

Glosa do wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 25 kwietnia 2013 r., sygn. III SA/Łd 331/13¹

Nienaruszanie sposobu wykorzystywania nieruchomości ustalonego w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego jako pozytywna przesłanka dopuszczalności rozpoczęcia działalności górniczej. Problem interpretacji pojęcia

Wprowadzenie

W glosowanym wyroku Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi (WSA lub Sąd) orzekł, że prowadzenie robót geologicznych jest niezgodne z przeznaczeniem terenu wynikającym ze studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego (dalej „studium”), jeżeli na przedmiotowych terenach zapisy studium nie przewidują prowadzenia robót geologicznych. Zdaniem WSA brak określenia w studium możliwości prowadzenia robót geologicznych daje podstawę do negatywnego zaopiniowania przez wójta projektu prowadzenia takich robót.

Art. 7 Ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. – Prawo geologiczne i górnicze² uzależnia możliwość prowadzenia wszelkiej działalności określonej ustawą od tego, czy nie naruszy ona przeznaczenia nieruchomości określonego w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego

¹ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z 25 IV 2013 r., sygn. III SA/Łd 331/13, LEX nr 1326561.

² Tekst jedn. Dz.U. 2014, poz. 613 ze zm., dalej „p.g.g.”.

(MPZP), a wobec braku takiego planu, jeżeli nie naruszy ona sposobu wykorzystywania nieruchomości ustalonego w studium. W tym kontekście pojawia się pytanie o rozumienie tak określonej przesłanki weryfikacji zamierzenia przedsiębiorcy. Można zwłaszcza postawić pytanie, czy nienaruszanie przeznaczenia nieruchomości określonego w MPZP lub sposobu jej wykorzystania ustalonego w studium ma polegać na:

1. ustaleniu, że wyżej wskazane akty wyraźnie dopuszczają taką działalność;

2. ustaleniu, że powyższe akty planistyczne nie zawierają zakazu tej działalności (przy założeniu, iż inne jest znaczenie normatywnie pojęć: „zgodność” oraz „nienaruszanie ustaleń”). W tym zakresie istotne jest także wyjaśnienie, czy interpretując wyżej wymienione akty planistyczne, można się posługiwać formułą „co nie jest zakazane, jest dozwolone”.

Te interpretacyjne dylematy mają istotne znaczenie praktyczne, bowiem nienaruszanie przez planowaną działalność przeznaczenia nieruchomości określonego w MPZP bądź sposobu jej wykorzystywania ustalonego w studium warunkuje podejmowanie i prowadzenie wszelkiej działalności określonej p.g.g.

1. Przebieg sprawy na etapie postępowania administracyjnego

Starosta P. pismem z dnia 2 lipca 2012 r. wystąpił do Wójta Gminy C. o wyrażenie opinii w sprawie zatwierdzenia projektu robót geologicznych dla udokumentowania w kategorii C1 złoża kruszywa naturalnego (piasku). Postanowieniem Wójt Gminy C. zaopiniował negatywnie przedłożony projekt robót geologicznych, w uzasadnieniu postanowienia wskazując, że na obszarze Gminy C. nie obowiązuje MPZP dla terenu, na którym planowane są roboty geologiczne. Zgodnie natomiast z obowiązującym studium Gminy C. teren projektowanych robót geologicznych to obszar gruntów rolnych, znajdujących się w bliskim sąsiedztwie zabudowy zagrodowej oraz drogi gminnej G3, wzdłuż której systematycznie rozwija się zabudowa zagrodowa oraz mieszkaniowa jednorodzinna. W związku z powyższym, zdaniem Wójta Gminy C., planowane roboty geologiczne będą sprzeczne z zapisami studium i faktycznym wykorzystaniem terenu. Na postanowienie Wójta Gminy C. przedsiębiorca wniósł zażalenie do Samorządowego Kolegium Odwoławczego (SKO) w P.

Po rozpatrzeniu zażalenia SKO w P. utrzymało w mocy zaskarżone postanowienie. W uzasadnieniu podniesiono, że wobec braku określenia

w art. 80 ust. 5 p.g.g. przesłanek, którymi ma się kierować organ współdziałający, należy przyjąć, iż opinia powinna zawierać stanowisko wójta w aspekcie zadań gminy wiążących się z przedmiotem rozstrzygnięcia, a do zadań gminy zalicza się między innymi sprawy z zakresu ładu przestrzennego i gospodarki nieruchomościami. Zdaniem SKO Wójt Gminy C. w zaskarżonym postanowieniu słusznie odniósł się do postanowień studium Gminy C. W związku z faktem, że tereny, na których miały być prowadzone roboty geologiczne, zostały określone w studium jako obszary gruntów rolnych, Wójt Gminy C. mógł negatywnie zaopiniować przedłożony projekt robót geologicznych.

2. Stanowisko WSA

Wyrokiem z 25 kwietnia 2013 r. WSA oddalił skargę od postanowienia SKO. W uzasadnieniu wskazał, że wyrażenie opinii wójta, o której mowa w art. 80 ust. 5 p.g.g., następuje w formie postanowienia, zgodnie z art. 106 Ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego³. Jednocześnie z przepisu art. 80 ust. 5 p.g.g. nie wynika, jakie są wymogi stawiane opinii wójta, w związku z czym opinia ta powinna zawierać stanowisko w aspekcie zadań gminy wiążących się z przedmiotem rozstrzygnięcia.

Wojewódzki Sąd Administracyjny podkreślił, że na podstawie art. 7 ust. 1 pkt 1 Ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym⁴ do zadań gminy należą między innymi sprawy z zakresu ładu przestrzennego i gospodarki nieruchomościami. Sąd wskazał, że Gmina C. nie ma MPZP, a zgodnie ze studium teren działek, na których planowane są roboty geologiczne, stanowi obszar gruntów rolnych. Z powyższego WSA wynioskował, że prowadzenie robót geologicznych na działkach wskazanych przez skarżącego jest niezgodne z przeznaczeniem tego terenu wynikającym ze studium. Zdaniem WSA istnieje sprzeczność planowanych robót z zapisami studium, gdyż działki, na których miałyby być realizowane roboty geologiczne, są gruntami rolnymi. W ocenie sądu, skoro na przedmiotowych działkach w studium nie przewiduje się prowadzenia robót geologicznych, uzasadnione było negatywne zaopiniowanie przez organy administracji projektu prowadzenia takich robót przez skarżącego.

³ Tekst jedn. Dz.U. 2013, poz. 267 ze zm., dalej „k.p.a.”

⁴ Tekst jedn. Dz.U. 2013, poz. 594 ze zm.

3. Współdziałanie organów wykonawczych gminy w postępowaniach regulowanych p.g.g.

Zgodnie z art. 80 ust. 1 p.g.g. projekt robót geologicznych, których wykonywanie nie wymaga uzyskania koncesji, zatwierdza organ administracji geologicznej, w drodze decyzji. Na podstawie art. 80 ust. 5 p.g.g. zatwierdzenie takiego projektu wymaga opinii wójta (burmistrza, prezydenta miasta). Uwzględniając art. 106 § 1 i 5 k.p.a., nie ulega wątpliwości, że opinia organu współdziałającego powinna zostać wyrażona w formie postanowienia, na które służy stronie zażalenie.

Jednocześnie art. 80 ust. 5 p.g.g. nie określa, jakie powinny być materialnoprawne podstawy wydania opinii przez organ wykonawczy gminy. Przepis ten nie precyzuje, od czego ma być uzależnione stanowisko organu współdziałającego ani jakimi przesłankami powinien się on kierować, opiniując projekt robót geologicznych. W odróżnieniu od art. 23 ust. 2 pkt 2 p.g.g., który wprost wskazuje, że kryterium uzgodnienia koncesji wydobywczej przez organ współdziałający jest zgodność zamierzonej działalności z przeznaczeniem lub sposobem korzystania z nieruchomości określonym w sposób przewidziany w art. 7 p.g.g., art. 80 ust. 5 w żaden sposób nie wskazuje na aspekty, które powinny stanowić przedmiot opinii wójta.

Wobec braku określenia kryterium opinii Sąd prawidłowo przyjął, że opinia ta powinna zawierać stanowisko w aspekcie zadań gminy wiążących się z przedmiotem rozstrzygnięcia. Stanowisko to jest zgodne z poglądem wyrażonym w doktrynie, że jeżeli ustawa nie wskazuje przesłanek stanowiska organu współdziałającego, to powinien on zajmować stanowisko oparte na wymaganiach określających zakres jego zadań, które są w bezpośrednim związku z przedmiotem rozstrzygnięcia⁵. Pogląd ten został również zaaprobowany przez Naczelny Sąd Administracyjny (NSA) w wyroku z 20 listopada 1997 r.⁶, zgodnie z którym, „[j]eżeli przepis prawa materialnego uzależnia wydanie decyzji od zajęcia stanowiska w formie opinii przez inny organ, to opinia ta nie może dotyczyć dowolnych spraw związanych z przedmiotem rozstrzygnięcia, lecz tylko tych aspektów, które wiążą się z zadaniami organu opiniującego”.

⁵ A. Lipiński, R. Mikosz, *Komentarz do ustawy prawo geologiczne i górnicze*, Warszawa 2003, art. 16, nb. 9.

⁶ Wyrok NSA z 20 XI 1997 r., sygn. V SA 2699/96, ONSA 1998, nr 3, poz. 123.

Na podstawie art. 7 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym do zadań własnych gminy należy zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty, w tym zwłaszcza spraw ładu przestrzennego, gospodarki nieruchomościami, ochrony środowiska i przyrody oraz gospodarki wodnej. Pomimo że art. 80 ust. 5 p.g.g. nie nakazuje uwzględniania zapisów MPZP lub ustaleń studium przy opiniowaniu projektu robót geologicznych, należy stwierdzić, iż treść przedmiotowej opinii powinna być również determinowana przez art. 7 p.g.g. Przepis ten, umieszczony w Dziale I p.g.g. Przepisy Ogólne, ma znaczenie dla stosowania wszystkich norm z p.g.g. i warunkuje podejmowanie i wykonywanie wszelkiej działalności określonej ustawą od nienaruszania przez nią przeznaczenia nieruchomości określonego w MPZP, a wobec braku takiego planu od nienaruszania sposobu wykorzystywania nieruchomości ustalonego w studium.

W głosowanym wyroku WSA słusznie zatem przyjął, że treść opinii wójta może dotyczyć kwestii nienaruszania przez planowaną działalność ustaleń wynikających z dokumentów planistycznych Gminy C., zaś wobec braku MPZP podstawą do wydania opinii przez Wójta Gminy C. na podstawie art. 80 ust. 5 p.g.g. mogła być ocena nienaruszania przez projektowane prace geologiczne sposobu wykorzystania nieruchomości określonego w studium obowiązującym w Gminie C.

4. Czy brak przeznaczenia nieruchomości (określenia sposobu wykorzystania nieruchomości) na cele działalności górniczej oznacza naruszanie ustaleń MPZP lub studium?

4.1. Czy istnieje różnica między wymogiem zgodności a nienaruszaniem ustaleń?

W przedmiotowej sprawie grunty, na których miałyby być realizowane roboty geologiczne, zostały określone w studium jako grunty rolne i wobec braku zapisów w studium przewidujących prowadzenie prac geologicznych na przedmiotowych terenach WSA wywnioskował, że prowadzenie planowanych robót jest niezgodne z zapisami studium, co uzasadnia negatywne zaopiniowanie projektu robót geologicznych.

Oznacza to, że zgodnie z interpretacją Sądu prowadzenie robót geologicznych będzie możliwe na wnioskowanym terenie jedynie w przypadku, gdy sposób wykorzystania tego terenu ustalony w studium

będzie wyraźnie dopuszczał możliwość prowadzenia działalności regulowanej p.g.g. Stanowisko to należy uznać za sprzeczne z art. 7 p.g.g. Przy czym Sąd nie odwołał się do tegoż przepisu (tak jakby pominął jego zastosowanie w tej sprawie), co – jak wskazano w punkcie 3 – nie powinno mieć miejsca.

Art. 7 p.g.g. stanowi, że podejmowanie i wykonywanie działalności określonej p.g.g. jest dozwolone, jeżeli nie naruszy ona przeznaczenia (sposobu wykorzystania) nieruchomości określonego w MPZP lub studium. Przepis ten nie stawia warunku, aby prowadzenie działalności regulowanej p.g.g. było zgodne z zapisami MPZP lub studium, tj. aby przeznaczenie (sposób wykorzystania) nieruchomości określone w MPZP (lub studium) było identyczne z planowaną działalnością geologiczną.

W odróżnieniu od art. 80 ust. 2 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 środowisko⁷, który w przypadku wydawania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach wymaga, aby lokalizacja przedsięwzięcia była zgodna z ustaleniami MPZP (wymóg ten nie dotyczy przedsięwzięć wymagających koncesji na poszukiwanie i rozpoznawanie złóż kopalin), art. 7 p.g.g. uzależnia możliwość prowadzenia działalności określonej ustawą jedynie od nienaruszania przez tę działalność przeznaczenia nieruchomości określonego w MPZP bądź sposobu jej wykorzystania ustalonego w studium. W odniesieniu do tego należy zauważyć, że Ustawa z dnia 11 lipca 2014 r. o zmianie ustawy – Prawo geologiczne i górnicze oraz niektórych innych ustaw⁸, która weszła w życie z dniem 1 stycznia 2015 r., wprowadza nowy ust. 3 w art. 80 o.o.s., zgodnie z którym w przypadku działalności określonej p.g.g., innej niż przedsięwzięcia wymagające koncesji na poszukiwanie i rozpoznawanie złóż kopalin, kryterium oceny lokalizacji przedsięwzięcia jest nienaruszanie ustaleń MPZP, jeżeli plan ten został uchwalony.

Dokonanie przedmiotowej zmiany przez ustawodawcę – określenie, że w przypadku działalności regulowanej p.g.g. kryterium oceny lokalizacji przedsięwzięcia jest nienaruszanie ustaleń MPZP, nie zaś zgodność z zapisami tego aktu – podkreśla, że ustawodawca celowo posługuje się dwoma różnymi pojęciami, oraz potwierdza, że inne jest znaczenie normatywne pojęć: „zgodność” i „nienaruszanie ustaleń”.

⁷ Tekst jedn. Dz.U. 2013, poz. 1235 ze zm., dalej „o.o.s.”.

⁸ Dz.U. 2014, poz. 1133.

Interpretując art. 7 p.g.g., należy również zwrócić uwagę na art. 20 ust. 1 Ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym⁹, który stanowi, że projekt MPZP nie może naruszać ustaleń studium. Artykuł ten w brzmieniu sprzed nowelizacji wymagał, aby MPZP był zgodny z ustaleniami studium¹⁰. W uzasadnieniu do projektu ustawy nowelizującej ustawę o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym zostało podkreślone, że zamiarem ustawodawcy przy wprowadzaniu powyższej zmiany było wprowadzenie instytucji prawnych mających na celu ułatwienie uchwalania MPZP¹¹. Przepis art. 20 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w brzmieniu sprzed nowelizacji powodował w wielu przypadkach niemożliwość uchwalenia planu, gdyż trudno było ustalić, czy proponowane w planie rozstrzygnięcie jest zgodne ze studium, skoro jest w studium nieokreślone¹². Zatem zastąpienie wymogu „zgodności” wymogiem „nienaruszania ustaleń” miało na celu wyeliminowanie trudności wynikających z oceny zgodności proponowanych planów z zapisami studium. Biorąc pod uwagę powyższe, należy kategorycznie stwierdzić, że wymóg nienaruszania ustaleń studium nie jest tożsamy z wymogiem zgodności, a celem ustawodawcy nowelizującego ustawę o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym było uzależnienie możliwości uchwalenia planu nie od zgodności z ustaleniami studium, lecz od nienaruszania jego ustaleń.

Należy także wskazać, że na gruncie Ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane¹³ prawodawca posługuje się kryterium „zgodności”, stanowiąc w art. 35 ust. 1 pkt 1 przedmiotowej ustawy, że właściwy organ przed wydaniem pozwolenia na budowę jest obowiązany sprawdzić „zgodność projektu budowlanego z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego”.

⁹ Tekst jedn. Dz.U. 2012, poz. 647 ze zm.

¹⁰ Zmiany zostały wprowadzone przez Ustawę z dnia 25 VI 2010 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ustawy o Państwowej Inspekcji Sanitarnej oraz ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz.U. Nr 130, poz. 871), która weszła w życie z dniem 21 X 2010 r.

¹¹ Uzasadnienie do projektu ustawy o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ustawy o Państwowej Inspekcji Sanitarnej oraz ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, <http://orka.sejm.gov.pl/Druki6ka.nsf/wgdruku/812>, s. 1–2 (dostęp: 10 XI 2014).

¹² Ibidem.

¹³ Tekst jedn. Dz.U. 2013, poz. 1409 ze zm.

Powyższe przykłady dowodzą, że w polskim systemie prawnym ustawodawca posługuje się dwoma odrębnymi pojęciami: „zgodność” i „nienaruszanie ustaleń”, którym należy przypisać inne znaczenia normatywne.

4.2. Jak należy rozumieć pojęcie „nienaruszanie ustaleń”?

Przenosząc powyższe rozważania na grunt p.g.g., należy stwierdzić, że art. 7 p.g.g. nie powinien być interpretowany jako wymagający zgodności planowanej działalności z postanowieniami MPZP lub studium, zgodności rozumianej jako wyraźne przeznaczenie nieruchomości na cele działalności regulowanej p.g.g. W tym zakresie inne jest znaczenie pojęć: „zgodność” i „nienaruszanie ustaleń”, zaś art. 7 p.g.g. wymaga, aby planowana działalność nie naruszała przeznaczenia nieruchomości bądź sposobu jej wykorzystania określonego w wyżej wymienionych dokumentach planistycznych.

Interpretacja zmian dokonanych w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wskazuje, że wprowadzając kryterium nienaruszania ustaleń studium, ustawodawcy przyświecał konkretny cel, i można stwierdzić, iż podobny zamiar wyraził ustawodawca, wprowadzając art. 7 p.g.g.

O tym, że regulacja zawarta w art. 7 p.g.g. nie dotyczy „zgodności” planowanej działalności z MPZP bądź studium, ale odnosi się jedynie do nienaruszania przez planowaną działalność ustalonego MPZP lub studium przeznaczenia bądź sposobu wykorzystania nieruchomości, świadczy również uzasadnienie do projektu ustawy – Prawo geologiczne i górnicze. W uzasadnieniu zostało podkreślone, że celem, który przyświecał ustawodawcy, było powiązanie dopuszczalności podejmowania i wykonywania działalności regulowanej projektowaną ustawą z przeznaczeniem nieruchomości określanym przez MPZP lub studium, a rozwiązanie to ma sprzyjać przedsiębiorczości¹⁴. Zgodnie z uzasadnieniem do projektu ustawy oznacza to, że jeśli MPZP lub studium nie zawierają zakazu podejmowania działalności regulowanej ustawą, to nie byłoby przeszkody do podjęcia działalności w tym zakresie¹⁵. W tym względzie celem ustawodawcy nie było dopuszczenie możliwości

¹⁴ Uzasadnienie do projektu ustawy – Prawo geologiczne i górnicze, s. 3, <http://orka.sejm.gov.pl/Druki6ka.nsf/wgdruku/1696> (dostęp: 10 XI 2014).

¹⁵ Ibidem.

prowadzenia działalności określonej p.g.g. jedynie w przypadku, gdy zapisy MPZP bądź studium wyraźnie stanowią, że możliwe jest prowadzenie tejże działalności.

Zatem jeżeli zapisy MPZP lub studium nie zakazują wprost podejmowania i wykonywania działalności geologicznej, to należałoby uznać, że prowadzenie takiej działalności będzie dopuszczalne, jeśli da się ona pogodzić z przeznaczeniem terenu określonym w MPZP lub studium. Oznacza to, że wbrew pogładowi zaprezentowanemu przez WSA prowadzenie działalności geologicznej nie jest automatycznie sprzeczne z przeznaczeniem lub sposobem wykorzystania nieruchomości określonym w MPZP lub ustalonym w studium, jeżeli zapisy tychże aktów planistycznych nie dopuszczają wprost możliwości prowadzenia tejże działalności.

W sytuacji gdy MPZP lub studium nie zakazują prowadzenia na określonym terenie działalności geologicznej, należy każdorazowo ocenić, czy przedmiotowa działalność da się pogodzić z przeznaczeniem lub sposobem wykorzystania nieruchomości określonym w MPZP lub studium. W glosowanym wyroku WSA tego nie zrobił, zakładając, że brak określenia w studium dopuszczalności prowadzenia prac geologicznych oznacza automatycznie naruszenie przez planowaną działalność sposobu wykorzystania nieruchomości i tym samym sprzeczność planowanych robót z zapisami studium.

Uwzględniając powyższe, wymóg nienaruszania ustaleń należałoby odczytywać w sposób następujący:

1. nie jest wymagane wyraźne wskazanie przeznaczenia terenu (określenie sposobu jego wykorzystania) na cel odpowiadający zamierzonej inwestycji;
2. jednocześnie jest wymagane ustalenie, czy realizacja zamierzonej inwestycji nie stoi w sprzeczności z możliwością zagospodarowania terenu zgodnie z jego przeznaczeniem (określonym sposobem wykorzystania).

Nie chodzi tu przy tym o sytuację, gdy działalność nie podlega reglamentacji ze strony aktów planistycznych. Racjonalny ustawodawca nie mógłby oczekiwać weryfikacji zamierzenia odnośnie do nienaruszania ustaleń MPZP lub studium, gdyby działalność górnicza i geologiczna nie podlegała ustaleniom aktów planistycznych. Odwołanie do kryterium nienaruszania przeznaczenia nieruchomości określonego w MPZP (sposobu jej wykorzystania ustalonego w studium) należy postrzegać jako przypadek, kiedy ustawodawca pozwala na prowadzenie działalności

określonej w p.g.g., która nie jest wprost przewidziana w MPZP bądź studium, jeśli prowadzenie tejże działalności nie naruszy zagospodarowania terenu, jakie przewidział organ ustanawiający przedmiotowe akty.

Innymi słowy, źródłem uprawnienia do prowadzenia działalności nieprzewidzianej w MPZP lub studium jest przepis ustawy – art. 7 p.g.g., który dopuszcza zrealizowanie inwestycji, jeżeli nie uniemożliwi to realizacji docelowego przeznaczenia nieruchomości określonego w wyżej powołanych dokumentach planistycznych.

4.3. Nienaruszanie ustaleń a różne rodzaje działalności regulowanej p.g.g.

Art. 7 p.g.g. dotyczy wszelkiego rodzaju działalności normowanej ustawą, tak więc podejmowanie jakiejkolwiek działalności regulowanej p.g.g. będzie możliwe jedynie w przypadku nienaruszania przez nią przeznaczenia nieruchomości określonego w MPZP lub sposobu jej wykorzystania ustalonego w studium. W tym miejscu należy postawić pytanie, w jakich przypadkach działalność regulowana ustawą będzie mogła zostać uznana za naruszającą przeznaczenie lub sposób wykorzystania nieruchomości. Zasadne wydaje się rozróżnienie pomiędzy działalnością polegającą na poszukiwaniu i rozpoznawaniu złóż a wydobywaniem kopalin ze złóż.

W przedmiotowej sprawie negatywna opinia Wójta Gminy C. dotyczyła projektu robót geologicznych dla udokumentowania w kategorii C1 złoża kruszywa naturalnego (piasku). Bezsprzeczne jest, że jeśli postanowienia studium zakazywałyby wprost prowadzenia działalności geologicznej na danych gruntach, działalność polegająca na udokumentowaniu złoża kruszywa naturalnego naruszałaby sposób wykorzystania nieruchomości określony w studium. Należy zauważyć, że działalność polegająca na poszukiwaniu i rozpoznawaniu złóż ze swej natury wywiera znacznie mniejszy wpływ na otoczenie niż wydobywanie kopalin. Działalność ta cechuje się bowiem krótkotrwałym okresem oddziaływania na otoczenie, a ponadto w przeważającej liczbie przypadków podczas prac geologicznych substancja gruntu (gleb i podglebia) nie zostanie w dużym stopniu zaburzona także wówczas, gdy grunty zostały przeznaczone na cele działalności rolniczej¹⁶. Działania polegające na

¹⁶ H. Schwarz, *Prawo geologiczne i górnicze. Komentarz*, Wrocław 2012, s. 91.

poszukiwaniu i rozpoznawaniu złóż kopalin częściowo wiązą się z zajmowaniem terenu i w szczególności w przypadku głębiej zalegających złóż może zaistnieć konieczność wykonania otworów wiertniczych i wzniesienia niezbędnych instalacji, bez których niemożliwe będzie dostanie się do podziemnej przestrzeni zalegania złoża.

Jednakże nawet wobec konieczności zajęcia terenu i wzniesienia niezbędnych instalacji działalność ta nie powinna w sposób znaczący wpłynąć na zasadniczy cel przeznaczenia nieruchomości ze względu na incydentalny okres oddziaływania. Jednocześnie należy podkreślić, że rozpoznanie i udokumentowanie złoża nie przesądza o ewentualnym przeznaczeniu go do eksploatacji, a opiniowanie koncesji na poszukiwanie (rozpoznawanie) złoża kopaliny w aspekcie jego potencjalnej przyszłej eksploatacji jest niedopuszczalne (por. wyrok NSA z 21 kwietnia 1995 r., sygn. II SA 561/94, niepublikowany)¹⁷.

Biorąc pod uwagę ograniczony wpływ na otoczenie działalności polegającej na poszukiwaniu i rozpoznawaniu złóż oraz krótkotrwały okres jej oddziaływania, należałoby stwierdzić, że działalność ta byłaby sprzeczna z art. 7 p.g.g. jedynie wówczas, gdyby jej prowadzenie uniemożliwiało realizację docelowego przeznaczenia nieruchomości określonego w MPZP lub sposobu ich wykorzystania ustalonego w studium. Innymi słowy, jeżeli prowadzenie działalności w zakresie poszukiwania i rozpoznawania złóż na danym terenie dałoby się pogodzić z docelowym przeznaczeniem lub sposobem wykorzystania nieruchomości, działalność ta nie prowadziłaby do naruszenia postanowień MPZP lub studium i nie byłoby podstaw do jej negatywnego zaopiniowania przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta).

Inaczej rysuje się kwestia oceny braku sprzeczności z postanowieniami art. 7 p.g.g. w przypadku działalności polegającej na wydobywaniu kopalin ze złóż. Bezspornie działalność ta wywiera znacznie większy wpływ na otaczające środowisko niż poszukiwanie lub rozpoznawanie złóż i ma charakter długoterminowy. Jak zauważył prof. Aleksander Lipiński w głosie dotyczącej przedmiotowego wyroku, w tym względzie zasadne wydaje się rozróżnienie pomiędzy prowadzeniem działalności wydobywczej metodą odkrywkową a wydobywaniem kopalin metodą podziemną lub otworami wiertniczymi¹⁸.

¹⁷ A. Lipiński, R. Mikosz, op. cit., art. 16, nb. 19.

¹⁸ A. Lipiński, *Glosa do wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z dnia 25 kwietnia 2013 r., III S.A./Łd 331/13, „Casus” 2013, nr 4, s. 61.*

W przypadku działalności wydobywczej prowadzonej metodą odkrywkową, ze względu na ingerencję w strukturę nieruchomości gruntowej, działalność ta wyklucza inne sposoby wykorzystywania objętych nią nieruchomości¹⁹. W takich przypadkach przeznaczenia nieruchomości na przykład dla zabudowy mieszkaniowej, terenów rolniczych czy lasów nie da się pogodzić z działalnością wydobywczą²⁰. Zatem jeżeli nieruchomości, w granicach których ma być prowadzona działalność wydobywcza metodą odkrywkową, nie zostaną przeznaczone w MPZP lub studium na wydobywanie kopaliny, wówczas planowana działalność będzie sprzeczna z art. 7 p.g.g. (zostanie naruszone przeznaczenie lub sposób wykorzystania nieruchomości określony w MPZP lub studium). Oznacza to, że w przypadku odkrywkowej eksploatacji kopaliny ocena, czy proponowana działalność nie narusza przeznaczenia lub sposobu wykorzystania nieruchomości, sprowadza się do ustalenia, czy możliwość prowadzenia tejże działalności została wprost przewidziana w zapisach MPZP bądź studium.

Inaczej przedstawia się kwestia wydobywania kopaliny metodą podziemną lub otworami wiertniczymi, gdyż w takim przypadku działalność prowadzona jest poza granicami przestrzennymi nieruchomości gruntowych (przestrzeń objęta działalnością nie styka się z powierzchnią gruntu)²¹. Możliwe jest zatem, że działalność podziemna nie będzie kolidować z przeznaczeniem lub sposobem wykorzystania nieruchomości. Jednakże w związku z prowadzeniem podziemnego wydobycia kopaliny może być konieczne wybudowanie infrastruktury niezbędnej do prowadzenia eksploatacji (np. szyby lub wiertnie). Co więcej, podziemna eksploatacja kopaliny może prowadzić do wystąpienia wstrząsów i szkód górniczych. Tym samym wydobywanie kopaliny metodą podziemną lub otworami wiertniczymi może wpływać na przeznaczenie i sposób wykorzystania nieruchomości.

Wobec powyższego w przypadku wydobywania kopaliny metodą podziemną lub otworami wiertniczymi należałoby każdorazowo poddać ocenie, czy prowadzenie przedmiotowej działalności będzie kolidowało z przeznaczeniem lub sposobem wykorzystania nieruchomości.

¹⁹ H. Schwarz, op. cit., s. 92.

²⁰ M. Wiland, *Nowe prawo geologiczne i górnicze a planowanie przestrzenne w gminach*, „Zeszyty Naukowe Instytutu Gospodarki Surowcami Mineralnymi i Energią Polskiej Akademii Nauk” 2012, nr 83, s. 196.

²¹ Dotyczy to również podziemnego bezzbiornikowego magazynowania substancji oraz podziemnego składowania odpadów lub dwutlenku węgla.

W szczególności należałoby zweryfikować, czy naziemne części infrastruktury niezbędnej do prowadzenia eksploatacji oraz przewidywane oddziaływanie działalności wydobywczej (np. możliwość powstania wstrząsów górniczych) nie uniemożliwią wykorzystania nieruchomości zgodnie z ich przeznaczeniem określonym w MPZP lub studium. Jeżeli w związku z powyższą oceną okaże się, że prowadzenie działalności polegającej na wydobywaniu kopalin metodą podziemną lub otworami wiertniczymi da się pogodzić z przeznaczeniem nieruchomości lub sposobem ich wykorzystania, działalność ta nie będzie naruszać przepisu art. 7 p.g.g.

Podsumowanie

Podsumowując, należy wskazać, że na gruncie obecnie obowiązujących przepisów p.g.g. nie ma podstaw prawnych do wymagania, aby planowana działalność geologiczna była zgodna z przeznaczeniem nieruchomości określonym w MPZP lub sposobem ich wykorzystania ustalonym w studium, tj. aby zapisy wspomnianych dokumentów planistycznych wprost dopuszczały możliwość podejmowania i prowadzenia działalności regulowanej p.g.g. Art. 7 p.g.g. wymaga jedynie, żeby planowana działalność nie naruszała przeznaczenia nieruchomości bądź sposobu ich wykorzystania określonych w wyżej wymienionych dokumentach planistycznych.

Uwzględniając ograniczony wpływ na otoczenie działalności polegającej na poszukiwaniu i rozpoznawaniu złóż oraz krótkotrwały okres jej oddziaływania, należałoby stwierdzić, że działalność ta naruszałaby przeznaczenie lub sposób wykorzystania nieruchomości wynikające z MPZP lub studium i byłaby sprzeczna z art. 7 p.g.g. jedynie wtedy, gdyby prowadzenie tejże działalności uniemożliwiało realizację docelowego przeznaczenia nieruchomości określonego w MPZP lub sposobu jej wykorzystania ustalonego w studium. W przedmiotowej sprawie wydaje się, że prowadzenie robót geologicznych w celu udokumentowania w kategorii C1 złoża kruszywa naturalnego (piasku) nie uniemożliwiłoby wykorzystania nieruchomości na cele rolne, a tym samym zapisy studium nie zostałyby naruszone.

Inaczej rysuje się kwestia oceny braku sprzeczności z postanowieniami art. 7 p.g.g. działalności polegającej na wydobywaniu kopalin ze złóż. W przypadku działalności polegającej na wydobywaniu kopalin

metodą odkrywkową, biorąc pod uwagę charakter takiej działalności, przyznać należy, że wymóg nienaruszania przeznaczenia lub sposobu wykorzystania nieruchomości będzie w praktyce oznaczał konieczność wyraźnego przeznaczenia nieruchomości w MPZP lub studium na cele działalności geologicznej i górniczej. Natomiast w przypadku wydobywania kopalin metodą podziemną lub otworami wiertniczymi należałoby każdorazowo poddać ocenie, czy prowadzenie przedmiotowej działalności będzie kolidowało z przeznaczeniem nieruchomości określonym w MPZP bądź sposobem ich wykorzystania ustalonym w studium.

Wobec argumentów zasygnalizowanych powyżej przyjmuje się, że w głosowanym wyroku WSA niesłusznie przyjął, iż brak wyraźnego określenia w studium możliwości prowadzenia robót geologicznych daje podstawę do negatywnego zaopiniowania przez organy administracji projektu prowadzenia takich robót.