

ALEKSANDER LIPIŃSKI¹

STRATEGICZNE ZŁOŻA KOPALIN (UWAGI KRYTYCZNE DO PROJEKTOWANEJ ZMIANY PRAWA GEOLOGICZNEGO I GÓRNICZEGO)

STRATEGIC MINERAL DEPOSITS (CRITICAL COMMENTS ON THE PROPOSED AMENDMENT TO THE GEOLOGICAL AND MINING ACT)

STRESZCZENIE

Dla zapewnienia bezpieczeństwa surowcowego państwa niezbędne jest takie ukształtowanie przeznaczenia nieruchomości, aby nie było ono przeszkodą do wydobycia kopalin. Instrumentem, który powinien zapewnić osiągnięcie tego celu, jest system planowania przestrzennego. Z wielu powodów nie funkcjonuje on prawidłowo, czego rezultatem jest m.in. takie zagospodarowania nieruchomości, które wyklucza lub utrudnia podjęcie wydobycia kopalin. Projekt zmiany² ustawy

¹ Prof. dr hab., Uniwersytet Humanistyczno-Przyrodniczy im. Jana Długosza, Wydział Prawa i Ekonomii, radca prawny; ORCID: 0000-0002-9947-0007.

² Projekt UD 280 (<https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12352656/katalog/12824018#12824018>).



Prawo geologiczne i górnictwo³ przewiduje możliwość uznania złoża za „strategiczne”, o czym ma przesądzać decyzja Głównego Geologa Kraju. Jej konsekwencją ma być obowiązek ukształtowania przeznaczenia nieruchomości w sposób umożliwiający podjęcie wydobycia kopaliny, np. przez zakaz lub ograniczenie zabudowy. Rozwiązanie to narusza jednak konstytucyjną zasadę samodzielności samorządu terytorialnego oraz gwarancje prawa własności.

Słowa kluczowe

Ochrona złóż kopalin; projekt zmiany Prawa geologicznego i górnictwa; uznanie złoża za strategiczne; planowanie przestrzenne; wpływ miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego na wartość nieruchomości.

ABSTRACT

In order to ensure the state's raw materials security, it is necessary to shape the purpose of the land property in such a way that it is not an obstacle to mining activity. The instrument that should ensure the achievement of such goal, is the spatial planning system. For a number of reasons it does not work properly, the result of which is, inter alia, the destination of land property precluding or impeding mining activity. The draft amendment of the Geological and Mining Act provides for the possibility of recognising mineral deposits as 'strategic', which is to be determined by a decision of the Chief Geologist of the Country. As a consequence, it would be obligatory to shape the destination of the real property in a manner enabling mining of such mineral, e.g. by prohibiting or limiting construction of buildings. However, this solution violates the constitutional principle of self-government independence and guarantees of the property right.

Keywords

Protection of mineral deposits; draft amendment of the Geological and Mining Act; recognition of deposits as strategic; spatial planning; impact of the local development plan on the value of the real estate.



1. UWAGI WSTĘPNE

Gospodarka żadnego państwa nie jest w stanie funkcjonować bez wykorzystywania surowców pochodzenia kopalnego. Przykładami mogą być budownictwo, przemysł chemiczny, metalurgiczny, czy wreszcie energetyka. Co prawda z wielu przyczyn wykorzystywanie kopalin będących nośnikami energii musi wykazywać tendencję malejącą, to jednak w najbliższych latach całkowita rezygnacja z nich nie jest możliwa. Przykładem może być elektromobilność. Wyprodukowanie samochodu elektrycznego wymaga wykorzystania kilkunastu (o ile nie kilkudziesięciu) kilogramów tzw. metali ziem rzadkich, których rozpoznane złoża występują tylko w kilku miejscach na świecie. Oczywiście państwo może zaspokajać swoje potrzeby na surowce pochodzenia kopalnego przywożąc je z innych krajów, ale może to prowadzić do niebezpiecznego uzależnienia od państwa będącego ich producentem. Wydarzenia ostatnich lat, zwłaszcza dotyczące węglowodorów (ropy naftowej, gazu ziemnego) są tego doskonałym przykładem.

Problematykę ochrony złóż kopalin można analizować w dwójaki sposób. Przede wszystkim złoża te są składnikami środowiska, a w konsekwencji ich ochrona polega na racjonalnym wykorzystaniu (art. 3 pkt 12 lit. a w zw. z art. 125 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska⁴), przez co należy rozumieć najpełniejsze wydobywanie złóż w danych uwarunkowaniach przyrodniczych, technicznych i ekonomicznych. W praktyce wydobywanie całości złóż z wielu przyczyn nie jest jednak możliwe. Budowa złóż, zagrożenia związane z jego wydobywaniem oraz inne przyczyny mogą bowiem powodować, że wydobywanie stanie się niemożliwe bądź nieopłacalne. W warunkach gospodarki rynkowej żaden przedsiębiorca nie podejmie ryzyka wydobycia takich fragmentów złóż, które będzie nieopłacalne. W praktyce zatem granice nakazu racjonalnej gospodarki złożem kopaliny wyznaczają przesłanki ekonomiczne.

Jest poza sporem, że wydobywanie kopalin, bez względu na przyjętą metodę, nie jest obojętne dla stanu środowiska. Przede wszystkim konsekwencją wspomnianej działalności staje się ubytek złóż, a więc umniejszenie stanu środowiska. Nie jest ono również obojętne dla pozostałych składników środowiska. Szczegóły zależą od metody wydobycia, warunków zalegania złóż kopaliny, jego budowy, rozmia-

⁴ Dz. U. 2021, poz. 1973 ze zm., dalej cyt.: UPOŚ.



rów wydobywania oraz innych czynników. Okoliczność ta staje się zresztą przyczyną konfliktów społecznych związanych z wydobywaniem kopalin, czego wyrazem są chociażby protesty właścicieli nieruchomości znajdujących się w zasięgu (istniejących bądź spodziewanych) szkodliwych oddziaływań wydobywania. Ich stanowisko niejednokrotnie znajduje też swój wyraz w postawie samorządów gminnych, których organy uczestniczą w procedurze podejmowania decyzji zezwalających na podjęcie wydobywania kopaliny ze złoża. Wiąże się z tym problem takiego ukształtowania przeznaczenia nieruchomości znajdujących się w zasięgu wspomnianych wpływów, które przede wszystkim nie będzie stanowić przeszkody do podjęcia wydobywania.

Spektakularnym przykładem jest górnictwo odkrywkowe. Jego istota polega na zdjęciu nadkładu⁵, udostępnieniu złoża i podjęciu wydobywania kopaliny. Eksploatowane w ten sposób złoża mogą znajdować się na głębokości od kilku do nawet kilkuset metrów poniżej powierzchni terenu. Różna może też być jego miąższość. Nie ma natomiast wątpliwości, że wydobywanie kopaliny metodą odkrywkową wyklucza inne sposoby wykorzystania nieruchomości gruntowych, w których granicach występuje to złoża. Inaczej mówiąc wyrobisko odkrywkowe jest swego rodzaju (większą lub mniejszą) „dziurą w ziemi”, która w dodatku staje się źródłem negatywnych oddziaływań (np. polegających na obniżeniu poziomu wód gruntowych nawet w zasięgu kilkudziesięciu kilometrów). Zależnie od przyjętej metody likwidacji takiego wyrobiska co najmniej częściowo oddziaływania te mogą nawet być nieograniczone w czasie.

Inne problemy generuje wydobywanie kopaliny metodą robót podziemnych. Jego wpływ na nieruchomości gruntowe znajdujące się w otoczeniu złoża może być zróżnicowany. Wpływy te mogą nie naruszać dotychczasowego sposobu wykorzystywania nieruchomości (ich przeznaczenia), niekiedy mogą natomiast powodować konieczność pogodzenia sprzecznych interesów (np. w drodze dostosowania zabudowy do wpływów górniczych), a w skrajnych sytuacjach wykluczają dotychczasowy sposób wykorzystywania nieruchomości. Również i w tym przypadku wpływy te mogą utrzymywać się po zakończeniu wydobywania kopaliny ze złoża⁶.

⁵ Czyli mas ziemno-skalnych zalegających bezpośrednio nad złożem.

⁶ Przykładem może być obniżenie terenu spowodowane eksploatacją górniczą. W większości przypadków podziemne wyrobiska górnicze działają jak studnie, co wy-



Złoża kopalin niestety rozmieszczone są nierównomiernie, co generuje liczne konflikty związane z podejmowaniem rozstrzygnięć pozwalających na ich eksploatację. Unikalny charakter złóż uzasadnia natomiast potrzebę rozwiązań pozwalających na ich ochronę rozumianą jako takie ukształtowanie przeznaczenia otaczających je nieruchomości, które pozwoli na podjęcie wydobycia złoża kopaliny. W przeszłości takim rozwiązaniem była instytucja tzw. „obszarów rezerwowych”. Określenie to nie miało charakteru prawnego. W stanie prawnym ukształtowanym przez dekret z 6 maja 1953 r. Prawo górnicze⁷ można było tworzyć obszary górnicze bez jednoczesnego powierzania komukolwiek prawa wydobywania objętych nimi złóż⁸. Konsekwencją utworzenia obszaru górniczego było natomiast m.in. to, że „jeżeli przepis szczególny wymaga zezwolenia na istotną zmianę gospodarczego charakteru nieruchomości położonej w obrębie terenu górniczego bądź na wzniesienie lub przebudowę na tej nieruchomości trwałych budowli i urządzeń nie wchodzących w skład zakładu górniczego, udzielenie tego zezwolenia może nastąpić tylko po uzgodnieniu z okręgowym urzędem górniczym”. Zezwolenie to mogło być uzależnione od spełnienia warunków technicznych określonych przez wspomniany organ (art. 37 ust. 1). Jeżeli prawa wydobywania kopaliny w takim obszarze górniczym nie powierzono komukolwiek, właściciel nieruchomości nie miał roszczeń ani o pokrycie kosztów stanowiących konsekwencje spełnienia wspomnianych warunków technicznych, ani z tytułu odmowy zezwolenia spowodowanej brakiem wspomnianego uzgodnienia. Prawdą jest natomiast, że przez długie lata mechanizmy podejmowania rozstrzygnięć zezwalających na wydobywanie kopalin

maga pompowania gromadzących się tam wód. Konsekwencją zakończenia wydobycia kopaliny i likwidacji systemu odwadniania wyrobisk może stać się odbudowa stosunków wodnych, prowadząca do zalania niekiedy obniżeniowej, co zagrazi zlokalizowanej tam zabudowie. Przykładem może być likwidacja wydobycia rudy cynku i ołowiu w rejonie Olkusza. Obniżenie poziomu wód gruntowych spowodowane wydobyciem kopaliny pozwoliło na zabudowę nieruchomości. Zakończenie wydobycia połączone z zaprzestaniem odwadniania wyrobisk spowoduje odbudowę stosunków wodnych i zagrazi zabudowie istniejącej na terenach osuszonych w czasie prowadzenia wydobycia kopaliny.

⁷ Dz. U. 1978 r. Nr 4, poz. 12 ze zm.

⁸ Zakresem przedmiotowym wspomnianego dekretu objęte były wyłącznie złoża kopalin o kluczowym znaczeniu gospodarczym. Szczegóły ulegały przemianom w czasie, co pozwala na ich pominięcie.



funkcjonowały w całkowitym oderwaniu od systemu planowania i zagospodarowania przestrzennego⁹.

2. NIEKTÓRE WADY OBECNEGO SYSTEMU OCHRONY ZŁÓŻ

Pod rządem (już nieobowiązującej) ustawy z dnia 31 stycznia 1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska¹⁰ przewidziano, że złoża kopalin podlegają ochronie polegającej na racjonalnym gospodarowaniu ich zasobami oraz kompleksowym wykorzystaniu kopalin, w tym również kopalin towarzyszących. Obowiązkiem organów administracji państwowej było uwzględnienie aktualnych i przyszłych potrzeb eksploatacji złóż kopalin (na terenach ich występowania) w planach zagospodarowania przestrzennego, a także w decyzjach w sprawie ustalenia lokalizacji oraz miejsca i warunków realizacji inwestycji (art. 16). *De lege lata* odpowiednikiem tego rozwiązania jest art. 72 UPOŚ, wedle którego „w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin oraz miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego zapewnia się warunki utrzymania równowagi przyrodniczej i racjonalną gospodarkę zasobami środowiska, w szczególności przez:

- 1) ustalanie programów racjonalnego wykorzystania powierzchni ziemi, w tym na terenach eksploatacji złóż kopalin, i racjonalnego gospodarowania gruntami;
- 2) uwzględnianie obszarów występowania złóż kopalin oraz obecnych i przyszłych potrzeb eksploatacji tych złóż”.

Z wielu powodów rozwiązanie to funkcjonuje jednak w dość ograniczonym zakresie. Powszechnie wiadomo, że od lat system planowania i zagospodarowania przestrzennego jest niespójny i nie pozwala na racjonalną realizację jego celów. Sytuacja uległa komplikacji wraz z reaktywacją samorządu gminnego. Do zadań własnych gmin zaliczono m.in. sprawy ładu przestrzennego (art. 7 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia

⁹ Zob. A. Lipiński, *Planowanie przestrzenne a górnictwo. Zagadnienia wybrane*, Prace Naukowe Uniwersytetu Śląskiego, Prace Prawnicze. T. 2, Katowice 1971, s. 115 i nast.

¹⁰ Dz. U. Nr 3, poz. 6.



8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym¹¹). Organy gminy pochodzą z wyborów powszechnych, zaś wyborcami są jej mieszkańcy. Nic więc dziwnego, że m.in. z powodu zaszłości historycznych dotyczących relacji pomiędzy przedsiębiorcami górniczymi oraz podmiotami znajdującymi się w zasięgu wpływu działalności górniczej (zwłaszcza zaś właścicielami nieruchomości gruntowych) organy te nie podejmowały (i niekiedy nie podejmują nadal) nakazanych prawem działań zmierzających do ochrony złóż. Dodatkowa trudność polega na tym, że system planowania i zagospodarowania przestrzennego nie zawiera rozwiązań pozwalających na skuteczne wprowadzenie do planu miejscowego rozwiązań zapewniających realizację celów publicznych o charakterze ponadgminnym, w tym związanych z wydobywaniem kopalin. Co do zasady sporządzenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego nie jest zresztą obowiązkowe¹². Ustawowy nakaz „uwzględniania obszarów występowania złóż kopalin” oraz obecnych i przyszłych potrzeb ich eksploatacji bywa zresztą przedmiotem niezwykle rozbieżnych ocen. Prawdą jest natomiast, że:

- 1) z perspektywy gminy ocena tych potrzeb jest niezwykle trudna, zwłaszcza przy nierzadko biernej postawie organów administracji publicznej odpowiedzialnych za bezpieczeństwo surowcowe kraju,
- 2) ochrona wszystkich złóż wszystkich kopalin nie jest możliwa.

Nic zatem dziwnego, że wiele miejscowych planów zagospodarowania pomija istnienie udokumentowanych złóż kopalin, albo wprowadza takie ograniczenia ich wydobywania, że w praktyce nie jest ono możliwe¹³. Znane są również sytuacje, w których rada gminy bezpośrednio po

¹¹ Dz. U. 2021, poz. 1372 ze zm.

¹² Z powodu licznych zmian stanu prawnego omówienie wszystkich szczegółów nie jest możliwe.

¹³ Nic więc dziwnego, że aktualny model tej ochrony jest przedmiotem krytyki - zob.: M. Wiland, *Nowe prawo geologiczne i górnicze a planowanie przestrzenne w gminach*, „Zeszyty Naukowe Instytutu Gospodarki Surowcami Mineralnymi i Energią PAN” 2012, nr 83, s. 193 i nast.; A. Lipiński, *Prawna ochrona złóż kopalin*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 2013, nr 9, s. 2 i nast.; tenże, *Ochrona złóż kopalin w związku z niektórymi ułatwieniami dla budownictwa mieszkaniowego*, „Zeszyty Naukowe Instytutu Gospodarki Surowcami Mineralnymi i Energią PAN” 2018, nr 106, s. 111 i nast.; M. Nieć, B. Radwanek-Bąk, *Ochrona i racjonalne wykorzystywanie złóż kopalin*, Kraków 2014; E. Kostka, *Ochrona złóż kopalin w planach zagospodarowania przestrzennego w świetle prawa geologicznego i górniczego – uwagi de lege lata i de lege ferenda*, „Górnictwo Odkrywkowe” 2014, nr 2, s. 25 i nast.; E. Kostka, *Znaczenie instytucji obszaru funkcjonalnego dla zabezpieczenia obszarów prognostycznych i perspektywicznych złóż ko-*



zakończeniu robót mających na celu udokumentowanie złoża kopaliny obejmuje je formą ochrony przyrody wykluczającą możliwość podjęcia wydobywania kopaliny¹⁴. Poza sporem jest natomiast, że ukształtowanie przeznaczenia nieruchomości zalegających nad złożem kopaliny (bądź w granicach których występuje takie złożo) może znacząco utrudnić jego wydobywanie, a nawet je wykluczyć. Relacje pomiędzy planowaniem i zagospodarowaniem przestrzennym oraz potrzebami państwa związanymi z wykorzystaniem surowców pochodzenia górniczego od lat są ukształtowane wadliwie. Zwracała na to m.in. uwagę Najwyższa Izba Kontroli¹⁵. Oczywiście jest natomiast, że wynikające z planu miejscowego ograniczenia (a nawet zakazy) wydobywania kopaliny powodują, że objęte nimi złoża (w tym stanowiące przedmiot prawa własności górniczej Skarbu Państwa) tracą na wartości, a nawet stają się całkowicie bezużyteczne. Nie jest również tajemnicą, że władze publiczne odpowiedzialne za gospodarkę złożami kopaliny¹⁶ w zasadzie nie podejmują żadnych działań zmierzających do zmiany tego stanu. Wyjątkiem są rozstrzygnięcia nadzorcze bądź skargi sądowoadministracyjne wojewodów działających jako organy nadzoru nad samorządem gminy¹⁷. Znane są złoża rozpoznane i udokumentowane przed laty, które nigdy nie były przedmiotem eksploatacji, natomiast znajdujące się w rejonie ich występowania nieruchomości gruntowe zostały zagospodarowane w stopniu wykluczającym podjęcie wydobywania kopaliny. To ostatnie byłoby możliwe dopiero po likwidacji obecnego zagospodarowania, co z przyczyn ekonomicznych nie wchodzi w rachubę. Przyczyną tego

palin według obowiązującego i projektowanego prawa, „Górnictwo Odkrywkowe” 2019, nr 1, s. 25 i nast.; R. Mikosz, *Ochrona złóż kopaliny w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy w kontekście zasady zrównoważonego rozwoju*, „Biuletyn Państwowego Instytutu Geologicznego” 2015, nr 465, s. 13 i nast.; *Gospodarowanie geologicznymi zasobami środowiska w świetle zasady zrównoważonego rozwoju. Zagadnienia prawne*, pod red. G. Dobrowolskiego, Katowice 2018; J. Murzydło, *Ochrona złóż kopaliny - wybrane zagadnienia*, „Przegląd Geologiczny” 2020, nr 12, s. 861 i nast.

¹⁴ A. Lipiński, *Glosa do postanowienia NSA z dnia 4 lutego 2020 r., II OSK 120/20*, „Gubernaculum et Administratio” 2020, nr 2(22), s. 77-86.

¹⁵ Zob. np. Najwyższa Izba Kontroli, Informacja o wynikach kontroli: „Gospodarka złożami strategicznych surowców kopalnych”, Warszawa 2018.

¹⁶ W tym minister właściwy do spraw środowiska, jako wykonujący uprawnienia Skarbu Państwa wynikające z prawa własności górniczej.

¹⁷ Zob. np. rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Śląskiego z dnia 27 września 2021 r. nr IFIII.4131.1.40.2021, Dz. Urz. Woj. Śl. z 2021r., poz. 6057.



stanu jest brak jakiejkolwiek polityki surowcowej państwa¹⁸. Potrzebę ochrony złóż kopalin, zwłaszcza węgla kamiennego i brunatnego, sygnalizuje wprowadzenie wielu dokumentów programowo-planistycznych, ale w ślad za nimi nie poszły żadne działania wdrażające tę ochronę. Co prawda ostatnio podjęto prace nad opracowaniem polityki surowcowej państwa¹⁹, tyle że dla omawianej problematyki niewiele z tego wynika. W szczególności brak podstaw, by w razie przyjęcia tego dokumentu (co może nastąpić wyłącznie w drodze uchwały Rady Ministrów) mógł on wiązać radę gminy jako organ właściwy do przyjęcia planu miejscowego.

Ustawa Prawo geologiczne i górnicze zawiera rozwiązania wspierające implementację nakazu przewidzianego wspomnianym art. 72 UPOŚ, częściowo wzmacniające wspomnianą ochronę. Ich skuteczność jest jednak ograniczona. Stosownie do art. 95 UPGG udokumentowane złoża kopalin²⁰ w celu ich ochrony ujawnia się w studiach uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin, miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego oraz planach zagospodarowania przestrzennego województwa. Obowiązek ten należy wykonać w zasadzie w terminie dwóch lat od dnia zatwierdzenia stosownej dokumentacji geologicznej²¹. Wypada jednak bronić zapamiętania, że nie chodzi tu o datę podjęcia decyzji zatwierdzającej dokumentację geologiczną, lecz datę jej ostateczności bądź wykonalności. Co prawda organ administracji geologicznej przesyła kopie decyzji dotyczących dokumentacji geologicznych m.in. organom wykonawczym jednostek samorządu terytorialnego, których terytoriów dotyczy dana

¹⁸ Zob. K. Szamałek, *Ewolucja polityki surowcowej w Polsce w latach 1935-2018*, „Zeszyty Naukowe Instytutu Gospodarki Surowcami Mineralnymi i Energią PAN” 2018, nr 106, s. 181 i nast. Omawiane tam dokumenty nie miały natomiast charakteru „polityki gospodarczej” we współczesnym tego słowa znaczeniu.

¹⁹ Ministerstwo Klimatu i Środowiska, *Polityka Surowcowa Państwa - projekt z 5 października 2021 r.*: https://bip.mos.gov.pl/fileadmin/user_upload/bip/strategie_plany_programy/Projekt_Polityki_Surowcowej_Panstwa_2050.pdf

²⁰ Co dotyczy także udokumentowanych wód podziemnych, w granicach projektowanych stref ochronnych ujęć oraz obszarów ochronnych zbiorników wód podziemnych, a także udokumentowanych kompleksów podziemnego składowania dwutlenku węgla,

²¹ Zob. H. Schwarz, *Prawo geologiczne i górnicze. Komentarz*, tom I, Wrocław 2013, s. 509 i nast.; G. Klimek [w:] *Prawo geologiczne i górnicze. Komentarz*, pod red. B. Rakoczego, Warszawa 2015, s. 486 i nast.; P. Wojtulek, T. Kocowski, W. Małecki, *Prawo geologiczne i górnicze*, Warszawa 2020, s. 223 i nast.



dokumentacja geologiczna (art. 94 ust. 1 UPGG), ale na pewno dzień takiego doręczenia będzie późniejszy, niż dzień podjęcia decyzji. Organy wykonawcze gmin nie są też informowane o dacie ostateczności (bądź wykonalności) decyzji zatwierdzającej dokumentację geologiczną. Nieco inaczej przyjęto w odniesieniu do dokumentacji geologiczno-inwestycyjnej złoża węglowodorów; *de lege lata* termin ten wynosi 6 miesięcy. Nie ma wątpliwości, że w praktyce wykonanie wspomnianego obowiązku następuje w drodze zmiany bądź sporządzenia nowego studium. Zachodzi natomiast wysokie prawdopodobieństwo, że dotrzymanie omawianych terminów nie zawsze będzie możliwe. Dość powołać się tu na dwie okoliczności. Przyjęcie (zmiana) studium wymaga złożonej i czasochłonnej procedury, w tym strategicznej oceny oddziaływania na środowisko, a nadto odbywa się z udziałem społeczeństwa. Powszechnie też wiadomo, że problematyka wydobywania kopalin jest źródłem wielu konfliktów społecznych, które ujawniają się m.in. na etapie podejmowania rozstrzygnięć zezwalających na rozpoczęcie tego rodzaju działalności. Stopień skomplikowania procedury planistycznej powoduje natomiast, że o ile termin dwuletni teoretycznie rzecz biorąc może być realny, o tyle nie da się tego powiedzieć o sześciomiesięcznym terminie w odniesieniu do węglowodorów.

Uchybienie opisanym wyżej obowiązkom powoduje, że kompetencję do wprowadzenia przewidzianych tam zmian przejmuje wojewoda, działając w drodze zarządzenia zastępczego. Rozwiązanie to oparto na konstrukcji zakładającej, że konsekwencją uchybienia terminowi do podjęcia określonych rozstrzygnięć jest to, że organ właściwy w sprawie traci swą kompetencję na rzecz innego organu, wskazanego ustawą. Skutek ten nie jest zależny od tego, jaka była przyczyna uchybienia wspomnianym terminom, a zwłaszcza czy komukolwiek można przypisać winę. Wspomniane zarządzenie zastępcze powinno zostać wydane:

- 1) po upływie terminu określonego w art. 95 ust. 2 UPGG (ustawa nie wskazuje terminu, przed upływem którego należy wykonać wspomniany obowiązek),
- 2) w terminie 6 miesięcy od upływu terminu, o którym mowa w art. 95 ust. 3; w razie uchybienia temu terminowi wojewoda ponosi karę w wysokości 1.000 zł za każdy dzień zwłoki²².



Słabość przedstawionych wyżej rozwiązań polega na tym, że co prawda wymuszają one zmianę (sporządzenie nowego) studium, ale nie zawsze doprowadzi to do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Studium jest wprowadzić obowiązkowe (art. 9 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym²³), natomiast sporządzenie planu miejscowego w zasadzie zależy od uznania rady gminy. Sytuacje, w których istnieje obowiązek sporządzenia planu miejscowego, są nieliczne. W rezultacie studium odpowiadające omawianym wymaganiom co do zasady²⁴ nie będzie wiążące dla decyzji pozwalających na zmiany zagospodarowania terenu, zwłaszcza przez zabudowę. Nie jest ono bowiem aktem prawa miejscowego (art. 9 ust. 5 UPZP). Jeżeli natomiast dane terytorium objęto planem miejscowym, termin dostosowania wymagań tego ostatniego do zmian dokonanych w studium nie jest określony. Do zadań organu wykonawczego gminy należy wprowadzić ocenę aktualności studium oraz planu miejscowego, jak również analiza zmian zagospodarowania przestrzennego gminy i przekazywanie radzie wyników wspomnianych analiz. Obowiązek ten należy wykonać co najmniej raz w czasie kadencji. Rada gminy podejmuje działania zmierzające do zmiany planu miejscowego (art. 32 UPZP). Ustawa nie określa natomiast ani terminów podjęcia takich działań, ani ich zakończenia²⁵.

3. UZNANIE ZŁOŻA KOPALINY ZA STRATEGICZNE

Przygotowany ostatnio projekt zmiany ustawy Prawo geologiczne i górnicze przewiduje wprowadzenie nowego rozwiązania zmierzającego do ochrony złóż kopalin strategicznych. Strategiczne złoża kopalin to takie, które ze względu na „znaczenie dla gospodarki lub bezpieczeństwa kraju podlega szczególnej ochronie prawnej” (projektowany art. 6 ust. 1 pkt 19 oraz art. 94a i nast. UPGG). Przede wszystkim

a zwłaszcza, czy „zwłoka” ma być synonimem „opóźnienia” (czyli uchybieniu terminowi, za które zobowiązany nie ponosi odpowiedzialności), czy być może tak, jak to jest pod rządem prawa cywilnego, czyli tylko opóźnienia kwalifikowanego (zawinionego).

²³ Dz. U. 2021, poz. 741 ze zm., dalej cyt.: UPZP.

²⁴ Z wyjątkiem art. 7 UPGG.

²⁵ Zob. A. Lipiński, *Prawne podstawy geologii i górnictwa*, Warszawa 2019, s. 140 i nast.



może to dotyczyć złóż kopalin wymienionych w art. 10 ust. 1 UPGG²⁶. Zatwierdzanie ich dokumentacji geologicznych ma należeć do zadań Głównego Geologa Kraju²⁷. W terminie jednego miesiąca od zatwierdzenia dokumentacji złoża takiej kopaliny²⁸ może on z urzędu wszcząć postępowanie o uznanie go za „strategiczne”. Inicjatywa w tym zakresie należy do organu administracji, ale nie można wykluczyć presji inwestorów wykazujących przesłanki możliwości zaliczenia złoża do omawianej kategorii.

Do kategorii strategicznych może zostać również zaliczone złożo kopaliny objętej prawem własności gruntowej (projektowany art. 94b UPGG), bez względu na to który organ (marszałek województwa bądź starosta) zatwierdził jego dokumentację geologiczną. Rozwiązanie to nie podlega ograniczeniom w czasie. Twórcy projektu nie dostrzegli natomiast istnienia złóż kopalin innych, niż wymienione w art. 10 ust. 1, a które są objęte własnością górnictw Skarbu Państwa (art. 10 ust. 4 UPGG). Z nieznaných powodów nie mogą one zostać uznane za strategiczne. O ile potrzeba wzmożonej ochrony niektórych złóż zasługuje na uznanie, o tyle wyłączenie tej możliwości w odniesieniu do pozostałych złóż stanowiących przedmiot prawa własności górnictw jest nieporozumieniem.

Stroną postępowania w przedmiocie uznania złoża za „strategiczne” jest wyłącznie ten, na rzecz którego zatwierdzono dokumentację geologiczną. O wszczęciu postępowania należy zawiadomić właściwą miejscowo gminę²⁹. Stronami nie są zatem właściciele nieruchomości, w granicach których występuje złożo, czy też nieruchomości znajdujące-

²⁶ Chodzi tu o 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, pierwiastków ziem rzadkich, gazów szlachetnych. Bez względu na miejsce ich występowania są one objęte własnością górnictw. Bezspornie mają one kluczowe znaczenie dla gospodarki kraju.

²⁷ Projekt zakłada uzyskanie przez Głównego Geologa Kraju (dalej określanego jako GGK) rangi sekretarzem stanu (lub podsekretarza) stanu w urzędzie obsługującym ministra właściwego do spraw geologii.

²⁸ Znowu powstaje problem, od jakiej daty liczyć bieg tego terminu: od daty podjęcia decyzji czy od daty jej ostateczności. Wspomniany termin miesięczny ma charakter zawity i nie podlega przywróceniu.

²⁹ Czyli jeżeli złożo znajdować się będzie w obrębie obszarów morskich Rzeczypospolitej Polskiej, nie ma obowiązku zawiadamiania organów administracji morskiej.



cych się w zasięgu wpływów jego potencjalnego wydobycia. Dotyczy to również właścicieli tych nieruchomości, na (w) których wykonywano roboty geologiczne zmierzające do rozpoznania złoża węglowodorów. W przypadku uzyskania koncesji na wydobywanie (bądź tzw. decyzji inwestycyjnej) otwory rozpoznawcze przeważnie stają się otworami eksploatacyjnymi. Konstrukcja ta oparta jest na dotychczasowej linii orzecznictwa sądów administracyjnych przyjmujących, że stroną postępowania w sprawie zatwierdzenia dokumentacji geologicznej jest wyłącznie wnioskodawca³⁰, co jednak przynajmniej w niektórych sytuacjach budzi zastrzeżenia. Odkrywkowe wydobywanie kopalin powoduje bowiem całkowite przekształcenie struktury nieruchomości gruntowej oraz brak możliwości wykorzystywania jej w dotychczasowy sposób. Funkcją decyzji zatwierdzającej dokumentację geologiczną jest wprowadzić ustalenie, czy powstała ona w wyniku działań zgodnych z prawem, a jej treść odpowiada prawu, ale nasuwa się wątpliwość, czy pozbawienie właściciela nieruchomości prawa do żądania weryfikacji danych dotyczących jego nieruchomości daje się pogodzić z konstytucyjną zasadą prawa do sądu (art. 45 Konstytucji³¹). Co prawda zatwierdzenie dokumentacji geologicznej nie przesądza o podjęciu wydobycia złoża kopaliny, ale w praktyce bywa początkiem ciągu rozstrzygnięć, których finałem jest rozpoczęcie wydobycia kopaliny ze złoża. Stronami nie są również gminy. Nie można natomiast wykluczyć, że w postępowaniu o uznanie złoża za strategiczne na prawach strony może uczestniczyć organizacja społeczna (art. 31 KPA³²). Znając rzeczywistość oraz konflikty społeczne związane z podejmowaniem działalności w zakresie wydobywania kopalin ze złóż nie sposób wykluczyć sytuacji polegającej na tym, że w omawianym postępowaniu mogą występować organizacje społeczne reprezentujące całkowicie rozbieżne stanowiska.

Projekt nie określa minimalnego stopnia dokładności rozpoznania złoża niezbędnego do wszczęcia postępowania o uznaniu złoża za strategiczne. Wypada jednak bronić poglądu, że musi ono być rozpoznane z dokładnością pozwalającą na identyfikację przesłanek pozwalających

³⁰ Zob. wyroki NSA z dnia 14 kwietnia 2021 r.: sygn. II GSK 791/18 oraz sygn. II GSK 811/18, CBOSA.

³¹ Dz. U. z 1997 r. nr 78, poz. 483 ze zm.

³² Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego, Dz. U. z 2021 r., poz. 735 ze zm.; dalej cyt.: KPA.



na zaliczenie złoża do „strategicznych”, co w praktyce zapewne będzie możliwe przede wszystkim w odniesieniu do dokumentacji, które mogą stać się przesłanką uzyskania koncesji na wydobywanie kopaliny ze złoża.

Uznanie złoża za „strategiczne” następuje (czyli musi nastąpić), jeżeli ze względu na stan zagospodarowania terenu istnieje dostęp do złoża oraz:

- 1) złoże kopaliny ma podstawowe znaczenie dla gospodarki kraju lub dla interesu surowcowego państwa, lub
- 2) złoże kopaliny posiada ponadprzeciętną dla danej kopaliny wielkość zasobów, lub
- 3) kopalina znajdująca się w złożu odznacza się unikalnymi parametrami.

Inaczej mówiąc, w razie stwierdzenia przedstawionych wyżej okoliczności GGK ma obowiązek podjęcia decyzji uznającej dane złoże za „strategiczne”. Nie jest jasne, jak rozumieć „dostęp do złoża”. W znacznej mierze zapewne mają o tym przesądzać warunki jego zalegania, które determinują metodę wydobywania. Wydaje się, że chodzi tu o możliwość „udostępnienia” złoża. Wymaga ona jednak uzyskania tytułu prawnego (prawa podmiotowego) do nieruchomości, co następuje dopiero na etapie uzyskiwania koncesji na wydobywanie kopaliny. Nie sposób natomiast wymagać, by już na etapie dokumentowania złoża inwestor legitymował się omawianym „dostępem do złoża”. Zapewne chodzi tu o sposób zagospodarowania nieruchomości w miejscu, w którym ma dojść do ewentualnego udostępnienia złoża. Szczegóły zależą od warunków zalegania złoża, co determinuje metodę jego wydobywania. Słabość tego rozwiązania polega natomiast na tym, że pomiędzy uznaniem złoża za strategiczne i podjęciem jego wydobywania, zagospodarowanie terenu (nieruchomości gruntowych) może wielokrotnie ulec zmianom, w tym polegającym na ograniczeniu wspomnianego dostępu.

Decyzja o uznaniu złoża za strategiczne ma charakter związany, aczkolwiek jej przesłanki są określone w sposób niezwykle ocenny (dostęp do złoża, podstawowe znaczenie dla gospodarki kraju lub interesu surowcowego państwa, ponadprzeciętna wielkość zasobów, unikalne parametry). Złoże może być uznane za strategiczne w części, jeżeli w pozostałym zakresie nie jest możliwe jego zagospodaro-



wanie³³, w szczególności ze względu na istniejącą zwartą zabudowę, infrastrukturę znajdującą się nad złożem kopaliny lub zakaz wydobywania stanowiący konsekwencję ograniczeń obowiązujących na terenach podlegających szczególnej ochronie³⁴. Opinię w sprawie ustalenia, czy zachodzą przesłanki pozwalające na zaliczenie danego złoża (w całości lub w części) do kategorii „strategicznych” sporządza państwowa służba geologiczna, co rzecz jasna nie wyklucza możliwości wykorzystania innych środków dowodowych znanych procedurze administracyjnej. Brak więc podstaw by zakładać, że wspomniana opinia (choć jest obowiązkowa) ma mieć znaczenie przesądzające.

Projekt zakłada jednocześnie zmianę wymagań dotyczących ujawniania złóż w dokumentach planistycznych przewidując wyraźnie, że dotyczy to studiów, miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego oraz planów zagospodarowania przestrzennego województw. Celem tego ujawnienia ma być ochrona złóż oraz zabezpieczenie możliwości eksploatacji udokumentowanych złóż kopalin³⁵, wód podziemnych³⁶ w granicach projektowanych stref ochronnych ich ujęć oraz obszarów ochronnych wód podziemnych, kompleksów podziemnego składowania dwutlenku węgla oraz podziemnych magazynów substancji. W stosunku do udokumentowanych złóż ma to się odbywać m.in. „przez wskazanie:

- 1) nazwy złoża kopaliny albo nazwy ujęcia wód leczniczych, termalnych lub solanek,
- 2) kopaliny głównej, kopalin towarzyszących lub kopalin współwystępujących,
- 3) kategorii rozpoznania złoża z przypisaniem kategorii do konkretnego obszaru³⁷,

³³ Prawdopodobnie rozumiane jako jego „wydobycie”. W praktyce szczegóły zapewne mają zależeć od metody zamierzonej działalności.

³⁴ Wbrew pozorom ustalenie, jak rozumieć pojęcie wspomnianego „terenu”, nie jest łatwe. Powstaje zwłaszcza pytanie, czy chodzi tu o nieruchomości gruntowe, czy być może także znajdujące się pod ich powierzchnią wnętrza skorupy ziemskiej, a więc przestrzeń w granicach której występuje najwięcej złóż spośród wymienionych w art. 10 ust. 1 UPGG.

³⁵ Wszystkich złóż, bez względu na rodzaj kopaliny.

³⁶ Niebędących kopalinami.

³⁷ Co zapewne ma oznaczać odzwierciedlenie w tych dokumentach zróżnicowania stopnia dokładności rozpoznania geologicznego.



- 4) granic występowania złoża kopaliny albo położenia ujęcia wód leczniczych, termalnych lub solanek,
- 5) informacji, czy złożo kopaliny zostało uznane za strategiczne w całości lub w części,
- 6) dla złóż wód leczniczych, termalnych lub solanek - projektowanych granic obszaru i terenu górniczego” (projektowany art. 95 ust. 2 UPGG).

4. SKUTKI UZNANIA ZŁOŻA ZA STRATEGICZNE

Oprócz wymagań przewidzianych przepisami kodeksu postępowania administracyjnego, w treści decyzji o uznaniu złoża kopaliny za strategiczne możliwe jest wskazanie warunków, jakie gmina powinna uwzględnić wykonując obowiązki związane z ujawnieniem złóż w studiach oraz planach miejscowych. W istocie wymagania te pozostawiono uznaniu Głównego Geologa Kraju. Wiadomo natomiast, że „w szczególności” mogą one polegać na konieczności wprowadzenia zakazu trwałej zabudowy lub „innego zagospodarowania wyznaczonego obszaru złoża strategicznego³⁸ w sposób, który skutkowałby wyłączeniem możliwości zagospodarowania tego złoża” (projektowany art. 94a ust. 9 UPGG). Oczywiście celem tych rozwiązań jest ukształtowanie omawianych dokumentów planistycznych w sposób umożliwiający uzyskanie rozstrzygnięć (decyzja w sprawie środowiskowych uwarunkowań, koncesja na wydobywanie kopaliny, decyzja w sprawie zatwierdzenia planu ruchu zakładu górniczego itd.) pozwalających na przystąpienie do wydobywania złoża.

Problem jednak w tym, że środki pozwalające na osiągnięcie tego celu zostały określone w sposób całkowicie nieprzemyślany. Przede wszystkim powstaje pytanie, czy decyzja o uznaniu złoża za strategiczne, która nie jest kierowana do gminy, może mieć dla niej charakter wiążący, zwłaszcza w zakresie determinującym treść przyszłego planu miejscowego. Kopia wspomnianej decyzji podlega tylko doręczeniu

³⁸ Określenie „obszar złoża strategicznego” zapewne jest skrótem myślowym, bowiem złożo kopaliny zalega albo w granicach przestrzennych nieruchomości gruntowych albo poza ich granicami, a więc w przestrzeni stanowiącej przedmiot własności górniczej Skarbu Państwa (art. 10 UPGG). Można przypuszczać, że w istocie chodzi tu o „zagospodarowanie” nieruchomości gruntowych.



gminie, wojewodzie, pozostałym organom administracji geologicznej oraz państwowej służbie geologicznej. Chociaż uznanie złoża za strategiczne podlega również ujawnieniu w planie zagospodarowania przestrzennego województwa (samorządowego), to jednak ustawa nie przewiduje obowiązku doręczenia jej organom takiego województwa ani nie określa terminu sporządzenia takiego planu. Rysuje się zatem potencjalna rozbieżność między dokumentami planistycznymi gminy i samorządu województwa, co jest niedopuszczalne (art. 9 ust. 2 oraz nast. UPZP).

Projekt przewiduje również istotne zmiany terminów wykonania obowiązków planistycznych dotyczących ujawnienia informacji o złożu. Tak więc „obszar udokumentowanego złoża kopaliny (...) obowiązkowo wprowadza się do studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz do miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w terminie 2 lat od dnia zatwierdzenia dokumentacji geologicznej” (lub dodatku do takiej dokumentacji), chyba że ustawa stanowi inaczej. Bezspornie wspomniane dokumenty planistyczne muszą spełniać przesłanki określone w art. 72 UPOŚ (projektowany art. 95 ust. 3 UPGG). Jeżeli złożo zostało uznane za strategiczne, termin wprowadzenia go do studium i planu miejscowego wynosi 1 rok. Jest jednak oczywiste, że terminy te mogą rozpocząć swój bieg dopiero od daty ostateczności wspomnianych decyzji, o czym gmina (w zasadzie) nie jest powiadamiana. Projekt nie określa natomiast terminów, w jakich należy dokonać stosownych zmian planu zagospodarowania przestrzennego województwa.

Kluczowe rozwiązanie projektu polega na tym, że „gmina ujawniając udokumentowane złoża strategiczne w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, wprowadza zakaz trwałej zabudowy lub innego zagospodarowania tych obszarów w sposób, który skutkowałby wyłączeniem możliwości zagospodarowania złoża strategicznego w przyszłości, z uwzględnieniem warunków określonych w decyzji” GGK (projektowany art. 95a UPGG). Warto natomiast zwrócić uwagę, że „gmina” jest podmiotem prawa, a jednocześnie strukturą administracji publicznej. Zadania z zakresu planowania przestrzennego wykonują natomiast jej organy, a przede wszystkim rada jako organ stanowiący. Bezspornie jednak określenie „wprowadza” oznacza obowiązek ukształtowania wspomnianych dokumentów planistycznych w sposób odpowiadający wymaganiom określonym de-



cyzją GGK. Sankcją uchybienia wspomnianym wymaganiom jest przejęcie kompetencji organów gminy przez wojewodę, który w terminie 6 miesięcy od bezskutecznego upływu terminów określonych projektowaną ustawą wydaje zarządzenie zastępcze w przedmiocie zmiany studium bądź planu miejscowego. Pociąga to za sobą również obowiązek nałożenia na gminę kary pieniężnej. Przestanką uwolnienia od tej kary jest wykazanie, że niezwłocznie przystąpiono do wykonania omawianych obowiązków, ale dotrzymanie terminów okazało się niemożliwe z przyczyn niezależnych³⁹. Uchybienie terminowi wydania wspomnianego zarządzenia zastępczego zobowiązuje GGK do nałożenia na wojewodę kary pieniężnej (projektowany art. 96 UPGG)

Kluczowym problemem są koszty sporządzenia (zmiany) omawianych dokumentów planistycznych. W świetle ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym co do zasady ponosi je gmina. Praktyka nie dostrzega natomiast, że niekiedy ustawa nakazuje obciążenie nimi innych podmiotów (np. art. 13 i 21 UPZP). Dalszy wyjątek przewiduje projekt UD280. Uznanie za złoża kopaliny wymienionej w art. 10 ust. 1 UPGG za strategiczne powoduje, że koszty stanowiące konsekwencję zmian studium i planu miejscowego spowodowanych uznaniem złoża za strategiczne ponosi ten „na rzecz którego zatwierdzono dokumentację geologiczną”. W pozostałych sytuacjach (czyli w odniesieniu do złóż pozostałych kopalin) koszty te „może” (ale nie musi) ponieść podmiot „na rzecz którego zatwierdzono dodatek do dokumentacji geologicznej”. Pomijając wątpliwości wynikające z art. 13 i 21 UPZP, zauważyć należy brak podstawy prawnej do obciążenia takimi kosztami wspomnianego podmiotu. Co prawda dotychczasowa praktyka tolerowała możliwość sfinansowania kosztów sporządzenia dokumentów planistycznych przez podmiot zainteresowany wydobywaniem kopaliny⁴⁰, ale prowadziło to niekiedy do patologicznych sytuacji polegających na ukształtowaniu planu miejscowego w sposób, który

³⁹ Bezspornie nie chodzi tu jednak o uchybienia gminy, ale jej organów.

⁴⁰ Trafnie też przyjmuje się, że art. 21 UPZP nie może być interpretowany rozszerzająco, np. dopuszczając możliwość poniesienia kosztów sporządzenia planu przez inne podmioty. Tak: A. Plucińska-Filipowicz, A. Kosicki, *Komentarz do art. 21, [w:] Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz aktualizowany*, pod red. A. Plucińskiej-Filipowicz, M. Wierzbowskiego, LEX/el. 2021. Zob. także wyrok Sądu Apelacyjnego w Gdańsku z dnia 25 września 2018 r., sygn. V ACa 618/17, <https://orzeczenia.ms.gov.pl>



znacząco ograniczać możliwość podejmowania działalności konkurencyjnej w stosunku do przedsiębiorcy finansującego plan miejscowy.

Projekt używa określenia koszty sporządzenia studium lub zmiany planu miejscowego, nie dostrzegając majątkowych konsekwencji wpływu planu miejscowego na wartość nieruchomości. Uznanie złoża za strategiczne powoduje bowiem obowiązek wprowadzenia zakazu „trwałej zabudowy lub innego zagospodarowania (...), który skutkowałby wyłączeniem możliwości zagospodarowania złoża strategicznego w przyszłości, z uwzględnieniem warunków określonych w decyzji, o której mowa w art. 94a ust. 9”. Inaczej mówiąc rada gminy jest związana treścią ograniczeń wynikających z decyzji o uznaniu złoża za strategiczne. Problem jednak w tym, że treścią decyzji o uznaniu złoża za strategiczne „może” być zakaz zabudowy (projektowany art. 94a ust. 9 UPGG), podczas gdy jednocześnie z projektowanego art. 95a UPGG wynika bezwzględny zakaz zabudowy. Rozwiązania te są zatem niespójne. Bezspornie natomiast określone planem miejscowym przeznaczenie nieruchomości oraz jego ograniczenia wpływają na jej wartość. Jeżeli w związku z uchwaleniem planu miejscowego (jego zmianą) korzystanie z nieruchomości (jej części) w dotychczasowy sposób (zgodnie z dotychczasowym przeznaczeniem) stało się niemożliwe (istotnie ograniczone), właściciel (użytkownik wieczysty) nieruchomości może żądać od gminy albo od władającego terenem zamkniętym⁴¹ (gdy uchwalenie planu lub jego zmiana spowodowane były potrzebami obronności i bezpieczeństwa państwa):

- 1) odszkodowania za poniesioną rzeczywistą szkodę, albo
- 2) wykupienia nieruchomości lub jej części (bądź jej zamiany, art. 36 ust. 1 UPZP).

Nie dotyczy to sytuacji, w której treść planu miejscowego powodująca skutek określony w ust. 1, nie stanowi samodzielnego ustalenia przez gminę społeczno-gospodarczego przeznaczenia terenu oraz sposobu korzystania z niego, ale wynika z:

- 1) uwarunkowań hydrologicznych, geologicznych, geomorfologicznych lub przyrodniczych dotyczących występowania powodzi i związanych z tym ograniczeń, określonych na podstawie przepisów odrębnych,

⁴¹ A niekiedy od innego podmiotu, jeżeli ustawa tak stanowi.



- 2) decyzji dotyczących lokalizacji lub realizacji inwestycji celu publicznego, wydanych przez inne niż organy gminy, organy administracji publicznej lub Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie,
- 3) zakazów lub ograniczeń zabudowy i zagospodarowania terenu, określonych w przepisach ustaw lub aktów, w tym aktów prawa miejscowego, wydanych na ich podstawie (art. 36 ust. 1a UPZP).

Majątkowe konsekwencje uznania złoża za strategiczne poniesie zatem gmina. Brak podstaw by zakładać, że zachodzi tu wyjątek wynikający z „uwarunkowań (...) geologicznych”, bowiem te ostatnie dotyczą wyłącznie „występowania powodzi i związanych z tym ograniczeń”. Decyzja GKG o uznaniu złoża za strategiczne nie jest aktem, o którym mowa w art. 36 ust. 1a pkt 3 UPZP. Nie ma również pewności, że w ogóle dojdzie do podjęcia wydobywania takiego złoża chociażby dlatego, że decyzja o uznaniu złoża za strategiczne może ulec uchyleciu bądź zmianie. Projekt nie wskazuje terminu, w jakim należy wszcząć procedurę uchwalania (zmiany) studium oraz planu miejscowego; określono wyłącznie terminy, w jakich dokumenty te mają zostać uchwalone, co nie jest równoznaczne z datami wejścia ich w życie. Nie można więc wykluczyć wniosków o decyzje dotyczące warunków zabudowy i zagospodarowania terenu w sposób prowadzący do zwiększenia wartości nieruchomości, składanych pod kątem widzenia roszczeń przewidzianych w art. 36 UPZP. Tylko do pewnego stopnia może im zapobiec zawieszanie postępowań w sprawie podjęcia wspomnianych decyzji. W rezultacie do czasu wykonania obowiązku „uwzględnienia w planie” stan zagospodarowania nieruchomości, w obrębie których znajduje się złożo uznane za strategiczne (lub nieruchomości znajdujących się nad złożem), może ulegać wielokrotnym zmianom.

Studium, nawet spełniające wymagania stanowiące konsekwencję decyzji o uznaniu złoża kopaliny za strategiczne, nie jest aktem prawa miejscowego i w konsekwencji nie wiąże w procesie podejmowania decyzji w sprawie warunków zabudowy i zagospodarowania terenu. W rezultacie organ wykonawczy gminy nie jest wówczas związany treścią tego dokumentu. Nie jest nią również związany organ administracji orzekający w sprawie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach przedsięwzięcia (art. 80 ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na



środowisko⁴²). Wiadomo nadto, że wiele przedsięwzięć powstaje z wyłączeniem systemu planowania i zagospodarowania przestrzennego, na podstawie ustaw określających „szczególne zasady” ich realizacji⁴³. W konsekwencji uznanie za „strategiczne” złoża znajdującego się na terenie takiego przedsięwzięcia, do czasu sporządzenia planu miejscowego (który co do zasady nie jest obowiązkowy), w żadnym stopniu nie wpłynie na jego ochronę.

Projekt zakłada utworzenie rejestru złóż strategicznych, prowadzonego przez Głównego Geologa Kraju. Mają w nim być ujawniane następujące dane:

- 1) nazwa złoża kopaliny (jego części) uznanego za strategiczne oraz kod w systemie MIDAS,
- 2) wskazanie kopaliny głównej, kopalin towarzyszących i współwystępujących użytecznych pierwiastków śladowych,
- 3) współrzędne granic złoża kopaliny lub jego części, uznanych za złoża strategiczne w formacie Shapefile,
- 4) wskazanie gmin, na obszarze których zlokalizowane jest uznane za strategiczne złożo kopaliny lub jego część,
- 5) data decyzji zatwierdzającej dokumentację geologiczną (dodatek),
- 6) data decyzji o uznaniu złoża kopaliny lub jego części za złożo strategiczne,
- 7) data⁴⁴ wydania decyzji zmieniającej albo uchylającej decyzję o uznaniu złoża kopaliny lub jego części za złożo strategiczne.

⁴² Dz. U. 2021, poz. 247 ze zm.

⁴³ Zob. np.: ustawę z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych, Dz. U. z 2020, poz. 1363; ustawę z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym, Dz. U. z 2021, poz. 1984; ustawę z dnia 12 lutego 2009 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie lotnisk użytku publicznego i dotyczących zezwolenia na realizację inwestycji w zakresie lotniska użytku publicznego, Dz. U. 2021, poz. 1079; ustawę z dnia 8 lipca 2010 r. o szczególnych zasadach przygotowania do realizacji inwestycji w zakresie budowli przeciwpowodziowych, Dz. U. z 2021 r. poz. 484 ze zm.; ustawę z dnia 29 czerwca 2011 r. o przygotowaniu i realizacji inwestycji w zakresie obiektów energetyki jądrowej oraz inwestycji towarzyszących, Dz. U. 2021, poz. 1484; ustawę z dnia 24 lipca 2015 r. o przygotowaniu i realizacji strategicznych inwestycji w zakresie sieci przesyłowych, Dz. U. z 2021 r. poz. 428 ze zm.; ustawę z dnia 22 lutego 2019 r. o przygotowaniu i realizacji strategicznych inwestycji w sektorze naftowym, Dz. U. z 2021, poz. 1902.

⁴⁴ Z nieznanых powodów projektodawcy nie dostrzegli potrzeby wskazania dat wykonalności tych decyzji.



Skoro podstawą wpisu mają być decyzje ostateczne, to nasuwa się przypuszczenie, że w istocie wskazane wyżej (pkt 5-7) daty mogą być uznane za mylące. Uznanie złoża za strategiczne następuje dopiero od daty ostateczności decyzji, a nie jej podjęcia. Wspomniany wykaz ma podlegać udostępnieniu w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej rządu obsługującej GKG (projektowany art. 94c UPGG).

Bezspornie uznanie złoża za strategiczne (czy też pozbawienie go takiego charakteru) jest informacją o środowisku i jego ochronie, a w konsekwencji powinno podlegać ujawnieniu wedle zasad określonych wspomnianą ustawą z dnia 3 października 2008 r.

5. WNIOSKI

Przedstawiona wyżej analiza uzasadnia ocenę, że koncepcja uznawania złóż za strategiczne jest pozbawiona wyobraźni i całkowicie chybiona, a jej przyjęcie (w brzmieniu przewidzianym projektem UD280) spowoduje więcej szkodliwych zjawisk niż korzyści. Oczywiście powstaje pytanie, jak zracjonalizować mechanizmy ochrony złóż kopalin. Wiele wskazuje na to, że bez zaangażowania środków finansowych właściciela złoża (a więc odpowiednio Skarbu Państwa lub właściciela nieruchomości) problemu tego nie da się rozwiązać z poszanowaniem konstytucyjnych gwarancji prawa własności oraz samodzielności samorządu gminnego.

BIBLIOGRAFIA

- Gospodarowanie geologicznymi zasobami środowiska w świetle zasady zrównoważonego rozwoju. Zagadnienia prawne*, pod red. G. Dobrowolskiego, Katowice 2018.
- Kostka E., *Ochrona złóż kopalin w planach zagospodarowania przestrzennego w świetle prawa geologicznego i górniczego – uwagi de lege lata i de lege ferenda*, „Górnictwo Odkrywkowe” 2014, nr 2.
- Kostka E., *Znaczenie instytucji obszaru funkcjonalnego dla zabezpieczenia obszarów prognostycznych i perspektywicznych złóż kopalin według obowiązującego i projektowanego prawa*, „Górnictwo Odkrywkowe” 2019, nr 1.
- Lipiński A., *Glosa do postanowienia NSA z dnia 4 lutego 2020 r., II OSK 120/20*, „Gubernaculum et Administratio” 2020, nr 2(22).



- Lipiński A., *Ochrona złóż kopalin w związku z niektórymi ułatwieniami dla budownictwa mieszkaniowego*, „Zeszyty Naukowe Instytutu Gospodarki Surowcami Mineralnymi i Energią PAN” 2018, nr 106.
- Lipiński A., *Planowanie przestrzenne a górnictwo. Zagadnienia wybrane*, Prace Naukowe Uniwersytetu Śląskiego, Prace Prawnicze. T. 2. Katowice 1971.
- Lipiński A., *Prawna ochrona złóż kopalin*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 2013, nr 9.
- Lipiński A., *Prawne podstawy geologii i górnictwa*, Warszawa 2019.
- Mikosz R., *Ochrona złóż kopalin w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy w kontekście zasady zrównoważonego rozwoju*, „Biuletyn Państwowego Instytutu Geologicznego” 2015, nr 465.
- Murzydło J., *Ochrona złóż kopalin - wybrane zagadnienia*, „Przegląd Geologiczny” 2020, nr 12.
- Najwyższa Izba Kontroli, *Informacja o wynikach kontroli: „Gospodarka złożami strategicznych surowców kopalnych”*, Warszawa 2018.
- Nieć M., Radwanek-Bąk B., *Ochrona i racjonalne wykorzystywanie złóż kopalin*, Kraków 2014.
- Prawo geologiczne i górnicze. Komentarz*, pod red. B. Rakoczego, Warszawa 2015.
- Schwarz H., *Prawo geologiczne i górnicze. Komentarz*, tom I, Wrocław 2013.
- Szamałek K., *Ewolucja polityki surowcowej w Polsce w latach 1935-2018*, „Zeszyty Naukowe Instytutu Gospodarki Surowcami Mineralnymi i Energią PAN” 2018, nr 106.
- Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz aktualizowany*, pod red. A. Plucińskiej-Filipowicz, M. Wierzbowskiego, LEX/el. 2021.
- Wiland M., *Nowe prawo geologiczne i górnicze a planowanie przestrzenne w gminach*, „Zeszyty Naukowe Instytutu Gospodarki Surowcami Mineralnymi i Energią PAN” 2012, nr 83.
- Wojtulek P., Kocowski T., Małecki W., *Prawo geologiczne i górnicze*, Warszawa 2020.

Kontakt e-mail:

aleks@pro.onet.pl

