



Zeszyty Naukowe

Instytutu Gospodarki Surowcami Mineralnymi i Energią
Polskiej Akademii Nauk

rok 2017, nr 100, s. 279–294

Marek WILAND*

Ważniejsze zmiany dotyczące górnictwa w zakresie planowania i zagospodarowania przestrzennego w projekcie Kodeksu urbanistyczno-budowlanego

Streszczenie: Artykuł przedstawia podstawowe zmiany, jakie przewiduje pierwotna wersja rządowego projektu Kodeksu urbanistyczno-budowlanego w dziedzinie planowania i zagospodarowania przestrzennego, w tym w zakresie podstawowych rodzajów dokumentów planistycznych i lokalizacyjnych oraz kompetencji organów odpowiedzialnych do ich przyjmowania, uchwalania lub wydawania. Na tym tle wskazuje regulacje ważne dla działalności górniczej, a w szczególności dla ochrony złóż oraz dla inicjowania przedsięwzięć górniczych, przywołując w niektórych przypadkach opublikowane krytyczne stanowiska kilku rządowych instytucji.

W nowym dokumencie o nazwie „studium rozwoju przestrzennego gminy” projekt Kodeksu nakazuje podział gminy na strefy funkcjonalne. Jedną z nich może być strefa górnicza i przemysłu wydobywczego. Natomiast przy wyznaczaniu obszarów nowej urbanizacji wymaga on, by unikać m.in. obszarów udokumentowanych złóż kopalin.

W odniesieniu do planów miejscowych projekt Kodeksu ustala, że m.in. na obszarach udokumentowanych złóż strategicznych lokalizacja inwestycji innych niż inwestycje celu publicznego może nastąpić wyłącznie na podstawie planu miejscowego. Ten projekt przewiduje także, że m.in. „zakłady stwarzające ryzyko wystąpienia poważnej awarii przemysłowej” oraz „inwestycje mogące zawsze znacząco oddziaływać na środowisko” mogą być zlokalizowane wyłącznie na podstawie planu miejscowego. Inną innowacją projektu Kodeksu jest wprowadzenie możliwości sporządzenia planu miejscowego ze zintegrowaną oceną oddziaływania na środowisko.

Przewidziane w projekcie Kodeksu „zgody inwestycyjne” mają zastępować zarówno dotychczasowe pozwolenia i zgłoszenia budowlane, jak i decyzje o warunkach zabudowy w odniesieniu do obszarów, na których nie ma planów miejscowych. W sprawach dotyczących zakładów górniczych zgody inwestycyjne mają wydawać organy administracji górniczej. Niekorzystną zmianą dla górnictwa jest odebranie statusu celu publicznego wydobywaniu złóż kopalin objętych własnością przysługującą Skarbowi Państwa.

W artykule sygnalizuje się również, że w toku dalszych prac legislacyjnych część opisanych regulacji może ulec zmianie.

Słowa kluczowe: górnictwo, planowanie i zagospodarowanie przestrzenne, Kodeks urbanistyczno-budowlany

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

Major changes in urban planning and building code regarding the mining industry in the field of spatial development

Abstract: The article presents basic changes introduced in the first edition of the governmental Urban Planning and Building Code. The changes regard spatial development, especially planning and permit documents, and competences of the governmental bodies in accepting, legislating and issuing such documents. In this respect, the article points out important regulations for the mining industry, in particular for deposit protection and the initiation of mining projects. In certain cases, critical opinions of some of the governmental institutions are mentioned.

In a new document regarding the "Spatial Development Study of a Community", the draft of the Code orders a division of the community into functional zones. Therefore a mining and extractive industry could be delimited as a functional zone. The Code also specifies that while delimiting a new urbanization area, the documented mining deposits areas should be avoided.

In relation to the local spatial plan, the Code establishes the following: in documented strategic mining deposit zones the initiation of non-public purpose investments can only be carried out according to the urban spatial plan. This project also orders that only the local spatial plan can allow for the localization of "establishments that carry a risk of serious industrial breakdown" and "investments that can seriously impact the environment". The Code also introduces another innovation: the possibility of issuing the local spatial plan with an integrated evaluation on the environmental impact.

The "investment permits" are intended to replace both the previous building permits and previous decisions on the conditions of development of the areas not covered in the local spatial plans. The investment permits referring to mining establishments will be issued by the mining administration authorities. The main adverse change for mining is that the exploration of mining deposits owned by the State Treasury loses its previous status of public purposes.

The article also indicates that some of the described regulations might be changed during the further legislation process.

Keywords: mining, spatial development, urban planning and building code

Wprowadzenie

Realizacja zamierzeń górniczych zazwyczaj dosyć mocno uwarunkowana jest regulacjami w sferze planowania i zagospodarowania przestrzennego. Przy czym, co wynika wprost z ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. Prawo geologiczne i górnicze (skrótowo pgg), szczególnie istotne powiązania występują w zakresie ochrony złóż kopalin oraz przy inicjowaniu przedsięwzięć górniczych. Z tej racji, przygotowywana radykalna zmiana ustawodawstwa w sferze planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz pokrewnych dziedzin, przewidziana w projekcie Kodeksu urbanistyczno-budowlanego, zwanym dalej projektem lub Kodeksem (Minister Infrastruktury 2016), może w przypadku jego wejścia w życie w dotychczasowym kształcie wpłynąć na warunki uruchamiania i prowadzenia działalności górniczej.

Przechodząc do omawiania ważniejszych zmian zawartych w Kodeksie, na wstępie należy zasygnalizować pewne podstawowe ograniczenia, jakim podlegają przedstawione dalej analizy. Po pierwsze, niniejszy artykuł odnosi się do pierwszego, poddanego publicznym konsultacjom projektu, który został opublikowany 30 września 2016 r. na stronach Rządowego Centrum Legislacji. W wyniku konsultacji instytucjonalnych i społecznych ponad 3000 interesariuszy złożyło uwagi (Więclawska 2017). Szereg uwag zgłosiły także ministerstwa i inne centralne organa administracji państwowej. Trudno przewidzieć, jakie zmiany zostaną wprowadzone do tego Kodeksu, choć pewnych wskazówek w tym zakresie mogą

dostarczyć uwagi zgłoszone przez ministerstwa zajmujące się tematyką górnictwa (Ministerstwo Energii, Ministerstwo Środowiska).

Ponadto analizę Kodeksu bardzo utrudnia brak projektu zapowiedzianej ustawy wprowadzającej oraz projektów przewidzianych rozporządzeń. Do tej kwestii odniosła się w swojej opinii Rada Legislacyjna przy Prezesie Rady Ministrów, zwracając uwagę na „fundamentalną przeszkodę w przedstawieniu pełnej merytorycznej oceny Kodeksu. Przeszkodą taką (zdaniem Rady) jest brak projektów ustawy – Przepisy wprowadzające Kodeks urbanistyczno-budowlany oraz rozporządzeń wykonawczych. Przy braku projektu ustawy Przepisy wprowadzające (...) opinia nie może być traktowana jako stanowisko wobec całej projektowanej regulacji, to jest obejmującej także zmiany w ustawach, które obecnie normują część materii, która ma być poddana prawnemu reżimowi Kodeksu”. Rada stwierdziła również, że trudności w dokonaniu pełnej oceny proponowanych rozwiązań przewidzianych w projekcie Kodeksu: „sprawia również brak projektów rozporządzeń wykonawczych. Zgodnie z § 13 Zasad techniki prawodawczej (skrótowo ZTP): Jednocześnie z projektem ustawy przygotowuje się projekty rozporządzeń o znaczeniu podstawowym dla jej funkcjonowania. Celem tej dyrektywy jest m.in. możliwość oceny całego przedsięwzięcia legislacyjnego. W literaturze podkreśla się, że: Stosowanie zasady wyrażonej w § 13 ZTP służy nie tylko unikaniu luk w systemie prawa, ale też swoistemu „testowaniu” przepisów upoważniających w momencie ich przygotowywania”. W projekcie Kodeksu znajduje się około czterdziestu upoważnień do wydania rozporządzeń. Rada co najmniej kilka z nich uznała za podstawowe. Dodatkowo obszerność zagadnień sprawia, że w artykule przedstawiono tylko niektóre kwestie rozpatrywanej problematyki.

1. Inwestycje celu publicznego

Obecnie zestawienie inwestycji celu publicznego znajduje się w art. 6 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, (dalej ugn), przy czym przepis ten dopuszcza także w pkt. 10, że cele publiczne mogą być określone w odrębnych ustawach. Natomiast projekt w art. 20 określa zamkniętą listę celów publicznych oraz w art. 448 wprowadza – nową w prawie polskim – klasyfikację inwestycji celu publicznego. W pierwszej najwyższej klasie znalazła się większość inwestycji, które bywają obecnie realizowane na mocy tzw. specustaw bądź specjalnych programów rządowych (w tym drogi publiczne tylko kategorii krajowej i wojewódzkiej), a także m.in. metro, porty morskie, budowle przeciwpowodziowe, sieci elektroenergetyczne o napięciu 110 kV lub wyższym, gazociągi wysokiego ciśnienia oraz dalekosiężne rurociągi służące do przesyłania ropy naftowej lub produktów naftowych. Do tej klasy zaliczono również bliskie górnictwu magazyny gazu. Do klasy II należą liniowe inwestycje o lokalnym lub subregionalnym znaczeniu, a do III inwestycje o nieliniowym charakterze – inne niż zaliczone do klasy II.

Z kolei lista celów publicznych określona, jak wspomniano, w art. 20 projektu, podzielona została na dwie grupy. W § 1 sprecyzowano, że „celem publicznym są działania służące realizacji lub zapewnieniu funkcjonowania” osiemnastu rodzajów obiektów, obszarów i instalacji, w tym głównie o charakterze publicznym. Większość z nich, często pod nieco

innymi sformułowaniami, ujęta jest w przywołanym wcześniej art. 6 ustawy *ugn*. Wprowadzono także nowe rodzaje celów publicznych, jak np. „publiczny zasób mieszkaniowy, czy obiekty budowlane niezbędne do realizacji obowiązków w zakresie świadczenia pocztowych usług powszechnych przez operatora wyznaczonego, a także inne obiekty i pomieszczenia związane ze świadczeniem tych usług”. W tym zestawie najbliższa górnictwu jest wymieniona w pkt. 10 instalacja podziemnego składowania dwutlenku węgla, przy czym zapis ten wydaje się zawężeniem występującego w art. 6 pkt 8a *ugn* określenia: „poszukiwanie lub rozpoznawanie kompleksu podziemnego składowania dwutlenku węgla oraz podziemne składowanie dwutlenku węgla”.

W § 2 art. 20 projektu określono sześć rodzajów celów publicznych, polegających na podejmowaniu „działań niewymagających realizacji inwestycji”. Są tu przede wszystkim wymienione działania ochronne w odniesieniu do zabytków, miejsc pamięci i Pomników Zagłady oraz ochrony zagrożonych wyginięciem gatunków roślin i zwierząt lub siedlisk przyrody, a także ochrony krajobrazu i przyrody na terenach parków narodowych i rezerwatów przyrody. Ponadto za cel publiczny uznaje się także poszukiwanie i rozpoznawanie złóż kopalin objętych własnością górnictwem.

Tę ostatnią regulację zakwestionowali zarówno Minister Energii, jak i Minister Środowiska, postulując zachowanie obecnej regulacji art. 6 pkt 8 ustawy *ugn* określającej, że celem publicznym jest poszukiwanie, rozpoznawanie, wydobywanie złóż kopalin objętych własnością górnictwem. Dodatkowo Minister Środowiska zwrócił uwagę, że wymieniony obecny zapis winien być umieszczony w projekcie w art. 20 § 1, jako wiążący się w wielu przypadkach z inwestycjami.

Warto również wskazać, jak wyjaśnia uzasadnienie projektu Kodeksu: „lokalizacja inwestycji celu publicznego będzie przeprowadzana zgodnie z krajowym lub wojewódzkim planem rozmieszczenia, o których mowa w rozdziale 3 (dla klasy I jest to obowiązkowe) i nastąpi w planie miejscowym (możliwe dla wszystkich klas, obligatoryjnie dla klasy III), decyzji środowiskowo-lokalizacyjnej albo decyzji zintegrowanej (wyłącznie klasa I i II przy spełnieniu odpowiednich warunków)”. Ponadto dla inwestycji celu publicznego ma być sporządzana ocena oddziaływania na środowisko, przeprowadzana „w ramach postępowania o wydanie decyzji środowiskowo-lokalizacyjnej albo decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach. Udzielenie zgody inwestycyjnej będzie następowało na wniosek inwestora w drodze decyzji zintegrowanej albo na zasadach ogólnych”.

Wynika stąd, że inwestycje górnictwem polegające na wydobywaniu kopalin ze złóż objętych własnością górnictwem, jeżeli zostaną uwzględnione postulaty Ministrów Energii i Środowiska, będą zaliczone do inwestycji celu publicznego klasy III, których lokalizacja będzie następowała na podstawie planu miejscowego. Natomiast ewentualne instalacje podziemnego składowania dwutlenku węgla mogą liczyć także na możliwość lokalizacji w trybie decyzji środowiskowo-lokalizacyjnej lub decyzji zintegrowanej.

2. *Ponadlokalne akty planowania przestrzennego*

2.1. *Krajowa strategia rozwoju przestrzennego*

Zgodnie z art. 169–172 Kodeksu krajowa strategia rozwoju przestrzennego ma określać cele i kierunki polityki zagospodarowania przestrzennego kraju, a w załączeniu zawierać opis uwarunkowań tej polityki. Ta strategia ma obejmować okres obowiązywania długookresowej strategii rozwoju kraju i ma być z nią zgodna, podobnie jak ze średniookresową strategią rozwoju kraju. Przy zmianach którejs z tych strategii mają równocześnie być zmieniane pozostałe, dla zapewnienia ich wzajemnej spójności. Projekt nie określa natomiast bliżej problematyki krajowej strategii rozwoju przestrzennego, stąd nie wiadomo, czy i ewentualnie w jakim zakresie kwestie górnictwa będą w niej rozstrzygane.

Projekt krajowej strategii rozwoju przestrzennego sporządza minister właściwy do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa, a Rada Ministrów przyjmuje tę strategię w formie uchwały oraz przedstawia ją sejmowi do wiadomości.

Krajowa strategia rozwoju przestrzennego jest odpowiednikiem koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju, określonej w art. 47 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (dalej upzp). W obecnej praktyce planistycznej wpływ koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju na planowanie przestrzenne na szczeblu lokalnym wydaje się znikomy. Wobec tego doświadczenia i raczej lakonicznych zapisów w zakresie problematyki krajowej strategii rozwoju przestrzennego, nie sposób przewidzieć skuteczności wpływu tego dokumentu na planowanie przestrzenne na niższych szczeblach administracji publicznej, a także na sferę górnictwa.

2.2. *Krajowy plan rozmieszczenia*

Kodeks w art. 173–181 wprowadza krajowy plan rozmieszczenia, który nie ma odpowiednika w obecnym systemie planistycznym. Rozmieszczeniu w tym planie mają podlegać inwestycje celu publicznego klasy I o znaczeniu krajowym. W ramach rozmieszczenia inwestycji liniowych mają być określone zasady lokalizacji więcej niż jednej inwestycji w ramach korytarza inwestycyjnego lub warunki przecinania się takich inwestycji. Rozmieszczenia można będzie dokonywać wariantowo. Generalnie, jak stwierdza się w uzasadnieniu projektu – krajowy plan rozmieszczenia ma służyć zapewnieniu „sprawnego funkcjonowania systemu gospodarowania przestrzenią w Polsce oraz zmniejszać potrzebę uchwalania ustaw specjalnych, które działają de facto poza nim”.

Przy rozmieszczeniu inwestycji celu publicznego Kodeks nakazuje kierować się potrzebą zapewnienia zrównoważonego rozwoju kraju, przy uwzględnieniu:

- dążenia do osiągnięcia ładu przestrzennego,
- skutków realizacji i funkcjonowania inwestycji dla środowiska oraz lokalnego porządku przestrzennego,

- kosztów realizacji i funkcjonowania inwestycji,
- wpływu inwestycji na zdolność do realizacji zadań z zakresu obronności i bezpieczeństwa państwa,
- dążenia do realizacji więcej niż jednej inwestycji liniowej we wspólnym przebiegu (korytarz inwestycyjny).

Krajowy plan rozmieszczenia ma się składać z części tekstowej i graficznej. Część tekstowa obejmować ma listę inwestycji objętych planem, wraz ze wskazaniem w odniesieniu do każdej z inwestycji jej nazwy, rodzaju, podstawowych parametrów technicznych, inwestora, orientacyjnego harmonogramu realizacji oraz ustaleń w zakresie powiązania z innymi inwestycjami. Natomiast część graficzna planu ma składać się ze schematycznego przedstawienia rozmieszczenia inwestycji, wraz z oznaczeniem powiązań między inwestycjami (wspólnych korytarzy inwestycyjnych oraz punktów przecinania się inwestycji). Rozmieszczenie wiąże organa gminy przy sporządzaniu lub zmianie studium rozwoju przestrzennego w zakresie dostosowania przestrzennego wyznaczenia obszarów nowej urbanizacji do przewidywanej lokalizacji inwestycji podlegających rozmieszczeniu.

Zgodnie z art. 176 §4 „w krajowym planie rozmieszczenia oznacza się elementy przestrzenne istotne dla rozmieszczenia, w szczególności istniejące oraz zlokalizowane inwestycje celu publicznego, formy ochrony przyrody, strategiczne złoża kopalin oraz tereny szczególnego zagrożenia powodzią”. Zapis ten co prawda nie gwarantuje, że nie wystąpią kolizje pomiędzy rozmieszczanymi inwestycjami klasy I a wymienionymi obiektami i obszarami, w tym złożami strategicznymi, ale może przysłużyć się do ograniczenia występowania takich kolizji. Na marginesie warto wskazać, że w uwagach ministerstw i innych rządowych organów wskazywano, że należy doprecyzować pojęcie strategicznych złóż kopalin.

Krajowy plan rozmieszczenia ma być uchwalany przez Radę Ministrów. W przypadku uchwalania przez Radę Ministrów dokumentu rządowego zawierającego ustalenia przestrzenne realizacji inwestycji celu publicznego o znaczeniu krajowym, łącznie z nim ma być uchwalana zmiana krajowego planu rozmieszczenia, po wcześniejszych uzgodnieniach (i eliminacji – jak można się domyślać – ewentualnych konfliktów). Krajowy plan rozmieszczenia, w przeciwieństwie do krajowej strategii rozwoju przestrzennego, został zaliczony (art. 2 pkt 10) do ponadlokalnych aktów planowania przestrzennego.

2.3. Plan województwa

Zgodnie z art. 189–212 i art. 2 pkt 10 Kodeksu ponadlokalnym aktem planowania przestrzennego na szczeblu województwa ma być plan województwa, mający zastąpić dotychczasowy plan zagospodarowania przestrzennego województwa, określony przez art. 39–45 ustawy upzp. Plan województwa ma być zgodny ze strategią rozwoju województwa i wraz z nią ma być aktualizowany, a także ma być zgodny z raportem krajobrazowym. W planie województwa zamieszcza się ustalenia i informacje:

- kierunkowe, obejmujące niezbędne w zakresie polityki przestrzennej województwa (art. 193 §1),

- wiążące organa gmin i związków metropolitalnych (art. 194 i 195),
- o granicach, obszarach, systemach lub obiektach wynikających z niektórych aktów wydawanych przez organa inne niż organa województwa (art. 193 §2). W tym zakresie należy m.in. wskazać obszary występowania udokumentowanych złóż kopalin (pkt 6) oraz obszary ochrony złóż ze wskazaniem ograniczeń w użytkowaniu terenu wynikających z tej ochrony (pkt 7).

Dla gmin oraz organów związku metropolitalnego mają być również wiążące ustalenia wojewódzkiego planu rozmieszczenia, który ma być wyodrębnioną częścią planu województwa i który, na mocy art. 196 §3, ma obejmować inwestycje:

- krajowe – zgodnie z krajowym planem rozmieszczenia,
- wojewódzkie,
- w odniesieniu do obszaru funkcjonalnego – inwestycje powiatowe oraz gminne o znaczeniu dla tego obszaru,
- inne, wprowadzone w wyniku procedury uzgodnienia pomiędzy gminami i powiatami, w szczególności odnośnie zasad lokalizacji usług infrastrukturalnych i inwestycji mogących znacząco oddziaływać na środowisko. Jeżeli dojdzie do uzgodnień, w tej grupie mogą się znaleźć m.in. wiążące gminy ustalenia w zakresie górnictwa.

Plan województwa sporządza marszałek województwa, a uchwała sejmik województwa.

2.4. Ramowe studium

Studium ramowe, zgodnie z art. 214–219, ma być odpowiednikiem ramowego studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego związku metropolitalnego, o którym mowa w art. 37o–37q upzp oraz w art. 23 pkt 3 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. o związku metropolitalnym w województwie śląskim, i traktowane jest jako ponadlokalny akt planowania przestrzennego (art. 2 ust. 10). Sporządzane ma być w celu koordynacji polityki przestrzennej na obszarze funkcjonalnym związku metropolitalnego. Może ono zawierać ustalenia w zakresie:

- rozmieszczenia inwestycji celu publicznego o znaczeniu dla związku metropolitalnego,
- lokalizacji inwestycji mogących znacząco oddziaływać na środowisko,
- wyznaczania w studium stref funkcjonalnych.

Wymieniony zakres ustaleń tego dokumentu może dotyczyć przedsięwzięć górniczych, w szczególności w przypadku zmiany zapisów w art. 20 (opisano w rozdz. 2).

Zamiast studium ramowego można sporządzić studium rozwoju przestrzennego „związku metropolitalnego”, zastępujące studium rozwoju przestrzennego gmin. Projekty obu rodzajów studiów uchwała odpowiedni organ uchwałodawczy związku.

Przy okazji wskazuje się, że na mocy art. 220 projektu również związki międzygminne, grupujące gminy nie wchodzące w skład związku metropolitalnego, mają możliwość sporządzania ramowego studium rozwoju przestrzennego obszaru związku międzygminnego albo studium – zastępujące studia rozwoju przestrzennego gmin.

3. Lokalne akty planowania przestrzennego

Wspólnym mianem lokalnych aktów planowania przestrzennego Kodeks w art. 2 pkt 9 określa trzy dokumenty sporządzane przez wójtów, burmistrzów albo prezydentów miast i uchwalane przez rady gmin (miast):

- studium rozwoju przestrzennego gminy, o którym mowa przede wszystkim w art. 62–76. Jego obecnym odpowiednikiem jest studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, o którym mowa w art. 9–12 upzp,
- miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, o którym mowa przede wszystkim w art. 77–126. To jedyny akt planowania przestrzennego, który w projekcie zachował dotychczasową nazwę. Podstawowe regulacje dotyczące tego dokumentu planistycznego zamieszczone są obecnie w art. 14–21 upzp. Zgodnie z przyjętą w projekcie oraz w upzp zasadą, także w tym artykule – odnosząc się do miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego – używa się zazwyczaj terminu „plan miejscowy”,
- miejscowe przepisy urbanistyczne, o których mowa w art. 127–131. Ich odpowiednikami są obecnie uchwały w sprawie zasad i warunków sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, sporządzane i uchwalane na podstawie art. 37a–37c upzp. Biorąc pod uwagę, że w projekcie przewidziano jedynie niewielkie zmiany dotychczasowych regulacji, a ponadto zakres ustaleń miejscowych przepisów urbanistycznych ma marginalne znaczenie dla górnictwa, w dalszej części artykułu te przepisy nie będą bliżej analizowane.

W odróżnieniu od obowiązującej obecnie upzp Kodeks określa (w art. 132–167) jednolite zasady postępowania w przedmiocie lokalnego aktu planowania przestrzennego, w niektórych przypadkach dopuszczając postępowanie uproszczone. Natomiast „zwyyczajne” postępowanie jest bardziej rozbudowane niż obecnie, co sprawia, że będzie prawdopodobnie dłużej trwało.

Jedną z ważnych zmian wprowadzanych w projekcie jest przeniesienie obowiązku uzyskiwania zgód na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne z etapu prac nad planem miejscowym do wcześniejszej fazy prac nad studium rozwoju przestrzennego gminy. Ta pozornie drobna zmiana będzie miała różnorodne istotne konsekwencje. Może to z jednej strony skłonić lub zmusić gminy do ograniczenia wprowadzania zmian w przeznaczeniu gruntów chronionych na cele nierolnicze i nieleśne, z czym być może należałoby się zgodzić, ale z drugiej strony może także znacząco wydłużyć okres sporządzania studiów rozwoju przestrzennego gminy, a przez to dodatkowo zniechęcać do dokonywania zmian w tych dokumentach. W konsekwencji może to blokować realizowanie szeregu pożądanych inwestycji. Szczególnie uciążliwe byłoby to dla inwestycji górniczych, które częściej niż inne przedsięwzięcia przemysłowe są realizowane na obszarach rolnych i leśnych, z dala od terenów osadniczych.

3.1. Studium rozwoju przestrzennego gminy

Zapisy Kodeksu przewidują bardzo istotne zmiany w odniesieniu do dokumentu zastępującego dotychczasowe studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. Przejawia się to przede wszystkim tym, że przed rozpoczęciem prac nad studium rozwoju przestrzennego gminy należy sporządzić kilka innych opracowań, które dotychczas w ogóle nie były wykonywane albo służące ich wykonaniu prace realizowano w ramach sporządzania studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy.

Opracowanie studium rozwoju przestrzennego gminy ma być poprzedzone sporządzeniem trzech wprowadzonych przez Kodeks dokumentów. Pierwszym z nich ma być prognoza przestrzennych potrzeb rozwojowych (art. 38–40). Ma ona określać, w perspektywie nie dłuższej niż 20 lat, prognozowane zapotrzebowanie na nowe tereny, których zagospodarowanie jest niezbędne dla zapewnienia zrównoważonego rozwoju obszaru objętego prognozą, na podstawie danych demograficznych i gospodarczych. Ta gminna prognoza nie może być sprzeczna z prognozą dla województwa i obszaru funkcjonalnego, co będzie stwierdzał w opinii marszałek województwa. W przypadku negatywnej opinii gmina może odwołać się do ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego. Jego stanowisko jest dla gminy wiążące.

Pewien wpływ na prognozę przestrzennych potrzeb rozwojowych mogą mieć zamierzenia górnicze, biorąc przy tym pod uwagę zarówno adekwatność tych zamierzeń w stosunku do uwarunkowań środowiskowych, społecznych, infrastrukturalnych i ekonomicznych, jak i wiarygodność potencjalnych przedsiębiorców. Ten wpływ może uzasadniać zwiększone zapotrzebowanie na tereny pod przedsięwzięcia górnicze i jednocześnie pod osadnictwo, wiążące się ze znaczącym wzrostem liczby miejsc pracy. Może też być odwrotnie; przewidywana likwidacja kopalni może uwalniać tereny przez nią zajmowane lub dla niej zarezerwowane, a jednocześnie wraz z utratą szeregu miejsc pracy, w związku z tą likwidacją, nastąpi spadek zapotrzebowania na nowe tereny osadnicze.

Drugi dokument ma zawierać określenie obszarów zurbanizowanych oraz wyznaczenie limitu obszarów nowej urbanizacji, co Kodeks reguluje w art. 41–44. Delimitacja obszarów zurbanizowanych ma być przeprowadzona zgodnie z ww. przepisami, uszczegółowionymi zapisami rozporządzenia, o którym mowa w art. 44. Wstępem do sporządzenia tego dokumentu ma być opracowanie bilansu potrzeb rozwojowych, wynikających z wymienionej prognozy w stosunku do chłonności terenów niezabudowanych na obszarach zurbanizowanych (z uwzględnieniem istniejącej zabudowy na terenach położonych poza obszarami zurbanizowanymi) oraz terenów przeznaczonych pod zabudowę w planach miejscowych, na terenach położonych poza obszarami zurbanizowanymi. Można będzie wyznaczyć obszary nowej urbanizacji tylko wówczas, gdy bilans wykaże dodatnią różnicę potrzeb rozwojowych wynikających z ww. prognozy nad chłonnością terenów.

Powyższe dwa dokumenty nawiązują do regulacji, które wprowadziła do upzp ustawa z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji, nakazując wykonywanie na potrzeby studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin bilansu terenów przeznaczonych pod zabudowę, celem powstrzymania dramatycznie narastającego w Polsce procesu rozpraszania zabudowy i powiększania obszarów chaosu przestrzennego. Jednak, jak

wskazują dotychczasowe doświadczenia, ten cel w niewielkim zakresie, jeśli w ogóle, jest realizowany. Władze gmin nie chcą bowiem narażać się na odszkodowania, ani występować przeciwko oczekiwaniom swoich wyborców, a ci z kolei nie są motywowani do zmiany tych oczekiwań, wobec braku stosownych narzędzi ekonomicznych; np. podatku od niewykorzystanego prawa zabudowy lub podatku katastralnego. Jeżeli w przepisach Kodeksu lub ustawy wprowadzającej nie pojawią się takie narzędzia ekonomiczne, należy się liczyć z możliwością blokady prac nad gminnymi dokumentami planistycznymi.

Trzecim dokumentem, którego uchwalenie poprzedzać ma sporządzenie studium rozwoju przestrzennego gminy, jest program rozwoju przestrzennego gminy (art. 45–47). W przypadku, gdy gmina posiada strategię rozwoju (w rozumieniu przepisów o zasadach prowadzenia polityki rozwoju) program rozwoju przestrzennego gminy stanowi element tej strategii. Program ma zawierać diagnozę uwarunkowań rozwoju przestrzennego, w tym wynikającą z dwóch poprzednio omówionych dokumentów, oraz wyznaczać kierunki rozwoju przestrzennego gminy, określając w szczególności limit obszarów nowej urbanizacji oraz skutki finansowe realizacji polityki przestrzennej. Kodeks zobowiązuje wójta lub odpowiednio burmistrza albo prezydenta miasta do przedstawiania co sześć miesięcy radzie gminy informacji o stanie realizacji tego programu.

Dosyć osobliwą regulacją dotyczącą programu rozwoju przestrzennego gminy jest art. 47 §1, nakazujący uchwalanie tego programu w pierwszym roku kadencji rady gmin, co wzmacnia jeszcze zapis w §7 tego artykułu, by zmiana programu także dokonywała się m.in. przy uwzględnieniu tego wymagania czasowego. Można przewidywać, że utrzymanie tej regulacji w finalnej wersji projektu – co najmniej w pierwszej kadencji rad gmin po wejściu Kodeksu w życie, w dużej części kraju – sparaliżuje prace planistyczne. Byłoby to niewątpliwie bardzo kłopotliwe dla branży górniczej.

Zawartość studium rozwoju przestrzennego gminy określają art. 62–76. Bardzo ważne jest także przypisanie co najmniej niektórym ustaleniom tego studium mocy aktów prawa miejscowego. Dotychczas czyniło to prawie wyłącznie pgg w art. 7 ust. 2 przesądzając, że „w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego podejmowanie i wykonywanie działalności określonej ustawą jest dopuszczalne tylko wówczas, jeżeli nie naruszy ona sposobu wykorzystywania nieruchomości ustalonego w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz w odrębnych przepisach”. Idąc w tym kierunku, w art. 272 §1 projektu ustalono, że na obszarach nie objętych planami miejscowymi realizacja inwestycji, z wyjątkiem inwestycji celu publicznego, ma następować „zgodnie z określoną w studium strefą funkcjonalną, w granicach wskaźników, o których mowa w art. 68 pkt 7 i 8”.

Znaczącej zmianie uległ także zakres merytoryczny studium rozwoju przestrzennego gminy. W stosunku do obecnego studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy jednym z nowych rozwiązań w tym zakresie jest przesądzenie w art. 71 o podziale obszaru gminy na zdefiniowane w tym przepisie strefy funkcjonalne, określone:

- poza obszarami urbanizacji (6 rodzajów), w tym m.in.:
 - górnicza i przemysłu wydobywczego, przemysłowa – uciążliwa;
- na obszarach urbanizacji (5 rodzajów), w tym m.in.:
 - przemysłowa, usługowa;

→ na obydwu typach ww. obszarów (5 rodzajów), w tym m.in.:

- systemu transportowego,
- infrastruktury technicznej, usług infrastrukturalnych, cmentarzy i krematoriów.

W art. 70 §2 projektu nakazuje przy wyznaczaniu obszarów nowej urbanizacji – w miarę możliwości – unikać m.in. obszarów udokumentowanych złóż kopalin oraz obszarów ograniczeń związanych z udokumentowanym oddziaływaniem istniejących, rozmieszczonych lub realizowanych inwestycji, w tym wynikających z działalności górniczej.

Warto wspomnieć także o art. 65 projektu, nakazującym w studium rozwoju przestrzennego gminy wskazywać obszary i tereny określone na podstawie aktów wydawanych przez organa inne niż organa gminy, wraz z przywołaniem ustaleń w zakresie ich zagospodarowania, wynikających z aktów ustanawiających obszary albo tereny. Wśród 17 pozycji warto wskazać:

- obszary i tereny górnicze, o których mowa w przepisach geologicznych i górniczych,
- obszary udokumentowanych złóż kopalin, udokumentowanych wód podziemnych, udokumentowanych kompleksów podziemnego składowania dwutlenku węgla oraz podziemnych składowisk odpadów, wyznaczonych na podstawie przepisów geologicznych i górniczych,
- tereny lub obiekty, dla których wyznacza się w złożu kopaliny filar ochronny,
- tereny zajmowane przez zakłady przemysłowe o zwiększonym i dużym ryzyku awarii, o których mowa w przepisach o ochronie środowiska.

Należy tu zwrócić uwagę, że zapis o terenach lub obiektach, dla których wyznacza się w złożu kopaliny filar ochronny, ma odebrać gminom dotychczasowe – w tym zakresie – uprawnienia.

Art. 72 przewiduje, że elementem studium rozwoju przestrzennego gminy ma być plan wykonania tego studium, co może znacząco utrudnić i spowolnić wprowadzanie zmian w gminnych dokumentach planistycznych. Do tego nie sposób uciec od refleksji, że choć szereg innowacji merytorycznych przewidzianych w ramach przygotowywania i sporządzania tego studium wydaje się pożądanymi, to czas jaki na to będzie trzeba przeznaczyć może przekreślić potencjalne korzyści.

3.2. Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego

W przeciwieństwie do większości poprzednio omawianych aktów planowania przestrzennego, zmiany w Kodeksie dotyczące problematyki „zwykłych” planów miejscowych są stosunkowo niewielkie, co odnosi się także do działalności górniczej. Natomiast istotniejsze zmiany dotyczą uwarunkowań wiążących się ze sporządzaniem planów miejscowych. W tym zakresie należy wskazać na art. 78, określający obszary, „na których lokalizacja inwestycji innych niż inwestycje celu publicznego może nastąpić wyłącznie na podstawie planu miejscowego”. Wśród dwunastu pozycji zostały wymienione m.in. obszary: „udokumentowanych złóż strategicznych, a także przykładowo nowej urbanizacji czy koncentracji funkcji nierolniczych w gminach wiejskich i na obszarach wiejskich gmin miejsko-wiejskich”. Z kolei art. 79 §1 określa 5 rodzajów inwestycji, niebędących inwestycjami celu publicznego,

które mogą być zlokalizowane wyłącznie na podstawie planu miejscowego, m.in.: inwestycje uciążliwe zapachowo, w tym fermy, zakłady stwarzające ryzyko wystąpienia poważnej awarii przemysłowej oraz inwestycje mogące zawsze znacząco oddziaływać na środowisko. Co najmniej ta ostatnia pozycja może dotyczyć niektórych przedsięwzięć górniczych.

Istotnym utrudnieniem przy przystępowaniu do sporządzenia planów miejscowych – w stosunku do obecnej praktyki – mogą być regulacje art. 80 nakazujące, by obszar objęty planem miejscowym był wyznaczany „w sposób pozwalający na kompleksową regulację zagadnień funkcjonalno-przestrzennych, obejmując planem miejscowym całość strefy funkcjonalnej albo całość obszaru wymagającego przekształcenia urbanistycznego”. W przypadku terenów wiejskich ten obszar powinien jednocześnie obejmować całe sołectwo lub sołectwa. Jeżeli rozpatrywać te zapisy w odniesieniu do obszarów, na których nie ma planów miejscowych, to te regulacje wydają się racjonalne. Natomiast tam, gdzie występuje jedynie potrzeba zmiany obowiązujących planów, w szczególności na terenach wiejskich, to zdają się nazbyt restrykcyjne, w tym także w odniesieniu do ewentualnych zmian planów miejscowych, sporządzonych na potrzeby inwestycji górniczych.

Poza „zwyczajnymi” planami miejscowymi Kodeks przewiduje kilka podtypów:

- uproszczony plan miejscowy (art. 118 i 119), przy którym może być ograniczony zakres ustaleń, ale który raczej nie będzie miał zastosowania przy inwestycjach istotnych dla górnictwa,
- plan miejscowy lokalizujący inwestycję Narodowego Operatora Mieszkaniowego (art. 120–124),
- plan miejscowy na wniosek inwestora (art. 105–111); taki plan ma ograniczone szanse na zastosowanie na potrzeby przedsięwzięć górniczych. Istotą tej regulacji jest bowiem to, że inwestor realizując swoją „główną” inwestycję finansuje lub realizuje i nieodpłatnie przekazuje na rzecz gminy inwestycje powiązane, polegające na budowie lub przebudowie systemu transportowego, infrastruktury technicznej, infrastruktury społecznej, budynków lub lokali mieszkalnych na potrzeby mieszkaniowego zasobu gminy,
- plan miejscowy ze zintegrowaną oceną oddziaływania na środowisko (art. 112–117), który ma potencjalnie największą szansę – spośród wymienionych – na zastosowanie w przypadku przedsięwzięć górniczych.

Jedną z głównych bolączek polskiego systemu planowania i zagospodarowania przestrzennego jest nadmiar gruntów z prawem zabudowy, wielokrotnie przekraczający racjonalne potrzeby inwestycyjne (Wiland 2015). Ten nadmiar powiększa się w wyniku bardzo skutecznej już od wielu lat presji właścicieli gruntów, przede wszystkim rolnych, na władze gmin, by przeznaczać pod zabudowę wciąż nowe tereny, co wiąże się zazwyczaj z podniesieniem ich wartości. Analizowany Kodeks nie przedstawia skutecznych narzędzi osłabiających tę destrukcyjną dla przestrzeni naszego kraju presję, która w oczywisty sposób koliduje m.in. z potrzebami branży górniczej, a generalnie z racjonalną gospodarką przestrzenną.

Jak wskazują badania statystyczne, w skali kraju bilans skutków finansowych wejścia w życie planów miejscowych jest dla gmin wyraźnie deficytowy (Śleszyński i in. 2014). Dlatego przewidziane w projekcie powierzenie regionalnym izbom obrachunkowym obowiązku weryfikowania uchwalanych planów miejscowych pod kątem możliwości pokrycia

przez gminne budżety ewentualnych skutków uchwalenia tych planów, nie poprawi bilansu ekonomicznego procesów urbanizacyjnych, a tylko co najwyżej osłabi chęć gmin do przystępowania do sporządzania planów miejscowych lub ich zmian.

Ponadto warto zwrócić uwagę, że dosyć istotnymi regulacjami mogącymi zniechęcić gminy do przystępowania do sporządzenia lokalnych aktów planowania przestrzennego są zapisy art. 54 i 55, wykluczające praktycznie finansowanie prac nad tymi aktami ze środków pozagminnych. Z tego względu byłoby korzystne dla górnictwa co najmniej utrzymanie obecnych regulacji umożliwiających finansowanie prac planistycznych przez przedsiębiorców, na podstawie art. 104 ust. 6P pgg oraz art. 21 ust. 2 upzp. Dodatkowo warto wprowadzić możliwość finansowania innych lokalnych aktów planowania przestrzennego ze środków zewnętrznych, w tym przede wszystkim „planu miejscowego sporządzanego na wniosek inwestora oraz planu miejscowego ze zintegrowaną oceną oddziaływania na środowisko”.

4. Organa wydające decyzje lokalizacyjne

Duże zmiany projekt wprowadza w zakresie wydawania decyzji lokalizacyjnych. Wiąże się to z tym, że przewidywane w projekcie zgody inwestycyjne mają zastępować zarówno dotychczasowe pozwolenia i zgłoszenia budowlane, jak i decyzje o warunkach zabudowy w odniesieniu do obszarów, na których nie ma planów miejscowych.

W art. 439 ustalono, że organami administracji inwestycyjnej mają być: starosta – w odniesieniu do inwestycji kategorii od 1 do 5 (a organem wyższego stopnia wojewoda) i wojewoda – w odniesieniu do inwestycji kategorii 6 (a organem wyższego stopnia minister właściwy do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa). Warto tu wskazać, że zgodnie z art. 442 funkcje organów administracji inwestycyjnej i nadzoru budowlanego w sprawach dotyczących zakładów górniczych mają pełnić organa administracji górniczej, a w sprawach dotyczących zabytków – organa ochrony zabytków. Minister Energii zasugerował korektę tej regulacji w brzmieniu: „funkcje organów administracji inwestycyjnej i nadzoru budowlanego w sprawach dotyczących obiektów budowlanych w granicach zakładu górniczego pełnią organy nadzoru górniczego”, a w odniesieniu do obiektów budowlanych zakładu górniczego stanowiących zabytki nieruchomości (lub ich części) zaproponował, by „funkcje organów nadzoru budowlanego pełniły organy nadzoru górniczego, które przy podejmowaniu rozstrzygnięć współdziałałyby z właściwymi wojewódzkimi konserwatorami zabytków”.

Z kolei odnosząc się do wymienionych kategorii art. 315 zakłada ich określenie w rozporządzeniu Rady Ministrów. Ta regulacja spotkała się z krytyką w trakcie konsultacji. Za określeniem tych kategorii wprost w Kodeksie opowiedział się m.in. Przewodniczący Komitetu Stałego Rady Ministrów, a także Rada Legislacyjna przy Prezesie Rady Ministrów oraz Rządowe Centrum Legislacji.

Wraz z wejściem w życie przewidzianych w Kodeksie regulacji gminy stracą prawo wydawania decyzji o warunkach zabudowy oraz decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego, a zawarte w tych decyzjach kompetencje lokalizacyjne przejdą przede

wszystkim do starostów. Znikną przy tym dotychczasowe nazwy tych decyzji, obarczanych w znacznym stopniu winą za narastający w kraju chaos przestrzenny. To oczywiście nie znaczy, że nie będzie można realizować inwestycji na obszarach pozbawionych planów miejscowych. W znacznej części można to będzie czynić nadal, na mocy art. 271–283 i art. 396–405 (które mają zastąpić przede wszystkim dotychczasowe regulacje dotyczące decyzji o warunkach zabudowy) oraz art. 447–559 – dotyczących inwestycji celu publicznego.

W sprawach inwestycji celu publicznego, obejmujących zarówno obecnie wydawane przez gminy decyzje o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego, jak i decyzje inwestycyjne wydawane na mocy różnych tzw. specustaw, właściwymi organami mają być, na mocy art. 537:

- regionalny dyrektor ochrony środowiska – w odniesieniu do decyzji środowiskowo-lokalizacyjnej (a organem wyższego stopnia generalny dyrektor ochrony środowiska),
- wojewoda – w odniesieniu do inwestycji celu publicznego klasy I (a organem wyższego stopnia minister właściwy do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa),
- starosta – w odniesieniu do inwestycji celu publicznego klasy II i III oraz celów publicznych, o których mowa w art. 20 §2 (a organem wyższego stopnia wojewoda).

Uwaga końcowa

Radykalna zmiana systemu planowania i zagospodarowania przestrzennego przewidziana w projekcie Kodeksu może grozić paraliżem w zakresie lokalizacji inwestycji, w tym górniczych. Warto zatem już teraz przystąpić do sporządzenia planu miejscowego, a jak istnieje potrzeba, to także do studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, dla umożliwienia realizacji zamierzeń górniczych, nawet gdy szacuje się, że wejście w życie tego planu lub studium będzie niezbędne dopiero za kilka lat.

Literatura

- Minister – Członek Rady Ministrów. Przewodniczący Stałego Komitetu Rady Ministrów, 2016 – Pismo z dnia 26.10.2016 r. [Online] Dostępne w: www.legislacja.rcl.gov.pl [Dostęp: 10.09.2017].
- Minister Energii 2016. Pismo znak: BP-II-022-1603/16 IK: 38095 z dnia 21.10.2016 r. [Online] Dostępne w: www.legislacja.rcl.gov.pl [Dostęp: 10.09.2017].
- Minister Infrastruktury i Budownictwa 2016. Projekt ustawy Kodeks urbanistyczno-budowlany. [Online] Dostępne w: www.legislacja.rcl.gov.pl [Dostęp: 10.09.2017].
- Minister Środowiska 2016. Pismo znak: DP-WLZ.0231.573.2016.PMI z dnia 28.10.2016 r. [Online] Dostępne w: www.legislacja.rcl.gov.pl [Dostęp: 10.09.2017].
- Rada Legislacyjna przy Prezesie Rady Ministrów 2016. Opinia o projekcie ustawy Kodeks urbanistyczno-budowlany. [Online] Dostępne w: www.radalegislacyjna.gov.pl [Dostęp: 10.08.2017].
- Rządowe Centrum Legislacji 2016. Pismo znak: RZL.DPPRI.550.42/2016 Dot.: DPP.IV.0210.7.2016.JK.7 z dnia 21.10.2016 r. [Online] Dostępne w: www.legislacja.rcl.gov.pl [Dostęp: 10.09.2017].

- Śleszyński i in. 2014 – Śleszyński, P., Komornicki, T., Deręgowska, A. i Zielińska, B. 2014. *Analiza stanu i uwarunkowań prac planistycznych w gminach w 2012 roku*. Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN na zlecenie Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju, Warszawa.
- Więclawska, J. 2017. Kodeks urbanistyczno-budowlany na targach Budma 2017. [Online] Dostępne w: www.portalkomunalny.pl [Dostęp: 10.09.2017].
- Wiland, M. 2015. Złoża kopalin i ich wydobywanie a planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. *Zeszyty Naukowe Instytutu Gospodarki Surowcami Mineralnymi i Energią PAN* nr 91, Kraków, s. 227–244.
- Ustawa z dnia 9 czerwca 2011 roku prawo geologiczne i górnicze. Dz.U. 2011 nr 163 poz. 981.
- Ustawa z dnia 23 marca 2008 roku o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Dz.U. 2003 nr 80 poz. 717.
- Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 roku o gospodarce nieruchomościami. Dz.U. 1997 nr 115 poz. 741
- Ustawa z dnia 9 października 2015 roku o rewitalizacji. Dz.U. 2015 poz. 1777.

