

***Zagrożenia rozwoju górnictwa,
w szczególności węgla kamiennego
i propozycje zapobieżenia temu
zjawisku***

*(powyższa analiza w części dotyczy też
wydobycia węgla brunatnego, gazu, ropy
i gazu łupkowego i innych kopalin, choć
każda z działalności ma swoją specyfikę
formalną do odrębnego omówienia i
regulacji)*

Opracowanie:

prof. Krzysztof Żmijewski

mgr inż. Bogdan Żmijewski Lewant Sp. z o.o.

Wstęp – opis problemu

W Polsce głównie w latach 2020-2024, a często wcześniej skończy się możliwość eksploatacji wielu złóż węgla kamiennego objętych wydanymi koncesjami, bo skończą się terminy ważności koncesji (nie mylić z wyeksploatowaniem złoża).

Są poważne trudności by przedłużyć te koncepcje lub uzyskać nowe, co oznacza wstrzymanie wydobycia węgla i innych kopalin.

Przedłużenie terminu koncesji by móc dalej eksploatować złoża jak każda zmiana koncesji zgodnie z art. 34 ustawy PGiG oznacza konieczność wydania nowej koncesji. Kończą się też często złoża objęte koncesją na wydobycie, więc istnieje potrzeba rozpoczęcia eksploatacji nowych złóż.

To oznacza potrzebę wydawania nowych koncesji.

Wydanie nowych koncesji jest obecnie dalece utrudnione, często wręcz niemożliwe z uwagi na niejasności ustawowe oraz błędy systemowe, w tym zły układ kompetencyjny, bo podlegający politycznym wpływom.

Błędne jest też interpretowanie prawa przez organy biorące udział w procesie koncesyjnym, w tym z uwagi na jego niejasności.

Obecnie ten proces bardzo często jest praktycznie zablokowany przez obstrukcję gmin, które nie chcą górnictwa i które wykorzystują w tym celu złe prawo lub błędną interpretację prawa przez organy Państwa.

Powyższa sytuacja rodzi poważne skutki dla polskiej gospodarki i bezpieczeństwa energetycznego.

Droga przez mękę do nowej koncesji jest następująca:

- Przedłużenie terminu starej koncesji na wydobywanie oznacza przejście prawie pełnej procedury uzyskania nowej koncesji na wydobywanie (z wyłączeniem procedury definiowania lub rozpoznawania i poszukiwania złoża) - art. 34 PGiG.

- Wydanie nowej koncesji na wydobywanie wymaga zdefiniowania złoża (jeśli nie jest zdefiniowane), co może oznaczać konieczność uzyskania koncesji na poszukiwanie i rozpoznawanie złoża, jeśli brak jest wystarczającej ilości danych archiwalnych by złoże zdefiniować.

- Wystąpienie o koncesję na poszukiwanie i rozpoznawanie najczęściej wymaga uzyskania decyzji środowiskowej (zależy od rodzaju wierceń i ich głębokości oraz lokalizacji poszukiwań).

Obecnie decyzje środowiskowe wydaje Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska, a do niedawna (z wyjątkami ustawowymi) Burmistrz, co łączyło się z obstrukcją gmin.

Obecnie często wnioski o decyzje środowiskowe RDOS są opiniowane negatywnie przez Burmistrzów, mimo braku takiego wymogu ustawowego lub zaskarżane przez burmistrzów pod pozorem naruszania tą działalnością ustaleń planu lub studium np. z uwagi na zapisy dotyczące zakazu przedsięwzięć mogących oddziaływać na środowisko itp. lub z uwagi na niezgodność funkcji - Uzyskanie koncesji na poszukiwanie i rozpoznawanie wymaga wykonania projektu wiercenia i jego uzgodnienia ze stosownymi organami.

- Następnym krokiem jest przygotowanie i złożenie wniosku o koncesję na poszukiwanie i rozpoznawanie do właściwego organu np. Ministra, jeśli dotyczy to kopalni Skarbu Państwa np. węgla. To wymaga pozyskania szeregu dokumentów, w tym objętych ochroną danych osobowych, w czym gminy przeciwne górnictwu, szczególnie te na prawach powiatu „nie pomagają”.

- Następnie Minister występuje o opinię w sprawie projektu koncesji na poszukiwanie i rozpoznawanie do burmistrza (wójt, prezydent) PGiG art. 23 ust 2.

Często opinie te są negatywne pod zarzutem „sprzeczności” z planem lub studium (do niedawna obowiązywał nierealny do spełnienia wymóg zgodności przedsięwzięcia z planem lub studium - teraz trzeba wykazać nienaruszalność, co nastrocza wiele problemów) np. z uwagi na zapisy dotyczące zakazu przedsięwzięć mogących oddziaływać na środowisko itp. lub z uwagi na niezgodność funkcji.

- Wiele decyzji Ministra o udzielaniu koncesji jest zaskarżanych przez gminy (często skutecznie) z uwagi na interpretacje pojęcia nienaruszalności.

- Po uzyskaniu koncesji na poszukiwanie i rozpoznanie wymagane jest wykonanie projektu ruchu zakładu górniczego i jego zatwierdzenie w drodze decyzji planu ruchu zakładu górniczego (dotyczy np. wiercenia) przez nadzór górniczy po uprzednim zaopiniowaniu go przez burmistrza gminy, co bywa blokowane przez gminy niechętnie wydobywaniu (poszukiwaniu złoża) pod pozorem naruszania tą działalnością ustaleń planu lub studium np. z uwagi na zapisy dotyczące zakazu przedsięwzięć mogących oddziaływać na środowisko itp. lub z uwagi na niezgodność funkcji.

- Po wykonaniu badań następuje zdefiniowanie złoża potwierdzone decyzją Ministra.

- Wystąpienie o koncesję na wydobywanie wielu kopalin, szczególnie tych będących własnością górniczą poprzedza uzyskanie decyzji środowiskowej, szczególnie dla wydobywania węgla czy węglowodorów.

- Uzyskanie decyzji środowiskowej (oraz uzyskanie koncesji) na wydobywanie wymaga wykonania projektu gospodarowania złożem i jego zaopiniowania przez stosowne organy.

Dla uzyskania decyzji środowiskowej zgodnie z art. 80 ust 3 ustawy środowiskowej wymagane jest nienaruszanie przedsięwzięciem ustaleń mpzp.

Do niedawna była wymagana zgodność przedsięwzięcia z planem.

Do niedawna decyzje środowiskowe wydawał burmistrz (z wyjątkami określonymi w art. 75).

Często postępowanie o wydanie decyzji środowiskowej odbywało się z obstrukcją gminy.

Obecnie decyzje środowiskowe wydaje regionalny dyrektor ochrony środowiska.

Dyrektor ten opiniuje wnioski o decyzje środowiskowe u burmistrza właściwej terytorialnie gminy, choć nie wymaga tego ustawa.

- Praktyka wszelkich postępowań środowiskowych wskazuje, że RDOŚ traktuje opinie gminy jak uzgodnienie i przy opinii negatywnej burmistrza odmawia wydania decyzji.

Dyrektor uważa bowiem, że burmistrz który sporządzał plan jest kompetentny do oceny czy przedsięwzięcie jest niesprzeczne z mpzp lub studium.

Nie bierze się często pod uwagę, że opinie burmistrza są tendencyjne lub wręcz opierają się na fałszywej interpretacji planu, w tym fałszywej interpretacji prawa.

Regionalni Dyrektorzy Ochrony Środowiska nie weryfikują tych opinii, choć powinni sami interpretować plan i studium, które są załączone do wniosku o decyzje środowiskowe.

Nawet jeśli regionalny dyrektor ochrony środowiska wyda decyzje środowiskową jest ona często zaskarżana przez gminę np. jako właściciela nieruchomości na terenie planowanego przedsięwzięcia, o co nie trudno, zważywszy na skalę terenów obejmowanych koncesją na wydobywanie. Często gminy mobilizują obywateli by ci też skarżyli decyzje.

- Następnym krokiem jest przygotowanie wniosku o koncesję na wydobywanie do właściwego organu np. Ministra, jeśli dotyczy to kopalni Skarbu Państwa np. węgla.

Wymaga to pozyskania szeregu dokumentów, w tym objętych ochroną danych osobowych w czym gminy na prawach powiatu „nie pomagają”.

- Stosowny organ np. Minister wydając koncesję musi wystąpić o uzgodnienie (nie mylić z opinią) projektu koncesji na wydobywanie do właściwego terytorialnie burmistrza (wójt, prezydent). Do niedawna warunkiem uzgodnienia koncesji była zgodność z planem lub studium co było absurdem z uwagi na brak możliwości spełnienia takiego warunku.

Obecnie warunkiem uzgodnienia jest nienaruszanie ustaleń planu lub nienaruszanie sposobu wykorzystywania określonego w studium, co też stwarza problem.

Częstym zjawiskiem jest brak uzgodnienia koncesji z burmistrzem mimo braku przesłanek do odmowy uzgodnienia (obstrukcja).

Brak uzgodnienia powoduje negatywną decyzję w sprawie koncesji co skutkuje postępowaniem odwoławczym.

- Wydane koncesje często są zaskarżane przez gminy z powodów naruszania planu lub studium.

- Po ewentualnym uzyskaniu koncesji na wydobycie często wymagane jest wykonanie projektu ruchu zakładu górniczego i zatwierdzenie planu ruchu zakładu górniczego przez nadzór górniczy po uprzednim zaopiniowaniu go przez burmistrza gminy.

Opinie te są często negatywne co czasem skutkuje odmową zatwierdzenia projektu ruchu.

Powyższy katalog opinii, zatwierdzeń, uzgodnień lub koncesji by móc rozpocząć działalność górniczą nie jest kompletny.

Powyższe rozstrzygnięcia są jedynie elementami zasadniczymi.

Są też inne towarzyszące postępowania np. dot. gospodarki odpadami w co jest też zaangażowana proceduralnie gmina, która może zachowywać się obstrukcyjnie.

Część z nich jest wydawana w formie decyzji administracyjnych, które są zaskarżalne.

Trzeba też uzgadniać projekty ruchu kopalni z problemami jak wyżej opisane.

Do powyższych problemów należy dołożyć problemy z uzgodnieniem możliwości lokalizacji zakładu górniczego (kopalni) np. w planie miejscowym lub w formie decyzji o warunkach zabudowy lub celu publicznego. Trudne jest też pozyskanie gruntu pod taki zakład przez wywłaszczenie.

Samo zaprojektowanie kopalni jest w tym procesie śmiesznie proste z jednym wyjątkiem. Zgodnie z art. 33 ust 2 pkt 4 lit a prawa budowlanego należy uzgodnić z burmistrzami linię zabudowy elewacji budynku kopalni oraz takie drobnostki jak zgodę na wjazd na kopalnię z drogi publicznej najczęściej gminnej czy na doprowadzenie mediów czy odprowadzanie wody przez teren gminny. A w szczególności trzeba uzyskać decyzję środowiskową dla zakładu górniczego i wiele innych decyzji, opinii i uzgodnień wydawanych przez gminę. Przy braku woli ze strony gminy jest to istna droga przez mękę, mimo iż racja prawna jest po stronie inwestora.



Harmonogram powyższych działań rozkłada się więc na wiele lat, czasem kilkanaście, a często jest niewykonalny z uwagi na utrudniające postępowanie niejasne przepisy ustawowe lub niezgodne z prawem ustalenia planistyczne.

O tym jest ten raport.

Ogólne omówienie problematyki uzyskiwania różnych decyzji środowiskowych i koncesji w kontekście relacji do gospodarki przestrzennej

To jest bardzo mozolna i często wieloletnia procedura, najeżona wieloma przeszkodami, czasem nie do przejścia z powodu złego prawa, co poniżej opisano.

- Decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach realizacji przedsięwzięcia generalnie wydają burmistrzowie (wyjątki są określone w art. 75 ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie...)

Od 1.01.2015 r. decyzje środowiskowe w sprawie poszukiwania i wydobywania kopalin Skarbu Państwa objętych własnością górnictwem wydają Regionalni Dyrektorzy Ochrony Środowiska.

Na pozostałe złoża kopalin decyzje wydają burmistrzowie.

Dotychczas decyzje wydawane przez burmistrzów niechętnych górnictwu były przeważnie negatywne.

Powody są dwa.

Jeden polityczno – gospodarczy, a drugi formalny, a raczej pseudo formalny, ale skuteczny. Dotyczył on wymogu zgodności przedsięwzięcia z planem.

Od 1.01.2015 r. jest wymóg nienaruszania ustaleń planu art. 80 ust 3.

Burmistrzowie często są niechętni wobec działalności górniczej (kopalni), a w zasadzie wobec skutków tej działalności, a w szczególności są motywowanymi do tej niechęci przez elektorat z uwagi na niepokrywanie w odczuciu społecznym przez kopalnie strat obywatelom i gminie z tytułu eksploatacji złóż.

Gminy często uważają, że mają za małe dochody z tytułu eksploatacji złóż, a za to wiele różnych kłopotów, a nawet czasem strat (głównie dotyczy szkód w infrastrukturze). Nie są więc często zainteresowane górnictwem.

Gminy na kwestie bezrobocia nie patrzą, bo to nie jest ich problem kompetencyjny.

Potrzebne zatem jest wypracowanie kompromisu społecznego w tym zakresie i w konsekwencji stosowne regulacje prawne w tym zakresie.

- Powodem, a raczej pretekstem prawnym będącym podstawą odmownych decyzji środowiskowych było wykorzystywanie ponad miarę argumentu prawnego, że planowana koncesja tj. działalność (dot. poszukiwania i rozpoznawania lub wydobywania) jest niezgodna z miejscowym planem, bo decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach przedsięwzięcia, co do zasady ustawowej mogła być wydana tylko, gdy przedsięwzięcie jest zgodne z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego.

Obecnie jest wymóg niesprzeczności z planem co też jest powodem interpretacji negatywnych dla wnioskodawcy.

Problem polega na tym, że mimo iż ustalenia studium i planu zgodnie z art. 4 i 6 i innymi przepisami ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym literalnie odnoszą się do obszaru, terenu lub nieruchomości czyli powierzchni ziemi to organy administracji uważają, że plan dotyczy przedsięwzięć podziemnych objętych własnością górnictwem.

Przecież podziemna eksploatacja złoża nie powinna być odnosić się do zgodności z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego w kontekście badania relacji tej działalności z funkcją terenu określoną w tym planie i nie powinna odnosić się do urbanistycznych warunków (wskaźników) zagospodarowania terenu, jeśli działalność górnictwa dotyczy podziemnych wyrobisk, a nie terenu.

Obecnie po zmianie ustawy eksploatacja kopaliny nie powinna naruszać ustaleń planu.

Niestety inaczej uważały i uważają organy ochrony środowiska, instancje odwoławcze, nawet często w sytuacji gdy zmieniono wymóg zgodności z planem na nienaruszanie planu. Moim zdaniem uprzednio należało badać zgodność, a obecnie nienaruszanie przedsięwzięciem planu, ale tylko w przypadku kopaliny wydobywanej metodą odkrywkową, co jest oczywiste, bo taka eksploatacja kopaliny ma istotnie wpływ na zagospodarowanie terenu.

Podobny problem dotyczy postępowań koncesyjnych. Mimo iż zmienił się art. 7 ustawy PGiG tj. zamiast wymogu zgodności przedsięwzięcia z planem lub studium jest wymóg nienaruszalności to nadal trwają spory co to jest nienaruszalność.

To generuje negatywne opinie burmistrzów, a w konsekwencji negatywne decyzje koncesyjne.

Jak wóz postawiono przed koniem

Zwraca się uwagę, że żeby plan miejscowy w kontekście funkcji terenu określonych w tym planie przewidywał eksploatację kopaliny, to najpierw winno być zdefiniowane złoża, a potem winna być wydana koncesja na wydobywanie i zatwierdzony projekt zagospodarowania złoża i określony tym samym obszar i teren górniczy. Dopiero potem na tej podstawie merytorycznej można tworzyć (zmieniać) plan miejscowy. Było i nadal jest inaczej.

Jeszcze bardziej absurdalnym jest wymóg by plan przewidywał możliwość poszukiwania złoża.

To jest spór prawny, czy najpierw ma być jajko, czy kura. Czy najpierw plan pod działalność skoro koncesja ma być zgodna z planem, czy najpierw działalność – koncesja, a potem plan uniemożliwiający realizację koncesji.

Jest jednak problem, bo nawet jeśli najpierw byłaby wydawana koncesja, a potem miałby być plan to gminy nie chcą sporządzać planów więc są w stanie zablokować wydobywanie, bo aby wydobywać trzeba uzgodnić z gminą projekt planu ruchu kopalni, ale jeśli plan tworzy kolizję z uzgodnieniem planu ruchu to blokuje wydobywanie.

Nie chcę wnikać w spór prawny dotyczący interpretacji kwestii nienaruszalności planu.

Istotnym jest skutek zaistniałej sytuacji i środki zaradcze.

Sprawa przybiera wręcz absurdalny wymiar, gdy należy uzyskać koncesję na poszukiwanie i rozpoznawanie, czyli np. na wiercenia. Wtedy według ustawy PGiG art. 23 i art. 7 taka decyzja winna nie naruszać miejscowego planu zagospodarowania (do niedawna winna być zgodna), mimo iż np. wiercenie to krótkotrwała działalność. Dla kopalni płytka zalegających to często kilka dni.

Dla poszukiwania węgla brunatnego kilka tygodni, a dla kamiennego kilka miesięcy (2-3), a dla innych do 12 miesięcy (być może łupki trochę dłużej).

Należy też uprzednio uzyskać decyzję środowiskową. Kiedyś zgodną, a obecnie nienaruszającą ustaleń planu.

Uzyskanie decyzji środowiskowej na wydobywanie kopaliny wymaga większość rodzajów działalności górniczej (wydobywczej).

Decyzję środowiskową dot. poszukiwania i rozpoznawania węglowodorów dopiero od niedawna należy pozyskać na odwierty o głębokości ponad 5000m i ponad 1000m w obszarach objętych formami ochrony przyrody lub ich otulinami i w strefach ochrony ujęć wody oraz obszarach ochronnych zbiorników śródlądowych.

Dlaczego dla węglowodorów zrobiono wyjątek mimo iż te poszukiwania są wielokrotnie bardziej inwazyjne trudno zrozumieć.

Do niedawna warunki dla poszukiwania węglowodorów były bardziej restrykcyjne.

Na poszukiwaniu innych kopalin decyzję środowiskową należy pozyskać zawsze, a przecież wiercenie poszukiwawcze innych kopalin niczym się nie różni, a może nawet jest mniej inwazyjne.

Wnioski:

- Nie powinno się badać formalnej sprzeczności działalności (koncesji na wydobywanie podziemne) z planem (studium), tylko skutki tej działalności na zagospodarowanie istniejące i przewidziane w planach miejscowych lub studium w kontekście uniemożliwienia tą działalnością korzystania z terenu/ obiektu w sposób dotychczasowy lub w kontekście niemożności realizacji ustaleń planu i studium dla nowej zabudowy przewidzianej planem.

Należy określać warunki tej działalności celem minimalizacji oddziaływań (skutków) na teren. Winno się to określać w decyzji o koncesji i decyzji dotyczącej projektu ruchu zakładu górniczego na podstawie decyzji środowiskowej i innych informacji np. od burmistrza w sprawie stanu istniejącego i planowanego.

Problematyka wydawania koncesji na poszukiwanie i rozpoznawanie kopalin

Należy rozważyć zmianę (doprecyzowanie) przedmiotu ustaleń dotyczących opiniowania przez burmistrza koncesji na poszukiwanie i rozpoznawanie kopalin dot. art. 23 ust 2 pkt 1.

Obecnie burmistrz opiniuje koncesję na poszukiwanie w kontekście art. 7 tj. bada czy koncesja nie naruszy przeznaczenia nieruchomości określonego w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego oraz odrębnych przepisach, a w przypadku braku planu, czy nie naruszy ona sposobu wykorzystywania nieruchomości ustalonego w studium oraz odrębnych przepisach (do 1.01.2015 r. badano zgodność z planem i studium).

Takie badanie wydaje się być nieuzasadnione i ponad miarę, gdyż np. wiercenia badawcze to czynność powodująca tylko czasowe zajęcie terenu. Często wiercenie trwa 2-3 miesiące np. w przypadku wierceń badających występowanie węgla kamiennego. Wierci się najczęściej wiertnicami mobilnymi niepowodującymi trwałych zmian w zagospodarowaniu.

Tylko przy złożach węglowodorowych wierci się z wiertnic stacjonarnych, bo głębiej.

Powyzsza działalność nie zmienia w sposób trwały zagospodarowania i użytkowania terenu.

By realizować taką działalność (roboty) nie potrzeba zgłoszenia robót kierowanego do administracji architektoniczno budowlanej, ani pozwolenia na budowę. Wynika to z art. 29 ust 1 pkt 24 w związku z art. 30 Prawa budowlanego.

Pod takie działanie nie potrzebna jest decyzja o warunkach zabudowy. Wynika to w szczególności z art. 59 ust 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym – w związku z którym nie potrzeba uzyskiwać decyzji WZ dla tymczasowego jednorazowego zajęcia terenu do 1 roku, nawet powodującego czasową zmianę zagospodarowania terenu np. ustawienia wiertnicy stałej lub kontenerów zaplecza dla obsługi wiertnicy).

Wnioski do art. 23:

Wariant I (dyskusyjny) – zrezygnować z opiniowania przez burmistrzów koncesji na poszukiwanie i rozpoznawanie (organ winien się oprzeć na informacji o terenie typu wypis i wyrys z planu lub studium).

Wariant II (rekomendowany) – ustalić, że burmistrz zamiast opiniować niesprzeczną z planem (studium) winien przekazywać szeroką informację o terenie; dotyczącą ewentualnej kolizji z istniejącymi bądź będącymi w realizacji lub będącymi w zamiarze realizacji (planowanymi) elementami zagospodarowania terenu na podstawie planu lub na podstawie wydanych decyzji o warunkach zabudowy lub o wszczętych postępowaniach o wydanie decyzji o warunkach zabudowy.

Taka informacja w szczególności winna odnosić się też do:

- istniejących obiektów budowlanych i „środowiskowych” w miejscu wiercenia i jego otoczeniu (np. pomniki przyrody itp.) z którymi by działalność kolidowała bezpośrednio lub pośrednio (oddziaływaniem);

Należałoby też uzyskać opinie od starostów i wojewodów w zakresie:

- obiektów, co do których wydano decyzje o zgodzie na ich realizację;
- obiektów, co do których wszczęto postępowania administracyjne dotyczące ich realizacji, a w szczególności dotyczące zadań publicznych.

Należy bowiem wziąć pod uwagę, że otoczenie planowanej inwestycji (działalności) może się dynamicznie zmieniać, nawet poza wiedzą wnioskodawcy.

Mogą być np. wydawane zgody na budowę lub być wszczęte postępowania dotyczące tych zgód, które będą kolidować z wierceniami.

Minister winien na podstawie ww. informacji ocenić możliwość wydania koncesji na poszukiwanie i rozpoznawanie w kontekście art. 29 ustawy PGiG:

„Art. 29. 1. Jeżeli zamierzona działalność sprzeciwia się interesowi publicznemu, w szczególności związanemu z bezpieczeństwem państwa lub ochroną środowiska w tym z racjonalną gospodarką złożami kopalin, bądź uniemożliwiłaby wykorzystanie nieruchomości zgodnie z ich przeznaczeniem określonym odpowiednio przez miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego lub przepisy odrębne, a w przypadku braku tego planu - uniemożliwiłaby wykorzystanie nieruchomości w sposób określony w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy lub w przepisach odrębnych, organ koncesyjny odmawia udzielenia koncesji.

Ale powyższa ocena winna odnosić się do uniemożliwienia wykorzystania nieruchomości w sposób trwały, bo przecież jest oczywistym, że trudno oczekiwać by plany przewidywały tereny wierceń.

Informacja o której mowa mogłaby być też stanowić sugestię dla inwestora co do zmiany przez inwestora wniosku koncesyjnego w kontekście lokalizacji miejsca wiercenia celem uniknięcia kolizji czasowych.

W istocie stanowisko burmistrza i innych organów w sprawie winno być informacją dla Ministra, a nie opinią, bo opinia związana jest z oceną, a informacja z faktami.

Ocena faktów winna być kompetencją Ministra.

Dla działalności dot. poszukiwania i rozpoznawania, zaliczanej do mogących oddziaływać na środowisko, dodatkowym materiałem dla Ministra będzie decyzja środowiskowa.

Obecnie najczęściej opinie burmistrzów w sprawie koncesji są negatywne i trudno się dziwić, bo zamiar poszukiwania i rozpoznawania jest formalnie z powodów oczywistych sprzeczny z miejscowym planem lub studium (narusza), gdyż żaden plan i studium nie przewiduje miejsc wierceń (funkcji terenu pod wiercenia).

Pragmatyka wskazuje, że Minister i inne organy tylko czasem wydają koncesje na poszukiwanie i rozpoznawanie, mimo negatywnych opinii burmistrzów, a gminy (nawet, jeśli nie są stroną decyzji) albo inne osoby będące stroną decyzji takie decyzje skarżą (często skutecznie).

To blokuje sądy i opóźnia postępowanie koncesyjne.

To bardzo niebezpieczna sytuacja dla gospodarki, bo uniemożliwia planowanie strategiczne w kontekście lokalizowania nowych złóż.

Zaskarżeń wydanych koncesji jest coraz więcej. Skuteczność skarg rośnie.

Wnioski:

Należy doprecyzować pojęcie nienaruszalności lub dopuścić do naruszalności na czas określony, jednak nie dłużej niż 1 rok pod warunkiem braku negatywnego oddziaływania i nie wykraczania oddziaływaniem poza granice przedsięwzięcia.

Problematyka zatwierdzania planu ruchu zakładu górniczego – etap poszukiwanie

Problemy występują też w postępowaniu dotyczącym zatwierdzania przez nadzór górniczy w drodze decyzji planu ruchu zakładu górniczego w zakresie prowadzonych wierceń poszukiwawczych i rozpoznawczych (dotyczy art. 108 ustawy PGiG).

W tym przypadku również burmistrzowie opiniują te plany.

Ustawa w art. 108 ust 6b definiuje kontekst opinii w zakresie nienaruszania działalnością ustaleń planu lub nienaruszania sposobu wykorzystywania określonego w studium. Praktycznie burmistrzowie w swojej opinii odnoszą się do zgodności z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego lub studium.

Takie opiniowanie jest niecelowe, wręcz absurdalne z powodów jak wyżej wykazywano. Przepis trzeba zmienić.

Wydaje się, że burmistrz winien jedynie informować Organ Nadzoru Górniczego o możliwych kolizjach planowanej działalności ze stanami faktycznymi, bo przecież od momentu udzielenia koncesji na poszukiwanie i rozpoznawanie do momentu uzgodnienia planu ruchu (rozpoczęcia wiercenia) mogą zaistnieć istotne zmiany faktyczne w otoczeniu związane z możliwym oddziaływaniem zamierzenia w kontekście kolizji z otoczeniem.

Należałoby ograniczyć powstawanie takich kolizji, w tym poprzez wstrzymanie określonego typu decyzji administracyjnych na okres do 1 roku od wydania koncesji.

Wnioski:

- Należy zmienić treść art. 108 ust 6b na następujące brzmienie:

„Plan ruchu zakładu górniczego zatwierdza właściwy organ nadzoru górniczego w drodze decyzji po uzyskaniu informacji właściwego wójta (burmistrza, prezydenta miasta) oraz starosty lub wojewody o faktycznym i planowanym zagospodarowaniu terenu, którego plan ruchu dotyczy. Organy czynią to w szczególności na podstawie stanu faktycznego oraz wydanych decyzji i wszczętych postępowań administracyjnych”.

- By zapewnić właściwą partnerską współpracę przedsiębiorca – organ koncesyjny – gmina należy wydłużyć termin, o którym mowa w art. 198 ust 8

dotyczący rozpatrzenia wniosku o zatwierdzenie planu ruchu z 30 na 60 dni przed dniem zamierzonego rozpoczęcia wykonywania robót i nie tworzyć z prawa fikcji celem umożliwienia organom przekazania i oceny informacji.

- Należy rozważyć wprowadzenie zasady by wydanie koncesji na poszukiwanie albo zatwierdzenie planu ruchu powodowało wstrzymanie wydawania decyzji administracyjnych z zakresu prawa budowlanego na teren objęty koncesją np. na 1 rok, a jednocześnie określić termin koncesji na 1 rok.

Problematyka decyzji środowiskowych dla przedsięwzięcia plan ruchu dla zakładu górniczego

- W niektórych przypadkach przed wystąpieniem o zatwierdzenie planu ruchu dla zakładu górniczego należy uzyskać decyzję środowiskową zgodnie z art. 72 ust 1 pkt 4a lub 4b ustawy „środowiskowej”.

Dotychczas problem polegał na tym, że zasadą było, że takie decyzje wydawał Burmistrz z wyjątkami o których mowa w art. 75 ustawy „środowiskowej”. Zatem w postępowanie była wpisana możliwość obstrukcji gminy z powodów politycznych.

Obecnie tj. ok. 1.01.2015 r. decyzje te wydaje RDOŚ art. 75 ust 1 pkt 1 lit j.

Obecnie kryterium wydania decyzji jest nienaruszanie ustaleń miejscowego planu zagospodarowania art. 80 ust 3 ustawy „środowiskowej”.

Poprzednio był warunek zgodności.

Jest zasadą, że RDOŚ występuje o opinie w tej sprawie do burmistrzów, choć nie musi i często swoje decyzje opiera na tych opiniach, choć te fałszywie interpretują prawo.

Decyzje środowiskowe mogą być zaskarżane przez gminy, a one często robią to skutecznie.

Wnioski:

Należy doprecyzować kryterium nienaruszalności lub dopuścić naruszalność na czas określony dla przedsięwzięć polegających na poszukiwaniu kopaliny - wierceni, jednak nie dłużej niż 1 rok pod warunkiem braku negatywnego oddziaływania na środowisko i niewykraczania oddziaływaniem poza granice lokalizacji przedsięwzięcia.

Problematyka wydawania koncesji na eksploatację złoża

- Koncesję na wydobycie wydaje Minister (lub starosta).

Istnieje wymóg uzgodnienia przez burmistrza koncesji na eksploatację złoża, wydanej przez właściwy organ np. Ministra, wynika to z art. 23 ust 2 Ustawy PGiG i polega na wydaniu przez burmistrza gminy postanowienia o nienaruszalności (zgodności w zakresie niesprzeczności) planowanej działalności wydobywczej z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego lub nienaruszania wykorzystywania nieruchomości określonego w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego.

Do 1.01.2015 r. był wymóg zgodności.

Art. 23 ust 2 cyt. „2. *W odniesieniu do działalności prowadzonej poza granicami obszarów morskich Rzeczypospolitej Polskiej udzielenie koncesji na:*

1) poszukiwanie lub rozpoznawanie złoża kopaliny albo poszukiwanie lub rozpoznawanie kompleksu podziemnego składowania dwutlenku węgla wymaga opinii wójta (burmistrza, prezydenta miasta) właściwego ze względu na miejsce wykonywania zamierzonej działalności;

2) wydobywanie kopalin ze złóż, podziemne bezzbiornikowe magazynowanie substancji, podziemne składowanie odpadów albo podziemne składowanie dwutlenku węgla wymaga uzgodnienia z wójtem (burmistrzem, prezydentem miasta) właściwym ze względu na miejsce wykonywania zamierzonej działalności; kryterium uzgodnienia jest zgodność (?) zamierzonej działalności z przeznaczeniem lub sposobem korzystania z nieruchomości określonym w sposób przewidziany w art. 7.

3. Udzielenie koncesji przez starostę wymaga opinii marszałka województwa.”

„Art. 7. 1. Podjęcie 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.

2. W przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego podjęcie i wykonywanie działalności określonej ustawą jest dopuszczalne tylko wówczas, jeżeli nie naruszy ona sposobu wykorzystywania nieruchomości ustalonego w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz w odrębnych przepisach.

Negatywne uzgodnienie koncesji uniemożliwia wydanie decyzji pozytywnej.

Coraz bardziej powszechnym zjawiskiem jest wydawanie przez burmistrzów postanowień niezgodnieniu koncesji na eksploatację złoża z uwagi na niespełnianie warunku art. 23 ust 2 i art. 7.

Takie postanowienia praktycznie wykluczają uzyskanie koncesji, bo skargi przedsiębiorców na ww. postanowienia do II Instancji są najczęściej nieskuteczne z uwagi na błędną interpretację przepisów w kontekście nienaruszalności przeznaczenia lub wykorzystywania.

Najczęściej postanowienia burmistrzów oraz orzeczenia II Instancji są nieuzasadnione prawnie i merytorycznie, bo jest to w istocie kwestia negatywnej omnipotencji w interpretacji niejasnego (złego) prawa.

Ta sytuacja blokuje skutecznie rozwój górnictwa, a jednocześnie generuje bezrobocie i jest zagrożeniem bezpieczeństwa państwa, szczególnie w dziedzinie energetyki w kontekście wydobywania kopalin energetycznych!

Jest w istocie absurdalnym prawnie wymóg badania nienaruszalności działalnością w zakresie eksploatacji złoża węgla kamiennego w zakresie działalności (wyrobisk) głęboko pod ziemią z ustaleniami (przeznaczeniem) miejscowego planu lub nienaruszalności sposobu wykorzystywania nieruchomości określonego w studium.

Przecież koncesja na takie wydobywanie (podziemne) nie dotyczy lokalizacji obiektów zakładu górniczego, czyli zagospodarowania na powierzchni terenu.

Cytując art. 23 nie wiadomo o jakim nienaruszaniu przeznaczenia terenu lub jego wykorzystywania i jakiego terenu myślał ustawodawca w kontekście ustaleń planu lub studium. Czy terenu na obszarze całej koncesji, czy tylko w obszarze obiektów zakładu górniczego i czy również wraz z jego emisjami.

W projekcie zagospodarowania złoża wskazuje się przypuszczalną lokalizację obiektów zakładu górniczego, ale nie określa się jej w koncesji.

Koncesja bowiem określa przestrzeń złoża – przedmiot eksploatacji (art. 30 ust 1 pkt 1).

Prawdą jest, że eksploatacja złoża może oddziaływać na tereny i obiekty zlokalizowane na powierzchni gruntów.

Ale po pierwsze może oddziaływać, ale nie musi. Po drugie to oddziaływanie powinno być nieistotne w kontekście niepowodzenia zmiany funkcji

(przeznaczenia), czy sposobu użytkowania (wykorzystywania) terenu i obiektów określonych w planie/studium.

Oddziaływanie zależy od zakresu i sposobu eksploatacji złoża. Ten sposób winien być dostosowany do stanu zagospodarowania terenu (planu) poprzez projekt zagospodarowania złoża, który jest załączony do wniosku o koncesję i podlega ocenie przez organ koncesyjny np. Ministra, w tym w kontekście istniejącego i planowanego zagospodarowania terenu, szczególnie w oparciu o decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach przedsięwzięcia zwanego eksploatacją złoża.

Ponadto po uzyskaniu koncesji na wydobywanie inwestora czeka jeszcze procedura zatwierdzania planu ruchu zakładu górniczego przez OUG, który powinien dbać by plan ruchu w istotny sposób nie wpływał na obiekty budowlane i elementy środowiska i winien zapobiegać szkodom.

Po trzecie obiekty (istniejące, a szczególnie planowane) można zabezpieczać przed skutkami eksploatacji na koszt kopalni, co wynika z ustawy PGiG art. 18.

Powyższe kwestie winny być przedmiotem ustaleń zasad zagospodarowania w planie miejscowym uchwalonym po wydaniu koncesji.

Zwraca się też uwagę, że nie wiadomo do jakiej części studium odnosi się art. 7 ust 2 w kontekście nienaruszania wykorzystywania terenu określonego w studium. Czy dotyczy to części uwarunkowania, czyli diagnozy stanu istniejącego, czy dotyczy to części kierunki zagospodarowania, czyli stanu planowanego?

Burmistrzowie wydają negatywne uzgodnienia koncesji. Robią tak mimo iż mają jeszcze inne narzędzia ograniczania skutków eksploatacji kopaliny np. przez specjalny plan miejscowy dla terenu górniczego – objętego koncesją określający filary w złożu eliminujące lub ograniczające wydobywanie lub określające stosowne warunki zabezpieczenia budowli.

Wniosek:

- Aby zabezpieczyć interes publiczny (mieszkańców) gmina może, a nawet powinna po wydaniu koncesji zgodnie z art. 104 ust 2 PGiG sporządzić (zmienić) miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego dostosowując plan do koncesji

(projektu eksploatacji złoża). Kosztami sporządzania planu można obciążyć kopalnię. Taka możliwość wynika z art. 104 ust 6 PGiG

cyt. „Koszty sporządzenia projektu planu, o którym mowa w ust. 2, ponosi przedsiębiorca.”

O obciążeniu kosztami sporządzania planu przedsiębiorcy stanowi też art. 21 ust 2 pkt 4) ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Obecne przepisy regulują też kwestie skutków finansowych uchwalanych planów. W części skutki te ponosi kopalnia (dotyczy skutków bezpośrednich tj. kosztów zabezpieczenia budowli przed skutkami eksploatacji).

W części ponosi je gmina w związku z art. 36 i 37 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Myśląc o skutkach należy bowiem brać pod uwagę zmianę możliwości zagospodarowania w stosunku do dotychczasowych ustaleń planów, w tym zakaz zabudowy, jeśli założy się intensywną eksploatację np. na zawał. Plan zagospodarowania winien w intencji ustawodawcy być kompromisem między zamierzeniami kopalni (frontem i technologią wydobywania), a skutkami tego wydobywania i oczekiwaniami społecznymi w kontekście odszkodowań oraz możliwości finansowych gminy i ewentualnie możliwości przedsiębiorcy w zakresie płatności za te odszkodowania.

To jest problem, który trzeba rozwiązać.

Plan winien spowodować ograniczenie wydobywania pod określonymi terenami, jeśli koszty odszkodowań za ograniczenia w zagospodarowaniu lub koszty zabezpieczeniu budowli lub koszty za szkody górnicze byłyby zbyt wysokie. Ograniczenia zabudowy powodowałyby bowiem roszczenia do gminy przekraczające jej możliwości finansowe. Ograniczenia zabudowy nie musiałyby być jednak stałe, tylko określone czasowo (na czas eksploatacji złoża - oddziaływania). Pozwala na to ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym art. 15 ust 2 pkt 11. Terminy takie można ramowo określić w koncesji, a doprecyzować w planie ruchu eksploatacji złoża opiniowanego przez gminę.

Mimo iż możliwości, o których wyżej mowa występują, to gminy takich ustaleń w planach nie ustanawiają. Gminy tego nie czynią, bo musiałyby pokrywać odszkodowania z tytułu zakazu lub ograniczenia zabudowy (art. 36 uopizp), a ich na to nie stać.

Problem tkwi w zbyt małych dochodach gmin z eksploatacji złoża nie pokrywających kosztów odszkodowań z art. 36 i innych skutków eksploatacji.

Problem dla obywatela polega też na skomplikowanej (trudnej do realizacji) interpretacji konstrukcji prawnej tych odszkodowań.

Tą sytuację trzeba zmienić tj. znormalizować relacje obywatel – gmina - kopalnia, bo obecna sytuacja jest patowa i źle rokuje dla wszystkich na przyszłość.

Usunięcie ww. źródła konfliktu winno być równoległe z innymi zmianami legislacyjnymi, które wyeliminują blokady procesu inwestycyjnego, a w szczególności koncesyjnego i postępowań administracyjnych z nim związanych.

Kiedyś w prawie był wymóg obowiązkowego sporządzenia planu dla terenów górniczych obszarów oddziaływania eksploatacją złoża.

Obecnie z tego obowiązku zrezygnowano w ustawie.

Należy rozważyć powrót do poprzedniego systemu.

Wymóg obowiązkowego sporządzenia planu miejscowego zgodnie z art. 62 ust 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym powoduje wstrzymanie wydawania decyzji o warunkach zabudowy i celu publicznego na tych terenach (np. górniczych) do czasu sporządzenia planu.

Ta kwestia budziła polityczne namiętności w gminach i spowodowała masowe niestosowanie przez gminy obowiązku sporządzenia planów dla terenów górniczych.

Gminy ignorowały ten warunek i wydawały decyzje o warunkach zabudowy i zgody na budowę. Zadziwia brak reakcji organów państwa na ten proceder, w tym pasywność Okręgowych Urzędów Górniczych, mimo kontroli NiK piętnujących ten problem.

Wydaje się, że pierwotne ograniczenie było zbyt radykalne, bo w szczególności ograniczyło budowę infrastruktury społecznej (inwestycji celu publicznego) na obszarach, gdzie nie było planów, a była zabudowa, którą trzeba było obsłużyć. Natomiast kolejna zmiana przepisów eliminująca nakaz sporządzenia planów dla terenów górniczych też była zbyt radykalna, bo dała wolność planistyczną, która doprowadziła do zabudowy terenów górniczych, gdzie wydano koncesje, czym ograniczono możliwość wydobywania przez odmowy uzgodnienia planu ruchu kopalni z uwagi na kolizje z zabudową. Typowe polskie „wahadło”.

Obecnie na podstawie decyzji WZ (bez planu) zabudowuje się tereny, gdzie są strategiczne złoża kopalnych surowców energetycznych uniemożliwiających ich wydobycie lub to wydobycie ograniczając i podnosząc koszty tego wydobycia o ewentualne odszkodowania lub z uwagi na kosztowną technologię wydobycia by tych szkód nie było. Część złóż – bogactwa narodowego pozostanie zatem bez możliwości wydobycia z powodów technicznych i ekonomicznych.

Problem ma charakter ideologiczny tj. dotyczy kolizji celu publicznego – związanego z bezpieczeństwem energetycznym państwa, celami indywidualnymi i innymi celami publicznymi.

Problem wynika z warstwy prawno merytorycznej będącej wynikiem niezgodności i różnej interpretacji przez organy treści ustawy PGiG w kontekście wymogu badania przez burmistrza nienaruszania (poprzednio zgodności) działalności górniczej z planem miejscowym lub studium.

Problem w szczególności polega na tym, że art. 23 ust 2 w kontekście art. 7 PGiG dotyczy wszelkich kopalni – występujących na powierzchni i podziemnych (objętych własnością górniczą).

Problem konstrukcji prawnej całej ustawy polega na tym, że szereg przepisów w niej zawartych dotyczy równocześnie kopalni objętych własnością górniczą, o których mowa w art. 10 (głównie podziemnych), ale nie tylko (węgiel brunatny, gipsy, kamienie szlachetne) oraz kopalni „pospolitych” występujących na pow. gruntu (piaski, żwiry, kamieniołomy itp.).

Organy wydające decyzje środowiskowe, ale i koncesyjne błędnie (konserwatywnie) interpretują przepisy ustawy PGiG w zakresie art. 23 i 7 oraz ustawy o dostępie do informacji dot. art. 80 ust 3 (dotyczy niesprzeczności przedsięwzięcia z planem).

Jest oczywistym, że eksploatacja kopaliny „pospolitej” mająca charakter wyrobiska odkrywkowego (terenowego docelowo) winna być zgodna z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego. Ale ta zgodność winna nastąpić po wydaniu koncesji, a nie przed jej uzyskaniem. To znaczy, że po uzyskaniu koncesji

plan i studium winny być zmienione obowiązkowo. Być może należy też tak czynić przy pozostałych kopalinach (objętych własnością górnictwem), których eksploatacja może wpływać na warunki zagospodarowania nieruchomości.

Niesprzeczność koncesji na wydobycie kopaliny objętej własnością górnictwem z planem i studium w istocie może być stwierdzona nie przez burmistrza, a przez właściwy organ koncesyjny np. przez Ministra na podstawie wypisu i wyrysu z miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego i studium składanego przy wniosku o koncesję.

Po co więc czynić uzgodnienie z burmistrzem, skoro fakty mówią same za siebie?

Uzgodnienie z burmistrzem jest w istocie tylko zbędną interpretacją ustaleń planu przez organ zainteresowany obstrukcją wobec takiej działalności.

Moim zdaniem nie jest systemowo właściwym występowanie o interpretację planu do podmiotu, który go sporządzał, bo interpretacje takie są dalece subiektywne i mogą być obciążone aspektem politycznym.

- Jest w szczególności wątpliwym merytorycznie uzgadnianie przez Ministra z burmistrzem projektu koncesji na wydobycie kopaliny podziemnej w kontekście niesprzeczności z planem miejscowym i studium.

Koncesja taka w istocie dotyczy bowiem eksploatacji złoża podziemnego.

Koncesja przecież nie dotyczy lokalizacji obiektów zakładu górnictwem.

Zatem w istocie niewiadomo, co ma być przedmiotem badania niesprzeczności koncesji z planem i studium.

Kwestia nienaruszania również jest ocenna i zbliżona do pojęcia „zgodna”.

Będą to oceniać sądy, bo spór jest wpisany w niejasne prawo.

Wniosek:

Sprawę trzeba rozwiązać głębszą zmianą prawa. W szczególności należy zmienić wymóg uzgodnienia koncesji z burmistrzem na uzyskanie opinii.

Takie rozwiązanie zastosowano przy koncesji dot. wydobycia węgłowodorów.

Więc trzeba to rozwiązanie rozszerzyć na inne kopaliny, szczególnie podziemne (których eksploatacja nie stanowi wyrobiska odkrywkowego).

- Całkowicie nieuzasadnionym i niecelowym jest uzgadnianie przez organ koncesyjny np. Ministra z burmistrzem koncesji (na wydobywie) w kontekście badania czy „działalność objęta koncesją (na wydobywie) nie naruszy sposobu wykorzystywania nieruchomości ustalonego w studium”.

Po pierwsze studium nie jest prawem miejscowym.

Po drugie studium nie definiuje sposobu obecnego wykorzystania nieruchomości. Studium nie jest inwentaryzacją katastralną faktycznego zagospodarowania, tylko urbanistyczną analizą przestrzeni o małej skali szczegółowości (mapa 1:25000) tj. nie odnosi się do poszczególnych nieruchomości.

Ponadto ustalenia studium dotyczące stanu istniejącego zwane uwarunkowaniami często dalece różnią się od drugiej części studium zwanej kierunkami zagospodarowania przestrzennego, które wyznaczają nowe planowane funkcje i wskaźniki zagospodarowania i są wynikiem – emanacją strategii rozwoju gminy, która może się ziścić lub nie.

Czego zatem ma dotyczyć badanie zgodności (niesprzeczności ze studium) wszelkich koncesji na działalność wydobywczą nie wiadomo?.

- Dodatkowym argumentem wskazującym na niestosowność treści art. 23 w kontekście art. 7 jest sytuacja, gdy gmina nie ma planu i nie ma studium, bo zostały uchylone lub nie zostały sporządzone.

To jest możliwe, a nawet się zdarza. Jest bowiem wiele przypadków uchylenia planów i studium.

W takim przypadku powstaje pytanie, z czym byłaby uzgadniana koncesja? Czy brak planu i studium powoduje brak możliwości uzgodnienia koncesji? Czy brak konieczności uzgodnienia?

Przecież przy braku planu lub studium można twierdzić, że nie wiadomo czy jest jakaś niesprzeczność.

Wnioski

- Należy rozważyć gruntowne uporządkowanie systemu planowania i koncesyjnego.

- Należy stworzyć – przywrócić system, który by zabezpieczał rejony złóż kopalin przed blokadą ich wydobycia ustaleniami nowych planów zakładającą zabudowę terenu. W szczególności należy ograniczyć zabudowę na podstawie decyzji WZ, szczególnie na terenach definiowanych złóż, a szczególnie wydanych koncesji.

Taki system był, tylko został rozmontowany. Był obowiązek sporządzania planu dla terenów górniczych, który powodował blokadę wydawania decyzji WZ.

- Należy rozważyć zmianę systemu w ten sposób, że wydanie koncesji na wydobycie byłoby niezależne od ustaleń planu oraz studium i winno skutkować obowiązkową zmianą (lub uchwaleniem) planu miejscowego i studium przez gminę na podstawie projektu zagospodarowania złoża (załącznika do koncesji) lub zmiana ta winna być uchwalona zastępczo przez wojewodę przy „obstrukcji” gminy w tym zakresie.

- Koncesje na eksploatację kopalin, szczególnie podziemnych wydawać niezależnie od ustaleń planu (po to by plan zmienić lub stworzyć).

- Eksploatacja kopaliny dziś następuje po zatwierdzeniu planu ruchu z organem nadzoru górniczego. Mogło by to nastąpić dopiero po zmianie (uchwaleniu) planu zagospodarowania następującym po wydaniu koncesji.

Wyjątkiem winna być możliwość eksploatacji złóż kopalin węglowodorowych nawet bez zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obowiązującego na terenie koncesji na wydobycie z uwagi na brak jakichkolwiek skutków tej eksploatacji dla terenu planu (podobnie złóż wód mineralnych itp.).

Alternatywą jest by:

- Koncesje na eksploatację kopalin wydawać, tak jak decyzje na podstawie spec ustaw pod strategiczne inwestycje celu publicznego tj. niezależnie od ustaleń planu z możliwością rozpoczęcia eksploatacji po jej wydaniu i zatwierdzeniu planu ruchu i przy ograniczeniu lub zakazie zabudowy na tym terenie do czasu uchwalenia lub zmiany planu.

Wtedy gminy byłyby zmotywowane by stosowny plan uchwalić – dostosować do projektu zagospodarowania złoża.

- Koncesji, szczególnie na poszukiwania nie należy opiniować z burmistrzami, tylko występować do burmistrzów o informacje o terenie w szerokim aspekcie

problemów zagospodarowania terenu, a szczególnie w kontekście art. 29 PGiG, by organ koncesyjny np. Minister miał więcej informacji wydając koncesję.

- Należy stworzyć szybką obligatoryjną ścieżkę zmiany studium celem wpisania do studium terenów i obszarów górniczych (koncesji) oraz szybszą niż obecnie ścieżkę wpisania do studium złoża.

Można też zrezygnować z wymogu zmiany studium w powyższym zakresie, ale wtedy informacja o złożu, terenie i obszarze górniczym winna być każdorazowo elementem tzw. informacji o terenie wydawanej obywatelom na ich życzenie.

Obecnie jeśli złożo jest zdefiniowane to obywatele do czasu zmiany studium nie uzyskują tej informacji z sposób obligatoryjny, tylko fakultatywnie tj. jeśli specjalnie o nią wystąpią. To jest zła sytuacja, bo podważa zaufanie obywatela do państwa.

Zwraca się uwagę, że w systemie prawnym w Polsce są różnego rodzaju akty prawne mające charakter prawa lokalnego, które po ich ustanowieniu (uchwaleniu, zarządzeniu) wchodzi w życie natychmiast niezależnie od ustaleń planu lub wchodzi w życie w momencie wprowadzenia ich do planu.

Przykładem takich aktów prawnych jest ustalenie strefy ograniczonego użytkowania, ustalenie obszarów krajobrazu chronionego, ustalenie parku krajobrazowego lub kulturowego, Rezerwatu Parku Narodowego, użytku ekologicznego, Pomnika Przyrody, wpisanie do Rejestru Zabytków oraz ustalenie obszaru Natura 2000 i innych. Takimi „aktami prawnymi” są też decyzje administracyjne z kategorii spec ustaw, zgodnie z którymi można realizować określone inwestycje niezależnie od planów miejscowych i studium (wbrew tym planom).

Takimi aktami są w istocie decyzje dotyczące zdefiniowania złóż kopalin oraz ustalenia obszarów i terenów górniczych, a w szczególności tych o charakterze strategicznym dla państwa. Przecież są one ujęte w Koncepcji Zagospodarowania Kraju.

Należy w tym miejscu zadać pytanie czemu służy Koncepcja Zagospodarowania Kraju? Obecnie jest to fikcja i zbędna makulatura, w dodatku zawierająca fałszywe informacje np. w zakresie planu rozwoju sieci PSE!

Propozycje zmian w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w kontekście potrzeb realizacji zadań określonych w ustawie Prawo Geologiczne i Górnicze i innych ustawach

Zwraca się uwagę, że zgodnie z art. 4 ust 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym cyt.

„Art. 4. 1. Ustalenie przeznaczenia terenu, rozmieszczenie inwestycji celu publicznego oraz określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego.”

- Niestety to ustalenie ustawy nie jest konsekwentne, bo brak jest spójnego mechanizmu „wpisywania” inwestycji celu publicznego, nawet strategicznych do planów miejscowych, a przy okazji i do studium.

Dla przykładu wydobywanie kopalin Skarbu Państwa np. węgla jest celem publicznym w rozumieniu art. 6 ustawy o gospodarce nieruchomościami, lecz nie ma obligatoryjnej ścieżki wprowadzania tej działalności do planu, choć niewątpliwie jest to cel publiczny o charakterze ponad lokalnym, wręcz strategiczny dla rozwoju kraju i jego bezpieczeństwa. Kiedyś był taki obowiązek, ale nie był wykonywany.

Obecnie w art. 10 ust 3 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym jest regulacja, która stanowi cyt. *„obowiązek przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w przypadku, o którym mowa w ust. 2 pkt 8, powstaje po upływie 3 miesięcy od dnia ustanowienia tego obowiązku.”*

Rzecz w tym, że brak przepisów dotyczących wymogu wykonania tego obowiązku w zakresie celów publicznych, szczególnie kopalin albo przepisy te (wymóg) dotyczą jedynie programów (zadań) rządowych (art. 48 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym), a wydobywanie kopalin nie jest objęte takim programem, choć mogłoby być. Nie ma regulacji, która by kwalifikowała wydobywanie kopalin za cel krajowy lub wojewódzki.

Żeby przedsięwzięcie celu publicznego mogło podlegać obowiązkowi wprowadzenia do planu musi stać się celem publicznym o znaczeniu krajowym (rządowe) lub wojewódzkim (marszałka). To oznacza, że musi być zadaniem tych organów, czyli wpisanym w ich budżet, co jest nierealne, bo ani państwo, ani marszałek nie powinni zajmować się wydobywaniem w sposób bezpośredni. Przy okazji

informuję, że w istocie nie ma prawie w ogóle programów krajowych i wojewódzkich z obowiązkiem wpisania ich w plany, zatem zapis ustawy jest martwy, a brak potrzeby jego stosowania spowodował, że nikt nie zauważył jego absurdalności, o czym dalej.

- Ponadto przepisy o wprowadzaniu zadań publicznych wojewódzkich i krajowych i zadań rządowych do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego gminy są źle – nieskutecznie sformułowane w ustawie.

Po pierwsze nie ma w ustawie terminów sporządzenia takich planów oraz konsekwencji braku ich sporządzenia. Ewentualna konsekwencja obstrukcji gminy w postaci zarządu komisarycznego z uwagi na niewykonanie zadania jest politycznie fikcyjna i prawnie wątpliwa.

Po drugie, żeby móc wymagać sporządzenia miejscowego planu od gminy, najpierw zgodnie z art. 12 ust 3 uopizp takie zadanie rządowe lub celu publicznego o znaczeniu krajowym lub wojewódzkim winno być ujęte w planie zagospodarowania województwa, a to trwa kilka lat.

Po trzecie przepis art. 12 ust 3 uopizp jest fatalnie skonstruowany (poprzednia ustawa regulowała kwestię właściwie).

Cyt. art. 12 ust 3.

„3. Jeżeli rada gminy nie uchwaliła studium, nie przystąpiła do jego zmiany albo, uchwalając studium, nie określiła w nim obszarów rozmieszczenia inwestycji celu publicznego o znaczeniu krajowym i wojewódzkim, ujętych w planie zagospodarowania przestrzennego województwa lub w programach, o których mowa w art. 48 ust. 1, wojewoda, po podjęciu czynności zmierzających do uzgodnienia terminu realizacji tych inwestycji i warunków wprowadzenia tych inwestycji do studium, wzywa radę gminy do uchwalenia studium lub jego zmiany w wyznaczonym terminie. Po bezskutecznym upływie tego terminu wojewoda sporządza miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego albo jego zmianę dla obszaru, którego dotyczy zaniechanie gminy, w zakresie koniecznym dla możliwości realizacji inwestycji celu publicznego oraz wydaje w tej sprawie zarządzenie zastępcze. Przyjęty w tym trybie plan wywołuje skutki prawne takie jak miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego.”

Jest błędem w ustawie, że wojewoda wzywa gminę jedynie do zmiany studium, a nie wzywa gminy do uchwalenia (zmiany) planu.

Z przepisu wynika, że jak gmina zmieni studium na wezwanie wojewody, to planu zmieniać nie musi. Powstał więc absurd.

Z przepisu wynika też, że jak gmina nie zmieni studium, a wojewoda uchwali plan w zastępstwie gminy, to gmina może plan zaskarżyć i uchylić go w sądzie, bo plan nie będzie zgodny ze studium, co jest wymogiem ustawy.

Zapomniano bowiem w ustawie upoważnić wojewodę do zmiany (uchwalenia) studium w trybie zarządzenia zastępczego w omawianych okolicznościach.

Jest też absurdem, że wojewoda zmienia plan w zastępstwie gminy, nie wzywając jej uprzednio do sporządzenia planu

- System wprowadzania ww. zadań do planów miejscowych nie funkcjonuje również dlatego, że nie wypracowano praktycznie systemu uzgadniania skutków wprowadzania tych zmian, a szczególnie kosztów skutków tych zmian i źródeł ich pokrycia.

Zgodnie z art. 21 uopizp koszty sporządzania planu ponosi wnioskodawca. Może być nim Skarb Państwa, województwo samorządowe, powiat, a nawet inwestor realizujący inwestycję celu publicznego. Według art. 21 ponoszą oni koszty w zakresie udziałów w kosztach sporządzania planu będących skutkiem inwestycji, która wymaga zmiany planu. Zgodnie z art. 44 ust 1 uopizp koszty te negocjuje z gminą Marszałek Województwa.

Ponadto zgodnie z art. 44 ust 2 uopizp oprócz ww. kosztów i warunków sporządzania planu w tym terminów realizacji inwestycji Marszałek negocjuje z gminą zwrot wydatków na odszkodowania, o których mowa w art. 36 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym dla właścicieli gruntów.

Kto ma ponieść te wydatki nie jest w ustawie jednoznacznie określone. Może inwestor, może Skarb Państwa, może marszałek, a może gmina. Tylko dlatego ona, skoro nie ona jest inicjatorem zmiany planu.

Zwraca się uwagę, że art. 44 ust 2 został skrojony w swej literalnej treści w odniesieniu do zadań rządowych i zadań województwa.

Zabrakło wyobraźni by włączyć w ten przepis inne zadania publiczne realizowane przez podmioty prywatne (komercyjne).

Należy zwrócić uwagę, że wydobycie kopalin, a w szczególności tych będących własnością Skarbu Państwa jest rodzajem partnerstwa publiczno prywatnego o charakterze koncesji na roboty budowlane i usługi. W istocie bowiem przedsiębiorca wykorzystuje – eksploatuje złożę (majątek) będący własnością Skarbu Państwa i

uiszcza z tego tytułu opłaty Skarbowi Państwa i gminie. Zatem podmioty te winny solidarnie z inwestorem ponosić koszty skutków tej działalności.

Podmioty te winny też współdziałać w realizacji zadań publicznych realizowanych przez podmioty prywatne.

Wnioski:

W szczególności trzeba wyjść z założenia, że poszukiwanie, rozpoznawanie i wydobywanie kopalin energetycznych zgodnie z art. 6 ustawy o gospodarce nieruchomościami to ważny cel publiczny służący bezpieczeństwu energetycznemu państwa, co nie oznacza pomijania indywidualnego interesu obywatela i gminy, tylko winno skutkować stosowną rekompensatą za wszelkie ograniczenia w dysponowaniu własnością, w tym przestrzenią publiczną i mieniem gminnym.

Ponadto należy zapewnić właściwą gospodarkę kopaliniami, tak by szanować to dobro narodowe. Winien temu służyć system prawa.

System winien być sprawny, uzasadniony i czytelny oraz prowadzący do kompromisu między zainteresowanymi stronami.

Uwaga dotyczy też innych kopalin.

1) W ustawie prawo geologiczne i górnicze w art. 104 ust 5 i ewentualnie 6 należy wprowadzić jednoznaczny zapis, że kopalnia nie tylko ponosi koszty sporządzania planu, ale również w części skutki jego sporządzania poniesione przez gminę, szczególnie w kontekście art. 36 i 37 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Obecny zapis art. 104 ust 5 pkt 2 PGiG jest interpretowany, że kopalnia ponosi jedynie koszty dostosowania konstrukcji budynków do ewentualnych oddziaływań wynikających z eksploatacji złoża.

cyt. „5. Plan, o którym mowa w ust. 2, może w szczególności określić:

- 2) obszary wyłączone z zabudowy bądź takie, w granicach których zabudowa jest dozwolona tylko po spełnieniu odpowiednich wymagań; koszt spełnienia tych wymagań ponosi przedsiębiorca.”

Mimo, że można ten przepis interpretować rozszerzająco, to tak się nie czyni.

Nie zauważa się bowiem, że są też inne przepisy, które interpretując rozszerzają - co określają koszty do poniesienia przez kopalnie w kontekście art. 36.

Taki system w istocie wypływa z ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym zawarty w art. 4 ust 1, 10 ust 3, 12 ust 3, 21, 44 ust 1, 2, 3. Ale system ten nie jest stosowany z uwagi na jego niedostatki prawne (jest niejednoznaczny).

Propozycją jest by część kosztów dotyczących skutków planistycznych pokrywała gmina i Skarb Państwa z dochodów z opłat eksploatacyjnych.

Generalnie organami do rozstrzygnięcia w sporze o odszkodowania z art. 36 winien być starosta jako podmiot niezależny, a kopalnia i gmina oraz skarb państwa winny pokrywać wypłaty z tego tytułu w ustalonych częściach (model do uzgodnienia np. zależnie od podziału opłat eksploatacyjnych).

Należy rozważyć model ponoszenia kosztów czasowego ograniczenia zabudowy (na czas „przejścia” eksploatacji złoża). Nie ma powodu by zobowiązywać do wykupu gruntów z czasowym zakazem lub ograniczeniem zabudowy będącym wynikiem eksploatacji złoża, chyba że ten zakaz jest bezwzględny, a nie czasowy.

Koszty te winny być ponoszone w ratach np. rocznych zależnie od czasu ograniczenia możliwości zagospodarowania.

Kopalnia, gmina i SP winny być jedynie przypozwani do procesu o odszkodowanie, jako strony zainteresowane, tak w postępowaniu cywilnym, jak i administracyjnym.

Koszt czasowego zakazu zabudowy należy ocenić na max 1% wartości gruntu rocznie zależnie od sposobu zagospodarowania.

2) Stosowne zmiany winny też się pojawić w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Pierwsza winna dotyczyć art. 13 ust 2, który dotyczy kosztów sporządzenia (zmiany) studium wynikających z umieszczenia w studium informacji o granicach zdefiniowanego złoża oraz o granicach obszaru i terenu górniczego.

Obecne przepisy art. 13 ust 2 są niejednoznaczne, bo dotyczą kosztów zmian z tytułu rozmieszczenia inwestycji celu publicznego o znaczeniu ponadlokalnym, co może nie dotyczyć kwestii definiowania złoża i terenów górniczych cyt.

„Art. 13. 1. Koszty sporządzenia studium obciążają budżet gminy.

2. Koszty sporządzenia lub zmiany studium wynikające z rozmieszczenia inwestycji celu publicznego o znaczeniu ponadlokalnym obciążają odpowiednio budżet państwa, budżet województwa albo budżet powiatu.”

Koszty wpisywania złoża winien pokryć Skarb Państwa (lub przedsiębiorca), a terenu górniczego przedsiębiorca.

3) Druga zmiana winna dotyczyć uporządkowania art. 12 ust 3 oraz art. 21 dotyczących trybu i zasad wprowadzania zadań publicznych do miejscowych planów, bo obecny system jest nieskuteczny (kwestia została opisana uprzednio).

4) Należy zmienić art. 95 ustawy PGiG wpisując:

- krótszy termin na wprowadzenie informacji o złożu do studium z 2 lat na 1 rok;
- obowiązek pokrycia kosztów tej procedury przez Skarb Państwa lub przedsiębiorcę.

Obecne rozwiązanie zawarte w ustawie po nowelizacji ustawy PGiG w tym zakresie jest niewłaściwe. Po pierwsze ustala ona nierealny termin 6 miesięcy dla złóż węglowodorów, co jest proceduralnie terminem nie do zrealizowania w kontekście ustawowego harmonogramu sporządzenia (zmiany) studium określonego w art. 11 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Natomiast ustalony termin 2 lata dla pozostałych złóż jest zbyt długi.

5) Zmiana art. 95 ustawy PGiG winna też dotyczyć rozszerzenia jego treści o wymóg udokumentowania w studium obszarów, gdzie można pod ziemią bezzbiornikowo składować CCS i wydobyte surowce energetyczne (ropę, gaz) tj. gdzie zdefiniowano takie możliwości w trybie ustawy PGiG, o czym całkowicie w ustawie zapomniano.

Zatem stworzono system z „dziurą” blokującą całe zadanie publiczne dot. CCS, co powoduje, że system jest fikcją.

Przypomnieć należy też, że składowania kopalin nie uznano za cel publiczny, co dopełnia absurdu, mimo iż jest to ważny element bezpieczeństwa energetycznego i naszych zobowiązań w stosunku do Unii Europejskiej.

6) Alternatywnie należy rozważyć czy jest potrzeba obligatoryjnego wprowadzenia do studium informacji o granicach zlokalizowanego złoża.

Przecież taka zmiana nie jest zmianą, która automatycznie wpływa na inne ustalenia studium, a jednocześnie jest zmianą długotrwałą i kosztowną. To jest rodzaj nakładki informacyjnej. Ją można wprowadzić przy najbliższej okazji zmiany studium. Tą ważną dla obywateli i inwestorów informację publiczną można przekazywać przecież w inny sposób. Nic nie stoi na przeszkodzie by wprowadzać ją też do każdego sporządzanego planu bez uprzedniej zmiany studium.

Obecnie można twierdzić, że plan z ustaleniem dotyczących istnienia złoża jest niezgodny ze studium, jeśli w studium nie wprowadzono informacji o złożu.

7) Należy zmienić (doprecyzować) też treść art. 21 pkt 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Obecna treść brzmi:

„2. Koszty sporządzenia planu miejscowego obciążają:

4) inwestora realizującego inwestycję celu publicznego - w części, w jakiej jest on bezpośrednią konsekwencją zamiaru realizacji tej inwestycji.”

Obecna treść nie odnosi się wprost do kosztów skutków uchwalenia planu w kontekście art. 36 uopizp, tylko do ponoszenia przez kopalnię kosztów sporządzenia planu w związku z wydaną koncesją na eksploatację złoża.

Trzeba stworzyć system uzgadniania tych kosztów bezpośrednio między gminą i przedsiębiorcą bez obligatoryjnego pośrednictwa wojewody i bez uprzedniego wprowadzania tego typu zadań publicznych do planu zagospodarowania województwa, bo to zbędnie przedłuża procedury.

8) Przy okazji (poprawiania) dostosowania ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym do działalności górniczej należałoby rozważyć unormowanie kwestii uzgadniania (opiniowania) projektów studium i planów ze stosownymi organami administracji górniczej (geologicznej).

Mimo ustaleń art. 95 i 104 ustawy PGiG, że informacje odpowiednio o złożach i terenach górniczych winno się uwzględniać w studium, to ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie wymaga opiniowania lokalizacji zdefiniowanego złoża w studium z organami administracji geologicznej (górniczej), a w kwestii terenu górniczego ustawa jedynie wymaga opiniowania studium w tym zakresie, z tym że opinia nie jest wiążąca.

- Wydaje się, że informację (decyzję) o zdefiniowaniu złoża oraz koncesji na wydobywanie (wyznaczeniu terenu i obszaru górniczego) winien otrzymywać wojewoda, bo bez posiadania tych informacji nie jest w stanie skontrolować jako organ nadzoru spełniania przez gminę przepisów ustawy Prawo Geologiczne i Górnicze przy sporządzaniu miejscowego planu lub studium (kontroli tego procesu).

- W procesie sporządzania planu lub studium nie wymaga się nawet opinii organów nadzoru górniczego o uwzględnieniu w nich obszaru górniczego mimo wymogu uwzględniania go w studium lub planie art. 104 ustawy PGiG.

- Zadziwia też brak konieczności uzgadniania w studium z organami administracji geologicznej i organami nadzoru górniczego obiektów lub obszarów, dla których wyznaczono w złożu kopaliny filar ochronny, mimo wymogu uwzględniania tych elementów w studium.

- Obecnie zgodnie z art. 17 pkt 6 lit b) ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym burmistrz uzgadnia plan z właściwym organem nadzoru górniczego w zakresie zagospodarowania terenów górniczych oraz zgodnie z art. 17 pkt 6 lit a) tylko opiniuje plan w zakresie definiowania w planach złóż kopalin z administracją geologiczną. O uzgodnienia studium w powyższym zakresie nie ma słowa.

Zapis art. 104 z ustawy Prawo Geologiczne i Górnicze, że informacje o złożu winno się uwzględnić w planach miejscowych też może być przez gminy pomijany z powodu braku możliwości bardziej zdecydowanej kontroli stosownych organów.

- Luka ustawowa w kontekście braku kontroli dotyczy też procedury sporządzania studium w kontekście wymogu uwzględniania w nim granic lokalizacji złóż i terenów oraz obszarów górniczych, jak również filarów ochronnych, bo wojewoda nie ma tych informacji więc nie może porównać kwestii, które winien kontrolować.

Harmonogram procedur planistycznych i koncesyjnych

Należy zwrócić uwagę na jeszcze jeden problem systemowy, głównie czasowy pamiętając, że czas to pieniądz.

Koncesję na poszukiwanie i rozpoznawanie dotychczas wydawano na min lat 3 do 5. Obecna nowelizacja ustawy ustala wydanie koncesji na okres min lat 2.

To mało czasu by pozyskać prawo do terenu, decyzji środowiskowej i uzgodnienia planu ruchu itp.

Efektem tej koncesji ma być przecież zdefiniowanie złoża co jest ważne dla Państwa, ale poganianie terminami skutku nie da. W tym celu trzeba zmienić system prawny, a potem wymagać.

- Prawem koncesjonariusza, który zdefiniował złoża było pierwszeństwo w uzyskaniu koncesji na wydobycie w okresie 5 lat. Nowelizacja ustawy skróciła ten termin do lat 2 (dotyczy złóż zdefiniowanych po nowelizacji ustawy). Te ustalenia są fikcją, jeśli koncesje na poszukiwanie i rozpoznawanie, wydobycie i decyzje środowiskowe niezbędne do tych koncesji mają nie naruszać studium i planu miejscowego. Na zgranie tych aktów prawnych trzeba 2-3 lat przy woli współpracy gmina – przedsiębiorca. Przy braku woli w istocie brak takich możliwości. Przedsiębiorcom pozostaje więc uchylanie planów i studium, ale tylko jeśli są niezgodne z prawem by usunąć problem niesprzeczności.

1) Pozyskiwanie koncesji na poszukiwanie i rozpoznawanie to min 4-5 miesięcy, a realnie 8-12 miesięcy, a jeśli wymogiem jest pozyskanie decyzji środowiskowej dodatkowo 1-2 lata, o postępowaniach odwoławczych nie wspominając. Czasem jej pozyskanie jest niemożliwe z uwagi na rzekome naruszanie działalnością objętą koncesją planu miejscowego lub studium, co omówiono.

2) Pozyskanie terenu pod wiercenia w trybie administracyjnym to 0,5-1 rok.

3) Pozyskanie decyzji o zatwierdzeniu planu ruchu zakładu górniczego trwa min 2-4 miesiące, a przy postępowaniach odwoławczych dodatkowo kilka miesięcy więcej.

4) Wykonanie wierceń zależnie od głębokości i rodzaju od 1 do 12 miesięcy (dla węgla kamiennego 2-3).

5) Opracowanie dokumentacji geologicznej złoża – od pół do 1 roku.

6) Zatwierdzenie ww. dokumentacji – kilka miesięcy.

Wniosek – realna możliwość wykonania koncesji na poszukiwanie i rozpoznawanie jest znacznie dłuższa niż proponowany termin ważności koncesji.

7) Wpisanie złoża do studium trwa 1-3 lata (ustawowo 2 lata + 1 rok postępowanie zastępcze wojewody).

8) Zmiana studium w kontekście wyznaczenia terenów z dopuszczeniem eksploatacji złoża by eksploatacja nie naruszała ustaleń studium to 1-2 lata przy woli gminy dla tej zmiany. Zmiana odbywać się ma obecnie przed wydaniem decyzji o koncesji.

9) Zmiana lub uchwalenie planu w kontekście wpisania możliwości (dopuszczenia) eksploatacji złoża w kontekście nienaruszania ustaleń planu 1-2 lata przy woli gminy dla tej zmiany. Zmiana jest niezbędna by burmistrz mógł wydać postanowienie o nienaruszaniu koncesją planu/studium.

10) Opracowanie projektu zagospodarowania złoża 3-4 miesiące.

11) Przygotowanie wniosku o decyzję środowiskową 3-4 miesiące.

12) Pozyskanie decyzji środowiskowej w sprawie koncesji na wydobywie 6-8 miesięcy + postępowania odwoławcze 1-3 lata.

13) Pozyskanie koncesji na wydobywie ok. 6 miesięcy.

14) Postępowanie odwoławcze.

Łączny proces, którego skutkiem jest pozyskanie koncesji na wydobywie to min 8-11 lat lub wieczność.

Ponadto przed przedsiębiorcom jest jeszcze proces pozyskiwania decyzji środowiskowych, lokalizacyjnych, wodno prawnych i innych związanych z budową kopalni i planem ruchu zakładu górniczego. Należy je ocenić na kolejnych kilka lat.

Wnioski

- Nikt poważny poszukiwać i rozpoznawać kopalni nie będzie nie mając zapewnienia możliwości uzyskania koncesji na wydobywie, a to obecnie jest niemożliwe, szczególnie w okresie pierwszeństwa ustawowego, które od 1.01.2015 r. wynosi to 5 lat od zdefiniowania złoża, a obecnie wynosić 2 lata (po nowelizacji ustawy).



Obecnie zajmują się tym szaleńcy i hobbyści badający w istocie system prawny RP, a w istocie tropiący jego niesprawność.

Podsumowanie

Zgodnie z zasadami fizyki każda akcja rodzi reakcję. A inaczej rzecz ujmując, brak określonych uregulowań systemowych dotyczących pozyskiwania koncesji w kontekście konfliktu interesów z gminami spowoduje rozwiązania zastępcze. Będzie nim powszechne skarżenie przez przedsiębiorców i uchylanie przez sądy miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego i studium by znieść podstawową przeszkodę w uzyskiwaniu decyzji środowiskowych i koncesji oraz innych decyzji związanych z eksploatacją kopalin z uwagi na ustawy wymóg nienaruszania tą działalnością ww. aktów prawnych.

Z doświadczenia wiem, że nie ma takiego planu lub studium, którego nie dałoby się uchylić w całości lub w części z uwagi na powszechnie występujące niechlujstwo prawne przy ich sporządzaniu, a w szczególności, że zapisy w planach zakazujące wydobywania w sposób pośredni lub bezpośredni są niezgodne z prawem.

Zniknie też tym sposobem problem opiniowania i uzgadniania koncesji, bo jak nie będzie planu, to nie będzie przedmiotu konfliktu zgodności studium i planu z koncesją. Problemem jest jednak posiadanie interesu prawnego do uchylenia planu/ studium przez inwestora. W ten proces winni się włączyć wojewodowie i prokuratorzy, skoro planu/ studium są bezprawne.

Należy się też spodziewać wniosków o zarządy komisaryczne w gminach za niewykonywanie przez gminy zadań ustawowych np. dot. wprowadzania złożeń do planu i studium.

Zakończenie

Powyższą analizę należy traktować, jako wstęp do dyskusji.

Analizę należy rozwinąć o studium przypadku dla poszczególnych kopalni.

PS. Gdyby w Polsce były dobre procedury prawne (ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz Prawo Geologiczne i Górnicze itd.), to nie trzeba by było sprowadzać drogiego żwiru i tłucznia ze Szwecji pod autostrady, bo naszego zabrakło, choć pokładów żwiru jest mnóstwo, ale koncesji na ich eksploatację nie udało się uruchomić, bo brak planu, bo protesty, bo środowisko itp. itd.

Zachodzi też pytanie, dlaczego kopalnia wnosząc o przedłużenie terminu obowiązywania koncesji musi pokonać cały tor przeszkód, skoro teren i obszar górniczy jest zdefiniowany już np. od 20 lat z górą, a eksploatacja jest prowadzona.

Ponadto na terenie koncesji często są uchwalone plany zagospodarowania przestrzennego gminy uchwalone po wydaniu koncesji. Żaden z tych planów nie zawiera treści, że dopuszcza się eksploatację złoża kopaliny podziemnej, ale bywa że jest np. zakaz przedsięwzięć mogących oddziaływać na środowisko. Zatem przed upływem terminu koncesji wydobywanie jest zgodne z planem, a po upływie terminu koncesji już nie, bo wydobywanie węgla należy do przedsięwzięć mogących oddziaływać na środowisko.

Ponadto gminy wpisując do planu i studium takie zapisy jak zakaz wszelkich odkształceń terenu lub zakaz zmiany poziomu wód gruntowych co obecnie praktycznie eliminuje możliwość wydania koncesji i decyzji środowiskowej, mimo iż te zapisy są niezgodne z prawem, ale wojewodowie często nie uchylają tych zapisów, mimo iż jest to ich obowiązek jako organów nadzoru.

prof. Krzysztof Żmijewski

mgr inż. Bogdan Żmijewski (Lewant Sp. z o.o.)