



RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Warszawa,

Adam Bodnar

IV.7000.432.2019.JL

**Pani  
Elżbieta Witek  
Marszałek Sejmu  
Rzeczypospolitej Polskiej**

Rzecznik Praw Obywatelskich, jako niezależny organ stojący na straży wolności i praw człowieka i obywatela, pragnie zwrócić uwagę Pani Marszałek na prace legislacyjne prowadzone w sprawie złożonego w dniu 9 września 2019 r. poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy - Prawo geologiczne i górnicze oraz ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko – druk sejmowy nr 3818.

Według Projektodawców wspomniany projekt ma na celu usunięcie przeszkód prawnych komplikujących poszczególne etapy realizacji inwestycji, polegającej na wydobywaniu węgla kamiennego lub węgla brunatnego ze złóż o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej. **Wnikliwa analiza wniesionego projektu prowadzi jednak do wniosku, że nowelizacja ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. - Prawo geologiczne i górnicze (tekst jedn. Dz.U. z 2019 r., poz. 868 ze zm.; dalej jako p.g.g.) pozbawi samorząd gminny prawa kształtowania polityki przestrzennej na jego terenie - w zakresie wydobywania węgla kamiennego lub węgla brunatnego ze złóż zakwalifikowanych rozporządzeniem Rady Ministrów jako te o „podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej”, podczas, gdy - na mocy art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (tekst jedn. Dz.U. z 2018 r., poz. 1945 ze zm.; dalej jako: u.p.z.p.) - kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, należy do zadań własnych gminy.**

Na wstępie pragnę zwrócić uwagę, że przedstawienie stanowiska Rzecznika Praw Obywatelskich na zaawansowanym etapie prac legislacyjnych zostało spowodowane tempem tych prac i niepoddaniem projektu ustawy konsultacjom publicznym. Wydaje się, że Sejm nie rozpatrzył tego projektu w znaczeniu przeprowadzenia merytorycznej analizy, która wymaga zachowania odpowiednich ram czasowych. Tymczasem wniesiony projekt modyfikuje dotychczasowe rozwiązania zawarte w ustawie – Prawo geologiczne i górnicze w odniesieniu do wydobywania węgla kamiennego lub węgla brunatnego, w sposób zasadniczy.

Zastrzeżenia Rzecznika budzi już samo uzasadnienie projektu: nie spełnia ono kryteriów określonych w art. 34 ust. 2 pkt 2 i 3 Regulaminu Sejmu, tj. nie przedstawia rzeczywistego stanu w dziedzinie, która ma być unormowana (pkt 2), oraz nie wykazuje różnicy pomiędzy dotychczasowym a projektowanym stanem prawnym (pkt 3). Lakoniczne stwierdzenie w uzasadnieniu, iż przedmiotem projektu jest *usunięcie przeszkód prawnych komplikujących poszczególne etapy realizacji inwestycji polegającej na wydobywaniu węgla kamiennego lub węgla brunatnego*, w sytuacji braku precyzyjnego zdefiniowania problemu, który ma zostać rozwiązany, powoduje, że nie sposób ocenić, czy proponowane przez projektodawców środki są adekwatne do jego rozwiązania. Okoliczność ta ma duże znaczenie w kontekście tego, że obecnie władztwo planistyczne gmin także podlega ograniczeniu na terenach górniczych: obszary występowania udokumentowanych złóż kopalin i udokumentowanych kompleksów podziemnego składowania dwutlenku węgla określone są w planie zagospodarowania przestrzennego województwa, a następnie wprowadzane do planu miejscowego, po uprzednim uzgodnieniu terminu realizacji inwestycji celu publicznego o znaczeniu ponadlokalnym i warunków wprowadzenia ich do planu miejscowego (tak art. 39 ust. 3 pkt 8 i art. 44 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym). Tymczasem projektodawca nie wyjaśnia w uzasadnieniu, dlaczego obecna procedura jest niewystarczająca w kontekście sprawnego realizowania inwestycji określonych w projekcie. Nie jest jasne, w jaki sposób dodanie do obecnego systemu prawnego zupełnie nowej procedury administracyjnej, obok już istniejących, spowoduje przyspieszenie eksploatacji złóż. Brak jest także wyjaśnienia w uzasadnieniu, dlaczego w stosunku do projektowanej ustawy nie ma możliwości podjęcia alternatywnych środków umożliwiających osiągnięcie zamierzonego celu. Naturalnym

wydaje się zaś rozważenie w pierwszej kolejności, czy w odniesieniu do złóż o „podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej” zasadnym byłoby skrócenie terminów ustawowych na ich umieszczenie w planie miejscowym, a nie tworzenie nowej procedury, obok już istniejącej i funkcjonującej od dłuższego czasu. Kolejnym rażącym brakiem uzasadnienia jest nieprzedstawienie skutków społecznych projektowanych regulacji (art. 34 ust. 2 pkt 4 Regulaminu Sejmu). Projektodawca w ogóle milczy na ten temat w uzasadnieniu, a spodziewać się należy, że skutki społeczne wystąpią.

Osobną kwestią jest natomiast zawarte w uzasadnieniu projektu stwierdzenie, iż „Projekt ustawy nie jest sprzeczny z prawem Unii Europejskiej.”. Jak już wskazano wyżej, poważne zastrzeżenia Rzecznika Praw Obywatelskich budzi fakt, iż decyzja o utworzeniu obszaru specjalnego przeznaczenia wiąże gminę przy przyjmowaniu planu miejscowego. Oznacza to bowiem, że strategiczna ocena oddziaływania na środowisko przeprowadzana w ramach procedury przyjmowania planu miejscowego, staje się iluzoryczna. Nie będzie w niej miejsca na rozważanie wariantów, uwag i wątpliwości związanych z takim, a nie innym przeznaczeniem terenu – niezależnie od ich zasadności, gmina będzie zobligowana do przyjęcia planu o określonej treści. Związek z prawem Unii Europejskiej (dyrektywa SEA) tu niewątpliwie występuje i projektowane regulacje wymagają głębokiego rozważenia pod kątem z nim zgodności. Gospodarka przestrzenna stanowi element problematyki środowiska.

Uzasadnienie projektu, a także dołączone do niego opinie Biura Analiz Sejmowych pomijają milczeniem kwestię wyłączenia stosowania art. 28i – 28l p.g.g. (projektowany art. 42m ust. 5) w postępowaniu koncesyjnym dotyczącym eksploatacji złóż objętych decyzją o utworzeniu obszaru. Przywołane regulacje są przy tym elementem zapewnienia konkurencji w dostępie do wydobywania złóż. Odstąpienie od ich stosowania powoduje, że podmiot uzyskujący decyzję o utworzeniu obszaru specjalnego przeznaczenia nabywa „wyłącznieść” eksploatacji złoża. Lakonicznie przedstawione w uzasadnieniu cele i skutki ewentualnego uchwalenia projektu noweli p.g.g. nie pozwalają na postawienie jednoznacznego wniosku o niedozwolonym zaburzeniu konkurencji na rynku wydobywania węgla, wskazane wydaje się wszakże zasięgnięcie w tym przedmiocie opinii Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów.

W kompetencjach Rzecznika Praw Obywatelskich nie mieści się ocena, w jaki sposób winna być uregulowana działalność polegająca na wydobywaniu węgla kamiennego lub węgla brunatnego ze złóż o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej. Istotne jest jednak, aby nowe rozwiązania prawne spełniały konstytucyjne standardy poszanowania podstawowych praw i wolności.

Tymczasem jak wynika z treści wniesionego projektu (druk sejmowy nr 3818), decyzja o utworzeniu obszaru specjalnego przeznaczenia wyłącza dokumenty planistyczne w tym zakresie. Do czasu wprowadzenia obszaru specjalnego przeznaczenia do miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego nie stosuje się miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego lub studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy - w zakresie, w jakim są one sprzeczne z decyzją o utworzeniu obszaru specjalnego przeznaczenia (art. 42k ust. 7 projektu). Obszar specjalnego przeznaczenia wprowadza się do planu miejscowego (art. 42k ust. 3- 4 projektu). Według projektu decyzja o utworzeniu obszaru specjalnego przeznaczenia na wydobywanie węgla kamiennego lub brunatnego poprzedza zarówno postępowanie o środowiskowych uwarunkowaniach zgody na realizację inwestycji, jak i postępowanie o wydanie koncesji.

**Należy zauważyć, że zaproponowane zmiany wychodzą naprzeciw oczekiwaniom inwestorów, dla których zasadnicze znaczenie ma szybkość procedowania, gwarantująca jak najszybsze rozpoczęcie wykonywania zamierzonej działalności. Drastycznie natomiast ograniczają one uprawnienia społeczności lokalnej do uczestniczenia w postępowaniu o wydanie decyzji o utworzeniu obszaru specjalnego przeznaczenia – stroną postępowania jest wyłącznie inwestor. Jasno także wskazano w projekcie, iż wyłączone jest wzięcie udziału w postępowaniu przez organizację społeczną (przepisu art. 31 k.p.a. nie stosuje się).**

Choć w art. 42h ust. 1 projektu projektodawcy deklarują, iż „decyzja o utworzeniu obszaru specjalnego przeznaczenia nie rodzi praw do terenu oraz nie narusza prawa własności i uprawnień osób trzecich”, projekt nie przewiduje udziału w postępowaniu innych podmiotów, poza inwestorem; ochrona prawna podmiotów objętych bezpośrednim oddziaływaniem inwestycji na przysługujące prawo własności została zredukowana do przyznania tym podmiotom *ex post* ewentualnego odszkodowania (i to za rzeczywistą

szkodę) w sytuacji, gdy w związku z wydaniem decyzji o utworzeniu obszaru specjalnego przeznaczenia, korzystanie z nieruchomości w sposób dotychczasowy lub według dotychczasowego przeznaczenia jest niemożliwe lub nastąpiło obniżenie wartości nieruchomości. Trzeba także zauważyć, że przepisy ustawy są wewnątrznie sprzeczne. Z jednej strony bowiem projektodawcy wskazują, że wydanie decyzji o utworzeniu obszaru „nie narusza prawa własności i uprawnień osób trzecich” (projektowany art. 42h ust. 1), z drugiej zaś zakładają, że do naruszenia tych praw może dojść wskutek wydania decyzji (*vide* projektowany art. 42h ust. 2 projektu).

O wadliwej redakcji projektu ustawy zdaje się świadczyć także przyjęte w nim założenie, iż wystąpi sytuacja, w której będzie wydawana decyzja o utworzeniu obszaru specjalnego przeznaczenia, pozostająca w sprzeczności z obowiązującym planem miejscowym. Projektowany art. 42k ust. 7 stanowi, że do czasu wprowadzenia obszaru specjalnego przeznaczenia do miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego nie stosuje się miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego lub studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy w zakresie, w jakim są one sprzeczne z decyzją o utworzeniu obszaru specjalnego przeznaczenia. Zasadnicze wątpliwości można mieć już odnośnie do samego faktycznego wstrzymywania w drodze decyzji administracyjnej obowiązywania powszechnie obowiązującego prawa (a do takiej kategorii aktów prawnych należą plany miejscowe). Niezależnie od tego wydaje się jednak, że decyzja administracyjna sprzeczna z obowiązującym planem miejscowym będzie wydana w warunkach rażącego naruszenia prawa (art. 6 k.p.a. w zw. z art. 87 ust. 2 i art. 94 Konstytucji) i jako taka, będzie nieważna. Stawia to pod znakiem zapytania sens przyjmowania projektowanych zmian.

**Istota problemu tkwi jednak w całkowitym związaniu samorządu gminnego przy sporządzaniu, wydawaniu lub zmianie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego – decyzją o utworzeniu obszaru specjalnego przeznaczenia.**

Należy zaś dostrzegać, że podstawą wykonywania działalności, o której mowa w ustawie – Prawo geologiczne i górnicze (z zakresu zagospodarowania przestrzennego), jest miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego gminy. Przepis art. 7 ust. 1 p.g.g. stanowi, że podejmowanie 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, przy czym, zgodnie z art. 7 ust. 2 p.g.g., w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, podejmowanie 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. Ponadto przepis art. 29 ust. 1 p.g.g. stanowi, że: „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”. Oznacza to, że ustawa – Prawo geologiczne i górnicze nadaje postanowieniom miejscowego planu, względnie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, moc stanowczą, uznając, że prowadzenie i wykonywanie działalności określonej tą ustawą jest co do zasady zabronione, a tylko w wyjątkowych sytuacjach, określonych w przepisach aktu prawa miejscowego lub ustaw, a nawet w normach aktu, który powszechnie nie obowiązuje (studium), prowadzenie działalności jest możliwe i dopuszczalne.

Istnieje bardzo ścisły związek między prowadzeniem i wykonywaniem działalności uregulowanej w Prawie geologicznym i górniczym a problematyką nieruchomości – ściśle rzecz biorąc – ich przeznaczeniem. Do problematyki przeznaczenia nieruchomości prawodawca przywiązuje wyjątkowo dużą wagę. Wynika to z tego, iż podejmowanie i wykonywanie działalności regulowanej Prawem geologicznym i górniczym samo z siebie stanowi istotną ingerencję w sferę praw i wolności jednostki, przede wszystkim w sferę prawa własności. Z przytoczonych wyżej przepisów art. 7 ust. 1 oraz art. 29 ust. 1 p.g.g. wynika w sposób niebudzący wątpliwości, że organ odmawia udzielenia koncesji wówczas, gdy skutkiem prowadzonej działalności będzie uniemożliwienie wykorzystania nieruchomości zgodnie z jej przeznaczeniem. Celem omawianej regulacji jest

zagwarantowanie właścicielom i użytkownikom nieruchomości objętych koncesją, że prowadzona działalność górnicza nie spowoduje, iż utracą oni możliwość korzystania z tych nieruchomości zgodnie z ich przeznaczeniem.

**W tym kontekście uregulowania zawarte w art. 42k i nast. projektu, należy postrzegać jako zerwanie z przyjętą przez ustawodawcę regułą, polegającą na konieczności stwierdzenia zgodności planowanego przedsięwzięcia, do którego mają zastosowanie przepisy ustawy – Prawo geologiczne i górnicze, z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, jeżeli plan ten został uchwalony.** Pogląd ten został tymczasem wypracowany przez orzecznictwo sądów administracyjnych także na gruncie poprzednio obowiązującej ustawy z dnia 4 lutego 1994 r. - Prawo geologiczne i górnicze: jako jedyne kryterium uzgodnienia udzielenia koncesji na działalność polegającą na wydobywaniu kopalin ze złóż czyni ona zgodność zamierzenia koncesyjnego z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, jeżeli jest uchwalony lub z ustaleniami studium uwarunkowań i kierunków przestrzennego zagospodarowania gminy. Przewidziane kryteria należy stosować w sposób ścisły. Niedopuszczalne jest stosowanie innych kryteriów, niż te które są przewidziane w ustawie, w szczególności odpowiedniego stosowania przepisów ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Prawo geologiczne i górnicze jest jedynym aktem normatywnym regulującym zasady wykonywania określonej tam działalności (por. wyrok NSA z dnia 7 października 2010 r., sygn. akt II GSK 703/10, NSA z dnia 7 maja 2013 r. sygn. akt II GSK 312/12, WSA w Białymstoku z dnia 29 listopada 2010 r., sygn. akt II SA/BI 570/11, WSA w Olsztynie z dnia 16 czerwca 2011 r., sygn. akt II SA/Ol 323/11 WSA w Rzeszowie z 27 lutego 2008 r., sygn. akt II SA/Rz 865/07, publ. Baza orzeczeń CBOIS).

Konieczność rozważenia przez organy samorządu terytorialnego działalności opartej na Prawie geologicznym i górniczym, w kontekście przeznaczenia nieruchomości, wynika z faktu, że to one mają najlepszą wiedzę i pełne rozeznanie w zakresie lokalnego zagospodarowania przestrzennego, i jako jedyne mogą dokonać najpełniejszej oceny przesłanek z art. 7 w zw. z art. 29 p.g.g. Przywołane przepisy jednoznacznie określają, że podejmowanie, jak i wykonywanie działalności określonej w Prawie geologicznym i górniczym jest dozwolone tylko wówczas, jeżeli nie narusza ona ustaleń w miejscowym

planie zagospodarowania przestrzennego, a w przypadku jego braku w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego oraz w odrębnych przepisach. Przepisy te mają istotne znaczenie dla procedury koncesyjnej - bezwzględnie wymagana jest zgodność z dokumentami planistycznymi.

**Tymczasem na gruncie analizowanego projektu zasadniczą przesłanką odmowy udzielenia wnioskodawcy utworzenia obszaru specjalnego przeznaczenia nie jest – jak dotychczas: niezgodność inwestycji z przeznaczeniem nieruchomości określonym w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, ewentualnie z postanowieniami studium, lecz „niezgodność terenu objętego wnioskiem z racjonalnym zagospodarowaniem danego złoża, wynikającym z jego uwarunkowań geologicznych”.** Nie ulega wątpliwości, że optyka projektu nakierowana jest na interes inwestora, a nie na interes społeczności lokalnej, wyrażony w ustaleniach miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Należy zwrócić uwagę, iż zgodność lokalizacji planowanego przedsięwzięcia z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jest - w świetle art. 80 ust. 2 zd. 1 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 (tekst jedn. Dz.U. z 2018, poz. 2081 ze zm.; dalej jako ustawa ocenowa) - podstawowym kryterium (poza wyjątkami wynikającymi z tego przepisu) oceny zamierzeń strony ubiegającej się o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach. Dotyczy to jednak sytuacji, gdy plan taki został uchwalony. W przypadku przedsięwzięć wymagających koncesji na poszukiwanie i rozpoznawanie złóż kopalin ustawodawca zawarł jednak konieczność przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko także w wypadku, gdy miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego nie został uchwalony (art. 80 ust. 2 zd. 2 ustawy ocenowej). Przepis ustępu 3 ww. regulacji przewiduje zaś, że w przypadku działalności określonej ustawą z dnia 9 czerwca 2011 r. - Prawo geologiczne i górnicze, innej niż przedsięwzięcia wymagające koncesji na poszukiwanie i rozpoznawanie złóż kopalin, kryterium oceny lokalizacji przedsięwzięcia jest nienaruszenie zamierzoną działalnością przeznaczenia nieruchomości określonego w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, jeżeli plan ten został uchwalony, oraz w odrębnych przepisach. Wyraźnie widać tu zatem odwołanie do cytowanych już przepisów art. 7 w zw.



z art. 29 p.g.g.: podejmowanie 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, albo - przy braku planu - w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz w odrębnych przepisach.

Na mocy omawianego projektu, przede wszystkim zawartego w nim art. 42g pkt 4, decyzja o utworzeniu obszaru specjalnego przeznaczenia określa warunki i zasady zagospodarowania terenu. Decyzja ta ma charakter aktu z zakresu planowania przestrzennego, jednakże wydanego w procedurze wykluczającej udział nie tylko strony społecznej, ale nawet właścicieli nieruchomości objętych decyzją. Decyzja ta determinuje bowiem treść miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Przepis art. 42k ust. 7 projektu stanowi, że do czasu wprowadzenia obszaru specjalnego przeznaczenia do miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego nie stosuje się miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego lub studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy w zakresie, w jakim są one sprzeczne z decyzją o utworzeniu obszaru specjalnego przeznaczenia. Ponadto, zgodnie z art. 42k ust. 1 projektu, decyzja wiąże przy wydawaniu m. in. decyzji o pozwoleniu na budowę i decyzji o warunkach zabudowy. W rzeczywistości zatem decyzja o utworzeniu obszaru specjalnego przeznaczenia znacząco ingeruje w prawo własności (determinuje w sposób wiążący sposób zagospodarowania nieruchomości), jednocześnie pozbawiając właścicieli możliwości obrony swoich praw w postępowaniu administracyjnym i sądowno-administracyjnym. Stanowi to nadmierne i nieproporcjonalne ograniczenie środków ochrony prawa własności, a tym samym naruszenie konstytucyjnych gwarancji poszanowania i ochrony własności (art. 64 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 i w zw. z art. 64 ust. 3 Konstytucji). Projekt nie zapewnia właścicielom sąsiednich nieruchomości mechanizmu umożliwiającego ochronę ich praw. Przeciwnie, wprowadzony został mechanizm ograniczający ochronę przysługującego im prawa własności. Ponadto, projektodawca, za wyjątkiem ułatwienia procedury udzielania koncesji, nie wykazał żadnych okoliczności uzasadniających tak daleko idące ograniczenie. Wreszcie, projektodawca zrezygnował z zachowania równowagi stosunków społecznych i zdecydował się na wprowadzenie regulacji sprzyjającej tylko wybranej grupie podmiotów, tj. przedsiębiorcom ubiegającym się o udzielenie koncesji. Przewidziany w projekcie

ustawy poziom ochrony właścicieli nieruchomości sąsiednich – ograniczający się do możliwości skorzystania ze środków prawnych przewidzianych w Kodeksie cywilnym – jest niedostateczny.

Omawiany projekt nie uwzględnia również faktu, iż zgodnie z unormowaniami konstytucyjnymi w podziale terytorialnym państwa szczególną i podstawową rolę spełnia gmina, która stanowi podstawową jednostkę samorządu terytorialnego (art. 164 ust. 1 Konstytucji), powołaną do realizacji wszelkich zadań publicznych niezastrzeżonych dla innych JST (zasada domniemania właściwości gminy). Zgodnie z art. 6 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz.U. z 2019 r., poz. 506 ze zm.), do zakresu działania gminy należą wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym, niezastrzeżone ustawami na rzecz innych podmiotów. Kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w tym uchwalanie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego należy do zadań własnych gminy (art. 3 ust. 1 u.p.z.p.). Gminie przysługuje władztwo planistyczne dotyczące kształtowania polityki przestrzennej w zakresie przeznaczania i zasad zagospodarowania terenu. Może ona samodzielnie kształtować sposób zagospodarowania danego obszaru podlegającego jej władztwu, pod warunkiem, że działa w granicach i na podstawie prawa. Tym samym gmina posiada samodzielność w kształtowaniu polityki przestrzennej na terenie gminy, jednak samodzielność ta realizowana może być tylko w granicach dozwolonych prawem. Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 7 lutego 2001 r. sygn. akt K 27/00 (OTK 2001 Nr 2, poz. 29) wskazał, że organy gminy właściwe do sporządzenia projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego i następnie do uchwalenia tego planu, muszą się kierować ogólnymi zasadami określonymi w art. 1 ust. 1 i 2 u.p.z.p., przepisami innych ustaw regulującymi określone sprawy szczegółowe z zakresu gospodarki przestrzennej oraz przepisami Konstytucji RP. Fakt nadania gminie władztwa planistycznego uprawniającego do autonomicznego decydowania o przeznaczeniu i zagospodarowaniu terenu, nie stoi jednocześnie w sprzeczności z koniecznością uwzględniania racjonalności i legalności w działaniu gminy w tym zakresie, realizującej się w przyjmowaniu finalnych, optymalnych rozwiązań planistycznych. Całkowite zatem pozbawienie gminy prawa do kształtowania polityki przestrzennej - w zakresie wydobywania węgla kamiennego lub węgla brunatnego

ze złóż zakwalifikowanych jako złoża o „podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej”, stoi w jaskrawej sprzeczności z zasadami konstytucyjnymi, w szczególności z zasadą samodzielności gminy w kształtowaniu polityki przestrzennej na jej terenie, znajdującą oparcie w art. 166 ust. 1 Konstytucji. Projektowane rozwiązanie budzi zatem zastrzeżenie także z tego powodu, że – jak zasygnalizowano na wstępie – obecnie obowiązujące przepisy i tak ograniczają władztwo planistyczne gminy na terenach górniczych. O ile jednak w obecnym stanie prawnym co do zasady zachowano proporcje w wyważeniu konkurujących ze sobą wartości i interesów, projektowana zmiana równowagę tę drastycznie narusza, preferując wyłącznie interes inwestora, kosztem innych konstytucyjnie chronionych wartości i zasad.

Dodać należy, że przedstawione w niniejszym piśmie wątpliwości są tylko niektórymi, jakie budzi projekt nowelizacji ustawy o zmianie ustawy - Prawo geologiczne i górnicze oraz ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko. Wspomnieć choćby należy wprowadzenie zasady, iż nieuregulowany stan prawny nieruchomości objętych wnioskiem o wydanie decyzji o utworzeniu obszaru specjalnego przeznaczenia lub brak danych w katastrze nieruchomości pozwalających na ustalenie danych osobowych, nie stanowi przeszkody do wszczęcia i prowadzenia postępowania o utworzeniu obszaru specjalnego przeznaczenia (art. 42e ust. 1 projektu), i to w sytuacji, gdy według projektu stroną tego postępowania jest wyłącznie inwestor. Decyzja o utworzeniu obszaru specjalnego przeznaczenia podlega zaś natychmiastowemu wykonaniu (art. 42i ust. 1 projektu).

Zastrzeżenia budzi zaproponowana w projekcie treść przepisów przejściowych: w postępowaniach wszczętych przed wejściem w życie ustawy należy stosować przepisy znowelizowane; toczące się postępowania mają zostać zawieszane do czasu uzyskania decyzji o utworzeniu obszaru specjalnego przeznaczenia (art. 3 projektu).

Zważywszy zatem na skalę zaproponowanych w projekcie zmian oraz fakt, iż projekt ustawy dalece ingeruje w chronione Konstytucją prawo własności i zasadę samodzielności gminy w kształtowaniu polityki przestrzennej na jej terenie, wydaje się, iż projekt zmian w ustawie - Prawo geologiczne i górnicze winien być procedowany jako projekt rządowy (a nie tak jak obecnie – poselski), bo wówczas możliwe byłoby poddanie go koniecznym

konsultacjom publicznym i uzgodnieniom. Pośpiech w przygotowaniu projektu regulującego tak ważną materię nie sprzyja zaś rzeczowej i merytorycznej dyskusji, co jest trudne do zaakceptowania w sprawie dotyczącej żywotnych interesów obywateli.

Ponownie trzeba podkreślić, że uzasadnienie projektu ustawy nie spełnia wymagań przewidzianych prawem, w szczególności zaś nie zawiera wyjaśnienia potrzeby i celu wydania ustawy, a także przedstawienia rzeczywistego stanu w dziedzinie, która ma być unormowana. Uzasadnienie projektu jest ogólnikowe i w najmniejszym stopniu nie wyjaśnia, w jaki sposób mają zostać wyważone proporcje pomiędzy zakładanym celem ustawy (realizacją interesu publicznego w postaci bezpieczeństwa energetycznego), a koniecznością respektowania innych konstytucyjnie chronionych wartości, jak przede wszystkim prawa do ochrony środowiska zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju. Brak jest w uzasadnieniu projektu jakichkolwiek analiz wskazujących, że konieczne i właściwe jest zapewnienie bezpieczeństwa energetycznego - w sposób proponowany w projekcie, jak również brak jest symulacji ukazujących wpływ projektowanych regulacji na bezpieczeństwo energetyczne.

Wobec powyższego Rzecznik Praw Obywatelskich stwierdza, że skutki proponowanych regulacji wymagają wnikliwego pochylenia się nad wniesionym przez posłów projektem. Wdrożenie w życie przedstawionych niniejszym projektem zmian w ustawie – Prawo geologiczne i górnicze może doprowadzić do nieproporcjonalnej ingerencji ustawodawcy w chronione konstytucyjnie prawo własności przysługujące obywatelom, a także naruszać zasadę samodzielności gminy. Istnieją też poważne wątpliwości, czy przy nowo projektowanych procedurach zostanie zapewniony należyty poziom ochrony środowiska, czego wymaga konstytucyjna zasada zrównoważonego rozwoju.

Uwagi powyższe pozwalam sobie przedłożyć na ręce Pani Marszałek w trybie art. 16 ust. 1 i art. 16 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (tekst jedn. Dz.U. z 2018 r. poz. 2179 ze zm.), a za Pani pośrednictwem – posłom na Sejm RP.

Do wiadomości:

Przewodniczący Komisji Środowiska Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa