

Krobia, dnia 30 marca 2022 r.

### Opinia

Ocena konsekwencji zmian proponowanych przez Ministerstwo Środowiska i Klimatu w ustawie o zmianie ustawy – Prawo geologiczne i górnicze oraz niektórych innych ustaw, projekt z dnia 22 października 2021 r., nr z wykazu UD280 dla jednostek samorządu terytorialnego w zakresie działalności planistycznej gmin oraz samodzielności w realizacji polityk rozwojowych. Analiza obejmuje wybrane punkty nowelizacji, odnoszące się w szczególności do zmian sytuacji prawnej gmin, na terenie których występują złoża węgla brunatnego.

Pkt 5) lit e

Dodanie pkt 19 a w art. 6 ust 1 Ustawy prawo geologiczne i górnicze w brzmieniu:

„19a) złożem strategicznym – jest złożo, które ze względu na jego znaczenie dla gospodarki lub bezpieczeństwa kraju podlega szczególnej ochronie prawnej.”

Definicja złoża strategicznego jest bardzo lakoniczna, sprowadza się jedynie do nieprecyzyjnego i niczego nie wyjaśniającego „pojęcia znaczenie dla gospodarki lub bezpieczeństwa kraju.„ Zgodnie z doktryną prawną są trzy powody posługiwania się przez ustawodawcę definicjami legalnymi. Pierwszy związany jest z kreowaniem przez ustawodawcę pewnych podmiotów, przedmiotów i czynności o charakterze konwencjonalnym. Tworząc je ustawodawca musi jednocześnie określić kim są, czym są, względnie na czym polegają. Drugim powodem wprowadzenia definicji legalnych jest potrzeba likwidowania wieloznaczności słownikowej zwrotów języka ogólnego którymi ustawodawca musi się posługiwać. Wreszcie trzecim powodem posługiwania się definicjami legalnymi jest to, że wykorzystywany przez prawodawcę konkretny zwrot jest niedookreślony, a prawodawca preferuje w danym przypadku nie elastyczność tekstu lecz jego precyzję, a niedookreśloność chce wyeliminować. (M. Zieliński „Wykładnia Prawa” wyd. II Warszawa 2002 r.). Tymczasem zaproponowana definicja w żaden sposób nie spełnia żadnej z wymienionych przesłanek. Definicja posługuje się pojęciami, niejasnymi, niedookreślonymi, w praktyce całkowicie pozostawiając określenie złoża strategicznego uznaniowości Głównego Geologa Kraju. W konsekwencji nie będzie on objęty jakimkolwiek ramami ustawowymi, ze względu na brak,

---

**§ Kancelaria Prawna „Primum Lex” §**

**Sebastian Czwojda**

ul. Waży 7a, 63-840 Krobia

tel. kom. + 48 509-300-252

---

jasnego i precyzyjnego objaśnienia użytego w ustawie terminu „złoża strategiczne”. Zgodnie z treścią art. § 151. ust 1 Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie Zasad techniki prawodawczej, definicję formułuje się tak, aby wskazywała w sposób niebudzący wątpliwości, że odnosi się do znaczenia określeń. W szczególności nadaje się jej postać: "Określenie "a" oznacza „b" albo "Określenie "a" znaczy tyle co wyrażenie "b".". Tymczasem zaproponowana przez Ministerstwo definicja nic nie wyjaśnia, a jedynie pozwoli na posługiwanie się pojęciem złoża strategicznego jako pojęciem zdefiniowanym ustawowo, w sposób całkowicie dowolny, bez możliwości weryfikacji według kryteriów ustawowych, bo nie zostały one w definicji ujęte. Jest to ewidentny niemożliwy do zaakceptowania z punktu widzenia określoności prawa, błąd formalny w tekście prawnym typu *ignotum per ignotum*, tj. tłumaczenie w części definiującej niezrozumiałe przez podobnie niezrozumiałe lub wieloznaczne określenia.

Pkt 14)

Uchylenie pkt 2 w art. 24 ust 1 Ustawy prawo geologiczne i górnicze w brzmieniu:

„2) prawa wnioskodawcy do nieruchomości (przestrzeni), w granicach której ma być wykonywana zamierzona działalność, lub prawo, o ustanowienie którego ubiega się wnioskodawca;”

Proponowany do uchylenia przepis wymaga od wnioskodawcy ubiegającego się o udzielenie koncesji wykazania prawa do nieruchomości gruntowej. Może to być prawo własności bądź też każde prawo pochodne od prawa własności (użytkowanie, dzierżawa) wiążące się z prawem pobierania pożytków. Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że „uprawnienia do wydobywania kopalin wywodzą się z prawa własności gruntowej. Przysługują one również podmiotom praw pochodnych od własności, których treścią objęta jest możliwość korzystania z nieruchomości gruntowej oraz pobierania pożytków” (wyrok z dnia 3 marca 1998 r., II SA 918/98, LEX nr 41307). Ustawa co prawda nie wyklucza możliwości złożenia wniosku o koncesję przez przedsiębiorcę, który nie legitymuje się tytułem prawnym do nieruchomości gruntowej lub prawem użytkowania górniczego, a dopiero zamierza taki tytuł uzyskać. Jednak w przypadku uchylenia tego przepisu, konsekwencją będzie możliwość udzielenia koncesji dotyczących wydobywania kopalin bez analizowania przez organ koncesyjny dostępu wnioskodawcy do złóż. Jest to daleko idące ułatwienie dla potencjalnych inwestorów., które

jednocześnie spowoduje pogorszenie sytuacji prawnej właścicieli nieruchomości. Na tym etapie postępowania zostanie zwolniony z konieczności wskazania swoich praw dostępu do złoża. A zgodnie z art. 19 ustawy prawo geologiczne i górnictwo Przedsiębiorca, który uzyskał między innymi koncesję na wydobywanie węgla brunatnego, może żądać wykupu nieruchomości lub jej części położonej w obszarze górnictwa, w zakresie niezbędnym do wykonywania zamierzonej działalności.

Pkt 24 zmiana treści art. 41 ust 1 ustawy prawo geologiczne i górnictwo, który otrzymuje brzmienie.

„1. Jeżeli ustawa nie stanowi inaczej, stronami postępowań prowadzonych na podstawie niniejszego działu w odniesieniu do działalności wykonywanej w granicach nieruchomości gruntowych, z wyłączeniem badań sejsmicznych w celu zbadania struktur geologicznych związanych z występowaniem złóż kopalin, o których mowa w art. 10 ust. 1, są ich właściciele (użytkownicy wieczysti).”

W stosunku do obecnie obowiązującej treści tego przepisu, właściciele i użytkownicy wieczysti zostali wyłączeni jako strony z postępowań, które będą obejmować tylko badania sejsmiczne. Oznacza to, że właściciele gruntów nie będą świadomi procesu badań struktur geologicznych służących poszukiwaniom złóż kopalin znajdujących się pod ich nieruchomościami.

Pkt 83) wprowadza się art. 94a-94c w brzmieniu.

„Art. 94a. 1. Główny Geolog Kraju po zatwierdzeniu dokumentacji geologicznej albo dodatku do dokumentacji geologicznej, obejmujących złoża kopaliny, o której mowa w art. 10 ust. 1, może z urzędu wszcząć postępowanie w przedmiocie uznania złoża kopaliny za złoża strategiczne. Wszczęcie postępowania może nastąpić nie później niż w terminie miesiąca od dnia zatwierdzenia dokumentacji geologicznej albo dodatku do dokumentacji geologicznej.

2. Uznanie złoża kopaliny za złoża strategiczne następuje w drodze decyzji.

3. Stroną postępowania w przedmiocie uznania złoża kopaliny za złoża strategiczne jest podmiot na rzecz którego zatwierdzono dokumentację geologiczną lub dodatek do dokumentacji geologicznej.

---

**§ Kancelaria Prawna „Primum Lex” §**

**Sebastian Czwojda**

*ul. Waży 7a, 63-840 Krobia*

*tel. kom. + 48 509-300-252*

---

4. W przypadku wszczęcia postępowania, o którym mowa w ust. 1, Główny Geolog Kraju zawiadamia o tym gminę, której terytorium dotyczy dokumentacja geologiczna albo dodatek do dokumentacji geologicznej.

5. Uznanie złoża kopaliny za złożo strategiczne następuje, jeżeli ze względu na stan zagospodarowania terenu istnieje dostęp do złoża oraz:

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

6. Złożo kopaliny może być uznane za strategiczne w części, jeżeli w stosunku do pozostałej jego części nie jest możliwe zagospodarowanie złoża, w szczególności ze względu na istniejącą zwartą zabudowę, infrastrukturę znajdującą się nad złożem kopaliny lub zakaz prowadzenia działalności w zakresie wydobycia na terenach podlegających szczególnej ochronie.

7. Główny Geolog Kraju, przed wydaniem rozstrzygnięcia, o którym mowa w ust. 2, zwraca się do państwowej służby geologicznej o opinię w celu dokonania oceny spełnienia kryteriów, o których mowa w ust. 5.

8. Państwowa służba geologiczna sporządza opinię w terminie 1 miesiąca od dnia doręczenia pisma, o którym mowa w ust. 7.

9. W decyzji uznającej złożo kopaliny za złożo strategiczne Główny Geolog Kraju może wskazać warunki, jakie gmina powinna uwzględnić w toku realizacji obowiązku, o którym mowa w art. 95 ust. 2 pkt 1, a w szczególności konieczność wprowadzenia zakazu trwałej zabudowy lub zakazu innego zagospodarowania wyznaczonego obszaru złoża strategicznego w sposób, który skutkowałby wyłączeniem możliwości zagospodarowania tego złoża.

10. Główny Geolog Kraju może uchylić lub zmienić decyzję uznającą złożo kopaliny za złożo strategiczne, jeżeli złożo lub jego część przestało spełniać kryteria, o których mowa w ust. 5. Ustęp 7 i 8 stosuje się odpowiednio.

11. Główny Geolog Kraju wydaje decyzję o umorzeniu postępowania, jeżeli nie stwierdzi istnienia przesłanek, o których mowa w ust. 5.

---

**§ Kancelaria Prawna „Primum Lex” §**

**Sebastian Czwojda**

*ul. Waży 7a, 63-840 Krobia*

*tel. kom. + 48 509-300-252*

---

12. Główny Geolog Kraju przesyła kopie decyzji, o których mowa w ust. 2, ust. 10 albo ust. 11, do właściwej gminy, właściwego wojewody pozostałych właściwych organów administracji geologicznej oraz do państwowej służby geologicznej.

Art. 94b. Główny Geolog Kraju, po powzięciu informacji o możliwości spełniania przez złoża kopaliny objęte prawem własności nieruchomości gruntowej przesłanek, o których mowa w art. 94a ust. 5, może z urzędu wszcząć postępowanie w przedmiocie uznania takiego złoża za złożo strategiczne. Przepisy art. 94a ust. 2–12 stosuje się.

Art. 94c. 1. Tworzy się wykaz złóż strategicznych.

2. Wykaz złóż strategicznych jest prowadzony przez Głównego Geologa Kraju.

3. Wykaz złóż strategicznych obejmuje, odrębnie dla każdego złoża kopaliny lub jego części następujące dane:

1) nazwę oraz kod w systemie MIDAS złoża kopaliny lub jego części, uznanych za złożo strategiczne;

2) wskazanie rodzaju kopaliny głównej, kopaliny towarzyszących i współwystępujących użytecznych pierwiastków śladowych;

3) współrzędne granic złoża kopaliny lub jego części, uznanych za złożo strategiczne w formacie Shapefile;

4) wskazanie gmin, na obszarze których zlokalizowane jest złożo kopaliny lub jego część, uznane za złożo strategiczne;

5) datę wydania decyzji zatwierdzającej dokumentację geologiczną lub dodatek do dokumentacji geologicznej;

6) datę wydania decyzji o uznaniu złoża kopaliny lub jego części za złożo strategiczne,

7) datę wydania decyzji zmieniającej albo uchylającej decyzję o uznaniu złoża kopaliny lub jego części za złożo strategiczne.

4. Główny Geolog Kraju dokonuje:

1) wpisów do wykazu złóż strategicznych na podstawie ostatecznych decyzji o uznaniu złoża kopaliny lub jego części za złożo strategiczne;

2) aktualizacji wpisów do wykazu złóż strategicznych w zakresie wynikającym ze zmiany albo uchylenia decyzji o uznaniu złoża kopaliny lub jego części za złożo strategiczne.

5. Główny Geolog Kraju udostępni wykaz złóż strategicznych w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej obsługującego go urzędu.”

Wprowadzenie tych przepisów jest ważnym elementem daleko idącej centralizacji państwa i zdecydowane przesunięcie na rzecz centralnych organów administracji publicznej kompetencji w zakresie planowania rozwoju wspólnot lokalnych w obszarach występowania złóż kopalin, w tym złóż węgla brunatnego. Główny Geolog Kraju otrzymuje kompetencje, dzięki którym, po zatwierdzeniu dokumentacji geologicznych obejmujących złoża wymienione w art. 10 ust. 1 P.g.g., każdorazowo samodzielnie może rozstrzygać, czy zasadne jest wszczęcie postępowania w sprawie uznania złoża za strategiczne. Jednym słowem złoża kopaliny będzie mogło zostać uznane za strategiczne w drodze decyzji Głównego Geologa Kraju (art. 94a ust. 2 P.g.g.). Ponadto proponowane przepisy przyznają przymiot strony w postępowaniu wyłącznie podmiotowi na rzecz którego zatwierdzono dokumentację geologiczną lub dodatek do dokumentacji geologicznej. Oznacza to że przy przeprowadzeniu procedury nie będzie on musiał uwzględnić jakichkolwiek innych czynników środowiskowych na obszarze występowania np. złoża węgla brunatnego. Projektodawca nie przewiduje także przeprowadzenia uzgodnień czy też zasięgnięcia opinii jakiegokolwiek innego organu, instytucji czy organizacji. Główny Geolog Kraju przy podejmowaniu decyzji o uznaniu złoża za strategiczne nie będzie kierował się nie tylko będzie kierował się błędnie skonstruowaną, omówioną wyżej definicją ustawową złoża strategicznego, ale także badał czy zachodzą przesłanki, o których mowa w projektowanym art. 94a ust. 5 P.g.g. Niestety wskazane w tym przepisie przesłanki, czyli dostęp do złoża związany ze stanem zagospodarowania terenu, podstawowe znaczenie dla gospodarki kraju lub dla interesu surowcowego państwa, ponadprzeciętna dla danej kopaliny wielkość zasobów, jak też unikalne parametry kopaliny znajdującej się w złożu, podobnie jak sama definicja złoża strategicznego cechują się niedookreślonością tych pojęć. Każda z tych przesłanek jest niejasno i nieprecyzyjnie określona, co prowadzi do nieuzasadnionej uznaniowości władzy wykonawczej. Wprowadzanie lakonicznych pojęć, które są zbyt lakoniczne, niedookreślone i nieostre, jest błędem ustawodawczym, który niestety jest nadużywany i daje nadmierną władzę organom władzy publicznej, które są uprawnione do dokonania subsumpcji przepisów do konkretnych stanów faktycznych. Doprowadzi to do tego, że Główny Geolog Kraju, w zasadzie w każdej sytuacji będzie mógł stwierdzić, że jakaś kopalina ma podstawowe znaczenie dla gospodarki kraju lub interesu surowcowego państwa. Biorąc pod uwagę, że tylko organy geologiczne w zasadzie

---

**§ Kancelaria Prawna „Primum Lex” §**

**Sebastian Czwojda**

*ul. Waży 7a, 63-840 Krobia*

*tel. kom. + 48 509-300-252*

---

autorytarnie będą stwierdzały zaistnienie bądź nie, przewidzianych w ustawie przesłanek taka konstrukcja jest niedopuszczalna.

Niestety brak prawidłowo zdefiniowania przesłanek na poziomie przepisów prawa spowoduje, że Główny Geolog Kraju dopiero wypełni je treścią w swojej decyzji, co w zasadzie oznacza jego całkowitą uznaniowość. Przesłanki te nie precyzują bowiem, jakimi właściwościami powinno się charakteryzować złoża, by mogło zostać uznane za mające znaczenie dla gospodarki lub bezpieczeństwa kraju. Warto zwrócić uwagę, że projekt przewiduje, że do uznania złoża za strategiczne zawsze będzie musiała być spełniona przesłanka dostępu do złoża wynikającego ze stanu zagospodarowania terenu. Natomiast w przypadku pozostałych przesłanek zastosowana została alternatywa łączna, zatem wystarczające będzie jak wystąpi jedna z tych przesłanek. Projektowana nowelizacja przewiduje, że możliwe jest uznanie za strategiczne jedynie części złoża kopaliny w okolicznościach, o których mowa w projektowanym art. 94a ust. 6 P.g.g. Można będzie zatem objąć ochroną złoża, które częściowo znajduje się pod terenami wysoko zurbanizowanymi, czyli nawet w trudno dostępnym miejscu będzie można wyznaczyć część tego złoża tuż obok jakiegoś terenu o zwartej zabudowie. Oznacza to, że w tym kontekście wyznaczania takiego złoża w ogóle nie bierze się pod uwagę dotychczasowego sposobu zagospodarowania oraz przeznaczenia terenu, blokując dalszy rozwój istniejącego miasta.

Zaproponowane przesłanki budzą daleko idące wątpliwości. Jak, zdaniem projektodawców, a później Głównego Geologa Kraju ma wyglądać istniejące zagospodarowanie terenu, aby można uznać, że nie istnieje dostęp do złoża? Jaka gęstość zabudowy, poziom uprzemysłowienia musi występować, aby stwierdzić brak dostępu do złoża? W zasadzie to tylko kwestia wartości i ceny stanowi różnicę, czy w celu udostępnienia złoża wyburza się 10 budynków czy 1000. Czy występowanie obszaru Natura 2000 lub pojedynczego obiektu, ale o dużym znaczeniu dla kultury i historii państwa polskiego będzie też uznaniem, że nie istnieje dostęp do złoża? Wątpliwości te nasuwają się podczas analizy treści propozycji i nie jest zasadne, aby rozstrzygnięcie pozostawić wyłącznie w gestii wyspecjalizowanego w zakresie geologii organu administracji publicznej, co do zasady kierującym się jedynie zabezpieczeniem złoża dla ewentualnej przyszłej eksploatacji. Trudno uznać bowiem, że czynnikiem obiektywizującym podjętą decyzję organu geologicznego, będzie posiłkowanie się opinią państwowej służby geologicznej. Opinia PSG dotyczyć będzie tego, czy złoża spełnia kryteria do objęcia go szczególną ochroną prawną wyrażającą się w uznaniu złoża kopaliny za strategiczne. Państwowy Instytut Geologiczny – Państwowy Instytut Badawczy jest wyspecjalizowaną

instytucją, dysponującą zasobem kadrowym składającym się z fachowców tylko jednej dziedziny i co do zasady zainteresowanej eksploatacją złóż.

Dzięki proponowanym rozwiązaniom, możliwe będzie określenie w decyzji o uznaniu złoża za strategiczne warunków, jakie gmina powinna uwzględnić w toku realizacji obowiązków, związanych z zamieszczeniem złoża w dokumentach planistycznych, a w szczególności konieczność wprowadzenia zakazu trwałej zabudowy lub zakazu innego zagospodarowania wyznaczonego obszaru złoża strategicznego w sposób, który skutkowałby wyłączeniem możliwości zagospodarowania tego złoża. Rola Gminy sprowadzona będzie jedynie do roli wykonawcy decyzji Głównego Geologa Kraju. Skutkuje to faktycznym odebraniem w tym zakresie nie tylko władztwa planistycznego lokalnej społeczności, ale także możliwości wypowiedzenia się w ramach przewidzianych procedur działania administracji.

Projektowana nowelizacja przewiduje także, że może zaistnieć sytuacja, w której przesłanki wskazane w dodanym przepisie art. 94a ust. 5 P.g.g. będą spełnione przez złoża kopaliny objęte prawem własności nieruchomości gruntowej, z uwagi na zmieniające się uwarunkowania ekonomiczne, czy też unikalne parametry danej kopaliny. Dlatego zgodnie z projektowanym art. 94b P.g.g. Główny Geolog Kraju będzie również uprawniony do wszczęcia postępowania w przedmiocie uznania złoża kopaliny objętego prawem własności nieruchomości gruntowej za złoża strategiczne. W stosunku do takiego postępowania zastosowanie znajdą odpowiednio te same regulacje, jak w odniesieniu do złóż kopalin, o których mowa w art. 10 ust. 1 P.g.g. Przy tak nieostrych przesłankach definiujących złoża strategiczne, jest to zapis bardzo daleko ingerujący w prawa własności. W tym przypadku nie dotyczy to ograniczeń związanych z własnością górnictwem skarbu państwa i ewentualnym dostępem i wykonywaniem tej własności. Główny Geolog Kraju będzie mógł ingerować w sferę własności osób prywatnych, właścicieli nieruchomości gruntowych, o których mowa w art. 10 ust 3 P.g.g. Oznacza to, że wyłączenia z możliwości zabudowy mogą pojawić się w Gminach, w których nawet nie występują złoża objęte własnością skarbu państwa.

Przepisy przejściowe nowelizacji pozwalają Głównemu Geologowi Kraju uznać za strategiczne złoża, które zostało udokumentowane przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy. W przypadku takich złóż za stronę będzie uznany tylko podmiot, któremu przysługuje prawo do informacji geologicznej lub prawo do korzystania z informacji geologicznej zawartej w dokumentacji geologicznej złoża lub dodatku do dokumentacji geologicznej złoża. W stosunku do dokumentacji geologicznych powstałych przed 1 lutego 1989 r. prawo do informacji geologicznej przysługuje zazwyczaj jedynie Skarbowi Państwa. Permanentne pomijanie



jednostek samorządu terytorialnego w przewidzianej procedurze wyboru złóż strategicznych służy odebraniu społeczności lokalnej możliwości uczestniczenia w podejmowaniu decyzji oraz jakiegokolwiek wpływu na nie. Pomija się zupełnie to, że głos społeczności lokalnej i organów samorządowej administracji należy brać pod uwagę, chociażby ze względu na skutki, które będą ich dotyczyły. Przeciwnie samorząd traktuje się raczej jako przeszkodę w realizacji centralnych założeń nieograniczonej ochrony złóż, wbrew logice rzeczywistych potrzeb gospodarki i społeczeństwa. Ochrona złóż w sytuacji braku realnych możliwości eksploatacji, ze względu na uwarunkowania środowiskowe, czy ekonomiczne z niewiadomą perspektywą ewentualnego zainteresowania złożem przez potencjalnych eksploratorów, prowadzi wyłącznie do zatrzymania lokalnego rozwoju i spadku wartości nieruchomości znajdujących się nad złożem kopaliny. Proponowany przepis nie określa w jakiej perspektywie czasowej można przewidywać możliwość eksploatacji. Skutkuje to wykluczeniem rozwoju obszaru, na którym znajduje się złożo np. węgla brunatnego, nawet w sytuacji gdy nigdy nie dojdzie do jego wydobywania, np. w związku z brakiem technicznych możliwości wydobywania czy zmianach źródeł energetycznych, wymuszonych przez uwarunkowania klimatyczne.

Pkt. 85) art. 95 otrzymuje brzmienie:

„Art. 95. 1. W studiach uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin, miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego oraz planach zagospodarowania przestrzennego województw ujawnia się, w celu ich ochrony i zabezpieczenia możliwości eksploatacji, udokumentowane:

- 1) złoża kopaliny;
- 2) wody podziemne w granicach projektowanych:
  - a) stref ochronnych ujęć,
  - b) obszarów ochronnych zbiorników wód podziemnych;
- 3) kompleksy podziemnego składowania dwutlenku węgla;
- 4) podziemne bezzbiornikowe magazyny substancji.

2. Ujawnienie w dokumentach planistycznych, o których mowa w ust. 1, w stosunku do:

- 1) udokumentowanych złóż kopaliny odbywa się przez wskazanie:
  - a) nazwy złoża kopaliny albo nazwy ujęcia wód leczniczych, termalnych lub solanek,
  - b) kopaliny głównej, kopaliny towarzyszących lub kopaliny współwystępujących,

---

**§ Kancelaria Prawna „Primum Lex” §**

**Sebastian Czwojda**

*ul. Waży 7a, 63-840 Krobia*

*tel. kom. + 48 509-300-252*

---

- d) kategorii rozpoznania złoża z przypisaniem kategorii do konkretnego obszaru, o ile dotyczy,
- d) granic występowania złoża kopaliny albo położenia ujęcia wód leczniczych, termalnych lub solanek,
  - e) informacji, czy złożo kopaliny zostało uznane za strategiczne w całości lub w części,
  - f) dla złóż wód leczniczych, termalnych lub solanek projektowanych granic obszaru i terenu górniczego;
- 2) udokumentowanych wód podziemnych w granicach projektowanych stref ochronnych ujęć odbywa się przez wskazanie:
- a) położenia i nazwy ujęcia wód podziemnych,
  - b) granic projektowanej strefy ochronnej ujęcia;
- 3) udokumentowanych wód podziemnych w granicach projektowanych obszarów ochronnych zbiorników wód podziemnych odbywa się przez wskazanie:
- a) nazwy i numeru zbiornika wód podziemnych,
  - b) granic zbiornika wód podziemnych,
  - c) granic projektowanego obszaru ochronnego zbiornika wód podziemnych,
  - d) stratygrafii warstwy wodonośnej;
- 4) udokumentowanych kompleksów podziemnego składowania dwutlenku węgla odbywa się przez wskazanie:
- a) nazwy kompleksu podziemnego składowania dwutlenku węgla,
  - b) granic kompleksu podziemnego składowania dwutlenku węgla,
  - c) granic projektowanego obszaru i terenu górniczego;
- 5) udokumentowanych podziemnych bezzbiornikowych magazynów substancji:
- a) nazwy podziemnego bezzbiornikowego magazynu substancji,
  - b) granic podziemnego bezzbiornikowego magazynu substancji.”;
3. Obszar udokumentowanego złoża kopaliny, obszar udokumentowanego kompleksu podziemnego składowania dwutlenku węgla, obszar udokumentowanych wód podziemnych, w granicach projektowanych stref ochronnych ujęć oraz obszarów ochronnych zbiorników wód podziemnych oraz obszar udokumentowanego podziemnego bezzbiornikowego magazynu substancji obowiązkowo wprowadza się do studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz do

---

**§ Kancelaria Prawna „Primum Lex” §**

**Sebastian Czwojda**

*ul. Waży 7a, 63-840 Krobia*

*tel. kom. + 48 509-300-252*

---

miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w terminie 2 lat od dnia zatwierdzenia dokumentacji geologicznej lub dodatku do dokumentacji geologicznej przez właściwy organ administracji geologicznej, z zastrzeżeniem ust. 4.

4. W przypadku wszczęcia postępowania, o którym mowa w art. 94a ust. 1, termin na wprowadzenie obszaru złoża do studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz do miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wynosi:

1) 1 rok od dnia doręczenia gminie kopii decyzji o uznaniu złoża kopaliny lub jego części za złożo strategiczne;

2) 2 lata od dnia doręczenia gminie kopii decyzji, o której mowa w art. 94a ust. 11.

5. Podmiot, na rzecz którego zatwierdzono dokumentację geologiczną złoża lub dodatek do dokumentacji geologicznej, obejmujące złożo kopaliny określone w art. 10 ust. 1, ponosi koszty sporządzenia zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, jeżeli koszty te wynikają z realizacji przez gminę obowiązku, o którym mowa w ust. 4 pkt 1.

6. Podmiot, na rzecz którego zatwierdzono dokumentację geologiczną lub dodatek do dokumentacji geologicznej może ponieść koszty zmiany studium oraz zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w przypadkach, o których mowa w ust. 3 albo ust. 4 pkt 2.

7. W przypadku zaistnienia obowiązku, o którym mowa w ust. 5 i 6, gmina jest uprawniona do dokonania jednoczesnej zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w zakresie wynikającym z zatwierdzonej dokumentacji geologicznej lub dodatku do dokumentacji geologicznej.

8. Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego sporządzone w trybie, o którym mowa w ust. 7, nie mogą być ze sobą sprzeczne.”

Inicjatorzy nowelizacji w uzasadnieniu do projektu ustawy, wprost wskazują, że zmiany służą ograniczeniu samorządom możliwości nieujawniania złóż kopalin w dokumentach

---

**§ Kancelaria Prawna „Primum Lex” §**

**Sebastian Czwojda**

*ul. Waży 7a, 63-840 Krobia*

*tel. kom. + 48 509-300-252*

---

planistycznych oraz dopuszczania na tych terenach korzystnego dla gminy i jej mieszkańców zagospodarowania. Uznają że z perspektywy gospodarki krajowej, w tym dostępności do surowców, które mają charakter nieodnawialny oraz ściśle powiązany z określonym obszarem, jest to praktyka niewłaściwa. Obowiązujące obecnie przepisy, nakładają obowiązek ujawniania udokumentowanych złóż kopalin w celu ich ochrony w studiach uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin, miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego oraz planach zagospodarowania przestrzennego województwa, jednak nie definiują na czym ma polegać realizacja wspomnianego celu, jakim jest ochrona złoża. Czy samo jego ujawnienie jest już realizacją celu ochrony złoża? Czy też wymagane są jakieś inne zapisy planu? Proponowana zmiana treści tego przepisu i wprowadzenie pojęcia zabezpieczenia możliwości eksploatacji w praktyce będzie oznaczać zakaz zabudowy względem udokumentowanych złóż kopalin, które nie zostaną uznane za strategiczne, bo jakże inaczej można rozumieć pojęcie „zabezpieczenia możliwości eksploatacji”? W związku z tym, przez zastosowanie niejasnego i niedookreślonego pojęcia, gmina być może nie będzie mogła się uchylić od odpowiedzialności odszkodowawczej na podstawie art. 36 ust 1 i 3 Ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. (dalej: u.p.z.p.). Tym bardziej, że w przypadku złóż strategicznych proponuje się wprost zapisać zakaz zabudowy. Projekt ustawy zmieniającej wprowadza dla gmin termin realizacji obowiązku ujawniania złóż kopalin w planie miejscowym. Dotychczas taki obowiązek dotyczy studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. Projektowane rozwiązanie ma zapobiec praktyce uchylania się lub przedłużania w czasie ujawniania złóż w planach miejscowych oraz doprowadzić do tego, aby planowane przeznaczenie nieruchomości znajdujących się ponad złożami kopalin uwzględniało potrzebę zachowania dostępności do złoża kopaliny. Przepisy ułatwią także realizację obowiązków w zakresie ujawniania złóż przez wyraźne wskazanie, jakie elementy powinny zostać ujęte w dokumentach planistycznych przy ujawnianiu złóż kopalin, kompleksów podziemnego składowania dwutlenku węgla, obszarów udokumentowanych wód podziemnych, w granicach projektowanych stref ochronnych ujęć oraz obszarów ochronnych zbiorników wód podziemnych, a także podziemnych bezzbiornikowych magazynów substancji. W konsekwencji może to przynieść katastrofalne skutki dla sytuacji prawnej gmin, w których znajdują się udokumentowane złoża węgla brunatnego. gminy znajdują się w sytuacji, w której, będą zmuszone do objęcia zakazem zabudowy znacznej części gminy blokując jakikolwiek rozwój. Trudno bowiem inaczej

wyobrazić sobie zrealizowanie ustawowej przesłanki „zabezpieczenia możliwości eksploatacji”. Z drugiej strony, w konsekwencji niewskazania wprost zakazu zabudowy, w oparciu o art. 36 ust 1a pkt 3 u.p.z.p., nie ziszczą się okoliczności wyłączające odpowiedzialność odszkodowawczą gmin. W związku z tym będzie można wtedy liczyć jedynie na orzecznictwo sądów administracyjnych, które być może w oparciu o wykładnię systemową i celowościową zrównają te pojęcia.

W proponowanych rozwiązaniach zmodyfikowano też terminy, w jakich gmina jest zobowiązana do ujawnienia dokumentacji geologicznej. Dotychczasowy termin 2 lat pozostanie aktualny dla obowiązku ujawniania wszystkich złóż kopalin innych niż złoża strategiczne, udokumentowanych kompleksów podziemnego składowania dwutlenku węgla, obszarów udokumentowanych wód podziemnych, w granicach projektowanych stref ochronnych ujęć oraz obszarów ochronnych zbiorników wód podziemnych, a także podziemnych bezzbiornikowych magazynów substancji. W przypadku wszczęcia nowowprowadzonego postępowania w zakresie uznania złoża za strategiczne obowiązki organów samorządu terytorialnego dotyczące ujawnienia złoża będą zależeć od rodzaju rozstrzygnięcia Głównego Geologa Kraju. W przypadku uznania złoża za strategiczne będzie on wynosił rok od dnia doręczenia gminie kopii decyzji uznającej złożę kopaliny lub jego część za złożę strategiczne. Jeśli Główny Geolog Kraju uzna, że złożę nie spełnia przesłanek do uznania go za strategiczne, termin na jego ujawnienie będzie wynosił 2 lata od dnia doręczenia gminie decyzji o umorzeniu.

Przykładem łamania zasad racjonalnego ustawodawcy i przestrzegania fundamentalnej reguły spójności systemu prawnego jest regulacja przewidująca, że zmiana studium i planu miejscowego wynikająca z realizacji przez gminę obowiązku wprowadzenia obszarów udokumentowanych złóż kopalin może nastąpić jednocześnie. Jest to przepis wyłączający standard planowania przestrzennego jakim jest przepis art. 20 ust. 1 „u.p.z.p.”, z którego wynika zasada uchwalania planu miejscowego i jego zmiany w sposób zgodny z ustaleniami studium. Zasada ta oznacza, że do zmiany planu miejscowego konieczna jest zgodność zmiany z zapisami studium. To z kolei determinuje kolejność zmiany dokumentów planistycznych, zawsze jako pierwsze zmieniane jest studium. Projektowany przepis stanowić będzie zatem wyjątek od ww. zasady. Nie ma żadnego powodu, aby te zasadę wyłączyć. a w szczególności

nie zapewnić to skuteczniejszej ochrony złóż kopalin, jak widzą to projektodawcy. Co prawda gmina będzie uprawniona, ale nie obowiązana do skorzystania z możliwości jednoczesnej zmiany obydwu dokumentów. Jeżeli nie skorzysta z tej opcji, będzie musiała dochować terminu rocznego dla złóż strategicznych albo 2-letniego terminu na ujawnienie złóż dla pozostałych złóż kopalin, zarówno w studium, jak i w planie miejscowym. W praktyce zatem jednoczesność zmian studium i planu wymuszona zostanie krótkimi terminami na dokonanie tych zmian. Uprzywilejowanie ujawniania dokumentacji geologicznej względem innych zapisów studium i planu narusza konstytucyjną zasadę równości wobec prawa względem innych podmiotów zainteresowanych zmianami w planach zagospodarowania przestrzennego gminy. Wyjątki w prawie powinny być wprowadzane w sposób ostrożny i sensownie uzasadnione. W analizowanym przypadku trudno znaleźć powód na taki prawny wyłom w systemie.

Nowelizowany przepis art. 95 P.g.g. zakłada ponadto zmianę zasad ponoszenia kosztów związanych ze zmianą studium oraz zmianą planu miejscowego wynikających z realizacji przez gminę obowiązku ujawnienia złóż kopalin, o których mowa w art. 10 ust. 1 P.g.g. Dotychczas koszty te obciążały właściwe jednostki samorządu terytorialnego. Wyjątkiem był przypadek wprowadzania do studium obszaru udokumentowanego złoża węglowodorów, gdzie wynikające stąd koszty ponosił przedsiębiorca, który sporządził dokumentację geologiczno-inwestycyjną złoża węglowodorów. Projekt ustawy zmieniającej zakłada rozszerzenie obowiązku pokrycia przez podmioty sporządzające dokumentację geologiczną kosztów związanych ze zmianą dokumentów planistycznych w sytuacji opracowywania tych dokumentów w celu wywiązania się z obowiązku ujawnienia złóż określonych w art. 10 ust. 1 P.g.g., które zostały uznane za strategiczne. Dzięki temu rozwiązaniu, podmioty zainteresowane eksploatacją takich kopalin uzyskają realny wpływ na postępowania, w ramach których następuje wprowadzenie złóż kopalin do studium i planu miejscowego. Uzyskują środki prawne do wymuszania na gminach korzystnych dla siebie zmian w studium i planie. Może to w sposób istotny zachwiać niezależnością organów samorządu gminnego. Gdy chodzi o złoża kopalin inne niż złoża strategiczne czy też obszary udokumentowanych kompleksów podziemnego składowania dwutlenku węgla, obszary udokumentowanych wód podziemnych, w granicach projektowanych stref ochronnych ujęć oraz obszarów ochronnych zbiorników wód podziemnych oraz obszary udokumentowanych podziemnych bezzbiornikowych magazynów

---

**§ Kancelaria Prawna „Primum Lex” §**

**Sebastian Czwojda**

*ul. Waży 7a, 63-840 Krobia*

*tel. kom. + 48 509-300-252*

---

substancji, przedsiębiorcy będą mieli możliwość poniesienia kosztów związanych z wprowadzeniem takich złóż do dokumentów planistycznych.

Pkt. 85) po art. 95 dodaje się art. 95a w brzmieniu:

„Art. 95a. Gmina, ujawniając udokumentowane złoża strategiczne w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, wprowadza zakaz trwałej zabudowy lub innego zagospodarowania tych obszarów w sposób, który skutkowałby wyłączeniem możliwości zagospodarowania złoża strategicznego w przyszłości, z uwzględnieniem warunków określonych w decyzji, o której mowa w art. 94a ust. 9.”;

Ważnym i niosącym poważne skutki, nowym przepisem będzie art. 95a P.g.g. przewidujący obowiązek wprowadzania przez gminy zakazu trwałej zabudowy lub zagospodarowania obszarów w sposób uniemożliwiający eksploatację złóż strategicznych w przyszłości, jednocześnie z ujawnianiem udokumentowanych obszarów takich złóż w studiach i planach miejscowych. Postulowany zakaz zabudowy jest oczekiwany od lat przez środowiska górnicze i jednocześnie krytykowany przez środowiska samorządowe i przeciwników ochrony złóż węgla brunatnego jako nieakceptowalnego źródła energii.

Wprowadzenie zakazu zabudowy na podstawie istniejących przepisów prawa jest co najmniej kontrowersyjny. Nie ma bowiem ustawowej podstawy do wprowadzenia takiego ograniczenia prawa własności względem właścicieli gruntów znajdujących się nad złożem. Skutkowałoby to roszczeniami odszkodowawczymi względem gminy na podstawie art. 36 ust 1, 3 u.p.z.p.) Pojęcie ochrony złoża nie jest tożsame z zakazem lub ograniczeniem zabudowy i zagospodarowania terenu. Zatem w obecnym stanie prawnym nie występuje wyrażony ustawowo zakaz zabudowy na złożu, który mógłby stanowić podstawę wyłączenia roszczeń właścicieli względem gminy na podstawie art. 36 ust 1a pkt 3 u.p.z.p. Z tej perspektywy ważnym i niosącym dalekosiężne skutki, nowym przepisem będzie art. 95a P.g.g. przewidujący obowiązek wprowadzania przez gminy zakazu trwałej zabudowy lub zagospodarowania obszarów w sposób uniemożliwiający eksploatację takich złóż strategicznych w przyszłości, jednocześnie z ujawnianiem udokumentowanych obszarów takich złóż w studiach i planach

miejscowych. Należy przez to rozumieć zakaz (ograniczenie) zabudowy i zagospodarowania terenu w rozumieniu art. 36 ust. 1a pkt 3 u.p.z.p. To z kolei oznacza, że zakaz ten wpisze się w katalog wyjątków wyłączających odpowiedzialność odszkodowawczą gmin, o której mowa w art. 36 ust. 1 u.p.z.p. W konsekwencji wprowadzenie zakazu zabudowy pozbawi możliwości ich wykorzystania działek budowlanych zgodnie z ich celem oraz też obniży wartość nieruchomości także o innym przeznaczeniu. Najdalej idące i najgorsze konsekwencje dotyczą obszarów występowania węgla brunatnego. Często obszar złoża obejmuje większą część gminy, a projektodawcy w ogóle nie biorą pod uwagę skutków dla funkcjonowania lokalnej społeczności, właścicieli gruntów, czy też możliwości zaspokajania przez lokalny samorząd zbiorowych potrzeb mieszkańców. Nie przewidując jakichkolwiek rekompensat dla właścicieli gruntów, czy też gminy i powiatu, projektodawcy skazują dany obszar na stagnację. Biorąc pod uwagę, że wyznaczenie złóż strategicznych w żaden sposób nie będzie powiązany z potencjalną eksploatacją, a przynajmniej nie stanowi to przesłanki warunkującej ustanowienie złoża strategicznego, to możliwe, że zakaz zabudowy zostanie określony w miejscu, gdzie nigdy nie dojdzie do eksploatacji. Pomijając fakt wpływu spalania węgla brunatnego na klimat, to należy pamiętać o czynnikach ekonomicznych i środowiskowych, które przecież mogą uniemożliwić wydobycie złoża. Brak uwzględnienia i konkretyzacji złóż pod tym względem jest zdecydowanie niedopatrzaniem projektodawców, dyskredytującym same propozycje zmian. Zupełnie nieracjonalne i prawnie wątpliwe jest objęcie zakazem zabudowy obszaru, z powodu potencjalnej możliwości wydobycia węgla brunatnego, bez dokonania wcześniejszej oceny racjonalności takiej eksploatacji pod kątem ekonomicznym lub ze względu chociaż na uwarunkowania wodonośne. Branie tylko pod uwagę czynników związanych z samą zasobnością złoża jego parametrami czy dostępnością, jest zdecydowanie niewystarczające i pozwoli to na blokowanie rozwoju lokalnego oraz drastyczne ograniczenia w zakresie prawa własności obywateli, które okazać się może całkowicie bezzasadne, w przypadku niemożności eksploatacji złoża z powodu innych, nieuwzględnionych na etapie wyznaczania złoża strategicznego czynników. Obecnie obowiązujące przepisy, które w sytuacji pewności eksploatacji związanej z udzieloną koncesją wiążą możliwość pozbawienia czy ograniczenia własności, zdecydowanie są bardziej adekwatnym rozwiązaniem świetle konstytucyjnej zasady demokratycznego państwa prawnego. Wbrew twierdzeniom zawartym w uzasadnieniu projektu, nowe rozwiązania drastycznie zmieniają sytuację prawną właścicieli gruntów, które tracą na wartości, a możliwości ich wykorzystania zgodnie z wolą właściciela będą bardzo



---

**§ Kancelaria Prawna „Primum Lex” §**

**Sebastian Czwojda**

ul. Waży 7a, 63-840 Krobia

tel. kom. + 48 509-300-252

---

wąskie. Takie działanie też służy potencjalnemu obniżeniu odszkodowań w przypadku rzeczywistego uzyskanie koncesji na wydobywanie. Będzie to skutkowało niższym dla potencjalnych inwestorów kosztem dostępu do złoża. Straty poniesie tu lokalna społeczność.

Pkt 86) zmiany w art. 96:

a) ust. 1 otrzymuje brzmienie:

„1. Wojewoda wprowadza obszary, o których mowa w art. 95 ust. 1 do studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz do miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego i wydaje w tej sprawie zarządzenie zastępcze w terminie 6 miesięcy po bezskutecznym upływie terminów określonych w art. 95 ust. 3 albo 4.”,

b) po ust. 1 dodaje się ust. 1a–1d w brzmieniu:

„1a. W przypadku wydania zarządzenia zastępczego wojewoda wymierza gminie, w drodze postanowienia, na które przysługuje zażalenie, karę w wysokości:

1) 30 000 zł – za uchybienie terminu, o którym mowa w art. 95 ust. 3 albo ust. 4 pkt 2;

2) 120 000 zł – za uchybienie terminu, o którym mowa w art. 95 ust. 4 pkt 1.

1b. Wojewoda odstępuje od wymierzenia kary, o której mowa w ust. 1a, w przypadku gdy gmina wykaże, że przystąpiła niezwłocznie do realizacji obowiązku wynikającego z art. 95 ust. 1, lecz z przyczyn od niej niezależnych zachowanie terminu, o którym mowa w art. 95 ust. 3 albo 4, nie było możliwe.

1c. Wojewoda uchyła karę, w drodze postanowienia, jeżeli gmina po nałożeniu kary wykaże istnienie okoliczności, o których mowa w ust. 1b.

1d. Wpływy z kar, o których mowa w ust. 1a, stanowią dochód budżetu państwa.”;

c) ust. 2–4 otrzymują brzmienie:

„2. Zmiana studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz zmiana miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, dokonane w trybie, o którym mowa w ust. 1, wywołują skutki prawne takie jak studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego.

---

**§ Kancelaria Prawna „Primum Lex” §**

**Sebastian Czwojda**

*ul. Waży 7a, 63-840 Krobia*

*tel. kom. + 48 509-300-252*

---

3. Koszty dokonania zmiany studium oraz zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego ponosi w całości gmina, której obszar dotyczy zarządzenie zastępcze. Niezależnie od kosztów związanych z zarządzeniem zastępczym, gmina przekazuje wojewodzie równowartość kosztów, jakie przedsiębiorca poniósł zgodnie z art. 95 ust. 5 i 6.

W przypadku niewydania zarządzenia zastępczego w terminie, o którym mowa w ust. 1, Główny Geolog Kraju wymierza wojewodzie, w drodze postanowienia, na które przysługuje zażalenie, karę w wysokości 1000 zł za każdy dzień zwłoki. Wpływy z kar stanowią dochód budżetu państwa

Proponowane przepisy wzmocniają pozycję złóż strategicznych. Za ich nieujawnienie gmina zapłaci stosunkowo dotkliwą karę. Z uwagi, że nieujawnienie złoża w terminie nie zawsze musi oznaczać zaniechania po stronie gminy, projektowana nowelizacja przewiduje, że w określonych sytuacjach wojewoda odstępuje od wymierzenia kary lub wydaje postanowienie uchylające karę. Będzie miało to zastosowanie, jeśli gmina wykaże, że przystąpiła niezwłocznie do realizacji obowiązków związanych z ujawnieniem, lecz z przyczyn od niej niezależnych zachowanie ustawowych terminów nie było możliwe. To kolejne rozwiązanie, które ma zniechęcić te samorządy czy środowiska, które chciałyby aktywnie przeciwstawić się planom nawet nie tyle ochrony złóż, co zabezpieczaniem złóż dla potencjalnych inwestorów, niestety w bliżej nieokreślonej przyszłości bądź też nigdy.

Pkt. 120) po art. 161 dodaje się art. 161a i 161b w brzmieniu:

„Art. 161a. 1. Do Głównego Geologa Kraju działającego jako organ administracji geologicznej pierwszej instancji, należą sprawy związane z uzgadnianiem projektu:

- 1) studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy;
- 2) miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego; 3) planu zagospodarowania przestrzennego województwa – w zakresie udokumentowanych złóż kopalin, o których mowa w art. 10 ust. 1 oraz w zakresie kompleksów podziemnego składowania dwutlenku węgla i podziemnych bezzbiornikowych magazynów substancji.

---

**§ Kancelaria Prawna „Primum Lex” §**

**Sebastian Czwojda**

*ul. Waży 7a, 63-840 Krobia*

*tel. kom. + 48 509-300-252*

---

2. W zakresie, o którym mowa w ust. 1, Główny Geolog Kraju działający jako organ administracji geologicznej pierwszej instancji uzgadnia projekt decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego oraz projekt decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, z zastrzeżeniem ust. 3.

3. Do marszałka województwa działającego jako organ administracji geologicznej pierwszej instancji należą sprawy związane z uzgadnianiem projektu decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego oraz projektu decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, obejmujące wyłącznie zmianę sposobu użytkowania obiektu budowlanego – w zakresie złóż kopalin, o których mowa w art. 10 ust. 1 oraz w zakresie kompleksów podziemnego składowania dwutlenku węgla i podziemnych bezzbiornikowych magazynów substancji..

Art. 161b. Przy uzgadnianiu:

- 1) projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy;
- 2) projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego;
- 3) projektu planu zagospodarowania przestrzennego województwa;
- 4) projektu decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego; 5) projektu decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu

– organ administracji geologicznej kieruje się koniecznością ochrony udokumentowanych złóż kopalin, w szczególności złóż strategicznych, przed zagospodarowaniem w sposób wykluczający ich eksploatację w przyszłości.”;

Przepis ten przyznaje jednoznacznie kompetencję Głównemu Geologowi Kraju jako Organowi Administracji Geologicznej pierwszej instancji, do uzgadniania wszelkich spraw związanych z uzgadnianiem projektów studiów, planów miejscowych, planów zagospodarowania przestrzennego województwa - w zakresie udokumentowanych złóż kopalin, o których mowa

---

**§ Kancelaria Prawna „Primum Lex” §**

**Sebastian Czwojda**

*ul. Waży 7a, 63-840 Krobia*

*tel. kom. + 48 509-300-252*

---

w art. 10 ust. 1 P.g.g. oraz w zakresie kompleksów podziemnego składowania dwutlenku węgla i podziemnych bezzbiornikowych magazynów substancji. Proponowany przepis służy nie tylko usunięciu omówionych wyżej wątpliwości interpretacyjnych, ale przewiduje też wzmocnienie roli centralnego organu administracji geologicznej w zakresie ochrony złóż kopalin. Widoczne to będzie zwłaszcza na gruncie procedury planistycznej, w ramach której Główny Geolog Kraju uzyska uprawnienie do uzgadniania projektów dokumentów planistycznych w zakresie złóż kopalin, o których mowa w art. 10 ust. 1 P.g.g. Dotychczas minister właściwy do spraw środowiska mógł wyrażać, w ramach współdziałania organów, jedynie opinię. gminy nie były związane opinią. Pozwalało to na zagospodarowanie terenu zgodnie z wolą lokalnego samorządu wbrew opinii Organu Geologicznego. Proponowana regulacja służy wyłączeniu takiej możliwości. Biorąc pod uwagę treść proponowanego art. 161 b P.g.g. organ administracji geologicznej będzie się kierował jedynie koniecznością ochrony udokumentowanych złóż kopalin przed zagospodarowaniem w sposób wykluczający ich eksploatację w przyszłości. Zapisy te w bezpośredni sposób prowadzą do wniosku, że zmiany, które wiązać się będą z jakąkolwiek zabudową nie będą pozytywnie uzgadniane. Doświadczenie pokazuje jednak, że brak uzgodnień może dotyczyć nie tylko zabudowy mieszkaniowej czy przemysłowej ale także inwestycji celu publicznego jak drogi, infrastruktura liniowa, itp.

Właściwość rzeczowa Głównego Geologa Kraju będzie przewidziana również do uzgadniania decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego oraz decyzji o warunkach zabudowy w zakresie złóż kopalin wymienionych w art. 10 ust. 1 P.g.g., kompleksów podziemnego składowania dwutlenku węgla projektów, a także podziemnych bezzbiornikowych magazynów substancji. Spod zakresu uzgadniania przez Głównego Geologa Kraju wyłączone zostaną projekty decyzji obejmujące wyłącznie zmianę sposobu użytkowania obiektu budowlanego. Tego typu projekty uzgadniać będzie marszałek województwa także w odniesieniu do złóż z art. 10 ust. 1 P.g.g. Jako uzasadnienie prowadzenia ww. rozwiązania projektodawcy wskazują potrzebę pozostawienia we właściwości naczelnego organu administracji tylko kluczowych – kierunkowych rozstrzygnięć, w tym dotyczących lokalizacji nowych obiektów budowlanych na terenach znajdujących się ponad złożami kopalin. Ponieważ decyzje o zmianie sposobu użytkowania obiektu budowlanego nie mogą w żaden sposób zagrażać złożom kopalin, regulacja zakłada, że sprawy te zostaną przekazane - bez uszczerbku dla ich ochrony - do właściwości marszałka województwa. Ten podział obowiązków, wskazujący na lekceważące potraktowanie struktur wojewódzkich organów geologicznych kraju i podrzędną rolę organów

regionalnych w zakresie gospodarowania złożami, jest co najmniej kontrowersyjny. Po raz kolejny też wyraźnie wybrzmiał cel, projektu zmiany ustawy, bezwzględne gwarantowanie dostępu do złóż kosztem lokalnych potrzeb i uwarunkowań. Cel ten jest niezgodny z kluczową dla regulacji prawa ochrony środowiska zasadą zrównoważonego rozwoju. Zgodnie z art. 125 Ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska, złoża kopalin podlegają ochronie, polegającej na racjonalnym gospodarowaniu ich zasobami oraz kompleksowym wykorzystaniu kopalin, w tym kopalin towarzyszących. Proponowane zmiany ze względu na swój drastyczny i jednokierunkowy model zapewnienia dostępności do złoża, trudno nazwać próbą racjonalnego gospodarowania zasobami. Racjonalność wiązałaby się z koniecznością uwzględnienia wszystkich istotnych z perspektywy sposobu ochrony złóż czynników, a nie tylko wybiórcze aspekty, połączone z przekazaniem uprawnienia do wydawania uznaniowych decyzji Głównemu Geologowi Kraju.

W przepisach przejściowych przewidziano, że nowe zasady dotyczące uzgadniania dokumentów planistycznych znajdą zastosowanie we wszczętych i niezakończonych postępowaniach w sprawie opiniowania i uzgadniania projektów dokumentów planistycznych. Zaprojektowane rozwiązanie wyłączy wskazaną w wyroku NSA z dnia 18.02.2021 r. sygn.. akt. II OSK 3266/19, kompetencję marszałka województwa jako organu właściwego w sprawach uzgodnienia decyzji jako organu administracji geologicznej I instancji, w zakresie uzgadniania projektów decyzji o warunkach zabudowy w odniesieniu do udokumentowanych złóż kopalin.

Podsumowując niniejszą analizę nasuwa się wniosek, że Rząd po raz kolejny, pod pretekstem pogłębienia ochrony złóż kopalin, dąży do ułatwień w dostępie do złóż węgla brunatnego. Ewidentnie chce on doprowadzić do ograniczenia władztwa planistycznego samorządu gminnego, zdecydowanie wzmacniając uprawnienia centralnej administracji geologicznej, poprzez nadanie szeregu nowych kompetencji Głównemu Geologowi Kraju jako naczelnemu organowi administracji rządowej.

Trudne do zrozumienia i akceptacji jest w toku postępowania administracyjnego prowadzone w celu ustanowienia złoża strategicznego, niedopuszczenie udziału mieszkańców żyjących w strefie jego oddziaływania. Stanowi to zasadniczy wyłom w zakresie konstytucyjnych praw czynnego udziału społeczeństwa w ochronie środowiska i obowiązku zapewnienia mu prawa do informacji o stanie i ochronie środowiska. Odrzuca się całkowicie perspektywę widzenia

lokalnej społeczności i lekceważy konsekwencje dla indywidualnych i zbiorowych interesów mieszkańców. Niedopuszczenie gminy czy powiatu na prawach strony w takim postępowaniu jest łamaniem podstawowych praw jednostek samorządu terytorialnego związanych z uczestnictwem w sprawowaniu władzy publicznej. Przewidziane zapisy projektu ustawy przyznające jedynie podmiotowi, któremu zatwierdzono dokumentację geologiczną lub dodatek do dokumentacji geologicznej, uprawnień strony w postępowaniu o uznanie złoża kopaliny ze złoża strategiczne, należy uznać za niedopuszczalne z punktu widzenia nie tylko praw obywatelskich, ale także racjonalności działania organów władzy publicznej i podstawowej roli samorządu lokalnego. Konsekwencją wynikającą z zakazu zabudowy wyznaczonego obszaru gminy, będzie brak możliwości lub znaczne ograniczenie realizacji zadań gminy w zaspokajaniu zbiorowych potrzeb wspólnoty. A za przejaw całkowitego lekceważenia roli samorządowych przez autorów nowelizacji prawa geologicznego i górniczego jest proponowany zapis, dotyczący zawiadomienia gminę, której terytorium dotyczy dokumentacja geologiczna albo taki dodatek, o tym że takie postępowanie zostało wszczęte a następnie w wyniku podjętej decyzji nakłada się określone obowiązki na gminy, bez możliwości wyrażenia jakiegokolwiek zdania.

Proponowane zmiany mówią wprost o tym, że decyzja o wyznaczeniu złoża strategicznego, będzie nakładać na gminę konieczność wprowadzenia zakazu trwałej zabudowy lub zakazu innego zagospodarowania wyznaczonego obszaru złoża strategicznego, w sposób który skutkowałby wyłączenie możliwości zagospodarowania tego złoża. Konsekwencją takiego podejścia jest to że, niezależnie od tego, czy w jakikolwiek perspektywie czasu, złoża zostanie przeznaczone do eksploatacji, właściciele nieruchomości zostaną pozbawieni prawa korzystania ze swojej własności wyłącznie dlatego, że w układzie geologicznym znajdują się określone złoża. Zakaz zabudowy wynika z samego faktu istnienia złoża, a nie z wykorzystania górniczego i potencjalnej planowanej eksploatacji złóż. Sam fakt ustalenia i udokumentowania złoża i uznania przez organ administracji publicznej, że jest to złoża strategiczne, w oparciu o niedookreślone kryteria, doprowadzi do pozbawienia właścicieli możliwości rzeczywistego dysponowania swoją własnością i to bez jasno określonych mechanizmów zrekompensowania tak daleko idącej zmiany zakresu prawa własności i utraty rynkowej wartości nieruchomości. Zupełnie nieuzasadnione i błędne są twierdzenia, że nowelizacja nie wprowadza żadnego nowego obowiązku ujawniania złóż kopalin który mógłby skutkować obniżeniem wartości nieruchomości. Wręcz przeciwnie, zapisy nowelizacji po raz pierwszy na poziomie ustawowym

wywodzą bezpośrednio z ochrony złoża zakaz zabudowy, co oznacza ewidentne i wprost wynikające z ustawy czyli aktu normatywnego, ograniczenie możliwości przeznaczenia nieruchomości na cele zabudowy, w tym pozbawienie takiej możliwości już istniejące działki budowlane. Zakaz będzie wynikał wprost i tylko wyłącznie z samego faktu istnienia złoża oraz wyłączenia danego obszaru z możliwości zabudowy w studium i w planie. Nasuwa się pytanie jak zrekompensować straty osobom, których dotkną konsekwencje zmiany, skoro autorzy propozycji nie przewidzieli żadnych prawnych mechanizmów dochodzenia roszczeń.

Kolejnym przykładem obniżania rangi i znaczenia jednostek samorządu terytorialnego w kontekście działań w procedurach planistycznych jest odebranie marszałkowi województwa kompetencji w zakresie uzgadniania decyzji ustalania lokalizacji inwestycji celu publicznego oraz decyzji o warunkach zabudowy w zakresie złóż kopalin wymienionych w art. 10 ust. 1 prawa geologicznego i górniczego. Ta kompetencja ma zostać przyznana Głównemu Geologowi Kraju Natomiast pozostawienie uzgadniania decyzji w zakresie obejmującym wyłącznie zmianę sposobu użytkowania obiektu budowlanego, jest lekceważące i wskazujące na podrzędny charakter służb geologicznych województwa.

Należy też podkreślić daleko idące zmiany w zakresie treści artykułu 95 i 96 prawa geologicznego i górniczego. Są one wręcz katastrofalne dla istoty samorządności lokalnej, możliwości i zdolności samoorganizacji i samostanowienia mieszkańców w zakresie rozwoju regionu w którym mieszkają i pracują.

Art. 95 prawa geologicznego i górniczego po zmianach wprost będzie artykułował że celem ujawnienia złoża nie jest tylko jego ochrona, ale także zabezpieczenie możliwości eksploatacji i to nie tylko złoża strategicznego ale każdego udokumentowanego złoża. Prowadzi to do kuriozalnego zabezpieczenia kopaliny, której eksploatacja nigdy nie będzie możliwa. Co więcej, nie daje się samorządowi gminnemu żadnej możliwości kwestionowania takich rozwiązań. Zupełnie nie bierze się pod uwagę dotychczasowego charakteru obszaru, kierunków jego rozwoju i funkcjonowania społeczności.

Analiza treści zmian i możliwych ich interpretacji prowadzi do wniosku, że w zasadzie nie wprowadzono w zakresie konsekwencji dotyczących zakazu zabudowy zróżnicowania złóż tylko udokumentowane i strategiczne. W pierwszym przypadku mówi się o zabezpieczeniu możliwości eksploatacji, a w drugim o zakazie trwałej zabudowy. Nie wiadomo, czy autorzy tej modyfikacji przepisów, pod pojęciem zabezpieczenia możliwości eksploatacji uznają jakiegokolwiek inne rozwiązania poza ograniczeniem możliwości trwałej zabudowy. Wydaje się

---

**§ Kancelaria Prawna „Primum Lex” §**

**Sebastian Czwojda**

*ul. Waży 7a, 63-840 Krobia*

*tel. kom. + 48 509-300-252*

---

że regulacje te są zupełnie nieprzemyślane i redagowane wyłącznie zmysłą o wprowadzeniu zapisów opierających się na założeniu, że złoża kopalin, możliwość ich eksploatacji ma charakter bezwzględny - niezależnie od rozwoju źródeł energetycznych czy kierunku rozwoju państwa. Zapisy te uniemożliwią samorządom wpływ na kształtowanie zrównoważonego rozwoju społecznego konkretnej gminy. Co więcej gminy nie postrzega się jako podmiotu z którym wspólnie, w sposób partnerski, uzgadnia się przyszłe rozwiązania. Wręcz przeciwnie gmina traktowana jest jako przeszkoda w dowolnym kształtowaniu sposobu zabezpieczenia złoża, a pomysł aby gminy, które chciałyby w jakikolwiek sposób podjąć polemikę, działania obronne w stosunku do swoich mieszkańców przed nadmierną ingerencją, nieuzasadnioną rzeczywistymi potrzebami państwa, nie tylko wyłącza się z jakichkolwiek procedur administracyjnych, ale co więcej za takie próby ochrony czy obrony przewiduje się nakładanie kar finansowych.

Niepokojąca jest również wyrażona jednoznacznie zasada, w dodanym do ustawy art. 161b, zgodnie z którą przy uzgadnianiu projektu decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego oraz projektu decyzji o warunkach zabudowy Główny Geolog Kraju ma kierować się koniecznością ochrony udokumentowanej złóż kopalin, w szczególności złóż strategicznych przed zagospodarowaniem w sposób wykluczający eksploatację w przyszłości. Wprost daje się do zrozumienia, że pomimo zapisu o uzgodnieniu takiej decyzji to celem organu administracji geologicznej jest odmowa takiego uzgodnienia. Tak wyznacza mu kierunek działania treść proponowanych rozwiązań. W praktyce będzie to oznaczało fikcyjność procedur administracyjnych zmierzających do wydania decyzji o warunkach zabudowy na obszarach gdzie nie uchwalono planu zagospodarowania przestrzennego.

Reasumując proponowane rozwiązania są kolejną próbą ograniczenia władztwa planistycznego gmin oraz ułatwienia dostępu do złoża potencjalnym inwestorom i bezwzględnego ograniczenia praw wynikających z własności. Skutkiem nowelizacji będzie blokowanie jakiegokolwiek działalności inwestycyjnej na obszarze występowania złoża oraz w bezpośrednim sąsiedztwie. Doprowadzi to do daleko idącego ograniczenia rozwoju lokalnej społeczności. Będzie to miało miejsce także w sytuacji braku realnych możliwości eksploatacji złóż kopalin.