

Plan zagospodarowania przestrzennego terenu górniczego

1. Zanim przejść wypadnie do rozważań odnoszących się do aktualnie obowiązującego stanu prawnego, zasadne wydaje się krótkie przypomnienie ewolucji, jaką ustawodawstwo dotyczące terenu górniczego przeszło od chwili pojawienia się tej instytucji w obrocie prawnym. Uwagi te pozwolą bowiem, jak się wydaje, uwytklić specyficzne podejście legislatora do problemów z nim związanych, czasem obarczone – niestety – różnego rodzaju błędami prowadzącymi do zdecydowanie niekorzystnych konsekwencji.

2. Teren górniczy pojawił się w obrocie prawnym za sprawą ustawy z dnia 26 listopada 1977 r. o zmianie Prawa górniczego.² Ustawa ta znacząco zmieniła w tym zakresie obowiązujący podówczas dekret z dnia 6 maja 1953 r. – Prawo górnicze,³ wprowadzając doń nowy dział IIIA zatytułowany „Ochrona terenów górniczych” (art. 401–404).⁴ Było to między innymi reakcją na postulaty doktryny wskazującej na potrzebę wzmocnienia ochrony różnego rodzaju dóbr znajdujących się w przestrzeni, w obrębie której ujawniały się negatywne skutki wydobywania kopaliny przez przedsiębiorstwo górnicze.⁵ Skutki te sięgały bowiem znacznie dalej aniżeli granice przestrzeni, w której prowadzone było wydobywanie kopaliny.

3. Przez teren górniczy – zgodnie z definicją ustawową – należało rozumieć ogół nieruchomości i ich części składowych objętych granicami jednego lub kil-

1 Uniwersytet Śląski w Katowicach.

2 Dz.U. Nr 35, poz. 151.

3 Tekst pierwotny Dz.U. Nr 29, poz. 113; ostatni tekst jedn. Dz.U. z 1978 r. Nr 4, poz. 12 ze zm; dalej powoływane jako prg. 1953.

4 W tekście jednolitym ogłoszonym w dniu 3 marca 1978 r. (por. przypis poprzedni) dział ten nosił nr V i obejmował przepisy art. 49–52. Do numeracji wynikającej z tego tekstu nawiązywać będą dalsze rozważania dotyczące Prawa górniczego z 1953 r.

5 Por. w szczególności A. Agopszowicz, Obowiązek zapobieżenia szkodzie, „Palestra” 1976, nr 6, s. 16 i n.; *idem*, Zarys systemu prawnego górnictwa, Warszawa 1974, s. 90, A. Lipiński, Planowanie przestrzenne a górnictwo (zagadnienia wybrane), Prace naukowe Uniwersytetu Śląskiego 1971, Prace Prawnicze II, s. 115 i n.; *idem*, Z problematyki prawnej zagospodarowania terenów górniczych, „Studia Prawnicze” 1973, nr 35, s. 207 i n.; M. Kulesza, Problemy ochrony terenów górniczych (w perspektywie nowelizacji prawa górniczego), „Państwo i Prawo” 1974, nr 2, s. 86 i n.

ku obszarów górniczych i zasięgiem wpływów na powierzchnię eksploatacji górniczej złóż w tych obszarach (art. 49 prg. 1953). Definicja ta nawiązywała do instytucji obszaru górniczego będącego – w świetle art. 20 ust. 1 prg. 1953 – przestrzenią, w granicach której przedsiębiorstwo górnicze⁶ uprawnione było do wydobywania oznaczonej kopaliny ze złoża. Przestrzeń ta mogła być chroniona jedynie fragmentarycznie poprzez instytucję filara ochronnego, będącego częścią tego obszaru. W filarze takim, dla zabezpieczenia obiektów przed szkodami powstałymi wskutek robót górniczych, prowadzenie tych robót mogło być prowadzone pod szczególnymi warunkami zapewniającymi w dostateczny sposób ochronę przed tymi szkodami. Szczegóły w tym zakresie regulowało rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 kwietnia 1963 r. w sprawie górniczych filarów ochronnych.⁷

4. Tereny górnicze podlegały ochronie stosownie do przepisów prawa górniczego oraz przepisów szczególnych regulujących ochronę środowiska i ochronę obiektów specjalnych. Ochrona ta obejmowała w szczególności nieruchomości, budynki lub inne części składowe nieruchomości wraz z przynależnościami, a także urządzenia służące do doprowadzania lub odprowadzania wody, gazu, prądu elektrycznego, linie kolejowe oraz inne podobne urządzenia połączone z nieruchomością

Ochrona terenów górniczych polegać miała na:

- 1) zapobieganiu powstawaniu szkód w środowisku, w obiektach i urządzeniach położonych na tych terenach przez stosowanie w terminie technicznie możliwym i gospodarczo uzasadnionym odpowiedniej profilaktyki,
- 2) naprawianiu szkód górniczych,⁸
- 3) rekultywacji terenów górniczych.

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 2 czerwca 1978 r. w sprawie szczegółowych zasad ochrony terenów górniczych⁹ precyzowało, że zasady te stosuje się we wszystkich fazach działalności inwestycyjnej i eksploatacyjnej przedsiębiorstwa górniczego.

5. Obowiązek ochrony terenu górniczego obciążał przedsiębiorstwo górnicze, prowadzące eksploatację złoża kopaliny w granicach obszaru górniczego położonego na tym terenie. Było ono zobowiązane sporządzić program ochrony terenów

6 Przepis art. 10 prg. 1953 stanowił, że przedsiębiorstwem górniczym w rozumieniu prawa górniczego jest przedsiębiorstwo lub inna instytucja, która wydobywa kopaliny. Obszar górniczy był natomiast instrumentem, za pomocą którego wyznaczany był przestrzenny zakres uprawnień przedsiębiorstwa górniczego.

7 Dz.U. Nr 18, poz. 98.

8 W świetle art. 53 ust. 1 prg. 1953 r. szkodą górniczą była szkoda powstała wskutek robót górniczych w nieruchomości, budynku lub innej części składowej nieruchomości, a także w urządzeniach służących do doprowadzania lub odprowadzania wody, gazu, prądu elektrycznego oraz w liniach kolejowych i w innych podobnych urządzeniach połączonych z nieruchomością, bez względu na to, czy szkodę można było przewidzieć oraz czy ktokolwiek ponosił winę za uszkodzenia.

9 Dz.U. Nr 15, poz. 64.

górnicych, który podlegał uzgodnieniu z właściwym terenowym organem administracji państwowej stopnia wojewódzkiego i z właściwym okręgowym urzędem górniczym. Szczegóły w tym zakresie określało zarządzenie Prezesa Wyższego Urzędu Górniczego z dnia 3 maja 1978 r. w sprawie zasad sporządzania i trybu zatwierdzania oraz zmian programu ochrony terenów górniczych.¹⁰ Działalność gospodarcza, w szczególności inwestycyjna, podejmowana na terenach górniczych nie mogła naruszać ustaleń przyjętych w programie ochrony tych terenów ani ograniczać realizacji zadań z zakresu ochrony tych terenów. W świetle tej regulacji nie ulegało zatem wątpliwości, że w granicach terenu górniczego zdecydowany prymat przyznano działalności wykonywanej przez przedsiębiorstwo górnicze.

6. Charakter prawny terenu górniczego, obowiązujący w jego granicach reżim prawny, zwłaszcza zaś relacja programu ochrony tego terenu do miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego rysowały się wyjątkowo niejasno, gdyż Prawo górnicze z 1953 r. nie zawierało żadnych wyraźnych rozwiązań w tej materii.¹¹ W literaturze próbowano wszak bronić poglądu, że „w przypadku kolizji pomiędzy postanowieniami programu ochrony terenu górniczego a ustaleniami planu zagospodarowania przestrzennego, bezwzględny priorytet należy przyznać temu ostatniemu”.¹² Była to jednak wyłącznie wskazanie na możliwości interpretacyjne wynikające z wykładni systemowej, gdyż – jak wspominałem wyżej – ustawodawca nie zajął w tej kwestii w istocie żadnego stanowiska.

7. Prawo górnicze z 1953 r. zostało uchylone przez ustawę z dnia 4 lutego 1994 r. Prawo geologiczne i górnicze,¹³ która w zdecydowanie inny od dotychczasowego sposób ujęła problematykę planowania przestrzennego na terenach górniczych, po raz pierwszy normując wprost to zagadnienie.

Unormowanie dotyczące tej problematyki zawarte zostało w art. 53 pr.g.g. 1994. I tak z ustępu 1 tego przepisu wynikało, że dla terenu górniczego¹⁴ sporządza się miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego w trybie określonym odrębnymi przepisami, jeżeli ustawa nie stanowi inaczej. Brzmienie przywołanej regula-

10 M.P. Nr 17, poz. 60 ze zm.

11 Por. R. Mikosz, Niektóre instrumenty ochrony środowiska przed oddziaływaniem górnictwa, „Problemy Prawne Górnictwa” 1987, t. 11, s. 78.

12 Por. R. Mikosz, W. Pańko, Funkcja programu ochrony terenów górniczych w zakresie planowania przestrzennego, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 1978, nr 10, s. 295.

13 Dz.U. Nr 27, poz. 96 ze zm. Ostatni tekst jedn. Dz.U. z 2005 r. Nr 228, poz. 1947 ze zm.; dalej powoływane jako pr.g.g.1994.

14 W pr.g.g. 1994 odmiennie, w stosunku do poprzednio obowiązującego stanu prawnego zdefiniowano też teren górniczy. Zgodnie bowiem z art. 6 pkt 9 tej ustawy była nim przestrzeń objęta przewidywanymi szkodliwymi wpływami robót górniczych zakładu górniczego. Prawo geologiczne i górnicze definiowało również roboty górnicze oraz zakład górniczy. W myśl art. 6 pkt 11 pr.g.g. 1994 robotami górniczymi było wykonywanie, zabezpieczanie lub likwidowanie wyrobisk górniczych w związku z działalnością regulowaną ustawą. Przez zakład górniczy należało natomiast, zgodnie z art. 6 pkt 7 pr.g.g. 1994, rozumieć wyodrębniony technicznie i organizacyjnie zespół środków służących bezpośrednio do wydobywania kopaliny ze złoża, w tym wyrobiska górnicze, obiekty budowlane oraz technologicznie związane z nimi obiekty i urządzenia przerobcze.

cji nie pozostawiało zatem wątpliwości co do tego, że istniał – jako zasada – prawny obowiązek sporządzania takiego planu. Wyjątkiem od tej zasady była sytuacja, kiedy to przewidywane szkodliwe wpływy na środowisko miały być nieznaczne. Wtedy bowiem rada gminy mogła podjąć uchwałę o odstąpieniu od sporządzenia planu.

Zasadniczą funkcją planu zagospodarowania przestrzennego terenu górniczego¹⁵ było skoordynowanie różnych rodzajów działalności prowadzonej w tej samej przestrzeni, na co wyraźnie wskazywała treść art. 53 ust. 2 pr.g.g. 1994. Przepis ten wprost stanowił bowiem, że wspomniany plan powinien zapewniać integrację wszelkich działań podejmowanych w granicach terenu górniczego w celu wykonania uprawnień określonych w koncesji, zapewnienie bezpieczeństwa powszechnego oraz ochrony środowiska, w tym obiektów budowlanych. Przejawem tej funkcji była też regulacja zawarta w art. 53 ust. 3 pr.g.g. 1994, z którego wynikało, że plan zagospodarowania przestrzennego terenu górniczego mógł w szczególności określić obiekty lub obszary, dla których wyznacza się filar ochronny, w granicach którego, ze względu na ochronę oznaczonych dóbr, wydobywanie kopalin nie mogło być prowadzone albo mogło być dozwolone tylko w sposób zapewniający ochronę tych dóbr.

8. Nie ulega wątpliwości, że koncepcja, jaka zrealizowana została we wskazanym wyżej art. 53 pr.g.g. 1994, nawiązywała do instytucji planu obszaru funkcjonalnego uregulowanej w ustawie z dnia 12 lipca 1984 r. o planowaniu przestrzennym¹⁶ obowiązującej w czasie przygotowywania projektu Prawa geologicznego i górniczego. Materii tej dotyczył w szczególności art. 7 ust. 2 tej ustawy stanowiący, że dla obszarów wyodrębniających się ze względu na spełnianie szczególnych funkcji gospodarczych, społecznych, kulturalnych lub przyrodniczo–środowiskowych sporządza się odrębne plany zagospodarowania przestrzennego – plany obszarów funkcjonalnych.¹⁷ Plany te zostały jednak rychło wyeliminowane z obrotu prawnego, gdyż już w ustawie z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym¹⁸ uchylają-

15 Teren górniczy ustanawiany był w decyzji koncesyjnej. Zgodnie bowiem z art. 25 ust. 1 pr.g.g. 1994 w koncesji na wydobywanie kopalin, poza wymaganiami przewidzianymi w art. 22 tego prawa, należało m.in. wyznaczyć granice obszaru i terenu górniczego. Następowo to w uzgodnieniu z Prezesem Wyższego Urzędu Górniczego (art. 25 ust. 2 pr.g.g. 1994). Wspomniane przepisy znajdowały odpowiednie zastosowanie do koncesji na działalność, o której mowa była w art. 15 ust. 1 pkt 3 pr.g.g. 1994 (bezzbiornikowego magazynowania substancji lub składowania odpadów).

16 Dz.U. Nr 35, poz. 185 ze zm.

17 Był to wyjątek od powszechnej trójszczeblowej struktury planów zagospodarowania przestrzennego. Zgodnie bowiem z art. 7 ust. 1 ustawy 12 lipca 1984 r. plany zagospodarowania przestrzennego sporządzane były dla obszaru kraju – jako plan zagospodarowania przestrzennego kraju, regionu – obejmującego województwo, część województwa albo wykraczającego poza obszar jednego województwa – jako regionalne plany zagospodarowania przestrzennego oraz miasta, gminy (miasta i gminy), ich części lub zespołów tych jednostek podziału terytorialnego – jako miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego. Na marginesie odnotować przy tym wypada, że zgodnie z art. 7 ust. 4 omawianej ustawy plany obszarów funkcjonalnych, w zależności od ich zasięgu terytorialnego, sporządzane były na zasadach i w trybie przewidzianych dla danego rodzaju planów wymienionych w art. 7 ust. 1.

18 Dz.U. Nr 89, poz. 415 ze zm., ostatni tekst jedn. Dz.U. z 1999 r. Nr 15, poz. 139 ze zm.

cej ustawę z 12 lipca 1984 r. z dniem 1 stycznia 1995 r. brak było regulacji ich dotyczącej.

9. Podkreślić trzeba raz jeszcze, co w kontekście istoty analizowanego problemu wydaje się najbardziej istotne, że sporządzanie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenu górniczego było pod rządem art. 53 pr.g.g. 1994 co do zasady obligatoryjne. Zachodziła bowiem sytuacja uregulowana najpierw w art. 13 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym, następnie zaś w art. 14 ust. 7 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym,¹⁹ którą uchylono wcześniej obowiązujący akt. Z pierwszego z tych przepisów wynikało bowiem, a z drugiego wynika nadal, że miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego sporządza się obowiązkowo, jeżeli przepisy szczególnie tak stanowią. Konstatacja ta nie budziła żadnych wątpliwości w orzecznictwie, w którym podkreślono m.in., że „analiza treści art. 53 prawa geologicznego i górniczego z 1994 r. w jego całokształcie, w tym w powiązaniu z art. 14 ust. 7 ustawy z 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, pozwala stwierdzić, że radę gminy obciąża powinność wszczęcia procedury planistycznej w odniesieniu do terenu górniczego niezwłocznie po utworzeniu takiego terenu, tj. bezpośrednio po dacie ostateczności decyzji koncesyjnej. Odstąpienie od tej powinności jest wyjątkiem nie podlegającym wykładni rozszerzającej (*exceptiones non sunt extendendae*)”.²⁰ Akcentowano także, iż „odstąpienie od obowiązku sporządzenia planu miejscowego dla terenu górniczego ma charakter wyjątku od generalnej zasady, nie może zatem być interpretowane w sposób rozszerzający i musi wynikać z jednoznacznych ustaleń, potwierdzających w sposób niewątpliwy takie, «nieznaczne» jedynie, wpływy na środowisko”, a „ocena stopnia szkodliwości wpływu na środowisko powinna być zgodna z zasadami i trybem uchwalania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, określonych w przepisach u.p.z.p.”²¹

10. Reguły dotyczące planowania przestrzennego na terenach górniczych uległy istotnej przebudowie z chwilą wejścia w życie ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. Prawo geologiczne i górnicze,²² zastępującej poprzednio obowiązującą ustawę o tym samym tytule, co nastąpiło z dniem 1 stycznia 2012 r. Materii tej dotyczą obecnie przepisy art. 104 ust. 2–6 pr.g.g.

I tak stosownie do art. 104 ust. 2 pr.g.g., jeżeli w wyniku zamierzonej działalności określonej w koncesji przewiduje się istotne skutki dla środowiska, dla terenu górniczego bądź jego fragmentu można sporządzić miejscowy plan zagospodaro-

19 Tekst jedn. Dz.U. z 2012 r., poz. 647.

20 Por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z dnia 2 grudnia 2008 r., sygn. akt II SA/Bk 577/08, Lex nr 496203.

21 Por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 7 września 2010 r. II OSK 1261/10, Lex nr 746434.

22 Dz.U. Nr 163, poz. 981, dalej powoływana jako pr.g.g.

wania przestrzennego, na podstawie przepisów o zagospodarowaniu przestrzennym. W myśl z kolei art. 104 ust. 3 pr.g.g. przewidywane dla środowiska skutki działalności określonej w koncesji określa się w opracowaniu ekofizjograficznym sporządzanym na potrzeby studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, a także na podstawie projektu zagospodarowania złoża.

11. Na funkcję miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenu górniczego wskazuje art. 104 ust. 4 pr.g.g., który stanowi, że plan ten, niezależnie od wymagań określonych odrębnymi przepisami, powinien zapewniać integrację wszelkich działań podejmowanych w granicach terenu górniczego w celu: wykonania działalności określonej w koncesji, zapewnienia bezpieczeństwa powszechnego oraz ochrony środowiska, w tym obiektów budowlanych. W szczególności plan ten może określić: obiekty lub obszary, dla których wyznacza się filar ochronny, w granicach którego ruch zakładu górniczego może być zabroniony bądź może być dozwolony tylko w sposób zapewniający należyłą ochronę tych obiektów lub obszarów oraz obszary wyłączone z zabudowy bądź takie, w granicach których zabudowa jest dozwolona tylko po spełnieniu odpowiednich wymagań; koszt spełnienia tych wymagań ponosi przedsiębiorca (art. 104 ust. 5 pr.g.g.).²³

Na marginesie odnotować przy tym wypada, że wskazane wyżej rozwiązania normatywne są fragmentem większej całości. Oprócz tej regulacji w ustawie zamieszczony został bowiem w szczególności art. 95 ust. 1 pr.g.g., stanowiący, że udokumentowane złoża kopalin oraz udokumentowane wody podziemne, w granicach projektowanych stref ochronnych ujęć oraz obszarów ochronnych zbiorników wód podziemnych²⁴ w celu ich ochrony ujawnia się w studiach uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin, miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego oraz planach zagospodarowania przestrzennego województwa, nadto zaś art. 104 ust. 1 pr.g.g. nakazujący uwzględniać obszary górnicze²⁵ i tereny górnicze zarówno w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy jak i w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Zagadnienia te trzeba jednak pozostawić na uboczu.

23 Gwoli pełnego obrazu zagadnienia zwrócić też trzeba uwagę, że zgodnie z art. 104 ust. 6 pr.g.g. koszty sporządzenia projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenu górniczego ponosi przedsiębiorca, czyli ten kto posiada koncesję na działalność regulowaną ustawą (art. 6 ust. 1 pkt 9 pr.g.g.).

24 Zgodnie z art. 51 ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne (tekst jedn. Dz.U. z 2012 r. poz. 145) strefy ochronne ujęć wody oraz obszary ochronne zbiorników wód śródlądowych mogą być ustanawiane w celu zapewnienia odpowiedniej jakości wody ujmowanej do zaopatrzenia ludności w wodę przeznaczoną do spożycia oraz zaopatrzenia zakładów wymagających wody wysokiej jakości, a także ze względu na ochronę zasobów wodnych.

25 Stosownie do art. 6 ust. 1 pkt 5 pr.g.g., obszarem górniczym jest przestrzeń, w granicach której przedsiębiorca jest uprawniony do wydobywania kopaliny, podziemnego bezzbiornikowego magazynowania substancji, podziemnego składowania odpadów oraz prowadzenia robót górniczych niezbędnych do wykonywania koncesji;

12. Regulacja zawarta w art. 104 ust. 2 pr.g.g. znacząco odbiega od tej, która zamieszczona była w art. 53 ust. 1 pr.g.g. 1994. Zasadnicza różnica dotyczy powinności sporządzenia takiego planu. O ile bowiem z art. 53 pr.g.g. 1994 wynikało ponad wszelką wątpliwość, że istnieje prawny obowiązek sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenu górniczego (o czym była mowa wyżej), o tyle treść art. 104 ust. 2 pr.g.g. skłania do wniosku przeciwnego. Posłużono się w nim wszak zwrotem „można sporządzić”, którego nie sposób rozumieć inaczej jak tylko oznaczenie możliwości, a nie obowiązku.

Ten stan rzeczy oznacza, że regulacja zawarta w art. 104 ust. 2 pr.g.g. w jej aktualnie obowiązującym kształcie jest nie tylko zbędna, ale może dodatkowo rodzić niepotrzebne komplikacje w warstwie interpretacyjnej, o czym niżej. W świetle ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym jest bowiem poza sporem, że jeśli nie istnieje obowiązek sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wynikający z przepisu szczególnego – wówczas o tym, czy przystąpić do jego sporządzenia, rozstrzyga – co do zasady – rada gminy, podejmując uchwałę w tej materii, co jest wyrazem tzw. autonomii planistycznej gminy. Podkreśla się to zarówno w literaturze, stwierdzając, że „planowanie miejscowe jest fakultatywne, gdyż ustawodawca nie statuuje czynności uchwalenia planu miejscowego jako obowiązkowego zadania własnego samorządu, tak jak uchwalenie studium”,²⁶ jak i w orzecznictwie. W szczególności w postanowieniu z dnia 11 lipca 2012 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi wyraził pogląd, iż „zasadą w planowaniu przestrzennym jest, że inicjatywa podjęcia przez radę gminy uchwały o przystąpieniu do sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego należy do rady lub wójta (burmistrza, prezydenta miasta), natomiast wyjątki w postaci sporządzenia planu obowiązkowego wynikają z innych ustaw. Uchwalenie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego nie jest zatem obowiązkowe, poza przypadkami, kiedy wymagają tego przepisy odrębne”.²⁷ Skoro więc możliwość sporządzenia planu wynika z zasad ogólnych uregulowanych w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, to niejako „ponawianie” tego rozwiązania w kolejnych aktach prawnych pozbawione jest uzasadnienia.

13. Wspomniane wyżej komplikacje wynikające z treści regulacji zawartej w art. 104 ust. 2 pr.g.g. w szczególności zamykają się w pytaniu o to, czy sporządzenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenu górniczego możliwe jest jedynie [podkr. RM] wtedy, jeżeli w wyniku zamierzonej działalno-

26 Por. Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz, red. Z. Niewiadomski, Warszawa 2011, s. 143.
27 Sygn. akt II SAB/Łd 75/12, LEX nr 1170775. Bodaj jeszcze bardziej jednoznacznie pogląd ten wypowiedziany został w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 2 września 2008 r. sygn. akt II SA/Łd 476/08 (Lex nr 429447), w którym Sąd stwierdził, że obowiązek sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego może wynikać wyłącznie z przepisów szczególnych, które w sposób jednoznaczny, a więc niebudzący żadnych wątpliwości nakazują uchwalić plan miejscowy.

ści określonej w koncesji przewiduje się istotne skutki dla środowiska. Wydaje się, że odpowiedź na tak sformułowane pytanie powinna być zdecydowanie przecząca. Nie sposób bowiem uznać, że autonomia planistyczna gminy miałyby w tym zakresie ulec ograniczeniu, którego ramy byłyby zresztą wyznaczane za pomocą nader nieostrego zwrotu o „istotnych skutkach dla środowiska”. Wydaje się być poza sporem, że prowadzenie działalności wymagającej ustanowienia obszaru i terenu górniczego co do zasady zawsze rodzić będzie „istotne” skutki dla środowiska. Skądinąd zaś ze zwrotu użytego w art. 104 ust. 2 pr.g.g. nie wynika, iż miałyby to być wyłącznie skutki negatywne.

14. Pewne wątpliwości budzi również unormowanie zawarte w przywołanym już wyżej art. 104 ust. 3 pr.g.g. stanowiącym, że przewidywane dla środowiska skutki działalności określonej w koncesji określa się w opracowaniu ekofizjograficznym sporządzanym na potrzeby studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, a także na podstawie projektu zagospodarowania złoża.

Najpierw więc odnotować trzeba, że stosownie do treści art. 72 ust. 5 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska²⁸ przez opracowanie ekofizjograficzne rozumie się dokumentację sporządzaną na potrzeby studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego oraz planu zagospodarowania przestrzennego województwa, charakteryzującą poszczególne elementy przyrodnicze na obszarze objętym studium lub planem i ich wzajemne powiązania. Szczegóły w tym zakresie uregulowane zostały w rozporządzeniu Ministra Środowiska z dnia 9 września 2002 r. w sprawie opracowań ekofizjograficznych,²⁹ które zresztą nie jest dostatecznie zsynchronizowane z przepisami ustawy, znowelizowanymi już po wejściu w życie rozporządzenia.³⁰

W kontekście regulacji zawartej w art. 104 ust. 3 pr.g.g. rozróżnić trzeba, jak się wydaje, dwie sytuacje. Nie ulega bowiem wątpliwości, że wskazane w nim opracowanie ekofizjograficzne należy sporządzić zarówno na potrzeby studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, jak i na potrzeby miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenu górniczego. O ile jednak pierwszy z tych aktów ma charakter obligatoryjny, o tyle drugi – co wynikało już z wcześniejszych uwag – nie. Tymczasem wskazany wyżej akt wykonawczy doty-

28 Tekst jedn. Dz.U. z 2008 r. Nr 25, poz. 150 ze zm.

29 Dz.U. Nr 155, poz. 1298.

30 O ile bowiem w treści art. 72 ust. 5 p.o.ś. mowa o dokumentacji sporządzanej na potrzeby studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, o tyle przepisy rozporządzenia stanowią wyłącznie o opracowaniach ekofizjograficznych sporządzanych przed podjęciem albo w trakcie prac nad projektem miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego oraz projektem planu zagospodarowania przestrzennego województwa. Problem ten trzeba jednak pozostawić na uboczu. Szerzej na ten temat por. I. Derucka, Rola opracowań ekofizjograficznych w praktyce planistycznej, „Administracja. Teoria–Dydaktyka–Praktyka” 2010, nr 1, s. 112 i n.

czy wyłącznie drugiej z wyróżnionych sytuacji. Zgodnie bowiem z jego § 2 rozróżnia się w nim opracowania podstawowe – sporządzane na potrzeby projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego lub kilku projektów miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego dla obszaru gminy lub jej części albo zespołu gmin lub jego części, a także na potrzeby projektu planu zagospodarowania przestrzennego województwa dla obszaru województwa; nadto zaś opracowania problemowe – wykonywane w przypadku konieczności bardziej szczegółowego rozpoznania cech wybranych elementów przyrodniczych lub określenia wielkości i zasięgów konkretnych zagrożeń środowiska i zdrowia ludzi. Na marginesie odnotować przy tym wypada, że stosownie do treści § 4 rozporządzenia, opracowania wykonywane są na podstawie kompleksowych badań i pomiarów terenowych oraz analizy danych i dokumentów, wśród których wymienione zostały w szczególności dokumentacje geologiczne złóż kopalin.

Całość przytoczonej regulacji prawnej prowadzi zatem do wniosku, że opracowanie ekofizjograficzne jest co prawda istotnym dokumentem, za pomocą którego określić można przewidywane dla środowiska skutki działalności określonej w koncesji, jednak może ono być sporządzone jedynie o tyle, o ile podjęte zostaną prace nad sporządzeniem miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Ponownie powraca zatem problem braku obowiązku sporządzenia takiego planu.

15. Dalsze wątpliwości w omawianym zakresie wynikają z nawiązania w art. 104 ust. 3 pr.g.g. do instytucji projektu zagospodarowania złoża. Z art. 26 ust. 3 pr.g.g. wynika, że projekt ten to dokument określający wymagania w zakresie racjonalnej gospodarki złożem kopaliny, w szczególności przez kompleksowe i racjonalne wykorzystanie kopaliny głównej i kopaliny towarzyszących oraz technologii eksploatacji zapewniającej ograniczenie ujemnych wpływów na środowisko, który należy – co do zasady – dołączyć do wniosku o udzielenie koncesji na wydobywanie kopaliny ze złóż. Rozwinięcie tej regulacji znajduje się w rozporządzeniu Ministra Środowiska z dnia 24 kwietnia 2012 r. w sprawie szczegółowych wymagań dotyczących projektów zagospodarowania złóż.³¹

Źródła wątpliwości są w tym zakresie co najmniej dwojakiego rodzaju. Najpierw bowiem odnotować trzeba, że projekt zagospodarowania złoża jest dokumentem, który ma obowiązek dołączyć do wniosku inicjującego postępowanie koncesyjne jedynie podmiot ubiegający się o koncesję na wydobywanie kopaliny (art. 26 ust. 3 pr.g.g.). Tymczasem zaś teren górniczy ustanawiany jest także w decyzji koncesyjnej³² dotyczącej niektórych innych rodzajów działalności normowanej Prawem

31 Dz.U. z 2012 r., poz. 511.

32 Rozwiązanie to jest co do zasady identyczne jak to, które przyjęte zostało pod rządem Prawa geologicznego i górniczego z 1994 r. (por. przypis 14), gdyż wyznaczenie granic zarówno obszaru, jak i terenu górniczego następuje w decyzji koncesyjnej art. 32 ust. 1 pr.g.g.

geologicznym i górnictwem. Zgodnie wszak z definicją zawartą w art. 6 ust. 1 pkt 15 pr.g.g. terenem tym jest przestrzeń objęta przewidywanymi szkodliwymi wpływami robót górniczych zakładu górnictwa. Zakładem górnictwem jest natomiast, w myśl art. 6 ust. 1 pkt 18 pr.g.g., wyodrębniony technicznie i organizacyjnie zespół środków służących bezpośrednio do wykonywania działalności regulowanej ustawą w zakresie wydobywania kopalin ze złóż, a w podziemnych zakładach górniczych wydobywających węgiel kamienny wraz z pozostającym w związku technologicznym z wydobyciem kopaliny przygotowaniem wydobytej kopaliny do sprzedaży, podziemnego bezzbiornikowego magazynowania substancji albo podziemnego składowania odpadów, w tym wyrobiska górnicze, obiekty budowlane, urządzenia oraz instalacje. Oznacza to więc, że gdy chodzi o podziemne bezzbiornikowe magazynowanie substancji albo podziemne składowanie odpadów, nie powstaje dokument w postaci projektu zagospodarowania złoża.

Druga z kwestii wątpliwych wiążących się z projektem zagospodarowania złoża, którą ze względu na ograniczone ramy opracowania można jedynie zasygnalizować, wynika z faktu, że o ile nie ulega wątpliwości – o czym była mowa wyżej – że na podmiocie ubiegającym się o koncesję na wydobywanie kopalin ciąży obowiązek dołączenia tego projektu do wniosku koncesyjnego, o tyle trudno dostrzec wyraźną podstawę prawną, na której podmiot ten byłby zobowiązany do udostępnienia tego dokumentu organom sporządzającym miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego terenu górnictwa.

16. Generalną ocenę aktualnie obowiązującej regulacji prawnej zamknąć można – w moim przekonaniu – w kilku spostrzeżeniach.

I tak, nie są dostatecznie przekonujące motywy, dla których w regulacji tej odstąpiono od poprzednio obowiązującego rozwiązania, przyjmującego – co do zasady – obowiązek sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenu górnictwa.

W szczególności informacji w tym zakresie nie dostarcza uzasadnienie projektu ustawy Prawo geologiczne i górnictwo, w którym – w interesującym nas zakresie – podniesiono jedynie, że „w projekcie rezygnuje się z obowiązkowego sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenu górnictwa”, a „organy gminy będą mogły podjąć uchwałę o sporządzeniu takiego planu (dla całego terenu górnictwa lub jego fragmentu), jeżeli w wyniku zamierzonej działalności określonej w koncesji będą przewidziane istotne skutki dla środowiska”, nadto zaś, że „powierzenie decydującej roli w tym zakresie organom gminy (jako gospodarzom terenu) powinno pozwolić na rozstrzygnięcie konfliktów pomiędzy przeznaczeniem

czeniu (sposobem wykorzystania) nieruchomości objętych wpływami górnictwa a innymi rodzajami korzystania ze środowiska (np. w zakresie zabudowy)”³³

17. W mojej ocenie jest poza sporem, że brak obowiązku sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenu górniczego stanowi poważny mankament aktualnie obowiązującej regulacji prawnej. Nie ulega wątpliwości, że wykonywanie działalności regulowanej Prawem geologicznym i górnictwem ma miejsce w przestrzeni, w której bytują oraz gospodarują inne podmioty. Niezbędna jest zatem integracja wszystkich rodzajów działalności prowadzonej w tej przestrzeni. Ustawodawca dostrzegł zresztą tę potrzebę, w dalszym ciągu zasadnie utrzymując rozwiązania jednoznacznie wskazujące na funkcję integracyjną miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenu górniczego. Jasno wynika to bowiem z przywołanych już wyżej art. 104 ust. 4 i 5 pr.g.g. W szczególności w pierwszym z tych przepisów wprost użyte zostało słowo „integracja”.

Walor obowiązującej regulacji osłabia jednak, a w istocie przekreśla, co raz jeszcze trzeba podkreślić, fakultatywność omawianego rozwiązania. W świetle treści art. 104 ust. 2 jest wszak oczywiste, że miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest obecnie jedynie potencjalnym instrumentem prawnym, który wspomnianą integrację może zapewnić. Nastąpić to może bowiem tylko o tyle, o ile zostanie on uchwalony. Nie budzi zaś wątpliwości, że tylko akt prawa miejscowego, jakim jest wspomniany plan,³⁴ może nałożyć na inne podmioty gospodarujące w granicach terenu górniczego ograniczenia niezbędne do realizacji przez przedsiębiorcę jego uprawnień, które zostały skonkretyzowane w koncesji.³⁵ Bodaj najlepiej ilustruje ten stan rzeczy regulacja zawarta w art. 104 ust. 5 pkt 2 pr.g.g. Jeśli bowiem w przestrzeni zamkniętej granicami terenu górniczego miałyby zostać wyznaczone obszary wyłączone z zabudowy bądź takie, w granicach których zabudowa jest dozwolona tylko po spełnieniu odpowiednich wymagań, to nastąpić to może wyłącznie poprzez miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, za pomocą którego następuje przecież ustalenie przeznaczenia terenu, rozmieszczenie inwestycji celu publicznego oraz określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu.³⁶

33 Por. punkt 6.3. uzasadnienia Projektu ustawy Prawo geologiczne i górnictwo (druk sejmowy nr 1696 z dnia 17 grudnia 2008 r.)

34 Por. art. 14 ust. 8 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (por. przypis 18).

35 Na marginesie odnotować przy tym wypada, że koncesja jest tylko jednym z aktów, za pomocą których następuje konkretyzacja uprawnień przedsiębiorcy. Dalsze dookreślenie tych uprawnień powinno następować m.in. poprzez plan zagospodarowania przestrzennego terenu górniczego, co dotyczy także „ograniczenia” przedsiębiorcy poprzez wyznaczenie filara ochronnego, o którym mowa w art. 104 ust. 5 pkt 1 pr.g.g. Dalsza „szczegółowa” konkretyzacja uprawnień przedsiębiorcy następuje poprzez plan ruchu zakładu górniczego (por. art. 108 i nast. pr.g.g. oraz rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 16 lutego 2012 r. w sprawie planów ruchu zakładów górniczych, Dz.U. z 2012 r. poz. 372), co jednak pozostawić trzeba na uboczu.

36 Co jasno wynika z art. 4 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

18. Omawiana regulacja prawna wydaje się być co najmniej niepełna także z innego powodu. Należy bowiem zdawać sobie sprawę z faktu, że w praktyce w zdecydowanej większości przypadków dla przestrzeni objętej wnioskiem o koncesję istnieje już plan zagospodarowania przestrzennego. Ustawodawca wydaje się dostrzegać ten fakt, skoro w art. 23 ust. 2 pkt 2 pr.g.g. postanowił, że wydobywanie kopalin ze złóż, podziemne bezzbiornikowe magazynowanie substancji albo podziemne składowanie odpadów wymaga uzgodnienia z wójtem (burmistrzem, prezydentem miasta) właściwym ze względu na miejsce wykonywania zamierzonej działalności, a kryterium uzgodnienia jest zgodność zamierzonej działalności z przeznaczeniem lub sposobem korzystania z nieruchomości określonym w sposób przewidziany w art. 7. Ten ostatni zaś w ust. 1 wyraża w tym zakresie zasadę, że podejmowanie i wykonywanie działalności określonej ustawą jest dozwolone tylko wówczas, jeżeli nie naruszy ona przeznaczenia nieruchomości określonego w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego oraz w odrębnych przepisach.³⁷ W tym kontekście nie jest np. dostatecznie jasne to, czy fakt ustanowienia terenu górniczego decyzją koncesyjną powoduje obowiązek zmiany treści planu, a także sporządzenia nowego studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. Zagadnienie to wymaga odrębnej analizy.

19. W sumie regulację prawną zawartą w art. 104 ust. 2–6 pr.g.g. uważam za regres w stosunku do poprzednio obowiązującego art. 53 pr.g.g. 1994. Skądinąd jako wadliwe i wielce szkodliwe dla polityki przestrzennej oceniam też odejście od rozwiązań, z których w przeszłości wynikał generalny obowiązek sporządzania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Zdając sobie sprawę ze złożoności tej materii i dopuszczając, w miarę uzasadnionych potrzeb, sporządzenie planów „uproszczonych”, uważam, że w obrocie prawnym powinien jednak istnieć powszechny instrument, który miałby wiążący charakter dla kształtowania ładu przestrzennego i z którego treścią musiałyby zostać „skonfrontowane” wszelkie zamierzenia i ingerujące w tę przestrzeń.

37 Od zasady tej istnieją wyjątki unormowane w art. 7 ust. 2 pr.g.g. Z przepisu tego wynika bowiem, że w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego podejmowanie i wykonywanie działalności określonej ustawą jest dopuszczalne tylko wówczas, jeżeli nie naruszy ona sposobu wykorzystywania nieruchomości ustalonego w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz w odrębnych przepisach.

THE SPATIAL PLAN OF THE MINING AREA

Key words: spatial planning, mining area, spatial planning autonomy of municipalities.

The article is devoted to changes, which – in the sphere of spatial planning referring to the mining area – have been introduced by the Act of 9 June 2011 the Geological and Mining Law. Author presented the evolution of regulations concerning the mining area, emphasizing its protective nature, and concerning the above mentioned plans, first introduced by the Act of 4 February 1994 the Geological and Mining Law. In the latter aspect he noticed that the plan, which was then obligatory, alluded to the plans of functional area, which were regulated by the Act of 12 July 1984 of spatial planning. The plan guaranteed the integration of actions taken within the mining area. Analyzing the current legal rules author paid attention that they do not provide for the obligation of elaborating the plan. He criticized this solution and recognized it as a regress in comparison with previous one, disabling the realization of the integration function. In his opinion the new prescriptions are redundant, because the spatial plans are optional also in the light of general provisions. Besides this, the new regulation raises many further doubts, in particular it may limit so called spatial planning autonomy of municipalities, depending the possibility to draw up a plan of additional conditions.