać modyfikacji wniosku, w szczególności stosownie do zgłoszonych uwag, uzyskanych opinii oraz dokonanych uzgodnień. Modyfikacja wniosku powoduje natomiast konieczność ponowienia procedury składania uwag oraz współdziałania, czego konsekwencją staje się przedłużenie postępowania.

## 7. Przesłanki uchwały lokalizacyjnej

Podstawowymi przesłankami podjęcia uchwały lokalizacyjnej jest to, że nie jest ona sprzeczna ze studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy

oraz uchwałą o utworzeniu parku kulturowego, a także nie zachodzą przesłanki negatywne wymienione w art. 5 ust. 1–2 omawianej ustawy z dnia 5 lipca 2018 r. Dodatkowe wymagania dotyczą lokalizacji na obszarach kolejowych, portów oraz przystani morskich (art. 10–11). Jest ona możliwa tylko wówczas, gdy nie powoduje braku możliwości zarządzania, eksploatacji, utrzymania itd. odpowiednio infrastruktury kolejowej bądź portowej. Wymaga ona również uzgodnienia ze wskazanymi organami (wyraźnego bądź dorozumianego). Z punktu widzenia tematu kluczowe znaczenie ma art. 5 ust. 3 *in principio*, wedle którego lokalizację ustala się niezależnie od istnienia lub ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Uchwałą lokalizacyjną podejmuje rada gminy. Ustalona tak lokalizacja nie może być uzależniona od zobowiązania inwestora do spełnienia świadczeń lub warunków niewynikających z odrębnych przepisów (art. 7 ust. 17–19). Oznacza to jednocześnie, że omawiane opinie oraz uzgodnienia nie mogą mieć charakteru warunkowego, co może mieć istotne znaczenie z punktu widzenia tematu.

## 8. Kontrola uchwały lokalizacyjnej

Uchwała lokalizacyjna:

- określa m.in. rodzaj inwestycji, granice objętego nią terenu, a także warunki wynikające z potrzeb ochrony środowiska (jak się wydaje, chodzi tu o warunki wynikające z decyzji środowiskowej) i ochrony zabytków,
- w terminie 7 dni od jej podjęcia podlega przedłożeniu wojewodzie (art. 90 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym – Dz.U. 2018, poz. 994 ze zm. (dalej cyt. jako „u.s.g.”)),
- podlega publikacji w dzienniku urzędowym województwa (art. 8 omawianej ustawy z dnia 5 lipca 2018 r.).

Uchwała organu gminy (w tym uchwała lokalizacyjna) sprzeczna z prawem jest nieważna. Orzeka o tym wojewoda jako organ nadzoru, wydając tzw. rozstrzygnięcie nadzorcze, w terminie nie dłuższym niż 30 dni od jej doręczenia.

Wspomniana uchwała podlega nadto kontroli sądownoadministracyjnej w rozumieniu art. 101 u.s.g. Każdy, czyjego interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone uchwałą podjętą przez organ gminy w sprawie z zakresu administracji publicznej, może zaskarżyć ją do sądu administracyjnego. Skargę można wnieść we własnym imieniu lub reprezentując grupę mieszkańców, którzy wyrażą na to pisemną zgodę. Przesłanką legitymacji skargowej jest wykazanie, że uchwała narusza interes prawny (uprawnienie) skarżącego. Bezspornie wspomniany interes przysługuje właścicielowi nieruchomości objętej taką uchwałą. Wiele wskazuje na to, że posiada go również Skarb Państwa jako podmiot prawa własności górniczej złóż kopalin występujących nie tylko w granicach przestrzennych nieruchomości gruntowej. Otwarty może być natomiast problem, czy taki interes przysługuje również innym podmiotom, np. ubiegającym się o koncesję na wydobywanie kopaliny ze złoża zlokalizowanego w granicach objętych uchwałą lokalizacyjną. Prawo wspomnianej skargi nie przysługuje, jeżeli w sprawie orzekł już sąd administracyjny i skargę (rzecz jasna złożoną przez innego skarżącego) oddalił. Stosuje się tu odpowiednio art. 94 u.s.g., wedle którego nie stwierdza



się nieważności uchwały organu gminy po upływie jednego roku od dnia ich podjęcia, chyba że uchybiono obowiązkowi przedłożenia jej wojewodzie w terminie określonym w art. 90 ust. 1 u.s.g. albo jeżeli jest ona aktem prawa miejscowego.

### 9. Charakter uchwały lokalizacyjnej

Powstaje pytanie, czy uchwała lokalizacyjna jest aktem prawa miejscowego. Ustawa nie zawiera żadnego rozstrzygnięcia w tej sprawie. Twórcy projektu omawianej ustawy, co wynika z jego uzasadnienia, wyszli z założenia, że nie stanowi ona aktu prawa miejscowego (Sejm VIII kadencji. Druk Sejmowy nr 2667 (uzasadnienie)). Ocena ta budzi jednak wątpliwości. Skoro bowiem konsekwencją ustalenia lokalizacji w omawiany sposób jest wyłączenie rozwiązań prawa miejscowego (bezsposornie jest nim uchwała rady gminy w sprawie przyjęcia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego), to taki sam charakter należy przypisać uchwałę w sprawie lokalizacji. Oznacza to możliwość stwierdzenia nieważności takiej uchwały po upływie roku od dnia jej podjęcia. Przedstawienie dalszych szczegółów regulowanych omawianą ustawą wykracza poza ramy tematu.

### Podsumowanie

Zapewne w toku podejmowania rozstrzygnięć opartych na omawianej ustawie ujawni się znacznie więcej problemów, niż zasygnalizowane w niniejszym artykule. Warto natomiast zwrócić uwagę, że uchwalanie tzw. specustaw stanowi swego rodzaju *votum* niewiary państwa w skuteczność stworzonych przezeń instrumentów prawnych. Prawodawca uświadomił sobie, że realizacja istotnych w punktu widzenia interesu publicznego przedsięwzięć w oparciu o powszechnie obowiązujące wymagania prawa wymaga niezwykle długotrwałych i złożonych procedur, które mogą zająć kilka (o ile nie więcej) lat. Zamiast podjąć próbę ich racjonalizacji i uproszczenia, ustawodawca z uporem godnym lepszej sprawy nieustannie wprowadza rozwiązania o charakterze wyjątkowym (a nawet regulując „wyjątki od wyjątków”). Odnosząc się zaś do problematyki ochrony złóż kopalin należy zwrócić uwagę, że nowe rozwiązania przyczyniają się do zwiększenia bałaganu w zakresie gospodarowania przestrzenią, stwarzając przy tym zagrożenie dla gospodarki złożami kopalin. Ich skutkiem jest znacząca dezintegracja prawnego systemu gospodarowania przestrzenią, co może być szczególnie niebezpieczne m.in. z punktu widzenia racjonalnej gospodarki złożami kopalin. Przykładem może być plan zagospodarowania terenu górniczego spełniający wymagania przewidziane w art. 104 pr.g.g. Niezależnie od powszechnie obowiązujących wymagań (czyli przewidzianych ustawą o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym) taki plan „powinien” (czyli „musi”) 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 (art. 104 ust. 4 pr.g.g.).



W szczególności taki plan może określać obszary wyłączone z zabudowy bądź takie, w granicach których zabudowa jest dozwolona tylko po spełnieniu odpowiednich wymagań (ust. 5 pkt 2). Skoro omawiana ustawa zezwala na lokalizację inwestycji mieszkaniowych niezależnie od treści planu miejscowego, to tym samym nie można wykluczyć, że dojdzie do tego na nieruchomościach wyłączonych z zabudowy ze względu na przewidywane wpływy ruchu zakładu górniczego. Uchwała lokalizacyjna nie jest natomiast wiążąca dla przedsiębiorcy prowadzącego ruch zakładu górniczego. Co prawda podjęcie jej wymaga uzgodnienia z organem administracji geologicznej, tyle że ten ostatni może w ogóle nie dysponować wiedzą o istnieniu omawianego planu. Elementem wniosku w sprawie ustalenia lokalizacji inwestycji mieszkaniowej jest wprawdzie m.in. wskazanie, w jakim zakresie planowana inwestycja nie uwzględnia ustaleń (istniejącego) miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, tyle że nie ma pewności, że okoliczność ta zostanie rzetelnie zweryfikowana. Problem wprawdzie daje się rozwiązać w drodze racjonalnych działań organów gminy, tyle że dotychczasowe doświadczenia z tym związane nie napawają optymizmem (Lipiński 2017). Istnieje obawa, że organ administracji geologicznej nie będzie w stanie poprawnie ocenić zasadność wniosku lokalizacyjnego.

### Literatura

- Bąkowski, T. i Kaszubowski, K. 2012. Regulacje tak zwanych specustaw inwestycyjnych wobec samodzielności i władztwa planistycznego gminy. [W:] *Przestrzeń i nieruchomości jako przedmiot prawa administracyjnego. Publiczne prawo rzeczowe*. Red. I. Niżnik-Dobosz. Warszawa, s. 263 i nast.
- Dz.U. 2017, poz. 1405 ze zm. w zw. z rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2010 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko, Dz.U. 2016, poz. 71.
- Dz.U. 2018, poz. 994 ze zm. (cyt. jako „u.s.g.”).
- Gruszecki, K. 2018. *Komentarz do art. 11 ustawy o ochronie przyrody*. Lex.
- Lipiński, A. 2018. Prawne uwarunkowania „Polityki Surowcowej Państwa”. Uwagi krytyczne. [W:] *Współczesne problemy prawa rolnego i cywilnego. Księga jubileuszowa Profesor Teresy Kurowskiej*. Red. D. Łobos-Kotowska, P. Gala, M. Stańko. Warszawa, s. 259 i nast.
- Lipiński, A. 2017. Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jako źródło prawa. [W:] *Prawne Problemy Górnictwa i Ochrony Środowiska* T. 3, Katowice, s. 33 i nast. [Online] [http://www.kpgios.us.edu.pl/attachments/article/190/Prawne%20Problemy%20G%C3%B3rnictwa%20Nr%201\\_2017.pdf](http://www.kpgios.us.edu.pl/attachments/article/190/Prawne%20Problemy%20G%C3%B3rnictwa%20Nr%201_2017.pdf) [Dostęp: 10.09.2018].
- Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 13 grudnia 2017 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Energii, Dz.U. 2017, poz. 2314.
- Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r., Dz.U. 2018, poz. 799 ze zm. (cyt. jako „pr.o.ś.”).
- Ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r., Dz.U. 2017, poz. 2126 ze zm. (cyt. jako „pr.g.g.”).