

PRZEGLĄD GÓRNICZY

założono 01.10.1903 r.

MIESIĘCZNIK STOWARZYSZENIA INŻYNIERÓW I TECHNIKÓW GÓRNICTWA

Nr 10 (1103)

październik 2014

Tom 70 (LXX)

UKD 622.33: 622.33(094.5.072): 622.333(094)

Jak rozpocząć odkrywkową działalność górniczą – droga od koncesji do planu ruchu

How to start the surface mining activity – the roadmap from license to mining operation plan



Dr Miranda Ptak*)



Prof. dr hab. inż. Zbigniew Kasztelewicz**)

Treść: Uruchomienie odkrywkowej działalności górniczej poprzedzone jest wieloma procedurami administracyjnymi. Artykuł opisuje poszczególne etapy procedury planowania przestrzennego, w szczególności zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, których celem jest wprowadzenie inwestycji górniczych do dokumentów planistycznych. W dalszej kolejności przedstawione zostały możliwe scenariusze postępowania w sprawie oceny oddziaływania na środowisko i uzyskania decyzji środowiskowej. Jak wynika z analizy, to właśnie zagospodarowanie przestrzenne i uwarunkowania środowiskowe powodują, że wiele planowanych inwestycji nie może być realizowanych lub czas ich rozpoczęcia znacznie się wydłuża. Ostatnie części artykułu dotyczą postępowania koncesyjnego oraz postępowania w sprawie decyzji zatwierdzającej plan ruchu.

Abstract: Start-up of mining activity is preceded by a lot of administrative procedures. This paper describes several stages of spatial planning procedures, especially the changes in the community land use planning and the local land management plan whose aim is to introduce mining investments to this documents. Then the possible proceeding scenarios for environmental impact assessment and obtaining the environmental decision. As shown in the analysis, it is land use planning and environmental conditions which cause that many mining investment can not be implemented or that the implementation time extends. The last part of the paper concerns the license for mining and proceedings on approving a decision of mining plant operation plan.

Słowa kluczowe:

górnictwo, prawo geologiczne i górnicze, procedury planistyczne, postępowanie w sprawie decyzji środowiskowej, plany ruchu

Key words:

mining, mining and geological law, municipal planning, proceedings on environmental decision, mining plant operation plan

1. Wprowadzenie

Rozpoczęcie i prowadzenie odkrywkowej działalności górniczej jest zagadnieniem bardzo szerokim. Dlatego na potrzeby tego artykułu analizowana działalność górnicza dotyczy tylko złóż kopalin objętych własnością nieruchomości

gruntowej, gdzie organem koncesyjnym jest marszałek województwa. Poza kręgiem zainteresowania znajdzie się więc eksploatacja kopalni, wymienionych w art. 10 ust 1 i 2 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. Prawo geologiczne i górnicze (PGIG), stanowiących własność górniczą oraz działalność, gdzie organem koncesyjnym jest starosta. Przepisy prawa nakładają na przedsiębiorcę, który ma zamiar prowadzić działalność wydobywczą, obowiązek uzyskania koncesji na wydobywanie kopalni ze złóż, a w dalszej kolejności decyzji zatwierdza-

*) Okręgowy Urząd Górniczy we Wrocławiu. **) AGH w Krakowie

jącej plan ruchu. Dopiero te dwie administracyjne decyzje, uprawniają do rozpoczęcia i prowadzenia działalności wydobywczej. Kompetentne organy administracyjne, realizując swoje konstytucyjne zadania, w sposób jednostronny określają prawa i obowiązki podmiotu, który wystąpił z określonym wnioskiem. Oczywiście nie są to prawa i obowiązki dowolne. W ramach posiadanego władztwa administracyjnego, organy koncesyjne i organ nadzoru górniczego, na podstawie upoważnienia zawartego w normach powszechnie obowiązującego prawa wydają decyzje administracyjne. Odbywać się to musi z jednoczesnym poszanowaniem takich zasad, jak równe traktowanie podmiotów gospodarczych, zachowanie zasady wolności gospodarczej czy zasada ochrony własności. Zanim jednak dojdzie do złożenia wniosku do organu koncesyjnego, działalność górnicza musi „zaistnieć” w dokumentach planistycznych. Nie można bowiem zgodnie z art. 7 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. (PGiG) podejmować i wykonywać działalności górniczej, która mogłaby naruszyć przeznaczenie nieruchomości określonej w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego oraz w odrębnych przepisach. Analizując wnikliwie przepisy ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. (PGiG) sam proces wydobywania kopaliny ze złóż, nie tylko ma nie naruszać przeznaczenia nieruchomości (art. 7), ale musi być zgodny z przeznaczeniem terenu określonym w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego (MPZP) lub zgodny ze sposobem korzystania z nieruchomości, który jest określany w studium uwarunkowań i kierunkach zagospodarowania przestrzennego gminy (SUiKZPG) – art. 23 ust. 2 pkt 2 (PGiG). Dodatkowo, czego nie można pomijać, a co nie znajduje, jak dotychczas, podkreślenia w literaturze branżowej, niesprzeczność czyli nienaruszanie przeznaczenia nieruchomości, musi być zachowana z innymi przepisami. Zadając pytanie – z jakimi innymi przepisami? – na pierwszy plan wyłaniają się przepisy *ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych* (oogrif) oraz przepisy *ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody* (OP). Nie są to jednak jedyne przepisy, jakie mogą decydować o przeznaczeniu terenu. Równocześnie należy podkreślić, że ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. (PGiG) nie wskazuje wprost na obowiązek dołączenia do wniosku koncesyjnego decyzji środowiskowej. Decyzji, która jest podsumowaniem całego postępowania w sprawie oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko, a które to postępowanie jest przeprowadzane obligatoryjnie dla przedsięwzięć zawsze mogących znacząco oddziaływać na środowisko, planowanych przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na obszar Natura 2000 oraz przeprowadzane fakultatywnie dla przedsięwzięć mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko. Wydobywanie kopaliny ze złóż może być przedsięwzięciem właśnie z powyższych grup. Zawsze jednak przedsięwzięcie takie wymaga uzyskania koncesji. A skoro wymaga uzyskania koncesji, to przed jej wydaniem musi być wydana decyzja środowiskowa zgodnie z *ustawą z dnia 3 października 2008 r. o udostępnieniu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko* (OOS). Procedura oceny oddziaływania na środowisko składa się z trzech zasadniczych etapów: weryfikacji raportu o oddziaływaniu na środowisko, uzyskaniu opinii i uzgodnień organów współdziałających oraz zapewnieniu udziału społeczeństwa w postępowaniu. Jeżeli postępowanie zakończy się wydaniem decyzji środowiskowej to do wniosku koncesyjnego dołącza się decyzję środowiskową. Oprócz decyzji środowiskowej, ubiegający się o koncesję dołącza dowody prawa korzystania z informacji geologicznej, kopię decyzji zatwierdzającej dokumentację geologiczną, projekt zagospodarowania złoża. Przedsiębiorca,

który uzyskał już koncesję od marszałka województwa, musi następnie, celem rozpoczęcia działalności górniczej, uzyskać decyzję zatwierdzającą plan ruch. Należy pamiętać, że plan ruchu jest specjalistycznym dokumentem (opracowaniem) sporządzanym z uwzględnieniem warunków określonych w koncesji oraz projekcie zagospodarowania złoża. Kiedy ta decyzja administracyjna staje się ostateczna, odkrywkowa działalność górnicza może być prowadzona.

2. Koncesja – szczególne uprawnienie (1)

Państwa w różny sposób mogą realizować swoje prawo do dóbr, jakimi są kopaliny. Zależy to od sposobu pojmowania roli państwa w życiu gospodarczym. Jednym z narzędzi polityki reglamentacji ściśle określonymi dobrami jest szczególne pozwolenie – KONCESJA. Taki system reglamentacji dóbr istnieje w Polsce. Działalność koncesjonowana ma szczególne znaczenie dla zaspokojenia potrzeb publicznych i to powoduje, że powierzenie jej realizacji podmiotom prywatnym musi być przedmiotem szczególnej regulacji prawnej. Koncesja jest decyzją administracyjną, która w rozpatrywanym przypadku uprawnia do wydobywania kopaliny ze złóż. Wydobywanie kopaliny jest wprost zdefiniowane jako działalność gospodarcza w ustawie z dnia 2 lipca 2004 r. *o swobodzie działalności gospodarczej* (OSDG). Decyzja ta wskazuje szczegółowo na uprawnienie. Dokonuje precyzyjnego określenia, w jakich granicach przestrzennych, a także w jaki sposób oraz w jakich warunkach prowadzona będzie działalność. Organ koncesyjny ma obowiązek udzielić koncesji na czas określony, nie krótszy niż 3 lata i nie dłuższy niż 50 lat. W toku postępowania koncesyjnego, marszałek województwa bada m.in. takie elementy wniosku jak :

- stan prawny nieruchomości, potwierdzony dowodami z odpowiednich rejestrów,
- prawo wnioskodawcy do wskazanej nieruchomości,
- wskazanie terminu rozpoczęcia i czas trwania przedsięwzięcia,
- środki finansowe.

3. Krok przed koncesją czyli dokumenty planistyczne i decyzja środowiskowa

Jak zostało to podkreślone we wcześniejszych rozdziałach, działalność górnicza musi „zaistnieć” w dokumentach planistycznych. Pod hasłem dokumenty planistyczne należy rozumieć studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy (studium) i miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego (mpzp). Przedsiębiorca najczęściej spotyka się z sytuacją, kiedy dokumenty planistyczne milczą na temat udokumentowanego złoża. Nie ma ani w studium sposobu zagospodarowania jako odkrywkowa działalność górnicza ani nie ma przeznaczenia gruntu w mpzp na odkrywkową działalność górniczą. Aby móc realizować inwestycje należy wnioskować o zmianę studium i mpzp. Nowa ustawa przewidywała sytuację, gdy rady gmin nie podejmują uchwał w zakresie ujawnienia udokumentowanych złóż. W tych przypadkach zgodnie z art. 96 PGiG po upływie 2 lat od zatwierdzonej dokumentacji geologicznej, wojewoda wyda zarządzenie zastępcze, którym wprowadza obszar udokumentowanego złoża do studium. Jeżeli gmina sama przystąpi do zmian studium, to realizowana jest zgodnie z *ustawą z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* (uopizp).

3.1. Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy (2)

Procedura uchwalania studium lub jego zmiany jest wieloetapowa i złożona, ale konieczna w sytuacji, kiedy ma być opracowany miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego. Obowiązek sporządzenia studium spoczywa na wójcie (burmistrzu, prezydencie miasta zgodnie z art. 9 ust. 2 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. – uopizp). Gminy miały wywiązać się z tego obowiązku do 11 lipca 2004 roku. Obecnie większość gmin posiada studium, ale nie jest to jednak 100%. Skutkiem nie wykonania tego obowiązku jest niemożność uchwalenia mpzp, gdyż mpzp musi uwzględniać ustalenia studium (art. 17 ust. 4 ustawy uopizp). Sankcje za taki stan rzeczy może ponieść gmina, jeżeli z tytułu nie uchwalenia planu, został naruszony interes prawny i uprawnienia osoby prawnej lub fizycznej. Studium jest przyjmowane w drodze uchwały przez radę gminy. Inicjatywę w podejmowaniu uchwały o uchwaleniu studium ma rada gminy art. 9 ust. 1 uopizp oraz wójt (burmistrz, prezydent miasta) a w szczególnym przypadku wojewoda. Tym szczególnym przypadkiem jest zarządzenie zastępcze, kiedy np. rada gminy nie przystępuje do uchwały o studium. Rozwiązanie to znane pod rządami ustawy uopizp zostało powielone w nowej ustawie Prawo geologiczne i górnicze. Zgodnie z art. 95 PGIG gmina ma obowiązek ujawnienia udokumentowanych złóż kopaliny w studium w terminie do 2 lat od dnia zatwierdzenia dokumentacji geologicznej. Jeżeli tego nie robi, to na koszt gminy wojewoda ujawnia udokumentowane złoża kopaliny w studium i możliwe jest podejmowanie dalszych działań planistycznych. Następuje wówczas ogłoszenie o przyjęciu uchwały w sprawie przystąpienia do sporządzania studium i 21-dniowy okres oczekiwania na ewentualne wnioski, które to wnioski nie są wiążącymi dla organu uchwalającego studium. W ramach procedury odbywa się zawiadamianie instytucji i organów uzgadniających i opiniujących projekt studium o przystąpieniu do jego sporządzania. Wójt (burmistrz, prezydent miasta) zgodnie z art. 11 ust. 3 ustawy – uopizp rozpatruje wszystkie wnioski i się do nich w sposób merytoryczny odnosi. Kolejny etap to sporządzenie projektu studium z zachowaniem przepisów prawa materialnego, czyli rozporządzenia w sprawie zakresu projektu studium tak w części graficznej, jak i tekstowej. Projekt studium musi uwzględniać wymogi dotyczące materiałów planistycznych, skali opracowań kartograficznych, stosowanych oznaczeń, standardów oraz sposobów dokumentowania prac planistycznych. Dalej w ramach współpracy z instytucjami i innymi organami, wójt (burmistrz, prezydent miasta) występuje o opinie i uzgodnienia. Zgromadzone w postępowaniu opinie i uzgodnienia mogą zmienić sporządzony projekt studium. Zasadą powszechnie obowiązującą jest fakt, iż opinie nie wiążą organu w sprawie. Natomiast uzyskane uzgodnienia są bezwzględnie wiążące dla wójta (burmistrza, prezydenta miasta), co oznacza, że stanowisko organu właściwego w przedmiocie uzgodnienia projektu studium musi być uwzględnione w praktyce. Ostatnim etapem przed uchwaleniem studium jest wyłożenie studium do publicznego wglądu oraz przeprowadzenie publicznej dyskusji nad przyjętymi rozwiązaniami w projekcie. Każdy ma prawo wglądu, przez 30 dni zapoznać się z projektem studium i wnieść uwagi. Po upływie wystawienia 30-dniowego projektu studium, wójt przystępuje do rozpatrzenia uwag do projektu studium. Należy zwrócić uwagę, że rozstrzyganie uwag przez wójta w zasadzie opiera się na ocenie swobody planistycznej gminy, jej autonomii planistycznej i obranych kierunkach polityki przestrzennej gminy. Przepisy nie nakładają na wójta obowiązku uzasadnienia przyjętego rozstrzygnięcia, ani też nie ma obowiązku poinformowania zainteresowanych

o sposobie wniesionych uwag. Dalsze działania polegają na wniesieniu do projektu studium uwag, które zostały zaakceptowane przez wójta oraz przedstawienia radzie gminy uwag, które nie zostały uwzględnione w projekcie studium. Studium jest uchwalane w drodze uchwały podejmowanej przez radę gminy (art. 12 ust. 2 uopizp). Po uchwaleniu studium przez radę gminy, wójt (burmistrz, prezydent) przedkłada niniejszą uchwałę wojewodzie wraz z załącznikami, tj. pracami planistycznymi precyzyjnie określonymi w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 28 kwietnia 2004r. w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy (Dz.U. nr 118, poz.1233), celem dokonania oceny legalności tej uchwały z obowiązującymi przepisami prawa. Zakres badania legalności odnosi się do zasad, trybu sporządzania studium, kompetencji organów. Badanie nie obejmuje natomiast przyjętych rozstrzygnięć czy poprawności merytorycznej. Studium jest dokumentem planistycznym, który ma za zadanie koordynować ustalenia miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, określać politykę rozwoju przestrzennego dla całej gminy. Jako dokumentu planistycznego jest podsumowaniem wszelkich ustaleń planistycznych poczynionych dla terenu gminy przez organy wszystkich szczebli planowania przestrzennego. Co należy podkreślić, nie jest aktem prawa miejscowego, powszechnie obowiązującym, na podstawie którego organ może wydawać decyzje administracyjne. Jednakże jego ustalenia są wiążące dla mpzp. To związanie spowodowane jest koniecznością ustalenia zgodności planowanych rozwiązań w mpzp z ustaleniami, jakie zawiera studium (art. 15 ust. 1; 17 pkt 4 uopizp) oraz obowiązku stwierdzenia przez radę gminy przed uchwaleniem mpzp zgodności projektu planu z ustaleniami studium. W ten sposób inwestycja górnicza zaczyna „istnieć” w dokumentach planistycznych. Krytycznie należy ocenić zmianę przepisów, dotyczącą obligatoryjnych mpzp dla terenu górniczego. Rezygnacja z obowiązku sporządzania tych planów, jaki był zapisany w art. 53 u ustawie z 4 lutego 1994 r. Prawo geologiczne i górnicze, powoduje, że nie można egzekwować od gminy obowiązku przystąpienia w terminie trzech miesięcy do sporządzenia mpzp na podstawie przepisów art. 10 ust. 3 ustawy uopizp. W konsekwencji procedura planistyczna dla inwestycji górniczych, w tym zakresie się wydłużyła.

3.2. Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego

Cała procedura uchwalenia mpzp, tak jak i poprzednia procedura, jest bardzo sformalizowana i wieloetapowa. Obowiązek sporządzenia planu może wynikać tylko z przepisów odrębnych (ale nowa ustawa Prawo geologiczne i górnicze nie zawiera już tej delegacji, jaka była w starym PGIG tj. art. 53 ust. 1) lub z ustaleń studium. Mimo że tryb planów miejscowych w ustawie uopizp jest trybem pożądanym przez planistów, to ustawodawca nie zobowiązał gmin do ich sporządzania. Przedsiębiorcy nierzadko spotykają się z niechęcią lub brakiem działania władz gmin w przedmiocie sporządzania mpzp. Wówczas pozostaje do ich realizacji tryb sporządzania miejscowego planu przez zarządzenie zastępcze wojewody (art. 12 ust. 3 uopizp) w sytuacji zaniechania działań przez radę gminy. Należy zauważyć, że z chwilą przystąpienia do uchwalania miejscowego planu, postępowania w sprawie warunków zabudowy (decyzje lokalizacyjne) zostają zawieszane, a po uchwaleniu planu postępowanie umorzone. Dotyczy to inwestycji celu publicznego, gdyż dla nich na podstawie art. 50 ustawy uopizp wydaje się decyzje o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego. Nowa ustawa Prawo geologiczne i górnicze jako inwestycje celu publicznego widzi tylko kopaliny objęte własnością górniczą, tym samym nie jest to

w kręgu zainteresowań tego artykułu. Etapy uchwalania bądź zmiany mpzp przebiegają podobnie, jak przy uchwalaniu studium, z tą różnicą, że sporządzony projekt mpzp musi być zrealizowany wraz z prognozą oddziaływania na środowisko. W praktyce wójt powierza wykonanie takiego projektu mpzp osobom o odpowiednich kwalifikacjach. Projekt musi być zgodny z wymaganiami, jakie przewiduje rozporządzenie Ministra Infrastruktury z 26 sierpnia 2003r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz.U. 164, poz. 1587). W prognozie oddziaływania na środowisko obowiązkowo musi być zawarta warstwa informacyjna, jaka wynika z powiązanych z projektem opracowań, w tym wytycznych w zakresie planowania przestrzennego zawartych w prognozie oddziaływania planu zagospodarowania przestrzennego województwa oraz prognozie oddziaływania sporządzanej dla strategii rozwoju gminy. Sporządzanie prognozy jest elementem przeprowadzanego postępowania w sprawie oceny oddziaływania na środowisko skutków realizacji mpzp, a jej ustalenia powinny znaleźć wyraz w opracowywanym projekcie mpzp. Projekt mpzp wraz z prognozą jest przedstawiany instytucjom i organom opiniującym i uzgadniającym oraz osobom zainteresowanym na zasadach dostępu do informacji o środowisku. W dalszym etapie wójt (burmistrz, prezydent miasta) zobowiązany jest do sporządzenia prognozy skutków finansowych wynikających z uchwalenia planu miejscowego (art. 17 pkt 5 uoipzp). Opracowanie to jest odrębnym opracowaniem „eksperckim” o charakterze analizy ekonomicznej. Jej zakres, co powinna zawierać, precyzyjnie określa §11 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 26 sierpnia 2003r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz.U. 164, poz. 1587). Opracowanie to ma znaczenie dla wartości nieruchomości, w granicach planu miejscowego, gdyż zazwyczaj po zmianach planu dochodzi również do bezpośredniej zmiany tych wartości. Taki stan rzeczy wiąże się często z koniecznością zaspokojenia roszczeń osób, które poniosły straty na skutek zmiany miejscowego planu. Pomimo wagi analizowanych elementów w prognozie finansowej, opracowanie to nie jest załącznikiem do uchwalonego mpzp. Jest on tylko przedkładany radzie gminy do uchwalenia projektu mpzp. Następnym etapem jest współdziałanie z organami i instytucjami celem uzyskania opinii i uzgodnień. W tym miejscu należy podkreślić, że w odniesieniu do gruntów rolnych i leśnych, aby móc je użytkować w inny sposób, to zmiana ich przeznaczenia musi nastąpić w mpzp. Kompetencje w zakresie zmiany przeznaczenia gruntów w zależności od rodzaju gruntów mają odpowiednio: minister właściwy ds. środowiska – grunt leśny stanowiący własność Skarbu Państwa (art. 7 ust 2 pkt 2 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych); minister właściwy ds. rozwoju wsi – grunty rolne klasy I-III, o powierzchni przekraczającej 0,5 ha (art. 7 ust 2 pkt 1 uoogr1); marszałek województwa – grunty rolne klasy IV, o powierzchni przekraczającej 1 ha lub grunty rolne pochodzenia organicznego i torfowisk klasy V i VI, o powierzchni przekraczającej 1 ha lub leśne, które nie są własnością Skarbu Państwa. Proces zmian przeznaczenia gruntów odbywa się wyłącznie na wniosek wójta. Szczegółową procedurę ustawodawca określił w ustawie o ochronie gruntów rolnych i leśnych i jest ona wieloetapowa, a dla wyłączenia gruntów leśnych długa i często bardzo kosztowna z uwagi na opłaty związane z wylesieniem. Dalsze etapy, takie jak uwzględnienie opinii i uzgodnień, wyłożenie projektu mpzp do publicznej wiadomości, rozpatrzenie i uwzględnienie uwag do projektu mpzp, ponowne uzgadnianie i uzyskiwanie opinii, przedstawienie radzie gminy projektu mpzp wraz z listą uwag, które nie zostały uwzględnione, jak również uchwalenie mpzp odbywa się analogicznie jak do studium. Po uchwaleniu

miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wójt (burmistrz, prezydent miasta) w terminie 7 dni od uchwalenia przekazuje uchwałę podjętą przez radę gminy celem oceny jej zgodności z przepisami prawa. Oprócz uchwały przekazywana jest w całości dokumentacja prac planistycznych. Wojewoda w terminie 30 dni może stwierdzić nieważność w całości bądź w części przyjętej uchwały. Innym rozstrzygnięciem jakie może wojewoda podjąć to stwierdzenie wydania uchwały z naruszeniem prawa (art. 91 ust 4 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm). Kryteria jakie stanowią ramy oceny zapisane są w art. 28 ust 1 uoipzp i dotyczą zarówno samego trybu procedury planistycznej jak i badania właściwości organów. Całe postępowanie planistyczne kończy się z chwilą ogłoszenia uchwały w dzienniku urzędowym województwa. Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest w systemie aktów kształtujących ład przestrzenny aktem powszechnie obowiązującym, który stanowi podstawę do wydawania indywidualnych rozstrzygnięć administracyjnych w drodze decyzji (np. decyzje koncesyjne, budowlane, wyłączeniowe na cele publiczne). Jest to podstawowy instrument planowania przestrzennego. Ma on największą skalę szczegółowości i ma za zadanie ustalić: przeznaczenie terenu, lokalizację inwestycji, sposób zagospodarowania terenu i warunki jego zabudowy oraz określa jak na tym terenie będzie wykonywane prawo własności (art. 6 ust 1 ustawy uoipzp). Zawsze poprzedza go sporządzenie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania gminy.

3.3. Postępowanie w sprawie oceny oddziaływania na środowisko i decyzja środowiskowa

Przed wydaniem każdej decyzji koncesyjnej na wydobywanie kopaliny ze złóż, konieczne jest przeprowadzenie postępowania w sprawie oceny oddziaływania na środowisko. Ale nie każde postępowanie będzie mieć taki sam przebieg. Możliwych jest tu kilka scenariuszy. Najbardziej powszechna sytuacja jest taka, że dane przedsięwzięcie jest wymienione w § 2 ust 1 pkt 27 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2010 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko, dla których przeprowadzenie oceny oddziaływania na środowisko jest wymagane (Dz.U. nr 213, poz. 1397). 26). Taka będzie w przypadku, kiedy przedsięwzięcie będzie polegać na wydobywaniu kopaliny ze złoża metodą odkrywkową na powierzchni obszaru górniczego nie mniejszej niż 25 ha. W tym przypadku zawsze obligatoryjnie jest przeprowadzana ocena oddziaływania na środowisko, z wykonaniem pełnego raportu i z udziałem społeczeństwa. Jeżeli dane przedsięwzięcie jest natomiast wymienione w § 3 ust 1 pkt 40 ww. rozporządzenia to obowiązek ten jest fakultatywny. Taka sytuacja będzie mieć miejsce między innymi w przypadku odkrywkowej działalności górniczej:

- dotyczącej torfu lub kredy jeziornej,
- na obszarach narażonych na niebezpieczeństwo powodzi, a jeżeli została sporządzona mapa zagrożenia powodziowego, na obszarach szczegółowo określonych w ustawie z dnia 18 lipca 2001 r. – Prawo wodne,
- na terenie gruntów leśnych lub w odległości nie większej niż 100 m od nich,
- na obszarach objętych wyszczególnionymi formami ochrony przyrody, oraz w otulinach wybranych form ochrony przyrody,
- jeżeli działalność będzie prowadzona z użyciem materiałów wybuchowych
- jeżeli w odległości do 0,5 km od planowanego wydobywania kopaliny metodą odkrywkową znajduje się inny obszar

górnicy ustanowiony dla wydobywania kopalni metodą odkrywkową.

Fakultatywny obowiązek przeprowadzenia oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko może zostać nałożony również w przypadku inwestycji górniczych na powierzchni większej niż 2 ha obszaru górniczego lub o wydobyciu ponad 20 000 m³, jeżeli taką decyzję podejmie organ wydający decyzję środowiskową, a nie znajduje się ona w katalogu wymienionym powyżej.

Jeżeli organ w oparciu o art. 63 ust 1. ustawy (OOŚ) wyda postanowienie na podstawie art. 63 ust 2 (OOŚ), że nie stwierdza się potrzeby oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko, to postępowanie zakończy się wydaniem decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach bez przeprowadzania oceny i wykonywania raportu. Zgodnie z art. 84 ustawy (OOŚ), organ stwierdza w tej decyzji, brak potrzeby przeprowadzenia oceny oddziaływania, a charakterystyka przedsięwzięcia będzie stanowić załącznik do decyzji. Jeżeli natomiast organ stwierdzi, że taka ocena oddziaływania jest jednak potrzebna, to procedura jest analogiczna do przedsięwzięć, które zawsze znacząco oddziałują na środowisko. Tym samym przedsiębiorca sporządza raport oddziaływania na środowisko, organ uzyskuje opinie i uzgodnienia oraz zapewnia udział społeczeństwa. W każdym z tych przypadków analizowana jest również zgodność przeznaczenia terenu z mpzp lub niesprzeczność z ustaleniami studium. W przypadku wystąpienia obszarów Natura 2000, jawi się jeszcze inny scenariusz. Zawsze jednak w sytuacji, kiedy dotyczy to inwestycji na tych szczególnych terenach, musi być przeprowadzona ocena oddziaływania przedsięwzięcia na cele ochrony obszaru Natura 2000. Może zatem być sytuacja, kiedy inwestycja jest potencjalnie znacząco oddziałująca na środowisko i dla niej wójt nie widzi potrzeby przeprowadzenia oceny, i wyda postanowienie, ale w zakresie ochrony obszarów Natura 2000 musi być ona przeprowadzona. Po dokonaniu odpowiedniej kwalifikacji, przedsiębiorca, który nie musi sporządzać oceny, może konstruować wniosek koncesyjny. Natomiast, jeżeli wymagana jest ocena oddziaływania, to kolejnym krokiem jest wykonanie raportu oddziaływania na środowisko. Raport zgodnie z ustawą OOŚ może wykonać każdy. Ustawodawca odszedł od określania uprawnień osób do wykonania raportu. Mimo tej pozornej otwartości, sporządzenie raportu wymaga bardzo specjalistycznej wiedzy. Często dochodzi to różnicy zdań między stroną a organem współdziałającym czy organem prowadzącym. W praktyce proces weryfikacji raportu wygląda jak „droga przez mękę”, gdzie organ zasypuje pytaniami, stwierdza braki lub nieścisłości, a strona pisze długie elaboraty, wyjaśnienia do wyjaśnień itp. Organ prowadzący postępowanie ma obowiązek zapewnić udział społeczeństwa. Kiedy społeczeństwo się wypowie, jak również, gdy są pozytywne uzgodnienia, wówczas wójt (burmistrz, prezydent miasta) wydaje decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach. Jeżeli z oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko wynika, że przedsięwzięcie może znacząco negatywnie oddziaływać na obszar Natura 2000, organ właściwy do wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach odmawia zgody na realizację przedsięwzięcia, o ile nie zachodzą przesłanki, o których mowa w art. 34 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. – o ochronie przyrody (OP). Taka sytuacja w omawianym przypadku rzadko kiedy będzie miała miejsce, więc nie dojdzie do uruchomienia odkrywkowej działalności górniczej. Należy pamiętać, że zgodnie z art. 86 ustawy (OOŚ) decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach wiąże organ koncesyjny.

4. Postępowanie koncesyjnej

Samo postępowanie koncesyjne, po wprowadzeniu zmian w mpzp czy przejściu postępowania w sprawie wydania decyzji środowiskowej, wydaje się proste. Po pierwsze jest ono szczegółowo opisane w dwóch aktach prawnych – w ustawie z dnia 9 czerwca 2011 r. (PGIG) i ustawie z 2 lipca 2004 r OSDG. Dział III (PGIG) określa, zasady koncesjonowania wskazując prawa i obowiązki zarówno wnioskodawcy, jak i organu koncesyjnego – w tym przypadku marszałka województwa. Procedura przewiduje uzyskanie uzgodnienia koncesji z wójtem (burmistrzem, prezydentem miasta) z zachowaniem kryterium zgodności z mpzp lub sposobem korzystania z nieruchomości ze studium. Kompletny wniosek, oprócz decyzji środowiskowej i projektu zagospodarowania złoża, musi sprostać wymaganiom określonym w art. 24 PGIG. Wymagania te częściowo przedstawiono w wstępie. W tym miejscu należałoby podkreślić, że dobrze przygotowany wniosek, pozwala określić w decyzji koncesyjnej elementy obligatoryjne jakie wynikają z art. 30 PGIG, tj.: rodzaj i sposób wykonywania zamierzonej działalności, przestrzeń, w granicach której ma być wykonywana zamierzona działalność, czas obowiązywania koncesji, termin rozpoczęcia działalności. Do samodzielnej oceny marszałka województwa jako organu koncesyjnego należy stwierdzenie czy zasadne jest nałożenie innych wymagań dotyczących wykonywania działalności objętej koncesją, w szczególności w zakresie bezpieczeństwa powszechnego i ochrony środowiska. Decyzja koncesyjna na wydobywanie ustala również granice obszaru i terenu górniczego w oparciu o dokumentację geologiczną i projekt zagospodarowania złoża. Elementem fakultatywnym w treści decyzji może być określenie minimalnego stopnia wykorzystania zasobów. Postępowanie koncesyjne w porównaniu do wcześniej omówionych jest postępowaniem krótszym. Przyczynia się do tego bardzo dobra regulacja z art. 33 PGIG, gdzie organ koncesyjny zwolniony jest z zapewnienia udziału w postępowaniu organizacji społecznych, jeżeli udział społeczeństwa był na etapie decyzji środowiskowej.

5. Krok po koncesji – plan ruchu

Organ nadzoru górniczego, po otrzymaniu wniosku w sprawie decyzji zatwierdzającej plan ruchu, dokonuje badania pod względem formalnym i merytorycznym. Formalna ocena wniosku następuje między innymi w oparciu o akt wykonawczy, tj. rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 16 lutego 2012 roku w sprawie planów ruchu zakładów górniczych (Dz. U. 2012 r. poz. 372) i ogólne przepisy stawiane wnioskowi przez kodeks postępowania administracyjnego. Wniosek stanowi sporządzony plan ruchu zawierający treści szczegółowo określone w wyżej cytowanym rozporządzeniu. Jednocześnie wniosek jest zgodny z art. 108 PGIG oraz uwzględnia warunki określone w koncesji i w projekcie zagospodarowania złoża. Okres, na jaki sporządza się plan ruchu, może wynosić od 2 do 6 lat. Wniosek o zatwierdzenie planu ruchu najpóźniej przedkłada się na 30 dni przed zamierzonym rozpoczęciem wykonywania robót w dwóch egzemplarzach podpisanych przez przedsiębiorcę oraz kierownika ruchu zakładu górniczego. Do wniosku należy dołączyć odpis koncesji, do wglądu projekt zagospodarowania złoża, odpisy innych decyzji dla zamierzonych robót w tym szczególnie dotyczących ochrony środowiska. Organem współdziałającym jest wójt (burmistrz, prezydent miasta), który opiniuje decyzję w sprawie zatwierdzenia planu ruchu. Postępowanie przy prawidłowo przygotowanym wniosku nie trwa długo. Do najczęstszych błędów formalnych, które wydłużają

procedurę należy wymienić np. brak podpisów zgodnych z reprezentacją przedsiębiorcy, brak odpisów koncesji – całej historii koncesyjnej, brak dołączenia decyzji środowiskowej, brak podpisów na załączonych mapach. Przy eliminacji tych błędów, procedura wydania decyzji zatwierdzającej trwa do jednego miesiąca wraz z opinią organu współdziałającego. Po zatwierdzeniu planu ruchu, dopełnione są wszelkie procedury i odkrywkowa działalność górnicza może być prowadzona.

6. Podsumowanie

Przedstawione powyżej procedury postępowania, można ująć w następujący schemat, gdzie w sposób syntetyczny, „krok po kroku” zobrazowano jak rozpocząć odkrywkową działalność górniczną.

KROK 1. ETAP PLANISTYCZNY

- STUDIUM UWARUNKOWAŃ I KIERUNKÓW ZAGOSPODAROWANIA PRZESTRZENNEGO GMINY
- MIEJSCOWY PLAN ZAGOSPODAROWANIA PRZESTRZENNEGO

Na tym etapie w dwóch wymienionych dokumentach planistycznych ujawnia się i wprowadza udokumentowane złoża kopalin zgodnie z art. 95 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. – Prawo geologiczne i górnicze. Jest to podstawa i pierwszy krok do ubiegania się o koncesję. Ustawa nie precyzuje stopnia szczegółowości udokumentowania złoża kopalny.



KROK 2. ETAP ŚRODOWISKOWY /OCENA ODDZIAŁYWANIA PRZEDSIĘWZIĘCIA NA ŚRODOWISKO/

- RAPORT ODDZIAŁYWANIA PRZEDSIĘWZIĘCIA NA ŚRODOWISKO
- WERYFIKACJA RAPORTU
- UDZIAŁ SPOŁECZEŃSTWA
- OPINIE I UZGODNIENIA

Etap drugi to przeprowadzenie oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko. Efektem tego postępowania jest wydanie decyzji środowiskowej, która jest konieczna do wniosku koncesyjnego.



KROK 3. ETAP KONCESYJNY

- DOKUMENTACJA GEOLOGICZNA
- PROJEKT ZAGOSPODAROWANIA ZŁOŻA
- WNIOSEK KONCESYJNY WRAZ Z DECYZJĄ ŚRODOWISKOWĄ

Efekt trzeciego etapu jest wydanie decyzji administracyjnej – KONCESJI, która zezwala na prowadzenie

działalności górniczej, zgodnie z ustaleniami wynikającymi z uwarunkowań planistycznych i środowiskowych



- **KROK 4. ETAP DZIAŁALNOŚCI GÓRNICZEJ**
– PLAN RUCHU wraz z wymaganymi dokumentami

Ostatni etap, jaki poprzedza przysłowiowe „wbicie łopaty”, to postępowanie w sprawie uzyskania decyzji zatwierdzającej plan ruchu. Plan ruchu w sposób szczegółowy i ukierunkowany na techniczne i prawne aspekty bezpieczeństwa pracy, określa jak będzie odbywać się ruch zakładu górniczego.

Literatura

1. *Ptak M.*: Uwarunkowania środowiskowe dla prowadzenia odkrywkowej działalności górniczej; materiały konferencji WUG (Katowice) kwiecień 2014, Bezpieczeństwo i Ochrona Środowiska w Górnictwie
2. *Kasztelawicz Z., Ptak M.*: Procedury przedkoncesyjne: Bezpieczeństwo Pracy i Ochrona Środowiska w Górnictwie; WUG (Katowice); ISSN 1505-0440.2010 nr 1 s. 8÷13

Akty prawne

3. ustawa z dnia 4 lutego 1994 r. Prawo geologiczne i górnicze (jednolity tekst z 2005 r. Dz.U. Nr 228, poz. 1947 ze zm.).
4. ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. Prawo geologiczne i górnicze (Dz. U. Nr 163, poz. 981). PGIG
5. ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnieniu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (OOS) (Dz. U. t.j. z 2013 r. poz.1235),
6. ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (uopizp) (Dz.U. t.j. z 2012 r.,poz. 647),
7. ustawa z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych. (oogrif) (Dz.U. t.j. z 2013 r., poz. 1205),
8. ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (OP)(Dz.U. t.j. z 2013 r., poz. 627),
9. ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej(OSDG) (Dz.U. z 2010 r. Nr 220, poz.1447 z późn. zm.)
10. rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 28 kwietnia 2004r. w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy (Dz.U. nr 118, poz.1233),
11. rozporządzenie Ministra Infrastruktury z 26 sierpnia 2003r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz.U. 164, poz. 1587)
12. rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2010 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko, dla których przeprowadzenie oceny oddziaływania na środowisko jest wymagane (Dz.U. nr 213, poz. 1397)
13. rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2010 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko, dla których przeprowadzenie oceny oddziaływania na środowisko jest wymagane (Dz.U. nr 213, poz. 1397).