

WPŁYW PRZESUNIĘCIA OBOWIĄZKU UZYSKANIA DECYZJI ŚRODOWISKOWEJ NA ETAP PRZED ZATWIERDZENIEM PLANU RUCHU DLA WYKONYWANIA ROBÓT GEOLOGICZNYCH NA ZAKRES WNIOSKU KONCESYJNEGO I PROJEKT ROBÓT GEOLOGICZNYCH

IMPACT OF THE OFFSET OF REQUIREMENT TO OBTAIN A DECISION CONCERNING ENVIRONMENTAL CONDITIONS ON THE PHASE BEFORE THE APPROVAL OF THE MOVEMENT PLAN FOR THE PERFORMANCE OF GEOLOGICAL OPERATIONS ON THE SCOPE OF APPLICATION FOR CONCESSION AND THE PROJECT OF GEOLOGICAL WORKS

Ewelina Anna Kostka - Kancelaria Juris, Warszawa

Zmiana terminu obowiązków uzyskania decyzji środowiskowej w przypadku poszukiwania lub rozpoznawania kopalin została wprowadzona pod hasłami ułatwienia i przyspieszenia postępowania i uzyskania koncesji eksploracyjnej. Teoretycznie uchylono formalną konieczność przejścia wcześniej często długotrwałego postępowania o wydanie decyzji środowiskowej. Tymczasem to pozorne ułatwienie oznacza dla przedsiębiorcy nie tylko utrudnienia w uzyskaniu koncesji, ale i istotne ryzyka biznesowe oraz ukryte pułapki w związku ze zmianą procedury dla kopalin stałych i wprowadzeniem procedury „open door”.

Słowa kluczowe: decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach, koncesja, poszukiwanie złóż, rozpoznawanie złóż, plan ruchu dla robót geologicznych

The change of term for requirement to obtain decision concerning environmental conditions for prospecting and exploration of minerals was inducted under the banner of facilitating and expediting the proceedings and obtaining a concession. Theoretically, the formal necessity of passing often lengthy procedures for issuing decision concerning environmental conditions, has been repealed. However, this seeming facilitate means not only the difficulty in obtaining a concession, but also significant business risks and hidden traps in connection with changes in the procedure for solid minerals and with the implementation of „open door” procedure.

Keywords: decision concerning environmental conditions, on environmental conditions, concessions, prospecting of mineral deposits, exploration of mineral deposit, movement plan for the performance of geological operations

Wstęp

Począwszy od 1 stycznia 2015 r. termin graniczny obowiązku uzyskania decyzji środowiskowej, dla przedsięwzięcia polegającego na poszukiwaniu lub rozpoznawaniu złóż kopalin, został przesunięty z etapu przed uzyskaniem decyzji koncesyjnej na etap przed uzyskaniem decyzji zatwierdzającej plan ruchu dla wykonywania robót geologicznych na podstawie koncesji na poszukiwanie lub rozpoznawanie złoża kopaliny. Aktualnie decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach przedsięwzięcia eksploracyjnego ma być załącznikiem do wniosku o zatwierdzenie planu ruchu robót geologicznych wykonywanych na podstawie koncesji, a nie, jak dotychczas, załącznikiem do wniosku koncesyjnego. Zmiana ta obejmuje zarówno, decyzje zatwierdzające plan ruchu dla wykonywania robót geologicznych związanych z poszukiwaniem i rozpozna-

waniem złoża węglowodorów w celu wykonywania koncesji na poszukiwanie i rozpoznawanie złoża węglowodorów oraz wydobywanie węglowodorów ze złoża, jak i decyzje zatwierdzające plan ruchu dla wykonywania robót geologicznych na podstawie koncesji na poszukiwanie lub rozpoznawanie złóż innych kopalin objętych własnością górnictw¹. Jednak, z uwagi na wprowadzone tzw. „nowelizacją węglowodorową”² zmiany w ustawie z dnia 11 czerwca 2011 r. – Prawo geologiczne i górnicze³ i wprowadzenie procedury przetargu dla koncesji na poszukiwanie i rozpoznawanie złoża węglowodorów oraz wydobywanie węglowodorów ze złoża, a tym samym przejęcie obowiązków przez organ koncesyjny i przejście ryzyka na Skarb Państwa, problematyka niniejszego artykułu obejmuje swoim zakresem wyłącznie poszukiwanie lub rozpoznawanie złóż kopalin objętych własnością Skarbu Państwa, ale z wyłączeniem węglowodorów.

Przedsięwzięcia eksploracyjne objęte obowiązkiem uzyskania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach

Obowiązkiem uzyskania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach nie są objęte wszystkie przedsięwzięcia eksploracyjne, a jedynie te, które zostały zaliczone do przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko, tj. mogących zawsze znacząco oddziaływać na środowisko lub mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko⁴. Zawarta w Rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2010 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko⁵ kwalifikacja przedsięwzięcia eksploracyjnego jako wymagającego uzyskania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach została oparta w zasadzie o trzy przesłanki, tj. rodzaj eksplorowanej kopaliny oraz miejsce i sposób ingerencji przedsięwzięcia w środowisko. Pierwszy przypadek obejmuje wyodrębnienie poszukiwania i rozpoznawania rud pierwiastków promieniotwórczych⁶. W drugim, z uwagi na miejsce wykonywania działalności zostało zakwalifikowane jako przedsięwzięcie mogące potencjalnie oddziaływać na środowisko poszukiwanie lub rozpoznawanie złóż kopalin na obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej. Trzeci, to sposób ingerencji przedsięwzięcia w środowisko determinujący zakwalifikowanie do kategorii przedsięwzięć mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko, poszukiwania lub rozpoznawania złóż kopalin prowadzonego metodą podziemną lub wykonywanego metodą otworów wiertniczych o głębokości większej niż 5000 m. Natomiast w wyniku kompilacji przesłanek sposobu i miejsca ingerencji w przedsięwzięcia w środowisko jako przedsięwzięcie mogące potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko zostało wyodrębnione poszukiwanie lub rozpoznawanie złóż kopalin wykonywane metodą otworów wiertniczych o głębokości większej niż 1000 m w strefach ochrony ujęć wody lub na obszarach ochronnych zbiorników wód śródlądowych lub na obszarach objętych określonymi formami ochrony przyrody takimi jak parki narodowe, rezerwy przyrody, parki krajobrazowe, obszary Natura 2000⁷ lub w otulinach parków narodowych, rezerwatów przyrody, parków krajobrazowych⁸.

Pozostałe przedsięwzięcia eksploracyjne, nie mieszczące się w ww. katalogu przedsięwzięć mogących zawsze lub potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko, nie wymagają uzyskania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach. Nie

oznacza to jednak, iż raz dokonana kwalifikacja przedsięwzięcia z czasem nie ulegnie zmianie. Należy zawsze liczyć się wystąpieniem na etapie postępowania koncesyjnego lub później ryzyka pojawienia się przesłanki kwalifikującej przedsięwzięcie jako znacząco oddziałujące na środowisko (np. poprzez utworzenie obszaru Natura 2000).

Ustalenie właściwego momentu, w którym należy złożyć wniosek o udzielenie decyzji środowiskowej

Skutkiem przesunięcia obowiązku uzyskania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach na dalszy etap realizacji projektu eksploracyjnego jest konieczność podjęcia jak najwcześniej określonych czynności w odpowiedniej sekwencji, celem ustalenia optymalnego momentu dla złożenia wniosku o wydanie takiej decyzji. Szczególny nacisk należy położyć na dokładny monitoring środowiskowy i prawno-terenowy związany z projektowaną lokalizacją otworów wiertniczych pod kątem występowania form ochrony przyrody, a także gospodarki wodami z punktu widzenia przesłanek kwalifikujących przedsięwzięcie jako znacząco oddziałujące na środowisko. Na podstawie uzyskanych danych należy zidentyfikować występujące i potencjalne ryzyka związane z projektowaną lokalizacją otworów wiertniczych oraz dokonać ich oceny. Dopiero po wykonaniu powyższych czynności możliwe będzie ustalenie optymalnego terminu, w którym należy złożyć wniosek o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach.

Standardowo czas na podjęcie działalności określonej w koncesji eksploracyjnej wynosi około trzech miesięcy. W zależności od zapisu zawartego w treści koncesji, termin ten rozpoczyna bieg od wydania koncesji lub od uzyskania przez koncesję przymiotu ostateczności.

Przyjmując założenie, iż przedsiębiorca już w pierwszym etapie harmonogramu prac geologicznych przewidział wykonywanie otworów wiertniczych oraz, że wniosek o uzyskanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach zostanie złożony dopiero po uzyskaniu koncesji, a w postępowaniu tym okaże się konieczne przeprowadzenie oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko, to w pełni uzasadniona jest teza, iż przedsiębiorca nie uzyska decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach oraz decyzji zatwierdzającej plan ruchu dla robót geologicznych przed terminem przystąpienia do realizacji koncesji. Po pierwsze, z uwagi na fakt, iż w takim przypadku

¹ Zgodnie z brzmieniem nowego przepisu art. 72 ust. 4 b 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 (t.j. Dz. U. z dnia 24 października 2013 r., poz. 235 ze zm.) wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach następuje przed uzyskaniem decyzji zatwierdzającej plan ruchu dla wykonywania robót geologicznych na podstawie koncesji na poszukiwanie lub rozpoznawanie złoża kopalin.

Zgodnie z art. 72 ust. 1. pkt. 4a tejże Ustawy wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach następuje przed uzyskaniem decyzji zatwierdzającej plan ruchu dla wykonywania robót geologicznych związanych z poszukiwaniem i rozpoznawaniem złoża węglowodorów lub decyzji inwestycyjnej w celu wykonywania koncesji na poszukiwanie i rozpoznawanie złoża węglowodorów oraz wydobywanie węglowodorów ze złoża. Zmiany te zostały wprowadzone Ustawą z dnia 11 lipca 2014 r. o zmianie Ustawy – Prawo geologiczne i górnicze i niektórych innych ustawa (Dz. U. z dnia 26 sierpnia 2014 r., poz. 1133).

² Ustawa z dnia 11 lipca 2014 r. o zmianie Ustawy – Prawo geologiczne i górnicze i niektórych innych ustawa (Dz. U. z dnia 26 sierpnia 2014 r., poz. 1133), dalej też jako „nowelizacja węglowodorowa”.

³ Ustawa z dnia 11 czerwca 2011 r. – Prawo geologiczne i górnicze (tj. Dz. U. z dnia 9 lutego 2015 r., poz. 196) dalej jako „p.g.g.”

⁴ Por. art. 71 ust. 2 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 (t.j. Dz. U. z dnia 24 października 2013 r., poz. 235 ze zm.); dalej jako „Ustawa o ocenach”.

⁵ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2010 r. w sprawie w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko (Dz. U. z 2010 r., Nr 213, poz. 1397 ze zm.), dalej jako „Rozporządzenie RM w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko”.

⁶ Por. § 2 ust. 1 pkt 28 Rozporządzenie RM w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko.

⁷ Por. art. 6 ust. 1 pkt 1-3 i 5 Ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (tj. Dz. U. z dnia 3 czerwca 2013 r. poz. 627 ze zm.).

⁸ Por. § 3 ust. 1 pkt 43 Rozporządzenie RM w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko.

⁹ Zgodnie z art. 75 ust. 1 pkt 1 lit. j Ustawy o ocenach Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska jest organem właściwy do wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach przedsięwzięć polegających na poszukiwaniu lub rozpoznawaniu złóż kopalin lub na wydobywaniu kopalin ze złóż, o których mowa w art. 10 ust. 1 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. - Prawo geologiczne i górnicze, prowadzonych na podstawie koncesji.

przedsiębiorca zobligowany będzie sporządzić i przedłożyć RDOŚ Raport o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko⁹. Po drugie, ponieważ do wzięcia udziału w takim postępowaniu będzie uprawnione społeczeństwo. Jeżeli nawet przedsiębiorca po przeprowadzeniu monitoringu środowiskowego i prawno-terenowego ustali, iż istnieje wysokie prawdopodobieństwo, graniczące z pewnością, wydania przez RDOŚ postanowienia o obowiązku przedłożenia Raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko i zdąży przygotować uprzednio taki Raport, to sama okoliczność, iż w takim postępowaniu społeczeństwo będzie miało zagwarantowany udział, skutkuje brakiem realnej możliwości wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach w przybliżonym terminie trzech miesięcy.

W konsekwencji, przedsiębiorca w terminie, w jakim zobowiązany jest koncesją do rozpoczęcia jej realizacji, nie będzie jeszcze dysponował ostateczną decyzją środowiskową, a tym samym nie będzie mógł skutecznie złożyć wniosku o zatwierdzenie planu ruchu dla wykonywania robót geologicznych na podstawie koncesji eksploracyjnej. W takiej sytuacji przedsiębiorca stanie przed koniecznością złożenia wniosku o zmianę koncesji i wydłużenie terminu rozpoczęcia działalności koncesyjnej, pod rygorem jej cofnięcia.

Z drugiej strony przygotowanie i złożenie wniosku o wydanie decyzji środowiskowej po wszczęciu postępowania koncesyjnego wiąże się z ryzykiem, iż dopiero w trakcie procedury koncesyjnej przedsiębiorca ustali, jakie obowiązki zostaną na niego nałożone w decyzji środowiskowej.

Dopiero w wyniku obowiązków nałożonych w decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach przy uwzględnieniu projektu robót geologicznych, przedsiębiorca będzie stanie oszacować koszty, zidentyfikować ograniczenia przedsięwzięcia oraz uwzględnić uwarunkowania dla lokalizacji otworów wiertniczych. Przy czym koszty i ograniczenia przedsięwzięcia należy rozpatrywać szeroko, nie tylko w horyzoncie projektu eksploracyjnego, ale i eksploatacyjnego. Jeżeli bowiem już przeprowadzenie eksploracji wiązać się będzie z nadmiernymi kosztami i obostrzeniami środowiskowymi wynikającymi z lokalizacji przedsięwzięcia, to będzie to miało odpowiednie przełożenie na koszty i ograniczenia potencjalnej przyszłej eksploatacji.

W dotychczasowej praktyce przedsiębiorca, jeszcze przed przystąpieniem do przygotowywania wniosku koncesyjnego i często także projektu robót geologicznych, przechodził postępowanie o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach bez, lub z przeprowadzeniem oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko, i po uzyskaniu takiej decyzji, a przed ubieganiem się o koncesję mógł oszacować jak lokalizacja i ewentualne obowiązki wynikające z barier środowiskowych wpłyną na koszty całego przedsięwzięcia.

W aktualnym stanie prawnym, moim zdaniem, brak jest formalnych przeszkód, aby jeszcze przed złożeniem wniosku koncesyjnego już ubiegać się o udzielenie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach przedsięwzięcia polegającego na poszukiwaniu lub rozpoznawaniu kopaliny, tak aby przed uzyskaniem koncesji eksploracyjnej już dysponować decyzją środowiskową. Rozwiązanie takie umożliwić może przedsiębiorcy sprawne wystąpienie o zatwierdzenie planu ruchu dla wykonywania robót geologicznych na podstawie koncesji bez obawy o nieuzyskanie takiej pozytywnej decyzji lub uzyskanie

jej po upływie terminu, w którym należy przystąpić do wykonywania robót geologicznych.

Należy jednak zauważyć, iż wystąpienie o wydanie decyzji środowiskowej także przed złożeniem wniosku o koncesję eksploracyjną jest obarczone pewnym ryzykiem. Ryzyko to obejmuje sytuacje, w których w postępowaniu o wydanie decyzji środowiskowej będzie mogło brać udział społeczeństwo, tj. gdy RDOŚ postanowi o konieczności przeprowadzenia oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko. Począwszy od 1 stycznia 2015 r. postępowanie w sprawie wydania koncesji na poszukiwanie lub rozpoznawanie kopaliny (z wyłączeniem węglowodorów) odbywa się w trybie „open door”¹⁰. Oznacza to, że jeżeli przedsiębiorca jako pierwszy złoży wniosek o wydanie koncesji eksploracyjnej, to wniosek ten zostanie odrębnie rozpoznany dopiero w przypadku, gdy po ogłoszeniu przez organ koncesyjny w Biuletynie Informacji Publicznej o możliwości składania innych wniosków o udzielenie koncesji na wykonywanie takiej samej działalności w przestrzeni objętej złożonym wnioskiem, w terminie 90 dni od zamieszczenia takiego ogłoszenia, nie zostanie złożony konkurencyjny wniosek na taką samą działalność w granicach przestrzeni określonej w ogłoszeniu BIP.

Jeżeli natomiast co najmniej jeden konkurencyjny wniosek wpłynie w terminie do organu koncesyjnego, wówczas złożone wnioski będą oceniane według czterech kryteriów, tj.: (I) proponowanego zakresu prac geologicznych, w tym robót geologicznych, (II) proponowanego czasu, na jaki ma być udzielona koncesja, w tym terminu rozpoczęcia zamierzonej działalności, (III) finansowych możliwości wnioskodawcy, w szczególności sposobu finansowania zamierzonej działalności, z uwzględnieniem środków własnych oraz środków pochodzących z kapitału obcego oraz (IV) proponowanej technologii prowadzenia prac geologicznych, w tym robót geologicznych.

Z uwagi na fakt, iż w ogłoszeniu zamieszczanym w BIP organ koncesyjny wskazuje wyłącznie granice przestrzeni objętej wnioskiem i zakres wniosku (tj. czy poszukiwanie, czy rozpoznawanie, czy poszukiwanie i rozpoznawanie oraz rodzaj kopaliny), to jeżeli przedsiębiorca przed złożeniem wniosku koncesyjnego, wystąpi o wydanie decyzji środowiskowej i do takiego postępowania zostanie dopuszczone społeczeństwo¹¹, wówczas potencjalny konkurent, łatwo, przez wykorzystanie stosownych procedur i umów, będzie miał możliwość wglądu w dokumentację złożoną w ramach postępowania o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, tj. uzyska wiedzę m.in. o ilości i lokalizacji planowanych odwiertów czy rodzaju technologii. Istnieje również ryzyko, iż konkurent poprzez strony postępowania (np. właściciele nieruchomości, na których projektowane są otwory wiertnicze, organizacje pozarządowe) uzyska wgląd w stosowne dokumenty. Innymi słowy, złożenie wniosku o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach przed złożeniem wniosku koncesyjnego stwarza niejako „wytrych”, dzięki któremu konkurent będzie miał możliwość zdobyć informacje, które w postępowaniu „open door” nie są podawane do publicznej wiadomości, a na podstawie których organ koncesyjny ocenia konkurencyjne wnioski.

Tym samym, nowelizacja Ustawy o ocenach w zakresie przesunięcia obowiązku uzyskania decyzji środowiskowej w praktyce stwarzać będzie dwojakiego rodzaju kolizje. Z jednej strony, zbyt późne złożenie wniosku o wydanie decyzji środo-

¹⁰ Por. art. 28i – 28l p.g.g.

¹¹ Por. art. 33 ust. 1 Ustawy o ocenach.

wiskowej może doprowadzić do braku możliwości podjęcia koncesjonowanej działalności w terminie wyznaczonym w koncesji, z uwagi na niezatwierdzenie w terminie planu ruchu dla wykonywania robót geologicznych na podstawie koncesji eksploracyjnej. Z drugiej jednak strony złożenie wniosku o wydanie decyzji środowiskowej przed złożeniem wniosku koncesyjnego może w pewnych przypadkach narazić przedsiębiorcę na ryzyko wglądu w akta postępowania o wydanie decyzji środowiskowej i zapoznanie się z projektowaną koncepcją eksploracyjną przez konkurenta. Na podstawie uzyskanych informacji konkurent będzie miał możliwość przygotowania „lepszego” wniosku, w którym zakres prac i robót będzie szerszy. Zmienione przepisy nie są zatem spójne, a w konsekwencji mogą doprowadzić do nadużycia prawa. Tak więc w tej sytuacji należy rozważać składanie wniosku do RDOŚ już w toku postępowania w sprawie wydania koncesji, mając jako alternatywę jego zawieszenie.

Zakres wniosku koncesyjnego i projektu robót geologicznych

W kontekście zakresu wniosku koncesyjnego należy zwrócić uwagę na nową treść art. 24 ust. 1 pkt 5 p.g.g., która w związku z przesunięciem obowiązku uzyskania decyzji środowiskowej może wywoływać problemy praktyczne. Zgodnie z przywołanym artykułem, we wniosku koncesyjnym należy określić *„wykaz obszarów objętych formami ochrony przyrody. Wymóg ten nie dotyczy przedsięwzięć, dla których jest wymagana decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach.”* Nie ulega wątpliwości, iż obowiązek ten dotyczy np. koncesji eksploracyjnej przewidującej wykonywanie otworów wiertniczych poniżej 1000 m, ponieważ takie przedsięwzięcie nie jest uznane za znacząco oddziałujące na środowisko. W części przypadków poszukiwanie lub rozpoznawanie złóż kopalin będzie jednak przedsięwzięciem, dla którego jest wymagana decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach. Jednak w nowym stanie prawnym zrezygnowano z obowiązku dołączenia do wniosku o koncesję eksploracyjną decyzji środowiskowej, która określa środowiskowe uwarunkowania przedsięwzięcia. Przyjęta konstrukcja powoduje pozbawienie organu koncesyjnego możliwości pełnego zapoznania się ze środowiskowymi uwarunkowaniami przedsięwzięcia. Jednocześnie zrezygnowano, jak się zdaje, również ze wskazywania we wniosku koncesyjnym form ochrony przyrody. Tymczasem zgodnie z art. 29 p.g.g. sprzeczność przedsięwzięcia z wymogami ochrony środowiska jest przesłanką odmowy udzielenia koncesji.

Co prawda, w projekcie robót geologicznych, stanowiącym obligatoryjny załącznik do wniosku koncesyjnego określa się wpływ zamierzonych robót geologicznych na obszary chronione, w tym obszary Natura 2000¹², jednakże jest to wymóg formalny każdego projektu robót geologicznych niezależnie od pozytywnej lub negatywnej kwalifikacji przedsięwzięcia jako znacząco oddziałującego na środowisko. Skoro zatem, w każdym projekcie robót geologicznych konieczne jest określenie wpływu robót geologicznych na obszary chronione, to

nieuzasadniony prawnie jest wymóg określenia we wniosku koncesyjnym form ochrony przyrody tylko w stosunku do przedsięwzięć niezakwalifikowanych jako znacząco oddziałujące na środowisko z jednoczesną rezygnacją z takiego wymogu dla przedsięwzięć eksploracyjnych, które takiej kwalifikacji podlegają, ale mają być poddane analizie środowiskowej na późniejszym etapie.

W pozostałych postępowaniach koncesyjnych decyzja środowiskowa uzyskiwana jest przed uzyskaniem decyzji głównie zezwalającej na realizację przedsięwzięcia, tak jak np. w przypadku koncesji na wydobywanie kopalin ze złóż. Wobec tego, jeżeli przedsiębiorca ma obowiązek uzyskania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach już przed uzyskaniem koncesji wydobywczej, to tym samym zbędne jest określanie w treści wniosku o koncesję wydobywczą form ochrony przyrody, ponieważ RDOŚ wydając decyzję środowiskową zbadał wpływ planowanej działalności na te formy ochrony przyrody, a decyzja ta wiąże organ koncesyjny¹³. W przypadku jednak wniosku o wydanie koncesji eksploracyjnej nie będzie zachodziła powyższa zależność, tj., co do zasady, nie zostaną wcześniej określone wiążącą decyzją warunki środowiskowe, a tym samym, z punktu widzenia ochrony środowiska, zasadne byłoby wskazanie w treści wniosku koncesyjnego form ochrony przyrody.

Tak więc, wprowadzenie nowego brzmienia art. 24 ust. 1 pkt 5 p.g.g., w kontekście przesunięcia terminu uzyskania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, powodować może istotne wątpliwości odnośnie zakresu treści części wniosków o udzielenie koncesji eksploracyjnej.

Dodatkowo, w kontekście przesunięcia obowiązku usytuowania decyzji środowiskowej w projekcie eksploracyjnym, warto zwrócić uwagę na art. 96 ust. 1 Ustawy o ocenach. Zgodnie z tym przepisem *„organ właściwy do wydania decyzji wymaganej przed rozpoczęciem realizacji przedsięwzięcia, innego niż przedsięwzięcie mogące znacząco oddziaływać na środowisko, które nie jest bezpośrednio związane z ochroną obszaru Natura 2000 lub nie wynika z tej ochrony, jest obowiązany do rozważenia, przed wydaniem tej decyzji, czy przedsięwzięcie może potencjalnie znacząco oddziaływać na obszar Natura 2000”*. Z literalnego brzmienia tego przepisu wynika, iż przed wydaniem koncesji organ koncesyjny (tj. organ właściwy do wydania decyzji wymaganej przed rozpoczęciem realizacji przedsięwzięcia, czyli koncesji) zobowiązany jest do rozważenia, czy przedsięwzięcie może potencjalnie oddziaływać na obszar Natura 2000. Z obowiązku tego został wyłączony pewien rodzaj przedsięwzięć. Wyłączeniu podlegają przedsięwzięcia mogące znacząco (czyli potencjalnie lub zawsze) oddziaływać na środowisko, które zarazem nie są bezpośrednio związane z ochroną obszaru Natura 2000 lub nie wynikają z tej ochrony. Wyłączenie takich przedsięwzięć ma na celu optymalizację procesu decyzyjnego, bowiem ich wpływ na obszary Natura 2000 jest badany w ramach postępowania o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach.¹⁴

Odkodowanie literalne przepisu art. 96 ust. 1 Ustawy o ocenach przestaje być jednoznaczne przy zastosowaniu wy-

¹² Por. § 1 ust. 2 pkt 5 lit. c) Rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 20 grudnia 2011 r. (Dz. U. z 2011r. Nr 288 poz. 1696).

¹³ Por. art. 86 Ustawy o ocenach.¹⁴ Por. § 1 ust. 2 pkt 5 lit. c) Rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 20 grudnia 2011 r. (Dz. U. z 2011r. Nr 288 poz. 1696).

¹⁴ Wobec tego jeżeli np. rozpoznawanie kopalin otworami wiertniczymi powyżej 5000 m (czyli przedsięwzięcie mogące potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko) nie będzie bezpośrednio związane z ochroną obszaru Natura 2000 lub wykonywanie takich odwiertów nie wynika z tej ochrony, to wówczas, zgodnie z literalnym brzmieniem przepisu art. 96 ust. 1 Ustawy o ocenach, organ koncesyjny w ramach postępowania koncesyjnego nie będzie zobligowany badać wpływu takiego przedsięwzięcia na obszary Natura 2000.

kładni celowościowej i funkcjonalnej w kontekście przesunięcia usytuowania obowiązku uzyskania decyzji środowiskowej w przypadku projektów eksploracyjnych. Przepis art. 96 ust. 1 Ustawy o ocenach wyłącza pewien katalog przedsięwzięć z obowiązku badania w zakresie ich wpływu na obszary Natura 2000, ponieważ przedsięwzięcia znacząco oddziałujące na środowisko nie związane z ochroną obszarów Natura 2000 są objęte obowiązkiem uzyskania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, a wpływ przedsięwzięcia na obszary Natura 2000 badany jest w ramach postępowania w sprawie wydania decyzji środowiskowej. Decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach wydawana jest, co do zasady, przed uzyskaniem decyzji docelowej zezwalającej na realizację przedsięwzięcia. W przypadku poszukiwania lub rozpoznawania kopalin decyzją zezwalającą na realizację przedsięwzięcia jest koncesja, a nie decyzja zatwierdzająca plan ruchu dla wykonywania robót geologicznych. Tym samym przesunięcie usytuowania obowiązku uzyskania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach dla poszukiwania lub rozpoznawania złóż kopalin prowadzi do kolizji z ratio legis normy zawartej w przepisie art. 96 ust. 1 Ustawy o ocenach.

W przypadku zatem, gdy organ koncesyjny posiłkowałby się wykładnią funkcjonalną i celowościową przepisu art. 96 ust. 1 Ustawy o ocenach, niewykluczone, iż uznałby konieczność zbadania wpływu działalności eksploracyjnej na obszary Natura 2000. Jeżeli we wniosku koncesyjnym, poprzez nowe sformułowanie art. 24 ust. 1 pkt 5 p.g.g., nie zostaną wskazane formy ochrony przyrody, to wstępnej oceny wpływu działalności na obszary Natura 2000 organ koncesyjny będzie mógł dokonać na wyłącznie na podstawie projektu robót geologicznych.

Jeżeli przy tym treść projektu robót geologicznych, w tym mapy przedstawiającej składniki środowiska podlegające ochronie ze wskazaniem lokalizacji obszaru lub miejsc zamierzonych robót geologicznych, będzie wyłącznym źródłem informacji organu koncesyjnego w zakresie ustalenia wpływu przedsięwzięcia na obszary Natura 2000, a informacje te będą przedstawione w sposób pobieżny, wówczas dysponowanie przez organ koncesyjny tak lakonicznymi danymi może być przyczyną uznania *a priori*, że przedsięwzięcie może potencjalnie znacząco oddziaływać na obszar Natura 2000.

W konsekwencji organ koncesyjny byłby uprawniony wydać postanowienie w sprawie nałożenia obowiązku złożenia do właściwego miejscowo RDOŚ stosownych dokumentów, w tym wniosku o wydanie decyzji wraz z Kartą Informacyjną Przedsięwzięcia. Na podstawie przedłożonych dokumentów RDOŚ rozstrzygnie, czy w danej sprawie konieczne będzie nałożenie obowiązku przeprowadzenia oceny oddziaływania przedsięwzięcia na obszar Natura 2000 i przedłożenie Raportu oddziaływania na obszar Natura 2000. Rozstrzygnięcie RDOŚ w drodze postanowienia o konieczności przeprowadzenia oceny oddziaływania na obszary Natura 2000 zobowiązujące przedsiębiorcę do złożenia Raportu oddziaływania na obszar Natura 2000, powinno skutkować wówczas zawieszeniem postępowania koncesyjnego¹⁵.

Potencjalna możliwość przeprowadzenia takiej procedury przez organ RDOŚ w toku postępowania przed organem koncesyjnymi nie wyłącza obowiązku uzyskania decyzji

środowiskowej także jeszcze celem przedłożenia wraz z wnioskiem o zatwierdzenie planu ruchu. Innymi słowy przesunięcie obowiązku uzyskania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach z etapu przed uzyskaniem koncesji eksploracyjnej na etap przed uzyskaniem decyzji zatwierdzającej plan ruchu oraz ewentualna możliwość rozszerzającej wykładni art. 96 ust. 1 Ustawy o ocenach może doprowadzić do sytuacji, w której konieczne okaże się, na samodzielne wezwanie organu lub ewentualnie w związku z zastrzeżeniami KZK, najpierw przygotowanie Raportu oddziaływania przedsięwzięcia na obszar Natura 2000 w ramach postępowania koncesyjnego oraz potem Raportu oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko w ramach postępowania o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach po uzyskaniu koncesji. Postępowanie w sprawie oceny oddziaływania na obszar Natura 2000 jest postępowaniem o węższym zakresie, aniżeli postępowanie w sprawie oceny oddziaływania na środowisko, ponieważ ogranicza się do wpływu działalności na obszar Natura 2000. Natomiast ocena oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko uwzględnia bezpośredni i pośredni wpływ przedsięwzięcia m. in. na środowisko oraz zdrowie i warunki życia ludzi, zabytki.¹⁶ Ryzyko sporządzenia dwóch Raportów uzależnione jest przede wszystkim zastosowaniem przez organ koncesyjny rozszerzającej wykładni funkcjonalnej i celowościowej przepisu art. 96 ust. 1 Ustawy o ocenach. Ryzyko wystąpienia takiej sytuacji zmaterializuje się dopiero w przypadku, gdy organ koncesyjny odrzucając wykładnię literalną art. 96 ust. 1 Ustawy o ocenach, zastosuje rozszerzającą wykładnię celowościową i funkcjonalną. Jakkolwiek powyżej przedstawiony scenariusz jest aktualnie jeszcze czysto hipotetyczny, to praktyka pokaże, czy i na ile taka asumpcja stanowi realne ryzyko dla przedsiębiorcy.

W każdym jednak przypadku, w interesie przedsiębiorcy leży jak najwcześniejsze dysponowanie wiedzą o wpływie przedsięwzięcia na formy ochrony przyrody, w tym na obszary Natura 2000. Przy złym zarządzaniu projektem eksploracyjnym i braku wcześniejszego monitoringu środowiskowego przedsiębiorca może uzyskać decyzję koncesyjną bez wiedzy o zagrożeniach i ograniczeniach, a tym samym i o dodatkowych kosztach przedsięwzięcia wynikających, m. in., z ewentualnej konieczności sporządzenia Raportu oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko, dokonania oceny i warunkach ustalonych przez RDOŚ.

Przesunięcie obowiązku wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach nie wpływa co prawda znacząco na treść projektu robót geologicznych, jednakże może uzasadniać, a czasami wręcz implikować obowiązek jego modyfikacji z punktu widzenia przesunięć lokalizacji otworów wiertniczych lub propozycji otworów wiertniczych alternatywnych. Należyta staranność i wymóg racjonalnego projektowania przedsięwzięcia wymaga bowiem sporządzenia takiego projektu robót, który uwzględni nie tylko znane okoliczności, ale i przyszłe, nawet mniej prawdopodobne. Należy pamiętać, iż dotychczas decyzja środowiskowa miała charakter *sui generis* „rozstrzygnięcia wstępnego” względem przyszłego zezwolenia na realizację konkretnego przedsięwzięcia i pełniła względem niego w istocie funkcję prejudycjalną¹⁷. W stosunku do koncesji eksploracyjnych niewykluczone jest, iż dopiero po tym

¹⁵ por. art. 97 § 1 pkt 4 k.p.a. i art. 101 § 3 k.p.a.

¹⁶ por. art. 62 ust. 1 i 2 Ustawy o ocenach.¹⁷ por. art. 97 § 1 pkt 4 k.p.a. i art. 101 § 3 k.p.a.

¹⁷ por. wyrok WSA w Poznaniu z dnia 2 marca 2011 r., sygn. akt II SA/Po 785/10, LEX nr 993622

jak organ koncesyjny udzieli przedsiębiorcy koncesji, a tym samym zaaprobuje przyjętą w projekcie robót geologicznych lokalizację otworów wiertniczych, to w postępowaniu o wydanie decyzji o środowiskowych, lokalizacja otworów przyjęta w koncesji zostanie zakwestionowana. Wobec tego, projekt robót geologicznych powinien w miarę możliwości być sporządzony, tak aby zakładać zarówno otwory wiertnicze obligatoryjne czy opcjonalne, jak i ich alternatywną lokalizację.

Dodatkowo, z uwagi na hipotetyczną, w stosunku do niektórych przedsięwzięć eksploracyjnych, możliwość zastosowania art. 96 ust. 1 Ustawy o ocenach, w takich przypadkach uzasadnione będzie położenie szczególnego nacisku na możliwie dokładne określenie w treści projektu robót geologicznych wpływu zamierzonych robót geologicznych na obszary chronione, w tym obszary Natura 2000. Zbyt lakoniczne odniesienie się to przywołanego wymogu formalnego skutkować będzie uznaniem przez organ koncesyjny, iż zachodzi potrzeba dodatkowej oceny przez RDOŚ tego aspektu przedsięwzięcia. Zatem przy założeniu, iż postępowaniu koncesyjnym art. 96 ust. 1 Ustawy o ocenach znajdzie zastosowanie, również do przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko, wówczas należy możliwie szeroko i dokładnie odnieść się w projekcie robót geologicznych do tego wymiaru przedsięwzięcia.

Przesunięcie usytuowania obowiązku uzyskania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach a udział organizacji społecznych w postępowaniu koncesyjnym

Kolejną konsekwencją przesunięcia usytuowania obowiązku uzyskania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach jest ograniczenie możliwości zastosowania art. 33 p.g.g., a rezultacie rozszerzenie przypadków umożliwiających organizacjom społecznym udział w postępowaniu koncesyjnym. Art. 33 p.g.g. wyłącza możliwość udziału organizacji społecznych w postępowaniu koncesyjnym, jeżeli koncesja była poprzedzona decyzją o środowiskowych uwarunkowaniach przedsięwzięcia podjętą postępowaniu toczącym się z udziałem społeczeństwa, czyli w postępowaniu w którym przeprowadzona była ocena oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko. Dotychczasowa aktywność organizacji ekologicznych w większości postępowań o udzielenie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach wskazuje na wzrastającą tendencję do wydłużania takich postępowań, poprzez podnoszenie ekologicznych postulatów, w celu osiągnięcia partykularnych interesów osób trzecich. Zgodnie z literalną wykładnią przepisu art. 33 p.g.g., udział organizacji społecznych w postępowaniu koncesyjnym dopuszczalny jest jedynie, gdy koncesja nie była poprzedzona decyzją środowiskową wydaną w postępowaniu z udziałem społeczeństwa. Jednak należy tu mieć na uwadze, iż, aby przepis ten znalazł praktyczne zastosowanie, przedsiębiorca powinien uzyskać taką decyzję środowiskową, nie tylko przed uzyskaniem koncesji, ale na takim etapie postępowania koncesyjnego, aby wyłączenie udziału organizacji społecznych realnie przełożyło się na szybkość postępowania.

W konsekwencji wprowadzonych zmian i braku korelacji pomiędzy przepisami Ustawy o ocenach i p.g.g. przedsiębiorca stoi przed ryzykiem potencjalnego ujawnienia konkurencji szczegółów projektu eksploracyjnego na etapie postępowania o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach z udziałem społeczeństwa, co może być wykorzystane przed konkurenta podczas składania konkurencyjnego wniosku koncesyjnego

w trybie „open door”. Z drugiej strony, brak wcześniejszego wystąpienia o decyzję środowiskową może spowodować wydłużenie się postępowania o wydanie decyzji koncesyjnej przez udział organizacji społecznych. Udział organizacji społecznych w postępowaniu koncesyjnym nie wyklucza bowiem udziału organizacji ekologicznych na prawach strony w postępowaniu środowiskowym z udziałem społeczeństwa.

Jeżeli zatem przedsiębiorca zamierza się ubiegać o decyzję koncesyjną na eksplorację złóż kopalin, a sposób realizacji planowanego przedsięwzięcia lub rodzaj kopaliny determinują uzyskanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, wówczas z uwagi na wprowadzoną zmianę musi odpowiednio dostosować wniosek koncesyjny i projekt robót geologicznych.

Wnioski

1. Problematyka wpływu przesunięcia granicznego terminu do uzyskania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach z etapu przed uzyskaniem koncesji na etap przed zatwierdzeniem planu ruchu dla robót geologicznych, wykonywanych na podstawie koncesji na poszukiwanie lub rozpoznawanie złóż kopalin, jest zagadnieniem wielowątkowym, o aspektach prawno-administracyjnych i biznesowych oraz dodatkowo aktualnie obciążonym pewnym stopniem niepewności z uwagi na brak wykładni, orzecznictwa i wypracowanej praktyki.
2. Wprowadzoną zmianę należy ocenić krytycznie. Nowe rozwiązanie prawne jest niespójne tak z dotychczasowymi, jak i z nowymi regulacjami wprowadzonymi przez nowelizację węglowodorową.
3. Zmiana usytuowania obowiązku uzyskania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach w żadnej mierze nie stanowi ułatwienia dla przedsiębiorcy. W aktualnym stanie prawnym wprowadzenie obowiązku uzyskania decyzji środowiskowej na etapie przed zatwierdzeniem planu ruchu dla robót geologicznych wykonywanych na podstawie koncesji eksploracyjnej powodować będzie wiele problemów praktycznych na różnych etapach realizacji projektu eksploracyjnego. Kolizje przepisów spowodowane wprowadzonymi zmianami powodują konieczność planowania procesowego, w tym zarządzenia zmianą i opracowania szczegółowego harmonogramu poszczególnych etapów projektu eksploracyjnego z analizą przenikania się i wpływu poszczególnych jego elementów na całość projektowanej inwestycji.
4. Prawidłowe zarządzanie projektem eksploracyjnym wymaga przy tym uprzedzająco dokładnego monitoringu środowiskowego, identyfikacji zagrożeń i ograniczeń wynikających z lokalizacji projektu eksploracyjnego w pobliżu form ochrony przyrody, a więc mapy ryzyk, na podstawie analizy zgromadzonych danych prawno-terenowych, środowiskowych, w tym ochrony przyrody.
5. Fundamentalne znaczenie dla realizacji projektu eksploracyjnego nabiera określenie właściwego momentu, w którym należy złożyć wniosek o uzyskanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach. Przedwczesne złożenie wniosku o wydanie decyzji środowiskowej, w przypadku ustalenia, iż zajdzie konieczność przeprowadzenia oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko, a tym samym dopuszczenia do udziału w postępowaniu społeczeństwa, wiąże się z ryzykiem przedwczesnych kolizji

społecznych, ale i ujawnienia koncepcji eksploracyjnej konkurencji, a tym samym wypaczenia istoty postępowania „open door”. Zbyt późne rozpoczęcie ubiegania się o uzyskanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach może skutkować brakiem możliwości rozpoczęcia koncesjonowanej działalności w terminie, a tym samym konieczność wystąpienia o zmianę koncesji.

6. Przesunięcie usytuowania obowiązku uzyskania decyzji środowiskowej rozszerza możliwość udziału organizacji społecznych w postępowaniu koncesyjnym, co znacząco wpłynie na długość procedowania nad wnioskiem koncesyjnym.



fol. Wawrzyniec Korona

Kopalnia serpentynitu antygorytowego w Naslawicach