



KANCELARIA SENATU

BIURO KOMUNIKACJI SPOŁECZNEJ

BKS/DPK-132/30620/15 MK

Warszawa, dnia 2 marca 2016 r.

PG-06/16

| | |
|----------|--|
| Nr 30620 | Data wpływu 22 grudnia 2015 r. |
| | Data sporządzenia informacji o petycji 26 lutego 2016 r. |

PRZEMYSŁ I GOSPODARKA

TEMAT

BEZPIECZEŃSTWO ENERGETYCZNE KRAJU

WNOSZĄCY PETYCJĘ: petycja indywidualna

Bogdan i Krzysztof Żmijewscy, członkowie Społecznej Rady ds. Rozwoju Gospodarki Niskoemisyjnej.

PRZEDMIOT PETYCJI:

Podjąć inicjatywę ustawodawczą dotyczącą zmian w ustawach:

- Prawo geologiczne i górnicze;
- o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym;
- o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko;
- Prawo budowlane

w celu zobligowania gmin opiniujących decyzje środowiskowe lub wnioski koncesyjne do rzetelnego ich oceniania i ograniczenia wykazywania sprzeczności decyzji z planem lub studium. Zmiana przepisów prawa w tym kierunku poprawi koordynację działań w obszarze energetyki i środowiska oraz wzmocni bezpieczeństwo energetyczne kraju.

UZASADNIENIE WNOSZĄCYCH PETYCJĘ:

Autorzy petycji zwracają uwagę na to, że wiele koncesji na wydobycie węgla kamiennego kończy się w latach 2018–2023 i brakuje wniosków o wydanie nowych koncesji. Problem ten dotyczy także węgla brunatnego i innych kopalin.

Wnoszący petycję podnoszą, że w ostatnich latach nie wpływały wnioski o wydanie koncesji na poszukiwanie złóż, gdyż warunkiem uzyskania koncesji była zgodność wniosku z planem zagospodarowania przestrzennego (planem) lub w przypadku jego braku ze studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy (studium). Od 1 stycznia 2015 r. znowelizowane Prawo geologiczne i górnicze uprawnia do uzyskania koncesji tylko wtedy gdy występuje brak sprzeczności przedsięwzięcia z planem lub ze studium.

Zdaniem autorów petycji, Regionalni Dyrektorzy Ochrony Środowiska uprawnieni do wydawania decyzji środowiskowych poprzedzających wydanie koncesji na przedsięwzięcie, często umarzają postępowania lub wydają decyzje negatywne. Gminy nagminnie negatywnie opiniują decyzje środowiskowe lub wnioski koncesyjne i starają się wykazać sprzeczność decyzji z planem lub studium. Nadto, gminy wprowadzają do miejscowego planu postanowienia zakazujące „wszelkich odkształceń terenu” czy „zmiany poziomu wód gruntowych”, które są podstawą stwierdzenia sprzeczności przedsięwzięcia z planem lub studium. Z kolei wojewodowie nadzorujący gminy, w zakresie uchwalonych planów zagospodarowania przestrzennego, często wstrzymują się od podejmowania decyzji wobec

gmin nadużywających formuły „zakaz prowadzenia przedsięwzięć mogących oddziaływać na środowisko”. Natomiast inwestorzy nie mogą skarżyć planów zagospodarowania gmin do sądów, bo te nie uznają ich za stronę postępowania wskazując brak interesu prawnego. Podstawą skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego jest interes prawny strony, a ten związany jest z posiadaniem prawa do nieruchomości. W ocenie autorów petycji ustalenia planów i studiów zakazujących odkształceń terenu (poza obszarami ochrony krajobrazowej – art. 23 ust. 1 Prawa ochrony środowiska) są niezgodne z obowiązującym prawem.

Autorzy petycji proponują, aby w ustawie o zagospodarowaniu przestrzennym wprowadzić dla gmin obowiązek sporządzania, na wniosek inwestora i na jego koszt, miejscowego planu w granicach zdefiniowanego złoża. W sytuacji, gdy gmina nie sporządzi planu w terminie 1-1,5 roku to wojewoda byłby zobligowany do wydania orzeczenia zastępczego w tej sprawie.

Ponadto istnieje potrzeba uzupełnienia luki ustawowej poprzez przyznanie wojewodom uprawnień do wprowadzania zmian w studium, tak by zapobiec sytuacjom, w których gmina może zaskarżyć do sądu decyzję wojewody w sprawie wprowadzonej zmiany w planie zagospodarowania przestrzennego bez stosownej zmiany w studium. Należy również znowelizować Prawo geologiczne i górnicze oraz ustawę o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko – w zakresie warunków uzyskiwania koncesji i decyzji środowiskowych. Zdaniem autorów petycji ustawodawca powinien doprecyzować pojęcie „niesprzeczność przedsięwzięcia z miejscowym planem lub ze studium”.

STAN PRAWNY:

Ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. – Prawo geologiczne i górnicze (Dz. U. z 2015 r., poz. 196) w art. 7 stanowi, że podejmowanie i wykonywanie działalności w zakresie wydobywania kopalin ze złóż, jest dozwolone tylko wówczas, jeżeli nie naruszy ona przeznaczenia nieruchomości określonego w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego oraz w odrębnych przepisach. W przypadku braku planu, podejmowanie i wykonywanie tej działalności jest dopuszczalne tylko wówczas, jeśli nie naruszy ona sposobu wykorzystywania nieruchomości ustalonego w studium dla gminy i w przepisach.

W działalności prowadzonej poza granicami obszarów morskich RP udzielanie koncesji na poszukiwanie lub rozpoznawanie: złóż kopalin z wyłączeniem złóż węglowodorów albo kompleksu podziemnego składowania dwutlenku węgla albo złóż węglowodorów oraz wydobywanie węglowodorów ze złóż – wymaga opinii wójta, burmistrza, prezydenta miasta właściwego ze względu na miejsce wykonywania zamierzonej działalności (art. 23 ust. 2).

W studiach gminnych, miejscowych oraz wojewódzkich planach zagospodarowania przestrzennego ujawnia się w celu ich ochrony: udokumentowane złoża kopalin i wód podziemnych w granicach projektowanych stref ochronnych ujęć oraz obszarów ochronnych zbiorników wód podziemnych, a także kompleksy podziemnego składowania dwutlenku węgla. W terminie do 2 lat od dnia zatwierdzenia dokumentacji geologicznej przez właściwy organ administracji geologicznej – obszar udokumentowanego złoża kopaliny oraz obszar kompleksu podziemnego składowania dwutlenku węgla – obowiązkowo wprowadza się do studium. Natomiast, w ciągu 6 miesięcy, od dnia zatwierdzenia dokumentacji geologiczno-inwestycyjnej złoża węglowodorów, obszar udokumentowanego złoża węglowodorów – obowiązkowo wprowadza się do studium. Koszty sporządzenia zmiany studium ponosi przedsiębiorca, który sporządził dokumentację geologiczno-inwestycyjną złoża węglowodorów (art. 95).

Zgodnie z art. 104 obszary i tereny górnicze uwzględnia się w studium gminnym oraz w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Jeżeli w wyniku zamierzonej działalności określonej w koncesji przewiduje się występowanie istotnych skutków dla środowiska, dla terenu górniczego bądź jego fragmentu – można sporządzić miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego (art. 104 ust. 5), w którym określa się:

- obiekty lub obszary, dla których wyznacza się filar ochronny, w granicach którego ruch zakładu górniczego może być zabroniony bądź może być dozwolony tylko w sposób zapewniający należytą ochronę tych obiektów lub obszarów;
- obszary wyłączone z zabudowy bądź takie, w granicach których zabudowa jest dozwolona po spełnieniu odpowiednich wymagań.

W art. 108 ust. 6b określono, że sporządzenie planu ruchu zakładu górniczego należy do przedsiębiorcy, z uwzględnieniem odrębności dla każdego zakładu górniczego. Plan ruchu zakładu górniczego, z wyłączeniem planu ruchu dla wykonywania robót geologicznych poszukiwania i rozpoznawania złoża węglowodorów, wymaga opinii właściwego wójta, burmistrza, prezydenta miasta. Niezbędnym kryterium dla wyrażenia opinii jest nienaruszanie planowaną działalnością przeznaczenia lub sposobu korzystania z nieruchomości określonego w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego oraz w odrębnych przepisach.

Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2015 r., poz. 199) stanowi, że dla obszarów ujętych w studium ze względu na np. występowanie na tym terenie udokumentowanych złóż kopalin obowiązkowe jest przystąpienie do sporządzenia planu zagospodarowania przestrzennego w terminie 3 miesięcy od dnia ustanowienia obowiązku (art. 10 ust. 3).

Art. 12 ust. 3 precyzuje postępowanie w sytuacji, gdy rada gminy nie uchwaliła studium, nie przystąpiła do jego zmiany albo uchwalając studium nie określiła w nim obszarów rozmieszczenia inwestycji celu publicznego o znaczeniu krajowym, wojewódzkim i metropolitalnym – ujętych w planie zagospodarowania przestrzennego województwa, w programach zawierających zadania rządowe lub w ramowym studium związku metropolitalnego. W tej sytuacji wojewoda jest uprawniony do wezwania rady gminy do uchwalenia studium lub jego zmiany w wyznaczonym terminie, po uprzednim podjęciu czynności zmierzających do uzgodnienia terminu realizacji tych inwestycji i warunków ich wprowadzenia do studium. Po bezskutecznym upływie tego terminu wojewoda sporządza plan zagospodarowania przestrzennego albo jego zmianę dla obszaru, którego dotyczy zaniechanie gminy oraz wydaje w tej sprawie zarządzenie zastępcze. Przyjęty w tym trybie plan wywołuje skutki prawne takie jak miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego.

Koszty sporządzenia studium obciążają budżet gminy. W przypadku sporządzenia lub zmiany studium, wynikającym z rozmieszczenia inwestycji celu publicznego o znaczeniu ponadlokalnym lub metropolitalnym, kosztami obciążony zostaje odpowiednio budżet państwa, województwa, związku metropolitalnego albo powiatu (art. 13).

Koszty sporządzenia planu miejscowego obciążają inwestora realizującego inwestycję celu publicznego – w części, w jakiej jest bezpośrednią konsekwencją zamiaru realizacji tej inwestycji (art. 21 ust. 2 pkt 4).

Art. 44 określa warunki wprowadzenia ustaleń planu zagospodarowania przestrzennego województwa do planu miejscowego w przypadku realizacji inwestycji celu publicznego o znaczeniu ponadlokalnym. Następuje to po uprzednim uzgodnieniu przez marszałka województwa terminu realizacji inwestycji z wójtem, burmistrzem albo prezydentem miasta. Koszty wprowadzenia ustaleń oraz zwrotu wydatków na odszkodowania, a także kwoty przeznaczone na pokrycie zwiększonych kosztów realizacji zdań gminnych, są ustalane w umowie zawartej pomiędzy marszałkiem województwa a wójtem, burmistrzem albo prezydentem miasta.

W planowaniu przestrzennym na szczeblu krajowym to ministrowie i centralne organy administracji rządowej, w zakresie właściwości rzeczowej, są uprawnieni do sporządzania programów zawierających zadania rządowe, służące realizacji celu publicznego o znaczeniu krajowym. Programy podlegają zaopiniowaniu przez sejmiki właściwych województw, a przyjmuje je w drodze rozporządzenia Rada Ministrów (art. 48).

Ustawa 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 (Dz. U. z 2013 r., poz. 1235) w art. 80 ust. 3 stanowi, że w przypadku działalności, określonej ustawą – Prawo geologiczne i górnicze, innej niż przedsięwzięcia wymagające koncesji na poszukiwanie i rozpoznawanie złóż kopalin – kryterium oceny lokalizacji przedsięwzięcia jest nienaruszenie ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, jeżeli taki plan został uchwalony.

Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (Dz. U. z 2013 r., poz. 1409) stanowi, że pozwolenie na budowę dotyczy całego zamierzenia budowlanego. W przypadku występowania z wnioskiem o pozwolenie na budowę obiektów zakładów górniczych, ustawa obliguje do dołączenia do wniosku, postanowienia o uzgodnieniu z organem administracji architektoniczno-budowlanej projektowanych rozwiązań w zakresie:

- linii zabudowy oraz elewacji obiektów budowlanych projektowanych od strony dróg, ulic, placów i innych miejsc publicznych;
- przebiegu i charakterystyki technicznej dróg, linii komunikacyjnych oraz sieci uzbrojenia terenu, wyprowadzonych poza granice terenu zamkniętego, portów morskich i przystani morskich, a także podłączeń tych obiektów do sieci użytku publicznego.

PRACE LEGISLACYJNE:

Brak.

DZIAŁANIA POWIĄZANE:

Informacja Najwyższej Izby Kontroli z lutego 2011 r. o wynikach kontroli bezpieczeństwa zaopatrzenia Polski w węgiel kamienny ze złóż krajowych.

„W ocenie Izby nie ma istotnych zagrożeń dla fizycznego bezpieczeństwa zaopatrzenia gospodarki w węgiel kamienny ze złóż krajowych, w perspektywie do 2035 r. Ocena ta oparta jest na szacunku wielkości udostępnionych zasobów węgla i prognoz jego wydobywania. NIK dostrzega natomiast w tym zakresie zagrożenia perspektywiczne, wynikające z często nieracjonalnej, bieżącej gospodarki złożami węgla kamiennego prowadzonej przez przedsiębiorców górniczych. Wykazywała ona niekiedy cechy gospodarki rabunkowej, a pomimo to była akceptowana przez Ministra Środowiska. Symptomami tego zjawiska były niewielkie wykorzystanie zasobów, wysokie straty złożowe oraz wybiórcze eksploatawanie bardziej opłacalnych zasobów. Towarzyszyło temu utrudnianie lub uniemożliwianie dostępu do zasobów uznanych za nienadające się obecnie do wyeksploatowania, głównie ze względów ekonomicznych, a nawet ich niszczenie z powodu stosowania tzw. niszczącej podbudowy.

Minister Środowiska, jako organ zobowiązany do nadzoru nad gospodarką zasobami naturalnymi, nierzetelnie wypełniał swoje obowiązki w zakresie dbałości o ochronę zasobów.

W większym stopniu uwzględniał on bieżące interesy przedsiębiorców górniczych niż długofalowe, makroekonomiczne interesy Skarbu Państwa jako właściciela złóż. Wyrażało to się w akceptowaniu bez zastrzeżeń dokumentacji geologicznej, projektów zagospodarowania złóż oraz wniosków o przeklasyfikowanie zasobów, w których przedsiębiorcy planowali działania niezgodne z długoterminową, racjonalną gospodarką złożami, wbrew ustawowemu obowiązkowi ich ochrony. Działalność Ministra Środowiska oraz spółek węglowych nie sprzyjała więc zapewnieniu w długim okresie dostaw węgla na poziomie zabezpieczającym potrzeby gospodarki. W działalności kontrolnej organów nadzoru górniczego w niedostatecznym stopniu uwzględniano potrzebę długofalowej ochrony zasobów. Organy te akceptowały bowiem projektowanie i stosowanie przez przedsiębiorców górniczych niegospodarnych sposobów eksploatacji. Pozytywnie – pod względem celowości – NIK ocenia działania Ministra Gospodarki zmierzające do zwiększenia inwestycji udostępniających nowe zasoby węgla oraz do rozwoju tzw. czystych technologii węglowych”.

Strategia Bezpieczeństwo Energetyczne i środowisko perspektywa do 2020 r. przygotowana przez Ministerstwo Gospodarki i Ministerstwo Środowiska w kwietniu 2014 r. obejmuje dwa istotne obszary: energetykę i środowisko, wskazuje kluczowe reformy i niezbędne działania, które należy podjąć do 2020 roku. Kwestią zasadniczą podjętą w opracowaniu jest prowadzenie skoordynowanych działań w obszarze energetyki i środowiska. Do priorytetów w energetyce zaliczono: zidentyfikowanie strategicznych złóż surowców energetycznych i objęcie ich ochroną przed zabudową infrastrukturalną. Polityka dotycząca rodzimych zasobów energetycznych powinna dążyć do dywersyfikacji źródeł dostaw, które zmniejszą uzależnienie kraju od importu. W prowadzeniu skutecznej polityki ekologicznej istotny jest system planowania przestrzennego, który powinien opierać się w większym stopniu na właściwym rozpoznaniu zasobów naturalnych kraju, jego potrzeb rozwojowych i priorytetów ochrony środowiska. W dokumencie podkreśla się, że „... brak sprawnego systemu planowania przestrzennego oraz ekspansja inwestycyjna może spowodować trudności w zarządzaniu przestrzenią oraz doprowadzić do degradacji cennych zasobów przyrodniczych i kulturowych kraju. Nierównomierne pokrycie planistyczne kraju oraz praktyka wydawania decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu (w 2011 r. tylko 27,2% powierzchni kraju było objęte planami miejscowymi) umożliwia m.in. realizację uciążliwych inwestycji blisko obszarów mieszkalnych, na obszarach chronionych bądź narażonych na niebezpieczeństwo powodzi.”

Kolegium NIK 26 października 2015 r. podjęło uchwałę o przeprowadzeniu przez Delegaturę w Katowicach do końca lutego 2016 r. kontroli funkcjonowania górnictwa węgla

kamiennego na tle realizacji rządowego programu dla tej branży na lata 2007-2015. Wyniki kontroli, podsumowującej 25-lat restrukturyzacji branży, będą podane w kwietniu 2016 r.

INFORMACJE DODATKOWE:


Podstawowym warunkiem zrównoważonego rozwoju jest zagwarantowanie wysokiej jakości życia obecnym i przyszłym pokoleniom, przy racjonalnym korzystaniu z dostępnych zasobów naturalnych. Z danych Państwowego Instytutu Geologicznego - Państwowego Instytutu Badawczego wynika, że Polska posiada duże zasoby węgla kamiennego i brunatnego, stosunkowo nieduże zasoby konwencjonalnego gazu ziemnego, niewielkie zasoby ropy naftowej oraz nieokreślone dokładnie zasoby z gazu z łupków.

Z punktu widzenia interesów państwa, gospodarka zasobami energetycznymi powinna zostać ujęta w wieloletni plan służący prowadzeniu przemyślanej, długookresowej polityki eksploatacji kopalin i efektywnego wykorzystania środowiska geologicznego. Kluczowe znaczenie ma rozpoznanie występowania surowców energetycznych, stworzenie możliwości ich eksploatacji na terytorium kraju oraz wskazanie złóż strategicznych. Podstawowym mechanizmem działania jest prowadzenie odpowiedzialnej polityki planistycznej państwa tj. uwzględnianie w planach zagospodarowania przestrzennego informacji o udokumentowanych złożach kopalin, zwłaszcza o znaczeniu strategicznym dla bezpieczeństwa energetycznego kraju. Jednocześnie należy zintensyfikować prace służące rozpoznaniu zasobów niekonwencjonalnych węglowodorów m.in. metanu z pokładów węgla oraz gazu z łupków. W ramach gospodarowania surowcami energetycznymi nie można pominąć potrzeby funkcjonowania przejrzystej struktury prawno-regulacyjnej oraz ograniczenia presji wywieranej na środowisko i ludność lokalną podczas prowadzenia prac geologicznych, eksploatacji kopalin oraz ich magazynowania.

OPRACOWAŁA:

Marzena Krysiak

DYREKTOR:


Anna Pomianowska-Bąk