

Krobia, dnia 31 marca 2021 r.

Opinia prawna

Kompetencje organu administracji geologicznej w zakresie uzgodnienia decyzji celu publicznego oraz decyzji o warunkach zabudowy w postępowaniu administracyjnym.

Przedmiot opinii

Złoże węgla brunatnego stanowi własność skarbu państwa i podlega prawnej ochronie. Jednocześnie nad złożem znajdują się nieruchomości stanowiące prywatną własność osób fizycznych i prawnych. Za właściwy rozwój danego obszaru, na którym znajdują się złoża ponosi odpowiedzialność samorząd terytorialny. Decyzje inwestycji celu publicznego oraz decyzje o warunkach zabudowy podlegają uzgodnieniu z organami służb geologicznych w zakresie ochrony złóż. Przedmiotem niniejszej opinii jest zakres kompetencji organów administracji geologicznej jak i właściwość organów geologicznych.

Kompetencje organów administracji geologicznej:

Właściwym rzeczowo w zakresie uzgodnień decyzji celu publicznego i decyzji o warunkach zabudowy jako organ administracji geologicznej pierwszej instancji jest marszałek województwa. Organem wyższego stopnia w rozumieniu Kodeksu postępowania administracyjnego w stosunku do marszałków województw jest minister właściwy do spraw środowiska.

Stan prawny

Zgodnie z treścią art. 95 ust 1 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. - Prawo geologiczne i górnicze (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 1064. ze zm.) dalej p.g.g., Udokumentowane złoża kopalin oraz udokumentowane wody podziemne, w granicach projektowanych stref ochronnych ujęć oraz obszarów ochronnych zbiorników wód podziemnych, a także udokumentowane kompleksy podziemnego składowania dwutlenku węgla, w celu ich ochrony ujawnia się w studiach uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin, miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego oraz planach zagospodarowania przestrzennego województwa. Przepis ten nie definiuje sposobu i zakresu ochrony stanowi jedynie o ogólnym celu ujawnienia złóż w wymienionych dokumentach jakim jest ochrona między innymi złóż węgla brunatnego. Samo wpisanie złóż do studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego czy planu zagospodarowania przestrzennego samo w sobie spełnia cel ochrony, gdyż ujawnia wszystkim zainteresowanym fakt znajdowania się złoża kopaliny i potencjalne konsekwencje dla właścicieli. Nie wprowadzając innych obostrzeń

związanych z ujawnieniem złoża ustawodawca przyjął, że samo ujawnienie zabezpiecza złożę w sposób wystarczający na tym etapie zaawansowania procesu dostępności do złoża, w kontekście potencjalnego wydobycia. Podjęcie dalszych kroków Skarbu Państwa zmierzających ewentualnie do eksploatacji złoża, wiążą się z innymi działaniami, tj. wyznaczeniem obszaru i terenu górniczego i konsekwencjami dla właścicieli nieruchomości położonych w zakresie oddziaływania złoża. Podobnie w przepisie art. 125 Ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (t.j. Dz.U. z 2020 poz. 1219 z zm.) dalej p.o.ś., w którym wskazano, iż złoża kopalin podlegają ochronie polegającej na racjonalnym gospodarowaniu ich zasobami oraz kompleksowym wykorzystaniu kopalin, w tym kopalin towarzyszących nie definiuje na czym ma konkretnie polegać ochrona złóż. Pojęcie racjonalności czy kompleksowości nie wyjaśnia sytuacji prawnej i faktycznej właścicieli nieruchomości znajdujących się nad złożem węgla brunatnego. Co więcej racjonalne gospodarowanie złożem i kompleksowe wykorzystanie kopalin może prowadzić również do takiego rozwiązania, w którym złożę nigdy nie będzie eksploatowane. Racjonalne podejście do złoża prowadzi do wniosku, że dopóki nie zostanie wyznaczony obszar i teren górniczy, wszelkie ograniczenia dla lokalnej społeczności, wiążące się zakazem zabudowy, rozwojem infrastruktury gospodarczej, przyrodniczej czy możliwością lokalizacji inwestycji celu publicznego spowodują konkretne straty i ograniczenie potencjału rozwojowego lokalnej społeczności.

Żaden przepis związany z planowaniem przestrzennym nie wprowadza wprost ograniczeń w zakresie korzystania z własności nieruchomości, bądź też nie nakłada na samorząd lokalny, w razie ujawnienia złóż, obowiązku ograniczenia praw właścicieli nieruchomości w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego czy planu zagospodarowania przestrzennego. Racjonalna gospodarka zasobami środowiska, nie jest podstawą do blokowania zmian w zagospodarowaniu terenu motywowanych występowaniem nawet udokumentowanych złóż kopalin. Jednak na etapie tworzenia planu zagospodarowania przestrzennego Gminy mają kompetencje i możliwości zmian przeznaczenia i wykorzystania przestrzeni lokalnej co też może prowadzić do konkretnych ograniczeń w korzystaniu z nieruchomości. W art. 15 ust 2 Ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz 293 z zm.) dalej u.p.z.p. wskazuje się, że planie miejscowym określa się granice i sposoby zagospodarowania terenów lub obiektów podlegających ochronie, na podstawie odrębnych przepisów, terenów górniczych, a także obszarów szczególnego zagrożenia powodzią, obszarów osuwania się mas ziemnych, krajobrazów priorytetowych określonych w audycie krajobrazowym oraz w planach zagospodarowania przestrzennego województwa. Warto wskazać też orzecznictwo sądów administracyjnych, który wskazuje, że „ochrona udokumentowanych złóż kopalin przewidziana w art. 95 ust. 1. p.g.g. nie oznacza obowiązku ukształtowania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w taki sposób, aby umożliwić natychmiastową eksploatację złoża, a jedynie zapewnić ewentualną możliwość jej eksploatacji, gdy zajdzie taka potrzeba. (...) Co więcej (...) skutkiem ujawnienia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego gminy złóż kopalin mogą być ograniczenia w zakresie wykorzystania

nieruchomości w celu zabezpieczenia złóż przed zagospodarowaniem w sposób wykluczający podjęcie wydobycia w przyszłości". (wyrok WSA w Poznaniu z dnia 13 maja 2015, sygn. akt II SA/Po 828/14). Warto zwrócić uwagę, na fakt, że ewentualna możliwość, nie obowiązek, wiąże się z uchwaleniem planu zagospodarowania przestrzennego i władztwem planistycznym wynikającym wprost z ustawy w ramach kompetencji tworzenia prawa miejscowego, z konsekwencjami odszkodowawczymi wynikającymi z art. 36 u.p.z.p. oraz z koniecznością wykazania, że dane zagospodarowanie wyklucza podjęcie wydobycia w przyszłości.

Biorąc pod uwagę wykładnię językową art. 95 p.g.g. czy art. 125 p.o.ś., ani potoczne rozumienie oparte na wyjaśnieniu słownikowym słowa ochrona, ani kontekst umieszczenia w tych przepisach ochrony złoża nie prowadzi do wyprowadzenia normy prawnej zakazującej zabudowy przez właściciela nieruchomości jego własności. Nie da się również wyprowadzić zakazu zabudowy nieruchomości także z wykładni celowościowej. Skoro celem ujawnienia jest ochrona złoża, a ochrona ta polega na racjonalnym gospodarowaniu złożem i kompleksowym wykorzystaniu przez (Państwo) kopaliny w postaci węgla brunatnego, to obowiązki są nałożone na struktury właściwych organów Państwa, a nie właścicieli prywatnych obywateli, którzy nie zostali żadnym przepisem prawa rangi ustawowej ograniczeni w korzystaniu i dysponowaniu swoją własnością. Odmierna interpretacja naruszałaby wprost treść art. 64 ust 3 Konstytucji RP. Zgodnie z jej treścią własność może być ograniczona tylko w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim nie narusza ona istoty prawa własności. Zatem wszelkie możliwości ograniczenia korzystania z prawa własności muszą wynikać wprost z ustawy, a nie zostać „dorozumiane”.

Ustawodawca, jeżeli jego zamiarem miałyby być oprócz ujawnienia złoża inne działania w zakresie ograniczenia korzystania z nieruchomości znajdujących się ponad złożem, wprowadziłby konkretne rozwiązania prawne. Skoro tego nie zrobił, to nie można ich tworzyć w sposób, który będzie omijał legalne źródła prawa. Dla przykładu można wskazać takie przepisy jak art. 124 i 124b Ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (t.j. Dz. U. z 2020 poz. 1990 ze zm.). Przepisy te regulują sposób ograniczenia prawa własności, kompetencje organu administracji publicznej i sposób zadośćuczynienia za ingerencję w prawo własności. Art. 145 k.c. w przypadku ustanowienia drogi koniecznej. Art. 151 k.c. w przypadku przekroczenia granicy wznoszenia budynku. Przepisy takie zawierają zarówno hipotezę jak dyspozycję normy prawnej.

Wyżej zawarte rozważania potwierdza także analiza treści art. 18 i nast. oraz art. 104 p.g.g. Ustawodawca przewidział w tej ustawie wprowadzenie określonych uprawnień dla użytkownika górniczego, z którymi wiążą się ograniczenia w prawie własności innych osób z żądaniem wykupu nieruchomości, obszarów i terenów górniczych czy ustanowienie użytkownika górniczego i uzyskanie koncesji na wydobycie. Takich możliwości nie daje samo niezdefiniowane pojęcie ochrony złoża węgla. Nasuwa się oczywisty logicznie wniosek, że skoro w przypadku obszaru i terenu górniczego wprowadzono wprost ograniczenia prawa własności to w przypadku ujawnienia złoża, takich ograniczeń nie ma. Jest to w pełni uzasadnione. Trudno by było zaakceptować stan, w którym doszłoby do ograniczania

możliwości korzystania z własności nieruchomości, np. poprzez zakaz zabudowy, ze względu na bliżej nieokreśloną możliwość eksploatacji. Mielibyśmy tutaj do czynienia ze zdarzeniem przyszłym i niepewnym, które skutkowałoby spadkiem wartości nieruchomości i brakiem możliwości rozwoju regionu i to przy braku mechanizmu rekompensaty strat. Zatem ustawodawca uzależnił ograniczenia prawa własności nie od samego istnienia złoża węgla brunatnego, które być może nigdy nie będzie eksploatowane ale od uzyskania koncesji i realnego rzeczywistego przeznaczenia złoża do wydobywania.

Prawo własności nie ma charakteru absolutnego, a wykonywanie tego prawa odbywa się, jak wskazuje to art. 140 k.c., w granicach określonych m.in. przez ustawy. Ustawami takimi są także między innymi p.g.g, p.o.ś., czy u.p.z.p. Jednak w zakresie w jakim odnoszą się wprost do ograniczenia prawa własności i zawierają wprost normy o charakterze abstrakcyjnym i powszechnym odnoszące się do hipotezy zawartej w ustawie i wskazują dyspozycję normy takie ograniczenie na prawo własności nakładające. Jednak nie jest możliwa wykładnia, przeprowadzona zgodnie z zasadami i regułami demokratycznego państwa prawnego, która prowadziłaby do uznania, że w przypadku gdy studium studiach uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin, czy w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego, przy ujawnieniu złoża, nie ma ograniczeń związanych z zagospodarowaniem złoża węgla brunatnego, możliwe jest niezgodnienie decyzji celu publicznego bądź decyzji o warunkach zabudowy lub wydanie wypisu i wrysu z planu zagospodarowania przestrzennego, który uniemożliwiłaby zabudowę jedynie z przyczyny istnienia udokumentowanego złoża węgla brunatnego. Sposób realizacji publicznego interesu ochrony złoża został uregulowany i dostosowany do racjonalnej polityki surowcowej państwa. Z analizy całokształtu regulacji wynika, że sposób korzystania ze złóż opiera się na racjonalnej polityce dysponenta złoża skarbu państwa, który w sposób odpowiedzialny i planowy realizuje swoje zadania, a ewentualne ograniczenia dla właścicieli nieruchomości znajdujących się nad złożem muszą być uzasadnione zamiarem eksploatacji złoża, być jak najmniej dotkliwe i zrekompensowane. Powołanie się na takie dobra jak bezpieczeństwo energetyczne kraju oraz ochrona złóż kopalin, czyli wartości chronionych w Konstytucji RP w ramach m.in. zasady dobra wspólnego w oderwaniu od regulacji wynikających z konstytucyjnych źródeł prawa może prowadzić do nieuzasadnionej uznaniowości organów państwa. W żadnym przepisie ustawodawca nie uznał, że ochrona udokumentowanego złoża węgla brunatnego ma polegać na zakazie zabudowy nieruchomości lub innym ograniczeniu korzystania z nieruchomości. Wyinterpretowanie takiej kompetencji dla organu administracji geologicznej prowadziłoby do sytuacji w której to od uznaniowej decyzji urzędnika dysponującego atrybutem władzy państwowej (wykonawczej, politycznej) zależy zakres i sposób dysponowania nieruchomością, a nie od treści ustawy i zawartej w niej normy prawnej. W jednym przypadku mógłby uznać, że zabudowa nieruchomości ograniczy dostęp do złoża, a w przypadku innego postępowania mogłoby dojść do uznania, że zabudowa ta takiego ograniczenia nie spowoduje.

Rozpatrując wpływ zasady racjonalnej gospodarki złożami kopalin, przyjmując, że stanowi ona jeden z głównych nakazów wymagających uwzględniania w podejmowaniu rozstrzygnięć przez organy administracji geologicznej, w kontekście przedstawionych

rozważań, prowadzi do odmiennych konsekwencji, aniżeli zawarte w szeregu decyzji Ministra Klimatu i Środowiska oraz niestety poparte i utrzymane w niektórych orzeczeniach Sądu Administracyjnego, np. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 20 maja 2020 r. sygn. akt IV SA/Wa 339/20

Wskazał, że planowana przez Gminę (...) zabudowa działki nr (...) budynkiem mieszkalnym jednorodzinny wolnostojącym wraz z infrastrukturą techniczną nad złożem węgla brunatnego (...) jest sprzeczna z zasadą ochrony złóż i prowadzi do utraty możliwości jego gospodarczego wykorzystania w przyszłości. Minister uznał, że celem uzgodnienia projektu decyzji z organem administracji geologicznej jest zapewnienie ochrony udokumentowanych złóż kopalin oraz wykluczenie takiego sposobu zagospodarowania nieruchomości, która mogłaby w przyszłości uniemożliwić ich eksploatację.

. Szczegółowe zasady gospodarowania złożami kopalin i związanej z eksploatacją złoża ochrony środowiska określają przepisy ustawy - p.g.g. - art. 81 ust. 3 p.o.ś. Tym samym ocena prawidłowości działania organu administracji geologicznej w odniesieniu do udokumentowanych złóż kopalin przy uwzględnieniu kryterium racjonalnej gospodarki złożami kopalin, w tym możliwości eksploatacji tych złóż w przyszłości, nie może być zastosowane w oderwaniu od całokształtu rozwiązań prawnych zawarty w ustawie. Jeżeli zatem ustawa- p.g.g. w sposób konkretny i literalny przewidziała określone ograniczenia własności na właściwym etapie procesu zmierzającego do eksploatacji, to nie można tych ograniczeń przenosić na inne okoliczności faktyczne i prawne. Inaczej mówiąc, jeśli ustawa Prawo geologiczne i górnicze przewidziała ograniczenia prawa własności właścicieli nieruchomości znajdujących się w zakresie oddziaływania złoża na etapie wyznaczenia obszaru i terenu górniczego, a nie przewidziała ich w związku z udokumentowaniem złoża kopaliny, to żadne ograniczenie, w tym zakazu zabudowy, zgodnie z prawem nie jest możliwe do nałożenia na podstawie decyzji administracyjnej. To dopiero sArt. 104 ust 5 pkt 2 p.g.g. wprost pozwala wyłączyć z zabudowy lub ograniczyć zabudowę na określonym obszarze. Dopiero na tym etapie, nie wcześniej zgodnie z prawem można wyłączyć zabudowę nieruchomości z przyczyn związanych z istnieniem złoża węgla brunatnego.

Przepisy ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w czterech przypadkach przewidują konieczność zasięgnięcia opinii lub dokonania uzgodnień przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) z organem geologicznym. Zgodnie z art. 11 pkt. 5 lit. g u.p.z.p., Wójt, burmistrz albo prezydent miasta, po podjęciu przez radę gminy uchwały o przystąpieniu do sporządzania studium, występuje o uzgodnienie projektu studium o opinie dotyczące rozwiązań przyjętych w projekcie studium do właściwego organu administracji geologicznej. Podobnie art. 17 pkt 6 lit a) tiret 4 u.p.z.p. wskazuje, że Wójt, burmistrz albo prezydent miasta po podjęciu przez radę gminy uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu miejscowego występuje o opinie o projekcie planu do właściwych organów administracji geologicznej w zakresie udokumentowanych złóż kopalin i wód podziemnych. Odmiennie natomiast ustawodawca ukształtował kwestie związane z wydawaniem przez gminę decyzji ustalających lokalizację inwestycji celu publicznego oraz decyzji o warunkach zabudowy. Zgodnie z treścią

art. 53 ust 4 pkt 5 u.p.z.p. decyzje o lokalizacji celu publicznego uzgadnia się z właściwym organem administracji geologicznej - w odniesieniu do udokumentowanych złóż kopalin i wód podziemnych. Na podstawie art. 60 ust 1 u.p.z.p., przepis ten ma też zastosowanie do decyzji o warunkach zabudowy. W konsekwencji decyzje te nie mogą być wydane bez zgody organu geologicznego w przypadku ich wydawania na terenie, gdzie zlokalizowane jest złożo węgla brunatnego. Zapisy te zostały wprowadzone ustawą z dnia 11 lipca 2014 r. o zmianie ustawy - Prawo geologiczne i górnictwo oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2014 poz. 1133 z zm.). Z treści uzasadnienia do tej ustawy wynika, że:

„Projektowane zmiany w art. 17 pkt 6 i art. 53 ust. 4 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2012 r. poz. 647, z późn. zm.) mają charakter porządkujący i wynikają z konieczności wyeliminowania błędnych przepisów, w których właściwym organom administracji geologicznej (minister właściwy do spraw środowiska, marszałek województwa, starosta) została przypisana kompetencja do opiniowania projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego lub uzgadniania decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego w zakresie terenów zagrożonych osuwaniem się mas ziemnych. Wykonywanie tych zadań stwarza poważne problemy, ponieważ żaden z wymienionych organów administracji geologicznej nie jest odpowiedzialny za tereny zagrożone osuwaniem się mas ziemnych. Zadanie to należy do właściwości starosty jako organu ochrony środowiska, który na podstawie art. 110a ustawy – Prawo ochrony środowiska prowadzi obserwację terenów zagrożonych ruchami masowymi ziemi oraz terenów, na których występują te ruchy, a także prowadzi rejestr zawierający informacje o tych terenach. Przyjęcie propozycji sprawi, że organem odpowiedzialnym za opiniowanie miejscowego planu i decyzji zastępujących plan w odniesieniu do terenów zagrożonych osuwaniem się mas ziemnych będzie starosta, jednakże nie jako właściwy organ administracji geologicznej, lecz jako organ ochrony środowiska wyposażony w kompetencje w zakresie osuwisk na podstawie ustawy – Prawo ochrony środowiska. Organ administracji geologicznej będzie natomiast odpowiedzialny za współdziałanie w procesie sporządzania miejscowego planu i decyzji zastępujących plan w zakresie obszarów występowania udokumentowanych złóż kopalin oraz wód podziemnych”.

Przepis art. 53 ust. 4 pkt 5 u.p.z.p. nie wskazuje kryteriów takiego uzgodnienia. W związku z tym, to organ administracji geologicznej powinien w tym przypadku prowadzić postępowanie uzgodnieniowe w zakresie swojej właściwości rzeczowej. Niewątpliwie też organ administracji geologicznej jako organ uzgadniający **dokonyuje oceny z punktu widzenia przepisów prawa powszechnie obowiązującego, regulującego daną kwestię**. Jest zobowiązany do współdziałania z perspektywy regulacji obszarów występowania udokumentowanych złóż kopalin oraz wód podziemnych, ale zakres uzgodnienia **nie może przekraczać ram prawnych i kształtować w sposób dowolny, na czym ma polegać ochrona złoża**. W postępowaniu tym chodzi przede wszystkim o wykorzystanie specjalistycznej wiedzy i dokumentacji posiadanej przez dany organ geologiczny, a nie umożliwieniu mu dowolny wpływ na wynik decyzji.

Przepisy wprowadzające konieczność uzgodnienia z organem administracji geologicznej w postępowaniu administracyjnym poprzedzającym wydanie decyzji jak i uzasadnienie do ustawy wprowadzającej te regulacje, tj. przepisy art. 53 ust 4 pkt 5 i art. 60 w związku z art. 53 ust. 4 u.p.z.p. nie wskazują jednoznacznie jaka jest ich rola, niejasny i niesprecyzowany jest charakter udziału organu administracji geologicznej w postępowaniu i zakres jego kompetencji. Jeżeli nawet przyjąć, że właściwy organ administracji geologicznej w ramach procedury uzgodnieniowej kieruje się zasadą ochrony złóż kopalin, że taki był zamiar ustawodawcy to z pewnością nie mieści się w tym uprawnienie do przeprowadzenia postępowania sprawdzającego czy projektowana inwestycja - z uwagi na udokumentowane złoża kopalin - nie będzie stwarzała przeszkód na przyszłość w jego eksploatacji. Taka kompetencja musiałaby wynikać wprost z ustawy i zostać też uregulowana w zakresie ograniczeń prawa własności i roszczeń odszkodowawczych, a ponadto biorąc pod uwagę, że dokumentacja eksploatacji złoża następuje dopiero na etapie procedury koncesyjnej, w dyspozycji organu administracji geologicznej nie ma wystarczającej wiedzy aby przeprowadzić taką ocenę. Działanie organu w tym zakresie determinują przepisy ustawy p.g.g. i p.o.ś., które nakładają na organ geologiczny obowiązek uwzględnienia właśnie ww. przepisów w procesie zagospodarowania przestrzennego i tylko w tym zakresie pozwalają na ingerowania w proces decyzyjny. Przepisy te z pewnością nie wprowadzają uprawnienia pozwalającego na zakaz zabudowy czy zakaz realizacji inwestycji celu publicznego. Ponadto władztwo planistyczne w zakresie uznania, o braku przeznaczenia określonego obszaru gminy na cele budowlane, na poziomie aktu prawa miejscowego – planu zagospodarowania przestrzennego przysługuje radzie gminy. Uznanie, że na poziomie decyzji o warunkach zabudowy możemy również wyłączyć jakiś obszar z zabudowy przeniosłby w sposób nieusprawiedliwiony i niezgodny z treścią przepisów kompetencje na organ wykonawczy gminy i organ administracji geologicznej.

Uzgodnienie bądź brak uzgodnienia decyzji przez organ geologiczny nie może opierać się także na uznaniu administracyjnym. Wykraczanie poza powszechnie obowiązujące przepisy prawa prowadziłyby do stanowienia prawa przez niepowołane do tego organy administracji. Zasada państwa prawa, zasada legalizmu, wywodzące się z art. 2 i 7 Konstytucji RP, zawarte też w art. 6 k.p.a., zakładają, że organy władzy publicznej powinny działać wyłącznie na podstawie i w granicach prawa. Sprowadza się to przede wszystkim do tego, że uznanie administracyjne może mieć miejsce wyłącznie w przypadkach, kiedy upoważnia do tego ustawa. Wskazane ograniczenia stanowią dla obywateli gwarancję bezstronności i nienadużywania uprawnień przez organy władzy publicznej.

W decyzjach Ministerstwa Klimatu i Środowiska odmawiających uzgodnienie decyzji przez samorząd gminny zabudowy działek budynkiem mieszkalnym jednorodzinny wolnostojącym wraz z infrastrukturą techniczną nad złożem węgla brunatnego wskazuje się, że taka zabudowa jest sprzeczna z zasadą ochrony złóż i prowadzi do utraty możliwości jego gospodarczego wykorzystania w przyszłości. Minister uznał, że celem uzgodnienia projektu decyzji z organem administracji geologicznej jest zapewnienie ochrony udokumentowanych

złóż kopaliny oraz wykluczenie takiego sposobu zagospodarowania nieruchomości, która mogłaby w przyszłości uniemożliwić ich eksploatację.

Pogląd ten należy uznać za błędny i nieznajdujący uzasadnienia zarówno w obowiązujących przepisach prawa jak i doświadczeniu życiowym. Decyzje celu publicznego lub decyzje o warunkach zabudowy, ze względu na swój zasięg i charakter nie skutkują sposobem zagospodarowania terenu działki ponad złożem w taki sposób, że będzie powodować trwałą niedostępność dla eksploatacji, a co za tym idzie zostanie utracona możliwość jego gospodarczego wykorzystania w przyszłości. W pierwszej kolejności należy wskazać, że dopuszczalność wydania decyzji o warunkach zabudowy czy realizacji celu publicznego wydaje się dla konkretnej, jednostkowej inwestycji, w przypadku braku planu zagospodarowania przestrzennego. Art. 53 ust 3 u.p.z.p. określa, że właściwy organ w postępowaniu związanym z wydaniem decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego dokonuje analizy warunków i zasad zagospodarowania terenu oraz jego zabudowy, wynikających z przepisów odrębnych oraz stanu faktycznego i prawnego terenu, na którym przewiduje się realizację inwestycji. Natomiast art. 61 u.p.z.p. wskazuje, że wydanie decyzji o warunkach zabudowy jest możliwe jedynie w przypadku łącznego spełnienia następujących określonych warunków. Ustawodawca wskazuje, że co najmniej jedna działka sąsiednia, dostępna z tej samej drogi publicznej, jest zabudowana w sposób pozwalający na określenie wymagań dotyczących nowej zabudowy w zakresie kontynuacji funkcji, parametrów, cech i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu, w tym gabarytów i formy architektonicznej obiektów budowlanych, linii zabudowy oraz intensywności wykorzystania terenu. Teren ma dostęp do drogi publicznej, istniejące lub projektowane uzbrojenie terenu i jest wystarczające dla zamierzenia budowlanego. Teren nie wymaga uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne albo jest objęty zgodą uzyskaną przy sporządzaniu miejscowych planów, które utraciły moc. Decyzja jest zgodna z przepisami odrębnymi. **Zatem zakres oceny i analizy dotyczy wyłącznie nieruchomości na której lokalizowana inwestycja, ewentualne w zakresie jej oddziaływania.** Organ administracji geologicznej nie może wykraczać poza zakres postępowania i wpływać na jednostkową sytuację stron postępowania, uwzględniając potencjalne zagospodarowanie innych nieruchomości w zakresie oddziaływania złoża.

Nie można też pominąć istoty użytkowania górniczego, które w przypadku uzyskania koncesji na eksploatację złoża pozwala na dostęp do cudzej nieruchomości i możliwości korzystania z niej w sposób dowolny łącznie z wykupem niezależnie od sposobu jej zagospodarowania. Zatem fakt zabudowy nieruchomości nie stanowi przeszkody prawnej w dostępie do złoża. Biorąc to pod uwagę pojedyncza inwestycja na nieruchomości, realizowana w oparciu o decyzję celu publicznego czy decyzji o warunkach zabudowy nie stanowi trwałego ograniczenia dostępu do złoża węgla brunatnego i nie wyłącza prawnych możliwości ubiegania się o koncesję na eksploatację kopaliny. Poza zakresem kompetencji organu geologicznego jest ocena ekonomiczna wpływu potencjalnej inwestycji na wartość nieruchomości i ewentualne koszty związane z odszkodowaniami. Na etapie wydania wzmiankowanych decyzji brak jest możliwości oceny wpływu pojedynczej inwestycji na skalę przedsięwzięcia jakim jest

ewentualna eksploatacja złoża. Nie jest też możliwe wykroczenie poza zakres konkretnego postępowania i tylko w zakresie tego postępowania organ administracji geologicznej dokonuje uzgodnienia. Za całkowicie irracjonalny argument należy uznać, że zabudowa nieruchomości np. jednorodzinny domem mieszkalnym w sposób trwały uniemożliwi powstanie kopalni w bliżej nieokreślonej przyszłości. Potencjalne inne inwestycje powodujące zabudowanie kolejnych nieruchomości na złożu nie mogą wpływać na uzgodnienia organu administracji geologicznej, gdyż nie to jest przedmiotem postępowania administracyjnego. W kontekście pojedynczej inwestycji uznanie, że pozytywne uzgodnienie projektu decyzji o warunkach zabudowy stanowiłoby o naruszeniu zasady szczególnej ochrony złóż kopalin oraz zasady racjonalnej gospodarki złożem wydaje się całkowicie nieuzasadnione i pozbawione jakichkolwiek podstaw prawnych. W zakresie tzw. władztwa planistycznego leży całościowe rozwiązanie zagospodarowania przestrzennego terenu, nie jest ono związane z jednostkową decyzją administracyjną, wydawaną w warunkach wyjątkowości związanej z brakiem uchwalonego planu zagospodarowania terenu.

Nadto, jeżeli studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego przewidziano inny sposób użytkowania terenu na złożu niż jego eksploatacja oraz brak jest planu zagospodarowania przestrzennego to zgodnie z obowiązującymi obecnie przepisami prawa nie ma możliwości udzielenia koncesji na wydobycie węgla brunatnego. Przesądza o tym treść art. 7 p.g.g., zgodnie z którym podejmowanie i wykonywanie działalności określonej ustawą jest dozwolone tylko wówczas, jeżeli nie naruszy ona przeznaczenia nieruchomości określonego w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego oraz w odrębnych przepisach. 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. Zgodnie natomiast z treścią art. 23 ust 2a pkt 1 p.g.g. udzielenie koncesji na wydobywanie kopalin ze złóż, wymaga uzgodnienia z wójtem (burmistrzem, prezydentem miasta) właściwym ze względu na miejsce wykonywania zamierzonej działalności; kryterium uzgodnienia jest nienaruszenie zamierzoną działalnością przeznaczenia lub sposobu korzystania z nieruchomości określonego w sposób przewidziany w art. 7 p.g.g. Zatem także w tym kontekście pojawi się istotna sprzeczność w sytuacji braku uzgodnienia decyzji przez organ administracji geologicznej. Decyzja odmawiająca zabudowy nieruchomości czy też realizacji celu publicznego prowadziłaby do decyzji, przy spełnieniu wszelkich innych kryteriów ustawy, sprzecznej nie tylko ze studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy ale także z literalnym brzmieniem ustawy – p.g.g. Przepisy te są konsekwencją założenia ustawodawcy, że dopiero ustanowienie obszaru i terenu górniczego uprawnia do ograniczeń w zakresie panowania przestrzennego jak i sytuacji prawnej nieruchomości znajdujących się w zakresie oddziaływania planowanej eksploatacji złoża.

W uzasadnieniach braku uzgodnień ze strony Ministerstwa Klimatu i środowiska jako argument wskazuje się także wyniki przeprowadzonej w 2017 r. kontroli Najwyższej Izby

Kontroli (NIK) dotyczącej gospodarki złożami strategicznych surowców kopalnych (KGP.430.020.2017), której celem było ustalenie, czy gospodarka zasobami kopalin w Polsce jest prowadzona zgodnie ze strategicznymi celami zrównoważonego rozwoju kraju. Wśród zaleceń pokontrolnych NIK między innymi wskazał, że Minister Klimatu i Środowiska ma zagwarantowane ustawowo uprawnienia władcze w zakresie kontroli i nadzoru nad działalnością regulowaną ustawy – prawo geologiczne i górnicze w zakresie art. 158 pkt 2 p.g.g., które mają na celu ochronę zidentyfikowanych obszarów występowania złóż kopalin, opartą na diagnozie planowanej i potencjalnej działalności wydobywczej. Przepis ten stanowi, że jeżeli ustawa - prawo geologiczne i górnicze nie stanowi inaczej, do zakresu działania organów administracji geologicznej należy wykonywanie określonych zadań, a w szczególności kontrola i nadzór nad działalnością regulowaną ustawą, w tym w zakresie projektowania prac geologicznych oraz sporządzania dokumentacji geologicznych. Minister Klimatu i Środowiska, w celu wdrożenia zaleceń pokontrolnych NIK, nie może uznać, że na gruncie obowiązujących przepisów prawnych, jednym z instrumentów prawnych umożliwiających zabezpieczenie interesów państwa w zakresie ochrony strategicznych złóż kopalin powinno być wykorzystanie instrumentów przewidzianych w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w tym odmowy uzgodnienia projektu decyzji o warunkach zabudowy. Ewidentnie nie można zaleceń NIK traktować jako podstawy do nadużywania prawa i interpretowania go w sposób sprzeczny z przepisami. Kontrola i nadzór nad działalnością regulowaną ustawą nie daje uprawnień kształtujących prawa i obowiązki obywateli wykraczające poza zakres kompetencji ustawowych. Kontrola NIK nawet jeśli wskazała nieprawidłowości w działaniach organów administracji geologicznej to sposób realizacji działań tych organów musi mieścić się w zakresie posiadanych uprawnień i obowiązków oraz posiadanych narzędzi prawnych. Jak wcześniej wykazano stosownie do art. 95 Prawa geologicznego i górniczego udokumentowane złoża kopalin, w celu ich ochrony ujawnia się w studiach uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin, miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego oraz planach zagospodarowania przestrzennego województwa, nie wpływa samo przez się na możliwość odmowy uzgodnienia decyzji o warunkach zabudowy. Zatem błędne jest założenie i stanowi nadużycie prawa, że przepis ten, a także art. 125 p.o.ś., stanowią samoistną podstawę prawną pozwalającą odmówić uzgodnienia decyzji celu publicznego lub decyzji o warunkach zabudowy i traktować go jako instrument zastępczy w przypadku braku właściwych regulacji prawnych i zastosowania innych instytucji prawnych przewidzianych przez właściwe przepisy w związku z gospodarczym wykorzystaniem kopalin. Świadoma realizacja polityki surowcowej państwa nie może polegać na nieuzgadnianiu decyzji administracyjnych dotyczących zabudowy nieruchomości tylko dlatego, że znajduje się złożo kopaliny. Takie działanie jest ewidentnie sprzeczne z prawem. Gdyby taki był zamiar ustawodawcy to taki zakaz zabudowy nieruchomości wprowadziłby wprost w ustawie.

Odrębnym zagadnieniem jest kwestia właściwości rzeczowej organu administracji geologicznej. Stosownie do art. 19 k.p.a. organy administracji publicznej mają obowiązek przestrzegania z urzędu swojej właściwości rzeczowej i miejscowej. Właściwość rzeczową

organu ustala się według przepisów o zakresie jego działania, co reguluje art. 20 k.p.a. Decydująca dla możliwości rozpoznania danej sprawy przez konkretny organ administracji publicznej jest, poza właściwością miejscową, właściwość rzeczowa, czyli zdolność prawna organu administracji publicznej do rozpoznawania i rozstrzygania danej kategorii spraw w postępowaniu administracyjnym.

Zgodnie z zawartym w art. 19 k.p.a. nakazem, organ powinien badać swoją właściwość, nawet bez wniosku strony, na każdym etapie postępowania. Rygor ten rozciąga się na postępowanie przed organami pierwszej i drugiej instancji, jak również na postępowania prowadzone w trybach nadzwyczajnych, na przykład w postępowaniu wznowieniowym, o stwierdzenie nieważności decyzji lub stwierdzenie jej wygaśnięcia na wszystkich etapach tych postępowań. Organ niewłaściwy w danym postępowaniu nie może podjąć żadnej czynności, lecz zobowiązany jest do niezwłocznego przekazania sprawy organowi właściwemu na podstawie art. 65 § 1 k.p.a.

Naruszenie przepisów o właściwości ma daleko idący skutek, bowiem zgodnie z art. 156 § 1 k.p.a. stanowi podstawę do stwierdzenia nieważności decyzji wydanej w takim postępowaniu bez względu na trafność merytorycznego rozstrzygnięcia. Należy zauważyć, że w cytowanym przepisie ustawodawca nie wprowadził żadnego elementu kwalifikującego naruszenie właściwości. Wobec tego przyjąć należy, że każdy przypadek w odniesieniu do wszystkich rodzajów właściwości i niezależnie od jej podstaw, będzie przestanką stwierdzenia nieważności.

Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie określa, który z organów administracji geologicznej jest właściwy do dokonania tych uzgodnień w odniesieniu do udokumentowanych złóż kopalin i wód podziemnych. Zgodnie z art. 156 ust. 1 p.g.g. organami administracyjnej są minister właściwy do spraw środowiska, marszałkowie województw i starostowie. Zgodnie jednak z regulacją art. 161 ust. 1 p.g.g. organem administracji geologicznej pierwszej instancji jest marszałek województwa, z wyjątkiem spraw określonych w ust. 2-4 tego artykułu.

Minister właściwy do spraw środowiska jako organ administracji geologicznej pierwszej instancji, właściwy na zasadzie wyjątku od reguły określonej we wskazanym wyżej ust. 1, został wskazany w ust. 3 tegoż artykułu, do spraw związanych z zatwierdzaniem projektów robót geologicznych oraz dokumentacjami geologicznymi, dotyczących: złóż kopalin, o których mowa w art. 10 ust. 1 (pkt 1); określania warunków hydrogeologicznych w związku z projektowaniem odwodnień złóż kopalin, o których mowa w art. 10 ust. 1 (pkt 1a); określania warunków hydrogeologicznych w związku z włączaniem do górotworu wód pochodzących z odwodnień, o których mowa w pkt 1a, wód złożowych powstałych przy wydobywaniu kopalin, o których mowa w art. 10 ust. 1, oraz wód złożowych z podziemnych magazynów węglowodorów (pkt 1b); obszarów morskich Rzeczypospolitej Polskiej (pkt 2); regionalnych badań hydrogeologicznych (pkt 3); określania warunków hydrogeologicznych w związku z ustanawianiem obszarów ochronnych zbiorników wód podziemnych (pkt 4); określania warunków hydrogeologicznych oraz geologiczno-inżynierskich dla potrzeb podziemnego

bezzbiornikowego magazynowania substancji albo podziemnego składowania odpadów (pkt 5); określania warunków hydrogeologicznych oraz geologiczno-inżynierskich na potrzeby poszukiwania lub rozpoznawania kompleksu podziemnego składowania dwutlenku węgla oraz podziemnego składowania dwutlenku węgla (pkt 5a); regionalnych badań budowy geologicznej kraju (pkt 6); regionalnych prac kartografii geologicznej (pkt 7); otworów wiertniczych do rozpoznania budowy głębokiego podłoża, niezwiązanego z dokumentowaniem złóż kopalin (pkt 9); obiektów budownictwa wodnego o wysokości piętrzenia przekraczającej 5 m (pkt 10) oraz w ust. 4 do spraw związanych z zatwierdzaniem dokumentacji geologiczno-inwestycyjnej złoża węglowodorów.

Nie ulega zatem wątpliwości, że w świetle brzmienia wskazanych wyżej ustępów Minister nie jest organem właściwym do dokonania uzgodnienia projektu decyzji o warunkach zabudowy jako organ administracji geologicznej - w odniesieniu do udokumentowanych złóż kopalin i wód podziemnych. A zatem kompetencje ministra ograniczone zostały do spraw związanych z zatwierdzaniem projektów robót geologicznych oraz dokumentacjami geologicznymi i zatwierdzenia dokumentacji geologiczno-inżynierskiej złoża węglowodorów (w niniejszej sprawie nie mamy do czynienia ze złożem węglowodorów). Tym samym nie można uznać aby uzgodnienie dokonywane w ramach współdziałania organów w sprawach dotyczących wydania decyzji celu publicznego czy decyzji ustalenia warunków zabudowy było sprawą związaną z zatwierdzaniem projektów robót geologicznych oraz dokumentacjami geologicznymi. Zauważyć bowiem należy, iż zgodnie z definicją legalna zawartą w art. 6 pkt 11 p.g.g. , robotą geologiczną - jest wykonywanie w ramach prac geologicznych wszelkich czynności poniżej powierzchni terenu, w tym przy użyciu środków strzałowych, a także likwidacja wyrobisk po tych czynnościach. Natomiast określenie co stanowi dokumentację geologiczną i w jaki sposób podlega ona zatwierdzeniu zawiera Dział V, rozdział 2 ww. ustawy w szczególności art. 88, 89, 93 ww. ustawy wskazane regulacje nie dają jednak podstaw do przyjęcia, że skoro Minister będzie organem właściwym w sprawach związanych z zatwierdzeniem projektów geologicznych oraz dokumentacjami geologicznymi w wypadku złóż kopalin, o których mowa w art. 10 ust. 1 w tym m.in. złoża węgla brunatnego, to będzie również właściwy do dokonania uzgodnienia decyzji o warunkach zabudowy, jeżeli inwestycja planowana jest na terenie gdzie znajdują się złoża kopaliny.

Należy bowiem zauważyć, że kompetencji organu nie można rozszerzać a w niniejszej sprawie kompetencje ministra zostały jednoznacznie określone na zasadzie wyjątku od ogólnego domniemania wykonywania zadań z zakresu administracji geologicznej w pierwszej instancji przez właściwego miejscowo marszałka województwa. W podobny sposób, jako wyjątek, został określony również zakres kompetencji starosty (art. 161 ust. 2 p.g.g.), co wskazuje, że organem właściwym do uzgodnienia projektu decyzji o warunkach zabudowy w ramach zawartego w art. 161 ust. 1 p.g.g. domniemania kompetencji będzie marszałek województwa. W pełni pogląd ten został potwierdzony w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 25 czerwca 2019 r. Sygn. akt IV SA/Wa 982/19.

§§ Primum Lex §§
Kancelaria Prawna Sebastian Czwojda

Reasumując, biorąc pod uwagę spójność systemu prawnego, konstrukcję i sposób zredagowania treści art. 95 p.g.g. i zasady interpretacji norm prawnych z przepisów prawa nie jest możliwe ograniczenia prawa własności poprzez zakaz zabudowy w obecnym stanie prawnym w procedurze wydania decyzji celu publicznego, czy decyzji o warunkach zabudowy wyłącznie z powodu udokumentowania złóż węgla brunatnego. Samo istnienie złoża nie stanowi o możliwości nieuzgodnienia przez organ administracji geologicznej ww. decyzji.

r.pr. Sebastian Czwojda