

Pojęcia kluczowe: *prawo geologiczne i górnicze, planowanie i zagospodarowanie przestrzenne, koncesja, ujawnienie złoża kopaliny, ochrona złóż kopalin*

Artykuły

Aleksandra Bieniak

WPŁYW ZMIAN W PRZEPISACH PRAWA GEOLOGICZNEGO I GÓRNICZEGO NA RELACJĘ POMIĘDZY PROCEDURĄ UJAWNIANIA ZŁÓŻ KOPALIN W DOKUMENTACH PLANISTYCZNYCH A UZYSKANIEM KONCESJI NA WYDOBYCIE KOPALINY ZE ZŁOŻA

Przedmiotem artykułu jest analiza zmian wprowadzonych w przepisach ustawy z 9.06.2011 r. – Prawo geologiczne i górnicze ustawami nowelizującymi z 7.07.2023 r. oraz 16.06.2023 r., które objęły m.in. kwestie ujawniania złóż kopalin w dokumentach planistycznych gminy i województwa w celu zapewnienia ich należytej ochrony. W artykule podjęta została próba oceny nowelizacji pod kątem jej wpływu na usprawnienie procedury aktualizowania dokumentów planistycznych, a przez to zabezpieczenie interesów podmiotów zainteresowanych uzyskaniem koncesji na wydobycie. Problematyka poruszana w artykule jest tematem powszechnym, dotyczącym nie tylko ochrony złóż kopalin o znaczeniu strategicznym, ale także kopalin pospolitych. Artykuł nie zawiera dogłębnej analizy tematyki złóż strategicznych oraz zakazu trwałej zabudowy lub zagospodarowywania obszarów.

I. WPROWADZENIE

Tematyka planowania i zagospodarowania przestrzennego gra istotną rolę w procesie uzyskiwania koncesji na wydobycie m.in. z uwagi na istnienie ścisłej relacji pomiędzy możliwością podjęcia przez przedsiębiorcę działalności regulowanej przepisami ustawy z 9.06.2011 r. – Prawo geologiczne i górnicze¹ a treścią dokumentów planistycznych regulowanych ustawą z 27.03.2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym², w szczególności określonym w nich przeznaczeniem albo sposobem wykorzystania nieruchomości.

¹ Dz.U. z 2023 r. poz. 633 ze zm., dalej: P.g.g.

² Dz.U. z 2023 r. poz. 977 ze zm., dalej: Pz.p.

Przesłanką konieczną do spełnienia w przypadku podejmowania i wykonywania działalności określonej w przepisach Prawa geologicznego i górniczego jest nienaruszanie przeznaczenia nieruchomości określonego w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego oraz w odrębnych przepisach (zob. art. 7 ust. 1 P.g.g.). Z uwagi na to, że sporządzenie dla obszaru gminy miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego nie jest obowiązkowe, art. 7 ust. 2 P.g.g. precyzuje, że w braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego podejmowanie i wykonywanie działalności określonej w przepisach Prawa geologicznego i górniczego jest dopuszczalne tylko wówczas, jeżeli nie naruszy ona sposobu wykorzystania nieruchomości wynikającego z planu ogólnego gminy (dawniej studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego) oraz przepisów odrębnych.

Innym przepisem odnoszącym się do relacji pomiędzy działalnością koncesjonowaną a zagospodarowaniem przestrzennym jest art. 29 ust. 1 P.g.g., który zobowiązuje organ koncesyjny do odmowy udzielenia koncesji m.in. w przypadku, gdy zamierzona działalność uniemożliwiałaby wykorzystanie nieruchomości zgodnie z jej przeznaczeniem określonym odpowiednio przez miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego lub przepisy odrębne, a w przypadku braku takiego planu – uniemożliwiałaby wykorzystanie nieruchomości w sposób wynikający z planu ogólnego gminy (dawniej studium) lub przepisów odrębnych.

Ponadto, zgodnie z art. 23 ust. 2a P.g.g., warunkiem uzyskania koncesji na wydobywanie kopalni ze złóż, podziemne bezzbiornikowe magazynowanie substancji, podziemne składowanie odpadów albo podziemne składowanie dwutlenku węgla jest dokonanie uzgodnienia z wójtem (burmistrzem, prezydentem miasta) właściwym ze względu na miejsce wykonywania zamierzonej działalności. Kryterium tego uzgodnienia jest zaś nienaruszanie zamierzoną działalnością przeznaczenia lub sposobu korzystania z nieruchomości określonego w sposób przewidziany w art. 7 P.g.g.

Podczas gdy przepisy ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym regulują obowiązujące dokumenty planistyczne oraz precyzują, jakie elementy powinny się w nich znaleźć, przepisy Prawa geologicznego i górniczego nakładają na organy odpowiednich jednostek samorządu terytorialnego oraz wojewodę obowiązki dotyczące modyfikowania dokumentacji planistycznej w sposób odpowiadający zachodzącym zmianom w złożach kopalnianych, stwierdzonym decyzjami zatwierdzającymi dokumentację geologiczną złoża albo dodatek do takiej dokumentacji. Rozwiązania powyższe mają na celu kształtowanie zasad zabudowy określonych obszarów w taki sposób, by gwarantować właściwą ochronę złóż kopalni poprzez umożliwienie racjonalnego gospodarowania ich zasobami i kompleksowego wykorzystania kopalni.

Z uwagi na zależności istniejące pomiędzy możliwością uzyskania koncesji na wydobycie a zgodnością przedsięwzięcia z obowiązującymi dokumentami planistycznymi istotne jest, by procedura modyfikacji dokumentów planistycznych przeprowadzana była możliwie sprawnie i terminowo. Przyjęte przez ustawodawcę

w Prawie geologicznym i górnictwym rozwiązania z pogranicza prawa geologicznego i górnictwego oraz planowania i zagospodarowania przestrzennego powinny gwarantować skuteczną realizację obowiązku ochrony złóż kopalni. Dotychczasowe rozwiązania nie sprawdzały się jednak w praktyce, co zostało wytknięte w wystąpieniu pokontrolnym Najwyższej Izby Kontroli (NIK) powstałym po przeprowadzeniu w 2017 r. kontroli w Ministerstwie Środowiska w przedmiocie gospodarki złożami strategicznych surowców kopalnych³. Po upływie ponad 5 lat od sporządzenia przez NIK informacji o wynikach kontroli podjęto wreszcie inicjatywę ustawodawczą, by usprawnić procedury ujawniania przez jednostki samorządu terytorialnego udokumentowanych złóż kopalni w dokumentach planistycznych oraz nadzorowania tego procesu przez wojewodę i ministra właściwego do spraw środowiska.

II. DOTYCHCZASOWE ROZWIĄZANIA PRAWNE

Dotychczas przepisy ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, regulując zasady kształtowania polityki przestrzennej, przyjmowały, że na poziomie gminnego planowania przestrzennego możliwe jest przygotowanie czołowych dokumentów planistycznych w postaci studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy (dalej także: studium), sporządzanego obligatoryjnie dla całego obszaru gminy (art. 9 P.z.p. w brzmieniu obowiązującym do 23.09.2023 r.), oraz miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (dalej także: plan miejscowy), sporządzanego fakultatywnie (z wyjątkiem przypadków określonych przepisami odrębnymi) i mogącego obejmować całość lub część obszaru gminy (art. 14 P.z.p. w brzmieniu obowiązującym do 23.09.2023 r.). Zgodnie z dotychczasowym art. 10 ust. 1 pkt 11 P.z.p. (w brzmieniu obowiązującym do 23.09.2023 r.) w studium należało obowiązkowo uwzględnić uwarunkowania wynikające z występowania udokumentowanych złóż kopalni, zasobów wód podziemnych oraz udokumentowanych kompleksów podziemnego składowania dwutlenku węgla. Postanowienia studium stanowiły następnie podstawę do opracowania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Wójt, burmistrz albo prezydent miasta zobowiązani byli sporządzić projekt planu miejscowego w sposób zgodny z postanowieniami studium, nienaruszający jego ustaleń (art. 15 ust. 1 oraz art. 20 ust. 1 P.z.p. w brzmieniu obowiązującym do 23.09.2023 r.). Obszary występowania udokumentowanych złóż kopalni i udokumentowanych kompleksów podziemnego składowania dwutlenku węgla należało określić również w planie zagospodarowania przestrzennego województwa (art. 39 ust. 3 pkt 8 P.z.p.).

Odpowiadające rozwiązaniom zastosowanym w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym dotychczasowe przepisy Prawa geologicznego i górnictwego nakładały na organy jednostek samorządu terytorialnego obowiąz-

³ Najwyższa Izba Kontroli, Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji, *Informacja o wynikach kontroli – Gospodarka złożami strategicznych surowców kopalnych*, <https://www.nik.gov.pl/kontrola/P/17/015/LPO/> (dostęp: 30.09.2023 r.).

zek ujawniania w studiach uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego oraz planach zagospodarowania przestrzennego województwa udokumentowanych złóż kopalin oraz udokumentowanych wód podziemnych, w granicach projektowanych stref ochronnych ujęć oraz obszarów ochronnych zbiorników wód podziemnych, a także udokumentowanych kompleksów podziemnego składowania dwutlenku węgla, w celu ich ochrony (art. 95 ust. 1 P.g.g. w brzmieniu obowiązującym do 23.09.2023 r.). Obowiązek ten został doprecyzowany w zakresie wprowadzania do studium obszaru udokumentowanego złoża kopalin oraz obszaru udokumentowanego kompleksu podziemnego składowania dwutlenku węgla, gdzie na samorząd gminny narzucony został termin na wprowadzenie zmian wynoszący 2 lata od zatwierdzenia dokumentacji geologicznej przez właściwy organ administracji geologicznej (art. 95 ust. 2 P.g.g. w brzmieniu obowiązującym do 23.09.2023 r.). W przypadku zaś złóż węglowodorów od 1.01.2015 r. termin ten skrócony został do 6 miesięcy od dnia zatwierdzenia dokumentacji geologicznej (art. 95 ust. 3 P.g.g. w brzmieniu obowiązującym do 23.09.2023 r.).

Dotychczas koszty związane ze zmianą studium i miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obciążały co do zasady właściwe jednostki samorządu terytorialnego, z wyjątkiem kosztów sporządzenia zmiany studium spowodowanej koniecznością ujawnienia w nim złoża węglowodorów, które to ponosił przedsiębiorca, który sporządził dokumentację geologiczno-inwestycyjną takiego złoża (art. 95 ust. 3 P.g.g. w brzmieniu obowiązującym do 23.09.2023 r.).

W okresie obowiązywania powyższych przepisów w praktyce często spotykane były przypadki, w których organy gmin celowo ignorowały ciążące na nich obowiązki wynikające z przepisów Prawa geologicznego i górniczego i ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym i nie wprowadzały w terminie zmian w dokumentach planistycznych mających prowadzić do uwzględnienia w nich we właściwy sposób udokumentowanych złóż kopalin⁴. Procedury mające prowadzić do zmiany tych dokumentów albo nie zostawały nigdy wszczęte, albo ciągnęły się latami, co gminy często usprawiedliwiała wysokimi kosztami i dużym nakładem pracy związanym z aktualizacją studium, a następnie odpowiednią modyfikacją planu miejscowego, przy jednoczesnym braku wystarczających środków finansowych w gminie. Wielokrotnie organy gmin traktowały zaniebdywanie przepisów dotyczących ujawniania złóż jako metodę stawiania oporu przeciwko realizacji w gminie projektów w zakresie wydobywania kopalin i świadomie unikały spełnienia swoich obowiązków.

Według przepisu art. 29 ust. 1 w zw. z art. 7 P.g.g., jeśli obowiązujące na danym terenie studium lub plan miejscowy nie pozwalały na podjęcie i wykonywanie na tym obszarze działalności określonej przepisami Prawa geologicznego i górniczego, w szczególności działalności wydobywczej (np. przewidywały prze-

⁴ Najwyższa Izba Kontroli, Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji, *Informacja o wynikach kontroli...*, s. 8, 26–35.

znaczenie nieruchomości wykluczające działalność górnictw), jednostka samorządu terytorialnego, zaniedbując swoje obowiązki w zakresie uwzględnienia złoża, realnie blokowała podmiotom zainteresowanym możliwość uzyskania koncesji na wydobywanie. Trzeba mieć na względzie, że ujawnienie złóż powinno następować w konkretnym celu, jakim jest ich ochrona oraz zapewnienie racjonalnego gospodarowania kopalinami⁵. Przywołać w tym miejscu należy także art. 72 ust. 1 pkt 1 ustawy z 27.04.2001 r. – Prawo ochrony środowiska⁶ (w brzmieniu obowiązującym do 23.09.2023 r.), zgodnie z którym w studium zapewnia się warunki utrzymania równowagi przyrodniczej i racjonalną gospodarkę zasobami środowiska, w szczególności przez uwzględnianie obszarów występowania złóż kopalin oraz obecnych i przyszłych potrzeb eksploatacji tych złóż. Oznacza to, że w konsekwencji ujawnienia złoża w dokumencie planistycznym postanowienia tego dokumentu (w szczególności kierunki zagospodarowania terenu i jego przeznaczenie) powinny uwzględniać istnienie złoża, tak aby umożliwić jego eksploatację w przyszłości⁷.

Skutkiem negatywnym zaniechania ujawnienia złoża w studium były także przypadki zagospodarowywania terenów, na których występują udokumentowane złoża kopalin, w sposób uniemożliwiający lub ograniczający w przyszłości eksploatację takich złóż, gdyż do dokumentacji planistycznej nie wprowadzono postanowień chroniących obszar przed takim jego zagospodarowaniem. W efekcie wpływać mogło to na znaczny wzrost kosztów rozpoczęcia eksploatacji takich złóż, wiążący się np. z koniecznością usunięcia dotychczasowej infrastruktury, która powstała na terenie⁸, co w dalszej kolejności skutkowało rezygnacją przez przedsiębiorców z zamiaru podjęcia działalności wydobywczej na danym terenie.

Bezczynność organów nierzadko przyczyniała się do opóźniania procedury uzyskania koncesji przez podmioty zainteresowane jej otrzymaniem, w efekcie prowadząc np. do wygaśnięcia prawa do wnioskowania o ustanowienie na ich rzecz użytkowania górnictwa z pierwszeństwem przed innymi (zgodnie z art. 15 ust. 1 P.g.g.).

Aby zapobiec zaniechaniu lub nadmiernemu opóźnianiu się przez organy z wprowadzaniem właściwych zmian do studium, ustawodawca nałożył na wojewodę obowiązek wydania szczególnego aktu nadzoru⁹ w postaci zarządzenia zastępczego, którym wprowadzałby on obszar udokumentowanego złoża kopaliny albo udokumentowanego kompleksu podziemnego składowania dwutlenku węgla do studium (art. 96 ust. 1 P.g.g. w brzmieniu obowiązującym

⁵ Zob. wyrok WSA w Poznaniu z 28.03.2018 r. (IV SA/Po 38/18), LEX nr 2495091.

⁶ Dz.U. z 2022 r. poz. 1719 ze zm.

⁷ Por. wyrok WSA w Poznaniu z 28.03.2018 r. (IV SA/Po 38/18), LEX nr 2495091.

⁸ Najwyższa Izba Kontroli, Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji, *Informacja o wynikach kontroli...*, s. 7.

⁹ B. Rakoczy (w:) *Prawo geologiczne i górnictwo. Komentarz*, red. B. Rakoczy, Warszawa 2015, komentarz do art. 96, teza 2.

do 23.09.2023 r.). Przyjęte przez ustawodawcę rozwiązanie miało za zadanie chronić podmioty, które byłyby ewentualnymi beneficjentami zmian, które należy wprowadzić w studium, m.in. przedsiębiorców zainteresowanych uzyskaniem koncesji na wydobycie kopalin ze złoża podlegającego ujawnieniu. Wydanie zarządzenia zastępczego w sytuacji określonej powyżej było obligatoryjne i nie mogło zostać podjęte na zasadzie uznania administracyjnego. Zmiana w studium dokonywana w trybie zarządzenia zastępczego wywoływała skutki prawne takie jak studium (art. 96 ust. 2 P.g.g. w brzmieniu obowiązującym do 23.09.2023 r.). Wojewoda zobowiązany był wydać zarządzenie zastępcze po upływie terminu określonego w art. 95 ust. 2 P.g.g. albo w terminie 6 miesięcy od upływu 6-miesięcznego terminu na wprowadzenie do studium złoża węglowodorów. Ustawodawca zabezpieczył wykonanie obowiązku przez wojewodę jedynie w zakresie ujawniania w studium złoża węglowodorów, wprowadzając karę finansową w wysokości 1000 zł za każdy dzień zwłoki w wydaniu zarządzenia.

Rozwiązania przyjęte w dotychczasowym art. 96 P.g.g. nie przynosiły jednak oczekiwanych rezultatów, a podmioty zainteresowane uwzględnieniem złoża w studium spotykały się również z beczynnością wojewody w wydaniu zarządzenia zastępczego¹⁰. Wojewodowie nie mieli wystarczającej motywacji do terminowego wykonywania swoich obowiązków, m.in. z uwagi na brak groźby poniesienia konsekwencji finansowych zaniechania wydania zarządzenia zastępczego dotyczącego ujawnienia złóż innych kopalin niż węglowodory.

Zaniedbywanie przez samorządy terytorialne oraz wojewodów obowiązków zmiany dokumentacji planistycznej nie było także skutecznie kontrolowane przez właściwego ministra do spraw środowiska, mimo przysługujących mu uprawnień wynikających z art. 158 pkt 2 P.g.g.¹¹

Problem stanowił także brak nałożenia przez ustawodawcę sankcji na organy gminy za niedopełnienie lub niewykonanie obowiązku w odniesieniu do ich działalności uchwałodawczej. Prócz nieskutecznej regulacji z art. 96 P.g.g. podmiotom zainteresowanym wprowadzeniem zmian w studium lub planie miejscowym nie przysługiwały żadne inne narzędzia pozwalające na zapewnienie, że do ujawnienia właściwie udokumentowanych złóż w dokumentach planistycznych ostatecznie dojdzie.

Ponadto na skuteczność procedury aktualizacji dokumentów planistycznych wpływał także brak wytyczenia terminu na realizację obowiązku ujawnienia złóż kopalin w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego przez organy jednostki samorządu terytorialnego oraz brak możliwości wydania przez wojewodę zarządzenia zastępczego wprowadzającego zmiany w tym akcie prawa miejscowego.

¹⁰ Najwyższa Izba Kontroli, Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji, *Informacja o wynikach kontroli...*, s. 9–10, 24–25, 29–30.

¹¹ Najwyższa Izba Kontroli, Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji, *Informacja o wynikach kontroli...*, s. 9–10, 23–25, 30.

III. MOTYWY NOWELIZACJI Z 16.06.2023 R. ORAZ 7.07.2023 R.

Tematyka wprowadzania uwarunkowań obszarów, w których występują złoża kopalin, do dokumentów planistycznych gminy lub województwa stała się z różnorodnych powodów przedmiotem zainteresowania zarówno Ministerstwa Rozwoju i Technologii, jak i Ministerstwa Klimatu i Środowiska. W efekcie tego w podobnym czasie powstały dwa projekty ustaw, które zmienić miały przepisy Prawa geologicznego i górniczego – jeden skupiający się na obszernej nowelizacji tej ustawy, a drugi wprowadzający do niej zmiany przy okazji istotnej nowelizacji ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Z jednej strony ustawą z 7.07.2023 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw¹² przeprowadzono rewolucję w obowiązujących procedurach planistycznych, mając na celu ich uproszczenie, ujednoczenie i przyspieszenie¹³. Jedną z istotniejszych zmian było usunięcie z sytemu instrumentu planistycznego w postaci studium, przy równoczesnym zastąpieniu go nowym, nieznanym dotychczas w polskim porządku prawodawstwa aktem prawa miejscowego obejmującego gminę w jej granicach administracyjnych w postaci planu ogólnego gminy (art. 1 pkt 11 i 12 nowelizacji z 7.07.2023 r.). Wprowadzone nowelizacją z 7.07.2023 r. zmiany z zakresu planowania i zagospodarowania przestrzennego powodowały dezaktualizację niektórych dotychczasowych przepisów Prawa geologicznego i górniczego, a przez to konieczna była ich modyfikacja dla zapewnienia spójności regulacji z pogranicza prawa geologicznego i górniczego oraz planowania przestrzennego.

Ustawodawca wykorzystał jednak tę okazję do wprowadzenia w Prawie geologicznym i górniczym modyfikacji idących dalej niż prosta zamiana odniesień dotyczących studium na odniesienia dotyczące planu ogólnego gminy. Zmiany częściowo ukierunkowane były na usprawnienie procedury aktualizacji dokumentacji planistycznej w celu ochrony złóż kopalin. Projekt nowelizacji zakładał wprowadzenie w art. 95 i 96 P.g.g. zupełnie nowych rozwiązań, stanowiących załączek regulacji, które następnie zmodyfikowała ustawa z 16.06.2023 r. Przepisy wprowadzone nowelizacją z 7.07.2023 r. zaczęły obowiązywać od 24.09.2023 r.

Z drugiej strony dalej idące modyfikacje przepisów dotyczących ujawniania złóż kopalin w dokumentach planistycznych przewidziane zostały w ustawie z 16.06.2023 r. o zmianie ustawy – Prawo geologiczne i górnicze oraz niektórych innych ustaw¹⁴. Projekt tej nowelizacji motywowany był w szczególności zaleceniami Naczelnej Izby Kontroli przeprowadzonymi w Ministerstwie Środowiska, wyrażonymi w raporcie „Gospodarka złożami strategicznych surowców kopalnych”, gdzie NIK przedstawiła wnioski *de lege ferenda*, wskazując m.in.

¹² Dz.U. z 2023 r. poz. 1688, dalej: nowelizacja z 7.07.2023 r.

¹³ Uzasadnienie projektu ustawy z 7.07.2023 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw, sejm IX kadencji, druk sejmowy nr 3097, s. 1, <https://orka.sejm.gov.pl/Druki9ka.nsf/0/E04A41DBCDB2D35EC125897C002F4A3B/%24File/3097.pdf> (dostęp: 30.09.2023 r.).

¹⁴ Dz.U. z 2023 r. poz. 2029.

potrzebę wprowadzenia zmian w obowiązujących przepisach¹⁵. Naczelna Izba Kontroli zwróciła w raporcie szczególną uwagę na skalę problemu, jakim jest zaniechanie przez gminy wprowadzania złóż do studium lub planu miejscowego, a następnie zaniechanie wydania zarządzeń zastępczych przez wojewodów. Wnioskowała m.in. o usprawnienie procedur związanych z ujawnianiem przez jednostki samorządu terytorialnego udokumentowanych złóż kopalin w dokumentach planistycznych i wydawaniem przez wojewodów zarządzeń zastępczych, a w przypadku zwłoki wojewodów – usprawnienie postępowania związanego z nakładaniem przez Ministra Środowiska kar pieniężnych. Ustawa z 16.06.2023 r. zmieniła regulacje dopiero co wprowadzone nowelizacją z 7.07.2023 r., w większości rozbudowując je, ale także – co zaskakujące – ograniczając niektóre z nich. Zmiany wprowadzone ustawą z 16.06.2023 r. obowiązywać zaczęły z dniem 28.10.2023 r.

IV. ANALIZA NOWYCH I PLANOWANYCH ROZWIĄZAŃ

Nowelizacja z 7.07.2023 r. uchyliła przepisy art. 9–13 P.z.p. dotyczące studium, równocześnie wprowadzając art. 13a–13m P.z.p. regulujące kwestie sporządzania i przyjmowania planu ogólnego gminy. Plan ogólny uchwalany będzie obligatoryjnie dla gminy i obejmować będzie cały jej teren (art. 13a P.z.p.). Ustalenia planu ogólnego uwzględniać będą musiały w szczególności znajdujące się na obszarze gminy udokumentowane złoża kopalin, kompleksy podziemnego składowania dwutlenku węgla i podziemne bezzbiornikowe magazyny substancji (art. 13b pkt 3 lit. h P.z.p.). Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego powinien zostać sporządzony w zgodzie z ustaleniami planu ogólnego (art. 20 ust. 1 P.z.p.). Nowelizacja nie modyfikowała przepisów zobowiązujących do uwzględniania w planie zagospodarowania przestrzennego województwa obszarów występowania udokumentowanych złóż kopalin i udokumentowanych kompleksów podziemnego składowania dwutlenku węgla.

Podstawowe ograniczenia podejmowania i wykonywania działalności określonej przepisami Prawa geologicznego i górniczego wymagające zgodności takiej działalności z właściwymi dokumentami planistycznymi gminy zostały zachowane. Zmiana art. 7 ust. 2 P.g.g. wprowadzona nowelizacją z 7.07.2023 r. sprowadzała się właściwie do zamiany odwołania do studium na odwołanie do planu ogólnego gminy, a w związku z tym, w obowiązującym stanie prawnym, w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego podejmowanie i wykonywanie działalności określonej przepisami Prawa geologicznego i górniczego dopuszczalne jest tylko wówczas, jeżeli nie naruszy ona sposobu wykorzystania nieruchomości wynikającego z planu ogólnego gminy

¹⁵ Uzasadnienie projektu ustawy z 16.06.2023 r. o zmianie ustawy – Prawo geologiczne i górnicze oraz niektórych innych ustaw, sejm IX kadencji, druk sejmowy nr 3238, s. 7, <https://orka.sejm.gov.pl/Druki9ka.nsf/0/3DCD6150EFBC9D68C12589B100434BEF/%24File/3238.pdf> (dostęp: 30.09.2023 r.).

oraz przepisów odrębnych. Tego samego rodzaju zmiana wprowadzona została w art. 29 ust. 1 P.g.g. Nowelizacja z 16.06.2023 r. nie wprowadziła w tym zakresie żadnych merytorycznych zmian.

A. OBOWIĄZEK UWZGLĘDNIENIA WYSTĘPOWANIA ŹŁÓŻ ORAZ INNYCH STRUKTUR

Kluczowe zmiany dotyczą bowiem przepisów art. 95 oraz 96 P.g.g. Nowelizacją z 7.07.2023 r. zastąpiony został dotychczasowy obowiązek ujawnienia udokumentowanych złóż, wód podziemnych czy kompleksów podziemnego składowania dwutlenku węgla, a w jego miejsce wprowadzono obowiązek uwzględnienia występowania tych złóż oraz struktur oraz potrzebę zapewnienia możliwości ich wydobycia lub wykorzystania (art. 95 ust. 1a P.g.g.). Nowelizacja z 16.06.2023 r. rozszerzyła ponadto obowiązek uwzględnienia o strukturę w postaci wód podziemnych (art. 95 ust. 1 pkt 2 P.g.g. w brzmieniu obowiązującym od 28.10.2023 r.). Wykonywanie tego obowiązku przyczyniać ma się do zapewnienia ochrony powyższych złóż i struktur w procesie planowania i zagospodarowania przestrzennego. Przepisy nowelizacji z 7.07.2023 r. nie dookreślały jednak, co konkretnie ma zostać w tym celu uwzględnione przy dokonywaniu ustaleń planów ogólnych gminy, planów miejscowych i planów zagospodarowania przestrzennego województwa.

Problem ten rozwiązała nowelizacja z 16.06.2023 r., precyzująca elementy, które będą musiały zostać uwzględnione w ustaleniach dokumentów planistycznych w związku z uwzględnianiem występowania złoża. Należą do nich: (1) rozstrzygnięcia wynikające z decyzji zatwierdzającej dokumentację geologiczną albo dodatek do dokumentacji geologicznej oraz informacje zawarte w takiej zatwierdzonej dokumentacji albo dodatku, w szczególności dotyczące ochrony złóż kopaliny oraz obszaru wymagającego ochrony przed działaniem uniemożliwiającym zagospodarowanie złoża kopaliny; (2) rozstrzygnięcia wynikające z decyzji o uznaniu złoża kopaliny albo jego części za złożo strategiczne, jeżeli decyzja taka została wydana. Ponadto nowelizacją wprowadzono zmiany w przepisach ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, zgodnie z którymi w planie miejscowym uwzględnia się obszar, na którym znajdują się udokumentowane złoża kopaliny, wskazując ich nazwy oraz granice występowania lub położenia (zob. art. 15 ust. 2c P.z.p. w brzmieniu obowiązującym od 28.10.2023 r.).

Przed nowelizacją, od której wymagało się spełnienia luki prawnej z zakresu ochrony złóż było ograniczenie terminem realizacji przez gminę obowiązku ujawnienia złóż wyłącznie w studium. Obecnie terminem ustawowym ograniczone jest wprowadzenie zmian koniecznych dla ochrony złóż lub innych struktur nie tylko w planach ogólnych gminy, ale także w planach miejscowych oraz planach zagospodarowania przestrzennego województw. Zmiana ta była wyczekiwana, gdyż istniała realna potrzeba zmotywowania organów gminy w dokładnie takim samym stopniu do aktualizowania studium (obecnie pla-

na ogólnego gminy), jak i planów miejscowych. W przypadku obowiązywania planu miejscowego na obszarze położenia złoża to właśnie jego zmiana grać będzie wiodącą rolę w umożliwieniu podjęcia eksploatacji złoża (zob. art. 7 P.g.g.), a ponadto realizacji inwestycji budowlanej (zob. art. 35 ust. 1 pkt 1 lit. a ustawy z 7.07.1994 r. – Prawo budowlane¹⁶). Z uwagi na powyższe nie przyniesie oczekiwanych skutków ujawnienie złoża wyłącznie w studium (obecnie planie ogólnym gminy), a zaniechanie ujawnienia go w obowiązującym dla obszaru planie miejscowym. Modyfikacje powinny być sprawnie i szybko wprowadzane w obydwu dokumentach.

B. TERMIN NA ZMIANĘ DOKUMENTÓW PLANISTYCZNYCH

Zmianie uległa także sama długość terminów na wprowadzenie właściwych zmian w dokumentach planistycznych. Dotychczas w przepisach Prawa geologicznego i górniczego termin na modyfikację studium różnił się w zależności od tego, czy zmiana dotyczyć miała ujawnienia złoża węglowodorów, czy złoża innej kopaliny lub struktury. Nowelizacja z 7.07.2023 r. zróżnicowała termin na wprowadzenie zmian w zależności od tego, czy złożo lub jego część uznane zostało za strategiczne (rok od dnia doręczenia decyzji w tym przedmiocie), czy też nie (2 lata od dnia doręczenia decyzji o zatwierdzeniu dokumentacji geologicznej albo dodatku do niej przez właściwy organ administracji geologicznej). Nowelizacją z 16.06.2023 r. zostały wprowadzone dalej postępujące zmiany w tym przedmiocie, zgodnie z którymi termin na modyfikację aktów planowania przestrzennego wynosi albo rok od dnia doręczenia właściwemu organowi wykonawczemu gminy kopii decyzji zatwierdzającej dokumentację geologiczno-inwestycyjną złoża węglowodorów albo dodatku do niej, albo – w odniesieniu do pozostałych złóż – 2 lata od dnia doręczenia temu organowi decyzji zatwierdzającej dokumentację geologiczną (art. 95 ust. 3 P.g.g. w brzmieniu obowiązującym od 28.10.2023 r.). Równocześnie w przypadku wszczęcia postępowania o uznanie złoża za strategiczne termin ten wynosi albo rok od dnia doręczenia właściwemu organowi wykonawczemu gminy kopii decyzji o uznaniu złoża albo jego części za strategiczne, a także – w przypadku złóż węglowodorów – decyzji o umorzeniu takiego postępowania, zgodnie z art. 94a ust. 13 P.g.g., albo – w przypadku innych kopalni niż węglowodory – 2 lata od dnia doręczenia organowi wykonawczemu gminy kopii decyzji o umorzeniu postępowania, zgodnie z art. 94a ust. 13 P.g.g. Nowe przepisy wydłużają wobec tego dotychczasowy 6-miesięczny termin na ujawnienie w studium złóż węglowodorów. Zmiana podyktowana jest wynikami analizy Ministerstwa Klimatu i Środowiska, uznającymi termin 6-miesięczny za nierealny do dochowania przez gminy¹⁷.

¹⁶ Dz.U. z 2023 r. poz. 682 ze zm.

¹⁷ Uzasadnienie projektu ustawy z 16.06.2023 r. o zmianie ustawy – Prawo geologiczne i górnicze oraz niektórych innych ustaw..., s. 7.

W kontekście obliczania terminu wskazać trzeba, że zgodnie z art. 94 ust. 1 pkt 1 i 5 P.g.g. właściwy organ administracji geologicznej zobowiązany jest przelać kopie decyzji o zatwierdzeniu dokumentacji geologicznej albo dodatku do niej, o których mowa w art. 88 ust. 2 pkt 1–3 P.g.g., organom wykonawczym jednostek samorządu terytorialnego, których terytoriów dotyczy dokumentacja geologiczna, oraz wojewodzie. Podobnie art. 94a ust. 15 P.g.g. (w brzmieniu od 28.10.2023 r.) zobowiązuje ministra właściwego do spraw środowiska do przesyłania kopii decyzji wydanej w postępowaniu o uznanie złoża za strategiczne organom wykonawczym gminy i wojewodom. To właśnie od dat dokonania tych doręczeń liczony będzie bieg terminu na dokonanie zmian w dokumentacji planistycznej. Należy jednak zwrócić uwagę, że przepisy te nie gwarantują w żaden sposób, że właściwe organy wywiążą się z obowiązku przekazania kopii dokumentów jednostce samorządu terytorialnego w możliwie najkrótszym terminie. W praktyce otwiera to pole do nadużyć w postaci opóźniania doręczenia kopii decyzji organom gminy. Przyjęta dawniej data początkowa biegu terminu na wprowadzenie zmian w studium, tj. data zatwierdzenia dokumentacji geologicznej, nie pozwalała na tego rodzaju manipulacje, a równocześnie była datą początkową łatwą do ustalenia dla podmiotów zainteresowanych. Nowy sposób liczenia terminów przyczyniać może się *de facto* do ich wydłużenia.

Ryzykowne jest również przyjęcie jako daty początkowej momentu doręczenia rozstrzygnięcia odrębnego postępowania administracyjnego o uznanie złoża za strategiczne. Dopiero praktyka pokaże, ile czasu potrzeba w rzeczywistości na przeprowadzenie takiego postępowania. Jednak ze względu na to, że do wydania decyzji kończącej takie postępowanie konieczne będzie zasięgnięcie opinii innych organów (zob. art. 94a ust. 7 i 9 P.g.g. w brzmieniu obowiązującym od 28.10.2023 r.), uzasadnione są obawy, że procedura ta będzie się przedłużać ponad zakładaną przez ustawodawcę miarę. Trzeba mieć bowiem na uwadze, że wraz z biegiem terminu na dokonanie zmian w dokumentacji planistycznej będą także terminy na realizację uprawnień przez podmioty, które sporządziły dokumentację geologiczną podlegającą zatwierdzeniu, np. wspomniany już wcześniej termin trzyletni na wnioskowanie o ustanowienie użytkowania wieczystego z pierwszeństwem przed innymi.

Na marginesie wskazać należy, że przepisy Prawa geologicznego i górniczego wprowadzone ustawą z 7.07.2023 r., pomimo posługiwania się pojęciem „złoże strategiczne”, nie definiowały go, nie precyzowały kryteriów, jakie powinno ono spełniać, a ponadto nie regulowały sposobu, w jaki złoże miałyby zostać uznane za strategiczne. Luka ta wprawdzie nie pozostała w przepisach długo, gdyż zapełniona została wraz z wejściem w życie nowelizacji z 16.06.2023 r., zgodnie z którą art. 6 ust. 1 pkt 19a P.g.g. definiuje „złoże strategiczne” jako złoże kopaliny, które ze względu na jego znaczenie dla gospodarki lub bezpieczeństwa kraju podlega szczególnej ochronie prawnej. Ponadto nowo dodany art. 94a P.g.g. precyzuje procedurę wydawania decyzji w przedmiocie uznania złoża kopaliny za strategiczne, w tym szczegółowe

Kryteria, jakie spełniać musi złoża, aby mogło zostać za takie uznane (art. 94a ust. 5 P.g.g. w brzmieniu obowiązującym od 28.10.2023 r.). Niezależnie od powyższego wprowadzenie już ustawą z 7.07.2023 r. zapisów dotyczących złóż strategicznych uznać należy za nieprzemyślane i wyprzedzające realną potrzebę uregulowania tej kwestii w ustawie.

C. KOSZTY ZMIANY DOKUMENTÓW PLANISTYCZNYCH

Nowością jest zmiana zasad ponoszenia kosztów związanych ze zmianą dokumentów planistycznych, o której mowa w art. 95 ust. 2 P.g.g. Od wejścia w życie nowelizacji z 7.07.2023 r. kosztami takimi za każdym razem obciążany był podmiot zainteresowany, tj. na rzecz którego zatwierdzono dokumentację geologiczną złoża kopaliny lub dodatek do takiej dokumentacji (art. 95 ust. 2a P.g.g.). Od 28.10.2023 r. przepis ten został istotnie zmodyfikowany. Po pierwsze, podmiot zainteresowany ponosi wyłącznie koszty sporządzenia zmiany planu ogólnego gminy oraz zmiany planu miejscowego, gdyż w zupełności zrezygnowano z obciążania go kosztami sporządzenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego województwa. Po drugie, koszty sporządzenia zmiany dokumentów planistycznych poniesione zostaną obligatoryjnie wyłącznie przez podmiot, na rzecz którego zatwierdzono dokumentację geologiczną złoża lub dodatek do tej dokumentacji, obejmujące złoża kopaliny, o którym mowa w art. 10 ust. 1 P.g.g. (tj. złoża węglowodorów, węgla kamiennego, metanu występującego jako kopalina towarzysząca, węgla brunatnego, rud metali z wyjątkiem darniowych rud żelaza, metali w stanie rodzimym, rud pierwiastków promieniotwórczych, siarki rodzimej, soli kamiennej, soli potasowej, soli potasowo-magnezowej, gipsu i anhydrytu, kamieni szlachetnych, pierwiastków ziem rzadkich oraz gazów szlachetnych), i tylko jeżeli koszty te wynikają z realizacji przez gminę obowiązku określonego w art. 95 ust. 3 pkt 1 albo ust. 4 pkt 1 P.g.g., a więc wyłącznie w przypadkach dotyczących złóż węglowodorów albo złóż uznanych za strategiczne. W pozostałych przypadkach podmiot zainteresowany może (ale nie musi) ponieść koszty sporządzenia zmian, chyba że w następstwie zmian wprowadzone zostaną regulacje umożliwiające prowadzenie działalności polegającej na wydobyciu kopaliny ze złoża – wówczas poniesienie kosztów przez podmiot zainteresowany jest obligatoryjne. Jeśli kosztami sporządzenia zmian nie zostanie obciążony podmiot zainteresowany, to poniesione zostaną one w dotychczasowy sposób – przez właściwe jednostki samorządu terytorialnego.

Przeniesienie kosztów sporządzenia zmian planów na podmioty, na rzecz których zatwierdzono dokumentację geologiczną złoża lub dodatek do niej, zgodnie z założeniami ustawodawcy przyczynić ma się do nadania podmiotom zainteresowanym eksploatacją kopaliny realnego wpływu na uruchomienie postępowania, w ramach którego nastąpi uwzględnienie występowania złóż kopaliny w planach ogólnych gminy i planach miejscowych, a w konse-

kwencji także przyspieszenie wprowadzania zmian do dokumentów planistycznych¹⁸. Takie rozwiązanie powoduje, że przyczyną zaniechania przez organy gminy wypełnienia ich ustawowych obowiązków rzeczywiście nie powinien być już więcej brak funduszy w gminie wystarczających do przeprowadzenia zmian. Rozwiązanie to nie odbiega również znacząco od stosowanej praktyki, zgodnie z którą organy gminy pozyskiwały fundusze na wprowadzenie modyfikacji dokumentów planistycznych na podstawie porozumień z podmiotami zainteresowanymi. Podmioty te gotowe były ponieść dodatkowe koszty, aby zwiększyć swoje szanse na powodzenie już i tak wystarczająco kosztownej inwestycji. Dla spełnienia założeń ustawodawcy wystarczające byłoby jednak wprowadzenie norm regulujących przypadki fakultatywnego ponoszenia kosztów przez podmioty zainteresowane, przy nałożeniu obowiązku poniesienia tych kosztów jedynie w przypadkach złóż węglowodorów lub złóż strategicznych.

D. ZARZĄDZENIE ZASTĘPCZE

Z uwagi na zmianę art. 95 P.g.g. konieczna była modyfikacja ściśle powiązanego z nim art. 96 P.g.g. Dotychczas uprawnienie wojewody do wydania zarządzenia zastępczego w sytuacji zaniechania przez jednostkę samorządu terytorialnego dopełnienia obowiązków ujawnienia złoża dotyczyło jedynie spraw związanych z wprowadzeniem złoża do studium. Nowelizacja z 7.07.2023 r. dokonała rozszerzenia uprawnień wojewody do wydania zarządzenia zastępczego zmieniającego nie tylko plan ogólny gminy (zastępujący dotychczasowe studium), ale także plan miejscowy oraz plan zagospodarowania przestrzennego województwa.

Rozwiązanie powyższe pokrywać ma się z zaleceniami pokontrolnymi NIK sprowadzającymi się do usprawnienia procedury wydawania przez wojewodów zarządzeń zastępczych¹⁹. Posiada ono podobne zalety, jakie przywołano, analizując regulację narzucającą organom gminy termin na dokonanie zmiany nie tylko planu ogólnego gminy, ale także planu miejscowego. Z uwagi na pierwszorzędne znaczenie planu miejscowego przyznanie wojewodzie uprawnienia do wydania zarządzenia zastępczego go należy oceniać pozytywnie.

W celu usprawnienia procedury wydawania zarządzeń zastępczych konieczne było także narzucenie wojewodzie terminu ustawowego na ich wydanie, z uwagi na to, że dotychczas 6-miesięczny termin ograniczał tylko wyjątkowo wydanie zarządzenia zastępczego w sprawach dotyczących złóż węglowodorów, a termin właściwy w pozostałych przypadkach budził wątpliwości inter-

¹⁸ Uzasadnienie projektu ustawy z 16.06.2023 r. o zmianie ustawy – Prawo geologiczne i górnicze oraz niektórych innych ustaw..., s. 9.

¹⁹ Uzasadnienie projektu ustawy z 16.06.2023 r. o zmianie ustawy – Prawo geologiczne i górnicze oraz niektórych innych ustaw..., s. 10.

pretacyjne²⁰. Nowelizacją z 7.07.2023 r. zobowiązano wojewodę do wydania zarządzenia zastępczego w terminie 6 miesięcy od dnia upływu terminu określonego w art. 95 ust. 2 P.g.g. w każdym przypadku. Regulacja ta nie pozostała jednak długo, gdyż zgodnie z nowelizacją z 16.06.2023 r. 6-miesięczny termin dotyczy obecnie jedynie przypadków bezskutecznego upływu terminu na zmianę studium, planu miejscowego albo planu zagospodarowania przestrzennego województwa określonego w przepisach np. art. 95 ust. 3 pkt i ust. 4 pkt 1 P.g.g. (w brzmieniu obowiązującym od 28.10.2023 r.), tj. przypadków dotyczących złóż węglowodorów albo złóż strategicznych. W pozostałych sytuacjach termin na wydanie zarządzenia zastępczego wydłużony zostanie do 2 lat od bezskutecznego upływu terminu na wprowadzenie zmian w dokumentacji planistycznej.

Samo wprowadzenie terminu wydawania przez wojewodów zarządzeń zastępczych w sprawach innych niż dotyczące ujawniania złoża węglowodorów uznać należy za właściwe posunięcie w celu usprawnienia procedury. Brak jednak uzasadnienia dla wydłużenia tego terminu aż do 2 lat. Rozwiązanie takie pozwala na wprowadzenie zmian w dokumentach planistycznych dopiero po upływie 4 lat od daty doręczenia właściwych decyzji, podczas gdy w tym samym czasie biegą terminy na realizację innych uprawnień przez podmioty zainteresowane, np. możliwość skorzystania z prawa pierwszeństwa do wnioskowania o ustanowienie użytkownika górniczego, która wygasa z upływem 3 lat od doręczenia tych decyzji.

E. SKUTKI NIEDOPEŁNIENIA OBOWIĄZKÓW

Z perspektywy egzekwowania od organów gminy wypełniania ciężących na nich obowiązków w zakresie aktualizowania dokumentów planistycznych istotne zmiany zaszły także w przedmiocie sposobu wymierzania i wysokości kary związanej z niedopełnieniem obowiązków wprowadzenia zmian koniecznych dla ochrony złóż kopalin, kompleksów podziemnego składowania dwutlenku węgla oraz podziemnych bezzbiornikowych magazynów substancji. Dotychczas przepisy nie przewidywały możliwości ukarania karą finansową organów gminy w sytuacji zaniechania przez nie terminowej zmiany studium w oparciu o art. 95 ust. 2 P.g.g. Od momentu wejścia w życie nowelizacji z 7.07.2023 r. przy wydaniu przez wojewodę zarządzenia zastępczego na gminę lub samorząd województwa miała zostać obligatoryjnie nałożona kara w wysokości 30.000 zł – za uchybienie terminu 2-letniego, a w przypadku uchybienia rocznemu terminowi dotyczącemu złóż uznanych decyzją za strategiczne – w wysokości wynoszącej aż 120.000 zł.

Przepisy przewidują równocześnie przypadki, w których – pomimo przekroczenia ustawowego terminu – organy nie poniosą kary. Wojewoda zobowiązany

²⁰ Np. wyrażany był pogląd o braku ograniczenia wojewody jakimkolwiek terminem, zob. H. Schwarz, *Prawo geologiczne i górnicze. Komentarz*, Warszawa 2013, t. 1, komentarz do art. 96, teza 3.

jest odstąpić od wymierzenia kary w przypadku, gdy gmina lub samorząd województwa wykażą, że niezwłocznie przystąpiły do procedury wprowadzania zmian w dokumentacji planistycznej, jednak z przyczyn od nich niezależnych nie udało się zachować ustawowego terminu (art. 96 ust. 1b P.g.g.), a ponadto uchylić karę, jeżeli już po jej nałożeniu gmina lub samorząd województwa wykażą istnienie powyższych okoliczności (art. 96 ust. 1c P.g.g.).

Obecnie, z uwagi na to, że nowelizacja z 16.06.2023 r. odstąpiła od wymierzania kar finansowych samorządowi województwa, przepis art. 96 ust. 1a P.g.g., który wszedł w życie 28.10.2023 r., ogranicza obowiązek wojewody do wymierzenia kary tylko wobec gminy. Zmianie uległ również katalog przypadków, w których wymierzona zostanie wyższa z kar w kwocie 120.000 zł, który obejmuje nie tylko przypadki dotyczące złóż strategicznych, ale także złóż węglowodorów.

Ponadto utrzymana została zasada, że w przypadku wydania zarządzenia zastępczego koszty sporządzenia zmiany dokumentu planistycznego gminy poniesie ta gmina, której dotyczy zarządzenie zastępcze (art. 96 ust. 3 P.g.g.). Nowelizacja z 7.07.2023 r. zakładała obciążenie wojewody kosztami sporządzenia zmiany planu zagospodarowania przestrzennego województwa, pomysł ten odrzucony został w ustawie z 16.06.2023 r. Równocześnie przepisy art. 96 ust. 3 P.g.g., które weszły w życie 28.10.2023 r., zobowiązują gminę do przekazania wojewodzie kosztów poniesionych na poczet zmiany dokumentów planistycznych przez podmiot zainteresowany na podstawie art. 95 ust. 5 i 6 P.g.g.

Samo rozwiązanie dotyczące obowiązku karania jednostek samorządu terytorialnego z tytułu naruszenia przez nie obowiązków w zakresie modyfikacji dokumentacji planistycznej, prowadzącego do wydania przez wojewodę zarządzenia zastępczego, powinno przyczynić się do usprawnienia procedury nowelizowania dokumentów planistycznych. Brak groźby poniesienia przez gminę konsekwencji finansowych swojej beczynności grał kluczową rolę w umacnianiu takich szkodliwych postaw organów gminy. Nowe przepisy gwarantują również, że gmina, która nie wypełniła swoich obowiązków, nie będzie mogła zatrzymać pieniędzy uzyskanych na ten cel od podmiotów zainteresowanych. W uzasadnieniach do projektów nowelizacji nie przedstawiono argumentacji, która wyjaśniałaby przyjęte kwoty kary. Odpowiadają one niejako przedstawionym w zaleceniach pokontrolnych NIK szacunkom gmin co do kosztów wprowadzenia zmian do studium (tj. 30.000–150.000 zł)²¹.

Realizując kolejne zalecenie NIK, dotyczące procedury karania wojewody za zwłokę w wydawaniu zarządzeń zastępczych²², ustawodawca rozwiązał wątpliwości interpretacyjne, które blokowały w praktyce stosowanie kar pieniężnych wobec wojewody, wynikające z użycia w dotychczasowym art. 96 ust. 4 P.g.g.

²¹ Najwyższa Izba Kontroli, Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji, *Informacja o wynikach kontroli...*, s. 26.

²² Najwyższa Izba Kontroli, Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji, *Informacja o wynikach kontroli...*, s. 25–26.

pojęcia „organ wyższego stopnia”, wskazując, że organem właściwym do wymierzania kary wojewodzie jest minister właściwy do spraw środowiska.

W celu zniechęcenia wojewody do beczynności w wydawaniu zarządzeń zastępczych przepisy nowelizacji z 7.07.2023 r. rozszerzyły katalog przypadków, w których minister właściwy do spraw środowiska zobowiązany jest wymierzyć wojewodzie karę w wysokości 1000 zł za każdy dzień zwłoki na wszystkie przypadki zaniechania przez wojewodę terminowego wydania zarządzenia zastępczego na podstawie art. 96 ust. 1 P.g.g. Jednakże przepisy nowelizacji z 16.06.2023 r. z powrotem ograniczyły możliwość wymierzenia kary jedynie do przypadków zaniechania wydania zarządzenia zastępczego w terminie przewidzianym dla spraw dotyczących złóż węglowodorów lub złóż strategicznych. Rozwiązanie to ignoruje zalecenia NIK odnoszące się do ujednoczenia zapisów dotyczących wymierzania kar niezależnie od tego, jakiego typu złoża podlegać ma ujawnieniu²³. Zmiana nie przyczyni się w żaden sposób do wzrostu skuteczności wydawania przez wojewodę zarządzeń zastępczych.

Z wniosków pokontrolnych NIK dotyczących procedury wydawania zarządzeń zastępczych nie zrealizowano także zalecenia dotyczącego konieczności doprecyzowania zakresu i trybu zmiany dokumentów planistycznych wprowadzanych takim zarządzeniem²⁴. Zaniechano wyjaśnienia kwestii stanowiących wątpliwości interpretacyjne, szczególnie w przedmiocie odpowiedniego stosowania przepisów ustawy z 8.03.1990 r. o samorządzie gminnym²⁵, w sytuacji gdy w art. 96 P.g.g. nie sprecyzowano, które konkretnie przepisy stosować należy odpowiednio²⁶.

V. WNIOSKI

Za słuszne uznać należy podjęcie wreszcie przez Ministerstwo Klimatu i Środowiska inicjatywy ustawodawczej i próbę realizacji zaleceń NIK wyrażonych w wystąpieniu pokontrolnym z 2018 r. Rozczarowujący jest jednak fakt, że na wprowadzenie nowych rozwiązań oczekiwać trzeba było ponad 5 lat. Stanowi to kolejny przykład zaniechań i przewlekłości prac ze strony Ministerstwa z zakresu gospodarki zasobami kopalin w Polsce.

Pozytywnie ocenić należy rozwiązania zapelniające istniejące dotychczas luki w przepisach, których istnienie umożliwiałoby organom jednostek samorządu terytorialnego celowe opóźnianie lub całkowite odstępowanie od ujawnienia złóż w dokumentach planistycznych. Właściwym kierunkiem zmian jest ujednoczenie traktowania obowiązku wprowadzenia zmian do planu ogólnego gmi-

²³ Najwyższa Izba Kontroli, Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji, *Informacja o wynikach kontroli...*, s. 13.

²⁴ Najwyższa Izba Kontroli, Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji, *Informacja o wynikach kontroli...*, s. 13–14.

²⁵ Dz.U. z 2023 r. poz. 633 ze zm.

²⁶ Szerzej zob. zob. H. Schwarz, *Prawo...*, komentarz do art. 96, teza 6; B. Rakoczy (w:) *Prawo...*, komentarz do art. 96, teza 5.

ny i planu miejscowego zarówno przez organy gminy, jak i przez wojewodę w formie zarządzenia zastępczego. Mimo częściowego wypełnienia zaleceń NIK ustawodawca zdecydował o wprowadzeniu do przepisów Prawa geologicznego i górniczego również wielu rozwiązań budzących zastrzeżenia.

Krytycznie patrzeć należy na fakt, że ustawodawca najpierw wprowadził rozwiązania, które weszły w życie 24.09.2023 r., które zostały częściowo wycofane lub znacząco zmodyfikowane już 28.10.2023 r. (a więc niewiele ponad miesiąc później). Prowadzi to wyłącznie do powstania chaosu w legislacji.

ABSTRACT

adw. Aleksandra Bieniak

Is an advocate; she was admitted to the Warsaw Bar Association in 2021. She graduated law from the Faculty of Law and Administration of the Cardinal Stefan Wyszyński University in Warsaw. She specializes in company law, real estate, and arbitration proceedings. She co-authored the publication titled "Umowy, pisma korporacyjne i procesowe z zakresu obsługi spółki z o.o. z objaśnieniami i płytą CD" [Eng. "Contracts, Corporate Letters and Pleadings of a Limited Liability Company with Explanations and a CD"].

The impact of amendments to the Geological and Mining Law on the relationship between the procedure for disclosing mineral deposits in planning documents and obtaining a licence to extract minerals from a deposit

The subject of this article is an analysis of amendments introduced in the provisions of the Act of 9 June 2011 - Geological and Mining Law, by the amending Acts of 7 July 2023 and 16 June 2023, which concerned, among others, disclosing mineral deposits in municipal and voivodeship planning documents in order to ensure proper protection of the deposits. The article attempts to assess the amendments in terms of their impact on improving the procedure for updating the planning documents, and thus securing the interests of entities interested in obtaining mining licences. The issues discussed in the article are a topic of broad interest, affecting not only the protection of strategic mineral deposits, but also common minerals. The article does not contain an in-depth analysis of the issue of strategic deposits or the ban on permanent development or use of land.

Keywords: *Geological and Mining Law, spatial planning and development, licence, disclosure of mineral deposit, protection of mineral deposits*

adw. Aleksandra Bieniak

e-mail: a.bieniak@kancelaria-bieniak.pl

Adwokat wpisana na listę Izby Adwokackiej w Warszawie od 2021 r. Ukończyła studia prawnicze na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie. Specjalizuje się w prawie spółek, tematyce nieruchomości oraz postępowaniach arbitrażowych. Jest współautorem publikacji *Umowy, pisma korporacyjne i procesowe z zakresu obsługi spółki z o.o. z objaśnieniami i płytą CD*.

BIBLIOGRAFIA ZAŁĄCZNIKOWA

Najwyższa Izba Kontroli, Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji, Informacja o wynikach kontroli – Gospodarka złożami strategicznych surowców kopalnych, <https://www.nik.gov.pl/kontrole/P/17/015/LPO/> (dostęp: 30.09.2023 r.)

Rakoczy Bartosz (w:) *Prawo geologiczne i górnicze. Komentarz*, red. B. Rakoczy, Warszawa 2015

Schwarz Hubert, *Prawo geologiczne i górnicze. Komentarz*, Warszawa 2013, t. 1