



Minister Klimatu i Środowiska

DGL-WOZ.050.1.2025.MG
4002090.16185292.13025935
Warszawa, 13-10-2025

**Dotyczy: Odpowiedzi na interpelację poselską z 26 września 2025 r. nr 12479
W sprawie: przepisów blokujących możliwość wydawania warunków zabudowy dla inwestycji mieszkaniowych na terenach, pod którymi znajdują się złoża węgla brunatnego.**

Pan
Szymon Hołownia
Marszałek Sejmu RP

Szanowny Panie Marszałku,

W związku z interpelacją nr K10INT12479 Posłów Marii Małgorzaty Janyskiej, Krystyny Sibińskiej, Zofii Czernow, Piotra Głowski, przekazuję odpowiedź w zakresie kompetencji Ministra Klimatu i Środowiska.

1) Czy Ministerstwo dostrzega problem blokowania wydawania warunków zabudowy dla budownictwa mieszkaniowego na terenach, gdzie formalnie udokumentowane są złoża węgla brunatnego, choć ich eksploatacja nie jest przewidywana?

Ministerstwo Klimatu i Środowiska dostrzega złożoność wskazanego problemu oraz konieczność wyważenia interesów społecznych, gospodarczych i środowiskowych.

Jednocześnie należy wskazać, że zdecydowana większość (ok. 90%) wniosków o uzgodnienie projektu decyzji o warunkach zabudowy jest rozpatrywana pozytywnie, dotyczy to w szczególności inwestycji stanowiącej uzupełnienie zabudowy czy też rozbudowy istniejących obiektów budowlanych. Natomiast część projektowanej zabudowy znajduje się z dala od istniejącej zabudowy.

Warto w tym miejscu nawiązać do wyników kontroli przeprowadzonej przez Najwyższą Izbę Kontroli pt. „Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne w Polsce na przykładzie wybranych miast” (KIN.430.8.2022). Z informacji o wynikach kontroli wynika, że:

- w studiach obowiązujących w 2013 r. powierzchnia wskazanych w nich terenów pod zabudowę mieszkaniową (jedno i wielorodzinną) wynosiła w sumie ponad 6 mln ha, a więc zajmowała ok. 19% powierzchni całkowitej Polski. Jak wyliczył Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN na takim obszarze mogłoby zamieszkać nawet 200 mln osób, podczas gdy liczba ludności Polski wynosi zaledwie 38 mln, a zgodnie z prognozami GUS w 2060 r. będzie wynosiła ok. 30 mln;
- pomimo że w studiach zabezpieczone zostały tereny dla ponad 200 mln osób, na terenach nieobjętych planem miejscowym realizowane były inwestycje niezgodne z założeniami lokalnej polityki i struktury przestrzennej, określonymi w studiach, tj. ponad 36% decyzji WZ wydanych na potrzeby nowych inwestycji mieszkaniowych, dotyczyło terenów, które w studium przeznaczono na inne cele niż pod zabudowę mieszkaniową;
- chaos przestrzenny (rozlewanie się miast, niekontrolowana i dowolna zabudowa) generuje rocznie ponad 83 mld zł strat, wg wyliczeń Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN. Ma to swoje źródło głównie w wydawaniu wadliwych decyzji o warunkach zabudowy. Te koszty wynikają z chaosu przestrzennego, problemów z infrastrukturą (np. konieczność zapewnienia mediów: prąd, kanalizacja, wodociągi, odbiór śmieci, obowiązek zapewnienia dowozu dzieci do szkoły, budowa i naprawa: dróg, chodników, odśnieżanie) negatywnego wpływu na środowisko (np. Większe zużycie paliwa na dojazdy do szkoły, pracy).

W 2023 r. została przeprowadzona reforma planowania i zagospodarowania przestrzennego, której celem jest uporządkowanie ładu przestrzennego oraz zapobieżeniu niekontrolowanemu rozprzestrzenianiu się zabudowy, co generuje ww. koszty społeczne i środowiskowe. Każda gmina powinna do 30 czerwca 2026 r. uchwalić plan ogólny gminy, w planie tym ma możliwość wskazania terenów uzupełnienia zabudowy, uwzględniającej do 130% zdiagnozowanych potrzeb demograficznych.

Zgodnie z przepisami prawa należy dążyć do planowania i lokalizowania zabudowy na obszarach o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej, w szczególności poprzez uzupełnianie istniejącej zabudowy, a jeżeli byłoby to niemożliwe, to w pierwszej kolejności na obszarach w najwyższym stopniu przygotowanych do zabudowy, przez co rozumie się obszary charakteryzujące się najlepszym dostępem do sieci komunikacyjnej oraz najlepszym stopniem wyposażenia w sieci wodociągowe, kanalizacyjne, elektroenergetyczne, gazowe, ciepłownicze oraz sieci i urządzenia telekomunikacyjne, adekwatnych dla nowej, planowanej zabudowy.

Minister właściwy do spraw środowiska jest organem odpowiedzialnym za ochronę złóż kopalin, jego działania w tym obszarze są regularnie poddawane kontrolom, w szczególności Najwyższej Izby Kontroli, zarówno w zakresie prowadzonych postępowań administracyjnych, jak również innych działań, w szczególności podejmowanych inicjatyw legislacyjnych.

Złóża kopalin, w tym węgla brunatnego, stanowią strategiczny zasób państwa. Ich ochrona nie wynika jedynie z bieżących planów eksploatacyjnych, lecz z obowiązku zachowania

potencjału surowcowego dla przyszłych pokoleń. Nawet jeśli obecnie eksploatacja danego złoża wydaje się nieopłacalna lub mało prawdopodobna, zmieniające się technologie, warunki ekonomiczne czy potrzeby energetyczne mogą w przyszłości uczynić ją możliwą i pożądaną.

Z punktu widzenia planowania przestrzennego niekontrolowane rozprzestrzenianie się zabudowy mieszkaniowej na obszary oddalone od istniejącej infrastruktury prowadzi do zaburzenia ładu urbanistycznego. Tereny objęte złożami często znajdują się poza zwartą strukturą osadniczą. Taka rozproszona zabudowa utrudnia racjonalne zagospodarowanie przestrzeni i może prowadzić do konfliktów funkcjonalnych oraz środowiskowych.

Z tych względów Minister opowiada się za podejściem zrównoważonym, które uwzględnia zarówno konieczność ochrony zasobów, racjonalne gospodarowanie przestrzenią, jak również potrzebę rozwoju gminy, w tym wyznaczenia terenów pod budownictwo mieszkaniowe. Dlatego też wielokrotnie w Ministerstwie podejmowane były próby wypracowania z przedstawicielami gmin rozwiązań kompromisowych, w następstwie których np. ustalano dopuszczalny zasięg zabudowy. Z punktu widzenia ładu przestrzennego takie działania powinny mieć miejsce na etapie tworzenia aktów planowania przestrzennego, gdzie możliwe jest całościowe spojrzenie na potrzeby rozwojowe gminy i np. przeznaczenie wybranej części złoża pod zabudowę, nie zaś lokalizowanie pojedynczych obiektów na terenie całej gminy.

2) Czy planowane są zmiany legislacyjne, które pozwolą na elastyczne podejście do ochrony złóż, z uwzględnieniem rzeczywistych uwarunkowań gospodarczych i społecznych?

W Ministerstwie trwają prace koncepcyjne mające na celu zmianę przepisów ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. - Prawo geologiczne i górnicze. Jednakże na chwilę obecną nie planuje się wprowadzenia rozwiązań ułatwiających zabudowę terenów występowania udokumentowanych złóż kopalin wydobywanych metodami odkrywkową i podziemnego wytopu. W tym miejscu podkreślić należy, że kwestie związane z szeroko rozumianą planistyką przestrzenną – w szczególności projekty decyzji o warunkach zabudowy („decyzje WZ”)/ ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego („decyzje ICP”), które trafiają do Ministra celem uzgodnienia – są każdorazowo szczegółowo analizowane, z uwzględnieniem specyfiki danego przypadku oraz obowiązujących przepisów prawa.

Jednocześnie należy podkreślić, że Minister, kierując się zasadami ładu przestrzennego oraz zrównoważonego rozwoju, dopuszcza możliwość zabudowy nieprzekraczającej istniejących linii zabudowy na udokumentowanych złożach kopalin wydobywanych odkrywkowo lub metodą podziemnego wytopu. Takie podejście ma na celu pogodzenie interesów gospodarczych z koniecznością ochrony zasobów naturalnych oraz zapewnienia spójności przestrzennej i funkcjonalnej obszarów objętych planowaniem.

Ponadto w Ministerstwie trwają intensywne prace nad identyfikacją i nadaniem statusu złóż strategicznych. Proces ten ma na celu wyodrębnienie zasobów o kluczowym znaczeniu dla bezpieczeństwa surowcowego kraju oraz zapewnienie ich ochrony przed trwałą zabudową uniemożliwiającą przyszłą eksploatację.

W ramach procedury nadania złożu statusu strategicznego analizowane są m.in. aspekty geologiczne, ekonomiczne, środowiskowe oraz planistyczne, ze szczególnym uwzględnieniem realnego zagospodarowania terenu. Istotnym elementem oceny jest możliwość częściowego uznania złoża za strategiczne – co oznacza, że tylko wybrana jego część objęta byłaby ograniczeniami w zakresie zagospodarowania przestrzennego. W praktyce pozwalałoby to na dopuszczenie uzupełniającej zabudowy nad fragmentem złoża, który nie został uznany za strategiczny, zgodnie z obowiązującymi dokumentami planistycznymi i występującymi w nich obszarami zabudowy śródmiejskiej i obszarami uzupełnienia zabudowy.

W przypadku gdy dane złożo nie zostanie zakwalifikowane jako strategiczne będzie podlegało ochronie na dotychczasowych zasadach. Jednakże możliwa będzie zabudowa uzupełniająca w stosunku do istniejącej zabudowy oraz inwestycje nie przesuwające dotychczasowej linii zabudowy w głąb niezagospodarowanego złoża.

3) Czy możliwe jest wprowadzenie procedury, w której – w przypadku braku planów eksploatacji w perspektywie długoterminowej – gmina mogłaby dopuścić zabudowę mieszkaniową na obszarze objętym złożem, za zgodą właściwych organów administracji i po uzyskaniu opinii geologicznej?

Złoża kopalin podlegają ochronie w celu zabezpieczenia możliwości ich eksploatacji przez obecne oraz przyszłe pokolenia. Dlatego organy nie badają w ogóle, czy i kiedy planowane jest wydobywanie kopaliny ze złoża. Organy analizują dostępność do złoża kopaliny, biorą pod uwagę rodzaj kopaliny oraz metodę jej eksploatacji.

Należy zwrócić uwagę na to, że o przeznaczeniu oraz dopuszczalnym zagospodarowaniu terenu rozstrzygają plany miejscowe, zaś w przypadku ich braku – możliwe jest wydanie decyzji o warunkach zabudowy, z zastrzeżeniem że po wdrożeniu reformy planistycznej takie decyzje będą mogły być wydawane wyłącznie w strefie uzupełnienia zabudowy.

Ponadto wydanie decyzji o warunkach zabudowy jest możliwe pod warunkiem, że planowana inwestycja nie narusza chronionego prawem interesu publicznego oraz osób trzecich (art. 6 ust. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym). Ustawodawca wprowadził zatem negatywną przesłankę do wydania decyzji o warunkach zabudowy, co oznacza, że zabudowa nie będzie mogła zostać zrealizowana w przypadku naruszenia interesu publicznego w postaci ochrony złóż kopalin. Tym samym, biorąc pod uwagę obowiązujący stan prawny, wprowadzenie opisanej procedury stanowiłoby próbę obejścia przepisów prawa i nie znajduje uzasadnienia.

Z wyrazami szacunku

Krzysztof Galos
Podsekretarz Stanu - Główny Geolog Kraju
Ministerstwo Klimatu i Środowiska
/ – podpisany cyfrowo/

Do wiadomości:

1 Departament Spraw Parlamentarnych KPRM.