

ALEKSANDER LIPIŃSKI¹

Glosa do wyroku NSA z dnia 20 lutego 2020 r., II GSK 3744/17²

Wpłynął: 12.01.2021. Akceptacja: 29.10.2021

Streszczenie

Konsekwencją utworzenia uzdrowiska jest szczególny rygor ochronny objętego nim terytorium. Polega on m.in. na zakazie pozyskiwania surowców mineralnych innych niż naturalne surowce lecznicze, wykonywania melioracji lub innych robót wpływających na stosunki wodne, a także wykonywania czynności wpływających negatywnie na fizjografię uzdrowiska. Okoliczności sprawy prowadzą do wniosku, że nie dotyczy to również wnętrza skorupy ziemskiej znajdującego się „pod” uzdrowiskiem. Spór będący przedmiotem glosowanego wyroku dotyczył wydobywania węgla kamiennego ze złoża zalegającego kilkaset metrów poniżej powierzchni uzdrowiska. Spółka od lat posiada koncesję na jego wydobywanie, natomiast ubiegała się o zatwierdzenie dodatku do planu ruchu zakładu górniczego prowadzącego taką działalność. Według NSA opinia organu wykonawczego gminy, którego zdaniem wnioskowana przez spółkę zmiana naruszałaby przeznaczenie nieruchomości określone statutem uzdrowiska, jest zgodna z prawem. Wiele argumentów przemawia natomiast za tym, że ocena ta jest błędna.

Słowa kluczowe: plan ruchu zakładu górniczego, opinia organu wykonawczego gminy, ochrona uzdrowiskowa, zakazy prowadzenia działalności.

¹ Prof. dr hab. Aleksander Lipiński – Wydział Prawa i Ekonomii, Uniwersytet Humanistyczno-Przyrodniczy im. Jana Długosza w Częstochowie (Polska); e-mail: aleks@pro.onet.pl; ORCID: 0000-0002-9947-0007.

² Badania wykorzystane w artykule nie zostały sfinansowane przez żadną instytucję.

ALEKSANDER LIPIŃSKI

Commentary on Supreme Administrative Court verdict of 20 February 2020, II GSK 3744/17³

Abstract

The consequence of establishing a health resort is the special rigour of protecting the territory covered by it. The rigour consists i.a. in a ban on mining mineral resources other than natural medical resources, engaging in land development or other works that influence water relations as well as engaging in activities that have a negative influence on the physiography of the health resort. The facts of the case lead to a conclusion that it also does not concern the inside of the earth's crust 'under' the health resort. The dispute as the subject of the judgement voted on concern mining hard coal from a deposit lying several hundred metres below the surface of the resort. The company has had a concession for mining it for years, while it applied for a confirmation of an annex to the plan for moving the mining establishment engaging in such activity. According to the Supreme Administrative Court, the opinion of the municipal executive authority, in whose opinion the change that the company applied for would violate the purpose of the property defined by the health resort status, was lawful. However, many arguments speak for the incorrectness of the assessment.

Keywords: plan for moving the mining establishment, opinion of the municipal executive authority, resort protection, bans on operation.

³ The research in this article has not been supported financially by any institution.

Statut uzdrowiska jest przepisem odrębnym w rozumieniu art. 7 Prawa geologicznego i górniczego. Negatywna opinia wójta w sprawie dodatku do planu ruchu zakładu górniczego wydobywającego kopalinę ze złoża zalegającego kilkaset metrów po powierzchni strefą ochrony „C”, którego przewidywane skutki kolidują z reżimem ochronnym uzdrowiska, jest uzasadniona.

Naczelny Sąd Administracyjny, po rozpoznaniu w dniu 20 lutego 2020 r. skargi kasacyjnej od wyroku WSA z dnia 30 maja 2017 r. (III SA/GI 303/17) w sprawie ze skargi spółki na postanowienie SKO w przedmiocie negatywnej opinii w sprawie dodatku do planu ruchu zakładu górniczego, oddała skargę kasacyjną

Okoliczności stanowiące podstawę głosowanego wyroku były dość proste. Skarżąca spółka, wystąpiła do organu wykonawczego gminy o opinię w sprawie zatwierdzenia dodatku do planu ruchu zakładu górniczego (art. 108 ust. 6b–6c pr.g.g.⁴) prowadzącego wydobycie kopaliny ze złoża zalegającego kilkaset metrów pod powierzchnią uzdrowiska. Negatywna opinia wójta dwukrotnie była uchylana w postępowaniu instancyjnym (art. 106 k.p.a.). Kolejne postanowienie tegoż organu, również zawierające negatywną opinię, zostało utrzymane w mocy, a WSA wyrokiem z dnia 30 maja 2017 r. (III SA/GI 303/17) oddalił skargę. Z uzasadnienia tego wyroku oraz głosowanego wyroku NSA wynika, że działalność objęta zamierzonym dodatkiem do planu ruchu narusza reżim ochronny uzdrowiska.

Oddalając skargę, sąd I instancji (s. 5 uzasadnienia w wersji znajdującej się w CBOSA) stwierdził jednak, że „jest ona uzasadniona”, czemu zdecydowanie przeczy istota rozstrzygnięcia oraz dalsza część uzasadnienia. Lektura głosowanego wyroku prowadzi natomiast do wniosku, że zarówno skarżąca kasacyjnie, jak i NSA, przeszli nad tą sprzecznością do porządku dziennego. Ocena, czy takie uchylenie mogło mieć wpływ na wynik sprawy, wypada pozostawić poza ramami glosy.

Ocena zgodności głosowanego wyroku z prawem przede wszystkim wymaga wykładni zarówno art. 38a ustawy z dnia 28 lipca 2005 r. o lecznictwie uzdrowiskowym, uzdrowiskach i obszarach ochrony uzdrowiskowej oraz o gminach uzdrowiskowych⁵, jak i rozwiązań Prawa geologicznego i górniczego, zwłaszcza dotyczących planów ruchu zakładu górniczego. Ramy glosy nie pozwalają natomiast odnieść się wszystkich wątków poruszonych w głosowanym wyroku.

⁴ Ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. – Prawo geologiczne i górnicze, tekst jedn. Dz.U. z 2020 r., poz. 1064 ze zm., dalej cyt. jako „pr.g.g.”.

⁵ Aktualny tekst jednolity Dz.U. z 2020 r., poz. 1662, dalej cyt. jako „u.uzdr.”.

Ustawa z dnia 4 marca 2011 r. o zmianie ustawy o lecznictwie uzdrowiskowym, obszarach ochrony uzdrowiskowej⁶ wprowadziła do niej podział⁷ na strefy ochrony „A”, „B”, „C”⁸, określając jednocześnie obowiązujące w ich granicach rygory (art. 1 pkt 23–24). Stosownie do art. 38a ust. 1 pkt 1 lit. „a” u.uzdr. w strefie „C” zabrania się m.in. pozyskiwania surowców mineralnych innych niż naturalne surowce lecznicze, wykonywania melioracji lub innych robót wpływających na stosunki wodne, wykonywania czynności wpływających negatywnie na fizjografię uzdrowiska. Granice wspomnianych stref określa statut uzdrowiska. Sądy administracyjne trafnie przyjmują, że ten ostatni jest aktem prawa miejscowego⁹. Trudno natomiast jednoznacznie rozstrzygnąć, „co” obejmuje taka strefa, a zwłaszcza czy tylko znajdujące się w jej obrębie nieruchomości, czy również znajdujące się poniżej wewnątrz skorupy ziemskiej, co ma kluczowe znaczenie dla tematu.

W sprawie jest poza sporem, że skarżąca spółka legitymowała się koncesją na wydobywanie węgla kamiennego zalegającego pod uzdrowiskiem. Koncesja stanowi podstawę do sporządzenia planu ruchu zakładu górniczego. Plan ten określa m.in. szczegółowe przedsięwzięcia niezbędne w celu wykonywania objętej nią działalności, zapewnienia bezpieczeństwa (powszechnego, pożarowego, przebywających tam osób), racjonalnej gospodarki złożem, ochrony środowiska, ochrony obiektów budowlanych, a także zapobiegania szkodom i ich naprawy. Zatwierdza go organ nadzoru górniczego. Elementem wniosku w takiej sprawie jest m.in. opinia organu wykonawczego gminy, sporządzana na wniosek przedsiębiorcy. Plan ruchu sporządza się na czas oznaczony, nie dłuższy niż 6 lat (art. 108 ust. 2 pkt 2, art. 108 ust. 6 – 6c pr.g.g.) Jego zmiana następuje w drodze zatwierdzenia „dodatku”, co w zasadzie wymaga trybu właściwego dla zatwierdzenia wspomnianego planu (art. 109 ust. 1 pkt 1 pr.g.g.). W podziemnych zakładach górniczych dokonywanie takich zmian jest dość częste.

W sprawie przede wszystkim powstaje pytanie, czy postanowienie (w rozumieniu art. 106 k.p.a.) jest właściwą formą opinii organu wykonawczego gminy

⁶ Dz.U. z 2011 r. Nr 73, poz. 390 (dalej określana jako „nowela marcowa”).

⁷ Uzdrowisk oraz obszarów ochrony uzdrowiskowej.

⁸ Pierwotnie w strefie ochrony „C” obowiązywały wyłącznie zakazy:

- a) nieplanowanego wycięcia drzew,
- b) prowadzenia działań powodujących niekorzystną zmianę stosunków wodnych,
- c) lokalizacji nowych uciążliwych obiektów budowlanych i innych uciążliwych obiektów, w tym zakładów przemysłowych,
- d) prowadzenia działań mających wpływ na fizjografię uzdrowiska i jego założenia przestrzenne lub właściwości lecznicze klimatu.

⁹ Wprowadza on bowiem nakazy (zakazy) zachowania się o charakterze powszechnie obowiązującym. Zob. wyrok NSA z dnia 10 lipca 2008 r., II OSK 807/07; prawomocny wyrok WSA z dnia 8 grudnia 2011 r., IV SA/Wr 504/11.

w omawianej sprawie. Taka opinia jest bowiem „wyrażana na wniosek przedsiębiorcy” (art. 108 ust. 6b–6c pr.g.g.), a zatem przed wszczęciem postępowania w sprawie zatwierdzenia planu ruchu (bądź dodatku do wspomnianego planu). Nie zachodzą wówczas przesłanki przewidziane w art. 106 k.p.a., wedle którego organ współdziałający (opiniujący) zajmuje stanowisko wyłącznie na wniosek organu orzekającego w sprawie (a więc po wszczęciu postępowania). Podobnie do obecnego art. 108 ust. 6b–6c pr.g.g. zrehabilitowany był art. 64 ust. 5 (już nieobowiązującej) ustawy z dnia 4 lutego 1994 r. Prawo geologiczne i górnicze¹⁰. Orzekając na tej ostatniej podstawie prawnej, NSA przyjął, że „do wydawania opinii dotyczących planu ruchu zakładu górniczego stosuje się przepis art. 106 k.p.a.”¹¹ z uwzględnieniem unormowań zawartych w art. 64 ust. 5 prawa geologicznego i górniczego. Za przyjęciem takiego stanowiska przemawia także konieczność zagwarantowania przedsiębiorcy należytej ochrony prawnej w toku opiniowania przez organ samorządu terytorialnego przedstawionego przez niego planu ruchu zakładu górniczego¹². Ocena ta wprawdzie cechuje się swoistym pragmatyzmem, ale trudno pogodzić ją z brzmieniem zarówno art. 106, jak i art. 6 k.p.a. Konstrukcja przewidująca, że elementem wniosku o podjęcie decyzji jest stanowisko (opinia, uzgodnienie) innego organu, bez nawiązania do art. 106 k.p.a., nie należy do rzadkości. Przykładem może być Prawo budowlane¹³, wedle którego elementami wniosku o pozwolenie na budowę są wymagane prawem stanowiska (opinie, uzgodnienia) innych organów (art. 32), czy chociażby ustawa z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych¹⁴ określająca wymagania wniosku o zezwolenie na realizację inwestycji drogowej (art. 11d). Oceny literatury przedmiotu odnoszące się do formy wspomnianych stanowisk nie są jednoznaczne. Komentując art. 32 pr.bud., wyrażono np. pogląd, że uzgodnienie ma nastąpić w formie postanowienia, nie odnosząc jednak tej konkluzji do opinii¹⁵, czy też że art. 106 k.p.a. (przewidziane tam tryb i forma) dotyczy tylko stanowiska uzyskiwanego przez organ prowadzący postępowanie¹⁶. Komentatorzy art. 11d cyt. ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r.

¹⁰ Tekst pierwotny Dz.U. Nr 27, poz. 96.

¹¹ Tak też, aczkolwiek bez żadnego uzasadnienia, H. Schwarz, *Prawo geologiczne i górnicze. Komentarz*, t. 2, Wrocław 2016, s. 102.

¹² Uchwała 5 Sędziów NSA, OPK 11/96 z dnia 20 maja 1996 r.

¹³ Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r., Dz.U. 2020, poz. 1333.

¹⁴ Dz.U. 2020, poz. 1363 ze zm.

¹⁵ A. Plucińska-Filipowicz, M. Wierzbowski (red.), *Prawo budowlane. Komentarz aktualizowany do art. 32*, Lex/el 2019.

¹⁶ A. Gliniecki (red.), *Prawo budowlane. Komentarz do art. 32*, wyd. 3, Lex/el 2016.

zwrócili natomiast uwagę na konieczność zachowania gwarancji procesowych związanych z przedstawieniem stanowisk organów opiniujących¹⁷. Ocena ta, podobnie jak wyrażona we wspomnianej uchwale, chroni wprawdzie interesy wnioskodawcy, jest jednak trudna do pogodzenia z art. 6 k.p.a. Jej aprobata prowadzi również do niesłychanego przedłużenia procedur, czego przykładem jest sprawa rozstrzygnięta glosowanym wyrokiem. Prawodawca nie wykazuje natomiast zainteresowania jednoznacznym rozstrzygnięciem tej kwestii, a nawet wręcz przeciwnie, bezmyślnie mnoży rozwiązania oparte na schemacie przewidzianym wspomnianą ustawą z dnia 10 kwietnia 2003 r.¹⁸.

Przesłanką kształtującą treść opinii, o której mowa w art. 108 ust. 6b pr.g.g., jest „nienaruszanie zamierzoną działalnością przeznaczenia lub sposobu korzystania z nieruchomości określonego w art. 7” (pr.g.g.). Wspomniany art. 7 przewiduje natomiast, że „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” (ust. 1). W razie braku planu miejscowego ustawa odsyła do „sposobu wykorzystywania nieruchomości ustalonego w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz w odrębnych przepisach” (ust. 2). Rzecz jasna sposób rozumienia określenia „nie naruszy” przeznaczenia nieruchomości bądź sposobu korzystania z niej może być sporny¹⁹. Wypada jednak bronić zapatrywania, że nie chodzi tu o „jakiegokolwiek” oddziaływanie wspomnianej działalności na stan nieruchomości, lecz tylko o takie, które powoduje brak możliwości jej wykorzystywania w sposób zgodny z przeznaczeniem (w tym z ustaleniami studium). Nie jest bowiem tajemnicą, że wykorzystywanie nieruchomości znajdujących się w zasięgu szkodliwych wpływów eksploatacji górniczej, w sposób zgodny z ich przeznaczeniem, przeważnie jest możliwe. Szczegóły zależą od charakterystyki takich wpływów oraz sposobu korzystania z nieruchomości. Jednym z obowiązków przedsiębiorcy w rozumieniu art. 6 ust. 1 pkt 9 pr.g.g.) jest zresztą zapobieganie szkodom grożącym w wyniku ruchu zakładu górniczego oraz ich naprawa. Właściciel (przede wszystkim nieruchomości) nie może natomiast sprzeciwić się zagrożeniom spowodowanym ruchem zakładu

¹⁷ P. Antoniuk, M. Cherka, *Przygotowanie i realizacja inwestycji w zakresie dróg publicznych. Komentarz do art. 11di*, Lex/el 2012.

¹⁸ Zob. np. art. 4 ust. 2 i n. ustawy z dnia 24 lipca 2015 r. o przygotowaniu i realizacji strategicznych inwestycji w zakresie sieci przesyłowych (tekst jedn. Dz.U. z 2020 r., poz. 191 ze zm.).

¹⁹ Co najprościej dostrzec, podejmują próbę analizy znaczenia tego określenia w kodeksie cywilnym (np. art. 222 § 2, art. 250 § 1, art. 267 § 3, art. 937 pkt 3, art. 1036).

górniczego. Może on jednak żądać zapobieżenia takiej szkodzi, a w razie zaistnienia takiej szkody – jej naprawy (art. 144 i nast., art. 150 pr.g.g.).

Konstrukcję, wedle której w razie braku planu miejscowego podejmowanie i wykonywanie działalności nie może naruszać sposobu korzystania z nieruchomości określonego w studium (art. 7 ust. 2 pr.g.g.), wypada natomiast ocenić jako nieporozumienie chociażby dlatego, że wspomniane studium nie może określać „sposobu korzystania z nieruchomości”. Nie przewiduje tego żaden przepis prawa. Taki „sposób” istniejący w dacie uchwalenia studium może zresztą ulegać wielokrotnym zmianom²⁰. Warto też zwrócić uwagę, że skoro zatwierdzenie dodatku do planu ruchu stanowi niezbędną przesłankę zmiany sposobu prowadzenia ruchu zakładu górniczego²¹, to oczywiste jest że mieści się ono w „wykonywaniu” działalności w rozumieniu art. 7 pr.g.g.²². Inaczej mówiąc, rozwiązanie przewidziane w art. 108 ust. 6b zd. 2 pr.g.g. jest całkowicie zbędne.

W przedmiotowej sprawie nie ma wątpliwości, że przedmiotem koncesji jest wydobywanie kopaliny ze złoża zalegającego na głębokości kilkuset metrów poniżej powierzchni „obszaru” uzdrowiska. Z punktu widzenia tematu kluczowe znaczenie ma odpowiedź na pytanie, czy ograniczenia stanowiące konsekwencje wyznaczenia wspomnianych stref ochrony uzdrowiskowej mają charakter wiążący dla decyzji w sprawie zatwierdzenia dodatku do planu ruchu zakładu górniczego prowadzącego wydobywanie kopaliny ze złoża znajdującego się poza granicami przestrzennymi nieruchomości znajdujących się w granicach „obszaru” uzdrowiska. Problem nie jest prosty, przede wszystkim ze względu na niejasny stan prawny. Ustawa uzdrowiskowa, określając ograniczenia stanowiące konsekwencje wyznaczenia wspomnianych stref ochrony, odnosi je do oznaczonego „obszaru bądź jego części” (art. 38). Wbrew pozorom ustalenie, co wchodzi w jego skład, nie jest łatwe. Powstaje zwłaszcza pytanie, czy uzdrowisko (w tym rzecz jasna wyznaczone w jego granicach strefy ochrony) obejmuje wyłącznie nieruchomości gruntowe, czy również znajdujące się poniżej nich wewnątrz skorupy ziemskiej²³. Definiując

²⁰ Dokonywanych na podstawie decyzji w sprawach warunków zabudowy i zagospodarowania terenu, dla których treść studium nie ma żadnego znaczenia.

²¹ Rzecz jasna w granicach określonych koncesją.

²² Zwłaszcza że koncesja na wydobywanie kopaliny ze złoża musi być poprzedzona uzgodnieniem z organem wykonawczym gminy, dokonywanym w oparciu o przesłanki wskazane w art. 7 pr.g.g.

²³ Literatura przedmiotu w zasadzie nie dostrzega tego problemu. Zob. W. Radecki, *Ochrona walorów turystycznych w prawie polskim*, Warszawa 2011; P. Jankowska, *Administracyjnoprawne ograniczenia w strefach ochrony uzdrowiskowej*, „Studia z Prawa Publicznego” 2014, 8, s. 103 i n.; D. Dryglas, J. Golba, *Stymulatory i bariery posiadania statusu uzdrowiska w Polsce i jego wpływ na rozwój turystyki uzdrowiskowej*, „Zeszyty Naukowe. Turystyka i Rekreacja” 2018, 1(21), s. 112 i n.; J. Golba, *Historyczne i prawne aspekty funkcjonowania uzdrowisk w Polsce*, Warszawa 2020, s. 181 i n. Problem ten w znakomitym stopniu wykracza zresztą poza problematykę ochrony uzdrowiskowej i z powodzeniem można go odnieść do

uzdrowisko, ustawa używa określenia „obszar, na terenie którego (...)”; strefą ochrony jest „część obszaru uzdrowiska”; terenem zieleni „powierzchnia gruntu” (art. 2 pkt 3, 6 oraz 11 u.uzdr.) itd. Z punktu widzenia art. 7 pr.g.g. istotny jest natomiast wpływ (podejmowanej, wykonywanej) działalności przede wszystkim na stan nieruchomości gruntowych, a ściśle rzecz biorąc, możliwość wykorzystywania ich zgodnie z przeznaczeniem. Niestety, również prawne pojęcie nieruchomości gruntowej dalekie jest od ścisłości. Wedle art. 46 § 1 k.c. jest nią część powierzchni ziemskiej²⁴ stanowiąca odrębny przedmiot własności (grunt), co bezspornie stanowi swego rodzaju skrót myślowy. „Powierzchnia” nie jest bowiem i nie może być „rzeczą”. Niewiele daje sięgnięcie do art. 143 k.c., stosownie do którego „w granicach określonych przez społeczno-gospodarcze przeznaczenie gruntu własność gruntu rozciąga się na przestrzeń nad i pod jego powierzchnią”, co jednak nie uchybia prawom do wód. Z kolei art. 10 ust. 4 pr.g.g. przewiduje, że własność górnicza obejmuje części górotworu położone poza granicami przestrzennymi nieruchomości gruntowych. Inaczej mówiąc, nie wchodzi one „w skład” nieruchomości gruntowej. Rozwiązania te prowadzą do wniosku, że nieruchomością gruntową jest wyłącznie powierzchniowy wycinek skorupy ziemskiej; pozostała część tej ostatniej, rzecz jasna wyłącznie w granicach objętych suwerennością Rzeczypospolitej Polskiej, stanowi przedmiot własności górniczej Skarbu Państwa. Rozgraniczenie wspomnianych przestrzeni jest natomiast niezwykle trudne, przede wszystkim z powodu enigmatycznych wskazówek prawodawcy²⁵. Z punktu widzenia tematu istotne jest natomiast ustalenie, czy ograniczenia stanowiące konsekwencję wyznaczenia stref ochrony uzdrowiska dotyczą wyłącznie nieruchomości gruntowych, czy również znajdującego się poniżej wnętrza skorupy ziemskiej. Problem ten z powodzeniem można uogólnić, próbując odpowiedzieć

wszystkich obszarów (stref) „specjalnych”, konsekwencją ustanowienia których są określone zakazy zachowania się.

²⁴ Sprawę komplikuje ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz.U. 2020, poz. 1219 ze zm.), przewidując, że przez „powierzchnię” rozumie się „ukształtowanie terenu, glebę, ziemię oraz wody gruntowe, z tym że:

a) gleba – oznacza górną warstwę litosfery, złożoną z części mineralnych, materii organicznej, wody glebowej, powietrza glebowego i organizmów, obejmującą wierzchnią warstwę gleby i podglebie,

b) ziemia – oznacza górną warstwę litosfery, znajdującą się poniżej gleby, do głębokości oddziaływania człowieka,

c) wody gruntowe – oznaczają wody podziemne w rozumieniu art. 16 pkt 68 ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. – Prawo wodne (...), które znajdują się w strefie nasycenia i pozostają w bezpośredniej styczności z gruntem lub podglebiem” (art. 3 pkt 25).

Problem daje się racjonalnie rozwiązać tylko przy założeniu, że „powierzchnię” w rozumieniu art. 46 § 1 oraz art. 143 k.c. należy rozumieć w znaczeniu potocznym.

²⁵ Zob. R. Mikosz, *Prawa do złóż kopalnin oraz innych fragmentów górotworu*, [w:] E. Gniewek (red.), *System Prawa Prywatnego*, t. 3, *Prawo rzeczowe*, Warszawa 2020, s. 1112 i n.

na pytanie, czy ta ostatnia przestrzeń objęta jest władztwem organów gminy. Wiele wskazuje na to, że nie. Kompetencje te odnoszą się do bliżej nie zdefiniowanych „obszarów” bądź „terenów”, które powinny być rozumiane jako synonimy nieruchomości gruntowych, ich części bądź zespołów takich nieruchomości lub ich części. Z mocy wyraźnego przepisu prawa niekiedy jest jednak inaczej, czego przykładem może być art. 104 pr.g.g. regulujący szczególną postać miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, która może obejmować również wnętrze skorupy ziemskiej, a więc przestrzeń stanowiącą przedmiot własności górniczej Skarbu Państwa. Za wykładnią ograniczającą przestrzenny zasięg wspomnianych stref ochrony przemawia terminologia, jaką ustawodawca posłużył się dla określenia wiążących w ich granicach ograniczeń.

Według art. 11 ust. 1 noweli marcowej zakazów przewidzianych wspomnianym art. 38a nie stosuje się m.in. do zakładów przemysłowych oraz urządzeń, które istniały przed dniem wejścia jej w życie²⁶. W sprawie jest natomiast poza sporem, że skarżąca spółka jeszcze przed wejściem w życie noweli marcowej uzyskała koncesję na wydobywanie kopaliny z fragmentu złoża zalegającego pod powierzchnią uzdrowiska i już wtedy prowadziła tam działalność wydobywczą. Przepisy określające rygory obowiązujące w poszczególnych strefach ochrony weszły w życie dopiero w 2011 r. Ustawa uzdrowskowa definiuje zakład przemysłowy jako „zespół budynków i urządzeń wraz z terenem, na którym prowadzi się działalność wytwórczą polegającą na przekształcaniu mechanicznym, fizycznym lub chemicznym materiału, substancji lub ich części składowych w nowy produkt” (art. 2 pkt 13). Nie da się wykluczyć, że w skład takiego „zakładu przemysłowego” mogą wchodzić inne elementy. „Zakładem górniczym” jest natomiast „wyodrębniony technicznie i organizacyjnie zespół środków służących bezpośrednio do wykonywania działalności regulowanej ustawą w zakresie wydobywania kopaliny ze złóż, a w podziemnych zakładach górniczych wydobywających węgiel kamienny wraz z pozostałym w związku technologicznym z wydobywaniem kopaliny przygotowaniem wydobytej kopaliny do sprzedaży (...) w tym wyrobiska górnicze, obiekty budowlane, urządzenia oraz instalacje” (art. 6 ust. 1 pkt 18 pr.g.g.). Powstaje zatem pytanie, czy „zakład górniczy” może być rodzajem „zakładu przemysłowego” w opisanym wyżej znaczeniu²⁷. Sprawa ulega komplikacji, jeżeli powierzchniowe obiekty takiego zakładu górniczego zlokalizowane są poza granicami uzdrowiska, natomiast jego kluczowe dla jego istnienia elementy (złóżko kopaliny, wyrobiska udostępniające, transportowe, eksploatacyjne itd.) zlokalizowane są (czy też mają być zlokalizowane) pod powierzchnią uzdrowiska. Nie ma bowiem wątpliwości, że

²⁶ Czyli przed dniem 7 lipca 2011 r.

²⁷ Aczkolwiek niewątpliwie jest „zakładem przemysłowym” w potocznym znaczeniu tego określenia.

celem istnienia powierzchniowych elementów „zakładu górniczego” jest wykorzystanie złoża kopaliny, a więc elementu środowiska znajdującego się pod powierzchnią strefy „C”. W przedmiotowej sprawie można przypuszczać, że sporny dodatek do planu ruchu dotyczył zakładu górniczego, który miał podjąć działalność w granicach złoża znajdującego się poniżej nieruchomości gruntowych objętych strefą ochrony „C”. Bezspornie bowiem złożo kopaliny stanowiące przedmiot wydobycia zalega poza wspomnianą strefą (ściśle rzecz biorąc – pod nią, we wnętrzu skorupy ziemskiej), aczkolwiek działalność (ruch) zakładu górniczego mogła wpływać na stan oraz zagospodarowanie nieruchomości wchodzących w jej skład. Okoliczności sprawy uzasadniają natomiast ocenę, że zakład górniczy powadzony przez skarżącą spółkę nie mógł być „zakładem przemysłowym” w opisanym wyżej znaczeniu. Brak bowiem dowodu, że czynności zmierzone przez spółkę miały dotyczyć dóbr wymienionych w art. 2 pkt 13 u.uzdr. Na dobrą sprawę już ta okoliczność powinna wystarczyć dla dokonania oceny zasadności glosowanego wyroku. W wyroku z dnia 10 maja 2017 r.²⁸ NSA trafnie przyjął, że pojęcie rozbudowy odniesione do art. 38a ustawy uzdrowiskowej musi być rozumienie w takim znaczeniu, jakie wynika z Prawa budowlanego. To ostatnie nie stosuje się natomiast do wyrobisk górniczych (art. 2 ust. 1). W konsekwencji ich wykonywanie nie mieści się w hipotezie art. 38a ustawy uzdrowiskowej. Warto jednak zwrócić również uwagę na inne okoliczności.

Zdaniem NSA działalność wykonywana na podstawie dodatku do planu ruchu naruszy przeznaczenie nieruchomości określone w planie zagospodarowania przestrzennego i statucie uzdrowiska, w tym spowoduje szereg niekorzystnych skutków, tj. powstanie niecek obniżeniowych o deformacjach odpowiadających I–III kategorii terenu górniczego, lokalnych zaburzeń spadków podłużnych rowów na terenie miejscowości (...), zaburzenia warunków hydrologicznych przepływu wody w ciekach naturalnych i sztucznych, lokalne zmiany rzędnych dna, powstanie rejonów zawodnień, osiadanie terenu oddziałujące na złożo borowiny, co znacząco negatywnie oddziaływać będzie na jego walory lecznicze. W rezultacie zawodniona część terenów zabudowy mieszkaniowej oraz użytkowanych rolniczo będzie wykorzystywana niezgodnie z przeznaczeniem określonym w planie zagospodarowania przestrzennego, a gmina utraci przymiot gminy uzdrowiskowej”. Okoliczności sprawy uzasadniają natomiast ocenę, że argumentacja ta może być chybiona. Jest oczywiste, że wydobywanie kopaliny nie jest obojętne dla stanu środowiska. Przede wszystkim powoduje ono ubytek złoża (w zasadzie stanowiącego nieodnawialny element środowiska), a nadto wpływa (przeważnie negatywnie) na jego pozostałe składniki. Szczegóły zależą od technologii wydobycia

²⁸ II OSK 2263/15.

kopaliny, wielkości wydobycia, głębokości zalegania złoża, jego budowy oraz stanu środowiska otaczającego złożo. Wpływy te mogą mieć różny charakter i rozmiary, począwszy od niezauważalnych, po wykluczające możliwość korzystania z nieruchomości w sposób określony przewidzianymi ustawą wzorcami (art. 7 pr.g.g.). Bezsparnie natomiast obowiązkiem przedsiębiorcy (górnicego, art. 6 ust. 1 pkt 9 pr.g.g.) jest zapobieganie szkodom grożącym w wyniku robót górnicezych, a w razie ich zaistnienia – naprawa. Nie można sprzeciwiać się zagrożeniom spowodowanym ruchem zakładu górnicego prowadzonym zgodnie z ustawą (art. 144 i nast., art. 152 pr.g.g.). Rada gminy może zresztą, kierując się potrzebą ochrony środowiska (w tym obiektów budowlanych), uchwalić miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego wyłączający bądź ograniczający możliwość prowadzenia ruchu zakładu górnicego (art. 104 pr.g.g.). Okoliczności sprawy uzasadniają ocenę, że w przedmiotowej sprawie nie brano pod uwagę wspomnianej wyżej okoliczności.

Zdaniem NSA „skoro zmiana planu ruchu zakładu górnicego co do zasady dokonywana jest w trybie właściwym dla jego zatwierdzenia, to oznacza, że w sprawie zmiany planu ruchu wszczyna się nowe postępowania administracyjne, którego przedmiotem nie jest zmiana uprzednio wydanej decyzji zatwierdzającej pierwotny plan ruchu zakładu górnicego, lecz zatwierdzenie dodatku do planu, będącego odrębnym dokumentem. Decyzja zatwierdzająca dodatek do planu ruchu zakładu górnicego nie jest decyzją zmieniającą decyzję zatwierdzającą plan ruchu zakładu górnicego (zob. M. Szalewska, [w:] B. Rakoczy (red.), *Prawo geologiczne i górnice. Komentarz do art. 108²⁹, LEX/el 2015*”). Oznacza to „konieczność dokonania oceny nowego przedsięwzięcia w nowych warunkach, z nowym zakresem robót i w kontekście potencjalnych nowych skutków i wpływu tej działalności na przeznaczenie lub sposób korzystania z nieruchomości”. Ocena ta jest jednak rażąco błędna. Literalnie rzecz biorąc zatwierdzenie wspomnianego dodatku rzeczywiście nie powoduje zmiany (pierwotnej) decyzji zatwierdzającej plan ruchu (albo wcześniejszy dodatek do takiego planu). Jest natomiast oczywiste, że funkcją decyzji zatwierdzającej dodatek jest jednak wprowadzenie zmian w dotychczas obowiązującym planie ruchu. Nie sposób więc zakładać, że nie pozostaje ona bez wpływu na decyzję (pierwotną) zatwierdzającą plan.

Jeżeli bowiem wspomniany zakład górnicy nie był „zakładem przemysłowym” w rozumieniu ustawy uzdrowiskowej, to bezprzedmiotowe były rozważania sądu związane z ustaleniem, czy zatwierdzenie wspomnianego dodatku było objęte hipotezą art. 11 ust. 1 noweli marcowej. Przedmiotowe postępowanie zostało wszczęte w celu zatwierdzenia dodatku do planu ruchu zakładu górnicego na lata 2014–2016, co w oczywisty sposób świadczy o tym, że wspomniany „zakład” (górnicy) istniał

²⁹ Co jest oczywistą omyłką, bowiem zmiany planu ruchu dotyczą art. 109.

już przed 2014 r., zapewne co najmniej od 1994 r. Z innego orzeczenia wydanego z udziałem wspomnianego przedsiębiorcy wynika, że koncesja na wydobywanie węgla kamiennego z omawianego złoża wydana została w 1994 r.³⁰, a w konsekwencji już wówczas (o ile nie wcześniej) istniał zakład górniczy³¹. Okoliczności sprawy prowadzą zatem do wniosku, że przedsiębiorca w dacie złożenia wniosku o wspomnianą opinię legitymował się prawem podmiotowym do wydobywania węgla kamiennego w granicach wyznaczonego obszaru górniczego. Zasada demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji) m.in. oznacza natomiast ochronę praw, które zostały prawidłowo nabyte, czego nie dostrzeżono w głosowanym wyroku. Nie da się bowiem wykluczyć, że odmowa zatwierdzenia wspomnianego dodatku w istocie oznaczałaby pozbawienie możliwości wykonywania działalności objętej wspomnianą koncesją.

Nie można wreszcie wykluczyć sytuacji, w której upłynął termin obowiązywania planu ruchu zakładu górniczego, nie wykonano obowiązku jego likwidacji (art. 129 pr.g.g.), a po przerwie sporządzono i zatwierdzono nowy plan ruchu. Konstrukcję zakładającą, że dochodzi w ten sposób do powstania nowego zakładu przemysłowego, wypada ocenić jako absurdalną³².

Analiza głosowanego wyroku nie potwierdza oceny, że działalność objęta zamierzonym dodatkiem do planu ruchu miała być prowadzona w granicach nieruchomości gruntowych objętych ochroną uzdrowiskową, a w szczególności w jej strefie ochrony „C”. W sprawie jest poza sporem, że ruch zakładu górniczego objętego projektowanym dodatkiem mógł być prowadzony wyłącznie w granicach obszaru górniczego. Tym ostatnim jest natomiast „przestrzeń, w granicach której przedsiębiorca jest uprawniony do wydobywania kopaliny (...) oraz prowadzenia robót górniczych niezbędnych do wykonywania koncesji” (art. 6 ust. 1 pkt 5 pr.g.g.). Granice tego obszaru wyznacza koncesja na (m.in.) wydobywanie kopaliny (art. 32 pr.g.g.). Okoliczności sprawy uzasadniają natomiast ocenę (graniczącą z pewnością), że wspomniany obszar nie obejmuje żadnej ze stref ochrony przedmiotowego uzdrowiska³³.

³⁰ Zob. wyrok NSA z dnia 26 października 2016 r., II GSK 984/15.

³¹ O ile nie wcześniej, w tym pod rządem stanu prawnego obowiązującego przed 1994 r.

³² Wydobywanie kopaliny metodą podziemną często powoduje deformacje terenu, a nadto znacząco wpływa na stan wód, wymuszając ich odpompowywanie, zarówno z podziemnych wyrobisk górniczych, jak i z niecek obniżeniowych na powierzchni. Znane są sytuacje, w których zaprzestanie takiego wydobycia kopaliny wymusza kontynuację odwodnienia, co może wymagać budowy nowej infrastruktury technicznej. Aprobata stanowiska wyrażonego w głosowanym wyroku oznacza, że w strefach ochrony uzdrowiskowej nie będzie to możliwe.

³³ Zob. J. Stelmasiak, *Instytucja obszaru specjalnego w materialnym prawie administracyjnym na przykładzie obszarów specjalnych o charakterze ekologicznym*, [w:] R. Hauser (red.), *System Prawa Administracyjnego*, t. 7, *Prawo administracyjne materialne*, Warszawa 2017, s. 715. Jego zdaniem adresatem obowiązków stanowiących

Głosowany wyrok jest jednym z wielu przykładów konfliktów zachodzących pomiędzy oczekiwaniami przedsiębiorcy prowadzącego wydobywanie kopaliny ze złoża (czy też zamierzającego podjąć taką działalność), a oczekiwaniami pozostałych podmiotów, w tym właścicielami nieruchomości znajdujących się w zasięgu przewidywanych wpływów oraz jednostek samorządu terytorialnego (zwłaszcza gmin). Mechanizmy rozstrzygania tych konfliktów trudno jednak ocenić jako dostatecznie transparentne. Nie zawsze też są one stosowane zgodnie z wymaganiami prawa, czego dowodem jest głosowany wyrok. Nie jest też tajemnicą, że stroną takiego konfliktu bywa gmina. Orzecznictwo trafnie przyjmuje natomiast, że gmina uzdrowiskowa nie jest stroną postępowania o zatwierdzenie planu ruchu zakładu górniczego³⁴. Ocenę tę należy również odnieść do postępowania w sprawie dodatku do planu ruchu.

Stanowisko organu wykonawczego gminy dotyczące projektowanego dodatku planu ruchu zakładu górniczego jest opinią, a zatem ma charakter niewiążący. W konsekwencji negatywna opinia w takiej sprawie nie może stanowić wyłącznej przesłanki decyzji odmownej, czego jednak do niedawna nie chciały dostrzegać niektóre organy administracji orzekające w omawianych sprawach. Można zatem przypuszczać, że okoliczność ta była kluczową przyczyną skargi przedsiębiorcy w przedmiotowej sprawie. Ironia losu sprawiła, że na prawomocne rozstrzygnięcie w omawianej sprawie należało czekać aż 5 lat. Pierwszy wniosek o wspomnianą opinię został bowiem złożony w kwietniu 2015 r., a dotyczył on dodatku do planu ruchu na latach 2014–2016. Prawomocne rozstrzygnięcie w tej sprawie zapadło dopiero po 5 latach, a więc wówczas gdy decyzja zatwierdzająca plan ruchu (na lata 2014–2016) już utraciła moc.

Przedstawiona wyżej argumentacja prowadzi do wniosku, że głosowany wyrok rozmija się z prawem.

Bibliografia

- Antoniak P., Cherka M., *Przygotowanie i realizacja inwestycji w zakresie dróg publicznych. Komentarz do art. 11d, Lex/el 2012.*
- Dryglas D., Golba J., *Stymulatory i bariery posiadania statusu uzdrowiska w Polsce i jego wpływ na rozwój turystyki uzdrowiskowej*, „Zeszyty Naukowe Turystyki i Rekreacji” 2018, 1–2.

konsekwencje utworzenia takiego obszaru jest właściciel (użytkownik) nieruchomości. Odnosząc ten tok rozumowania do sprawy będącej przedmiotem głosowanego wyroku, należy dojść do wniosku, że skarżąca spółka nie jest adresatem nakazów (ograniczeń) wynikających z ustawy uzdrowiskowej.

³⁴ Wyrok NSA z dnia 26 października 2016 r., II GSK 700/15.

- Jankowska P., *Administracyjnoprawne ograniczenia w strefach ochrony uzdrowiskowej*, „Studia z Prawa Publicznego” 2018, 4.
- Gliniecki A. (red.), *Prawo budowlane. Komentarz do art. 32*, wyd. 3, Lex/el 2016.
- Golba J., *Historyczne i prawne aspekty funkcjonowania uzdrowisk w Polsce*, Warszawa 2020.
- Lipiński A., *Prawne podstawy geologii i górnictwa*, Warszawa 2019.
- Mikosz R., *Prawa do złóż kopalin oraz innych fragmentów górotworu*, [w:] E. Gniewek (red.): *System Prawa Prywatnego*, t. 3, *Prawo rzeczowe*, Warszawa 2020.
- Plucińska-Filipowicz A., Wierzbowski M. (red.), *Prawo budowlane. Komentarz aktualizowany do art. 32*, Lex/el 2019.
- Potycz D., *Gmina uzdrowiskowa jako przykład gminy o specjalnym statusie*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2019, 11.
- Radecki W., *Ochrona walorów turystycznych w prawie polskim*, LEX a Wolters Kluwer 2011.
- Rakoczy B. (red.), *Prawo geologiczne i górnicze*, LEX/el 2015.
- Schwarz H., *Prawo geologiczne i górnicze. Komentarz*, t. 2, Wrocław 2016.
- Stelmasiak J., *Instytucja obszaru specjalnego w materialnym prawie administracyjnym na przykładzie obszarów specjalnych o charakterze ekologicznym*, [w:] R. Hauser (red.), *System Prawa Administracyjnego*, t. 7, *Prawo administracyjne materialne*, Warszawa 2017.