



Powódź a wydobywanie kopaliny bez decyzji środowiskowej i koncesji

Hubert Schwarz^{1,2}, Magdalena Walczak¹, Zbigniew Kasztelewicz³



H. Schwarz



M. Walczak



Z. Kasztelewicz

Flooding and mineral extraction without environmental decision and concession. Prz. Geol., 72: 484–488; doi: 10.7306/2024.29

A b s t r a c t. The last few days have brought yet another tragedy for many people in the south, related to the flood, the scale of which is comparable to the scale of the flood in 1997. The flood wave was still moving in the Lower Silesian Voivodeship, when the planned increased demand for sand and gravel was signalled – also by state and local government bodies. This publication analyses the regulations establishing exceptions to the obligation to obtain a decision on the environmental conditions and a concession for the extraction of minerals from the deposit, which could be applied in the case of undertaking extraction in connection with the removal of flood

effects. The publication also discusses the possibility of continuation of such extraction, however, omitting some of the conditions of the aforementioned decisions.

Keywords: flooding, mineral extraction, decision on environmental conditions, concession for mineral extraction, flood damage removal

Wydobywanie kopaliny ze złoża co do zasady wymaga pozyskania koncesji, a niezbędną przesłanką jej uzyskania jest m.in. decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach. W wyniku powodzi na południu Polski, jaka miała miejsce we wrześniu 2024 r., zniszczeniu lub uszkodzeniu uległo co najmniej 10 420 budynków, a kolejne 746 oceniono jako zagrażające bezpieczeństwu (stan na 2 października 2024 r., GUNB, 2024). Ich odbudowa będzie generować okresowe, lokalne, znaczące zwiększenie popytu na kruszywa, przy czym wzrost ich podaży w tak krótkim czasie (do zimy odbudowa wielu obiektów musi być ukończona) nie jest możliwy bez zwiększenia wydobycia. Wolumen wydobycia jest często ograniczany bądź to limitem ustawowym (w przypadku koncesji udzielanych przez starostę – do 20 tys. m³ rocznie), bądź też postanowieniami decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach lub samej koncesji. W tym ostatnim przypadku ograniczenia mogą obejmować zarówno limit roczny wydobycia, jak i godziny lub dni wydobycia (np. wydobycie jedynie w godzinach 6⁰⁰–22⁰⁰). W wielu wypadkach ograniczenia dotyczą transportu zewnętrznego (limitowana jest na drogach publicznych liczba pojazdów wywożących urobek). Dodatkowo transport kruszyw na większe odległości jest często nieopłacalny, ponieważ bywa droższy niż samo transportowane kruszywo. Zmiana w tak krótkim czasie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach czy też koncesji nie jest możliwa, gdyż w zasadzie zwiększone zapotrzebowanie na kruszywo jest już odnotowywane.

Celem niniejszej publikacji jest udzielenie odpowiedzi na pytanie, czy w tak nadzwyczajnych warunkach, jakie wystąpiły w związku ze zniszczeniami i uszkodzeniami obiektów budowlanych w wyniku powodzi, możliwym jest

wydobywanie piasku i żwiru (a także innych kopaliny, jak chociażby węgla) bez prawem wymaganych: decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach przedsięwzięcia oraz koncesji na wydobywanie kopaliny ze złoża.

DECYZJA O ŚRODOWISKOWYCH UWARUNKOWANIACH PRZEDSIĘWZIĘCIA

Choć nie wyczerpano tematu, to jednak literatura poświęcona przypadkom, w których konieczne jest pozyskanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, jest bogata i nie ma potrzeby szerszego przybliżania tej tematyki w niniejszej publikacji. Zasadniczo każde przedsięwzięcie polegające na wydobywaniu kopaliny ze złoża o powierzchni przekraczającej 25 ha metodą odkrywkową wymaga pozyskania takiej decyzji, a występują przypadki, w których uzyskanie decyzji jest konieczne nawet pomimo braku przekroczenia wskazanej powierzchni. Uzyskanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach jest procesem długotrwałym, który może zająć nawet kilka lat. Decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach nie uprawnia przy tym do prowadzenia wydobycia, a jest tylko składową niezbędną do uzyskania koncesji stanowiącej zezwolenie na realizację inwestycji. Co więcej, przeszkodą do pozyskania zarówno decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, jak i koncesji może być treść miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego lub studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, obowiązujących na danym terenie.

Przepisy ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach

¹ Kancelaria Prawnicza Amadeus, ul. ul. Stanisławowska 47, 54-611 Wrocław; h.schwarz@amadeus.biz.pl, m.walczak@amadeus.biz.pl; ORCID ID – H. Schwarz: 0009-0007-7853-9566

² Wydział Geoinżynierii, Górnictwa i Geologii, Politechnika Wroclawska, Wybrzeże Stanisława Wyspiańskiego 27, 50-370 Wrocław

³ AGH Akademia Górniczo-Hutnicza, al. A. Mickiewicza 30, 30-059 Kraków; kasztel@agh.edu.pl

oddziaływania na środowisko (Ustawa, 2008; dalej ustawa o.o.s.) przewidują wyjątki od konieczności uzyskania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach. Jeden z powyższych wyjątków, mogący znaleźć zastosowanie w przypadku wystąpienia powodzi, został uregulowany w art. 72 ust. 8 ustawy o.o.s. Zgodnie z powyższym przepisem w przypadku planowanych przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko, których wyłącznym celem jest:

1) obronność i bezpieczeństwo państwa lub

2) prowadzenie działań ratowniczych i zapewnienie bezpieczeństwa cywilnego w związku z przeciwdziałaniem lub usunięciem bezpośredniego zagrożenia dla ludności – nie wydaje się decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, jeżeli jej wydanie miałyby niekorzystny wpływ na te cele.

Powyższy przepis stanowi transpozycję art. 1 ust. 3 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/92/UE z dnia 13 grudnia 2011 r. w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko (Dyrektywa, 2011; dalej dyrektywa o.o.s.) do polskiego porządku prawnego. Pomocne przy interpretacji omawianego wyjątku będą *Wytyczne dotyczące stosowania zwolnień na podstawie dyrektywy w sprawie oceny oddziaływania na środowisko (dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/92/UE, zmieniona dyrektywą 2014/52/UE) – art. 1 ust. 3, art. 2 ust. 4 i 5 (Wytyczne, 2019; dalej wytyczne)*. Zarówno dyrektywa o.o.s., jak i wytyczne, choć posługują się pojęciem „zagrożenia dla ludności”, to nie definiują go. W wytycznych wyjaśniono, że „termin „zagrożenie dla ludności” został wprowadzony dyrektywą 2014/52/UE na podstawie doświadczeń z wdrażaniem. Doświadczenia takie wykazały, że zgodność z dyrektywą 2011/92/UE może mieć niekorzystny wpływ na środowisko, między innymi w przypadku przedsięwzięć, których jedynym celem jest reagowanie na zagrożenia dla ludności”. Jednocześnie wskazano, że niektóre przykłady zdarzeń, które mogą spowodować zagrożenie dla ludności, znajdują się w dokumencie roboczym służb Komisji pt. *Przegląd naturalnych i spowodowanych przez człowieka katastrof i zagrożeń, przed którymi może stanąć Unia Europejska* (Commission, 2017). Zdarzenia te obejmują m.in. powodzie.

W wytycznych podkreśla się już na wstępie, że art. 1 ust. 3 dyrektywy o.o.s. przewiduje możliwość zwolnienia z zakresu jej stosowania przedsięwzięć lub ich części, jeżeli ich jedynym celem jest obronność lub reakcja na zagrożenia dla ludności. Jak wskazuje się w wytycznych, utrwalone orzecznictwo TSUE dotyczące zwolnień rozstrzyga, że przepis ten należy interpretować w sposób zawężający. Nie znajdzie on więc zastosowania w sytuacjach wykraczających poza granice obronności, bezpieczeństwa państwa, prowadzenia działań ratowniczych i zapewnienie bezpieczeństwa cywilnego.

Ponadto w wytycznych wytłumaczono, że „zwolnienie ma zatem zastosowanie jedynie do przedsięwzięć, których celem jest reakcja na zagrożenia dla ludności, a nie do przedsięwzięć wprowadzających środki, które mają na celu zapobieganie takim zagrożeniom. Ogólnie rzecz ujmując, zwolnienie byłoby uzasadnione tylko wtedy, gdy nie można było przewidzieć sytuacji wyjątkowej, która stała się podstawą do realizacji przedsięwzięcia, lub – jeśli można ją było przewidzieć – gdy przedsięwzięcia nie można było zrealizować wcześniej. Na przykład przedsięwzięcie przeciwpowodziowe można uznać za środek mający na celu sprostanie potencjalnej sytuacji wyjątkowej, która jest

wystarczająco pilna, aby uzasadnić powołanie się na zwolnienie, tylko wtedy, gdy wcześniejsza realizacja przedsięwzięcia była niemożliwa. Jeżeli jednak powódź wystąpiła w tym samym miejscu wielokrotnie, a przedsięwzięcie stanowi opóźniony środek mający na celu sprostanie potencjalnej sytuacji wyjątkowej w przyszłości, wówczas jest mało prawdopodobne, aby zwolnienie było uzasadnione. Z drugiej strony mogą wystąpić sytuacje wyjątkowe, w tym niektóre klęski żywiołowe, których można się było spodziewać, lecz którym nie można było zapobiec, a które stanowią podstawę do realizacji przedsięwzięć (takich jak pilne/natychmiastowe prace rekonstrukcyjne lub prace mające na celu zapobieganie dalszym szkodom), które mogą kwalifikować się do zwolnienia. Przedsięwzięcia, do których zastosowanie znajdzie analizowane odstępstwo, muszą więc stanowić bezpośrednią reakcję na dane zagrożenie. W przypadku powodzi mogą to być chociażby prace polegające na budowie wałów i umocnień, których celem jest zapobiegnięcie wylaniu rzek, czy pilne prace mające na celu odbudowę zniszczonych przez powódź obiektów budowlanych.

Co więcej, podkreślono, że państwo członkowskie stosujące to wyłączenie musi wykazać, że stosowanie dyrektywy w sprawie oceny oddziaływania na środowisko przyniosłoby efekty odwrotne do zamierzonych, jeżeli chodzi o osiągnięcie założonego celu. Wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach musiałoby zatem niweczyć cele w postaci obronności lub prowadzenia działań ratowniczych i zapewnienia bezpieczeństwa cywilnego. Jako niedawny przykład wyłączenia obowiązku uzyskania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach ze względu na obronność podaje się budowę bariery w celu zabezpieczenia granicy państwowej z Białorusią. W przypadku budowy powyższej bariery specustawa, tj. ustawa z dnia 29 października 2021 r. o budowie zabezpieczenia granicy państwowej (Ustawa, 2021), wyłącza jednak stosowanie wszystkich przepisów o udostępnianiu informacji o środowisku. Powyższe, bez przyjęcia analogicznej specustawy powodziowej, nie będzie miało miejsca w analizowanym przypadku.

Rozważając możliwość zastosowania omawianego odstępstwa, można wziąć pod uwagę zarówno przypadek, gdy ten, kto planuje wydobyć kopaliny nie posiada decyzji środowiskowej, jak i przypadek, gdy osoba ta legitymuje się koncesją na wydobywanie kopaliny (poprzedzoną decyzją środowiskową), lecz jest zainteresowana np. zwiększeniem wydobywania wykraczającym poza ramy wyznaczone decyzją środowiskową. W tym drugim przypadku można mieć wątpliwości, czy zastosowanie znajdzie art. 72 ust. 8 ustawy o.o.s., stanowiący o „planowanym przedsięwzięciu”. Warto jednak zauważyć, że jako nowe, planowane przedsięwzięcie rozumiane byłoby również takie, które polega na zmianie dotychczasowej inwestycji. Co więcej, wyłączenie zastosowania art. 72 ust. 8 ustawy o.o.s. jedynie ze względu na fakt, że dany podmiot jest już adresatem decyzji środowiskowej prowadziłoby do nierównego traktowania i pokrzywdzenia takich osób względem podmiotów, które decyzji środowiskowej nigdy nie uzyskały. Zasada równości wobec prawa uregulowana została w art. 32 ust. 1 Konstytucji RP (Konstytucja, 1997) oraz art. 9 Traktatu o Unii Europejskiej (Traktat, 2004). Przepis Konstytucji stanowi o równym traktowaniu przez organy władzy publicznej osób znajdujących się w takiej samej sytuacji. Nieusprawiedliwione rozróżnienie osób posiadających decyzję i podmiotów nieposiadających decyzji środowiskowej i koncesji stanowiłoby naruszenie konstytucyjnej zasady równości wobec prawa.

Odnosząc się do możliwości zastosowania analizowanego wyjątku ze względu na sytuację powodziową w regionie i wynikające z niej wzmoczone zapotrzebowanie na kruszywo, rozwiązania takiego nie można uznać za niedopuszczalne. Nie sposób jednak wykluczyć przyjęcia przez regionalnego dyrektora ochrony środowiska odmiennego poglądu, co skutkowałoby uznaniem, że zwiększenie wydobycia nie jest niezbędne dla usunięcia bezpośredniego zagrożenia dla ludności. Wdrożenie omawianego rozwiązania wymaga zgłoszenia regionalnemu dyrektorowi ochrony środowiska konieczności realizacji przedsięwzięcia. Zgodnie z art. 72 ust. 10 ustawy o.o.ś. do realizacji przedsięwzięcia można przystąpić, jeżeli w terminie 7 dni roboczych od dnia otrzymania zgłoszenia regionalny dyrektor ochrony środowiska nie wniósł, w drodze decyzji, sprzeciwu. Warto przy tym dodać, że wnosząc sprzeciw, organ dysponuje luzem decyzyjnym. Organ może więc *de facto* wnieść sprzeciw w każdej sytuacji, co nie podlega zaskarżeniu. W przypadku wniesienia sprzeciwu powstaje obowiązek uzyskania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach (lub jej zmiany w razie, gdy dany podmiot decyzję taką już posiada). Z uwagi na możliwość wniesienia przez organ sprzeciwu, analizowane działanie nie jest obciążone wysokim ryzykiem, ponieważ w najbardziej niekorzystnym wariantcie organ złoży sprzeciw (nieskutkujący jakąkolwiek dalszą konsekwencją, np. odpowiedzialnością), co spowoduje, że podjęcie wydobycia bez decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach nie będzie możliwe.

Należy podkreślić, że uprawnienie regionalnego dyrektora ochrony środowiska do wniesienia sprzeciwu w każdej sytuacji jawi się jako zbyt szerokie i nieuzasadnione. Uprawnienie takie może bowiem powodować, że pomimo spełnienia przesłanek z art. 72 ust. 8 ustawy o.o.ś., nie będzie możliwe skorzystanie z odstępstwa od obowiązku uzyskania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach. Tryb przyjęty w art. 72 ust. 8–11 ustawy o.o.ś. oceniamy jako uregulowany w sposób zbyt restrykcyjny i pozostawiający regionalnemu dyrektorowi ochrony środowiska zbyt duży luz decyzyjny.

Niezależnie od powyższego, wskazać należy, że ważne jest, aby zgłoszenie regionalnemu dyrektorowi ochrony środowiska konieczności realizacji przedsięwzięcia zostało należycie uargumentowane i miało ograniczony zakres. Zwiększa to bowiem, choć teoretycznie, szanse na brak wniesienia sprzeciwu przez organ. Prowadzone wydobycie musiałoby faktycznie służyć wyłącznie zapewnieniu bezpieczeństwa cywilnego w związku z przeciwdziałaniem lub usunięciem bezpośredniego zagrożenia powodziowego dla ludności, przez co granice tego wydobycia musiałyby zostać ściśle wyznaczone.

Mając na względzie powyższe, rekomendowanym rozwiązaniem w pierwszej kolejności byłoby pozyskanie od organów gmin lub powiatów z terenów, na których ogłoszono stan klęski żywiołowej, pisemnych stanowisk stwierdzających:

- a) że występuje zwiększone zapotrzebowanie na kruszywo danego rodzaju,
- b) że zapotrzebowanie to jest związane bezpośrednio z sytuacją powodziową w danej miejscowości/regionalnie,
- c) że wydobyte kruszywo zostanie przeznaczone wyłącznie na wykonanie pilnych i niezbędnych prac rekonstrukcyjnych lub prac mających na celu zapobieganie dalszym szkodom powodziowym – celem wykazania powyższego, pomocnym byłoby wskaza-

nie konkretnych prac, jak np. odbudowa drogi stanowiącej dojazd do danej miejscowości lub obiektów użyteczności publicznej, odbudowa budynków mieszkalnych czy budynków administracji publicznej / szkół / szpitali itp., wyłączonych w części lub w całości po powodzi z użytkowania, naprawa wałów przeciwpowodziowych czy też naprawa zapór wodnych itp.

Stanowiska te wzmocniałyby argumentację świadcząca o niezbędności zwiększenia wydobycia kopaliny z uwagi na aktualne i bezpośrednie zagrożenia dla ludności.

Wskazać należałoby również, że powódź stanowi klęskę żywiołową, której nie można było zapobiec. Jest to zdarzenie wyjątkowe, ponieważ nie występowało na terenach, na których ogłoszono obecnie stan klęski żywiołowej, od lat. Ostatnie tak duże zjawiska powodziowe zostały odnotowane w 1997 i 2010 r., czyli kolejno: 27 i 14 lat temu.

Przedsiębiorca powinien też samodzielnie oszacować ilość i rodzaj kopaliny wydobywanej w ramach zwiększonego wydobycia, a także czas takiego wydobycia. Wszystkie powyższe czynniki muszą odpowiadać wyłącznemu celowi w postaci zapewnienia bezpieczeństwa cywilnego w związku z przeciwdziałaniem lub usunięciem bezpośredniego zagrożenia dla ludności. W konsekwencji, nie mogą one wykraczać poza zwiększone zapotrzebowanie na kruszywo z uwagi na popowodziowe zagrożenie dla ludzi lub wspomnianych wyżej obiektów.

Co niezwykle istotne, warunkiem odstąpienia od obowiązku uzyskania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach jest okoliczność, że wydanie decyzji miałyby niekorzystny wpływ na cele określone w art. 72 ust. 8 ustawy o.o.ś. Aby wykazać spełnienie tej okoliczności, należałoby wskazać na długotrwałość postępowania w sprawie zmiany decyzji środowiskowej i na nagłą potrzebę podjęcia lub zwiększenia wydobycia kopaliny. Potrzeba ta musi być spełniona jak najszybciej. Sprzeczne z nią byłoby prowadzenie czasochłonnego, często wielomiesięcznego postępowania. W przypadku obecnej powodzi spełnienie tej przesłanki można byłoby uzasadnić zbliżającym się sezonem zimowym, przed nadejściem którego obiekty budowlane winny być odbudowane / wyremontowane.

Konkludując, zastosowanie wyjątku z art. 72 ust. 8 ustawy o.o.ś. jawi się jako możliwe i dopuszczalne, choć ze względu na możliwość wniesienia przez regionalnego dyrektora ochrony środowiska sprzeciwu w każdej sytuacji, może być ono znacznie utrudnione.

KONCESJA NA WYDOBYWANIE KOPALINY ZE ZŁOŻA

Analizowany przepis art. 72 ust. 8 ustawy o.o.ś. dotyczy wyłącznie odstępstwa od obowiązku uzyskania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach. Aktualne pozostają natomiast pozostałe wymogi formalne konieczne do podjęcia eksploatacji. Co do zasady zaś, działalność wydobywcza prowadzona musi być w oparciu o koncesję udzieloną na wydobywanie kopaliny ze złoża.

Powyższy obowiązek mógłby ulec dezaktualizacji w sytuacji wystąpienia przypadku wyłączenia stosowania ustawy *Prawo geologiczne i górnicze* (Ustawa, 2011; dalej p.g.g.). Przepis art. 3 p.g.g. reguluje wyjątki, w których wyłączone zostaje zastosowanie całej ustawy (p.g.g.). Wśród powyższych wyjątków wymienia się *wydobywanie kruszywa w zakresie niezbędnym do wykonania pilnych prac*

zabezpieczających przed powodzią w czasie obowiązywania stanu klęski żywiołowej (art. 3 pkt 6 p.g.g.). Powyższe odstępstwo ma jednak ograniczony charakter, ponieważ wymaga, by spełnione zostały następujące warunki:

- ❑ wydobywanie odbywać się będzie w zakresie niezbędnym do wykonania pilnych prac zabezpieczających przed powodzią,
- ❑ ogłoszony zostanie uprzednio stan klęski żywiołowej.

Wymogiem koniecznym dla zastosowania przepisu z art. 3 pkt 6 p.g.g. jest ogłoszenie stanu klęski żywiołowej jeszcze przed podjęciem prac zabezpieczających. Przepis ten mógłby mieć zatem zastosowanie wyłącznie w stosunku do terenów, na których ogłoszono stan klęski żywiołowej. Zgodnie zaś z rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 16 września 2024 r. w sprawie wprowadzenia stanu klęski żywiołowej na obszarze części województwa dolnośląskiego, lubuskiego, opolskiego oraz śląskiego (Rozporządzenie, 2024a), obszar, na którym wprowadzono stan klęski żywiołowej obejmuje wyłącznie:

- ❑ w województwie dolnośląskim: powiaty: kamienno-górski, karkonoski, kłodzki, lwówecki, wałbrzyski, ząbkowicki, dzierzoniowski, lubański i świdnicki, bolesławiecki, jaworski, legnicki i złotoryjski, zgorzelecki, gminę miejską Oława, gminę wiejską Oława w powiecie oławskim, gminę Kąty Wrocławskie, gminę Sobótka w powiecie wrocławskim, gminę Mietków w powiecie wrocławskim, miasta na prawach powiatu: Legnicę, Wałbrzych i Jelenią Górę;
- ❑ w województwie opolskim – powiaty głubczycki, nyski i prudnicki oraz gminę Strzeleczki w powiecie krapkowickim;
- ❑ w województwie opolskim – powiaty brzeski, kędzierzyńsko-kozielski, opolski oraz powiat krapkowicki w zakresie innym niż określony powyżej;
- ❑ w województwie śląskim – powiaty bielski, cieszyński, pszczyński i raciborski oraz miasto na prawach powiatu Bielsko-Białą;
- ❑ w województwie lubuskim – gminę miejsko-wiejską Szprotawa, miasto Żagań, miasto Małomice i gminę wiejską Żagań w powiecie żagańskim.

Z uwagi na trwające obecnie zagrożenie powodzią, rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 28 września 2024 r. w sprawie wprowadzenia stanu klęski żywiołowej na obszarze części województwa dolnośląskiego oraz lubuskiego (Rozporządzenie, 2024b) stan klęski żywiołowej wprowadzono również:

- ❑ w województwie dolnośląskim – w powiecie wrocławskim, gminie miejskiej Głogów, gminie wiejskiej Głogów, gminie Kotła, gminie Pęcław oraz gminie Żukowice w powiecie głogowskim, w mieście i gminie Ścinawa w powiecie lubińskim;
- ❑ w województwie lubuskim – w gminie Dąbie i gminie Krosno Odrzańskie w powiecie krośnieńskim oraz gminie Bytom Odrzański, gminie miejskiej Nowa Sól, gminie wiejskiej Nowa Sól, gminie Otyń, gminie Siedlisko i gminie Kolsko w powiecie nowosolskim.

Analizowany przepis może budzić wątpliwości z uwagi na użycie w nim niedookreślonych pojęć tak jak „pilne prace zabezpieczające” czy też „niezbędny zakres”. Należy zauważyć, że na gruncie omawianego przepisu, pilnymi pracami zabezpieczającymi będą takie działania, które mają na celu uniknięcie wystąpienia na danym terytorium powodzi (wystąpienia wody z cieków lub zbiorników). Wskazuje na to znaczenie wyrazu „zabezpieczać”, dla którego

„Słownik języka polskiego” (Szymczak, 1998, str. 825) przewiduje co najmniej dwa znaczenia: *zapewnienia ochrony przed czymś niebezpiecznym lub szkodliwym oraz czynienia bezpiecznym. Nasuwa się wniosek, że obydwie znaczenia wskazują na sytuację przed wystąpieniem powodzi, czemu sekunduje użycie w przepisie zwrotu „zabezpieczenia przed powodzią”. Pracami zabezpieczającymi będą zatem: umacnianie istniejących wałów, usypywanie grobli lub nowych wałów, ustawianie tam z worków wypełnionych piaskiem itp. W przepisie tym nie będzie się mieściło podjęcie prac po wystąpieniu powodzi. Zbyt szeroka wykładnia, dopuszczająca objęcie komentowanym przepisem także prac przy usuwaniu skutków powodzi, byłaby niezgodna z ogólnymi regułami interpretacyjnymi, nakazującymi wyjątki interpretować ściśle* (Schwarz, 2013, str. 57).

Analogicznie jak w przypadku odstępstwa od konieczności uzyskania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, tak również w tym przypadku prace zabezpieczające i ograniczające skutki powodzi musiałyby być pilne, a zakres wydobywania niepodlegającego przepisom p.g.g. niezbędny i znacznie ograniczony. Z uwagi na fakt, że w omawianej sytuacji wydobyte kruszywo miałyby służyć pracom rekonstrukcyjnym podejmowanym po wystąpieniu powodzi i usuwaniu skutków powodzi, a nie pracom zabezpieczającym przed powodzią, do takich przypadków nie znajdzie zastosowania art. 3 pkt 6 p.g.g.

Niezależnie od powyższego, warto dodać, że zastosowanie art. 3 pkt 6 p.g.g. mogłoby się wiązać z praktycznymi problemami, ponieważ w przypadku złóż eksploatowanych zgodnie z przepisami ustawy (tj. dla których pozyskano koncesję na wydobywanie), zastosowanie omawianego przepisu oznaczać będzie brak obowiązku stosowania przepisów *PrGeolGórn np. w zakresie BHP czy opłat eksploatacyjnych. Może to powodować problemy praktyczne przykładowo w przypadku nieopłacenia opłaty eksploatacyjnej od kopaliny wydobytej w opisanych wyżej okolicznościach, a następnie ujawnieniu rzeczywistego rocznego wydobywania w corocznej informacji o zmianach zasobów złoża kopaliny lub aktualizacjach map* (Schwarz, 2013, str. 58).

Podsumowując, niezależnie od zwolnienia z obowiązku uzyskania (lub zmiany) decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, osoba planująca przystąpić do wydobywania kopaliny zobowiązana będzie prowadzić działalność w oparciu o udzieloną jej koncesję na wydobywanie kopaliny ze złoża.

W przypadku, gdy dana osoba nie posiada stosownej koncesji, konieczne byłoby uprzednie uzyskanie koncesji oraz zatwierdzenia planu ruchu zakładu górniczego (plan ten nie będzie wymagany, jeżeli koncesji udzielił starosta). W praktyce rozwiązanie takie byłoby jednak niecelowe z uwagi na czas trwania postępowań administracyjnych. Uzyskanie koncesji nastąpiłoby bowiem z wielką dozą prawdopodobieństwa już po ustaniu powodzi i stanu zwiększonego zapotrzebowania na kruszywo w związku z usuwaniem skutków powodzi.

UWAGI DE LEGE FERENDA

Ewentualna jakakolwiek zmiana przepisów ustawy ocenowej (o.o.ś.) wymagałaby pełnej zgodności z dyrektywą o.o.ś. W odniesieniu do powodzi dyrektywa ta zawiera przywołane we wstępnej części niniejszego artykułu wyłączenie od jej stosowania, a zatem od obowiązku pozy-

skania decyzji środowiskowej, jednakże wyjątek ten musi być interpretowany ściśle.

Dostrzegamy jednak pewną przestrzeń do zmian w prawodawstwie w odniesieniu do koncesji na wydobywanie kopaliny ze złoża. Pilna potrzeba zmiany stanu prawnego zarówno ze względu na obecne potrzeby popowodziowe, jak i na przyszłość wynika z kilku istotnych okoliczności. Choć w dniu 3 października 2024 r. Prezydent podpisał tzw. specustawę powodziową, tj. ustawę z dnia 1 października 2024 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z usuwaniem skutków powodzi oraz niektórych innych ustaw (Ustawa, 2024), specustawa ta nie odnosi się w żaden sposób do wydobywania kopaliny na cele przeciwpowodziowe i popowodziowe. Ustawodawca nie dostrzegł konieczności wprowadzenia rozwiązań, które umożliwiłyby prowadzenie wydobywania kopaliny bez koncesji na powyższe cele. Pominięcie w specustawie kwestii wydobywania kopaliny może dziwić, w szczególności biorąc pod uwagę fakt, że kwestie te były uregulowane w przyjętej po powodzi z 1997 r. ustawie z dnia 17 lipca 1997 r. o stosowaniu szczególnych rozwiązań w związku z likwidacją skutków powodzi, która miała miejsce w lipcu 1997 r. (Ustawa, 1997). Przewidywała ona całkowite wyłączenie stosowania przepisów ustawy z dnia 4 lutego 1994 r. – *Prawo geologiczne i górnicze* (Ustawa, 1994), na obszarach dotkniętych powodzią, w ograniczonym czasie, tj. w okresie od dnia wejścia w życie przywołanej wyżej ustawy do dnia 30 czerwca 1998 r. Pomimo dobrego przykładu z 1997 r., obecnie ustawodawca błędnie nie uwzględnił potrzeby umożliwienia wydobywania kopaliny bez koncesji na cele związane usuwaniem skutków powodzi.

Obowiązujący stan prawny może rodzić wiele wątpliwości. Nie zwalnia bowiem ze stosowania p.g.g. osób, które jeszcze przed ogłoszeniem stanu klęski żywiołowej wydobywają piasek w celu zapewnienia nim worków, które mają służyć zabezpieczeniu danych terenów przed zalaniem. Nałożenie na takie osoby opłaty podwyższonej za wydobywanie kopaliny ze złoża bez koncesji wydaje się rozwiązaniem skrajnie niesprawiedliwym. Ponadto, jak już sygnalizowano we wcześniejszej części artykułu, polski model ocen oddziaływania na środowisko jawi się jako o wiele bardziej restrykcyjny niż wymaga tego prawo unijne. Wątpliwe jest, czy restrykcyjnie uregulowany – pozostawiający regionalnemu dyrektorowi ochrony środowiska ogromny luz decyzyjny – tryb przyjęty w art. 72 ust. 8–11 ustawy o.o.ś. faktycznie spełnia założoną funkcję. Kontrowersje może także budzić to, czy prowadzenie wydobywania kopaliny w oparciu o koncesję udzieloną przez starostę rzeczywistości powinno wymagać uzyskania koncesji. Procedura podjęcia wydobywania w tak ograniczonym zakresie mogłaby bowiem zostać znacznie uproszczona poprzez zastąpienie obowiązku uzyskania koncesji bardziej liberalną formą nadzoru. Końcowo, obecnie w przypadkach wystąpienia zjawisk bądź zagrożeń o charakterze nadzwyczajnym czy niespodziewanym, stosować należy wciąż rozwiązania uregulowane dla sytuacji nieodbiegających od normy. Może to mieć drastyczne skutki w razie możliwego, pilnego zapotrzebowania na kruszywo w sytuacji wywołanej koniecznością zapewnienia obronności państwa.

Uważamy, że omawiany wyżej przepis art. 3 pkt 6 p.g.g., ściśle interpretowany, mógłby być odnoszony wyłącznie do sytuacji zabezpieczenia przed powodzią, a nie

do usuwania jej skutków. Z tych względów, dla doprecyzowania, przepis ten powinien brzmieć: *wydobywanie kruszywa w zakresie niezbędnym do wykonania pilnych prac zabezpieczających przed powodzią lub do usuwania jej skutków w czasie obowiązywania stanu klęski żywiołowej*.

Na marginesie można dodać, że w doktrynie wskazywano już na to, że warunek w omawianym przepisie w postaci obowiązywania stanu klęski żywiołowej przed wystąpieniem powodzi czyni z tego przepisu w zasadzie warunek martwy, a to z tego powodu, że stan klęski żywiołowej z uwagi na powódź ogłaszany był do tej pory po jej wystąpieniu, a nie przed (Schwarz, 2013, str. 58). Dokonując zmiany w przepisach, być może warto byłoby również warunek ten usunąć – albo przynajmniej ograniczyć jedynie do przypadku usuwania skutków powodzi. W takim przypadku przepis powinien brzmieć: *wydobywanie kruszywa w zakresie niezbędnym do wykonania pilnych prac zabezpieczających przed powodzią lub do usuwania jej skutków*.

Autorzy składają serdeczne podziękowania recenzentowi – prof. dr. hab. Aleksandrowi Lipińskiemu – za wnikliwą recenzję oraz cenne uwagi.

LITERATURA

- COMMISSION Staff Working Document. Overview of Natural and Man-made Disaster Risks the European Union may face, Brussels, 23.5.2017, SWD(2017) 176 final.
- DYREKTYWA Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/92/UE z dnia 13 grudnia 2011 r. w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko (t.j.). Dz.U. UE. L. z 2012 r. nr 26, str. 1 ze zm.
- GUNB 2024, <https://www.gunb.gov.pl/strona/powodz-informacje-glownego-inspektora-nadzoru-budowlanego> (dostęp: 10.10.2024 r.)
- KONSTYTUCJA Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. Dz.U. z 1997 r. nr 78 poz. 483, ze zm.
- ROZPORZĄDZENIE Rady Ministrów z dnia 16 września 2024 r. w sprawie wprowadzenia stanu klęski żywiołowej na obszarze części województwa dolnośląskiego, opolskiego oraz śląskiego. DZ.U. z 2024 r. poz. 1365.
- ROZPORZĄDZENIE Rady Ministrów z dnia 28 września 2024 r. w sprawie wprowadzenia stanu klęski żywiołowej na obszarze części województwa dolnośląskiego oraz lubuskiego. Dz.U. z 2024 r. poz. 1435.
- SCHWARZ H. 2013 – Prawo geologiczne i górnicze. Komentarz. Tom I. Art. 1–103, Salome, Wrocław.
- SZYMCZAK M. (red.) 1998 – Słownik języka polskiego PWN. T. 3 R–Z, Wydaw. PWN, Warszawa,
- TRAKTAT o Unii Europejskiej. Dz.U. z 2004 r. nr 90 poz. 864/30, ze zm.
- USTAWA z dnia 4 lutego 1994 r. – Prawo geologiczne i górnicze. Dz.U. z 1994 r. nr 27 poz. 96.
- USTAWA z dnia 17 lipca 1997 r. o stosowaniu szczególnych rozwiązań w związku z likwidacją skutków powodzi, która miała miejsce w lipcu 1997 r. Dz.U. z 1997 r. nr 80 poz. 491
- 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 2024 r. poz. 1112.
- USTAWA z dnia 9 czerwca 2011 r. – Prawo geologiczne i górnicze. Dz.U. z 2024 r. poz. 1290.
- USTAWA z dnia 29 października 2021 r. o budowie zabezpieczenia granicy państwowej. Dz.U. z 2023 r. poz. 1390.
- USTAWA z dnia 1 października 2024 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z usuwaniem skutków powodzi oraz niektórych innych ustaw. Dz.U. z 2024 r. poz. 1473.
- WYTYCZNE dotyczące stosowania zwolnień na podstawie dyrektywy w sprawie oceny oddziaływania na środowisko (dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/92/UE, zmieniona dyrektywą 2014/52/UE) – art. 1 ust. 3, art. 2 ust. 4 i 5. Dz.U. UE. C. z 2019 r. nr 386, str. 12.

Praca wpłynęła do redakcji 30.09.2024 r.
Akceptowano do druku 7.10.2024 r.