

OPINIA PRAWNA

dotycząca wybranych przepisów projektu ustawy Prawo geologiczne i górnicze,
sporządzona dnia 11 października 2009 r.
przez radcę prawnego Magdalenę Bar i doktora nauk prawnych Marcina Stoczkiewicza
na zlecenie Greenpeace Polska.

Spis treści:

- I. Cel i zakres opinii
- II. Przepisy dotyczące udziału stron i organizacji społecznych w postępowaniach z zakresu Prawa geologicznego i górniczego
- III. Przepisy dotyczące uprawnień gmin do decydowania o kierunkach zagospodarowania przestrzennego w postępowaniach z zakresu Prawa geologicznego i górniczego.

I. Cel i zakres opinii

1. Niniejsza opinia ma na celu ocenę wybranych - wskazanych przez Greenpeace przepisów projektowanej ustawy Prawo geologiczne i górnicze (druk sejmowy 1696), z dnia 16 grudnia 2008 r., a także poprawek do projektu zgłaszanych przez posłów w toku prac parlamentarnych.

2. Ocena proponowanych przepisów dokonana została pod kątem zgodności proponowanych rozwiązań ze wspólnotowym prawem ochrony środowiska, a także poszanowania przez nie samodzielności jednostek samorządu terytorialnego.

II. Przepisy dotyczące udziału stron i organizacji społecznych w postępowaniach z zakresu Prawa geologicznego i górniczego

1. W projekcie ustawy zawartym w druku sejmowym nr 1696 proponuje się następujące brzmienie art. 33: *„Jeżeli koncesja jest poprzedzona decyzją o środowiskowych uwarunkowaniach podjętą w postępowaniu toczącym się z udziałem społeczeństwa, w postępowaniu koncesyjnym nie stosuje się przepisów o udziale organizacji społecznych”*.

2. Tak sformułowany przepis oznacza, że w odniesieniu przedsięwzięć podlegających koncesjonowaniu wg projektowanej ustawy, wymienionych jednocześnie w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2004 r. w sprawie określenia rodzajów przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko oraz szczegółowych uwarunkowań związanych z kwalifikowaniem przedsięwzięcia do sporządzenia raportu o oddziaływaniu na środowisko [1] (wszystkie wymienione w tym rozporządzeniu przedsięwzięcia wymagają bowiem decyzji środowiskowej) nie będą miały zastosowania przepisy art. 31 Kpa, który pozwala wszystkim organizacjom społecznym (w tym ekologicznym) na wstępowanie do postępowania na prawach strony, jeśli jest to uzasadnione celami statutowymi organizacji

i jeśli przemawia za tym interes społeczny (organ prowadzący postępowanie ma przy tym prawo decydowania czy zasadne jest dopuszczenie organizacji do postępowania).

3. Tym bardziej nie mają więc zastosowania dalej idące przepisy artykułu 44 ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (dalej: ustawa OOS) pozwalające organizacjom ekologicznym na wstępowanie do postępowania na prawach strony (już bez pozostawiania organowi zakresu uznania co do zasadności uczestnictwa organizacji w postępowaniu). Artykuł 44 ustawy OOS ma bowiem zastosowanie tylko do postępowań, w trakcie których prowadzona jest procedura udziałem społeczeństwa przewidziana w ustawie OOS, a żaden przepis nie przewiduje takiej procedury przy wydawaniu koncesji na podstawie prawa geologicznego i górniczego (art. 44 ustawy OOS nie miałby więc zastosowania do postępowań koncesyjnych także i wówczas, gdyby proponowany w druku sejmowym 1696 art. 33 został usunięty).

4. Tymczasem, zgodnie z prezentowaną przez Komisję Europejską interpretacją dyrektywy 85/337 [3], możliwość udziału w postępowaniu oraz możliwość odwołania się od decyzji przez członków „zainteresowanej społeczności”, a więc przez strony postępowania (o których niżej), a także przez zrównane z nimi organizacje ekologiczne musi być zapewniona na wszystkich etapach zezwalania na realizację przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko (czyli w systemie prawa polskiego: na etapie decyzji środowiskowej i na etapie decyzji ostatecznie zezwalającej na realizację przedsięwzięcia, w tym wypadku koncesji).

5. Artykuł 10a dyrektywy 85/337 nakazuje bowiem, aby państwa członkowskie zapewniły, że w członkowie zainteresowanej społeczności mający wystarczający interes w sprawie (a więc - wg prawa polskiego: strony postępowania rozumiane zgodnie z art. 28 Kpa) mieli dostęp do procedury odwoławczej, podczas której będą mogli kwestionować prawidłowość decyzji zezwalających na realizację przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko.

6. Zgodnie z art. 2 ust. 2 dyrektywy 85/337, za członków zainteresowanej społeczności należy uważać nie tylko strony postępowania, ale także organizacje ekologiczne.

7. W prawie polskim umożliwienie danej osobie (w tym organizacji) dostępu do procedury odwoławczej wymaga uznania, że osoba ta jest stroną postępowania lub podmiotem na prawach strony - tylko wówczas bowiem, zgodnie z Kpa i Prawem o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, osobie tej przysługuje prawo złożenia odwołania, a potem skargi do sądu.

8. Komisja Europejska zarzucając Polsce nieprawidłową transpozycję dyrektywy wskazała, że dostęp do sądu dla zainteresowanej społeczności musi być zagwarantowany na wszystkich etapach procesu zatwierdzania przedsięwzięcia mogącego znacząco oddziaływać na środowisko, a więc nie tylko na etapie decyzji środowiskowej, ale i późniejszej decyzji, w tym wypadku - koncesji wydawanej na podstawie prawa geologicznego i górniczego (zob. Uzasadniona opinia z dnia 29 czerwca 2007 r., naruszenie nr 2006/2281; pkt 66-74). Skierowana przez Komisję uzasadniona opinia wymienia wprawdzie wyraźnie tylko decyzję zezwalającą ostatecznie na realizację przedsięwzięcia budowlanego, a więc pozwolenie na budowę, ale argumentacja ta ma zastosowanie także w odniesieniu do decyzji zezwalających na inne przedsięwzięcia mogące znacząco oddziaływać na środowisko.

9. Stanowisko powyższe Komisja Europejska uzasadnia tym, że za „zezwolenie na realizację przedsięwzięcia”, którym to pojęciem posługuje się dyrektywa 85/337, i z którym łączy określone obowiązki, należy uważać cały komplet decyzji wymaganych do rozpoczęcia realizacji danego przedsięwzięcia mogącego znacząco oddziaływać na środowisko, a więc w rozpatrywanym przypadku: decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach oraz koncesję wydawaną na podstawie Prawa geologicznego i górniczego (por. pkt 27 Uzasadnionej opinii). Sama decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach nie pozwala bowiem na rozpoczęcie określonej działalności (czyli na realizację przedsięwzięcia), a zgodnie z definicją zawartą w dyrektywie 85/337, przez zezwolenie na realizację przedsięwzięcia (wg niezbyt fortunnej polskiej wersji dyrektywy - zezwolenie na inwestycję) rozumie się „decyzję właściwej władzy lub władz, na podstawie której wykonawca otrzymuje prawo do wykonania przedsięwzięcia”.

10. Jak wskazano wyżej, obowiązki wynikające z art. 10a dyrektywy 85/337 dotyczą przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko, a więc takich, dla których wymagane jest przeprowadzenie oceny oddziaływania na środowisko. Według prawa polskiego do przedsięwzięć takich należą wszystkie wymienione w § 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2004 r. w sprawie określenia rodzajów przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko oraz szczegółowych uwarunkowań związanych z kwalifikowaniem przedsięwzięcia do sporządzenia raportu o oddziaływaniu na środowisko, a także te przedsięwzięcia z § 3 tego rozporządzenia, dla których na etapie wydawania decyzji środowiskowej przeprowadzona była ocena oddziaływania na środowisko (z raportem).

11. Zgodnie z ustawą OOS, zapewnienie prawa do sądu organizacjom ekologicznym (a więc dopuszczenie ich na prawach strony do postępowania, bo tylko wówczas będą mogły składać odwołanie od wydanej koncesji i skargę do sądu) wiąże się z przeprowadzeniem procedury udziału społeczeństwa przy wydawaniu danej decyzji - zgodnie bowiem z art. 44 ustawy OOS, organizacje ekologiczne mogą brać udział na prawach strony w postępowaniach, w których przeprowadza się procedurę udziału społeczeństwa.

12. W świetle opisanych wyżej wymagań, dla zapewnienia zgodności projektowanej ustawy Prawo geologiczne i górnicze z dyrektywą, należałoby art. 33 nadać brzmienie:

„33. Przed wydaniem koncesji dla przedsięwzięcia mogącego znacząco oddziaływać na środowisko, organ właściwy do jej wydania zapewnia możliwość udziału społeczeństwa w postępowaniu, zgodnie z przepisami ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko”.

13. Propozycja zmiany art. 33 przedstawiona w toku prac sejmowych przez posła Matuszewskiego, aby skreślić proponowaną treść art. 33 i nadać mu brzmienie: *„Udział społeczeństwa jest zapewniony na każdym z etapów postępowania administracyjnego w trakcie procedury koncesyjnej (zgodnie z prawem UE) [4]”* idzie w dobrym kierunku, ponieważ po pierwsze (i przede wszystkim) usuwa ograniczającą prawa organizacji treść art. 33, a po drugie próbuje zapewnić przeprowadzenie procedury udziału społeczeństwa.

W proponowanej przez posła Matuszewskiego wersji przepis ten byłby jednak na tyle nieprecyzyjny, że w praktyce nie byłby możliwy do zastosowania (nie byłoby wiadomo na czym miałyby polegać „zapewnienie udziału społeczeństwa na każdym etapie procedury koncesyjnej” - czy miałyby to oznaczać, że procedura powinna być przeprowadzana kilkakrotnie podczas wydawania koncesji? I na podstawie jakich przepisów miałyby być przeprowadzana?).

Dlatego też należy zaproponować przedstawione wyżej w pkt 13 brzmienie przepisów.

Uczestnictwo stron w procedurze wydawania koncesji na podstawie prawa geologicznego i górniczego

14. W projekcie ustawy zawartej w druku sejmowym 1669 proponuje się umieszczenie art. 41 o następującej treści:

Art. 41. 1 Jeżeli ustawa nie stanowi inaczej, stronami postępowań prowadzonych na podstawie niniejszego działu w odniesieniu do działalności wykonywanej w granicach nieruchomości gruntowych są ich właściciele (użytkownicy wieczysti)

2. Stronami postępowań prowadzonych na podstawie niniejszego działu nie są właściciele (użytkownicy wieczysti) nieruchomości znajdujących się poza granicami projektowanego albo istniejącego obszaru górniczego lub miejscami wykonywania robót geologicznych.

3. Jeżeli liczba stron postępowania jest większa niż 20, organy administracji zawiadamiają o decyzjach i innych czynnościach w drodze obwieszczeń zamieszczanych w Biuletynie Informacji Publicznej na stronach tych organów oraz w sposób zwyczajowo przyjęty w danej miejscowości.

4. Dokonanie zawiadomienia w sposób określony w ust. 3 nie wyłącza obowiązku doręczenia decyzji i pism wnioskodawcy, przedsiębiorcy oraz podmiotom obciążonym obowiązkami określonymi w ustawie lub ustalonymi na podstawie przepisów ustawy.

5. Bez względu na liczbę stron postępowania prowadzonego na podstawie niniejszego działu przepis ust. 3 stosuje się w postępowaniu dotyczącym stwierdzenia wygaśnięcia koncesji z powodu śmierci lub likwidacji przedsiębiorcy.

6. Obwieszczenie zamieszczone w Biuletynie Informacji Publicznej, o którym mowa w ust. 3, usuwa się po upływie roku od dnia, w którym decyzja stała się ostateczna.

15. O ile treść ustępów 3-6 nie budzi wątpliwości, to należy rozważyć zgodność z prawem wspólnotowym ust. 1 i 2.

16. Jak wskazano wyżej, w odniesieniu do przedsięwzięć zaliczonych do mogących znacząco oddziaływać na środowisko (na temat rozumienia tego pojęcia - zob. pkt 10 powyżej), dyrektywa 85/337 wymaga, aby członkowie zainteresowanej społeczności mieli możliwość odwołania się od decyzji zezwalającej na ich realizację, a także złożenia skargi do sądu.

Jak wskazano wyżej (pkt 9), dyrektywa wymaga, aby dostęp do procedury odwoławczej zagwarantowany był na wszystkich etapach zatwierdzania przedsięwzięcia mogącego znacząco oddziaływać na środowisko.

17. Art. 10a dyrektywy wymaga, aby prawo do sądu przysługiwało osobom mającym w sprawie wystarczający interes.

Pojęciu temu odpowiada pojęcie strony, o którym mowa w art. 28 Kpa.

18. Wypełnienie tego opisanego wyżej wymogu dyrektywy wymaga, aby zapewnić, że krąg stron w postępowaniach dotyczących koncesji na działalność zaliczaną do przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko określany będzie na zasadach ogólnych, czyli zgodnie z art. 28 Kpa, bez sztucznego zawężania kręgu stron.

Tymczasem w proponowanych ustępach 1 i 2 artykułu 41 ograniczałby krąg stron wyłącznie do właścicieli i użytkowników wieczystych nieruchomości, na których prowadzona jest

działalność, wykluczając inne osoby, na których nieruchomości oddziaływałaby prowadzona działalność (sąsiadów).

19. W świetle powyższych wyjaśnień należy zaproponować wprowadzenie do art. 41 ustępu 2a w brzmieniu:

2a. Ust. 1 i 2 nie mają zastosowania w odniesieniu do przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko w rozumieniu ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko”.

20. W toku prac legislacyjnych poseł Matuszewski zaproponował, aby art. 41 nadać brzmienie:

„Art. 41. Stronami postępowań prowadzonych na podstawie niniejszego działu w odniesieniu do działalności wykonywanej w granicach nieruchomości gruntowych są ich właściciele oraz osoby fizyczne i prawne objęte oddziaływaniem użytkowania górniczego, jednostki samorządu terytorialnego właściwe terenowo, organizacje społeczne w rozumieniu udziału społeczeństwa w ocenie oddziaływania przedsięwzięć na środowisko” [4].

Ustępy 2-5 proponuje się natomiast usunąć ze względu na to, że „te kwestie reguluje Kpa”.

21. Część pierwsza tej poprawki (*Stronami postępowań prowadzonych na podstawie niniejszego działu w odniesieniu do działalności wykonywanej w granicach nieruchomości gruntowych są ich właściciele oraz osoby fizyczne i prawne objęte oddziaływaniem użytkowania górniczego*) idzie dalej niż wymaga tego dyrektywa 85/337, ponieważ szeroko (i - jak się wydaje - zgodnie z art. 28 Kpa) określa krąg stron nie tylko w odniesieniu do przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko, ale do wszystkich przedsięwzięć.

Rozwiązania idące dalej niż wymaganie dyrektywy są oczywiście z tą dyrektywą zgodne, dlatego też można poprzeć wprowadzenie zacytowanej wyżej części przepisu (zamiast proponowanego w pkt 19 powyżej ustępu 2a).

22. Pozostałe części zacytowanego w pkt 20 proponowanego przepisu wymagają pewnego komentarza.

a) Fragment poprawki o treści: *„Stronami (...) są (...) organizacje społeczne w rozumieniu udziału społeczeństwa w ocenie oddziaływania przedsięwzięć na środowisko”* jest zupełnie niezrozumiały i nie spełnia założonego prawdopodobnie celu polegającego na przyznaniu organizacjom określonych uprawnień w postępowaniu.

Cel ten zostanie spełniony przez proponowany wyżej (w pkt 12) art. 33. Zacytowany wyżej fragment zdania należy zatem wykreślić.

Na marginesie należy wskazać, że organizacja społeczna w postępowaniu występować może jako podmiot na prawach strony, a nie jako strona (chyba że sama jest właścicielem nieruchomości, wtedy jednak występuje w roli właściciela, a nie wypełnia swoich celów statutowych).

b) Także właściwe miejscowo jednostki samorządu terytorialnego mogą zostać uznane za podmioty na prawach strony (nie za strony). W przypadku więc, gdyby była wola polityczna uznania jst za podmioty na prawach strony, do art. 41 należałoby dodać ustęp w brzmieniu:

„W postępowaniach prowadzonych na podstawie niniejszego działu właściwe miejscowo jednostki samorządu terytorialnego mogą występować na prawach strony, jeśli zgłoszą chęć uczestniczenia w określonym postępowaniu.”

III. Przepisy dotyczące uprawnień gmin do decydowania o kierunkach zagospodarowania przestrzennego w postępowaniach z zakresu Prawa geologicznego i górniczego.

1. Projekt ustawy ustanawia procedurę ujawniania złóż kopalin w planach zagospodarowania przestrzennego oraz powiązaną z nią procedurę udzielania koncesji na prowadzenie działalności w zakresie wydobywania kopalin ze złóż, na którą składają się m.in. następujące elementy:

Projekt definiuje złoża kopalina jako *„naturalne nagromadzenie minerałów, skał oraz innych substancji, których wydobywanie może przynieść korzyść gospodarczą.”* (art. 6 ust. 1, pkt 17).

Według art. 94 projektu udokumentowane złoża kopalin *„podlegają ujawnieniu w studiach uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin, miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego oraz planach zagospodarowania przestrzennego województw.”*

Art. 7 projektu określa sposób podejmowania i wykonywania działalności geologicznej i górniczej, w ten sposób, że jest ono *„dozwolone tylko wówczas, jeżeli nie naruszy ona przeznaczenia nieruchomości określonego w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego oraz w odrębnych przepisach.”* A w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego *„jest dopuszczalne tylko wówczas, jeżeli nie naruszy ona sposobu wykorzystywania nieruchomości ustalonego w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz w odrębnych przepisach.”*

Projekt określa sposób współdziałania organu koncesyjnego z organami jednostek samorządu terytorialnego w procedurze udzielania koncesji w ten sposób w art. 23 ust. 2, według którego *„W odniesieniu do działalności prowadzonej poza granicami obszarów morskich Rzeczypospolitej Polskiej udzielenie koncesji na:*

1) poszukiwanie lub rozpoznawanie złóż kopaliny wymaga opinii wójta (burmistrza, prezydenta miasta) właściwego ze względu na miejsce wykonywania zamierzonej działalności;

2) wydobywanie kopalin ze złóż, podziemne bezzbiornikowe magazynowanie substancji albo podziemne składowanie odpadów 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.”

2. Przytoczone przepisy projektu oznaczają, że jednostki samorządu terytorialnego mają prawny obowiązek ujawniania w studiach uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego oraz planach zagospodarowania przestrzennego województw udokumentowane złoża kopalin. Innymi słowy, z momentem, gdy gmina (lub samorządowe województwo) otrzyma informację o istnieniu udokumentowanego złoża kopalin, ma prawny obowiązek ujawnić tę informację wymienionych wyżej dokumentach planistycznych. Sformułowanie ustawowe *„podlegają ujawnieniu”* oznacza bowiem generalny obowiązek właściwych organów dokonania ujawnienia.

3. Z ujawnieniem udokumentowanych złóż kopalin w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego lub w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin wynikają dla gmin istotne konsekwencje prawne. Te dokumenty planistyczne określają bowiem „przeznaczenie lub sposób korzystania” z nieruchomości objętych, odpowiednio, studium lub planem. Z momentem ujawnienia udokumentowanych złóż kopalin w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego lub w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin określone zostaje przeznaczenie lub sposób korzystania z nieruchomości, w ramach których udokumentowano złoża kopalin. Przeznaczeniem tym jest wydobywanie kopalin ze złóż, zaś sposób korzystania z nieruchomości musi uwzględniać to przeznaczenie. Wynika z tego, że gminy, na których terenach stwierdzono istnienie udokumentowanych złóż kopalin muszą ujawnić te złoża w swoich dokumentach planistycznych, zaś ujawnienie to oznacza, iż przeznaczenie i sposób korzystania z nieruchomości jest ustalony przez ustawodawcę. Gminy nie mają więc, w tym zakresie, uprawnień do odmiennego określenia sposobu przeznaczenia i sposobu korzystania z terenów, na których stwierdzono udokumentowane złoża kopalin. W tym zakresie projekt pozbawia gminy ich uprawnień do decydowania o kierunkach zagospodarowania przestrzennego.

4. Co więcej, według analizowanego projektu, organy wykonawcze gmin (wójt, burmistrz, prezydent miasta) właściwe ze względu na miejsce wykonywania zamierzonej działalności, nie mają możliwości rzeczywistego wpływu na udzielenie koncesji na prowadzenie działalności w zakresie wydobywania kopalin ze złóż. Według projektu wydanie decyzji koncesyjnej wymaga, co prawda jego uzgodnienia przez organ wykonawczy gminy, ale wyłącznym kryterium uzgodnienia jest zgodność zamierzonej działalności z przeznaczeniem lub sposobem korzystania z nieruchomości. To przeznaczenie nieruchomości i sposób korzystania z nieruchomości są zaś gminie narzucone w ramach ujawnienia udokumentowanych złóż kopalin w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego lub w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego.

5. Art. 94 oraz art. 23 ust. 2 pkt 2) projektu ustawy Prawo geologiczne i górnicze pozbawiają gminy, na których terytorium udokumentowano złoża kopalin, z przysługującego im uprawnienia do decydowania o zagospodarowaniu przestrzennym tych jednostek samorządu terytorialnego, zarówno w wymiarze ogólnym (poprzez ustalenie kierunków zagospodarowania w ramach planowania przestrzennego) jak i w wymiarze konkretnych przedsięwzięć (poprzez brak możliwości wpływu na decyzje o koncesji na wydobywanie kopalin ze złóż położonych na terenie gminy).

6. Uprawnienie do decydowania o zagospodarowaniu przestrzennym gminy jest jednym z uprawnień składających się na konstytucyjnie chronioną samodzielność jednostek samorządu terytorialnego. Uprawnienie do decydowania o zagospodarowaniu przestrzennym gminy stanowi bowiem podstawowe zadanie własne gminy. Zgodnie z art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. 1990, Nr 16, poz. 95, ze zm.) *„Zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty należy do zadań własnych gminy.”* I dalej *„W szczególności zadania własne obejmują sprawy 1) ładu przestrzennego, gospodarki nieruchomościami, ochrony środowiska i przyrody oraz gospodarki wodnej.”* Należy zwrócić uwagę na fakt, że zadanie kształtowania ładu przestrzennego zostało wymienione jako pierwsze zadanie własne gminy, co świadczy o jego podstawowym dla gminy znaczeniu.

7. Zasada samodzielności jednostek samorządu terytorialnego wynika obecnie bezpośrednio z art. 163-172 Konstytucji RP. W szczególności art. 165 ust. 2 Konstytucji RP stanowi, że „*Samodzielność jednostek samorządu terytorialnego podlega ochronie sądowej.*” Zasada samodzielności jednostek samorządu terytorialnego została potwierdzona w wielu wyrokach Trybunału Konstytucyjnego (zob. sprawy K 5/94, K 8/95, K. 1/96, K. 13/97, K. 40/97, K.38/97).

8. Według Trybunału Konstytucyjnego, „*konstytucyjne prawa i obowiązki samorządu terytorialnego ukształtowane zostały przede wszystkim w oparciu o zasadę jego samodzielności. Oznacza to, że jednostki samorządu terytorialnego wykonując zadania publiczne uczestniczą w zakresie określonym przez ustawodawcę w sprawowaniu władzy w granicach przyznanej im przez prawo i prawem chronionej samodzielności. Przepisy Małej Konstytucji w sferze prawa publicznego zasadę samodzielności gminy wiązały z tym, że jednostki samorządu terytorialnego wykonują przysługujące im zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność (podkr. moje – M.S.) (art. 71 ust. 2) (...).*” (Wyrok TK sygn. K.22/98, Uzasadnienie, pkt 2, akapit 4).

9. Tę linię orzecznictwa zbudowaną w oparciu o przepisy Małej Konstytucji Trybunał utrzymuje również po wejściu w życie Konstytucji RP z 2 Kwietnia 1997 r. W sposób wyraźny stwierdził to w uzasadnieniu wyroku z dnia 15 grudnia 1997 r.: „*Dodać należy, że Konstytucja nie tylko zachowała dotychczasowe przepisy odnoszące się do samorządu terytorialnego (art. 70-75 Małej Konstytucji), ale je wyraźnie rozbudowała i wzmocniła (art. 163-172 Konstytucji RP) poddając ochronie sądowej poręczenie samodzielności jednostek samorządu terytorialnego.*” (sygn. K.13/97).

10. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego „*Konstytucyjna zasada samodzielności samorządu terytorialnego wiąże również ustawodawcę. To oznacza, że samodzielność gmin może być przez niego ograniczona w drodze ustawy i to pod warunkiem, że owe ograniczenia znajdują uzasadnienie w konstytucyjnie chronionych wartościach.*” (Wyrok TK sygn. K.22/98, Uzasadnienie, pkt 2, akapit 7). Nie ulega wątpliwości, że jeżeli analizowane przepisy projektu ustawy Prawo geologiczne i górnicze zostaną uchwalone i wejdą w życie przesłanka formalna ograniczenia, tj. forma ustawy, zostanie spełniona.

11. Nic nie wskazuje jednak na to, aby spełniona w analizowanym przypadku była przesłanka materialna. Według Trybunału Konstytucyjnego ograniczenie musi mieć uzasadnienie w konstytucyjnie chronionych wartościach. Nie ulega wątpliwości, że wartości te powinny mieć charakter interesu publicznego a nie interesu indywidualnego. Nie można przyjąć, że interesem publicznym, który uzasadniałby ograniczenie konstytucyjnej zasady samodzielności gminy jest wydobywanie kopalin ze złóż.

Po pierwsze, wydobywanie kopalin ze złóż stanowi realizację indywidualnego interesu przedsiębiorcy, który jest zainteresowany uzyskaniem lub uzyskał koncesję w tym zakresie. Chociaż wg art. 22 Konstytucji, obowiązuje w Polsce swoboda działalności gospodarczej, to realizacja tej swobody przez indywidualnych przedsiębiorców nie stanowi realizacji interesu publicznego, ale właśnie interesu indywidualnego.

Po drugie, nie sposób przyjąć, że wszędzie tam, gdzie udokumentowano istnienie złóż kopalin, interes publiczny przemawia za ich eksploatacją. Przyjęcie takiej tezy stoi w sprzeczności z określoną w art. 5 Konstytucji zasadą zrównoważonego rozwoju. Interes publiczny (cel publiczny) jest kategorią obiektywną i nie zależy od arbitralnych ustaleń dokonanych w tym zakresie przez organy władzy wykonawczej lub ustawodawcę.

12. W konsekwencji należy stwierdzić, że określone art. 94 oraz art. 23 ust. 2 pkt 2) projektu ustawy Prawo geologiczne i górnicze ograniczenie samodzielności gminy, w zakresie w jakim pozbawia gminy, na których terytorium udokumentowano złoża kopalin przysługującego im uprawnienia do decydowania o zagospodarowaniu przestrzennym, nie znajduje uzasadnienia w konstytucyjnym systemie wartości i tym samym jest niezgodne z art. 165 ust. 2 Konstytucji RP.

13. W toku prac parlamentarnych poseł Matuszewski wniósł poprawkę [4], w art. 94 projektu ustawy, według której przepis ten ma otrzymać brzmienie:

„Art. 94. Udokumentowane wody podziemne, w granicach projektowanych stref ochronnych ujęć oraz obszarów ochronnych zbiorników wód podziemnych, podlegają ujawnieniu w studiach uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin, miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego oraz planach zagospodarowania przestrzennego województw.”

Poprawkę tę należy ocenić, jako propozycję wyłączenia spod „ujawniania” w dokumentach planistycznych gmin udokumentowanych złóż kopalin. Propozycja ta zasługuje na akceptację, gdyż usuwa z aktu prawnego mechanizm narzucania gminom (oraz samorządowym województwom) kierunków ich rozwoju związanych z wydobywaniem kopalin.

14. W celu usunięcia stwierdzonej niekonstytucyjności zapisu art. 23 ust. 3 pkt 2) należy także usunąć związane organu wykonawczego gminy w procedurze uzgodnienia przed wydaniem koncesji „*przeznaczeniem lub sposobem korzystania z nieruchomości określonym w sposób przewidziany w art. 7*” jako wyłącznym kryterium uzgodnienia.

W tym zakresie proponuje się skreślenie w art. 23 ust. 3 pkt 2) frazy „*kryterium uzgodnienia jest zgodność zamierzonej działalności z przeznaczeniem lub sposobem korzystania z nieruchomości określonym w sposób przewidziany w art. 7*.”

dr Marcin Stoczkiewicz

radca prawny Magdalena Bar

Przypisy:

[1] Dz. U. Nr 257, poz. 2573 ze zm.

[2] Dz. U. Nr 199, poz. 1227 ze zm.

[3] Dyrektywa Rady 85/337/EWG z dnia 27 czerwca 1985 r. w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko naturalne (Dz. Urz. WE L 175 z 5.07.1985 ze zm.)

[4] Treść propozycji na podstawie informacji uzyskanych z Sekretariatu Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej, odpowiedzialnego za pracę Podkomisji Nadzwyczajnej do rozpatrzenia rządowego projektu ustawy – Prawo geologiczne i górnicze (druk nr 1696).