

<http://dx.doi.org/10.16926/gea.2020.02.12>

Aleksander LIPIŃSKI

<https://orcid.org/0000-0002-9947-0007>

Wydział Prawa i Ekonomii

Uniwersytet Humanistyczno-Przyrodniczy im. Jana Długosza w Częstochowie

e-mail: a.lipinski@ujd.edu.pl

Glosa do Postanowienia NSA z dnia 4 lutego 2020 r., II OSK 120/20

Streszczenie

Naczelny Sąd Administracyjny przyjął, że były dzierżawca nieruchomości, który w jej granicach rozpoznał złożę piasku oraz uzyskał informacje geologiczną o tym złożu, nie ma interesu prawnego do zaskarżenia uchwały rady gminy o utworzeniu tam użytku ekologicznego, w granicach którego niedopuszczalne jest wydobywanie kopalin. Ocena ta jest trafna, ale ujawnia istotny konflikt pomiędzy wykorzystaniem niektórych elementów środowiska – złóż kopalin oraz wartościowych elementów przyrodniczych. Nie istnieją natomiast instrumenty prawne pozwalające na rozstrzygnięcie kolizji tych interesów.

Słowa kluczowe: lokalne formy ochrony przyrody, wydobywanie kopalin, zaskarżenie aktu prawa miejscowego.

Teza: Były dzierżawca nieruchomości, który rozpoznał występujące w jej granicach złożę piasku i uzyskał informację geologiczną dotyczącą tego złoża, nie ma interesu prawnego w sprawie zaskarżenia uchwały rady gminy w sprawie utworzenia użytku ekologicznego.

Naczelny Sąd Administracyjny, po rozpoznaniu skargi kasacyjnej na postanowienie WSA z dnia 24 września 2019 r., sygn. akt II SA/G1 825/19 odrzucając skargę spółki na uchwałę Rady Gminy P. w przedmiocie ustanowienia użytku ekologicznego, oddała skargę kasacyjną.

Glosa

Rada gminy podjęła uchwałę w sprawie ustanowienia użytku ekologicznego. Zaskarżyła ją spółka, wywodząc swój interes prawny z tego, że na nieruchomości

ściach tworzących wspomniany użytek wykonała roboty polegające na poszukiwaniu i rozpoznaniu złoża piasku, a obecnie przygotowuje do zatwierdzenia jego dokumentację geologiczną. Po uzyskaniu decyzji zatwierdzającej tę dokumentację skarżąca uzyska prawo do nieodpłatnego oraz wyłącznego korzystania z informacji geologicznej w celu uzyskania koncesji na wydobywanie kopaliny ze złoża (art. 99 ust. 2–3 prawa geologicznego i górniczego¹). Zakazy wprowadzone wspomnianą uchwałą bezpośrednio godzą w prawa spółki do tego terenu oraz całkowicie niweczą cele przeprowadzonych badań geologicznych. Te ostatnie zmierzają do uzyskania koncesji na wydobycie piasku ze złoża.

Naczelny Sąd Administracyjny podkreślił, że legitymacja skargowa w zakresie art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym² przysługuje temu, kto wykaże się konkretnym interesem prawnym wynikającym z określonej normy prawa materialnego³. Źródłem interesu prawnego lub uprawnienia jest zawsze norma prawna ogólna i abstrakcyjna (akt normatywny) lub jednostkowa i konkretna (decyzja), mająca źródło w przepisach prawa materialnego (nie tylko prawa administracyjnego). Podstawę legitymacji procesowej strony musi zatem stanowić przepis prawa materialnego wskazujący na własne prawo (interes prawny) lub obowiązek podmiotu, które podlegają skonkretyzowaniu w postępowaniu administracyjnym. Stwierdzenie istnienia tego interesu sprowadza się zatem do ustalenia związku o charakterze materialnoprawnym między obowiązującą normą, a sytuacją prawną konkretnego podmiotu. W orzecznictwie ukształtował się pogląd, iż interesu prawnego we wniesieniu skargi na uchwałę w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego nie mają zasadniczo podmioty, którym przysługuje wyłącznie prawo obligacyjne do nieruchomości objętej planem. Umowa dzierżawy, na którą powołała się spółka, wygasła zresztą przed złożeniem skargi. Obejmowała ona wyłącznie wykonanie odwiertów w celu zbadania złoża piasku i możliwości utworzenia kopalni kruszywa. Nie gwarantowała ona skarżącej wydobywania piasku, przewidując wyraźnie, że „przedmiotowy grunt zostaje udostępniony bez zmiany sposobu przeznaczenia. Źródłem interesu prawnego w omawianej sprawie nie jest też prawo do informacji geologicznej uzyskane przez skarżącą w wyniku wykonania wspomnianych badań geologicznych.

Ocena przyjęta w postanowieniach sądów obu instancji jest trafna. Przyjęty jako ich podstawa stan faktyczny ujawnił natomiast konflikt pomiędzy potrzebami w zakresie wydobywania kopaliny oraz ochroną przyrody. Nie ma wątpliwości, że skarżąca spółka podjęła badania geologiczne w celu udokumentowania złoża piasku, a następnie uzyskania koncesji na jego wydobywanie. Wiadomo również, że w dacie skargi spółka nie miała tytułu prawnego do korzystania ze wspomnianej nieruchomości ani też nie uzyskała zatwierdzenia dokumentacji

¹ Ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r., t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 1064 ze zm., (dalej: pr.g.g.).

² Ustawa z dnia 8 marca 1990 r., t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 723 ze zm.

³ Zob. wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia 4 listopada 2003 r., sygn. akt SK 30/02 oraz z dnia 16 września 2008 r., sygn. akt SK 76/06.

geologicznej (art. 93 pr.g.g.). Złoża kopalin (w tym piasku) są nieodnawialnymi elementami środowiska, których ochrona polega m.in. na racjonalnym gospodarowaniu ich zasobami, zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju (art. 3 pkt 13 w zw. z pkt 39 oraz 50 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska⁴). Wspomniane „gospodarowanie” nie doczekało się wprawdzie definicji ustawowej, jednakże nie powinno budzić wątpliwości że jego istota polega m.in. na wykorzystywaniu zasobów środowiska, w tym przypadku na wydobywaniu kopalin ze złóż. Polska jest krajem bogatym w surowce mineralne, jednakże ich złoża są one rozmieszczone nierównomiernie. Oczywiście jest, że wydobywanie kopalin możliwe jest wyłącznie w miejscach ich naturalnych nagromadzeń, czyli złóż. Nie ma też wątpliwości, że kopaliny (powstające w wyniku poddania ich określonych procesom technologicznym wyroby) są niezbędne dla zaspokojenia elementarnych potrzeb państwa i jego gospodarki. Z punktu widzenia tematu dotyczy to szeroko rozumianego budownictwa. Nic więc dziwnego, że już ponad 40 lat temu pojawiła się regulacja ustawowa nakazująca ochronę złóż kopalin polegającą na racjonalnym gospodarowaniu ich zasobami oraz kompleksowym wykorzystywaniu kopalin, w tym towarzyszących. Dla osiągnięcia tego celu na organy właściwe w sprawach planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz w decyzjach w sprawie ustalenia lokalizacji oraz miejsca i warunków realizacji inwestycji na terenach, na których znajdują się złoża kopalin nałożony został obowiązek uwzględniania aktualnych i przyszłych potrzeby w zakresie eksploatacji tych złóż (art. 16 już nieobowiązującej ustawy z dnia 31 stycznia 1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska⁵). Obowiązujący wówczas system nakazowo-rozdzielczy funkcjonowania państwa i jego gospodarki nie przewidywał natomiast skutecznych mechanizmów integracji planowania przestrzennego oraz społeczno-gospodarczego (w tym dotyczącego górnictwa). *De lege lata* nakaz zapewnienia wspomnianej ochrony złóż kopalin przewiduje natomiast art. 72 ust. 1 pkt 2 (w zw. z art. 125) pr.o.ś. Polega on na obowiązku uwzględnienia w studiach uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin oraz w planach miejscowych „obszarów występowania złóż kopalin”. Nie jest jednak tajemnicą, że wydobywanie kopalin (a także ich przeróbka oraz transport) przeważnie są źródłem negatywnych oddziaływań na środowisko oraz innych uciążliwości. Szczegóły zależą od wielkości wydobywania, jego metody, stanu środowiska otaczającego złoża oraz innych okoliczności. Nic zresztą dziwnego, że zamierzenia związane z poszukiwaniem, rozpoznawaniem oraz wydobywaniem złóż kopalin niekiedy spotykają się z protestami lokalnych społeczności, niejednokrotnie zresztą przy czynnym udziale organizacji ekologicznych. Wiadomo również, że sposób wykorzystania (przeznaczenia) nieruchomości gruntowych znajdujących się w bezpośrednim sąsiedztwie złoża kopaliny (naj-

⁴ T.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 1219 ze zm., (dalej: pr.o.ś.).

⁵ Tekst pierwotny Dz.U. Nr 3, poz. 6.

częściej – bezpośrednio nad złożem) ma kolosalne znaczenie z punktu widzenia możliwości podjęcia wydobywania kopaliny. Najprostszym przykładem może być przeznaczenie (zagospodarowanie) nieruchomości w taki sposób, który wyklucza możliwość podjęcia wydobywania. Istotną rolę w podejmowaniu rozstrzygnięć określających wspomniane zależności odgrywają natomiast organy samorządu gminnego. Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego uchwała rada gminy⁶, a decyzje pozwalające na podjęcie działalności w zakresie poszukiwania, rozpoznawania oraz wydobywania kopalin ze złóż wymagają współdziałania z organem wykonawczym gminy (art. 23 ust. 2 oraz 2a pr.g.g.). Organy gminy pochodzą natomiast z wyborów bezpośrednich dokonywanych przez społeczności lokalne. Nie do rzadkości należą zatem próby blokowania inicjatyw zmierzających na realizację przedsięwzięć górniczych, chociażby przez takie ukształtowanie planu miejscowego, który albo wykluczy możliwość podjęcia wydobywania kopaliny, albo spowoduje że jego opłacalność może stać pod znakiem zapytania.

Od lat gminy mają zresztą zapewniony nieodpłatny dostęp do informacji geologicznej dotyczącej występujących na ich terytoriach złóż kopalin. Jedną z podstaw określaną niekiedy jako „podstawowe źródło informacji o środowisku na potrzeby” wspomnianych dokumentów planistycznych⁷ jest tzw. opracowanie ekofizjograficzne. Jego wymagania określa rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 9 września 2002 r.⁸ przewidując wyraźnie, że elementem tego dokumentu jest m.in. analiza materiałów archiwalnych, w szczególności dokumentacji geologicznych. Problem polega jednak na tym, że w obecnym stanie prawnym sporządzenie planu miejscowego nie jest obowiązkowe i o tym, czy taki plan powstanie, w zasadzie samodzielnie rozstrzyga rada gminy. Każda gmina musi natomiast sporządzić i uchwalić studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego⁹. Jego istnienie jest jedną przesłanką sporządzenia i uchwalenia planu miejscowego, a w dodatku dokumenty te muszą być ze sobą zgodne. Do niedawna jednak żaden przepis ustawy nie określał terminu, w jakim należy ukształtować studium (plan miejscowy) w sposób spełniający wymagania art. 72 pr.o.ś. Warto też zwrócić uwagę, że wspomniane dokumenty planistyczne (studium, plan miejscowy) opracowywane są na czas nieoznaczony, podczas gdy sytuacja w zakresie rozpoznania geologicznego terytorium gminy może mieć charakter dynamiczny. Zmian w tym zakresie dokonano dopiero z dniem 1 stycznia 2012 r. określając termin „wprowadzenia” złoża kopaliny do studium. Stosownie do art. 95 ust. 2–3 pr.g.g. dla złoża węglowodorów wynosi on 6 miesięcy¹⁰, a dla pozostałych kopalin 2 lata od zatwierdzenia dokumentacji geologicznej (a w isto-

⁶ Zob. art. 3 oraz 20 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, Dz.U. z 2020 r., poz. 293 ze zm., (dalej: u.p.z.p.).

⁷ A. Fogel, *Strategiczna ocena oddziaływania na środowisko gminnych aktów planowania przestrzennego*, „Samorząd Terytorialny” 2014, nr 9, s. 17.

⁸ W sprawie opracowań ekofizjograficznych Dz.U. Nr 155, poz. 1298.

⁹ Dalej powoływane jako „studium”.

¹⁰ Co w praktyce jest niewykonalne.

cie od daty ostateczności decyzji w opisanej sprawie). Nie określono natomiast takiego terminu dla planów miejscowych. Studium ma charakter obowiązkowy, sporządzenie planu miejscowego co do zasady jest natomiast fakultatywne.

Brak natomiast odpowiedzi na pytanie, kto, w jakiej formie prawnej, a także w oparciu o jakie kryteria ma przesądzać o istnieniu „aktualnych i przyszłych” potrzeb w zakresie eksploatacji złóż kopalin (art. 72 ust. 1 pkt 2 pr.o.ś.). Zdecydowanie wykracza to poza zadania organów koncesyjnych, a racjonalna ocena tych potrzeb z perspektywy gminy jest co najmniej problematyczna. Nie istnieje żaden dokument o charakterze strategiczno-planistycznym określający potrzeby państwa w omawianym zakresie. Potrzebę ochrony niektórych złóż (zwłaszcza węgla kamiennego i brunatnego) akcentują niektóre strategie gospodarcze, jednak (zwłaszcza ze względu na ich niską rangę) niewiele z tego wynika, a na pewno nie mogą one być wiążące dla rad gmin. Co prawda od kilku lat trwają prace nad projektem „polityki surowcowej państwa”, to jednak ich dotychczasowe wyniki nie napawają optymizmem. Niska ranga (uchwała Rady Ministrów), jaką mogłaby uzyskać ta „polityka” powoduje, że również i ten dokument nie byłby wiążący dla rad gmin. Projekt studium podlega opiniowaniu przez „właściwy organ administracji geologicznej” (art. 11 pkt 4 lit. „g” u.p.z.p.), to jednak obowiązek ten dopiero od kilku lat dotyczy również planów miejscowych (art. 17 pkt 6 lit. „a” u.p.z.p.¹¹). Nie ma też wątpliwości, że taka opinia nie jest wiążąca. Rzecz jasna jej przesłanką może być wyłącznie informacja geologiczna zawarta w dokumentacji geologicznej. Wiadomo również, że:

- dokumentacje geologiczne złóż kopalin mogą być sporządzane z różnym stopniem dokładności; najprostszą (najmniej dokładną) z nich jest kategoria „D”, która m.in. zakłada, że błąd oszacowania średnich wartości parametrów złoża i zasobów może przekraczać 40%; taka dokumentacja nie może jednak stanowić podstawy koncesji na wydobywanie kopaliny¹²,
- granice złoża kopaliny podlegają uściśleniu w wyniku kolejnego rozpoznania geologicznego,
- nigdy nie można mieć pewności, że złożo kopaliny rozpoznane z dokładnością pozwalającą uzyskać koncesję na jego wydobywanie stanie się przedmiotem zainteresowania inwestora w celu podjęcia jego eksploatacji. Przeszkodą mogą być chociażby uwarunkowania środowiskowe.

Dalsze szczegóły wykraczają poza problematykę glosy. Prawdą jest natomiast, że ochrona wszystkich złóż wszystkich kopalin nie jest możliwa, chociażby dlatego że na dobrą sprawę nie wiadomo dokładnie, czym jest takie złożo. Pojęcie to co prawda doczekało się definicji ustawowej jako „naturalne nagromadzenie minerałów, skał oraz innych substancji, których wydobywanie może przy-

¹¹ W brzmieniu ustaloną ustawą z dnia 11 lipca 2015 r. o zmianie ustawy – Prawo geologiczne i górnicze oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. z 2014 r., poz. 1133 ze zm.

¹² Zob. rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 1 lipca 2015 r. w sprawie dokumentacji geologicznej złoża kopaliny, z wyłączeniem złoża węglowodorów, Dz.U. z 2015 r., poz. 987.

nieść korzyść gospodarczą” (art. 6 ust. 1 pkt 19 pr.g.g.), jednak jej przydatność jest iluzoryczna. W przedmiotowej sprawie nie ma natomiast wątpliwości, że nie doszło do sporządzenia i zatwierdzenia dokumentacji geologicznej.

Istotą ochrony przyrody jest zachowanie, zrównoważone użytkowanie oraz odnawianie zasobów, tworów i składników przyrody. Jej cele są realizowane m.in. przez uwzględnienie wymagań tej ochrony w dokumentach składających się na system planowania i zagospodarowania przestrzennego, a także obejmowanie zasobów, tworów i składników przyrody prawnymi formami jej ochrony (art. 3 pkt 1–2 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody¹³). Jedną z nich jest „użytek ekologiczny”, obejmujący „zasługujące na ochronę pozostałości ekosystemów mających znaczenie dla zachowania różnorodności biologicznej – naturalne zbiorniki wodne, śródpolne i leśne oczka wodne, kępy drzew i krzewów, bagna, torfowiska, wydmy, płaty nieużytkowanej roślinności, starorzecza, wychodnie skalne, skarpy, kamieńce, siedliska przyrodnicze oraz stanowiska rzadkich lub chronionych gatunków roślin, zwierząt i grzybów, ich ostoje oraz miejsca rozmnażania lub miejsca sezonowego przebywania” (art. 42 u.o.p.). Tworzy go (znosi) rada gminy w drodze uchwały, po uzgodnieniu z regionalnym dyrektorem ochrony środowiska. Taka uchwała nie wymaga oceny oddziaływania na środowisko.

Uchwała tworząca użytek ekologiczny określa ona m.in. granice wspomnianej formy ochronnej. Wyznaczenie ich przebiegu na powierzchni nie powinno nastręczać trudności. Powstaje natomiast pytanie, czy wspomniana forma ochronna obejmuje również przestrzeń znajdującą się pod powierzchnią, a jeżeli tak – to do jakiej głębokości, co może mieć istotne znaczenie z punktu widzenia dopuszczalności wykorzystywania wnętrza skorupy ziemskiej, a zwłaszcza wydobywania znajdujących się tam złóż kopalin. Nie ma natomiast wątpliwości, że złoża piasku przeważnie zalegają na tyle płytko, że ich wydobycie bez naruszenia struktury nieruchomości gruntowych nie jest możliwe.

Treścią uchwały o utworzeniu użytku ekologicznego jest również określenie obowiązujących w jej granicach zakazów. Mogą one m.in. polegać na:

- 1) niszczeniu, uszkodzeniu lub przekształcaniu obiektu lub obszaru,
- 2) wykonywaniu prac ziemnych zniekształcających rzeźbę terenu, z wyjątkiem prac związanych z zabezpieczeniem przeciwsztormowym lub przeciwpowodziowym albo budową, odbudową, utrzymaniem, remontem lub naprawą urządzeń wodnych,
- 3) uszkodzenia i zanieczyszczenia gleby,
- 4) dokonywania zmian stosunków wodnych, jeżeli zmiany te nie służą ochronie przyrody albo racjonalnej gospodarce, leśnej, wodnej lub rybackiej,
- 5) wydobywania dla celów gospodarczych skał, w tym torfu, oraz skamieniałości, w tym kopalnych szczątków roślin i zwierząt, a także minerałów i bursztynu (art. 45 ust. 1 pkt 1–4, pkt 7–8 u.o.p.).

¹³ T.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 55 ze zm.

O szczegółach rozstrzyga rada gminy. Pomimo milczenia ustawy, biorąc pod uwagę konsekwencje wspomnianej uchwały, należy dojść do wniosku, że jest ona aktem prawa miejscowego. Jej skutkiem są bowiem powszechnie obowiązujące zakazy zachowania się. Analiza art. 42 u.o.p. prowadzi również do wniosku, że określa on niezbędne przesłanki, których zaistnienie pozwala na utworzenie użytku ekologicznego. Inaczej mówiąc stanowią one delegację ustawową do podjęcia omawianej uchwały, a w konsekwencji rada gminy musi dysponować dowodami ich istnienia. Utworzenie wspomnianej formy ochronnej bez wykazania okoliczności wymienionych w art. 42 u.o.p. nie jest dopuszczalne. Dotyczy to również wielu innych form ochronnych przewidzianych ustawą o ochronie przyrody. Niestety, ta ostatnia nie określa ona sposobu dokumentowania wspomnianych wartości przyrodniczych, co w praktyce może prowadzić do nieprawidłowości¹⁴.

Dotyczące tej kwestii oceny sądów administracyjnych nie są jednolite. W wyroku z dnia 30 maja 2005 r.¹⁵ NSA przyjął, że ograniczony zakres kontroli aktów normatywnych wyłącza możliwość badania celowości czy potrzeby wydania zaskarżonego aktu (prawa miejscowego), a organ uprawniony do stanowienia aktów prawa miejscowego, w tym tworzących użytki ekologiczne, nie został przez ustawodawcę zobowiązany do zasięgania opinii biegłych i sporządzania jakichkolwiek ekspertyz. W konsekwencji zdaniem NSA sądy administracyjne dokonując kontroli legalności aktów normatywnych, muszą ograniczyć się wyłącznie do zbadania zgodności aktu normatywnego z aktami wyższego rzędu, bez analizy celowości czy słuszności tego aktu, a także analizy środków dowodowych, które legły u podstaw jego podjęcia. Nie upoważnia bowiem do tego żaden przepis prawa. Hipotetycznie rzecz ujmując nawet wówczas gdyby przeprowadzone ekspertyzy były wadliwe lecz wydany akt normatywny byłby zgodny z prawem, wyłączona byłaby możliwość podważenia tego aktu przez sąd administracyjny. Być może rozwiązanie to jest ułomne, jednakże [...] kontrola legalności musi ograniczyć się do tego, czy zaskarżone rozporządzenie, jako akt prawa miejscowego, jest zgodne z normami obowiązującego systemu prawa [...]. Oznacza to, że w aktualnym stanie prawnym stanowienie aktów prawa miejscowego (za wyjątkiem trybu uchwalania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego), nie wymaga przeprowadzenia przez organy administracji publicznej postępowania dowodowego, a także zasięgania opinii biegłych i ekspertyz. Oczywiście strona podważająca legalność aktu prawa miejscowego ma prawo powoływać się na wszelkie środki dowodowe, a nawet wykazywać wadliwość ekspertyz przeprowadzonych przez organ przed wydaniem aktu normatywnego, jednakże wyłącznie w aspekcie zgodności aktu normatywnego z prawem. Oznacza to, że sąd

¹⁴ Które znalazły już swoje odzwierciedlenie w orzecznictwie. Zob. np. wyrok NSA z dnia 30 lipca 2010 r., II OSK 1053/10 oraz E. Radecka, *Rezerwat jako prawna forma ochrony przyrody*, Toruń 2019, s. 90.

¹⁵ OSK 1497/04.

administracyjny, badając legalność aktów prawa miejscowego, ogranicza się do badania zgodności tych aktów w ramach obowiązującego systemu prawa.

Z tego rodzaju oceną można się zgodzić tylko częściowo. Przesłanki wskazane w art. 42 u.o.p. muszą być interpretowane w sposób ścisły. W istocie stanowią one materialną podstawę utworzenia użytku ekologicznego. Istnienie ich (a co najmniej jednej z nich) jest niezbędną przesłanką podjęcia uchwały rady gminy w opisanej sprawie (podobnie, jak to ma miejsce np. w odniesieniu do rozporządzeń wykonawczych w stosunku do ustawy). Nie ma wątpliwości, że rada gminy nie może tworzyć omawianej formy ochronnej w dowolnym stanie faktycznym¹⁶. W konsekwencji aprobaty stanowiska przedstawionego w wyroku z dnia 30 maja 2005 r. powodowałyby, że kontrola takiej uchwały byłaby iluzoryczna. Słabością obecnego stanu prawnego jest natomiast wspomniany brak rozwiązań określających sposób dokumentowania tych wartości przyrodniczych, których istnienie może uzasadnić ustanowienie omawianej formy ochrony przyrody.

W przedmiotowej sprawie nie ma natomiast wątpliwości, że utworzenie użytku ekologicznego wykluczy możliwość uzyskania koncesji na wydobywanie rozpoznanego złoża piasku. Byłaby ona niezgodna z „przepisami odrębnymi” w rozumieniu art. 7 pr.g.g.

Stan faktyczny będący podstawą głosowanego wyroku ujawnia istnienie konfliktu pomiędzy potrzebami ochrony różnych elementów środowiska. Z jednej strony są nimi złoża kopalin, z drugiej wyróżniające się wartości przyrodnicze, kwalifikujące się do objęcia obszarowymi oraz tzw. indywidualnymi formami ochrony przyrody. Zarówno złoża, jak i wartości przyrodnicze podlegają ochronie ustawowej, tyle że diametralnie różnej. Istotą ochrony złóż kopalin jest ich racjonalne wykorzystanie, podczas gdy ochrona przyrody ma w zasadzie charakter konserwatorski bądź odtwórczy. Z łatwością można zatem dostrzec kolizję oczekiwań potencjalnych zainteresowanych¹⁷, a w dodatku jedno i drugie cele mogą być określone jako „publiczne”¹⁸. Trudno natomiast o jednoznaczne kryteria pozwalające na pogodzenie potrzeby ochrony złóż kopalin polegającej m.in. na zapewnieniu ich aktualnych i przyszłych potrzeb w zakresie ich wydobywania z powszechnym obowiązkiem ochrony przyrody (art. 3–4 u.o.p.). *De lege lata* część rozstrzygnięć z tego zakresu pozostawiono organom stanowiącym samorządu terytorialnego. Niejednokrotnie przybierają one charakter całkowicie uzna-

¹⁶ Tak też trafnie NSA we wspomnianym wyroku z dnia 30 lipca 2010 r., II OSK 1053/10 z aprobującą glosą A. Królczyk, „Gdańskie Studia Prawnicze – Przegląd Orzecznictwa” 2011, nr 1, s. 57 i nast.; zob. również K. Gruszecki, M. Lorych, *Charakter prawny uchwał w sprawie pomników przyrody*, „Samorząd Terytorialny” 2019 nr 12, s. 20 i nast.

¹⁷ Zob. H. Lisicka, *Konflikty związane z ochroną przyrody*, „Acta Universitatis Carolinae – Iuridica” 2015, vol. LXI, nr 2, s. 167 i nast.

¹⁸ Zdaniem W. Radeckiego (*Węzłowe zagadnienia prawa ochrony przyrody*, cz. II. *Prawo ochrony przyrody w obowiązującym stanie prawnym*, „Problemy Ekologii” 2003, vol. 7, nr 2, s. 51) istnieje „priorytet interesu publicznego w ochronie przyrody”, tyle że *de lege lata* nie ma ku temu dostatecznych podstaw normatywnych.

niowy, wręcz przypadkowy, w znacznej mierze determinowany niechęcią do górnictwa. W przedmiotowej sprawie dotyczyło to piasku, a więc kopaliny występującej wprawdzie w pospolocie, ale bez której budownictwo nie jest w stanie funkcjonować, a transport na odległość większą niż 50 km staje się nieopłacalny. Ustawodawca nie dostrzegł natomiast potrzeby stworzenia systemowych instrumentów pozwalających na rozstrzygnięcie wspomnianych konfliktów, jak i nie zadbał o racjonalne ukształtowanie rozwiązań określających tryb tworzenia omawianej formy ochrony przyrody.

W sumie konkluzja NSA o braku legitymacji skarżącego jest trafna. Nie można jednak wykluczyć, że wspomniana uchwała może zostać skutecznie zaskarżona przez inny podmiot, tym razem do tego legitymowany.

Bibliografia

Literatura

Fogel A., *Strategiczna ocena oddziaływania na środowisko gminnych aktów planowania przestrzennego*, „Samorząd Terytorialny” 2014, nr 9.

Gruszecki K., Lorych M., *Charakter prawny uchwał w sprawie pomników przyrody*, „Samorząd Terytorialny” 2019, nr 12.

Królczyk A., *Glosa do wyroku Naczelnego Sadu Administracyjnego z dnia 30 lipca 2010 r., II OSK. 1053/10*, „Gdańskie Studia Prawnicze – Przegląd Orzecznictwa” 2011, nr 1.

Lisicka H., *Konflikty związane z ochroną przyrody*, „Acta Universitatis Carolinae – Iuridica” 2015, vol. LXI, nr 2.

Radecka E., *Rezerwat jako prawna forma ochrony przyrody*, Toruń 2019.

Radecki W., *Węzłowe zagadnienia prawa ochrony przyrody*, cz. II. *Prawo ochrony przyrody w obowiązującym stanie prawnym*, „Problemy Ekologii” 2003, vol. 7, nr 2.

Akty normatywne

Ustawa z dnia 31 stycznia 1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska, tekst pierwotny Dz.U. z 1980 r., nr 3, poz. 6.

Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 723 ze zm.

Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska, t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 1219 ze zm.

Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, Dz.U. z 2020 r., poz. 293 ze zm.

Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody, t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 55 ze zm.

Ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. Prawo geologiczne i górnicze, t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 1064 ze zm.

Ustawa z dnia 11 lipca 2015 r. o zmianie ustawy – Prawo geologiczne i górnicze oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. z 2014 r., poz. 1133 ze zm.

Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 9 września 2002 r. w sprawie opracowań ekofizjograficznych, Dz.U. Nr 155, poz. 1298.

Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 1 lipca 2015 r. w sprawie dokumentacji geologicznej złoża kopaliny, z wyłączeniem złoża węglowodorów, Dz.U. z 2015 r., poz. 987.

Orzecznictwo

Wyrok TK z dnia 4 listopada 2003 r., sygn. akt SK 30/02.

Wyrok TK z dnia 16 września 2008 r., sygn. akt SK 76/06.

Wyrok NSA z dnia 30 maja 2005 r., OSK 1497/04.

Wyrok NSA z dnia 30 lipca 2010 r., II OSK 1053/10.

Comment on the Order of the Supreme Administrative Court of 4 February 2020, II OSK 120/20

Summary

The Supreme Administrative Court adjudicated that ex-tenant of the real estate, who has explored a sand deposit within boundaries of such estate and obtained geological information on this deposit, has no legal interest in appealing against the resolution of the commune council on the creation of a local nature protection area (an ecological site), where mining is prohibited. This assessment is accurate, but it also reveals a significant conflict between the use of certain components of the environment – mineral deposits and valuable elements of nature. On the other hand, there are no legal instruments allowing for a systemic resolution of the collision of these interests.

Keywords: local forms of nature protection, mining possibilities, claims against local law.