



Zbigniew KASZTELEWICZ*, Miranda PTAK**, Mateusz SIKORA***

Zadanie rządowe jako instrument formalno-prawny w procedurze uzyskiwania koncesji na wydobywanie węgla brunatnego

Streszczenie: Uzyskanie koncesji na wydobywanie węgla brunatnego, jak pokazuje praktyka, jest bardzo trudne. Bez uruchomienia instrumentu formalno-prawnego, jakim jest zadanie rządowe, możliwość przeprowadzenia procedury uzyskania koncesji z wynikiem pozytywnym, bliska jest zeru. Dzieje się tak, pomimo, że wydobywanie kopalin stanowiących własność górnictw zgodnie z ustawą z dnia 21 sierpnia 1990 r. o gospodarce nieruchomościami stanowi cel publiczny. Uruchomienie nowego kompleksu wydobywczo-energetycznego w obecnych uwarunkowaniach formalno-prawnych, przy negatywnym stanowisku samorządu terytorialnego na poziomie gminy, wymaga zdecydowanego wsparcia od strony rządowej w postaci przyjęcia do realizacji zadania rządowego wpisanego do koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju.

Słowa kluczowe: koncesja na wydobywanie, górnictwo węgla brunatnego, zadanie rządowe, koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju

Government task as a formal-legal instrument in the procedure of granting of an extraction license for lignite mining

Abstract: As practice shows, obtaining a license for lignite extraction is a very difficult task. Without the launch of a formal-legal instrument such as a government task, the possibilities of conducting procedures for getting extraction license with a positive result are close to zero. This is despite the fact that according to the Real Estate Management Act of August 21, 1990 which specifies that the extraction of minerals owned by the State Treasury represents a public purpose. Opening new mining-energetic complexes in the current formal-legal conditions, with the negative position of local the community is not possible without the strong support of the national government in the form of the acceptance government task entered into Poland's Spatial Development Concept.

Keywords: license for extraction, lignite mining industry, government task, Poland's Spatial Development Concept

* Prof. dr hab. inż., *** Mgr inż., AGH Akademia Górniczo-Hutnicza, Kraków;
e-mail: kasztel@agh.edu.pl; sikoram@agh.edu.pl

** Dr, Okręgowy Urząd Górniczy, Wrocław; e-mail: miranda9@op.pl

1. Regulacje prawne

Procedura postępowania dotycząca uzyskania koncesji na wydobywanie złóż węgla brunatnego eksploatowanych metodą odkrywkową zdeterminowana jest następującymi ustawowymi przepisami prawa:

- ustawą z dnia 9 czerwca 2011 r. Prawo geologiczne i górnicze (tekst jedn. z 2016 r. Dz.U. poz. 1131 z późn. zm.) – pgig,
- ustawą z dnia 21 sierpnia 1990 r. o gospodarce nieruchomościami (tekst jedn. z 2015 r. Dz.U. poz. 1774 z późn. zm.) – uogn,
- ustawą z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (tekst jedn. z 2016 r., Dz.U. poz. 672 z późn. zm.) – poś,
- ustawą z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (tekst jedn. z 2016 r. Dz.U. poz. 778 z późn. zm.) – uopizp,
- ustawą z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (tekst jedn. z 2015 r. Dz.U. poz. 584, z późn. zm.) – uosdg,
- ustawą z dnia 3 października 2008 r. o udostępnieniu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz ocenach oddziaływania na środowisko (tekst jedn. z 2016 r. poz. 353 z późn. zm.) – ooś.

W szczególności istotne znaczenie dla procedury postępowania mają następujące ustalenia i uwarunkowania, jakie wynikają z cytowanych przepisów prawa, co dla analizy zagadnienia ma decydujące znaczenie:

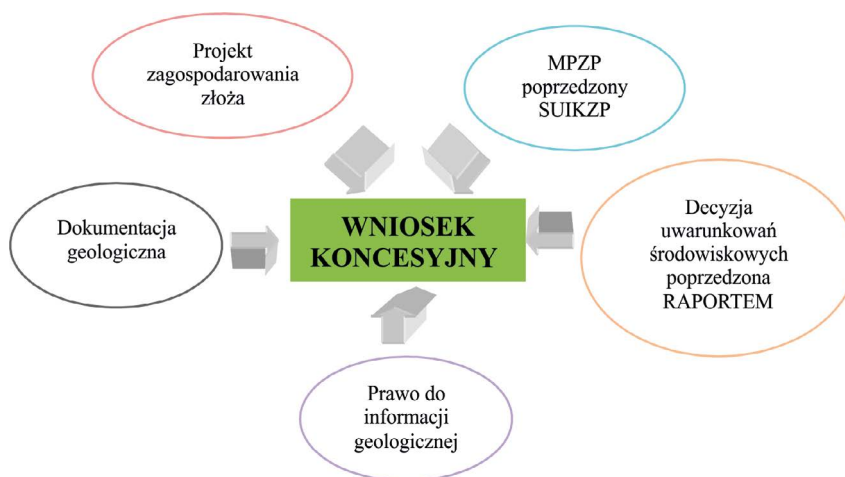
- węgiel brunatny jest kopaliną stanowiącą własność górniczą, czyli należącą do Skarbu Państwa (art. 10 ust.1 pgig)¹,
- węgiel brunatny jako kopalina stanowiąca własność górniczą należącą do Skarbu Państwa musi mieć ustanowione użytkowanie górnicze (art. 12 pgig),
- poszukiwanie, rozpoznawanie, wydobywanie i składowanie kopalin stanowiących własność Skarbu Państwa oraz węgla brunatnego wydobywanego metodą odkrywkową zalicza się do celów publicznych (art. 6, pkt. 8 uogn),
- ubiegający się o koncesję na wydobywanie węgla brunatnego musi dysponować prawem do informacji geologicznej (art. 26, ust. 2 pkt 1 pgig),
- ubiegający się o koncesję na wydobywanie węgla brunatnego przedsiębiorca jest zwolniony z obowiązku dołączenia dowodu istnienia prawa przysługującego wnioskodawcy do nieruchomości gruntowej, w granicach której ma być wykonywana zamierzona działalność w zakresie wydobycia kopaliny metodą odkrywkową, lub dowodu przyrzeczenia jego ustanowienia (art. 26, ust.2, pkt 2 pgig),
- konieczne jest ustalenie przez ubiegającego się o koncesję na wydobywanie węgla brunatnego stopnia pokrycia terenu wskazanego dla inwestycji miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego gminy (mpzp) oraz studium uwarunkowań i zagospodarowania przestrzennego (suikzp),
- wydobywanie złóż metodą odkrywkową na powierzchni obszaru górniczego nie mniejszej niż 25 ha stanowi przedsięwzięcie zawsze znacząco oddziałujące na śro-

¹ Ustawa z dnia 4 lutego 1994 r. – Prawo geologiczne i górnicze (tj. z 2005 r. Dz.U. nr 228, poz. 1947 z późn. zm.) węgiel brunatny zaliczała na podstawie art. 5, ust. 2, pkt 1 do kopalin podstawowych

dowisko, dla których konieczna jest decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach (art. 71 ooś i dalej § 2, pkt 27, lit a rooś²).

2. Udokumentowanie złoża

Złóża węgla brunatnego w Polsce są udokumentowane w różnych kategoriach rozpoznania, jak ma to miejsce np. dla złóż w kompleksie złóż legnickich (od kategorii B do kategorii C₂ i złoża prognostyczne D₁, D₂). Dokumentacje geologiczne powstawały na przestrzeni wielu lat i wykonywane były przez różne podmioty, z przewagą podmiotów państwowych. W przypadku złóż węgla brunatnego istotnym jest również fakt, że zasoby węgla zalegają na obszarze kilku gmin i powiatów. Sytuacja taka zmusza do określenia, czy dla konkretnego złoża inwestor dysponuje takim udokumentowaniem zasobów, które umożliwi opracowanie projektu zagospodarowania złoża i czy złoża te zostały ujawnione w dokumentach planistycznych. W przypadku dokumentacji złóż węgla brunatnego właścicielem i dysponentem dokumentacji geologicznej jest Skarb Państwa, gdyż jak wspomniano dokumentacje geologiczne złóż niezagospodarowanych wykonano przed wieloma laty w ramach zadań firm państwowych. Dla tej części udokumentowanego złoża inwestor musi uzyskać za wynagrodzeniem prawo do informacji geologicznej (art. 26, ust. 2, pkt 1 pgig). Jednocześnie należy pamiętać, że do wniosku o uzyskanie koncesji wydobywczej należy załączyć również kopię decyzji zatwierdzającej dokumentację geologiczną, której nie było pod rządami „starego pgig”. W zależności od czasu, w jakim dokumentacja geologiczna powstała, inwestor może mieć taką decyzję lub nie. Ustawodawca przewidział taką sytuację i na podstawie przepisu



Rys. 1. Wymagane dokumenty i opracowania do wniosku koncesyjnego
Źródło: opracowanie własne

Fig. 1. Required documents and studies for the license application form (own studies)

² rooś – rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2010 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko (tj. Dz.U. z 2016 r., poz. 71)

przejściowego art. 211 pgiig uznał, że pozostają w mocy decyzje o zatwierdzeniu dokumentacji geologicznych oraz zawiadomienia o przyjęciu dokumentacji geologicznej. To ważne z punktu widzenia procedury koncesyjnej. Dokumentacja geologiczna, która pozwala wykonać projekt zagospodarowania złoża, jest właśnie zamknięciem pierwszego kroku. Opierając się na konkretnym przykładzie dla złóż kompleksu legnickiego dotychczasowe rozpoznanie i udokumentowanie w kategorii B + C₁ + C₂ pozwala na sporządzenie projektu zagospodarowania złoża. Dlatego inwestor nie musi na tym etapie uzyskiwania koncesji wydobywczej prowadzić dalszych prac dokumentacyjnych złoża.

Inwestor mając udokumentowane złoża kopaliny oraz posiadając prawo do informacji geologicznej, może rozpoczynać procedurę ubiegania się o koncesję na wydobywanie węgla brunatnego metodą odkrywkową. Na każdym etapie wymagane są inne dokumenty i opracowania, których wykonanie i przyjęcie odbywa się na podstawie określonych procedur. Rysunek 1 przedstawia dokumenty i opracowania potrzebne do wniosku o koncesję na wydobywanie węgla brunatnego.

3. Procedura uzyskania koncesji na wydobywanie węgla brunatnego metodą odkrywkową przez Koncepcję Przestrzennego Zagospodarowania Kraju i zadanie rządowe

W całej procedurze uzyskania koncesji na wydobywanie węgla brunatnego, można wyodrębnić trzy główne nurty: planistyczny, środowiskowy oraz etap właściwy koncesyjny. Pierwszy etap dotyczy wprowadzenia zmian do miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (mpzp). Procedura ta regulowana jest w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (uopizp) i jest kluczowa. Wynika to po pierwsze z konfliktowości lokalizacji takiego przedsięwzięcia oraz jednoznacznego niedopuszczenia w normach prawnych takiej inwestycji bez dokonania stosownych wpisów w dokumenty planistyczne w zakresie przeznaczenia terenu na cele górnicze. Zgodnie z art. 7, ust. 1 pgiig – podejmowanie i wykonywanie działalności określonej ustawą jest dozwolone tylko wówczas, jeżeli nie narusza ona przeznaczenia nieruchomości określonego w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego oraz w odrębnych przepisach. Jeżeli nie ma dla gminy opracowanego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, to zgodnie z art. 7, ust. 2 podejmowanie i wykonywanie działalności określonej ustawą jest dopuszczalne tylko wówczas, jeśli nie naruszy ona sposobu wykorzystywania nieruchomości ustalonego w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy (suikzp) oraz odrębnych przepisów.

Jednocześnie na podstawie art. 29, ust. 1 pgiig nie jest możliwym udzielenie koncesji (organ koncesyjny odmawia udzielenia koncesji) jeżeli zamierzona działalność (...) uniemożliwiłaby wykorzystanie nieruchomości zgodnie z ich przeznaczeniem określonym odpowiednio przez mpzp lub przepisy odrębne, a w przypadku braku tego planu – uniemożliwiłaby wykorzystanie nieruchomości w sposób określony w suikzp gminy.

Należy również zaznaczyć, że wyłączenie gruntów z dotychczasowego użytkowania może nastąpić wyłącznie na podstawie ustaleń mpzp gminy.

3.1. Etap planistyczny

Zgodnie z ustawą o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym na etapie ubiegania się o koncesję inwestor będzie podejmował działania zmierzające do zmiany przeznaczenia funkcji terenu, na którym planuje inwestycję. Działania te mogą przebiegać w trojaki sposób w zależności od występujących okoliczności, poprzez:

1. Procedurę wprowadzenia do mpzp inwestycji celu publicznego, polegającej na wydobywaniu złóż kopalin objętych własnością górnictw, czyli eksploatacji węgla brunatnego na podstawie koncepcji zagospodarowania przestrzennego kraju i zadania rządowego.
2. Procedurę wprowadzenia do mpzp inwestycji celu publicznego, polegającej na eksploatacji węgla brunatnego (przy czym konieczna jest akceptacja i zgoda samorządu gminnego).
3. Decyzję ustalającą lokalizację inwestycji celu publicznego w przypadku braku mpzp gminy.

Optymalną ścieżką dojścia do uzyskania koncesji na wydobywanie węgla brunatnego metodą odkrywkową, zdaniem autorów jest – procedura wprowadzenia do mpzp gminy inwestycji celu publicznego, polegającej na eksploatacji węgla brunatnego na podstawie koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju i zadania rządowego. Drugi i trzeci sposób wprowadzenia do mpzp przedsięwzięcia jest obciążony zbyt dużym ryzykiem inwestycyjnym polegającym na niepewności i nieprzewidywalności podejmowanych uchwał przez samorząd terytorialny (drugi i trzeci sposób należy wykorzystywać jeżeli jest akceptacja samorządu na realizację planowanej inwestycji). Dla długoterminowej i kosztownej inwestycji nie są to więc warunki właściwe.

Założenia konieczne dla tego etapu to:

1. Miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego dla wszystkich gmin.
2. Brak jest zapisów w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego gminy, dotyczących działalności górnictw, jak również przeznaczenia terenów występowania udokumentowanego złoża pod odkrywkową działalność górnictw.
3. Zagospodarowanie złoża węgla brunatnego jest inwestycją celu publicznego o znaczeniu krajowym.
4. Dokumentacja geologiczna złoża jest wykonana, a INWESTOR legitymuje się prawem do informacji geologicznej i dysponuje dokumentacją geologiczną.
5. Rozpatrywane przedsięwzięcie dotyczy inwestycji polegającej na uruchomieniu kopalni, wydobywającej węgiel brunatny metodą odkrywkową, na powierzchni ponad 25 ha oraz w miejscach występowania obszarów Natura 2000.

Wszystkie te założenia występują jednocześnie.

Z powyższej charakterystyki inwestycji dla ustalenia wymagań zawartych w normach prawa materialnego wynikają trzy bardzo istotne wnioski:

- planowanie wydobywania węgla brunatnego metodą odkrywkową powoduje, że przedsięwzięcie inwestycyjne z mocy samego prawa (*ex lege*) ma „status” inwestycji celu publicznego (art. 6 ustawy z dnia 21 sierpnia 1990 r. o gospodarce nieruchomościami (uogn)). Wiąże się to z daleko idącymi konsekwencjami w zakresie planowania przestrzennego, ochrony środowiska i prawa budowlanego. Inwestycja

o takim statusie jest specjalnie traktowana, z racji swojej wagi, jaką niesie dla ogółu społeczeństwa,

- przedsięwzięcie inwestycyjne obejmować będzie powierzchnię ponad 25 ha, co stawia je w grupie przedsięwzięć mogących zawsze znacząco oddziaływać na środowisko, a przez to powoduje z mocy samego prawa obowiązek sporządzenia raportu o oddziaływaniu na środowisko i uzyskania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach (art. 71, ust. 2 pkt 1 oraz art. 72, ust. 1, pkt 4 ustawy o oś, w powiązaniu z § 2, ust. 1, pkt 27 lit. a) (na podst. rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2010 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko t.j. Dz.U. z 2016 r. poz. 71 – rooś),
- inwestycja zlokalizowana jest na terenie, gdzie wyznaczone są bądź przewiduje się ustanowienie obszarów Natura 2000, co z kolei w zależności od ich charakteru powoduje przeprowadzenie działań kompensacyjnych, obowiązek informowania o działaniach kompensacyjnych Komisji Europejskiej oraz w przypadku gatunków priorytetowych rodzi obowiązek uzyskania opinii od Komisji Europejskiej.

Koncepcja przestrzennego zagospodarowania kraju (KPZK), zadanie rządowe i wprowadzenie zmian do miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla inwestycji celu publicznego polegającej na eksploatacji węgla brunatnego

Przedmiotowa inwestycja jest inwestycją celu publicznego, gdyż w myśl uopizp, celem publicznym są inwestycje wymienione w art. 6 ustawy o gospodarce nieruchomościami i dotyczą działań o znaczeniu ponadlokalnym (powiatowym, wojewódzkim i krajowym) oraz stanowią realizację celów wymienionych w art. 6 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Analizując dalej, jeżeli mamy inwestycję o takich cechach i przyjmując wcześniej przyjęte założenia, INWESTOR musi podjąć działania zmierzające do uruchomienia procedury „wprowadzenia” tej inwestycji do zapisów mpzp gmin, gdyż taka inwestycja musi być uwzględniona w mpzp. Zgodnie bowiem z zapisami art. 4, ust. 1 uopizp ustalenie:

- przeznaczenia terenu,
- rozmieszczenia inwestycji celu publicznego,
- określenia sposobu zagospodarowania i warunków zabudowy terenu

następuje, co do zasady w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego.

Jest to podstawowy tryb, poprzedzony wykonaniem studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, który ustawodawca przewidział dla wszystkich inwestycji. Natomiast fakt, że jest to inwestycja celu publicznego o znaczeniu ponadlokalnym, powoduje konieczność jej uwzględniania w poszczególnych aktach planistycznych:

- w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy (art. 10, ust. 2, pkt 7 uopizp),
- w planach zagospodarowania przestrzennego województwa (art. 39, ust. 3, pkt 3 uopizp), ale tylko te inwestycje, które zostały ustalone w dokumentach przyjętych przez Sejm Rzeczypospolitej Polskiej, Radę Ministrów, właściwego ministra lub sejmik województwa, zgodnie z właściwością rzeczową tych organów (art. 39, ust. 5 uopizp),
- w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego dla gminy w związku ze zgodnością planu z ustaleniami studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowa-

nia przestrzennego gminy (art. 20, ust.1 uopizp) oraz w związku z ustaleniami planu zagospodarowania przestrzennego województwa, po uprzednim uzgodnieniu terminu realizacji inwestycji celu publicznego o znaczeniu ponadlokalnym i warunków wprowadzenia ich do planu miejscowego (art. 44, ust. 1 uopizp).

Z uwagi na tak szczególną inwestycję, jaką jest budowa odkrywkowej kopalni węgla brunatnego, spełniającej cechy inwestycji celu publicznego o znaczeniu ponadlokalnym (gdyż interes publiczny będzie interesem ogółu społeczeństwa wychodzącego poza granice jednej gminy) procedura będzie mieć przebieg jak to przedstawiono poniżej.

A. Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju

Inwestor lub inicjatywa kręgów rządowych (klubów parlamentarnych) definiują działania zmierzające do wpisania przedmiotowej inwestycji do Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju (KPZK)³. Uzasadnieniem dla zakwalifikowania planowanej inwestycji i zagospodarowania złoża węgla brunatnego może być np. dokument rządowy (resortowy) dotyczący polityki energetycznej kraju, przewidujący w perspektywie do 2030 r. zagospodarowanie nowych złóż węgla brunatnego jako cel strategiczny polityki energetycznej państwa. Wskazane jest dołączenie do wniosku stanowiska resortu (Ministerstwa Energii) odpowiedzialnego za politykę energetyczną kraju i rozwój gospodarczy, że planowana inwestycja realizować będzie cel strategiczny jakim jest bezpieczeństwo energetyczne kraju. Koncepcję przestrzennego zagospodarowania kraju sporządza właściwy minister do spraw rozwoju regionalnego zgodnie z art. 47, ust. 1 uopizp. Sporządzenie KPZK jest poprzedzone szeroką współpracą z właściwymi ministrami i organami centralnymi i z uwagi na swój charakter wymaga przeprowadzenia strategicznej oceny oddziaływania na środowisko. W tym celu Minister ds. Rozwoju Regionalnego do projektu KPZK sporządza równoległe prognozę oddziaływania na środowisko na potrzeby przeprowadzenia postępowania w sprawie strategicznej oceny oddziaływania na środowisko, w szczególności skutków realizacji koncepcji (art. 46, 47 i 48 ooś). Prognoza jest specjalistycznym opracowaniem, którego zakres dokładnie precyzuje art. 51, ust. 2 ooś. W ramach tego postępowania Minister ds. Rozwoju Regionalnego zobowiązany jest do współdziałania z innymi organami. Dokonuje opinowania projektu prognozy oddziaływania na środowisko z Generalnym Dyrektorem Ochrony Środowiska i Głównym Inspektorem Sanitarnym. Minister ds. Rozwoju Regionalnego zapewnia możliwość udziału społeczeństwa w sprawie strategicznej oceny oddziaływania na środowisko skutków realizacji koncepcji. W tym zakresie minister podaje do publicznej wiadomości informację, gdzie społeczeństwo może się zapoznać z koncepcją i wnieść do projektu tej koncepcji uwagi i wnioski w terminie co najmniej 21 dni od jej udostępnienia w publicznie dostępnym wykazie danych. Zgłoszone wnioski i opinie nie wiążą Ministra ds. Rozwoju Regionalnego w przedmiocie sporządzania projektu koncepcji. Postępowanie z udziałem społeczeństwa na tym etapie ma charakter informacyjny w stosunku do obywateli oraz charakter diagnostyczno-prognozowy dla właściwego ministra do spraw rozwoju regionalnego. Zgodnie z procedurą administracyjną wniesione uwagi i wnioski minister ma obowiązek rozpatrzyć i merytorycznie odnieść się do ich treści. Minister ds. Rozwoju Regionalnego po zamknięciu postępowania w sprawie strategicznej oceny oddziaływania, gotowy kompletny projekt KPZK przedkłada Radzie Ministrów. Przyjęcie KPZK przez

³ KPZK – w dalszej części opracowania skrót oznaczający koncepcję przestrzennego zagospodarowania kraju.

Radę Ministrów następuje w drodze uchwały, w której ustala się zakres, w jakim koncepcja będzie stanowić podstawę sporządzania programów zawierających zadania rządowe służące realizacji inwestycji celu publicznego o znaczeniu krajowym. Po przyjęciu KPZK uchwałą Rady Ministrów, Prezes Rady Ministrów przedstawia ją Sejmowi. Generalnie Sejm w zakresie KPZK winien opierać się na działaniach Rady Ministrów, która odpowiada za politykę przestrzenną państwa, jednakże regulamin sejmowy przewiduje w drodze rezolucji wezwanie Rady Ministrów do dokonania zmian w przedstawionym dokumencie. Jeżeli nie zachodzą takie okoliczności, Sejm przyjmuje KPZK, który zostaje opublikowany.

Należy wyjaśnić poza treścią przedmiotowego artykułu czy obecne zapisy przyjęte Uchwałą Nr 239 Rady Ministrów z dnia 13 grudnia 2011 r. w sprawie przyjęcia Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030 umożliwiają procedowanie i sporządzenie zadania rządowego (dla gubińskich i legnickich złóż węgla brunatnego) bez powyższych kroków milowych.

B. Program rządowy

Po wprowadzeniu inwestycji do KPZK, każdy minister i organ administracji rządowej w granicach posiadanych przez siebie właściwości rzeczowej (Minister Energii dla sektora energetycznego, Minister Rozwoju – dla rozwoju gospodarczego kraju) na podstawie uaktualnionej KPZK, tworzy program rządowy zawierający zadania rządowe służące realizacji inwestycji celu publicznego o znaczeniu krajowym. Organem właściwym dla sporządzania programów rządowych⁴ jest minister lub centralny organ administracji rządowej (art. 48, ust. 1 ustawy opizp). Wspomniane organa nie mają dowolności w przedmiocie sporządzania programów rządowych. Programy muszą być sporządzane wyłącznie w zakresie właściwości rzeczowych ministrów i centralnych organów administracji. Dla analizowanej inwestycji, podstawowe znaczenie będzie miał program rządowy Ministra Energii, gdyż sektor energetyki jest w jego właściwości rzeczowej. Minister Energii powinien sporządzić projekt programu rządowego poprzedzony pracami studialnymi, który realizuje obowiązkowo założenia określone w KPZK. W dalszej kolejności projekt programu jest opiniowany przez sejmiki województw, na których obszarze program będzie realizowany (art. 48, ust. 1 uopizp). Dla tego programu przeprowadzane jest zgodnie z art. 40, ust. 2, pkt 2 postępowanie w sprawie oceny oddziaływania na środowisko skutków realizacji programu. Analogicznie jak przy KPZK wraz z projektem programu rządowego Minister Energii (z uwagi na sektor energetyki) sporządza prognozę oddziaływania na środowisko skutków realizacji programu. Te same organa, jak Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska i Główny Inspektor Sanitarny, początkowo określają zakres szczegółowej informacji wymaganej w prognozie oddziaływania na środowisko, a następnie opiniują projekt programu. Podobnie jak w KPZK Minister Energii musi zapewnić udział społeczeństwa w procedurze opracowywania programu rządowego. Zgodnie z art. 48, ust. 2 uopizp program rządowy podlega zaopiniowaniu przez wszystkie sejmiki wojewódzkie, na których obszarze ma być realizowana inwestycja. Jest to wymóg obowiązkowy, taka opinia musi zostać wydana w trakcie procedury. Program rządowy zgodnie z art. 48 ust 3 uopizp przyjmuje w drodze rozporządzenia Rada Ministrów. Zatwierdzone przez Radę Ministrów programy rządowe, zawierające zadania

⁴ Programy rządowe – w dalszej części opracowania zawsze będą oznaczały programy rządowe służące realizacji inwestycji celu publicznego o znaczeniu krajowym.

rządowe służące realizacji ponadlokalnych celów publicznych o znaczeniu krajowym, są przekazywane organom rządowym w celu ich dalszego procedowania i realizowania. Następuje to w trybie implementowania do aktów planistycznych niższego szczebla ustaleń zawartych w programach rządowych. Reasumując, programy rządowe są opracowaniami planistycznymi o charakterze wiążącym dla organów sporządzających akty planowania na szczeblu wojewódzkim (art. 39, ust. 4 uopizp) i gminnym.

C. Plan zagospodarowania przestrzennego województwa

Kolejnym krokiem jest wprowadzenie na podstawie KPZK oraz programu rządowego zapisów do planu zagospodarowania przestrzennego województwa na wniosek ministra (Ministra Energii) występującego z programem w ramach zadania rządowego lub centralnych organów.

D. Zmiana studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy

Po wprowadzeniu zmian zapisów w planie zagospodarowania przestrzennego województwa i opierając się na pełnej procedurze planistycznej, należy wykonać zmianę studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, wprowadzając ustalenia planu zagospodarowania przestrzennego województwa.

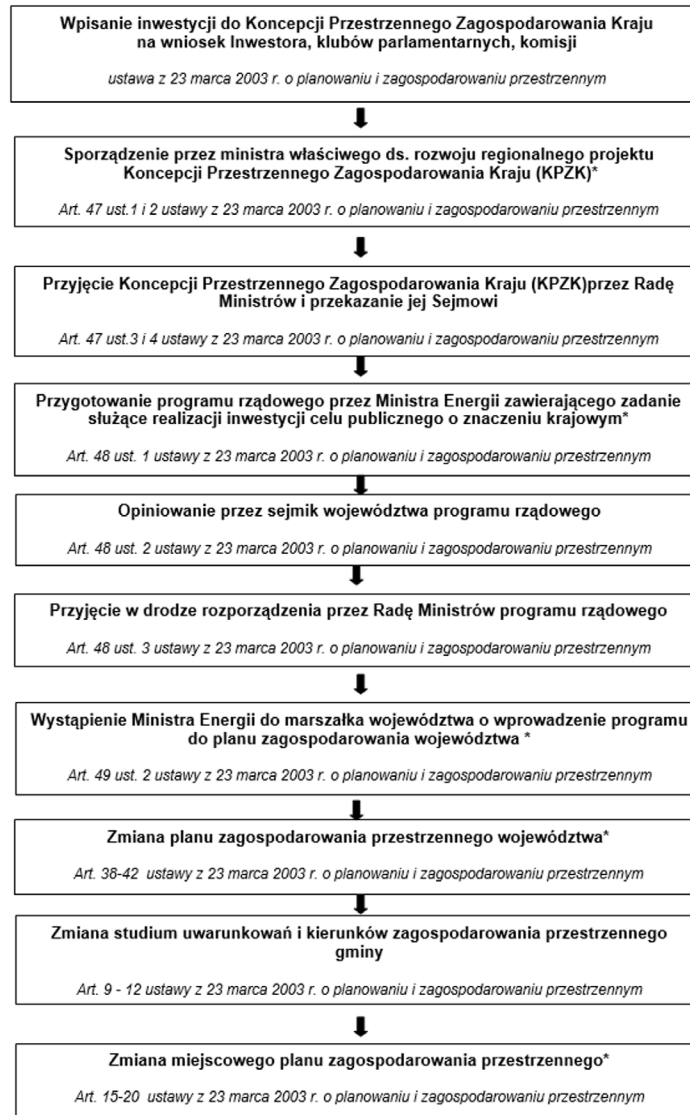
E. Zmiana miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego

Po uchwaleniu zmian w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, rada gminy podejmuje uchwałę o zmianie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy, z uwzględnieniem wcześniej wymienionych aktów kształtujących ład przestrzenny. Następuje to po uprzednim uzgodnieniu terminu realizacji tej inwestycji pomiędzy marszałkiem województwa a wójtem, burmistrzem lub prezydentem miasta. W sytuacji nie wywiązania się z tego obowiązku, wojewoda wzywa radę gminy do wprowadzenia inwestycji celu publicznego do mpzp, a po bezskutecznym wezwaniu sam sporządza mpzp albo jego zmianę w zakresie koniecznym dla możliwości realizacji inwestycji celu publicznego. Wprowadzony w ten sposób zapis do mpzp gminy, otwiera możliwość Inwestorowi ubiegania się o koncesję na wydobywanie węgla brunatnego metodą odkrywkową, a teren złoża zabezpiecza przed innym użytkowaniem.

Procedurę wprowadzenia zmian do miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego opartych na koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju (KPZK) i zadanie rządowe przedstawia schemat (rys. 2).

3.2. Etap środowiskowy

W całej procedurze ubiegania się o koncesję na wydobywanie węgla brunatnego poprzez KPZK i zadanie rządowe jest kilka etapów, które określić można mianem etapu środowiskowego. Są to postępowania w sprawie strategicznej oceny dla planów, strategii, koncepcji czy programów oraz oceny oddziaływania na środowisko dla planowanej inwestycji. Każda z tych procedur odbywa się na podstawie ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnieniu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska

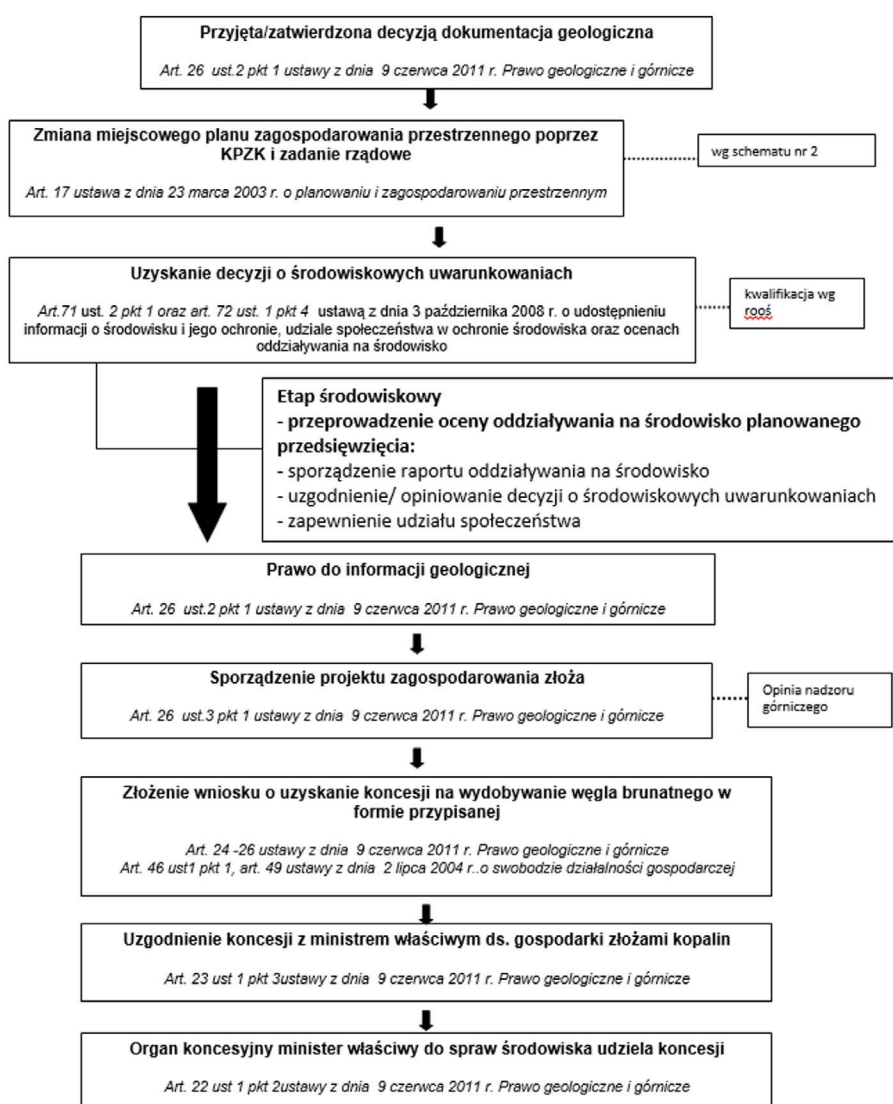


* Postępowania w sprawie strategicznej oceny oddziaływania na środowisko skutków realizacji koncepcji/ programów/planów wraz z prognozą oddziaływania na KPZK, program rządowy, MPZP; wraz z udziałem społeczeństwa i procesem opiniowania przez Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska, Głównego Inspektora Sanitarnego; konieczne opracowania ekofizjograficzne przy suikzp i mpzp

Rys. 2. Procedura wprowadzenia do MPZP inwestycji celu publicznego o znaczeniu krajowym polegającej na eksploatacji węgla brunatnego poprzez KPZK i zadanie rządowe
Źródło: opracowanie własne

Fig. 2. Input procedure for community spatial plans of public purpose investment of domestic importance related to lignite extraction by Poland's Spatial Development Concept and government task

oraz ocenach oddziaływania na środowisko (tekst jedn. z 2016 r. poz. 353 z póź. zm.) – ooś. Każdy z etapów środowiskowych wymaga opracowania specjalistycznego dokumentu i tak odpowiednio dla oceny strategicznej jest to prognoza oddziaływania na środowisko, a dla oceny oddziaływania na środowisko jest to raport. Organ prowadzący postępowanie ma obowiązek każdorazowo zapewnić możliwość udziału społeczeństwa oraz przeprowadzić uzgadnianie i opiniowanie z organami współdziałającymi. Schematy (rys. 1, rys. 3) przedstawiają miejsce postępowań środowiskowych w całej procedurze ubiegania się o koncesję.



Rys. 3. Procedura postępowania dla uzyskania koncesji na wydobywanie węgla brunatnego
Źródło: opracowanie własne

Fig. 3. The procedure of obtaining of mining license for lignite extraction (own study)

3.3. Etap właściwego wniosku koncesyjnego

Ostatnim etapem ubiegania się o udzielenie koncesji jest złożenie wniosku koncesyjnego w treści przypisanej przepisami prawa art. 24–26 p.g.ig. Kompletny wniosek, który jednocześnie spełnia wymagania wynikające z zakresu ochrony środowiska (decyzja środowiskowa) i ustaw regulujących działalność gospodarczą, jest przez organ koncesyjny rozpoznawany. Minister właściwy do spraw środowiska udzieli koncesji na wydobywanie kopalin, o których mowa w art. 10, ust. 1, ze złóż (art. 22, ust. 1, pkt 2), jeżeli zamierzona działalność:

- nie sprzeciwia się interesom publicznym, w szczególności związanym z bezpieczeństwem państwa lub ochroną środowiska, w tym racjonalną gospodarką złożami kopaliny,
- nie uniemożliwiłaby wykorzystania nieruchomości zgodnie z jej przeznaczeniem określonym odpowiednio przez miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego lub przepisy odrębne, a w przypadku braku mpzp w sposób określony w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania gminy.

Wnioski

Procedura uzyskania koncesji na wydobywanie węgla brunatnego metodą odkrywkową przez Koncepcję Przestrzennego Zagospodarowania Kraju i zadanie rządowe z uwagi na bardzo duży i skomplikowany zakres zagadnień oraz potrzebę koordynacji opracowań i konsultacji społecznych wymaga:

1. Powołania inwestora, który będzie reprezentował i prowadził wszelkie działania przed organami administracji, tak na szczeblu krajowym, jak wojewódzkim, powiatowym oraz gminnym.
2. Powołania przez inwestora stałego zespołu do reprezentowania i prowadzenia wszelkich spraw przed powyższymi organami.
3. Zweryfikowania zapisów w obecnej koncepcji zagospodarowania przestrzennego kraju KPZK (przyjętej Uchwałą Nr 239 Rady Ministrów z dnia 13 grudnia 2011 r.), dotyczących wykorzystania węgla brunatnego. W przypadku braku zapisów, które mogą stanowić delegację dla właściwego ministra do podjęcia zadania rządowego, Inwestor powinien podjąć działania zmierzające do wprowadzenia konkretnych zapisów poprzez wprowadzenie „założeń” perspektywicznego wydobycia węgla brunatnego w Polsce dla umieszczenia powyższego zakresu w koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju (KPZK).
4. Zlecenia przez Inwestora opracowania optymalnej koncepcji zagospodarowania złóż węgla brunatnego wraz z koncepcją budowy kopalni i elektrowni opalanej węglem brunatnym. Opracowania będą podstawą dla Ministra Energii dla opracowania zadania rządowego, tj. „Programu wykorzystania złóż węgla brunatnego dla zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego kraju”. Powyższa koncepcja będzie też punktem wyjścia do umieszczania inwestycji, będącej zadaniem rządowym, a przede wszystkim inwestycją celu publicznego, w planach przestrzennych województwa i gminy.

5. Opracowania wstępnego założenia dla Ministra Energii dla zadania rządowego; na przykład „Program wykorzystania legnickich złóż węgla brunatnego dla zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego kraju”.
6. Opracowania projektu zagospodarowania złoża oraz sporządzenia raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko dla uzyskania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach.

Artykuł przedstawia węzłowe punkty dla „mapy drogowej” pozyskania koncesji na wydobywanie węgla brunatnego w Polsce w przypadku braku akceptacji samorządu lokalnego na taką inwestycję. Jak wskazano w treści, konieczne jest stworzenie programu rządowego jako narzędzia dla inwestycji górniczych tej skali. Procedura z wykorzystaniem Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju i zadania rządowego obejmuje wszystkie szczeble planowania przestrzennego, poczynając od poziomu kraju, dalej poprzez plan wojewódzki aż do planu gminnego. Wszystkie strony tego długiego procesu, tak strona rządowa, jak i samorządowa oraz inwestor winny poczynić starania celem uproszczenia procedury zmierzającej do uzyskania koncesji. W tym zakresie pożądane byłyby zmiany obowiązującego prawodawstwa, które umożliwiłyby przyspieszenie procesów związanych z realizacją takich inwestycji jak budowa odkrywkowych kopalń węgla brunatnego. Sprawdzone przykłady takich rozwiązań są spec ustawy np. dla projektów związanych z budową autostrad, dzięki którym możliwe jest prowadzenie tych inwestycji, gdzie w wielu przypadkach ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie stosuje się.

Literatura

- Kasztelewicz, Z. i Ptak, M. 2009. Procedury przedkoncesyjne dla wieloprzestrzennej odkrywkowej kopalni węgla brunatnego w świetle uwarunkowań polskich – część I. *Miesięcznik WUG. Bezpieczeństwo pracy i ochrony środowiska w górnictwie* nr 9, s. 15–20.
- Kasztelewicz, Z. i Ptak, M. 2010. Procedury przedkoncesyjne dla wieloprzestrzennej odkrywkowej kopalni węgla brunatnego w świetle uwarunkowań polskich – część II. Scenariusz podstawowy – od koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju do zmiany planu zagospodarowania przestrzennego województwa. *Miesięcznik WUG. Bezpieczeństwo pracy i ochrony środowiska w górnictwie* nr 1, s. 8–13.
- Kasztelewicz, Z. i Ptak, M. 2012. Procedury koncesyjne w świetle nowego prawa geologicznego. *Górnictwo i geologia XVII*. Wrocław: Oficyna Wydawnicza Politechniki Wrocławskiej. *Prace Naukowe Instytutu Górnictwa Politechniki Wrocławskiej*, s. 131–141.

