

**Zeszyty Naukowe**Instytutu Gospodarki Surowcami Mineralnymi i Energią  
Polskiej Akademii Nauk

rok 2018, nr 106, s. 225–238

DOI: 10.24425/124389

Marek WILAND<sup>1</sup>

## Potencjalne konsekwencje dla górnictwa wynikające z ustawy ułatwiającej przygotowanie i realizację inwestycji mieszkaniowych

Streszczenie: Artykuł przedstawia prawdopodobne skutki dla ochrony złóż i innych potrzeb górnictwa, wiążące się z wejściem w życie ustawy z dnia 5 lipca 2018 r. o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących. Dokument ten wprowadza bowiem udogodnienia dla przygotowywania i realizacji mieszkalnictwa oraz powiązanych z nim przedsięwzięć, w tym umożliwiając wprowadzenie inwestycji niezgodnych z obowiązującymi planami miejscowymi. Czyni to w sytuacji, gdy rezerwy gruntów pod zabudowę mieszkaniową zarówno w planach miejscowych, jak i w studiach uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego wielokrotnie przekraczają obecne i przyszłe potrzeby naszego kraju.

W artykule przedstawiono zasadnicze zmiany, jakie wprowadza omawiana ustawa do dotychczasowego systemu planowania i zagospodarowania przestrzennego, a także wiążące się z nimi zagrożenia dla branży górniczej. Można wymienić m.in. obniżenie stabilności ustaleń aktów prawa miejscowego, możliwość rozstrzygnięcia o zmianach w zagospodarowaniu przestrzennym w bardzo szybkim tempie bez zapewnienia skutecznego sposobu informowania podmiotów, którym mogą zagrażać te zmiany oraz zwiększenie prawdopodobieństwa, że w rejonie instalacji służących górnictwu zaczną pojawiać się inwestycje, których sąsiedztwo może doprowadzić do ograniczenia lub wręcz likwidacji tych instalacji, z racji choćby ich uciążliwości dla mieszkalnictwa. Dla złagodzenia niektórych zagrożeń w artykule zaproponowano różne środki zaradcze.

Oceniana ustawa została przygotowana i uchwalona w ekspresowym tempie, przy dużym sprzeciwie wielu środowisk. Jednocześnie zastosowano w niej szereg rozwiązań, które nie były stosowane w polskim prawie. W efekcie jest wiele wątpliwości odnośnie do skutków jej wprowadzenia.

Słowa kluczowe: ustawa mieszkaniowa, inwestycje mieszkaniowe, górnictwo, ochrona złóż kopalni, planowanie i zagospodarowanie przestrzenne

<sup>1</sup> Biuro Urbanistyczne Ecoland; e-mail: mwiland@wp.pl; ecoland@wp.pl

## **Potential consequences for mining resulting from the entry into force of the Act on the Facilitation of the Preparation and Implementation of Housing Investments**

**Abstract:** The article presents probable consequences for the protection of deposits and other mining needs, related to the entry into force of the Act of July 5, 2018 on the Facilitation of the Preparation and Implementation of Housing Investments and Accompanying Investments. This act introduces facilities for the preparation and implementation of housing as well as related projects, including the possibility of introducing investments incompatible with the existing local plans. In addition, it does so in a situation where land reserves for housing development, both in local plans and in studies of conditions and directions of spatial development, many times exceed the future needs of our country.

The article presents the fundamental changes introduced by the Act to the existing planning and spatial planning system, as well as the risks associated with the mining industry. Among the latter, the following can be mentioned: lower stability of local law regulations, the possibility of resolving changes in spatial development at a very fast pace, without providing an effective way to inform subjects that may be threatened by these changes and increase the probability of the appearance of investments in the area of mining, the neighborhood of which may lead to limit or even liquidate these installations, due to even their disadvantages to housing. Some remedies have been proposed to mitigate some of the threats in the article.

The Act in question was prepared and passed at an express pace, with a large opposition from many environments. At the same time, a number of legal solutions were applied in it, which were not applied in the Polish law. As a result, there are many doubts about the effects of its introduction.

**Keywords:** housing investments, mining, mineral deposits protection, spatial planning and development, housing law

### **Wprowadzenie**

Ustawa z dnia 5 lipca 2018 r. o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących ([Dz.U.2018. 1496](#)), zwana dalej ustawą mieszkaniową, odnosi się do inwestycji mieszkaniowych – czyli do przedsięwzięć obejmujących „budowę, zmianę sposobu użytkowania lub przebudowę, w wyniku której powstanie budynek lub budynki mieszkalne wielorodzinne o łącznej liczbie lokali mieszkalnych nie mniejszej niż 25 lub budynki mieszkalne jednorodzinne o łącznej liczbie nie mniejszej niż 10, wraz z urządzeniami budowlanymi z nimi związanymi, drogami wewnętrznymi, a także roboty budowlane niezbędne do obsługi oraz prawidłowego wykonania tych prac; inwestycję mieszkaniową stanowią również części budynków przeznaczone na działalność handlową lub usługową”. Ten akt może się wydawać – z racji problematyki – aktem neutralnym, dosyć odległym tematycznie w stosunku do ochrony złóż kopalin i innych zagadnień z branży górniczej. Prawdopodobne są jednak także negatywne scenariusze, choćby dlatego, że projekt był przygotowany i został przyjęty w bardzo szybkim tempie. Poddano go pod konsultacje społeczne 15 marca 2018 r., a już po niecałych czterech miesiącach został uchwalony, i to pomimo wielu negatywnych opinii, w tym wskazujących na niedopracowanie szeregu nowych rozwiązań legislacyjnych. W następnych rozdziałach poniższego artykułu odniesiono się do regulacji ustawy mieszkaniowej bądź potencjalnych konsekwencji jej funkcjonowania, które mogą mieć znaczenie dla ochrony złóż i innych potrzeb górnictwa. Nie ma jeszcze żadnych doświadczeń wiążących się z działaniem tego aktu, a tym bardziej odnoszącego się do niego orzecznictwa. Skłania to do daleko posuniętej ostrożności, przede wszystkim w stosunku do zagrożeń, które może powodować ten akt.

Należy również zaznaczyć, że ustawa mieszkaniowa poważnie ingeruje w materię regulowaną dotychczas przez Ustawę z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U.2017. 1073. ze zm.), zwaną dalej u.p.z.p.

### **1. Ekonomiczno-prawny mechanizm narastania kolizji pomiędzy ochroną złóż kopalin a przestrzeniami potencjalnej zabudowy mieszkaniowej**

Sygnalem ostrzegawczym może być już sama nazwa omawianej ustawy wskazująca, że ma ona służyć ułatwieniu realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących, z którymi ochrona złóż kopalin i górnictwo konkurują o przestrzeń. To konkurowanie narasta w naszym kraju już od lat i wynika z faktu, że rynkowa wycena gruntów rolnych bez prawa zabudowy jest znacząco niższa od wyceny rynkowej tego samego gruntu, który w wyniku uchwalenia planu miejscowego został przeznaczony pod zabudowę, np. mieszkaniową lub w odniesieniu do którego wydano decyzję o warunkach zabudowy (dla tego typu inwestycji). Dodatkowo właściciel gruntu zazwyczaj nie ponosi kosztów zmiany jego przeznaczenia; koszty te – związane ze sporządzeniem lub zmianami planów miejscowych – ponoszą przeważnie gminy. Podobnie jest – w przypadku zabudowy mieszkaniowej – w procedurze wydawania decyzji o warunkach zabudowy. Także potem, pomimo podniesienia wartości finansowej nieruchomości, właściciel nie ponosi z tego tytułu żadnych dodatkowych kosztów. Natomiast w przypadku odebrania mu prawa zabudowy, np. przez sporządzenie zmiany wcześniejszego planu miejscowego, może się skutecznie ubiegać o odpowiednie odszkodowanie.

Te prawno-ekonomiczne uwarunkowania doprowadziły w całym kraju do wywierania na władze gmin bardzo skutecznej presji na przeznaczanie (w planach miejscowych oraz w studiach uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin) pod zabudowę, głównie mieszkaniową, olbrzymich arealów gruntów rolnych, lub poprzez równie skuteczne występowanie o wydawanie decyzji o warunkach zabudowy na gruntach rolnych dla funkcji mieszkaniowej. Wskazane uwarunkowania prowadzą do wielu niepożądanych skutków, negatywnie oddziałujących nie tylko na ochronę złóż kopalin i inne potrzeby górnictwa, a także na inne chronione wartości i potrzeby ze sfery środowiskowej, ekonomicznej i społecznej (Wiland 2012).

W *Raporcie o ekonomicznych stratach i społecznych kosztach niekontrolowanej urbanizacji w Polsce* (Kowalewski i in. 2013), analizując dane statystyczne za 2012 rok, oszacowano chłonność wyznaczonych w studiach uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin terenów przewidzianych pod zabudowę mieszkaniową na 167–229 mln osób. Z kolei w planach miejscowych – obejmujących wówczas 27,9% powierzchni kraju (Śleszyński 2014) – chłonność terenów przeznaczonych pod zabudowę mieszkaniową oszacowano na 62,4 mln osób, co znacznie przekracza liczbę ludności kraju. Przy czym przywołany Raport stwierdza, że wobec niskiego procentu pokrycia kraju planami miejscowymi „faktyczna chłonność jest znacznie wyższa”. Z tego względu warto przywołać także szacunki przedstawione przez Jacka Kozińskiego, sporządzone na podstawie danych uzyskanych z Ministerstwa Infrastruktury za 2010 rok. Wynika z nich,

że tereny wskazane pod zabudowę mieszkaniową (jedno- i wielorodzinną) w studiach uwarunkowań i kierunków zagospodarowania gmin mogą pomieścić nawet 300 mln ludzi, a przeznaczone pod tę zabudowę w planach miejscowych „pozwalają na osiedlenie 77 mln ludzi” (Kościński 2012). Dodając do tego ostatniego oszacowania tereny przeznaczone pod zabudowę mieszkaniową w planach miejscowych uchwalonych po 2010 roku, a także obszary, na których ustalono w decyzjach warunki dla zabudowy tego typu, wydaje się, że łącznie mamy w kraju rezerwy gruntów – w sensie prawnym dostępnych od zaraz – umożliwiające osiedlenie się około 100 mln ludzi.

Konfrontacja bardzo ambitnej – jak oceniają specjaliści od rynku mieszkaniowego (Wyowiedzi... 2018) – deklaracji rządowej, „że w ciągu 10 lat w Polsce powstanie 2–2,5 mln lokali” mieszkalnych (Gołasa 2018), czyli dla maksymalnie 6,75 mln ludzi z przywołanymi szacunkami rezerw gruntów pod zabudowę wskazuje, że te rezerwy wielokrotnie przekraczają uzasadnione potrzeby. Zatem, biorąc pod uwagę zapotrzebowanie wynikające z programu rządowego Mieszkanie Plus, można bardzo radykalnie ograniczyć rezerwy gruntów przewidzianych pod zabudowę, bez uszczerbku dla celów tego programu. Można tego dokonać – nie łamiąc zasad gospodarki rynkowej – wprowadzając podatek od przeznaczenia ustalonego w dokumentach planistycznych i innych aktach lokalizacyjnych. Skłaniałoby to właścicieli gruntów, których obdarzono prawem zabudowy, na terenach, które mają niewielką szansę na pozyskanie zabudowy, by zrzekli się tego prawa bez odszkodowania, chroniąc się w ten sposób przed obowiązkiem płacenia należnego podatku. Dzięki takiemu rozwiązaniu prawdopodobnie można byłoby znacząco zmniejszyć zasięg przestrzennych kolizji pomiędzy ochroną złóż kopalin i potrzebami górnictwa a potencjalnymi terenami mieszkaniowymi. Dodatkowo wprowadzając tę regulację można – na co najmniej kilka lat – obniżyć rynkowe ceny gruntów rolnych przeznaczonych pod zabudowę, bo wielu potencjalnych płatników podatku od przeznaczenia gruntów rolnych na cele budowlane wolałoby taniej je sprzedać niż występować o zdjęcie z ich gruntów prawa zabudowy. W konsekwencji spowodowałoby to obniżanie kosztów budowanych mieszkań.

Szkoda, że na powyższe rozwiązanie nie zdecydowali się autorzy ustawy mieszkaniowej i to pomimo zgłaszanych w tym zakresie uwag w trakcie konsultacji publicznych jej projektu. Zamiast tego mamy ustawę, która może te kolizje – pomiędzy ochroną złóż kopalin i innymi potrzebami górnictwa a nadawaniem prawa do realizacji zabudowy mieszkaniowej na olbrzymich obszarach naszego kraju – jeszcze powiększyć.

## **2. Zastąpienie planu miejscowego przez studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy jako adresata odwołań w nieplanistycznych dokumentach**

Studia uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin obejmują praktycznie cały obszar naszego kraju (parę lat temu tylko kilka gmin nie miało takiego dokumentu). Z kolei aktualne plany miejscowe pokrywają jedynie 31,6% powierzchni kraju (Ocena... 2018). Natomiast to plany są aktami prawa miejscowego, a nie ww. studia. Wobec tych uwarunkowań, w przypadku potrzeby odwołania się w nieplanistycznych dokumentach

do aktów planistycznych, to – jak to czyni art. 7 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. Prawo geologiczne i górnicze (Dz.U.2126. ze zm. – dalej *p.g.g.*) – zazwyczaj następuje odwołanie się do ustaleń planu miejscowego, a w przypadku jego braku do zapisów studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. Oczywiście jest wiele przepisów, w których występuje odwołanie – w omawianym wcześniej kontekście – tylko do planu miejscowego.

Przepisy ustawy mieszkaniowej odwróciły tę relację. Zarówno wniosek inwestora, jak i podjęta przez radę gminy uchwała o ustaleniu lokalizacji inwestycji, może nie uwzględniać ustaleń planu miejscowego „pod warunkiem, że nie jest sprzeczna ze studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy” (art. 5 ust. 3) i powinna brać pod uwagę „potrzeby i możliwości rozwoju gminy wynikające z ustaleń tego studium” (art. 7 ust. 4). Z uzasadnienia projektu ustawy oraz odnoszącej się do niego oceny skutków regulacji trudno wywieść wyjaśnienie, dlaczego realizowane pod rządami ustawy mieszkaniowej inwestycje mają mieć możliwość, w dowolny sposób, naruszania ustaleń planów miejscowych. Można natomiast domniemywać, że autorów ustawy mieszkaniowej na tyle urzekła łatwość realizacji liniowych inwestycji za pomocą dotychczasowych tzw. specustaw, że uznali, iż naruszania planów miejscowych przez inwestycje mieszkaniowe nie potrzeba uzasadniać. Z kolei prawdopodobnie niektóre gminy, bardziej świadome niekorzystnych skutków omawianej ustawy, zaczną bardziej rygorystycznie regulować kwestie zabudowy mieszkaniowej w studiach uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin niż to czyniły dotychczas, aby chronić ważne ustalenia planów miejscowych poprzez wprowadzanie ich do tych studiów.

Biorąc pod uwagę powyższe zapisy ustawy mieszkaniowej, większe potencjalne zagrożenia dla ochrony złóż kopaliny i innych potrzeb górnictwa mogą wystąpić przede wszystkim w gminach przyciągających nowych mieszkańców, które jednocześnie mają bardzo elastyczne zapisy w studiach uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego odnośnie do lokalizacji zabudowy mieszkaniowej. Może to wywołać wzmożoną presję na lokalizowanie zabudowy mieszkaniowej na obszarach:

- nieudokumentowanych (jeszcze) złóż kopaliny (perspektywicznych i prognostycznych), a także na obszarach udokumentowanych złóż kopaliny, na których wprowadzenie zabudowy nie wyklucza możliwości wydobywania kopaliny, w tym eksploataowanych metodą podziemną, ale czyni ją trudniejszą i bardziej kosztowną;
- leżących poza granicami złóż, ale w sąsiedztwie uciążliwych obiektów górniczych lub innych uciążliwych obiektów, które są niezbędne dla funkcjonowania górnictwa; konsekwencją wprowadzenia w ich sąsiedztwo zabudowy mieszkaniowej może być konieczność ograniczenia generowanych dotychczas uciążliwości (niekiedy bardzo kosztowna), bądź wręcz zamknięcia takich obiektów.

Za sprawą ustawy mieszkaniowej, przesłankami tej wzmożonej presji na lokalizowanie zabudowy mieszkaniowej na ww. kolizyjnych z potrzebami górnictwa obszarach będzie wprowadzanie nowych możliwości lokalizacji inwestycji; przykładowo:

- na wielu obszarach, na których nie obowiązują plany miejscowe, presja mieszkaniowa była hamowana ze względu na brak odpowiedniego „sąsiedztwa”, które pozwoliłoby ustalić lokalizację zabudowy mieszkaniowej w trybie decyzji o warunkach

zabudowy. Pod rządami ustawy mieszkaniowej można ustalić lokalizację inwestycji bez względu na „sąsiedztwo”;

- w wielu gminach, w tym także tych, które mają pełne pokrycie planami miejscowymi, powierzchnia terenów wskazanych pod zabudowę w studiach uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin jest znacznie większa niż w obowiązujących planach miejscowych. W ten sposób gminy tworzyły w tych studiach rezerwy na ewentualną dalszą perspektywę, choćby na czas, gdy wydobywane metodą podziemną złoża w danym rejonie zostaną wyczerpane. W wyniku wejścia w życie ustawy mieszkaniowej może dojść do dosyć chaotycznego wprowadzenia nowej zabudowy mieszkaniowej na obszary, na których zgodnie z ustaleniami obowiązujących planów miejscowych nie była ona dotychczas dopuszczana.

### 3. Fazy dochodzenia do realizacji inwestycji mieszkaniowej

Ustawa mieszkaniowa wprowadziła rozwiązanie proceduralne, które nie ma w naszym kraju odpowiednika, natomiast niektóre jego elementy nawiązują do różnych już stosowanych procedur. W uproszczeniu przewidzianą przez nią procedurę można podzielić na trzy fazy.

W fazie pierwszej inwestor przygotowuje wniosek, w którym zamieszcza określone w ustawie mieszkaniowej informacje na temat inwestycji mieszkaniowej, jak i inwestycji towarzyszącej (obejmującej sieci uzbrojenia terenu oraz różnorodne obiekty usługowe, o ile mają służyć mieszkaniom), jeżeli ta inwestycja towarzysząca ma służyć jego zamierzeniom. Dodatkowo, przy pomocy architekta lub urbanisty, inwestor sporządza koncepcję urbanistyczno-architektoniczną inwestycji. W przypadku zamiaru inwestowania na obszarach kolejowych lub obszarach portów i przystani morskich musi także uzyskać uzgodnienia od odpowiednich zarządców i organów. Ponadto, gdy wynika to z odrębnych przepisów, także jest zobowiązany uzyskać decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach.

Fazę drugą rozpoczyna złożenie przez inwestora wniosku o ustalenie lokalizacji inwestycji wraz z koncepcją urbanistyczno-architektoniczną i innymi dokumentami. Natomiast inwestor nie musi się wykazywać tytułami prawnymi do nieruchomości w zasięgu projektowanych przez niego inwestycji (podobnie jak wnioskodawcy decyzji o warunkach zabudowy). Faza ta może trwać do 60 dni, ale może być przez gminę wydłużona o nie więcej niż kolejne 30 dni. Wydłużyć ją może, tu już bez ograniczeń, także inwestor wprowadzając zmiany we wniosku, co może wiązać się z powtarzaniem wykonanych już wcześniej czynności.

W ciągu trzech dni od otrzymania wniosku od inwestora, wójt, burmistrz lub prezydent miasta publikuje wniosek na BIP lub stronie internetowej gminy wraz z informacją o możliwości składania do niego uwag. Podczas następnych trzech dni ten organ gminy jest zobowiązany wystąpić do określonych w ustawie mieszkaniowej organów i innych podmiotów o opinię lub uzgodnienie. Po upływie terminów na składanie uwag, opinii i uzgodnień wójt, burmistrz lub prezydent miasta przedkłada radzie gminy projekt uchwały o ustaleniu lokalizacji inwestycji, wraz z opiniami i uwagami oraz wynikiem



dokonanych uzgodnień. Następnie rada gminy podejmuje tę uchwałę albo uchwałę o odmowie ustalenia lokalizacji inwestycji.

Uchwała o ustaleniu lokalizacji podlega publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Tę uchwałę można skarżyć do sądu administracyjnego w ciągu 30 dni od publikacji, a sąd ma dwa miesiące na jej rozpatrzenie.

Przy okazji warto zwrócić uwagę na dosyć niepokojącą redakcję drugiego zdania w art. 7 ust. 4 ustawy mieszkaniowej: „Rada gminy, podejmując uchwałę” (o ustaleniu lokalizacji albo o odmowie ustalenia lokalizacji), „bierze pod uwagę stan zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych na terenie gminy oraz potrzeby i możliwości rozwoju gminy wynikające z ustaleń studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy”. Nie jest bowiem jasne, czy rada gminy ma brać pod uwagę przy podejmowaniu tej uchwały – poza uzgodnieniami – uwagi i opinie oraz kwestie wynikające z art. 7 ust. 4, czy tylko te ostatnie, i co najwyżej uznając, że możliwe do uwzględnienia z treści uwag i opinii, są aspekty odnoszące się do interpretacji stanu „zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych na terenie gminy” oraz do interpretacji potrzeb „i możliwości rozwoju gminy wynikające z ustaleń studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy”. Analizując ten problem Michał Leszczyński wywodząc, że tworzony przez poszczególne ustawy system prawny, „którego wewnętrzna spójność jest warunkiem jego konstytucyjności w rozumieniu art. 2 Konstytucji”, uznaje, że ww. zagadnienia z art. 7 ust. 4 ustawy mieszkaniowej winny być rozpatrywane, ale w szerszym kontekście innych uwarunkowań, które należy uwzględniać w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Wskazuje także „na istnienie niezwykle szerokiego marginesu dyskrecjonalności gminy w wydawaniu uchwały lokalizacyjnej, co w szczególności oznacza brak możliwości stwierdzenia, że istnieją okoliczności, w których gmina ma obowiązek taką uchwałę wydać” (Leszczyński 2018). Nie ma jednak pewności, czy powyższe stanowisko znajdzie uznanie w orzecznictwie i w praktyce stosowania ustawy mieszkaniowej. A ponadto – jak wskazano na początku tego artykułu – wątpliwości interpretacyjnych, które budzi ustawa mieszkaniowa, jest dużo więcej.

Do fazy trzeciej dochodzi w przypadku podjęcia pozytywnej uchwały rady gminy o ustaleniu lokalizacji inwestycji mieszkaniowej i odpowiednio, podjęcia pozytywnej uchwały rady gminy o ustaleniu lokalizacji inwestycji towarzyszącej. W tej fazie inwestor uzyskuje od właściwego organu (starosty) pozwolenie na budowę, a w ramach tego pozwolenia lub wcześniej – jeżeli to jest wymagane – inne decyzje, zezwolenia lub zgody. Dla usprawnienia tego procesu w ustawie mieszkaniowej określono maksymalne terminy na wydanie zgód przez Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie i decyzji przez Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska. W przypadku przekroczenia terminów, te organy mają być karane finansowo, na rzecz budżetu państwa (który zabezpiecza ich finansowanie). W związku z realizacją inwestycji mogą być ograniczane także prawa – za odszkodowaniem od inwestora – w zakresie korzystania z nieruchomości przez inne podmioty mające do nich odpowiednie tytuły. Decyzjom o pozwoleniu na budowę może być nadany rygor natychmiastowej wykonalności, a w przypadku skarg na decyzje o pozwolenia na budowę obowiązują takie same skrócone terminy, jak przy skargach na uchwały o ustaleniu lokalizacji inwestycji mieszkaniowej.

Trzecią fazę kończy decyzja na użytkowanie. Po jej wydaniu zrealizowaną inwestycję mieszkaniową uwzględnia się w planie miejscowym.

Odnosząc się do potencjalnych zagrożeń opisanych wyżej procedur na branżę górniczą, ale także na szereg innych podmiotów, wydaje się, że radykalne skracanie czasu publicznych konsultacji dotyczących lokalizacji nowych inwestycji rodzi poważne zagrożenia. W przypadku dotychczasowych dokumentów planistycznych gmina najpierw sygnalizuje (w znacznie szerszej formie niż nakazuje to ustawa mieszkaniowa) o podjęciu prac nad ich projektami, dając możliwość składania wniosków, a po co najmniej paru miesiącach powiadamia o wyłożeniu ich projektów do wglądu, umożliwiając składanie do nich uwag. Dodatkowo gminy zazwyczaj są otwarte na nieformalne konsultacje, które odbywają się prawie przez cały okres sporządzania tych dokumentów. Dlatego prawdopodobieństwo, że nie dotrze do przedsiębiorców i innych zainteresowanych osób informacja o sporządzeniu przez gminę dokumentu planistycznego dla interesujących ich obszarów, jest znacząco niższe niż w przypadku inwestycji regulowanych przez ustawę mieszkaniową. Tu bowiem czas na konsultacje musi być ograniczony do kilku tygodni.

W ustawie mieszkaniowej skrócono również radykalnie czas na możliwe zaskarżenie aktu lokalizacyjnego, jakim jest uchwała o ustaleniu lokalizacji inwestycji. Ta ustawa przewidziała na to tylko 30 dni, a jak wiadomo plany miejscowe można zaskarżać bez ograniczeń terminowych.

Warto także zwrócić uwagę, że inwestycje mieszkaniowe będą mogły być realizowane m.in. na obszarach kolejowych oraz obszarach przystani i portów morskich. Wnioski o ustalenie lokalizacji inwestycji mieszkaniowych, na niektórych obszarach komunikacyjnych, w tym przede wszystkim kolejowych, mogą kolidować z bieżącymi lub przyszłymi potrzebami górnictwa. Ta branża jest bowiem, co najmniej w niektórych sektorach, bardzo poważnym klientem transportu kolejowego. Stąd wprowadzenie zabudowy mieszkaniowej na dotychczasowe tereny kolejowe może w niektórych miejscach poważnie ograniczyć efektywność górnictwa, z uwagi na utrudnienia w ekspedycji kopalin i wytworzonych z nich produktów.

#### **4. Ochrona złóż kopalin oraz obszarów i terenów górniczych**

##### **4.1. Ograniczenia w stosowaniu ustawy w zasięgu obszarów chronionych**

Zgodnie z art. 5 ust. 1 ustawy mieszkaniowej „inwestycji mieszkaniowych lub inwestycji towarzyszących nie lokalizuje się na terenach podlegających ochronie przed lokalizowaniem lub zabudową na podstawie odrębnych przepisów, chyba że w trybie przepisów przewidujących tę ochronę inwestor uzyska zgodę na lokalizację inwestycji mieszkaniowej lub inwestycji towarzyszącej”. Niestety nie precyzuje się, jakie tereny podlegają „ochronie przed lokalizowaniem lub zabudową”, a w żadnych innych ustawach lub rozporządzeniach to wyrażenie nie zostało użyte. Rozpatrując zatem kwestię, czy obszary złóż kopalin podlegają ochronie przed lokalizowaniem lub zabudową w odrębnych przepisach warto odnieść się do regulacji zawartych w:

- art. 72. ust. 1 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz.U.2018.799 ze zm.) „w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania



przestrzennego gmin oraz miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego zapewnia się warunki utrzymania równowagi przyrodniczej i racjonalną gospodarkę zasobami środowiska, w szczególności przez:

- 1) ustalanie programów racjonalnego wykorzystania powierzchni ziemi, w tym na terenach eksploatacji złóż kopalini, i racjonalnego gospodarowania gruntami;
- 2) uwzględnianie obszarów występowania złóż kopalini oraz obecnych i przyszłych potrzeb eksploatacji tych złóż”, oraz
- art. 95 ust. 1 p.g.g. „udokumentowane złoża kopalini 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”.

Powyższe zapisy nie przesądzą wprost, czy wprowadzanie zabudowy mieszkaniowej lub towarzyszącej jest zgodne z nimi czy nie. Nie czyni tego zresztą także u.p.z.p., zawierająca przede wszystkim regulacje dotyczące zawartości, formy i procedur aktów planowania i lokalizowania inwestycji. Należy zatem skorzystać z orzecznictwa odwołującego się do powyższych przepisów. W tym zakresie dosyć pomocne mogą być fragmenty uzasadnienia wyroku WSA w Poznaniu z dnia 5 października 2017 r. (IV SA/Po 596/17). Stwierdzono w nim: „W ocenie Sądu nadal aktualny (...) pozostaje pogląd wyrażony w wyroku WSA w Poznaniu z 24 września 2008 r. o sygn. akt III SA/Po 348/08 (...), na gruncie art. 48 p.g.g.1994 (odpowiednika aktualnie obowiązującego art. 95 ust. 1 p.g.g.), w myśl którego wystąpienie udokumentowanego złoża kopalini nie rodzi obowiązku po stronie gminy sporządzenia m.p.z.p. dla danego obszaru. Taka sytuacja implikuje jedynie przymus uwzględnienia złóż kopalini przy uchwalaniu takiego planu bądź przy jego zmianie. Skutkiem ujawnienia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego gminy złóż kopalini mogą być ograniczenia w zakresie wykorzystania nieruchomości (np. zakaz zabudowy budynkami mieszkalnymi) w celu zabezpieczenia złóż przed zagospodarowaniem w sposób wykluczający podjęcie wydobywania w przyszłości. Innymi słowy więc, nie oznacza to obowiązku ukształtowania planu w taki sposób, by umożliwić natychmiastową eksploatację złoża, a jedynie zapewnić ewentualną możliwość jej eksploatacji, gdy zajdzie taka potrzeba. Rozstrzygnięcie tej kwestii prawodawca pozostawił uznaniu rady gminy (...). Na tle analizowanych wyżej: art. 72 ust. 1 pkt 2 p.o.ś. oraz art. 95 ust. 1 p.g.g. nie jest do końca jasne, na czym konkretnie ma polegać wymagane tymi przepisami „uwzględnienie” złóż kopalini w planie miejscowym. Na sporność tego określenia (ale tylko co do „szczegółów”) zwracano już uwagę pod rządem art. 48 p.p.g.1994, podkreślając jednocześnie, że jedną z przesłanek opracowywania (uchwalenia) m.p.z.p. jest rozważenie wszystkich zależności, jakie wiążą się z występowaniem na danym terenie złóż kopalini” (Lipiński i in. 2003). „W istocie zbieżne z tym poglądem jest stanowisko, w myśl którego ani art. 95 p.g.g., ani stanowiący jego swoisty odpowiednik art. 72 ust. 1 pkt 1 i 2 p.o.ś. nie wymagają oznaczania w planie, czy też studium, granic złoża, a jedynie uwzględnianie faktu jego istnienia i płynących z tego uwarunkowań przy przyjmowaniu odpowiednich rozwiązań planistycznych” (Klimek

2015). „Podobna w swej wymowie jest też konstatacja, że obowiązek wprowadzenia złóż do m.p.z.p. oznacza takie ukształtowanie treści miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, które zapewnia ochronę złoża, w tym jego dostępność dla eksploatacji w przyszłości” (Schwarz 2013). „Na konieczność zapewnienia w planie miejscowym przynajmniej potencjalnej możliwości eksploatacji udokumentowanego złoża kopalin w przyszłości zwracano też uwagę w wyżej przywoływanych wypowiedziach doktryny i orzecznictwa”.

Zakładając, że przedstawiona tu wykładnia nie ulegnie zmianie, obszary udokumentowanych złóż kopalin powinny być chronione jak dotychczas, także w przypadku inicjowania inwestycji podejmowanych pod rządami ustawy mieszkaniowej.

#### 4.2. *Kompetencje organów nadzoru górniczego i administracji geologicznej*

Zgodnie z u.p.z.p. projekty sporządzanych na szczeblu gminy dokumentów planistycznych i decyzji lokalizacyjnych, podlegają opiniowaniu i uzgadnianiu z organami nadzoru górniczego i administracji geologicznej na trzy sposoby. Tym organom przysługuje prawo opiniowania projektów studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin. W odniesieniu do planów miejscowych organy administracji geologicznej mają prawo opiniować projekty w zakresie udokumentowanych złóż kopalin i wód podziemnych, a organy nadzoru górniczego – uzgadniać projekty w zakresie zagospodarowania terenów górniczych. Natomiast decyzje lokalizacyjne (o ustaleniu lokalizacji celu publicznego i decyzje o warunkach zabudowy) wydaje się po uzgodnieniu z oboma tymi organami, w zakresach ustalonych jak przy opiniowaniu i uzgadnianiu planu miejscowego.

Ustawa mieszkaniowa wprowadza w tym zakresie jeszcze inne rozwiązanie. Wniosek inwestora ma podlegać opiniowaniu przez organ nadzoru górniczego w zakresie zagospodarowania terenów górniczych oraz uzgadnianiu z „organem administracji geologicznej, w odniesieniu do terenów występowania udokumentowanych złóż kopalin oraz przestrzeni objętych wyznaczonymi terenami górniczymi dla kopalin stanowiących przedmiot działalności wydobywczej” (art. 7 ust.14 pkt 1). Podobnie, jak w u.p.z.p., nieprzekazanie w terminie opinii lub stanowiska w sprawie uzgodnienia uznaje się odpowiednio za brak zastrzeżeń lub za uzgodnienie wniosku.

Warto w tym miejscu zwrócić uwagę, że ustawa mieszkaniowa degraduje – w porównaniu do u.p.z.p. – kompetencje organów nadzoru górniczego, które w odniesieniu do zagospodarowania terenów górniczych będą mogły zgłaszać zastrzeżenia jedynie w formie opinii, i jednocześnie przyznaje organom administracji geologicznej funkcje organów uzgadniających, dodatkowo rozszerzając merytoryczny zakres stanowienia przez te organy, który ma obejmować nie tylko sprawy terenów występowania udokumentowanych złóż kopalin, ale także przestrzeni objętych wyznaczonymi terenami górniczymi dla kopalin stanowiących przedmiot działalności wydobywczej. Rodzą się zatem w związku z tą regulacją co najmniej dwie wątpliwości:

- czy organy administracji geologicznej będą merytorycznie przygotowane do wypowiedzenia się w sprawach funkcjonowania eksploatacji kopalin w obszarach górniczych i w sprawach jej skutków, w tym potencjalnych, w zasięgu terenów górniczych?

- czy w odniesieniu do terenów górniczych, w zasięgu których nie rozpoczęto jeszcze wydobywania, żaden organ związany z górnictwem nie będzie miał prawa zablokowania niektórych kolizyjnych z tą branżą inwestycji?

## 5. Grunty dla inwestycji mieszkaniowych

Ustawa mieszkaniowa zmieniając ustawę z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego (Dz.U.2018. 1405 ze zm., zwanej dalej u.k.u.r.) poprzez dodanie art. 1b, wyłącza – spod ograniczeń u.k.u.r. – nieruchomości rolne położone w granicach administracyjnych miast, jeżeli w stosunku do tych gruntów została podjęta uchwała o ustaleniu lokalizacji inwestycji mieszkaniowej lub towarzyszącej. To sprawia, że na cele inwestycji mieszkaniowych i towarzyszących będzie można nabywać grunty rolne Skarbu Państwa. Może to utrudniać funkcjonowanie górnictwa w zasięgu miast, nawet biorąc pod uwagę, że obecnie nabywanie gruntów rolnych Skarbu Państwa na cele górnicze nie jest w ogóle możliwe.

Z kolei pewne korzyści niektóre przedsiębiorstwa z branży górniczej mogą odnieść sprzedając grunty, już zbędne dla działalności górniczej, pod inwestycje mieszkaniowe lub towarzyszące. Oczywiście tylko niektóre z tych zbędnych gruntów będą mogły do tego celu zostać wykorzystane. Będzie to przede wszystkim zależało od lokalizacji (w tym sąsiedztwa), obecnego stanu zagospodarowania i uzbrojenia, a także od uwarunkowań środowiskowych.

## 6. Praktyczne rekomendacje

Wydaje się, że dla branży górniczej, w związku z wejściem w życie ustawy mieszkaniowej, można się spodziewać pewnego zwiększenia konfliktów z osadnictwem o przestrzeń oraz nowego zagrożenia w postaci ekspresowego trybu zapadania decyzji, które mogą zagrażać niektórym zakładom górniczym. Celowe byłoby zatem:

1. Przyspieszenie prac nad dokumentowaniem złóż kopaliny, w tym przede wszystkim tych, których wydobywanie nie można pogodzić z wprowadzaną nad nimi zabudową mieszkaniową; dotyczy to przede wszystkim obszarów miast i innych przyciągających nowych mieszkańców obszarów.
2. Określenie strefy ochronnej, w zasięgu której wprowadzanie zabudowy mieszkaniowej byłoby niepożądane dla funkcjonowania zakładu górniczego, i skonfrontowanie jej z zapisami studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. Ustalenie tej granicy bardzo ułatwi szybkie rozstrzygnięcie, czy dana wnioskowana inwestycja mieszkaniowa lub towarzysząca może zagrazić efektywnemu funkcjonowaniu przedsiębiorstwa górniczego. A w przypadku, gdy takie zagrożenie wystąpi, przyspieszy i pomoże podejmować działania zaradcze.
3. Wystąpienie o zmianę studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, jeżeli w zasięgu ww. strefy ochronnej to studium dopuszcza nową zabudowę mieszkaniową.

4. Jeżeli w zasięgu ww. strefy ochronnej znajdują się zbędne dla funkcjonowania zakładu górniczego grunty należące do prowadzącego ten zakład przedsiębiorcy, rozważenie czy warto:
  - wstrzymać się z ich sprzedażą lub
  - sprzedać – ale wyłącznie na cele wykluczające wprowadzenie zabudowy mieszkaniowej (z zastrzeżeniem, że takiej gwarancji nie dają już niestety zapisy planów miejscowych).
5. Skontaktowanie się z zarządcami infrastruktury kolejowej odnośnie przyszłych potrzeb przewozowych i zagrożeń ze strony inwestycji mieszkaniowych w przypadku zakładów górniczych, przy funkcjonowaniu których istotną rolę odgrywa transport kolejowy, a w szczególności wtedy, gdy ta rola ma jeszcze znacząco wzrosnąć w przyszłości.
6. Aby zakłady górnicze, których interesy mogą ucierpieć w wyniku realizacji inwestycji mieszkaniowych lub towarzyszących, na bieżąco śledziły w Internecie (na BIP lub na stronach odpowiednich gmin), czy nie pojawiają się informacje o tego typu zamierzeniach. Natomiast w przypadku pojawienia się takich informacji te podmioty powinny być przygotowane do szybkiego i fachowego ich analizowania, składania uwag i ewentualnie podejmowania innych działań. Bardzo przydatne byłyby porozumienia z władzami gmin, w tym także sąsiednich, o każdorazowym niezwłocznym zawiadamianiu przez nie zakładów górniczych o składanych wnioskach inwestorów.
7. Zachęcanie organów nadzoru górniczego oraz administracji geologicznej do niezwłocznego zawiadamiania zakładów górniczych, w przypadku docierających do nich zawiadomień o procedowaniu wniosków o lokalizacje inwestycji mieszkaniowych lub towarzyszących.

### Literatura

- Gołasa, A. 2018. *Polskie mieszkania w ogonie Europy*. [Online] <https://www.pb.pl/polskie-mieszkania-w-ogonie-europy-908207>. Puls Biznesu z 18.03.2018 r. [Dostęp: 18.03.2018].
- Klimek, G. 2015. *Prawo geologiczne i górnicze*. Komentarz pod red. B. Rakoczego, Warszawa. uw. 3 do art. 95.
- Koziński, J. 2012. *Doktryna swobody budowlanej aspekty ekonomiczne i urbanistyczne*. [Online] <http://www.kongresbudownictwa.pl/pliki/nowelizacja%20prawa%20budowlanego/doktryna%20swobody%20budowlanej-20aspekty%20ekonomiczne.pdf> [Dostęp: 18.03.2018].
- Kowalewski i in. 2013 – Kowalewski, A., Mordasewicz, J., Osiatyński, J., Regulski, J., Stępień, J. i Śleszyński, P. 2013. *Raport o ekonomicznych stratach i społecznych kosztach niekontrolowanej urbanizacji w Polsce*. [Online] <http://www.kongresbudownictwa.pl/pliki/konferencja%20kongresu%202014.06.30.pdf> [Dostęp: 18.03.2018].
- Leszczyński, M. 2018. *Wybrane problemy stosowania specustawy mieszkaniowej*. [W:] Problemy planistyczne – Jesień 2018. ZOIU 2/18. Wrocław. Oficyna Wydawnicza SUZOIU (w druku).
- Lipiński, A. i Mikosz, R. 2003. *Ustawa Prawo geologiczne i górnicze*. Komentarz. Warszawa, uw. 2 do art. 48.
- Ocena... 2018 – *Ocena skutków regulacji do projektu ustawy o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących*. Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju. 19.06.2018 r.
- Schwarz, H. 2013. *Prawo geologiczne i górnicze*. Komentarz. Tom I. uw. 10 do art. 95.
- 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*.
- Ustawa z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego (Dz.U.2018. 1405 ze zm.).

- Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U.2017. 1073. ze zm.).
- Ustawa z dnia 5 lipca 2018 r. o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących (Dz.U.2018. 1496).
- Ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. Prawo geologiczne i górnicze (Dz.U.2126. ze zm.).
- Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz.U.2018.799 ze zm.).
- Wiland, M. 2012. *Prospekulatoryjna polityka przestrzenna i pożądane kierunki jej zmian*. [W:] Problemy Planistyczne – Wiosna 2012. ZOIU 1/12. Wrocław. Oficyna Wydawnicza ZOIU.
- Wypowiedzi... 2018. *Wypowiedzi szeregu specjalistów na IV Kongresie Mieszkaniowym*. Wrocław. Polski Związek Firm Deweloperskich Oddział we Wrocławiu.

