

Aleksander Lipiński

Uniwersytet Jana Długosza w Częstochowie

ORCID: 0000-0002-9947-0007

a.lipinski@ujd.edu.pl

Przesłanki i forma opinii burmistrza o planie ruchu zakładu górniczego. Głosa krytyczna do prawomocnego wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z 4 lutego 2025 r., sygn. akt III SA/Po 604/24

Teza

Stanowisko organu II instancji, który ocenił przedłożony projekt planu ruchu zakładu górniczego jako zgodny z przeznaczeniem nieruchomości określonym w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, jednocześnie przyjmując, że projekt powinien być zaopiniowany negatywnie z uwagi na toczące się postępowania związane ze składowaniem odpadów w wyrobisku, w konsekwencji nakazując organowi I instancji ponowne przeanalizowanie materiału dowodowego i wskazanie przepisu, z którym przedłożony plan ruchu byłby niezgodny, zaś w przypadku braku takiego przepisu – pozytywne zaopiniowanie planu ruchu zakładu górniczego, narusza prawo.

Stan faktyczny sprawy

Stan faktyczny przyjęty jako podstawa głosowanego wyrok był dość prosty, aczkolwiek niektóre jego elementy nie zostały przedstawione dostatecznie jednoznacznie. Burmistrz, działając na podstawie art. 108 ust. 6b i 6c Prawa geologicznego i górniczego¹ oraz art. 106 § 5 Kodeksu postępowania

¹ Dz.U. z 2024 r. poz. 1290 ze zm., dalej jako p.g.g.

administracyjnego² w drodze postanowienia negatywnie zaopiniował przedłożony mu przez przedsiębiorcę projekt planu ruchu odkrywkowego zakładu górniczego.

Stan prawny

Powołane przepisy p.g.g. przewidują, że składnikiem wniosku o zatwierdzenie wspomnianego planu (z wyjątkiem niemającym znaczenia dla sprawy) jest opinia organu wykonawczego gminy. Jej kryterium jest nienaruszanie zamierzoną działalnością przeznaczenia lub sposobu korzystania z nieruchomości określonego w art. 7 p.g.g. Ten ostatni przewiduje, 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; w przypadku braku takiego planu – jeżeli nie naruszy ona sposobu wykorzystania nieruchomości wynikającego z planu ogólnego gminy³ oraz przepisów odrębnych. W przedmiotowej sprawie wiadomo, że teren zakładu górniczego nie był objęty planem miejscowym, a studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy przewidywało przeznaczenie objętych nim nieruchomości pod obszary górnicze na strefie II rolno-przyrodniczej. Zdaniem burmistrza kryterium wynikające z art. 7 p.g.g. nie zostało jednak spełnione, bowiem w wyrobisku górniczym zdeponowano odpady stanowiące zmieszany urobek ziemi zanieczyszczony popiołem, a przedsiębiorca nie zastosował się do wezwania o jego usunięcie.

Stanowisko organu II instancji i sądu administracyjnego

Samorządowe Kolegium Odwoławcze uchyliło zaskarżone postanowienie w całości i przekazało sprawę do ponownego rozpatrzenia przez organ I instancji, stwierdzając w uzasadnieniu, że przedłożony przez przedsiębiorcę plan nie narusza wprawdzie sposobu korzystania z nieruchomości, jednak – z uwagi na wykonywanie przez przedsiębiorcę działalności niezgodnie z udzieloną koncesją – organ I instancji winien ponownie przeanalizować

² Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz.U. z 2025 r., poz. 769), dalej jako k.p.a.

³ W razie braku planu ogólnego gminy, na czas oznaczony do 30 czerwca 2026 r., jego funkcję pełni dotychczasowe studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. W przedmiotowej sprawie wnioskowany plan ruchu został oceniony jako zgodny ze studium.

materiał dowodowy i wskazać zgodnie z treścią art. 7 ust. 1 p.g.g. inny przepis, z którym przedłożony plan byłby niezgodny. W przypadku jego braku opinia powinna być pozytywna. Sąd administracyjny uwzględnił skargę, wypowiadając pogląd stanowiący tezę glosowanego wyroku; jego zdaniem zaskarżone postanowienie zostało wydane z naruszeniem prawa mającym istotny wpływ na wynik sprawy. W postanowieniu organu II instancji nie wykazano bowiem okoliczności przewidzianych w art. 138 § 2 w zw. z art. 144 k.p.a., zgodnie z którymi organ odwoławczy może uchylić zaskarżone postanowienie w całości i przekazać sprawę do ponownego rozpatrzenia organowi I instancji, gdy postanowienie to zostało wydane z naruszeniem przepisów postępowania, a konieczny do wyjaśnienia zakres sprawy ma istotny wpływ na rozstrzygnięcie. Zastosowanie art. 138 § 2 k.p.a. uwarunkowane jest dwiema przesłankami. Pierwsza z nich polega na tym, że doszło do naruszenia przepisów postępowania w trakcie postępowania zakończonych postanowieniem organu I instancji, druga natomiast sprowadza się do tego, że konieczny do wyjaśnienia zakres sprawy ma istotny wpływ na jej rozstrzygnięcie. Przesłanką rozstrzygnięcia podjętego na podstawie art. 138 § 2 k.p.a. jest nadto wykazanie, że dodatkowe postępowanie dowodowe przeprowadzone w oparciu o przepis art. 136 § 1 k.p.a. będzie niewystarczające. Stanowisko wyrażone w zaskarżonym postanowieniu sprowadza się do przesunięcia na organ I instancji ciężaru oceny materiału dowodowego.

Tryb i forma opinii organu wykonawczego gminy

Ani organy orzekające w sprawie, ani sąd administracyjny nie dostrzegły natomiast, że wspomniana opinia organu wykonawczego gminy przedstawiana jest w wyniku żądania przedsiębiorcy składanego przed wszczęciem postępowania w przedmiocie zatwierdzenia planu ruchu zakładu górniczego. Stanowi ona niezbędny element wniosku o zatwierdzenie takiego planu, co jednoznacznie wynika z art. 108 ust. 6b i nast., a zwłaszcza ust. 9 pkt 3 p.g.g. Przywołany w sprawie art. 106 k.p.a. dotyczy natomiast sytuacji, w której organ współdziałający (wyrażający opinię lub zgodę albo wyrażający stanowisko w innej formie) zajmuje stanowisko w wyniku wniosku organu prowadzącego postępowanie główne. Inaczej mówiąc, współdziałanie w rozumieniu art. 106 k.p.a. odbywa się w ramach już toczącego się postępowania administracyjnego i zachodzi w relacji między organami administracji. Przykładem tej ostatniej sytuacji mogą być chociażby wymagania dotyczące postępowania koncesyjnego (art. 23 p.g.g.) bądź ocen oddziaływania na środowisko (art. 77 ustawy z 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz

o ocenach oddziaływania na środowisko⁴). Ocena, że brak jest podstaw, by opinii w sprawie planu ruchu nadawać formę postanowienia w rozumieniu art. 106 k.p.a., nie budzi wątpliwości w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego⁵. A zatem formą wyrażenia opinii burmistrza powinno być zwykle pismo wspomnianego organu⁶.

Przesłanki opinii do planu ruchu

Warto zwrócić uwagę, że stanowisko wyrażane na podstawie art. 7 p.g.g. ma charakter związany. Oznacza to, że jeżeli zamierzona działalność nie narusza przeznaczenia określonego odpowiednio miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego (a w razie jego braku – planem ogólnym) oraz przepisami odrębnymi, stanowisko organu samorządu terytorialnego wyrażające opinię musi być pozytywne. Co więcej, może ono być determinowane wyłącznie przesłankami określonymi we wspomnianym art. 7. Źródłem wątpliwości może być określenie „w odrębnych przepisach”. Wypada przyjąć, że chodzi tu o inne (niż plany zagospodarowania przestrzennego) przepisy prawa określające przeznaczenie nieruchomości, w tym wynikające z nich ograniczenia. Przykładami mogą akty prawa miejscowego, tworzące formy ochrony przyrody, wyznaczające strefy ochronne ujęć wód, dotyczące ochrony uzdrowiskowej itp. Co prawda wynikające z nich ograniczenia powinny znaleźć swój wyraz w planach zagospodarowania przestrzennego, ale nie można wykluczyć, że taki „przepis odrębny” wydany zostanie po uchwaleniu planu, a procedura ujawnienia w tym ostatnim skutków wynikających z „przepisu odrębnego” nie została jeszcze zakończona. Nie ma przy tym znaczenia, że w wyrobisku zakładu górniczego zdeponowane zostały odpady, w dodatku niezgodnie z prawem. Okoliczność ta może natomiast uzasadniać ocenę, że dotychczasowy ruch zakładu górniczego prowadzony był niezgodnie z prawem, co jednak w najmniejszym stopniu nie może rzutować na postępowanie o zatwierdzenie planu ruchu na kolejny okres. Podniesiony w sprawie zarzut prowadzenia działalności niezgodnie z koncesją nie został wykazany. Mógłby

⁴ Dz.U. z 2024 r., poz. 1112 ze zm.

⁵ B. Rakoczy (red.), *Prawo geologiczne i górnicze. Komentarz*, Warszawa 2015, s. 554; G. Dobrowolski (red.), *Zrównowagony rozwój jako czynnik determinujący prawne podstawy zarządzania geologicznymi zasobami środowiska*, Katowice 2016, s. 247; A. Lipiński, *Kwalifikacja prawna opinii wójta (burmistrza, prezydenta miasta) o projekcie planu ruchu zakładu górniczego – glosa do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 7.10.2021 r., II GSK 1207/21*, „Glosa” 2024, nr 3, s. 88 i nast.

⁶ Niejasne stanowisko zajmuje H. Schwarz, *Prawo geologiczne i górnicze. Komentarz*, t. 2, Wrocław 2016, zdaniem którego wspomniana opinia ma formę postanowienia w rozumieniu art. 106 k.p.a. (s. 102), aczkolwiek autor ten dostrzega zmianę stanu prawnego w zakresie „trybu pozyskiwania opinii” (s. 105).

to zresztą skutecznie uczynić wyłącznie organ koncesyjny, a nie organ wykonawczy gminy opiniujący projektowany plan ruchu.

Uzasadnienie wyłączenia art. 106 k.p.a.

Nie jest natomiast tajemnicą, że działalność regulowana p.g.g. (zwłaszcza w zakresie wydobywania kopalin) jest dość konfliktogenna, na co wielokrotnie wpływają przesłanki historyczne. Nic zatem dziwnego, że nierzadko opinie organów wykonawczych gmin formułowane na potrzeby zatwierdzenia planu ruchu nie odpowiadają wymaganiom art. 7 i determinowane są przesłankami pozaprawnymi. Niekiedy przybierają one formę warunkową; przykładem może być opinia pozytywna „pod warunkiem” przestrzegania przepisów o odpadach, dotyczących gospodarki wodnej, terminowej realizacji zobowiązań finansowych na rzecz gminy, naprawy szkód spowodowanych ruchem zakładu górniczego itp. Gdyby takie opinie stanowiły wynik współdziałania organów w postępowaniu o zatwierdzenie planu ruchu zakładu górniczego, bezspornie należałoby im nadać formę zaskarżalnych postanowień (art. 106 k.p.a.). Pozwoliłoby to wprowadzić na procesową weryfikację zasadności opinii organu wykonawczego gminy, ale bezspornie wymagałoby czasu, nie wykluczając potrzeby skargi sądowoadministracyjnej⁷. Problem natomiast w tym, że plan ruchu zatwierdza się na czas oznaczony, w zasadzie nie dłuższy niż 6 lat. Prowadzenie ruchu zakładu górniczego bez zatwierdzonego planu jest natomiast wykroczeniem (art. 182 p.g.g.), a nadto może stać się przesłanką do cofnięcia koncesji (art. 37 p.g.g.). Opinia nie ma charakteru wiążącego organ orzekający w danej sprawie, a w szczególności negatywne stanowisko organu opiniującego nie przesądza o odmowie podjęcia wnioskowanej decyzji. Jeżeli jednak organ orzekający w sprawie zamierza podjąć decyzję niegodną z opinią, bezspornie ma obowiązek wyjaśnienia przyczyn, które spowodowały, że jej nie aprobował. Konstrukcja przewidziana w art. 108 ust. 9 ust. 3 p.g.g.⁸ ułatwia organowi nadzoru górniczego podjęcie decyzji i przyspiesza załatwienie sprawy. Oczywiście weryfikacja tych okoliczności jest zadaniem organu orzekającego w sprawie, którym jest dyrektor okręgowego urzędu górniczego. Rozwiązanie to wprowadzić znacząco przyspiesza

⁷ Praktyka zna natomiast sytuacje, w których organ wykonawczy gminy, orzekając w sprawie uzgodnienia koncesji na wydobywanie kopaliny ze złoża, odmawia uzgodnienia bądź uchyla się od zajęcia merytorycznego stanowiska w sprawie (umarza postępowanie, zawiesza je itd.). Wszystkie jego rozstrzygnięcia są uchylane w postępowaniu instancyjnym, co jednak nie przyczynia się do merytorycznego załatwienia sprawy.

⁸ Wedle którego przedsiębiorca ubiegający się o zatwierdzenie planu ruchu ma obowiązek złożenia oświadczenia o sposobie uwzględnienia uwag organu wykonawczego gminy lub przyczynach odmowy ich uwzględnienia.

postępowanie, ale przerzuca na wnioskodawcę obowiązek wykazania niezgodności wspomnianej opinii z prawem. Gdyby wspomniana opinia podlegała rygorom art. 106 k.p.a., procedura zatwierdzenia planu ruchu mogłaby trwać znacznie dłużej⁹ niż przewidziany przez art. 108 ust. 8 p.g.g. termin 30 dni na podjęcie decyzji organu nadzoru górniczego; konsekwencją mogłaby być konieczność wstrzymania ruchu zakładu górniczego, co mogłoby skutkować negatywnymi wpływami na środowisko i generować straty.

Ocena stanowiska sądu

Stosownie do art. 145 § 1 pkt 2 ustawy z 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi¹⁰ sąd, uwzględniając skargę, stwierdza nieważność postanowienia w całości lub w części, jeżeli zachodzą przyczyny określone w k.p.a. Rozwiązanie to ma charakter związany.

Zdaniem sądu administracyjnego przesłanką uchylenia rzeczzonego postanowienia organu II instancji było naruszenie art. 138 k.p.a. Z nieznanych powodów sąd nie dostrzegł jednak, że postanowienia organów administracji obu instancji podjęte zostały bez podstawy prawnej (art. 156 § 1 pkt 2 w zw. z art. 126 k.p.a.), a w dodatku rozmięły się one ze stanowiskami innych sądów administracyjnych w podobnych sprawach¹¹. Gdyby wspomniana opinia miała mieć formę postanowienia w rozumieniu art. 106 k.p.a., stanowisko sądu administracyjnego należałoby ocenić jako trafne. W zaistniałej sytuacji należy jednak przyjąć, że jest ono rażąco błędne. Nie powinno również być wątpliwości, że konsekwencją zasady praworządności (art. 7 Konstytucji RP, art. 6 k.p.a.) jest to, że jedynymi przesłankami determinującymi opinię organu wykonawczego gminy pod adresem projektu planu ruchu zakładu górniczego są okoliczności wskazane w art. 7 p.g.g.¹²

Wykaz literatury

Dobrowolski G. (red.), *Zrównoważony rozwój jako czynnik determinujący prawne podstawy zarządzania geologicznymi zasobami środowiska*, Agencja Reklamowa TOP, Katowice 2016.

Lipiński A., *Kwalifikacja prawna opinii wójta (burmistrza, prezydenta miasta) o projekcie planu ruchu zakładu górniczego – glosa do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 7.10.2021 r., II GSK 1207/21*, „Glosa” 2024, nr 3.

⁹ Czego przykładem może być zażalenie na postanowienie w przedmiocie wspomnianej opinii.

¹⁰ Dz.U. z 2024 r., poz. 935 ze zm.

¹¹ Zob. np. wyrok NSA z 7 października 2021 r., sygn. akt II GSK 1207/21.

¹² Zob. także wyrok NSA z 16 września 2025 r., sygn. akt II GSK 763/25.

Rakoczy B. (red.), *Prawo geologiczne i górnicze. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2015.

Schwarz H., *Prawo geologiczne i górnicze. Komentarz*, t. 2, Kancelaria Prawnicza Amadeus, Wrocław 2016.

Summary

Premises and form of the mayor's opinion on the mining plant's operation plan. Critical commentary on the final judgment of the Voivodship Administrative Court of February 4, 2025, case No. III SA/Po 604/24

Keywords: geological and mining law, mining plant operation plan, land property use, spatial development plan.

The purpose of this comment is a critical analysis of the judgment of the Provincial Administrative Court of 4 February 2025 (III SA/Po 604/25). The Geological and Mining Act stipulates that an application for approval of the mining plant's operation plan must be accompanied by an opinion of the head of the municipal community (mayor, town mayor, city mayor). Its premise is the intended use of the property, as specified primarily in the spatial development plan. Consequently, it should be assumed that the aforementioned opinion was issued before the commencement of the proceedings leading to a decision on the approval of the aforementioned plan. There are no grounds for giving it the form of a resolution in the meaning of Article 106 of the Code of Administrative Procedure, which was not recognised by the authorities adjudicating in the case and the administrative court.