



Marek WILAND*

Aktywny udział przedsiębiorcy górniczego przy inicjowaniu i sporządzaniu dokumentów z zakresu planowania przestrzennego

Streszczenie: Zapisy w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego, a w przypadku ich braku, zapisy w studiach uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin przesądzają, wraz z innymi aktami, o możliwości podejmowania działalności górniczej. Odpowiednia niesprzeczność z tymi dokumentacjami jest niezbędna dla realizacji różnych projektów górniczych. Dlatego poznanie ich zapisów na wczesnym etapie przygotowań takich projektów jest niezbędne. Omówiono narzędzia, jakimi należy się posługiwać przy zbieraniu informacji o uwarunkowaniach planistycznych, wskazując zarówno umocnienia prawne, jak i sposoby zaczerpnięte z praktyki. Za ich pomocą przedsiębiorca może zorientować się czy jego zamierzenie jest możliwe do przeprowadzenia w świetle obowiązujących dokumentów planistycznych, czy też konieczna byłaby ich zmiana. Przedstawiono najistotniejsze czynniki przyczyniające się do blokowania prac planistycznych i wskazano, jak działanie przedsiębiorcy może im przeciwdziałać. Omówiono sposoby uczestnictwa przedsiębiorcy w procedurach planistycznych i praktyczne sposoby ich wykorzystywania.

Słowa kluczowe: projekty górnicze, plany miejscowe, planowanie przestrzenne

Active participation of the mining investor during the initiation and preparation of spatial planning documents

Abstract: The provisions of the local spatial development plans or the provisions of the study of conditions and directions of community spatial management (if there is lack of a local plan) prejudge – with other acts – the opportunity of commencing mining activity. Consistency with those acts is necessary for variety mining project implementation. Therefore, knowledge about the regulations contained in those documents is obligatory during the early preparatory stage. The tools for the collection of information about planning conditions was overviewed in the article and pointed to the legal strengths as well as tools used in practice. Such support allows the investor to examine whether the implementation of his project is feasible based on the provisions in the local documents or whether the planning documents need to be changed. The article reveals the most important issues causing the blocking of the planning

* Mgr inż. arch., Biuro Urbanistyczne Ecoland, Wrocław; e-mail: mwiland@wp.pl

process. The investor's actions which can prevent the process blocking are presented. The article also overviews regulations of participation of the investor in the planning process and guides the practical use of the regulations.

Keywords: mining projects, local spatial development plans, spatial planning

1. Dokumenty z zakresu planowania przestrzennego i ich znaczenie dla realizacji projektów górniczych

Dokumenty z zakresu planowania przestrzennego współdecydują wraz z innymi uwarunkowaniami o możliwościach, skali i sposobach realizacji zamierzeń górniczych. Stąd warto, rozważając celowość i efektywność tego typu zamierzeń, przeanalizować zapisy obowiązujących i projektowanych dokumentów planistycznych.

Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2016 r. poz. 778 ze zm.), dalej *u.p.z.p.*, w art. 3 wskazuje kompetencje czterech szczebli organów administracji publicznej do kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej, wymieniając cztery rodzaje dokumentów planistycznych, przyjmowanych na trzech z czterech wymienionych szczebli. Takim ogólnokrajowym dokumentem jest **koncepcja przestrzennego zagospodarowania kraju**, przyjmowana przez Radę Ministrów. Z kolei samorząd województwa w swoich zadaniach ma sporządzanie i uchwalanie **planu zagospodarowania przestrzennego województwa**. Natomiast do kompetencji samorządu gminy należy sporządzanie i uchwalanie **studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy** oraz **miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego**. W tym przepisie wskazano także na kompetencje związku metropolitalnego do kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej, warunkując je od tego, czy ten związek zostanie utworzony. Do tych kompetencji, co wynika z art. 37o *u.p.z.p.*, należy sporządzanie i uchwalanie **ramowego studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego związku metropolitalnego**, które z kolei jest wiążące dla organów sporządzających studia uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin. Obecnie nie ma jeszcze takich ramowych studiów, gdyż ustawa, która wprowadziła związki metropolitalne do polskiego prawa, weszła w życie 1 stycznia 2016 r., a Rada Ministrów nie wydała dotychczas rozporządzenia o zasięgach poszczególnych obszarów metropolitalnych, co jest warunkiem tworzenia tego typu związków. Dla porządku warto jeszcze zasygnalizować, że w omawianym art. 3 *u.p.z.p.*, samorządowi powiatu, piątemu z omawianych tu szczebli, powierzono nieco inny rodzaj zadań, polegający na prowadzeniu, w granicach swojej właściwości rzeczowej, analiz i studiów z zakresu zagospodarowania przestrzennego, odnoszących się do obszaru powiatu, zagadnień jego rozwoju, a tego typu opracowania nie mają zazwyczaj charakteru regulacyjnego.

1.1. Znaczenie ponadgminnych dokumentów z zakresu planowania przestrzennego dla realizacji projektów górniczych

Jedną z wad polskiego systemu planowania przestrzennego jest dotychczasowe słabe powiązanie rozwiązań i ustaleń zamieszczanych w dokumentach tworzonych na szczeblach ponadgminnych i gminnych. Decyduje o tym szereg czynników, w tym bardzo wydłużone

cykle aktualizacji dokumentów ponadgminnych, nieefektywne narzędzia synchronizowania treści dokumentów planistycznych różnych szczebli (Wiland 2015a), czy zupełnie nieracjonalne utrzymywanie od ponad 20 lat uwarunkowań ekonomiczno-prawnych w sferze nieruchomości, skutkujących olbrzymią ilością nieracjonalnych decyzji przestrzennych, podejmowanych zarówno przez organa administracji publicznej, jak i inne podmioty (Wiland 2012). Sygnały o tego typu niekorzystnych zjawiskach można znaleźć od kilku lat w niektórych dokumentach rządowych, w tym w Koncepcji Zagospodarowania Przestrzennego Kraju 2030, przyjętej uchwałą nr 239 Rady Ministrów z dnia 13 grudnia 2011 r. (M.P. z 2012 r. poz. 252) zwanej dalej KPZK2030, czy w niedawnym materiale informacyjnym, przygotowanym przez Ministerstwo Infrastruktury i Budownictwa, na posiedzenie Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej w dniu 11 maja 2016 r. (Problemy... 2016). W sferze wiążącej się z górnictwem szczególną bolączką jest także brak narzędzi prawnych, pozwalających na skuteczną ochronę złóż kopalin o charakterze strategicznym oraz obecnych lub przyszłych warunków ich efektywnej eksploatacji, w korelacji z ochroną innych, szczególnie istotnych walorów i potrzeb kraju.

Fakt, że rozstrzygnięcie o możliwości realizacji projektu górniczego następuje na podstawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, a w przypadku jego braku, na podstawie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, istotnie ogranicza znaczenie dla górnictwa ponadgminnych dokumentów z zakresu planowania przestrzennego. Tym bardziej, że jak wcześniej wskazano, przeniesienie ustaleń z tych dokumentów na szczebel lokalny, odbywa się powoli i dosyć wybiórczo. Niekiedy warto jednak bliżej zainteresować się tymi ponadgminnymi dokumentami planistycznymi, w tym przede wszystkim szczebla wojewódzkiego. Przemawiają za tym przedstawione poniżej przesłanki.

Po pierwsze, ponadgminne dokumenty planistyczne można potraktować jako źródła informacji o uwarunkowaniach przestrzennych, występujących na większym niż gmina obszarze, którego dotyczy określone zamierzenie górnicze. Odnosi się to zarówno do elementów, które już obecnie występują, na przykład obiekty i obszary objęte różnymi formami ochrony, jak i wyznaczanych w planach zagospodarowania przestrzennego województw obszarów nowych przedsięwzięć inwestycyjnych. Co najmniej na wstępnym etapie rozważania zamierzeń górniczych, może to ułatwić identyfikację niektórych zagrożeń, ale także wskazać na czynniki, mogące sprzyjać większej efektywności tych zamierzeń. Tego typu informacje można wywieść choćby z przebiegu planowanych inwestycji komunikacyjnych, mogących branży kruszyw zapewnić zbyt surowca na potrzeby realizacji tych inwestycji, a następnie, dzięki ich zakończeniu, ułatwiać dostawy kruszyw do innych odbiorców.

Po drugie, można próbować wprowadzać do planów zagospodarowania przestrzennego województw zapisy sprzyjające realizacji zamierzeń górniczych licząc, że zostaną one uwzględnione w gminnych dokumentach planistycznych. Jest na to szansa mimo negatywnych uwarunkowań przedstawionych wyżej. Wskazuje na to m.in. odrzucenie przez Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 25 lutego 2015 r. (II OSK 1598/13) skargi Gminy Gubin na zapisy planu zagospodarowania przestrzennego województwa lubuskiego, zmuszające ją – wobec brzmienia art. 10 ust. 2 pkt 7 oraz art. 15 ust. 3 pkt 4b *u.p.z.p.* do uwzględnienia w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego inwestycji celu publicznego, polegającej na budowie kopalni odkrywkowej węgla brunatnego.

Po trzecie, choć to ma dopiero nastąpić, można liczyć, że zostaną określone złoża o znaczeniu strategicznym dla państwa wraz z określeniem przestrzennego zasięgu ich zalegania. Kierując się zatem zapisami KPZK2030 „wojewoda wspólnie z samorządem, na którego terenie znajdują się wskazane złoża” ustalą „rodzaj i czas działalności oraz rodzaj zabudowy dopuszczalnej na danym terenie. Wyniki tych ustaleń winny być wprowadzone zarówno do strategii wojewódzkich, jak i do planów zagospodarowania przestrzennego wszystkich kategorii”. Jeżeli tak to będzie realizowane, to prawdopodobnie w planie zagospodarowania przestrzennego województwa znajdą się zapisy dotyczące strategicznych złóż kopalin, implementowane do gminnych dokumentów planistycznych.

Powyższe przesłanki nie podważają jednak przedstawionej tezy, że ponadgminne dokumenty planistyczne mają niewielki wpływ na realizację zamierzeń górniczych i stąd w dalszej części będą omawiane zagadnienia dotyczące gminnych dokumentów planistycznych.

1.2. Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy

Każda gmina jest zobowiązana ustawą z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (*u.p.z.p.*), do sporządzenia dla całego swojego obszaru, z wyjątkiem obszarów morskich, studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, zwanego dalej studium. Przy czym należy stwierdzić, że służący temu zapis nie jest sformułowany kategorycznie. Z tego obowiązku wprowadzonego prawie 22 lata temu przez ustawę z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 1999 r. poz. 139 z późn. zm.), zwaną dalej *u.z.p.*, wywiązały się prawdopodobnie wszystkie, albo prawie wszystkie gminy w Polsce (Wiland 2015b). Przy czym zapis o sporządzaniu studium dla obszaru gminy nie wyklucza możliwości dokonywania fragmentarycznych zmian tego dokumentu. Zgodnie bowiem z art. 9 ust. 3a *u.p.z.p.*, „zmiana studium dla części obszaru gminy wymaga dokonania, zarówno w części tekstowej jak i graficznej studium, zmian w odniesieniu do wszystkich treści, które w wyniku wprowadzonej zmiany przestają być aktualne”. Ponadto na potrzeby wyłożenia projektu zmiany studium zgodnie z § 8 ust. 2 i 3 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 28 kwietnia 2004 r. w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy (Dz.U. Nr 118 poz. 1233), zwane dalej *r.z.p.s.* – należy przygotować ujednolicony projekt „studium z wyróżnieniem projektowanej zmiany” i w takiej też formie ta zmiana winna być uchwalana.

Prace nad studium lub jego zmianą otwiera uchwała inicjująca, która podejmowana jest przez radę gminy. Także ta rada uchwała studium. Natomiast organ wykonawczy gminy – wójt, burmistrz, prezydent miasta – sporządza studium. Z kolei procedurę sporządzania studium określają przede wszystkim art. 11 w powiązaniu z art. 9, 12, 23, 24, 25, 27 i 28 *u.p.z.p.*

O problematyce, jaką powinno zawierać studium, przesądza przede wszystkim art. 10 *u.p.z.p.* i *r.z.p.s.*, ale także niektóre inne przepisy, w tym ustawa z dnia 21 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz.U. z 2016 r. poz. 672 z późn. zm.), zwana dalej *P.o.ś.*, i ustawa z dnia 29 czerwca 2011 r. Prawo geologiczne i górnicze (Dz.U. z 2016 r. poz. 1131 z późn. zm.), zwana dalej *P.g.g.* W efekcie studium jest zazwyczaj dosyć obszernym dokumentem, składający się z części tekstowej oraz części graficznej, będących załącznikami

uchwały o jego przyjęciu. Część tekstowa zwykle liczy od kilkudziesięciu do kilkuset stron, a na część graficzną składa się najczęściej jeden lub dwa rysunki na mapie topograficznej w skali 1:10000, niekiedy w innych skalach od 1:5000 do 1:25000 (§ 5 ust. 1 *r.z.p.s.*).

Studium, które zgodnie z art. 9 ust. 1 *u.p.z.p.* sporządza się „w celu określenia polityki przestrzennej gminy, w tym lokalnych zasad zagospodarowania przestrzennego”, obejmuje przeważnie co najmniej dwa rodzaje zapisów. Pierwsze mają charakter identyfikacji uwarunkowań zagospodarowania przestrzennego, a ich minimalny zakres merytoryczny określa art. 10 ust. 1 *u.p.z.p.* Przepis ten nakazuje m.in. uwzględniać uwarunkowania wynikające z występowania: „obszarów naturalnych zagrożeń geologicznych” (pkt 10), „udokumentowanych złóż kopaliny, zasobów wód podziemnych oraz udokumentowanych kompleksów podziemnego składowania dwutlenku węgla” (pkt 11) oraz „terenów górniczych wyznaczonych na podstawie przepisów odrębnych” (pkt 12). Oczywiście, przy rozpatrywaniu zamierzenia geologicznego lub górniczego warto także przeanalizować zapisy studium dotyczące innych uwarunkowań, choćby związanych z dotychczasowym przeznaczeniem, zagospodarowaniem i uzbrojeniem terenu czy występowaniem różnych terenów i obiektów chronionych.

Drugi rodzaj zapisów studium, formułowanych na mocy art. 10 ust. 2 *u.p.z.p.*, służy określeniu kierunków zagospodarowania przestrzennego, czyli definiuje politykę przestrzenną gminy. Warto wskazać, że nieprzypadkowo już w punkcie pierwszym tego przepisu nakazano określać „kierunki zmian w strukturze przestrzennej gminy oraz w przeznaczeniu terenów oraz kierunki i wskaźniki dotyczące zagospodarowania oraz użytkowania terenów, w tym tereny przeznaczone pod zabudowę oraz tereny wyłączone spod zabudowy”. Zwykle ustalenia z tego zakresu są w studium uważane za najważniejsze. Dotyczy to także zamierzeń górniczych przewidywanych na obszarach, dla których nie obowiązuje miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego. Wówczas podejmowanie i wykonywanie działalności określonej art. 7 ust. 2 *P.g.g.*, jest dopuszczalne tylko wówczas, jeżeli nie narusza „sposobu wykorzystywania nieruchomości” ustalonego w studium (oraz w odrębnych przepisach). To z kolei konfrontowane jest przede wszystkim z kierunkami zagospodarowania i zmian przeznaczenia, określonymi w studium. Ponadto wśród innych kierunkowych ustaleń studium, silnie wiążących się z działalnością górniczą, warto wskazać delegacje do określania obszarów zdegradowanych (pkt 14a), wymagających rekultywacji (pkt 14) oraz obiektów lub obszarów, „dla których wyznacza się w złożu kopaliny filar ochronny” (pkt 12).

Pod koniec 2015 roku wszedł obowiązek sporządzania na potrzeby studium bilansu terenów przeznaczonych pod zabudowę. Odnosi się on zarówno do sytuacji, gdy sporządza się studium dla całej gminy, jak i wtedy, gdy zmianą studium obejmuje się tylko niewielki fragment, na którym ta zmiana dopuszcza nową zabudowę. W rezultacie tylko zmiany studium, które nie rozstrzygają o możliwości wprowadzania nowej zabudowy, mogą być sporządzane bez opierania się na takim bilansie. Przykładem takiej zmiany może być wprowadzenie do studium udokumentowanego złoża kopaliny, w ramach realizacji wymogu art. 95 ust. 2 *P.g.g.* Z kolei wyznaczenie w zmianie studium terenu dla lokalizacji zakładu górniczego, w zasięgu którego mają być wznoszone budynki, wymaga już na podstawie dotychczasowych interpretacji Ministerstwa Infrastruktury i Budownictwa sporządzenia bilansu terenów przeznaczonych pod zabudowę.

Jak wynika z bardzo lakonicznego w tym zakresie uzasadnienia do ustawy z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji (Dz.U. z 2015 r. poz. 1777 z późn. zm.) – która, zmieniając

u.p.z.p., wprowadziła obowiązek sporządzania bilansu terenów przeznaczonych pod zabudowę, ma on służyć ograniczeniu „niekontrolowanej suburbanizacji i skierowania strumienia inwestycji na obszary już zagospodarowane (*brown fields*)”. Przy czym taki bilans ma być oparty na odpowiedniej podstawie merytorycznej, która w części może być pozyskana z istniejących opracowań, a w pozostałym zakresie musi być wykonana na potrzeby danego studium. W efekcie prace służące przygotowaniu bilansu spowalniają wykonanie studium, zwiększają także jego pracochłonność i koszty. Postawiły także wielu przedstawiciele władz samorządowych przed dylematem, czy rzetelnie podejść do ograniczania rezerw gruntów pod różne rodzaje zabudowy – realizując przy tym niezbyt precyzyjne zapisy ustawowe, czy nagiąć prawo i utrzymywać lub nawet powiększać dotychczasowe rezerwy gruntów pod zabudowę, zgodnie z oczekiwaniami wielu wyborców. Należy zasygnalizować, że te rezerwy gruntów przewidzianych pod zabudowę są olbrzymie i w żaden sposób nie korespondują z potrzebami kraju, nawet w perspektywie wielu dziesięcioleci. Przykładowo, w Polsce wyznaczono w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego nowe tereny, na których mogłoby się osiedlić (według różnych szacunków) od 65 mln do 100 mln ludzi, a w studiach od 165 mln do 325 mln (Koziński 2012; Wiland 2012; Kowalewski i in. 2013). Rezerwy dla funkcji usługowych i przemysłowych, choć stosunkowo mniejsze, także znacząco przekraczają racjonalne potrzeby.

Studium, zgodnie z art. 9 ust. 5 *u.p.z.p.*, „nie jest aktem prawa miejscowego”, acz, na mocy przywoływanego art. 7 ust. 2 *P.g.g.*, taką funkcję pełni w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w odniesieniu do podejmowania i wykonywania działalności określonej tą ustawą. Ponadto, co również nie jest do przecenienia, zgodnie z art. 9 ust. 4, art. 15 ust. 1 oraz art. 20 ust. 1 *u.p.z.p.* – ustalenia studium wiążą organa gminy przy sporządzaniu i uchwalaniu miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego.

1.3. Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego

Celem sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, zwanego dalej planem miejscowym, jest na mocy art. 14 ust. 1 *u.p.z.p.* ustalenie „przeznaczenia terenów, w tym dla inwestycji celu publicznego, oraz określenia sposobów ich zagospodarowania i zabudowy”. Inaczej niż w przypadku studium art. 14 ust. 8 *u.p.z.p.* przesądza, że plan miejscowy jest aktem prawa miejscowego. Nie ma także, poza rzadko występującymi okolicznościami wynikającymi z przepisów odrębnych, obowiązku sporządzania planów miejscowych. W efekcie tylko około 30% powierzchni lądowej kraju objęte jest planami miejscowymi, a prawie połowa z nich została oparta na *u.z.p.* Te ostatnie są zazwyczaj mniej precyzyjne i częściej, niż oparte na obecnie obowiązującej *u.p.z.p.*, posługują się zapisami odbiegającymi od obecnie uznawanych za poprawne.

W ostatnich latach powierzchnia objęta planami miejscowymi zwiększa się w Polsce średnio o około 0,7% rocznie. Warto przy tym także zasygnalizować, że poszczególne województwa znacząco różnią się odsetkiem powierzchni objętej obowiązującymi planami miejscowymi. Najwyższy na koniec 2014 r. występował w województwach: małopolskim (66,3%), śląskim (65,8%), dolnośląskim (59,2%), lubelskim (58,1%) i opolskim (40,0%), a najniższy w województwach: podkarpackim (8,5%), lubuskim (8,3%) oraz kujawsko-pomorskim (5,4%). To duże zróżnicowanie sprawia, że w gminach można się spotkać z bardzo

odmiennymi reakcjami w odniesieniu do wniosków o sporządzenie lub zmianę gminnych dokumentów planistycznych, a szczególnie planów miejscowych (Wiland 2016).

Podobnie jak w przypadku studiów, o rozpoczęciu sporządzania planu miejscowego decyduje rada gminy, podejmując uchwałę o przystąpieniu do jego sporządzania i ona także finalnie rozstrzyga o uchwaleniu bądź odrzuceniu tego dokumentu. Również podobnie jak przy studiach zadaniem organu wykonawczego gminy jest sporządzenie projektu planu miejscowego zgodnie z procedurą określaną przede wszystkim według art. 17, w powiązaniu z art. 18, 19, 20, 23, 24, 25, 27 i 28 *u.p.z.p.*

Władze gmin mają dużą swobodę w inicjowaniu prac nad sporządzeniem planów miejscowych, w tym przy określaniu ich zasięgu, a związane z tą kwestią orzecznictwo stanowczo broni tej swobody. Dotyczy to zarówno wykonywania planów miejscowych na obszarach nieobjętych takimi aktami prawa miejscowego, jak i tych, na których nowy plan ma zmieniać plan dotychczasowy. Natomiast zmiana planu miejscowego lub planów miejscowych może być dokonywana zarówno przez uchwalenie nowego planu, jak i przez zmianę jedynie wybranych zapisów dotychczasowego planu (zazwyczaj w tekście jego uchwały). Niezależnie jednak od przyjętej formy uchwały, procedura sporządzania planu miejscowego jest taka sama.

Inaczej niż w przypadku studium; zgodnie z art. 20 ust. 1 *u.p.z.p.* „część tekstowa planu stanowi treść uchwały”, natomiast część graficzna jest jednym z załączników do niej. Rysunek planu miejscowego, według art. 16 ust. 1 *u.p.z.p.* „sporządza się w skali 1:1000, z wykorzystaniem urzędowych kopii map zasadniczych albo w przypadku ich braku map katastralnych”. W niektórych przypadkach „dopuszcza się stosowanie map w skali 1:500 lub 1:2000”. Dla szczególnych rodzajów planów miejscowych, które raczej nie będą obejmowały obszarów mających służyć górnictwu, dopuszcza się także skalę 1:5000, jak i skalę większą od 1:500 (art. 37g ust. 3 *u.p.z.p.*). Warto również dodać, że w obowiązujących planach miejscowych, sporządzonych pod rządami *u.z.p.*, czyli poprzedniej ustawy, można natrafić na rysunki wykonane w jeszcze innych skalach i na innych rodzajach map.

Merytoryczny zakres ustaleń planu miejscowego określa przede wszystkim art. 15 *u.p.z.p.* wraz z rozporządzeniem Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz.U. Nr 164 poz. 1587), a także wybrane przepisy odrębne, w tym przywołane już *P.o.ś.* i *P.g.g.* Ponadto nieco inne regulacje odnoszą się do specyficznych aktów prawa miejscowego, będących szczególną formą planu miejscowego lub pełniących rolę planów miejscowych, jak np.: miejscowy plan rewitalizacji czy miejscowy plan odbudowy obiektów budowlanych. Przy czym niewielkie jest prawdopodobieństwo natrafienia na tego typu akty prawa miejscowego, przy rozpatrywaniu zamierzeń górniczych.

Szczególne znaczenie mają regulacje w zakresie przeznaczenia nieruchomości, określane na podstawie art. 15 ust. 2 punkt 1 *u.p.z.p.* Nienaruszenie tego przeznaczenia ustalonego w planie miejscowym (i przepisach odrębnych) jest bowiem warunkiem, zgodnie z art. 7 ust. 1 *P.g.g.*, podejmowania i wykonywania działalności określonej tą ustawą. Kluczowe znaczenie tego przepisu objawia się najwyraźniej w przypadku kopalń odkrywkowych, które nie mogą być lokalizowane na terenach przeznaczonych, przykładowo pod zabudowę mieszkaniową. Natomiast w odniesieniu do zamierzeń górniczych przewidujących wydobywanie kopaliny metodą podziemną lub otworową, występowanie w zasięgu przewidzianego do eksploatacji złoża, terenów przeznaczonych w planach miejscowych dla zabudowy

mieszkaniowej, zazwyczaj nie prowadzi do blokowania takich zamierzeń. Przy tego typu przedsięwzięciach, niezbędne jest przeważnie spełnienie wymogów właściwego przeznaczenia jedynie w odniesieniu do obszaru lokalizacji naziemnej części zakładu górniczego, a nie całego obszaru górniczego lub tym bardziej terenu górniczego. Co oczywiście nie znaczy, że ustalone w planie miejscowym przeznaczenie pod zabudowę mieszkaniową nie przyczyni się do podniesienia ogólnych kosztów prowadzenia działalności górniczej, w tym na zabezpieczenie stanu środowiska i zabudowy, oraz może zwiększyć prawdopodobieństwo wystąpienia sprzeciwów społecznych, wiążących się z podejmowaniem lub prowadzeniem działalności górniczej.

Warto także zwrócić uwagę, że poza przeznaczeniem, także inne regulacje planu miejscowego mogą utrudniać bądź wręcz blokować podejmowanie i prowadzenie niektórych zamierzeń górniczych. Również i wtedy, gdy przedsiębiorca posiada już koncesję na wydobywanie kopaliny ze złoża.

2. Analiza sytuacji planistycznej

2.1. Wyszukiwanie dokumentów planistycznych i ich projektów

Przystępując do rozpatrywania możliwości realizacji zamierzenia górniczego warto jak najwcześniej sprawdzić, czy nie będzie ono kolidowało z obowiązującymi dokumentami z zakresu planowania przestrzennego, w tym przede wszystkim ze studiami i planami miejscowymi. W urzędzie gminy powinien znajdować się komplet tego typu dokumentów. Zatem w tym urzędzie, zgodnie z art. 30 ust. 1 *u.p.z.p.* „każdy ma prawo wglądu do studium lub planu miejscowego oraz otrzymania z nich wypisów i wyrysów”. Można zatem bezpłatnie zapoznać się z tymi dokumentami i jeżeli potrzeba, także sfotografować ich zapisy, zarówno tekstowe, jak i graficzne. Możliwe jest również odpłatne zamówienie wypisów i wyrysów ze studium oraz z planów miejscowych. Uzyskanie takich materiałów pomaga w dotarciu do istotnych informacji. Nie można jednak wykluczyć, że nie wszystkie ważne dla przedsiębiorcy górniczego informacje znajdują się w tych wypisach i wyrysach. Zatem niekiedy i tak stanie się niezbędne dotarcie do pełnych wersji dokumentów planistycznych.

W przypadku wielu gmin na ich stronach internetowych lub na niektórych stronach internetowych powiatów lub województw ([Andrzejczak 2016](#)), można samodzielnie dotrzeć do gminnych dokumentów planistycznych. Zwykle można je pozyskać i wydrukować. Podobnie jest z planami przestrzennego zagospodarowania województw, które można znaleźć na stronach urzędów marszałkowskich. Ponadto plany miejscowe i plany przestrzennego zagospodarowania województw publikowane są w dziennikach urzędowych województw. Oba typy tych planów są także udostępniane odpłatnie w formie licencji, przez niektóre serwisy prawne. Należy jednak zasygnalizować, że niekiedy przy ściąganiu z internetu części graficznych dokumentów planistycznych czytelność rysunków bywa niezadowolająca. Dodatkowo niektóre rysunki są tylko dostępne w arkuszach, co utrudnia ich analizowanie bez wcześniejszego scalania.

Przygotowywanie zamierzenia górniczego nierzadko trwa dosyć długo, co sprawia, że rozpoznane na początku dokumenty planistyczne mogą ulec zmianie, a jednocześnie mogą

być sporządzone nowe plany miejscowe, na terenach, na których tego typu opracowania dotychczas nie obowiązywały. Warto rozeznaczyć, czy niektóre z nich nie obejmą obszarów analizowanego zamierzenia. Wyniki analizy prowadzonych prac planistycznych mogą bowiem sygnalizować występowanie nowych potencjalnych zagrożeń bądź korzystnych możliwości, co daje szansę przedsiębiorcy na przekonanie władz gminy, by zmiany te służyły realizacji rozpatrywanego zamierzenia lub co najmniej nie wykluczały możliwości jego wprowadzenia w życie, zarówno w sensie formalno-prawnym, jak i ekonomicznym.

W celu zorientowania się, czy sporządzane są jakieś dokumenty planistyczne, najlepiej wystąpić z wnioskiem do właściwej gminy o udostępnienie informacji publicznej na ten temat. We wniosku należy określić obszar, z którym związane jest zamierzenie górnicze bezpośrednio i pośrednio oraz zwrócić się o informację o stopniach zaawansowania, w których znajdują się dotyczące tego obszaru projekty dokumentów.

Można także samodzielnie poszukiwać informacji o sporządzanych w gminie dokumentach planistycznych na jej stronie internetowej. Na mocy art. 11 pkt 10 *u.p.z.p.* gminy są zobowiązane do publikowania na swoich stronach internetowych projektów studium w trakcie wykładania tych projektów do publicznego wglądu, na okres co najmniej 21 dni. Niezależnie od tego wymogu wiele z gmin publikuje także szereg innych informacji dotyczących prac nad sporządzaniem gminnych dokumentów planistycznych. Najczęściej są wśród nich: uchwały inicjujące prace nad studium lub nad planami miejscowymi (informacja na ten temat pozwala zorientować się w obszarach objętych procedurami planistycznymi), zarządzenia organów wykonawczych gmin, rozstrzygające o sposobach rozpatrzenia wniosków i uwag składanych w ramach procedur wykonywania dokumentów planistycznych, a także prognozy oddziaływania na środowisko, opracowywane na potrzeby tych dokumentów.

Jeżeli przygotowywanie zamierzenia górniczego trwa przez kilka lat, co przy dużych projektach jest raczej regułą niż wyjątkiem, warto objąć stałym monitorowaniem prace planistyczne. Pozwoli to bowiem uniknąć przykrych niespodzianek, w momentach w których na podstawie dokumentów planistycznych będą wydawane decyzje o kluczowym znaczeniu dla tego zamierzenia. Najlepiej, by w ramach takiego monitoringu przedsiębiorca uzyskiwał, w miarę na bieżąco, informacje o inicjowaniu prac nad nowymi dokumentami planistycznymi i ich zasięgach, a przy zmianach także o ich zakładanym zakresie, o kolejnych fazach stanu poszczególnych dokumentów i ich treści (w tym w kolejnych fazach procedowania). Do wykonywania takiego monitorowania predystynowani są specjaliści znający zarówno problematykę planowania przestrzennego, jak i górnictwa. Przy czym aktualność i kompletność danych zbieranych w jego ramach częściowo będzie także zależała od relacji pomiędzy gminą a przedsiębiorcą.

2.2. Analiza dokumentów planistycznych

Zasięg przestrzenny analizy dokumentów planistycznych winien obejmować nie tylko miejsce lokalizacji rozpatrywanego przedsięwzięcia górniczego, ale także funkcjonalnie powiązane z nim otoczenie. Zatem wielkość jego powierzchni, w zależności od danego przypadku, może być bardzo zróżnicowana. Może to być kilkuhektarowy fragment jednej gminy, jak i tysiące hektarów w zasięgu większej liczby gmin. Przy czym, jeżeli elementem zamierzenia ma być m.in. uzyskanie koncesji, o której mowa w *P.g.g.*, celowe jest

zazwyczaj objęcie zasięgiem analizy co najmniej obszaru złoża, do którego ta koncesja ma się odnosić.

Analiza ustaleń obowiązujących dokumentów planistycznych pozwoli stwierdzić, czy umożliwiają one w satysfakcjonującym zakresie zrealizować rozpatrywane zamierzenie górnicze, czy też występuje potrzeba wprowadzenia zmian do tych dokumentów. Istotne jest również to, czy ewentualne zmiany są niezbędne już w początkowych fazach realizacji zamierzenia, gdyż na przykład od ich wprowadzenia uzależnione jest uzyskanie korzystnej decyzji o uwarunkowaniach środowiskowych, czy też mogą stać się niezbędne lub pożądane dopiero w dalszych fazach.

Niewątpliwie taka analiza powinna obejmować sprawdzenie, czy ustalone w planach miejscowych przeznaczenie, a w studiach sposoby wykorzystania obszaru, przewidzianego dla realizacji rozpatrywanego zamierzenia, pozwoliłyby je na nim zlokalizować. Pod kątem tej realizacji należy sprawdzić także warunki zabudowy i zagospodarowania oraz inne restrykcje, w tym ochronne, ustalone w dokumentach planistycznych, w tym przede wszystkim w planach miejscowych, w odniesieniu do obszaru przewidywanego zamierzenia. To w wielu przypadkach będzie wymagało wcześniejszego opracowania choćby wstępnego projektu naziemnej części zakładu górniczego, obejmującego lokalizację większych obiektów budowlanych, w tym budynków oraz określenie charakteryzujących je maksymalnych i minimalnych parametrów. Warto też przygotować, najlepiej z określeniem możliwych wariantów, koncepcję powiązań sieciami komunikacyjnymi i infrastrukturalnymi zakładanego zamierzenia z otoczeniem. Tę koncepcję warto skonfrontować z dokumentami planistycznymi, aby stwierdzić, czy może być ona zgodna z nimi zrealizowana, czy możliwe będzie wykonanie brakujących odcinków sieci. Ponadto pożądane jest także rozeznanie, czy w otoczeniu obszaru, na którym przewidziana jest realizacja zamierzenia górniczego, nie występują lub nie są planowane obiekty lub zespoły, dla których ta realizacja może być potraktowana jako wysoce niepożądana.

3. Uczestnictwo w procedurach planistycznych

3.1. Zalecane działania przedsiębiorcy w zakresie potrzebnych dokumentów planistycznych

Jeżeli z analizy obowiązujących dokumentów planistycznych wynika potrzeba zmiany części z nich lub sporządzenia nowych, warto rozważyć dokonanie tego w projektach dokumentów, które są aktualnie procedowane, a dotyczą obszarów, mających służyć zamierzeniu górniczemu. Kluczowe w tym zakresie może być z jednej strony przygotowanie przedsiębiorcy do precyzyjnego określenia swoich potrzeb, a z drugiej gotowość gminy do wprowadzenia rozwiązań i ustaleń dotychczas nie przewidywanych. Wpływ na podejście gminy może mieć m.in. faza prac nad poszczególnymi projektami, pilność uchwalenia tych projektów oraz atrakcyjność zamierzenia górniczego dla gminy.

W sytuacji, gdy niezbędne jest sporządzenie dokumentów planistycznych na potrzeby realizacji zamierzenia górniczego, należy wystąpić do gminy o przystąpienie do nich jak najwcześniej, gdyż procedury planistyczne trwają stosunkowo długo. Przeważnie na sporządze-

nie planu miejscowego należy zarezerwować kilkanaście miesięcy. Ale warto też uwzględnić, iż z badań statystycznych wynika, że około 30% planów miejscowych opracowywanych jest dłużej niż przez 3 lata (Śleszyński i in. 2014). Ten okres się jeszcze wydłuża, gdy plan miejscowy – lub jego zmiany – musi być poprzedzony zmianą studium (jak wcześniej wskazano, projekt planu nie może naruszać ustaleń studium). Nie znaczy to jednak, że przedsiębiorca powinien wnioskować o przystąpienie do sporządzenia dokumentu planistycznego, w momencie, w którym nie ma sprecyzowanego projektu swojego zamierzenia. To bowiem zamiast przyspieszyć może wydłużyć czas niezbędny na wprowadzenie do dokumentów planistycznych pożądaných zapisów, a dodatkowo może przysporzyć niepotrzebnych konfliktów z władzami gminy i z miejscową społecznością.

Do czynników, które najczęściej przyczyniają się do wydłużania procedur planistycznych, a niekiedy skutecznie je blokują, należy zaliczyć:

1. Zmiany ustaw, przede wszystkim tych, które:
 - rozstrzygają bez przepisów przejściowych o sporządzaniu dokumentów planistycznych, powodując konieczność wykonywania nowych uzupełniających opracowań i powtarzania niektórych czynności proceduralnych, jak np.: ustawa z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji (Dz.U. z 2015 r. poz. 1777 ze zm.), która wprowadziła m.in. wcześniej wspomniany obowiązek sporządzania i uwzględniania w pracach nad studium bilansu terenów przeznaczonych pod zabudowę,
 - zawierają niejasne lub wręcz sprzeczne regulacje dotyczące dokumentów planistycznych, jak np.: ustawa z dnia 20 maja 2016 r. o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych (Dz.U. z 2016 r. poz. 961), która mocno sparaliżowała prace nad dokumentami planistycznymi, w rejonach, w których znajdują się elektrownie wiatrowe, lub w których są one przewidziane w planach miejscowych.
2. Wymogi uzyskiwania zgód na zmianę przeznaczenia chronionych gruntów rolnych (klas bonitacyjnych I–III) lub leśnych; trwa to przeważnie od 3 do 15 miesięcy; dodatkowo niedawno urzędy marszałkowskie rozesłały do gmin pismo z dnia 24 sierpnia 2016 r. nr GZ.tr-075-8 Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi zobowiązujące do znaczącego rozszerzenia dokumentacji według wykazu zamieszczonego na stronie tego ministerstwa (Wykaz... 2016), która winna towarzyszyć wnioskowi o zmianę przeznaczenia gruntów na cele nierolnicze, z którym gminy winny występować do tego ministerstwa w trakcie sporządzania planu miejscowego, co znacznie wydłuża czasochłonność przygotowania takich wniosków.
3. Sprzeciwy społeczne skierowane wobec określonych rozwiązań przedstawianych w dokumentach planistycznych, w tym nierzadko związanych z górnictwem; tego zagadnienia dotyczy obszerna literatura, z której wynika, że m.in. sprzeciwiający się projektowi górniczym często powołują się na argumenty środowiskowe (Badera 2010; Nieć i Radwanek-Bąk, 2014).
4. Wymogi odnośnie przedstawienia wyników badań i długotrwałych obserwacji obiektów chronionej przyrody i innych elementów wpływających na stan środowiska, określone przez organa ochrony środowiska w trakcie trwania procedur planistycznych.
5. Zmiany rozwiązań projektowych przez ważnych inwestorów – w tym przedsiębiorców górniczych – w obszarze danego projektu dokumentu planistycznego, w którym te zmiany winny być uwzględnione, co może spowodować konieczność powtórzenia niektórych czynności proceduralnych.

6. Stwierdzanie nieważności niezbędnych dla realizacji zamierzenia górniczego zapisów dokumentu planistycznego lub stwierdzanie nieważności całego takiego dokumentu, w wyniku rozstrzygnięcia nadzorczego wojewody, od którego gmina się nie odwoła lub prawomocnego wyroku sądu administracyjnego, często poprzedzanego rozstrzygnięciem o wstrzymaniu wykonywania ustaleń tego dokumentu.

Zagrożeniom z wyszczególnionego punktu pierwszego przedsiębiorca nie ma możliwości przeciwdziałać. Natomiast te z następnych punktów może swoim działaniem lub decyzjami nieco osłabiać, a w niektórych przypadkach wręcz im przeciwdziałać. W przypadku zagrożeń wiążących się z gruntami chronionymi najlepiej je omijać i jeżeli można lokalizować inwestycje górnicze na gruntach nie wymagających uzyskiwania zgód na zmianę ich przeznaczenia. Warto w tym kontekście zwrócić uwagę, że na terenach administracyjnych miast nie trzeba uzyskiwać zgód na zmianę przeznaczenia chronionych gruntów rolnych. W pozostałych przypadkach, wymagających uzyskania odpowiedniej zgody, gdy koniecznie trzeba wejść z inwestycją na grunty chronione, zwykle łatwiej ją uzyskać na mniejsze arealy, szczególnie wtedy, gdy nie są częścią większych tego typów kompleksów chronionych. Formalnie przedsiębiorca górniczy nie może się włączyć do procedury uzyskiwania zgody na zmianę przeznaczenia, gdyż na mocy art. 7 ust. 3a ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz.U. z 2015 r. poz. 909 z późn. zm.) stroną w wymienionym postępowaniu może być tylko wójt, burmistrz albo prezydent miasta. Natomiast warto by przedsiębiorca, opracowując projekt swojej inwestycji, która miałaby zostać uwzględniona w dokumentach planistycznych, co najmniej skonsultował zasięg gruntów leśnych proponowanych do wylesienia z lokalnym nadleśnictwem. Zresztą podobne konsultacje może także przeprowadzić z innymi organami, które będą opiniowały wnioski o zmianę przeznaczenia gruntów chronionych. Dodatkowo na etapie sporządzania projektu planu miejscowego właściwie niezbędne jest by przedsiębiorca przekazał na potrzeby przygotowania wniosków o zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne, których łączna powierzchnia na cele inwestycji górniczych przekracza 10 ha, „wariantowe rozwiązania w zakresie rekultywacji i zagospodarowania gruntów w trakcie i po zakończeniu działalności przemysłowej, określające dla każdego wariantu koszty rekultywacji i zagospodarowania oraz straty, które poniesie rolnictwo i leśnictwo”, o których mowa w art. 10 ust. 3 wymienionej ustawy.

W odniesieniu do ewentualnych sporów społecznych, dotyczących realizacji zamierzenia górniczego, najlepiej by udało się je rozwiązać, a co najmniej ostudzić przed rozpoczęciem prac nad dokumentami planistycznymi, gdyż toczony w trakcie sporządzania dokumentów mogą prowadzić do umieszczenia w nich nieracjonalnych zapisów. W niektórych sytuacjach pożądane może być zatrudnienie ekspertów wyspecjalizowanych w rozwiązywaniu konfliktów społecznych. Warto także starać się ograniczać sytuacje, w których spory o kwestie nie górnicze będą blokowały uchwalenie ważnego dla zamierzenia górniczego dokumentu planistycznego. Z tego względu celowe jest skłonienie gminy, by istotne dla zamierzenia górniczego dokumenty planistyczne, o ile to jest przestrzennie możliwe, swoim zasięgiem przestrzennym ograniczały się do obszaru służącego realizacji inwestycji, wiążących się z zamierzeniem górniczym i jego ochroną otuliną, a ewentualne inne tereny, które gmina chciałaby umieścić w tych dokumentach znalazły się w odrębnym opracowaniu. To oczywiście zwiększy koszt prac planistycznych, ale skrócenie czasu opracowania z naddatkiem pokryje ekstra wydatki przedsiębiorcy, jeżeli to on miałby je ponieść.

Praktyka wskazuje, że organa ochrony środowiska często oczekują podobnej szczegółowości danych, odnośnie przedsięwzięć przemysłowych w prognozach oddziaływania na środowisko, sporządzanych na potrzeby strategicznych ocen oddziaływania na środowisko, towarzyszących sporządzaniu dokumentów planistycznych, jak i w odniesieniu do raportów oddziaływania na środowisko wykonywanych dla konkretnych przedsięwzięć inwestycyjnych. Dotyczy to także uwarunkowań środowiskowych, występujących w rejonie lokalizacji tych przedsięwzięć. Dlatego dla skrócenia prac nad dokumentami planistycznymi, warto na ich potrzeby udostępnić ww. raport, a także pomocniczo wykonywane na jego potrzeby inne opracowania, np.: inwentaryzacje przyrodnicze. Ponadto przydatne byłby udostępnienie także projektu zagospodarowania złoża.

W art. 11 i 17 *u.p.z.p.* określone zostały procedury sporządzania studium i planu miejscowego, przy czym ustawodawca rozstrzygnął, że wymienione w nich czynności mają być wykonywane kolejno. W efekcie wprowadzenie zmian w projekcie dokumentu w zaawansowanej fazie procedury może spowodować konieczność powrotu do wcześniejszych faz. Do tego, jeżeli te zmiany nie wynikają z jakiegoś konsensusu społecznego, zawartego podczas sporządzania dokumentu, to mogą wywołać niepotrzebne obawy społeczne. Z tego względu przekazywany przez przedsiębiorcę projekt zamierzenia górniczego, który ma być uwzględniony w dokumencie planistycznym, a szczególnie w planie miejscowym, nie powinien ulegać zmianom w trakcie sporządzania tych dokumentów.

Dla ograniczenia ryzyka stwierdzenia nieważności dokumentu planistycznego warto dla jego sporządzania zatrudniać firmy bądź osoby z odpowiednim doświadczeniem, w tym w zakresie dokumentów wykonywanych na potrzeby działalności górniczej. Jeżeli sam przedsiębiorca ponosi koszty prac planistycznych, zazwyczaj ma możliwość wybrania odpowiedniego wykonawcy. Inaczej jest, gdy to gmina wybiera projektanta, kierując się najniższą ceną oferty, czy szerszym zakresem kryteriów, wśród których jakość nie jest w ogóle uwzględniana lub ma niewielkie znaczenie.

Przedsiębiorca jest zobowiązany do ponoszenia kosztów sporządzania gminnych dokumentów planistycznych tylko w dwóch przypadkach odnoszących się do planów miejscowych. Pierwszym z nich jest okoliczność określona w art. 21 ust. 2 pkt 4 *u.p.z.p.* przesądzającym, że „koszty sporządzenia planu miejscowego obciążają: (...) inwestora realizującego inwestycję celu publicznego w części, w jakiej jest on bezpośrednią konsekwencją zamiaru realizacji tej inwestycji”. Zatem spośród przedsięwzięć *stricto* górniczych należy do nich zaliczyć – na mocy art. 6 pkt 8 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2015 r. poz. 782, ze zm.) – „poszukiwanie, rozpoznawanie, wydobywanie złóż kopalin objętych własnością górniczą”. Drugi przypadek określa art. 14 ust. 6 ustawy *P.g.g.*, który przewiduje ponoszenie przez przedsiębiorcę kosztów sporządzania planu miejscowego dla terenu górniczego. Szczególnym wyróżnikiem tego typu planów jest to, że sporządza się je dopiero po wydaniu koncesji eksploatacyjnej, czyli po określeniu granicy terenu górniczego. Natomiast w innych przypadkach obowiązek pokrywania kosztów sporządzania gminnych dokumentów planistycznych spada na gminę i ewentualnie inne organa administracji publicznej, jeżeli są one inspiratorami ujętych w tych dokumentach ponadgminnych inwestycji celu publicznego.

Nie znaczy to jednak, że przedsiębiorca nie może z własnej woli podjąć się pokrywania kosztów sporządzania gminnych dokumentów planistycznych. Poza wyżej wskazaną przesłanką, że dzięki temu może mieć możliwość wybrania kompetentnego projektanta,

przemawia za tym także fakt, że gmina – poza nielicznymi przypadkami określonymi w ustawach – nie ma obowiązku sporządzania takich dokumentów. Zatem w niektórych przypadkach, gotowość pokrycia przez przedsiębiorcę kosztów, może przesądzić o gotowości gminy do przystąpienia do ich sporządzania. Natomiast orzecznictwo dopuszcza takie sposoby finansowania, z zastrzeżeniem, że – jak wynika z uzasadnienia wyroku z dnia 6 lipca 2012 r. (sygn. akt II OSK 996/12) Naczelnego Sądu Administracyjnego – gmina nie może domagać się ponoszenia i pokrywania tych kosztów [poza przypadkami przewidzianymi w art. 21 ust. 2] przez np. właścicieli nieruchomości objętych postanowieniami planu, czy też od innych osób fizycznych lub prawnych zainteresowanych sporządzaniem planu. Natomiast pokrycie tych kosztów (w pewnej części) przez inny podmiot, w zaistniałej sytuacji jest kwestią wewnętrzną gminy i w tej sytuacji, gdy procedura planistyczna została zachowana, nie może powodować stwierdzenia nieważności uchwały”.

Na marginesie powyższych uwag warto zwrócić uwagę, że umowy z władzami gminy w sprawach rozwiązań, które mają być na mocy tych umów przyjęte w przyszłych gminnych dokumentach planistycznych, mogą być prawnie nieskuteczne. Wskazuje na to Wyrok Sądu Apelacyjnego w Poznaniu z dnia 30 czerwca 2010 r. I ACa 410/10, w którego uzasadnieniu Sąd stwierdził, że „daleko idące wątpliwości budzi już jednak przyjęcie możliwości stosowania instrumentów cywilnoprawnych dla załatwiania spraw, w których gmina występuje w sposób władczy, jako organ władzy publicznej, czyli w sferze tzw. imperium. Przepisy prawa nie dają wprost kompetencji organom administracji publicznej do zawierania tego rodzaju umów, mających w istocie bardziej charakter czynności administracyjnoprawnych, niż cywilnych (...). Wydaje się to dopuszczalne jedynie w sytuacji, gdyby stronami takiej umowy stały się wszystkie podmioty potencjalnie zainteresowane rozstrzygnięciem określonej sprawy. Niedopuszczalne w związku z tym jest tym bardziej (arg. *a fortiori*) zobowiązanie się gminy do wydania (uchwalenia) aktu powszechnie obowiązującego prawa miejscowego o określonej treści, w tym planu zagospodarowania przestrzennego, na podstawie umowy zawartej z jednym tylko zainteresowanym podmiotem.”

3.2. *Możliwości ingerowania zainteresowanych w proces sporządzania gminnych dokumentów planistycznych*

W pracach nad dokumentami z zakresu planowania przestrzennego, zgodnie z art. 1 ust. 2 pkt 11 i 12 *u.p.z.p.*, należy uwzględnić udział społeczeństwa (z wyjątkiem prac nad koncepcją zagospodarowania przestrzennego kraju) oraz „zachowanie jawności i przejrzystości procedur planistycznych”. Szczegółowe regulacje w tym zakresie zostały określone w przepisach określających procedury sporządzania dokumentów planistycznych, w tym ustalających minimalne w tym zakresie standardy. Wskazują one na fazy procedowania, w których zainteresowani mogą zapoznawać się z przejściowymi wynikami prac i zgłaszać do nich wnioski i uwagi.

3.2.1. Składanie wniosków o sporządzenie lub zmianę gminnych dokumentów planistycznych

Każdy ma prawo, na mocy art. 221 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2016 r. poz. 23, z późn. zm.), do składania wniosków do organów gminy, w tym dotyczących sporządzenia lub zmiany gminnych dokumentów planistycznych. Natomiast na mocy art. 14 *u.p.z.p.* uchwałę o przystąpieniu do sporządzenia planu miejscowego „rada gminy podejmuje z własnej inicjatywy lub na wniosek wójta, burmistrza albo prezydenta miasta”. I choć nie ma odpowiedniego przepisu odnośnie inicjowania prac nad studium, to władze gminy mają pełną swobodę rozstrzygnięcia, czy i w jakim zakresie zdecydują się przystąpić do sporządzenia tych dokumentów. Przy okazji warto zwrócić uwagę, że obydwa organa gminy muszą współdziałać ze sobą, jeżeli chcą doprowadzić do uchwalenia określonego dokumentu planistycznego.

Ze względu na charakter i skalę przedsięwzięć górniczych przed wystąpieniem z wnioskiem o przystąpienie do sporządzenia/zmiany dokumentu planistycznego przedsiębiorca powinien przedstawić władzom gminy swój zamiar i wysłuchać ich uwag. Dzięki temu będzie mu łatwiej tak sformułować wniosek, by zwiększyć szansę na jego uwzględnienie. We wniosku należy wskazać, jaki dokument ma być sporządzony (lub zmieniony), jaki powinien być jego obszar i co w tym obszarze miałyby się znaleźć. Kierując się atmosferą i treściami rozmów z przedstawicielami gminy można rozbudować ten wniosek o dodatkowe informacje lub deklaracje, choćby o gotowości wsparcia prac nad projektem dokumentu planistycznego.

Jeżeli władze gminy będą niechętne wnioskowi przedsiębiorcy, to bardzo trudno będzie mu to nastawienie zmienić. Teoretycznie pewne szanse na przymuszenie władz gminy do przystąpienia do sporządzania pożądanego przez przedsiębiorcę dokumentu planistycznego daje wprowadzenie jego zamierzenia do planu zagospodarowania przestrzennego województwa, ale dotychczasowe doświadczenia w tym zakresie nie są specjalnie obiecujące. Przy czym od kilku lat nie dotyczy to wprowadzania do studiów udokumentowanych złóż kopalin; to jednak skutek przepisów *P.g.g.*, a nie zapisów w ponadlokalnych dokumentach planistycznych.

3.2.2. Składanie wniosków w reakcji na informację z ogłoszenia i obwieszczenia o przystąpieniu do sporządzenia dokumentu planistycznego

Po podjęciu przez radę gminy uchwały o przystąpieniu do sporządzenia dokumentu planistycznego organ wykonawczy gminy ogłasza o tym w prasie miejscowej, poprzez obwieszczenie oraz w sposób przyjęty w danej miejscowości, co zazwyczaj przejawia się publikacją na stronie BIP urzędu gminy. W tym ogłoszeniu określa się także formę, miejsce i termin składania wniosków, nie krótszy niż 21 dni od dnia ogłoszenia. Organ wykonawczy gminy ma obowiązek rozpatrzyć te uwagi, ale nie ma obowiązku ich uwzględniać. Do tego rozstrzygnięcia tego organu, dotyczące zarówno wniosków, jak i później składanych uwag, nie podlegają zaskarżeniu do sądu administracyjnego.

W przypadku przedsiębiorcy warto wykorzystać możliwość składania formalnego wniosku, bo można wówczas, jeżeli potrzeba, dokonać pewnej modyfikacji wcześniejszego wniosku o przystąpienie do sporządzania dokumentu planistycznego. A ponadto, nawet jeżeli nie

ma potrzeby modyfikowania wcześniejszego wystąpienia, to wnioski z dobrym uzasadnieniem ułatwi organowi wykonawczemu gminy wyjaśnić odrzucenie wniosków sprzeciwiających się zamierzeniu przedsiębiorcy.

3.2.3. Uczestnictwo w wyłożeniu projektu dokumentu planistycznego i w dyskusji publicznej zorganizowanej w jego trakcie

O wyłożeniu dokumentu planistycznego organ wykonawczy informuje w podobny sposób, jak o podjęciu uchwały o przystąpieniu do sporządzania tego dokumentu. Wyłożenie dokumentu powinno trwać co najmniej 21 dni, w trakcie których projekt jest udostępniony zainteresowanym, którzy jeżeli chcą, zwykle mogą robić jego zdjęcia. Przeważnie w tym samym czasie w ramach procedury strategicznej oceny oddziaływania na środowisko, jest również udostępniona prognoza oddziaływania na środowisko sporządzona dla tego dokumentu.

W podanym w ogłoszeniu miejscu i terminie odbywa się dyskusja publiczna dotycząca dokumentu planistycznego. Podobnie jak wyłożenie, ma ona przede wszystkim służyć przekazaniu wiedzy zainteresowanym o rozwiązaniach przewidzianych w projekcie tego dokumentu. Zdarzają się projekty dokumentów planistycznych, na których wyłożeniu i związanej z nimi dyskusji nie pojawia się nikt zainteresowany. Ale bywają i takie projekty, które przyciągają wiele osób. Zazwyczaj dzieje się to w przypadku projektów wzbudzających zaniepokojenie społeczne, w tym nierzadko z powodu przewidzianych w nich przedsięwzięć górniczych. Celowy jest wówczas, w trakcie wyłożenia, a w szczególności podczas dyskusji, udział ekspertów, którzy będą potrafili uśmierzyć społeczne zaniepokojenie.

3.2.4. Składanie uwag do wyłożonego dokumentu planistycznego, które kwestionują jego ustalenia oraz wniosków i uwag w ramach strategicznej oceny oddziaływania na środowisko

Termin na składanie uwag do projektu dokumentów planistycznych jest określany w ogłoszeniu o jego wyłożeniu. Trwa on przez cały czas wyłożenia, a następnie przez co najmniej 21 dni po jego zakończeniu w przypadku studium i co najmniej przez 14 dni w przypadku planu miejscowego. W odniesieniu do wniosków i uwag składanych w ramach strategicznej oceny oddziaływania na środowisko minimalny okres to 21 dni, ale gminy zwykle ustalają go w dłuższych okresach, wynikających z *u.p.z.p.* Uwagi do projektów dokumentów planistycznych z reguły należy składać na piśmie, przy czym w odniesieniu do projektów planów miejscowych, na mocy art. 18 ust. 3 *u.p.z.p.* „jako wniesione na piśmie uznaje się również uwagi wniesione w postaci elektronicznej:

- opatrzone bezpiecznym podpisem elektronicznym weryfikowanym za pomocą ważnego kwalifikowanego certyfikatu w rozumieniu ustawy z dnia 18 września 2001 r. o podpisie elektronicznym (...) lub
- opatrzone podpisem potwierdzonym profilem zaufanym ePUAP w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne (...) lub
- za pomocą elektronicznej skrzynki podawczej w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne.”

Z kolei uwagi i wnioski składane w ramach strategicznej oceny oddziaływania na środowisko, na mocy art. 34 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 środowisko (Dz.U. z 2016 r. poz. 353 z późn. zm.), należy wnieść:

- w formie pisemnej,
- ustnie do protokołu,
- za pomocą środków komunikacji elektronicznej bez konieczności opatrywania ich bezpiecznym podpisem elektronicznym, o którym mowa w ustawie z dnia 18 września 2001 r. o podpisie elektronicznym.

Złożone w terminie wnioski są rozpatrywane przez organ wykonawczy gminy. Te, które zostaną uwzględnione, zazwyczaj wywołują potrzebę zmiany projektu dokumentu planistycznego, co w konsekwencji często prowadzi do konieczności powtarzania niektórych faz procedury planistycznej. Natomiast wnioski odrzucone przez ten organ są kierowane wraz z projektem dokumentu planistycznego pod obrady rady gminy. Możliwość uchwalenia zaś tego dokumentu wiąże się przeważnie z koniecznością odrzucenia przez radę gminy wszystkich uwag nieuwzględnionych przez organ wykonawczy gminy. Rada gminy może także przyjąć część lub większość odrzuconych uwag, co wywołuje potrzebę powtarzania procedury w niezbędnym zakresie. W praktyce zdarza się tak dosyć rzadko.

Przedsiębiorca górniczy, jeżeli jest usatysfakcjonowany zapisami dokumentu planistycznego, powinien zaoferować gminie pomoc przy uzasadnieniu odrzucania uwag sprzeciwiających się jego zamierzeniu (jeżeli takie zostaną złożone). Natomiast, jeżeli nie jest usatysfakcjonowany projektem, oczywiście może złożyć uwagę, nie pomijając dobrego jej uzasadnienia.

3.2.5. Wzywanie gminy do usunięcia naruszenia prawa dokonanego przez uchwalenie dokumentu planistycznego

Każdy, którego interes prawny jest naruszony ustaleniami dokumentu planistycznego, może skarżyć ten dokument przed sądem administracyjnym. Przy czym staje się to skuteczne tylko wówczas, gdy zbiega się z naruszeniem prawa zawartym w dokumencie planistycznym lub w procedurze jego sporządzania. Do tego studia, które nie są aktami prawa miejscowego, mogą być skutecznie zaskarżane tylko przez rok, natomiast w odniesieniu do planów miejscowych to ograniczenie nie występuje. Skarga do sądu administracyjnego winna być poprzedzona wezwaniem gminy do usunięcia naruszenia praw. Można ją złożyć tylko wtedy, gdy gmina na nią nie zareaguje lub ją odrzuci.

Literatura

- Andrzejczak, W. 2016. Przegląd wybranych kartograficznych źródeł informacji dostępnych w Internecie. *Problemy Planistyczne – Jesień 2016, Stowarzyszenie Urbanistów ZOIU z. 2*, 24–25 października 2016 r., Wrocław.
- Badera, J. 2010. Konflikty społeczne na tle środowiskowym związane z udostępnianiem złóż kopalin w Polsce. *Gospodarka Surowcami Mineralnymi – Mineral Resources Management t. 26, z. 1*, Kraków: Wyd. IGSMiE PAN, s. 105–125.
- Kowalewski i in. red. 2013 – Kowalewski, A., Mordasewicz, J., Osiatyński, J., Regulski, J., Stępień, J., Śleszyński, P. red. 2013. *Raport o ekonomicznych stratach i społecznych kosztach niekontrolowanej urbanizacji*

- w Polsce. Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej i Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania, 29 października 2013 r., Warszawa. [Online] Dostępne w: http://www.frdl.org.pl/pliki/frdl/document/zalaczniki_artykuly/Raport%20Ekonomiczny%2029.10.2013%20calosc.pdf [Dostęp: 10.07.2016].
- Koziński, J. 2012. Doktryna swobody budowlanej, aspekty ekonomiczne i urbanistyczne. *Problemy Planistyczne Wiosna 2012, Stowarzyszenie Urbanistów ZOIU z. 1*, Wrocław, s. 5–24.
- Nieć, M. i Radwanek-Bąk, B. 2014. *Ochrona i racjonalne wykorzystywanie złóż kopalin*. Kraków: Wyd. IGSMiE PAN.
- Problemy... 2016. Problemy w dziedzinie planowania przestrzennego – materiał informacyjny na posiedzenie Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej w dniu 11 maja 2016 r. Ministerstwo Infrastruktury i Budownictwa. [Online] Dostępne w: <https://mib.gov.pl/files/0/1797146/raportproblemyplanowaniaprze-strzennego.pdf> [Dostęp: 10.07.2016].
- Śleszyński i in. red. 2014 – Śleszyński, P., Komornicki, T., Deręgowska, A. i Zielińska, B. red. 2014. *Analiza stanu i uwarunkowań prac planistycznych w gminach w 2012 roku*. Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN na zlecenie Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju, Warszawa.
- Wiland, M. 2012. Prospekulacyjna polityka przestrzenna i pożądane kierunki zmian. *Problemy Planistyczne Wiosna 2012, Stowarzyszenie Urbanistów ZOIU z. 1*, Wrocław, s. 55–60.
- Wiland, M. 2015a. Postępowanie koncesyjne a dokumenty planowania przestrzennego [W:] *Mining Science, Wrocław University of Technology* vol. 22, Wrocław, s. 159–171.
- Wiland, M. 2015b. Złóża kopalin i ich wydobywanie a planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. *Zeszyty Naukowe Instytutu Gospodarki Surowcami Mineralnymi i Energią PAN* nr 91, Kraków, s. 227–244.
- Wiland, M. 2016. Gminne dokumenty planowania przestrzennego a górnictwo odkrywkowe [W:] *Mining Science, Wrocław University of Technology* vol. 23, Wrocław, s. 177–187.
- Wykaz... 2016. Wykaz dokumentów i informacji, jakie powinny zawierać wnioski w sprawie przeznaczenia na cele nierolnicze gruntów rolnych klas I–III. Biuletyn Informacji Publicznej Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi. *Gospodarka Ziemią*. [Online] Dostępne w: <https://bip.minrol.gov.pl/Informacje-Branzowe/Gospodarka-Ziemia> [Dostęp: 10.07.2016].