



Koncesje w praktyce terenowych organów administracji geologicznej

© Aleksander Lipiński

Uniwersytet Śląski

Oceny przedstawione w niniejszej prezentacji są wyrazem osobistych zapatrywań jej autora i z oczywistych powodów nie mogą być powoływane jako podstawa jakichkolwiek rozstrzygnięć organów administracji czy też zgłaszanych pod ich adresem żądań.

Podstawowe źródła prawa:

- U. z dnia 2 lipca 2004 o swobodzie działalności gospodarczej, Dz. U. 2015, poz. 584 ze zm. (U.SDG),
- U. z dnia 9 czerwca 2011 r. – Prawo geologiczne i górnicze, Dz. U. 2015, poz. 196 (PrGG),
- U. z dnia 3 października 2008 r. o dostępie do informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko. Dz. U. 2013, poz. 1235 ze zm. (U.OOŚ),
- U. z 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego, Dz. U. 2013, poz. 627 ze zm. (KPA).

Konstytucyjna zasada swobody działalności gospodarczej (DG)

Każdy, na zasadach równości może podejmować i wykonywać DG (art. 20 Konstytucji), a ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla zapewnienia:

- bezpieczeństwa lub porządku publicznego,
- ochrony środowiska,
- zdrowia i moralności publicznej,
- wolności i praw innych osób.

Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw (art. 31).

Szczegóły określają przede wszystkim ustawy dotyczące poszczególnych rodzajów działalności, w tym PrGG.

ISTOTA KONCESJI

KONCESJA:

jest pojęciem niejednoznacznym, bowiem oznacza:

- **umowę**, mocą której gmina przyznaje przedsiębiorcy prawo do realizacji określonej działalności polegającej na budowie i eksploatacji obiektu bądź świadczenia określonych usług (ustawa z 9 stycznia 2009), bądź
- **kwalifikowaną decyzję administracyjną** zezwalającą na działalność uznaną za szczególnie doniosłą dla państwa bądź taką, która musi pozostawać pod wzmożonym nadzorem państwa (niekiedy – choć nieściśle – rozumiana jako zgoda na swego rodzaju „odstępstwo” od monopolu państwa).

Interesuje nas tutaj tylko ta druga postać koncesji.

Przedmiot koncesji w PrGG

- poszukiwanie lub rozpoznawanie złóż kopalin określonych w art. 10 ust. 1 (większość objętych własnością górnictwem),
- wydobywanie kopalin ze złóż,
- poszukiwanie lub rozpoznawanie podziemnego kompleksu na potrzeby demonstracyjnego projektu CCS,
- podziemne bezzbiornikowe magazynowanie substancji,
- podziemne bezzbiornikowe składowanie odpadów,
- podziemne składowanie CO₂ w ramach projektu demonstracyjnego (art. 21 ust. 1 PrGG).

Nie oznacza to, że pozostała działalność regulowana przez PrGG nie podlega reglamentacji.

Z punktu widzenia tematu największe znaczenie ma wydobywanie kopalin.

Organami koncesyjnymi są:

- minister właściwy do spraw środowiska:
 - poszukiwanie i rozpoznawanie złóż kopalin określonych w art. 10.1, czyli większość objętych własnością górnictw,
 - wydobywanie kopalin określonych w art. 10.1,
 - wydobywanie kopalin z obszarów morskich RP,
 - poszukiwanie-rozpoznawanie-składowanie w ramach projektu demonstracyjnego CCS,
 - podziemne bezzbiornikowe magazynowanie substancji,
 - podziemne składowanie odpadów (art. 22 PrGG).

Starosta (jako organ koncesyjny):

Wydobywanie kopalin nie objętych własnością górnictwem, o ile ma ono być prowadzone:

- metodą odkrywkową,
- bez użycia środków strzałowych,
- do 20.000 m³ rocznie,
- **na obszarze udokumentowanego złoża** nie większym, niż 2 ha (ale co to znaczy „obszar udokumentowanego złoża” – pewnie chodzi o granice określone w dokumentacji geologicznej, nie można wykluczyć, że w wyniku podziału większego złoża).

Czyli inaczej mówiąc starosta koncesjonuje

PIASKOWNICĘ ZA STODOŁĄ.

Starosta jako organ koncesyjny - cd:

Ustawodawca uznał wydobywanie tego piasku-żwiru-surowców ilastych itp. za niezwykle istotne z punktu widzenia strategicznych interesów państwa, tylko zapewne jesteśmy zbyt mali aby to dostrzec.

Marszałek województwa (jako organ koncesyjny)

- jest organem koncesyjnym w pozostałym zakresie, co oznacza
- domniemanie właściwości marszałka jako organu koncesyjnego.

Te zadania marszałka województwa i starosty są zadaniami rządowymi.
W praktyce koncesjonują oni wyłącznie wydobywanie kopalin.

Poszukiwanie (rozpoznawanie) kopalin których wydobyć koncesjonują organy terenowe - tylko zatwierdzenie projektu robót geologicznych.

Odesłanie do U.SDG

W zakresie nie uregulowanym w PrGG do koncesjonowania określonej tam działalności stosuje się U.SDG, z wyjątkiem art. 11 ust. 3-9.

Wedle art. 11 ust. 9 U.SDG:

9. Jeżeli organ nie rozpatrzy wniosku w terminie, uznaje się, że wydał rozstrzygnięcie zgodnie z wnioskiem przedsiębiorcy, chyba że przepisy ustaw odrębnych ze względu na nadrzędny interes publiczny stanowią inaczej.

CZYLI:

- cyt. wyżej przepis NIE STOSUJE się do koncesji PrGG,
- nie można wykluczyć stosowania go w pozostałych sytuacjach regulowanych przez PrGG (tj. do innych decyzji).

Czy organ koncesyjny ma obowiązek dokonywania „interpretacji” poza toczącym się postępowaniem

NIE.

Jedyny wyjątek dotyczy opłat z tytułu prowadzonej działalności (art. 10 oraz nast. U.SDG).

Dlaczego nie – bo to się może obrócić przeciwko temu organowi (np. celem uzyskania tzw. interpretacji podatkowej trzeba spełnić dość rygorystyczne wymagania).

Te wszystkie wyjaśnienia, okólniki itd. nie wiążą sądów administracyjnych.

Wymagania wniosków koncesyjnych:

Koncesja może zostać wydana wyłącznie na wniosek, jego wymagania określają przepisy:

- PrGG,
- U.SDG,
- U.OOŚ,
- KPA.

Wedle U.SDG:

Wnioskodawca musi już być „przedsiębiorcą” w rozumieniu jej wymagań, czyli uzyskać wpis do:

- CEiDG, bądź
- KRS (rejestr przedsiębiorców).

UWAGA:

- wyciągi z w/w rejestrów nie wymagają uwierzytelnienia.

Podmiotowe ograniczenia koncesjonowania

Jeżeli dany podmiot nie jest „przedsiębiorcą” w opisanym poprzednio znaczeniu, nie ma zdolności prawnej do uzyskania koncesji,

- osoba prawna powstała w drodze przepisu ustawy (np. NFOŚGW, gminy).

Niekiedy przepisy zabraniają określonym podmiotom podejmowania działalności gospodarczej (DG):

- np. osoby pełniące niektóre funkcje publiczne,
- niektórych rodzajów, np. komunalne osoby prawne.

Zakaz DG może być środkiem karnym wg KK.

Niektóre wymagania wniosku koncesyjnego wedle PrGG:

- prawo do nieruchomości (przestrzeni) w granicach której działalność ma być wykonywana lub prawo, o ustanowienie którego wnioskodawca się ubiega,
- czas na jaki koncesja ma być udzielona (w zasadzie 3-50 lat), ze wskazaniem terminu rozpoczęcia działalności,
- środki, jakimi dysponuje wnioskodawca w celu zapewnienia prawidłowego wykonywania zamierzonej działalności (tzw. wiarygodność, zwłaszcza finansowa),
- określenie właścicieli (użytkowników wieczystych) nieruchomości, w granicach których ma być wykonywana zamierzona działalność (co nie dotyczy poszukiwania-wydobywania węglowodorów),
- wykaz obszarów objętych formami ochrony przyrody (chyba że wymagana jest decyzja w sprawie środowiskowych uwarunkowań...),
- dowody istnienia w/w okoliczności (art. 24 PrGG).

Wykazanie wiarygodności, zwłaszcza finansowej:

Wnioskodawca ma dawać rękojmię prawidłowego wykonywania obowiązków określonych koncesją (art. 50 pkt 2 USDG, podobnie art. 24 ust. 1 pkt 3 Prgg). Niedopuszczalne jest żądanie od niego określonych dokumentów (np. wyciągów bankowych, umów kredytowych), tę wiarygodność ma wykazać wnioskodawca,

- ocenia ją organ koncesyjny.

Można więc odmówić koncesji jeżeli wcześniej doszło do jej utraty z tytułu naruszenia obowiązków określonych przez Prgg (bądź koncesję).

Niektóre dodatkowe wymagania wniosku o koncesję na wydobywanie kopaliny - określa:

- złożę kopaliny (jego część),
- wielkość i sposób zamierzonego wydobywania,
- projektowane położenie obszaru górniczego i terenu górniczego,
 - UWAGA: - badać zgodność mapy ze współrzędnymi punktów załamania granic,
- geologiczne i hydrogeologiczne warunki wydobywania.

Niektóre dodatkowe wymagania wniosku o koncesję na wydobywanie kopaliny – cd.:

- prawo do informacji geologicznej w zakresie niezbędnym do prowadzenia zamierzonej działalności,
- kopia decyzji zatwierdzającej dokumentację geologiczną (Dgeol.),
- przy wydobywaniu odkrywkowym – prawo do nieruchomości lub przyrzeczenie jego ustanowienia (za wyjątkiem węgla brunatnego).

Organ może żądać:

- kopii wniosku wraz z załącznikami,
- przedłożenia dokumentacji geologicznej (ale nie może żądać tej Dgeol. gdy nią dysponuje).

Niektóre dalsze wymagania wniosku koncesyjnego:

Załączniki graficzne zgodnie z wymaganiami dot. map górniczych:

- nie ma jednak żadnych przepisów określających te wymagania,
- są wprowadzie PN dot. map górniczych, ale nie są obowiązkowe, nie odsyłają do nich wymagania koncesyjne,
- niektóre rozporządzenia wykonawcze odsyłają do PN.

Prawomocny wyrok z dnia 23 lipca 2012 r. (II S.A./Kr 745)12)

W świetle ustawy z 12 IX 2002 r. o normalizacji Polskie Normy nie pełnią roli przepisów prawa. Nadanie im takiego waloru wymaga regulacji szczególnej, zawartej w przepisie rangi ustawowej, natomiast przywołanie Polskich Norm w rozporządzeniu nie skutkuje nałożeniem obowiązku ich stosowania. Akt niższego rzędu nie może zmienić postanowień aktu wyższego rzędu, jakim jest ustawa o normalizacji.

Niektóre dodatkowe wymagania wniosku o koncesję marszałka

- projekt zagospodarowania złoża (PZZ – szczegóły określa r. M.Śr. z 24 kwietnia 2012 r., Dz. U. 2012, poz. 511), ale:
 - nie dotyczy to dotyczy koncesji starosty,
 - w odniesieniu do kopalin określonych w art. 10.1. PZZ podlega (z wyjątkiem węglowodorów) opiniowaniu przez organ nadzoru górniczego (ONG), opinia w terminie 14 dni pod rygorem domniemania zgody, taka opinia nie podlega rygorom art. 106 KPA a więc ma postać zwykłego pisma,
- czyli w przypadku koncesji marszałka województwa PZZ jest „zwykłym” załącznikiem do wniosku koncesyjnego.

Wymagania przewidziane przez U.OOŚ

Dotyczą przedsięwzięć mogących (zawsze, potencjalnie) znacząco oddziaływać na środowisko w rozumieniu r. RM z dnia 9 listopada 2010 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko (Dz. U. Nr 213, poz. 1397 ze zm.), wówczas

konieczne jest przedłożenie OSTATECZNEJ decyzji w sprawie środowiskowych uwarunkowaniach (DŚU), jest skuteczna w zasadzie 4 (niekiedy 4+2) lata.

Ta DŚU jest elementem wniosku.

Najczęstsze wady wniosków koncesyjnych:

- niejasno zredagowany wniosek,
- podpisany tylko na pierwszej stronie (na wzór karty informacyjnej dokumentacji geologicznej),
- brak kompletu wymaganych dokumentów,
- nieostateczna DŚU.

Strony postępowań koncesyjnych:

Art. 28 Kpa:

Stroną jest każdy, czyjego interesu prawnego lub obowiązku dotyczy postępowanie albo kto żąda czynności organu ze względu na swój interes prawny lub obowiązek.

Niestety:

Wszyscy są zgodni co do tego, że ustalenie istoty tego interesu prawnego może być niezwykle trudne, czego dowodem jest rozchwiane orzecznictwo sądów administracyjnych powstałe pod rządem Prgg 1994.

W tej sytuacji ustawodawca zdecydował się ingerować.

Strony postępowań koncesyjnych cd.:

Wedle art. 41 PrGG, o ile ustawa nie stanowi inaczej, stronami postępowań koncesyjnych:

- są właściciele (użytkownicy wieczysti) nieruchomości w granicach których ma być wykonywana działalność,
- nie są właściciele (użytkownicy wieczysti) nieruchomości poza granicami projektowanego OG.

UWAGA:

- ten przepis zaskarżono do Trybunału Konstytucyjnego, wyrok pewnie za 3 lata.

Strony – cd.:

Gmina nie może być taką stroną ani podmiotem na prawach strony, chyba że jest właścicielem (użytkownikiem wieczystym nieruchomości)

- ale wtedy jej organ wykonawczy jest wyłączony od orzekania w zakresie współdziałania koncesyjnego.

Organizacja społeczna na prawach strony

Wg zasad ogólnych – dopuszczenie art. 33 Kpa.

Jeżeli DŚU podjęta została w postępowaniu toczącym się z udziałem społeczeństwa, w postępowaniu koncesyjnym, wówczas nie stosuje się przepisów o udziale organizacji społecznych (art. 33 Prgg),

- bo skoro ta organizacja już raz uczestniczyła i się wypowiedziała, to nie jest celowe by to robiła teraz jeszcze raz,
- a jeżeli nie uczestniczyła – to jej problem, bo uczestniczyć mogła.

Podmiot na prawach strony:

Stroną nie jest, ale:

- ma prawa niemal takie same, jak strona,
- nie ma własnego interesu prawnego,
- uważa się, że reprezentuje interes publiczny.

Inne podmioty na prawach strony (uczestniczą gdy się zgłoszą):

- prokurator,
- Rzecznik Praw Obywatelskich.

Jeżeli wniosek koncesyjny nie spełnia wymagań

Organ wzywa (czyli musi wezwać) do uzupełnienia w terminie 7 dni

- nie ma znaczenia, czy w tym terminie wnioskodawca ma możliwość takiego uzupełnienia,
- w razie nieuzupełnienia (bez względu na przyczynę) – pozostawienie bez rozpoznania (art. 64 k.p.a.),
- ale wtedy przysługuje skarga do sądu administracyjnego (art.3 § 2 pkt 8 p.p.s.a. – vidi uchwała 7S NSA z 3 IX 2013, I OPS 2/13.
- rozbieżne stanowiska NSA czy niekompletny wniosek wszczyna postępowanie (ostatnio w/w uchwała NSA z 3 IX 2013 r. przyjmuje, że TAK).

Zabezpieczenie roszczeń

- obowiązkowe przy podziemnym składowaniu odpadów,
- na inną działalność koncesjonowaną jeżeli przemawia za tym szczególnie ważny interes państwa, w szczególności ważny interes publiczny związany z ochroną środowiska lub gospodarką kraju,
- może przybrać postać ubezpieczenia OC, gwarancji bankowej, poręczenia bankowego,
- z szczegółach orzeka organ koncesyjny w drodze zaskarżalnego postanowienia,
- przed wydaniem decyzji koncesyjnej konieczny dowód ustanowienia zabezpieczenia, ponawiany corocznie do końca stycznia (art. 28 Pr.GG).

Szczególna regulacja dot. zabezpieczeń przy CCS oraz HC (art. 28a-28h, art. 49x PrGG).

Znikome znaczenie w praktyce organów terenowych.

Wszczęcie postępowania koncesyjnego

- następuje wraz ze złożeniem wniosku,
- nie trzeba wydawać żadnego postanowienia,
- obowiązek zawiadomienia W SZYSTKICH stron postępowania.

Doręczenia w postępowaniu koncesyjnym:

- zawsze ZPO,
- na adres w ewidencji gruntów i budynków, chyba że strona wskaże inny adres,
- jeżeli powyżej 20 stron – obwieszczenia w BIP i w sposób zwyczajowo przyjęty w danej miejscowości
 - także jeżeli wygaśnięcie koncesji z powodu śmierci lub likwidacji przedsiębiorcy,
 - doręczenie „tradycyjne” dla przedsiębiorcy i tych, którzy są obciążeni obowiązkami przewidzianymi ustawą bądź ustalonymi na jej podstawie (art. 41 PrGG).

Podstawowy i najtrudniejszy obowiązek organu koncesyjnego:

Jest nim ustalenie tzw. prawdy materialnej, czyli wszechstronne wyjaśnienie wszystkich istotnych okoliczności sprawy (art. 7 i 77 KPA).

Inaczej mówiąc:

- ustalenie treści żądań stron,
- zbadanie, czy odpowiadają one prawu (zgodność interesu jednostkowego oraz publicznego),
- rozstrzygnięcie o istocie tych żądań.

Niestety:

- niemal wszystkie organy administracji we wszystkich sprawach (nie tylko z zakresu Przg) popełniają tu błędy,
- przyczyną tych błędów jest zarówno niejasność prawa, jak i brak umiejętności jego stosowania.

Współdziałanie w postępowaniu koncesyjnym

Istota współdziałania – gdy przepis ustawy uzależnia decyzję od stanowiska innego organu.

Procesowo – zasada wynika z art. 106 KPA, czyli:

- organ współdziałający zajmuje stanowisko wyłącznie na wniosek organu właściwego do podjęcia decyzji (organu koncesyjnego), elementem tego wniosku MUSI BYĆ projekt decyzji,
- o tym wniosku należy zawiadomić strony (WSZYSTKIE),
- formą zajęcia stanowiska jest zaskarżalne postanowienie,
- termin zajęcia stanowiska – 14 dni,
- uzgodnienie (bądź jego odmowa) wiąże organ orzekający w sprawie (organ koncesyjny),
- opinia nie wiąże organu koncesyjnego.

Kiedy – na zakończenie postępowania wyjaśniającego.

Współdziałanie – c.d.

PrGG nieco modyfikuje ten model, bowiem:

- jeżeli w terminie 14 dni organ współdziałający nie zajmie stanowiska, domniemywa się że nie sprzeciwia się wnioskowanemu rozstrzygnięciu,
- obliczanie tego terminu: albo doręczenie (ZPO) rozstrzygnięcia przed jego upływem, albo wysyłka (art. 9 Pr.GG),
- co jednak nie wyłącza przepisów KPA o obliczaniu terminów.

Sankcje z tytułu naruszenia wymagań dot. współdziałania:

- pominięcie współdziałania – wznowienie postępowania (art. 145 § 1 pkt 6 KPA),
- wydanie decyzji w razie odmowy uzgodnienia – nieważność (art. 156 § 1 pkt 2 KPA).

Nie ma natomiast przeszkód by wydać decyzję wbrew stanowisku organu opiniującego, tyle że trzeba to uzasadnić.

Współdziałanie – c.d.

Pytanie jak rozumieć współdziałanie wójta (burmistrza, prezydenta miasta) ze starostą w przypadku miasta na prawach powiatu (prezydent miasta jednocześnie ma kompetencje organu wykonawczego gminy i starosty - tzw. **organ o poszerzonych kompetencjach**).

W takiej sytuacji nie ma co uzgadniać-opiniować (bo to ten sam organ), ale prezydent miasta:

- z urzędu wyjaśnia te okoliczności, które powinny być przedmiotem współdziałania,
- dokumentuje je (np. notatka urzędowa, korespondencja wewnętrzna).

Niektóre przesłanki uzgodnienia:

Wedle art. 7 PrGG podejmowanie (wykonywanie) działalności jest dozwolone tylko **jeżeli nie narusza**:

- przeznaczenia nieruchomości określonego w MPZP (przepisach szczególnych – w tym np. dotyczących ochrony gruntów rolnych i leśnych, chociaż niekiedy można spotkać inne – m.zd. błędne - poglądy),
- sposobu korzystania z nieruchomości określonego w SUKZP (przepisach odrębnych).

W pozostałym zakresie zakres uzgodnienia (opinii) wynika z ustawowego zakresu zadań organu współdziałającego, tyle że odniesionych do przedmiotu rozstrzygnięcia.

Najważniejsze zakresy współdziałania:

Wedle art. 23 PrGG:

- wydobywanie kopalin poza obszarami morskich RP i w tzw. pasem nadbrzeżnym – uzgodnienie z organem wykonawczym gminy,
- poszukiwanie (rozpoznawanie) złóż kopalin – opinia organu wykonawczego gminy,
- wydobywanie z gruntów pod wodami śródlądowymi oraz obszarów określonych w art. 88d ust. 2 Prawa wodnego – uzgodnienie z organem odpowiedzialnym za utrzymanie wód oraz opinia organu właściwego do wydania pozwolenia wodnoprawnego,
 - art. 88d.2 Pr.wodn. = w istocie chodzi o obszar narażony na niebezpieczeństwo powodzi określony we wstępnej ocenie ryzyka powodziowego.

Zakaz żądań nieprzewidzianych prawem

Wedle art. 6 ust. 2-3 USDG nie można żądać ani uzależniać decyzji (innych rozstrzygnięć) w sprawie podjęcia, wykonywania i zakończenia działalności gospodarczej od:

- spełnienia dodatkowych warunków, w szczególności od przedłożenia dokumentów lub ujawnienia danych, nieprzewidzianych przepisami prawa.
- przedłożenia dokumentów w formie oryginału, poświadczonej kopii lub poświadczonego tłumaczenia, chyba że obowiązek taki jest przewidziany przepisami ustaw lub wynika z bezpośrednio stosowanych przepisów powszechnie obowiązującego prawa wspólnotowego albo ratyfikowanych umów międzynarodowych.

W istocie to „łopatologia”, bo dokładnie to samo da się wyinterpretować z art. 7 Konstytucji i art. 6 KPA.

Kluczowa przesłanka decyzji koncesyjnej

Nienaruszanie przeznaczenia nieruchomości określonego przez miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego (MPZP) oraz przepisy odrębne.

Jeżeli nie ma MPZP (bo nie jest obowiązkowy) – nienaruszanie sposobu korzystania z nieruchomości ustalonego przez studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy (SUKZP) oraz przepisy odrębne (art. 7 Przg).

Organ koncesyjny jest związany:

- treścią DŚU, nie wolno mu dowolnie modyfikować jej warunków (co robić gdy są niezgodne z prawem, vidi NSA – wystąpić do organu wyższego stopnia nad tym, który DŚU wydał),
- stanowiskiem organu uzgadniającego (uwaga jw.),
- prawem (art. 7 Konstytucji, art. 6 KPA), a w szczególności nie wolno mu więcej, niż to na co prawo wyraźnie mu pozwala.

Organ koncesyjny jest związany:

treścią art. 29 PrGG:

- obowiązkowa odmowa koncesji jeżeli zamierzona działalność sprzeciwiałaby się interesowi publicznemu (zwł. związanemu z bezpieczeństwem państwa lub ochroną środowiska) bądź uniemożliwiałaby korzystanie z nieruchomości w sposób zgodny z jej przeznaczeniem (sposobem korzystania) określonym przez MPZP, SUKZP lub przepisy odrębne.

OOŚ na obszar Natura 2000

Sprawa niestety się komplikuje.

Przedsięwzięcie, które w świetle rozporządzenia RM nie jest zaliczane do kategorii mogących (zawsze, potencjalnie) znacząco oddziaływać na środowisko, może jednak wymagać oceny oddziaływania na środowisko.

Dotyczy tego sytuacji, w której przedsięwzięcie:

- ma być realizowane poza obszarem Natura 2000 (ON 2000),
- nie jest związane z jego ochroną,
- ale może znacząco oddziaływać na ON 2000.

W razie prawdopodobieństwa wystąpienia takiego skutku (co ma ustalić organ koncesyjny), organ wzywa wnioskodawcę do przedłożenia RDOŚ-owi określonych ustawą dokumentów, w tym m.in..

- 1) wniosku koncesyjnego,
- 2) karty informacyjnej przedsięwzięcia (art. 96 U.OOŚ).

OOŚ na obszar Natura 2000

RDOŚ stwierdzając znaczące oddziaływanie:

- w drodze (zaskarżalnego) postanowienia nakłada obowiązek sporządzenia raportu o oddziaływaniu na środowisko i w razie potrzeby określa jego zakres,
- przeprowadza OOŚ,
- w drodze (niezaskarżalnego) postanowienia uzgadnia środowiskowe uwarunkowania realizacji przedsięwzięcia, które są wiążące dla organu koncesyjnego.

Czyli:

- w istocie organ koncesyjny jest ubezwłasnowolniony.

UWAGA:

- przed podjęciem decyzji (bez względu na to, jaka ma ona być) koniecznie należy zawiadomić strony (WSZYSTKIE) o prawie zapoznania się z aktami i prawie wypowiedzenia się co do zebranych materiałów (art. 10 Kpa),
- zwyczajowo termin 7 dni (ale od doręczenia zawiadomienia),
- co prawda uchybienie temu obowiązkowi - jeżeli nie mogło wpłynąć na wynik postępowania - w orzecznictwie traktowane jest jako nieistotne, ale po co się „podkładać”.

Treść koncesji – określa przede wszystkim:

- adresata (jest „przedsiębiorcą” w rozumieniu PrGG),
- rodzaj i sposób wykonywania działalności,
- przestrzeń, w granicach której ta działalność ma być wykonywana,
- czas (w zasadzie od 3 do 50 lat, można żądać na czas krótszy niż 3 lata),
- termin rozpoczęcia działalności (i na czym polega to rozpoczęcie),
- sposób i zakres wymaganego zabezpieczenia roszczeń.

Koncesja:

- może określać inne wymagania, zwłaszcza w zakresie bezpieczeństwa powszechnego i ochrony środowiska (ale organ koncesyjny nie może wkraczać w kompetencje innych organów, nie wolno w koncesji „powtarzać” obowiązków wynikających z prawa),
 - te wymagania nie mogą być dowolne i nie mogą wykraczać poza bezpieczeństwo powszechne i ochronę środowiska, decyzja w tej części musi posiadać wnikliwe uzasadnienie,
- nie zwalnia z konieczności przestrzegania wymagań wynikających z odrębnych przepisów (art. 30 Pr.GG), czyli musi np. uzyskać inne decyzje, np. pozwolenie wodnoprawne, na usunięcie drzew itd.

Dalsze wymagania koncesyjne

- zależą od rodzaju zamierzonej działalności,
- niekiedy od tego, kto wydaje koncesję (starosta).

Koncesja na wydobywanie kopaliny:

- określa granice obszaru górniczego i terenu górniczego,
 - UWAGA na sposób wyznaczenia przebiegu granic,
- określa termin rozpoczęcia działalności (i co to oznacza),
- może określać przedsięwzięcia w zakresie racjonalnej gospodarki złożem,
- warunki włączania wód do górotworu (nie stosuje się wtedy przepisów o korzystaniu z wód i opłatach z tego tytułu).

Obszar i teren górniczy

Wedle art. 6 PrGG:

- obszar górniczy (OG) – przestrzeń, w granicach której przedsiębiorca uprawniony jest do wydobywania kopaliny (odpowiednio-magazynowania, składowania – w tym CCS) oraz **wykonywania niezbędnych w tym celu robót górniczych**,
- wyznacza się w oparciu o Dgeol. oraz PZZ (art. 32 ust. 2 Prgg),
- teren górniczy (TG) – przestrzeń objęta przewidywanymi szkodliwymi wpływami robót górniczych zakładu górniczego.

OG i TG

Wedle art. 35 PrGG

- podlegają wpisowi do rejestru prowadzonego przez PSG,
- ich granice podlegają ogłoszeniu w sposób zwyczajowo przyjęty w gminie (np. na stronie internetowej urzędu gminy),
- nie da się wykluczyć, że koncesja może zobowiązać (tzw. wymagania inne) do wyznaczenia przebiegu i oznakowania granic OG na powierzchni.

Nie uchybia to wymaganiom dotyczącym informacji o środowisku.

Dodatkowe wymagania koncesji starosty

Przedsiębiorca, który otrzymał taką koncesję na złożę przylegające do obszaru już objętego przysługującą mu koncesją starosty może rozpocząć wydobywanie tylko wtedy, gdy decyzja stwierdzająca wygaśnięcie koncesji wcześniejszej stała się ostateczna, co jest wyrazem

LEGISLACYJNEJ BEZMYŚLNOŚCI,

zwłaszcza że wymagania te są b. łatwe do ominięcia.

Niestety:

- są bardzo trudne do racjonalnego zredagowania.

Dalsze wymagania koncesji starosty:

- określa sposób prowadzenia ruchu zakładu górniczego i jego likwidacji, stosownie do wymagań art. 108 ust. 2 (art. 32 ust. 5 Prgg),
- art. 108 ust. 2 Prgg = wymagania dotyczące planu ruchu zakładu górniczego,
- ale to oczywiście nie zwalnia z obowiązków dotyczących ruchu, wynikających z przepisów wykonawczych.

Doręczenia koncesji:

- zawsze stronom (podmiotom na prawach strony), ale
- kopie otrzymują:
 - inne właściwe miejscowo organy koncesyjne,
 - właściwe miejscowo organy nadzoru górniczego i Prezes WUG,
 - właściwe miejscowo organy wykonawcze gmin,
 - NFOŚiGW,
 - państwowa służba geologiczna (art. 40 ust. 1 Prgg).

Przejęcie skutków prawnych określonych koncesją

Koncesja jest decyzją administracyjną, a w konsekwencji powoduje skutki wyłącznie pod adresem jej stron.

Te skutki mogą przejść na inne podmioty tylko wówczas, gdy ustawa wyraźnie tak stanowi. Jest to możliwe w wyniku:

- decyzji przenoszącej,
- innych zdarzeń prawnych.

Przeniesienie koncesji (decyzja)

Przesłanki pozytywne:

- zgoda dotychczasowego przedsiębiorcy (adresata koncesji),
- ten, na którego koncesja ma być przeniesiona:
 - spełnia wymagania przewidziane przepisami o podejmowaniu działalności gospodarczej,
 - wyraża zgodę na warunki koncesji i jest w stanie spełnić wymagania związane z wykonywaniem zamierzonej działalności,
 - w niezbędnym zakresie ma prawo do:
 - przestrzeni, w granicach której ma być wykonywana działalność bądź przyrzeczenie jego ustanowienia,
 - informacji geologicznej
 - przedstawił dowód utworzenia funduszu likwidacji zakładu górniczego, stan nie niższy niż u dotychczasowego przedsiębiorcy.

Przeniesienie koncesji (decyzja) c.d.

Brak przesłanek negatywnych, czyli:

- nie sprzeciwia się temu interes publiczny, zwłaszcza związany z bezpieczeństwem państwa, ochroną środowiska (w tym racjonalna gospodarką złożami kopalin)

W takiej sytuacji organ koncesyjny w drodze decyzji przenosi koncesję, może zmienić zabezpieczenie (art. 36 PrGG). Takie przeniesienie powoduje skutki prawne też dla innych decyzji podjętych na podstawie PrGG (np. zatwierdzenia planu ruchu).

Gdyby jednak z tych powodów miał odmówić – musi szczegółowo wyjaśnić z uzasadnieniu istotę zagrożenia dla w/w inteteresu.

Przeniesienie koncesji w drodze decyzji - cd

- nie powoduje skutków prawnych w odniesieniu do użytkowania górniczego.

Przejście skutków koncesyjnych w wyniku innych zdarzeń

- czynność prawna dotycząca przedsiębiorstwa w rozumieniu art. 55¹ KC (np. sprzedaż),
 - sprzedaż przedsiębiorstwa upadłego,
 - przekształcenia spółek handlowych,
 - przekształcenie jednoosobowego przedsiębiorcy w spółkę kapitałową
- Wtedy przejście skutków następuje *ex lege*, 30 dni na zawiadomienie organu koncesyjnego.

Ale:

- nie ma wyraźnej sankcji w razie braku takiego zawiadomienia,
- tylko art. 37 Prgg.

Ograniczenia tego następstwa prawnego:

Koncesje na wydobywanie kopalin określonych w art. 10 ust. 1 nie przechodzą na:

- spółki kapitałowe powstałe w wyniku fuzji (łączenia) lub podziału (art. 494 i 531 KSH), chyba że kapitał zakładowy (akcyjny) jest tożsamy,
- nabywcę przedsiębiorstwa w rozumieniu art. 55¹ KC,
- nabywcę przedsiębiorstwa upadłego.

UWAGA – to są wyjątki, muszą być interpretowane w sposób ścisły, na pewno nie dotyczą koncesji starosty i marszałka.

Ustawodawca:

- wprowadził to ograniczenie od 1 stycznia 2015 r.
- dwa miesiące później wyłączył je na potrzeby restrukturyzacji kopalń węgla kamiennego.

Utrata mocy koncesji

Jest to pojęcie zbiorcze, obejmuje:

- cofnięcie koncesji,
- wygaśnięcie koncesji,
- utratę jej mocy z innych powodów (np. stwierdzenia jej nieważności).

Cofnięcie koncesji, może nastąpić wedle:

- PrGG,
 - U.SDG.
-

Wedle art. 37 PrGG w razie naruszenia:

- wymagań ustawy, zwłaszcza dotyczących ochrony środowiska, racjonalnej gospodarki złożem,
- wymagań określonych koncesją, w tym:
 - przez niepodjęcie lub trwałe zaprzestanie działalności.

Cofnięcie koncesji – art. 37 PrGG

Organ koncesyjny w drodze postanowienia (niezaskarżalne) wzywa do usunięcia naruszeń w ustalonym terminie.

Jeżeli przedsiębiorca nie zastosuje się do w/w wezwania, organ może bez odszkodowania cofnąć koncesję lub ograniczyć jej zakres, chyba że przyczyną naruszeń była siła wyższa.

Co prawda w ustawie tego nie napisano, ale takie cofnięcie koncesji jest środkiem ostatecznym:

- najpierw trzeba wykorzystać inne środki dyscyplinujące (o ile są),
- organ koncesyjny musi kierować się zasadą proporcjonalności środków do okoliczności.

Cofnięcie koncesji c.d.

Wedle art. 58 U.SDG:

COFA (zmienia jej zakres):

- w razie prawomocnego orzeczenia zakazującego przedsiębiorcy wykonywania działalności objętej koncesją.

MOŻE COFNAĆ (zmienić jej zakres):

- ze względu na zagrożenie obronności lub bezpieczeństwa państwa lub bezpieczeństwa obywateli,
- w razie ogłoszenia upadłości przedsiębiorcy.

W praktyce terenowych organów koncesyjnych są to przypadki wyłącznie teoretyczne.

Wygaśnięcie koncesji:

- upływ terminu,
- bezprzedmiotowość,
- śmierć przedsiębiorcy będącego osobą fizyczną,
- likwidacja innego przedsiębiorcy,
- zrzeczenie się (art. 38 Prgg).

Taki skutek (wygaśnięcie) powstaje *ex lege*, ale:

- konieczna deklaratoryjna decyzja organu koncesyjnego.

UWAGA:

koncesji się nie dziedziczy !!

Niektóre obowiązki w razie utraty mocy koncesji

Utrata mocy koncesji nie zwalnia jej dotychczasowego adresata z wykonania obowiązków dotyczących ochrony środowiska i likwidacji zakładu górniczego.

Szczegóły w zasadzie określa plan ruchu likwidowanego zakładu górniczego, a w razie potrzeby decyzje podjęte na innych podstawach (art. 39 PrGG).

Niektóre obowiązki w razie utraty mocy koncesji – cd.

Jeżeli nie stosuje się przepisów o planach ruchu o szczegółach rozstrzyga decyzja stwierdzająca WYGAŚNIĘCIE koncesji, w uzgodnieniu z organem wykonawczym gminy (art. 39 ust. 2 PrGG),

- niejasne co gdy utrata mocy koncesji następuje w inny sposób,
- nie ma wyraźnej regulacji na wypadek utraty mocy koncesji z innych powodów.

Niektóre obowiązki w razie utraty mocy koncesji

Jeżeli nie istnieje przedsiębiorca ani jego następca prawny (np. w razie likwidacji spółki kapitałowej) obowiązki likwidacyjne wykonuje właściciel nieruchomości (użytkownik wieczysty) **lub osoba, której przysługuje inny tytuł prawny do nieruchomości** (czyli która ma inne niż własność bądź użytkowanie wieczyste prawo do nieruchomości).

O szczegółach orzeka (niestety) organ koncesyjny (art. 39 ust. 1-2 Prgg).

Skutki rozpoczęcia działalności:

Rozpoczęcie działalności określonej koncesją:

- uważa się za nieodwracalny skutek prawny, co wyklucza stwierdzenie jej nieważności (art. 156 KPA),
- powoduje, że uchylene (zmiana) koncesji w wyniku wznowienia postępowania nie może nastąpić z upływem 1 roku od rozpoczęcia działalności (art. 42 PrGG).

Nie uchybia to obowiązkom w zakresie naprawienia szkody (art. 417 KC – Skarb Państwa odpowiada za szkodę spowodowaną niezgodnym z prawem wykonywaniem władzy publicznej).

Ten art. 42 PrGG

- jest bardzo niewychowawczy, ale
- jest bardzo pragmatyczny,
- chroni interesy Skarbu Państwa bądź JST (bo nie trzeba płacić odszkodowania na rzecz przedsiębiorcy),
- chroni interesy przedsiębiorcy (który nie musi wstrzymywać działalności).

Mam nadzieję, że nikogo nie zanudziłem.

Dziękuję za uwagę i przypominam, że z oczywistych powodów nie będę w stanie odpowiedzieć na pytanie każdemu.

