



KANCELARIA SENATU  
BIURO ANALIZ I DOKUMENTACJI

Opinia prawna  
w sprawie zasadności podjęcia  
petycji oznaczonej nr P9-06/16  
o bezpieczeństwie energetycznym kraju

OPINIE  
EKSPERTYZY

**OE – 250**

KWIECIEŃ 2016

**Opinia prawna w sprawie zasadności  
podjęcia petycji oznaczonej nr P9-06/16  
o bezpieczeństwie energetycznym kraju  
dotyczącej ograniczeń w uzyskiwaniu koncesji  
na wydobywanie kopalin, w szczególności  
czy problem przedstawiony w petycji jest  
realny i czy wymaga podjęcia odpowiednich  
prac legislacyjnych i dlaczego**

---

**OPINIE  
EKSPERTYZY**

OE-250

---

Materiał przygotowany przez Zespół Analiz i Opracowań Tematycznych  
Biura Analiz i Dokumentacji.  
Biuro Analiz i Dokumentacji zamawia opinie, analizy i ekspertyzy sporządzone  
przez specjalistów reprezentujących różne punkty widzenia.  
Wyrażone w materiale opinie odzwierciedlają jedynie poglądy autorów.  
Korzystanie z opinii i ekspertyz zawartych w tym zbiorze bez zezwolenia Kancelarii Senatu do-  
puszczalne wyłącznie w ramach dozwolonego użytku w rozumieniu ustawy  
z dnia 4 lutego 1994 r. o prawie autorskim i prawach pokrewnych  
(Dz. U. z 2006 r. Nr 90, poz. 631 ze zm.)  
i z zachowaniem wymogów tam przewidzianych.  
W pozostałym zakresie korzystanie z opinii i ekspertyz wymaga każdorazowego  
zezwolenia Kancelarii Senatu.

© Copyright by Kancelaria Senatu, Warszawa 2016

Biuro Analiz i Dokumentacji  
Dyrektor – Agata Karwowska-Sokołowska – tel. 22 694 94 32, fax 22 694 94 28,  
e-mail: [Agata.Karwowska-Sokolowska@senat.gov.pl](mailto:Agata.Karwowska-Sokolowska@senat.gov.pl)  
Wicedyrektor – Ewa Nawrocka – tel. 22 694 90 53,  
e-mail: [Ewa.Nawrocka@senat.gov.pl](mailto:Ewa.Nawrocka@senat.gov.pl)  
Wicedyrektor – Romuald Łanczkowski – tel. 22 694 95 32  
e-mail: [Romuald.Lanczkowski@senat.gov.pl](mailto:Romuald.Lanczkowski@senat.gov.pl)  
Zespół Analiz i Opracowań Tematycznych tel. 22 694 92 04, fax 22 694 94 28  
Redaktor prowadzący – Piotr Marczak  
Opracowanie graficzno-techniczne, druk i oprawa  
Biuro Informatyki, Dział Edycji i Poligrafii

Prof. dr hab. Bartosz Rakoczy  
Kierownik Katedry Prawa Ochrony Środowiska UMK w Toruniu,  
Radca prawny

## **Opinia prawna w sprawie zasadności podjęcia petycji oznaczonej nr P9-06/16 o bezpieczeństwie energetycznym kraju dotyczącej ograniczeń w uzyskiwaniu koncesji na wydobywanie kopalin, w szczególności czy problem przedstawiony w petycji jest realny i czy wymaga podjęcia odpowiednich prac legislacyjnych i dlaczego**

### **Analiza szczegółowa**

Szczegółowa analiza petycji i jej treści prowadzi do wstępnego wniosku, iż należałoby raczej mówić o problemach, a nie o jednym problemie, gdyż poruszono w petycji wiele kwestii niekoniecznie nawet ze sobą jurydycznie powiązanych. Diagnozowane w petycji problemy są wielowątkowe i głębokie i ich ewentualne rozwiązywanie wymagałoby daleko idących i systemowych zmian w licznych aktach prawnych.

Podstawowym problemem zgłaszanym przez autorów petycji jest problem zmniejszającej się liczby wydawanych koncesji na wydobywanie kopalin. Autorzy petycji nie poprzestają na wskazaniu samego problemu, ale starają się również zdiagnozować przyczyny takiego stanu rzeczy. Co jednak istotne, przyczyny diagnozowanego przez autorów petycji stanu rzeczy mają charakter zarówno jurydyczny, jak i pozajurydyczny. W petycji porusza się problemy społeczne i socjalne związane ze strukturą demograficzną. Wskazuje się na tendencje separatystyczne Śląska. Podnosi się problemy związane z nepotyzmem. Autorzy petycji są również zaniepokojeni wyjazdami młodego pokolenia na zachód w poszukiwaniu pracy. Te zagadnienia pozostawiam poza oceną w ramach opinii prawnej.

Natomiast jeżeli chodzi o *stricte* jurydyczne ujęcie przyczyn spadającej liczby wydawanych koncesji autorzy petycji przede wszystkim podkreślają paraliżujące działania jednostek samorządu terytorialnego oraz regionalnych dyrektorów ochrony środowiska i wreszcie bezwład wojewodów w zakresie wymuszania na jednostkach samorządu terytorialnego określonych kierunków planistycznych. W różnych kontekstach i kilku miejscach petycji pojawia się również problem przewlekle prowadzonych postępowań sądowych. Sformułowano również ocenę jurysdykcji sądów i ich kompetencji w orzekaniu w kwestiach miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. W części końcowej petycji jej autorzy wskazali również na problem tzw. szkód górniczych podkreślając, iż odpowiedzialność za szkody górnicze stanowi jedną z podstawowych przyczyn niechęci do górnictwa *in genere*.

Wnioski swoje formułowali w dalszej perspektywie czasowej wskazując, że na dłuższą metę taka sytuacja jest szkodliwa, gdyż doprowadzi do braku aktywności przedsiębiorców w zakresie wydobywania kopalin. Ten wielowątkowy kierunek petycji pozwala mi na sformułowanie wniosku, iż problemem generalnym jest problem o charakterze aksjologicznym. System prawny, choć powinien być wewnętrznie koherentny, zakłada jednak istnienie pewnych konfliktów występujących na różnorodnych poziomach i płaszczyznach dotyczących wielu różnych kwestii, aspektów i zagadnień. W obecnej rzeczywistości normatywnej nie da się już opisać prostym podziałem na konflikty między interesem publicznym i interesem prywatnym,

ale coraz częściej nawet w ramach prawa publicznego występują konflikty pomiędzy interesami prywatnymi (np. przedsiębiorca górniczy, a właściciel nieruchomości), a nawet konflikty między interesami publicznymi (np. wydobywanie kopalin a planowanie przestrzenne). Autorzy petycji starali się zidentyfikować te konflikty aksjologiczne lokując je przede wszystkim na płaszczyźnie przedsiębiorca górniczy z jednej strony, a kompetencje planistyczne gminy i zakres jurysdykcji regionalnego dyrektora ochrony środowiska z drugiej strony. W obecnym stanie prawnym ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w bardzo istotny sposób promuje władcze kompetencje gminy w zakresie planowania przestrzennego. W piśmiennictwie z zakresu prawa administracyjnego używa się wręcz pojęcia „władztwo planistyczne gminy”. Organ stanowiący gminy wyposażony jest w daleko idące kompetencje kształtowania pozycji prawnej i faktycznie określonych podmiotów objętych miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego. Oczywiście władztwo planistyczne gminy nie ma tutaj charakteru absolutnego, a wskazywane przez Autorów petycji kompetencje Wojewody jednoznacznie świadczą o próbach ograniczania tego władztwa planistycznego. Ewentualne uwzględnienie petycji i podjęcie prac legislacyjnych w kierunku wskazywanym przez Autorów tejże petycji będzie skutkowało koniecznością dalszego ograniczania władztwa planistycznego gminy. Uwzględnienie wskazywanych postulatów nie jest zatem jedynie prostą zmianą kilku lub kilkunastu przepisów tylko rozstrzygnięciem, jak daleko władztwo planistyczne gminy ma sięgać.

Wprowadzenie proponowanych rozwiązań, z całą pewnością, w dalszy sposób ograniczy owo władztwo planistyczne gminy przesuwając kompetencje rady miejskiej z organu decydującego o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w stronę organu wykonującego wytyczne innych organów, oraz bezwzględnie wiążące normy ustawowe. Podjęcie ewentualnych prac legislacyjnych musiałoby być poprzedzone bardzo głęboką i kompleksową analizą samej koncepcji władztwa planistycznego gminy. Legislador musiałby sobie odpowiedzieć na pytanie, jaka ma być rola gminy w planowaniu przestrzennym – albo ma być ona gospodarzem terenu i realnie wpływać na jego kształt, albo ma też być wykonawcą wytycznych, której kompetencje w kształtowaniu ładu przestrzennego będą coraz bardziej iluzoryczne i jedynie formalne. Nie da się zdecydować o zasadności petycji jeżeli jednocześnie nie zostanie podjęta dyskusja na temat władztwa planistycznego gminy. W przeciwnym razie dojdzie tylko do kolejnego uszczuplenia tych kompetencji planistycznych.

W istocie legislator musi rozstrzygnąć, której wartości daje pierwszeństwo, czy łaadowi przestrzennemu, kształtowanemu w drodze wykonywania przez radę gminy władztwa planistycznego, czy też opowiada się za ochroną wartości w postaci poszukiwania, rozpoznawania i wydobywania kopalin. Autorzy petycji zdecydowanie rozstrzygają ten konflikt aksjologiczny w kierunku ochrony poszukiwania i rozpoznawania, a przede wszystkim wydobywania kopalin. Wszystkie zaproponowane przez Nich rozwiązania zmierzają do ograniczenia władztwa planistycznego. W mojej ocenie zgłaszany przez Nich problem związany ze spadającą liczbą udzielanych koncesji jest problemem realnym, niemniej jednak jego rozwiązanie nie może polegać na prostych zmianach kilku norm prawnych w kilku aktach prawnych. Podjęcie ewentualnych prac legislacyjnych wymagałoby zdecydowanie głębokich refleksji na temat w ogóle koncepcji władztwa planistycznego gminy. Proponowane przez Autorów petycji rozwiązania będą wywoływały bardziej daleko idące skutki niż tylko kwestie koncesyjne. Przede wszystkim należy zwrócić uwagę, że wyposażenie wojewody w kolejne kompetencje, za pomocą których będzie on wpływał na kształt miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego powoduje ograniczenie zasady samorządności. Trzeba mieć na względzie, że im bardziej zwiększa się kompetencje organu administracji państwowej nad samorządem terytorialnym, tym bardziej ogranicza się ideę samorządności. Rozważenia wymaga więc tutaj zakres i charakter zasady pomocniczości.

Drugim wskazywanym przez Autorów petycji obszarem, w którym lokalizują Oni przyczyny spadającej liczby udzielanej koncesji, są kompetencje regionalnego dyrektora ochrony środowiska. Jednak w mojej ocenie, ten z kolei problem nie ma charakteru realnego, gdyż jest konsekwencją koncepcji władztwa planistycznego gminy. Zastosować tu zatem można prosty mechanizm - jak daleko będzie sięgało władztwo planistyczne gminy, tak daleko będzie sięgała kompetencja regionalnego dyrektora ochrony środowiska. *De lege lata* jego kompetencje dotyczą w istocie oceny planowanego przedsięwzięcia również z miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Jeśli zatem gminę pozbawi się lub ograniczy się możliwość swobodnego kształtowania ładu przestrzennego, to tym samym określona zostanie kompetencja regionalnego dyrektora ochrony środowiska. Regionalny dyrektor ochrony środowiska dokonuje bowiem oceny przedsięwzięcia właśnie w kontekście miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

W petycji poruszono również problem orzecznictwa. Autorzy petycji wskazywali na różne okoliczności poczynając od przewlekłości postępowania sądowo-administracyjnego poprzez problematykę stanu rzeczy osądzonej na legitymacji skargowej kończąc. Problem przewlekłego prowadzenia postępowań sądowo-administracyjnych nie dotyczy oczywiście wyłącznie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Uwzględniając ten postulat należałoby zmodyfikować w ogóle model postępowania sądowo-administracyjnego właśnie w kierunku przyśpieszenia procedowania. Wiązałoby się to również z koniecznością wzmocnienia wymiaru sprawiedliwości, usprawnienia organizacji sądów administracyjnych i wielu, wielu innych okoliczności. Przyspieszenie postępowań wymagałoby bardzo daleko i głęboko idących zmian samego wymiaru sprawiedliwości. W obecnym stanie prawnym nie ma możliwości szybkiego procedowania nad skargami dotyczącymi miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Nie byłoby nawet wskazane przyjmowanie w stosownych przepisach prawa procesowego rozwiązań, które by promowały szybkość procedowania nad takimi skargami. Gdyby przyjęto ten kierunek zmian legislacyjnych, to legislator podążałby w kierunku wytyczonym przez ustawy o szczególnych zasadach inwestycji. Ten kierunek legislacyjny, udrażniający szczególne procedury, jest powszechnie krytykowany, a ja osobiście również się do tego głosu krytycznego przychylam.

Co do samego problemu stanu rzeczy osądzonej i jego wpływu na dalsze możliwości kwestionowania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, to również i w tym wypadku należałoby wskazać na konflikt aksjologiczny. Tym razem konfrontacja na płaszczyźnie aksjologicznej dotyczyłaby zasady ochrony pewności obrotu prawnego, której gwarantem jest właśnie przesłanka stanu rzeczy osądzonej, a możliwością uwzględniania indywidualnych i partykularnych interesów. W mojej ocenie zdecydowanie należy dać pierwszeństwo zasadzie ochrony pewności obrotu prawnego, który osiągany jest właśnie poprzez stan rzeczy osądzonej. Pomijając samodzielną wartość, jaką stan rzeczy osądzonej daje, trzeba zwrócić również uwagę na bardzo skomplikowany i złożony charakter tzw. procedury planistycznej. W przypadku ułatwienia kwestionowania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego pojawia się problem jednoczesnego ułatwienia możliwości stwierdzenia nieważności takiego planu. To z kolei pociąga za sobą daleko idące skutki dotyczące całej tzw. procedury planistycznej poprzedzającej uchwalenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. W kontekście czynności, które muszą być wykonane, zapewnienie stabilności tego aktu prawnego jest w pełni uzasadnione. Obecny poziom ochrony interesów podmiotów objętych tym planem jest w mojej ocenie wystarczający i nie ma potrzeby wprowadzania wyjątków od reguły stanu rzeczy osądzonej.

W petycji wskazano również na zagadnienia związane z legitymacją skargową do sądu administracyjnego, która w systemie prawa polskiego jest powiązana z istnieniem interesu praw-



nego. Oczywiście jest możliwe, aby w przepisach prawa materialnego wprowadzić zasadę, iż przedsiębiorca górniczy ma również legitymację skargową i w ten sposób zagwarantować jemu możliwość kwestionowania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego nawet w sytuacji braku ogólnie pojmowanego interesu prawnego. Taka zmiana w przeciwieństwie do wyżej wskazywanych okoliczności, nie wymagałaby daleko idących i głębokich zmian systemowych. Rozpoczynając ewentualne prace legislacyjne należałoby jednak mieć na względzie to, iż dochodziłoby do zwiększania liczby skarg i możliwości negowania samego planu. Taka z kolei sytuacja zagrażałaby pewności obrotu prawnego.

We wnioskach końcowych Autorzy petycji zwrócili też uwagę na wątek nieco uboczny choć istotny, jakim jest odpowiedzialność za szkody związane z ruchem zakładu górniczego. Postulują oni przesunięcie w kierunku postępowania administracyjnego i pozostawienie jurysdykcji sądu tylko w przypadku kwestionowania wysokości odszkodowania orzeczonej przez właściwe organy administracji publicznej. Akcentują konieczność zapewnienia szybkości orzekania w sprawach o odszkodowanie, która ma zagwarantować tryb postępowania administracyjnego.

Trzeba zwrócić uwagę, że w prawie ochrony środowiska, a nawet szerzej w prawie administracyjnym, mieszany typ postępowania sądowego i administracyjnego nie jest rzadkością. Oczywiście nie można wskazać, że jest to tryb dominujący, niemniej jednak nie byłoby to nowość. Jednak orzekanie o odpowiedzialności cywilnej i o odszkodowaniu wymaga od organu administracji publicznej biegłej znajomości prawa cywilnego materialnego i przesłanek, które leżą u jej podstaw, a z tym w praktyce bywa różnie. Trzeba też pamiętać o konstytucyjnie gwarantowanym prawie do sądu, które wprawdzie nie zostanie wyeliminowane, ale ograniczone. Organ będzie bowiem orzekał w trybie postępowania administracyjnego, a dopiero jego orzeczenie będzie ewentualnie badane przez sąd.

Powyższa analiza okoliczności i zarzutów, a także propozycji wskazanych w skardze, pozwala na sformułowanie wniosków końcowych.

Spadająca liczba koncesji odnotowana przez Autorów petycji na podstawie ich obserwacji i doświadczenia, zapewne jest prawidłowo oceniona. Natomiast nie jest możliwa ocena prawna, czy to zjawisko zaobserwowane *hic et nunc* będzie miało realny wpływ na bezpieczeństwo energetyczne oraz przemysł górniczy. Informacja Najwyższej Izby Kontroli z lutego 2011 roku wskazuje, że nie ma istotnych zagrożeń dla bezpieczeństwa zaopatrzenia gospodarki w węgiel kamienny ze złóż krajowych w perspektywie do 2030 roku. Dostrzeżono natomiast problem nieracjonalnej, ale bieżącej gospodarki złożami węgla kamiennego. W tej diagnozie należałoby upatrywać podstaw do rozważenia ewentualnych kierunków legislacyjnych. Samo zjawisko zmniejszającej się liczby wydawanych koncesji nie może być oceniane jednoznacznie jako negatywne, gdyż jest ono efektem problemów natury aksjologicznej. Blokowanie wydawania koncesji jest bowiem uzasadnione potrzebą ochrony innych wartości. Nie można więc tego zjawiska oceniać jednoznacznie negatywnie. Rozwiązaniem tego problemu byłaby jasna deklaracja aksjologiczna legislatora, co w obecnym stanie prawnym jest praktycznie niemożliwe. Nie widzę potrzeby podejmowania prac legislacyjnych, które zmierzałyby do uwzględnienia tych partykularnych rozwiązań, które wskazują Autorzy petycji. Gdyby podjąć takie prace legislacyjne we wskazanych obszarach systemu prawnego zapewne doraźnie osiągnięto by postulowany przez Autorów petycji rezultat, jednak odbyłoby się to kosztem ograniczania, czy wręcz eliminowania innych wartości objętych ochroną prawną. Postulaty wskazywane w petycji mogłyby być brane pod uwagę, ale jedynie w kontekście szerszych lub bardziej gruntownych zmian systemu prawnego np. przy „dużej” nowelizacji ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, czy wręcz przy opracowywaniu projektu nowego aktu prawnego. Propozycje Autorów petycji bezwzględnie powinny wpisywać się w szerszy

kontekst zmian systemu prawnego, gdyż traktowane jednostkowo mogą doprowadzić do zaostrożenia konfliktu aksjologicznego. Część tych postulatów, szczególnie dotyczących funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości, dotyczy praktyki, a nie samych rozwiązań normatywnych. Reagowanie przez legislatora tylko dla potrzeb związanych z koncesjami i wydobywaniem kopalin, bez głębszego przemodelowania postępowania sądowo-administracyjnego w kierunku zwiększenia jego prędkości, miałyby się z celem. Propozycja Autorów petycji mogłaby być zatem procedowana, ale w sytuacji, gdyby trwały szersze i głębsze prace legislacyjne nad danymi aktami prawnymi.



