

Kraków, dnia 17 września 2013 r.

Trybunał Konstytucyjny
al. Jana Christiana Szucha 12a
00-918 Warszawa

WNIOSKODAWCA: Rada Gminy Lubin reprezentowana przez radcę prawnego Macieja Saneckiego prowadzącego Kancelarię: Sanecki Kowalik Kancelaria Radców Prawnych s.c., ul. Bandurskiego 36/1, 31-515 Kraków

UCZESTNICZY:

- 1) Rada Ministrów, Al. Ujazdowskie 1/3
00-583 Warszawa
- 2) Prokurator Generalny, ul. Rakowiecka
26/30
02-528 Warszawa

WNIOSEK

**o stwierdzenie niezgodności z Konstytucją RP oraz ustawami
Uchwały Nr 239 Rady Ministrów w sprawie przyjęcia Koncepcji
Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030 z dnia 13 grudnia
2011 r. (M.P. z 2012 r., poz. 252)**

Na podstawie art. 188 pkt 3 w zw. z art. 191 ust. 1 pkt 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.) – dalej jako „Konstytucja”, Rada Gminy Lubin w oparciu o uchwałę NR XLII/294/2013 z dnia 28 czerwca 2013 r.

wnosi o **stwierdzenie, że:**

Paragraf 1 Uchwały Nr 239 Rady Ministrów z dnia 13 grudnia 2011 r. w sprawie przyjęcia Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030 (M.P. z 2012 r., poz. 252) wraz z Załącznikiem do Uchwały nr 239 Rady Ministrów z dnia 13 grudnia 2011 r. (poz. 252) Koncepcją Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030 – dalej jako „Koncepcja” lub „KPZK”

są niezgodne z następującymi przepisami Konstytucji oraz ustaw:

- 1) art. 21 ust. 1 i 2, art. 64 ust. 1 i 3 oraz art. 31 ust. 3 Konstytucji;
- 2) art. 165 ust. 1 i 2 Konstytucji;
- 3) art. 5 Konstytucji;
- 4) art. 6 ust. 4 w zw. z art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz.U. z 2006 r., nr 227 poz. 1658 ze zm.), dalej jako „u.z.p.p.r.” oraz 6a u.z.p.p.r. w zw. z art. 55 ust. 1 i ust. 3 pkt 3 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 (Dz.U. Nr 199, poz. 1227 ze zm.) – dalej jako „u.u.i.ś.”;
- 5) art. 47 ust. 3 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Tekst Jednolity z dnia 24 kwietnia 2012 r. Dz.U. Nr 110, poz. 647) – dalej jako „p.z.p.”;
- 6) art. 104 ust. 1 pkt 2 w zw. z art. 49 pkt 2 lit. b u.u.i.ś;
- 7) art. 7 w zw. z art. 6 ust. 4 i 8 Konwencji z Aarhus z dnia 25.06.1998 r. o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska (Dz.U. 2003 nr 78 poz. 706) – dalej jako „konwencja z

Aarhus” oraz art. 10 ust. 1 i art. 10 ust. 4 w zw. z art. 11 ust. 1 lit. c) Protokołu w sprawie strategicznej oceny oddziaływania na środowisko do Konwencji o ocenach oddziaływania na środowisko w kontekście transgranicznym, sporządzonego w Kijowie dnia 21 maja 2003 r. (Dz.U. 2011 nr 180 poz. 1074).

UZASADNIENIE

I. Uzasadnienie dopuszczalności wniosku

Zgodnie z art. 188 pkt 3 Konstytucji Trybunał Konstytucyjny orzeka w sprawach zgodności przepisów prawa, wydawanych przez **centralne organy państwowe**, z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi i ustawami. Stosownie zaś do art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz.U. Nr 102, poz. 643 ze zm.) – dalej jako ustawa o TK, Trybunał Konstytucyjny, zwany dalej "Trybunałem", jest organem władzy sądowniczej, powołanym do badania zgodności z Konstytucją **aktów normatywnych** i umów międzynarodowych oraz wykonywania innych zadań określonych w Konstytucji. Pojęcie przepisów prawa wydawanych przez centralne organy państwowe jest pojęciem szerokim. Ustrojodawca nie zastosował tu żadnych ograniczeń co świadczy o tym, że celem było objęcie kontrolą przeprowadzaną przez Trybunał Konstytucyjny wszystkich przepisów prawa wydanych przez centralne organy państwowe¹. Trybunał Konstytucyjny nawiązując do tego, zauważa, iż *"współczesny system prawny odznacza się wielką różnorodnością doniosłych społecznie aktów prawnych o trudnym do zdefiniowania lub wymykającym się jednoznacznym określeniom charakterze"*². Z tego względu w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego opowiedziano się za poddaniem kontroli każdego

¹ B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, 2009, Legalis.

² Wyrok TK z dnia 22 września 2006 r., OTK-A 2006, Nr 8, poz. 109.

aktu podustawowego zawierającego w swej treści normy prawne niezależnie od tego, czy występują w aktach zaliczanych do źródeł prawa powszechnie obowiązującego (art. 87 ust. 1 – zamknięty katalog), czy też w **aktach wewnętrznie obowiązujących**. Dzieje się tak, gdyż *"w przeciwnym wypadku biorąc pod uwagę dużą liczbę (...) aktów prawnych wydawanych przez różne organy państwa, a niekiedy także inne podmioty, większość z nich pozostawałaby poza jakąkolwiek instytucjonalną i skuteczną kontrolą ich konstytucyjności lub legalności"*.

Jeżeli natomiast chodzi o pojęcie „aktu normatywnego”, to było ono wielokrotnie przedmiotem rozważań Trybunału Konstytucyjnego. Ujmując najbardziej syntetycznie, chodzi o każdy akt ustanawiający normy prawne, a więc normy o charakterze **abstrakcyjnym i generalnym**, przy czym forma aktu oraz jego podstawa prawna czy legalność ustanowienia aktu nie mają decydującego znaczenia³. Zasadniczą przesłanką kwalifikacji aktu organu jako aktu normatywnego, jest jego treść. W orzeczeniu z dnia 7 czerwca 1989 r. (sygn. akt U. 15/88) Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że *„za akt prawotwórczy (...) uznać należy każdy akt normatywny, który wyznacza reguły i wzory postępowania, których przestrzeganie jest dla adresatów prawnie obowiązujące niezależnie od tego, jaką formę ma podstawa prawna jego ustanowienia, jaki jest jego zasięg przedmiotowy i podmiotowy oraz jaki jest zakres i forma sankcji służących ochronie jego przestrzegania”*. Podobne stanowisko zajęto również w orzeczeniu z dnia 13 września 1990 r. (sygn. akt U. 4/90)⁴. Dalej było ono rozwijane w postanowieniu z dnia 6 grudnia 1994 r. (sygn. akt U. 5/94)⁵, orzeczeniu z dnia 15 lipca 1996 r. (sygn. akt U. 3/96)⁶ oraz orzeczeniu z dnia z 21 stycznia 1997 r. (sygn. akt K. 18/96)⁷. Stanowisko to znalazło również potwierdzenie w doktrynie. S. Biernat w glosie do orzeczenia TK z dnia 13 września 1990 r. (sygn. akt U. 4/90) stwierdza, że: *„Nie są*

³ Wyrok TK z dnia 19 czerwca 1992 r., OTK w 1992 r., cz. I, s. 201 i n.

⁴ Orzeczenie TK z dnia 13 września 1990 r., OTK 1990, poz. 10.

⁵ Postanowienie TK z dnia 6 grudnia 1994 r., OTK 1994, poz. 41.

⁶ Orzeczenie TK z dnia 15 lipca 1996 r., OTK ZU Nr 4/1996, s. 259.

⁷ Orzeczenie TK z dnia z 21 stycznia 1997 r., OTK 1997 nr 1, poz. 2.

bowiem istotne ani nazwa aktu, ani jego publikacja (lub jej brak), ani wreszcie tryb wydania aktu, ale wyłącznie okoliczność, że akt zawiera abstrakcyjne i generalne reguły postępowania o charakterze wiążącym. Stanowisko TK gwarantuje, że kontrola legalności aktów normatywnych jest „szczelna” i niezależna od ewentualnych zabiegów organów tworzących prawo, zmierzających do wyłączenia pewnych aktów spod jurysdykcji Trybunału, np. przez stosowanie mylącego nazewnictwa wydawanych aktów albo unikanie ich oficjalnej publikacji.⁸”

Jeżeli zaś chodzi o konieczne cechy normy prawnej, tj. jej generalny i abstrakcyjny charakter, to opierając się na większościowym poglądzie doktryny, Trybunał Konstytucyjny przyjął, że *„cecha generalności dotyczy tej części normy prawnej, którą określa się jako hipotezę (określenie adresata a także warunków zastosowania normy) i zobowiązuje organ prawotwórczy do takiego konstruowania normy, w której adresat, jak również okoliczności zastosowania normy będą określone rodzajowo a nie indywidualnie⁹”*. Abstrakcyjność zaś *„dotyczy przedmiotu normy określającego należne zachowanie się adresata. Przedmiotem normy prawnej winna być klasa zachowań się, nie zaś konkretne zachowanie się adresata. Konsekwencją abstrakcyjności normy jest jej powtarzalność – to, że nie ulega umorzeniu czy „skonsumowaniu” poprzez jednorazowe zastosowanie”*. W doktrynie natomiast przeważa pogląd, że akt normatywny jest aktem ustanawiającym normy prawne o charakterze generalnym (a więc skierowane do pewnej klasy adresatów wyróżnionych z uwagi na jakąś ich wspólną cechę) i abstrakcyjnym (to znaczy ustanawiającym pewne wzory zachowań). Według Trybunału Konstytucyjnego uznanie jakiegoś aktu za normatywny uzależnione jest zatem przede wszystkim od charakteru norm zawartych w tym akcie¹⁰. Istotne znaczenie przy ustalaniu czy dany akt obowiązuje ma także stwierdzenie, czy

⁸ S. Biernat, Glosa do orzeczenia TK z dnia 13 września 1990 r., U 4/90, PiP 1991, nr 6, s. 106-111.

⁹ Postanowienie TK z dnia 6 grudnia 1994 r., OTK 1994, poz. 41.

¹⁰ Por. W. Gromski, *W sprawie pojmowania aktu normatywnego przez Trybunał Konstytucyjny*, Acta Universitatis Wratislaviensis, No 1772, Prawo CCXLIV, s. 48 i n.

na podstawie tego aktu normatywnego były podejmowane decyzje stosowania prawa, kierowane do obywateli, ich organizacji oraz innych jednostek organizacyjnych w państwie.

Przenosząc powyższe stwierdzenia na grunt niniejszej sprawy, w której kwestionowana jest uchwała Rady Ministrów trzeba wskazać, że zgodnie z art. 93 ust. 1 Konstytucji *„uchwały Rady Ministrów oraz zarządzenia Prezesa Rady Ministrów i ministrów mają charakter wewnętrzny i obowiązują tylko jednostki organizacyjnie podległe organowi wydającemu te akty”*. Z kolei w art. 93 ust. 3 stwierdza się, że *„uchwały i zarządzenia podlegają kontroli co do ich zgodności z powszechnie obowiązującym prawem”*.

Podstawą prawną sporządzenia i uchwalenia kwestionowanego aktu jest art. 47 ustawy z dnia z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, który w ustępie pierwszym punkcie pierwszym stanowi, że *„minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego, uwzględniając cele zawarte w rządowych dokumentach strategicznych: sporządza koncepcję przestrzennego zagospodarowania kraju, która uwzględnia zasady zrównoważonego rozwoju kraju w oparciu o przyrodnicze, kulturowe, społeczne i ekonomiczne uwarunkowania, o których mowa w przepisach odrębnych, a także prowadzi współpracę zagraniczną w tym zakresie...”* Zgodnie zaś z ust. 3 art. 47 p.z.p. *„Rada Ministrów przyjmuje koncepcję przestrzennego zagospodarowania kraju oraz okresowe raporty o stanie zagospodarowania kraju. Przyjmując koncepcję, Rada Ministrów ustala, w jakim zakresie koncepcja ta będzie stanowiła podstawę sporządzania programów, o których mowa w art. 48 ust. 1”*. Mamy więc do czynienia z aktem wewnętrznie obowiązującym wydanym przez centralny organ państwowy jakim jest Rada Ministrów.

Jeżeli chodzi o treść, to art. 47 ust. 2 p.z.p. stanowi, że koncepcja przestrzennego zagospodarowania kraju określa uwarunkowania, cele i

kierunki zrównoważonego rozwoju kraju oraz działania niezbędne do jego osiągnięcia, a w szczególności:

- 1) podstawowe elementy krajowej sieci osadniczej, z wyodrębnieniem obszarów metropolitalnych;
- 2) wymagania z zakresu ochrony środowiska i zabytków, z uwzględnieniem obszarów podlegających ochronie;
- 3) rozmieszczenie infrastruktury społecznej o znaczeniu międzynarodowym i krajowym;
- 4) rozmieszczenie obiektów infrastruktury technicznej i transportowej, strategicznych zasobów wodnych i obiektów gospodarki wodnej o znaczeniu międzynarodowym i krajowym;
- 5) obszary problemowe o znaczeniu krajowym, w tym obszary zagrożeń wymagających szczegółowych studiów i planów.

Jak wynika z powyższego, Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju (dalej jako KPZK lub Koncepcja) jest najważniejszym aktem planistycznym i jednocześnie podstawą oraz punktem odniesienia dla pozostałych aktów planistycznych. Jak wskazuje Z. Niewiadomski jest aktem szczególnego rodzaju o zróżnicowanym charakterze prawnym¹¹. T. Bąkowski podkreśla natomiast ogólny charakter Koncepcji, gdyż wyznacza ona uwarunkowania, tendencje i główne kierunki zagospodarowania przestrzennego, których uszczegółowienie następuje w zadaniach rządowych¹². W powołanej już ekspertyzie przygotowanej na potrzeby KPZK przez Z. Niewiadomskiego wskazano na trzy warstwy Koncepcji. Pierwsza to zbiór informacji planistycznych (prognoza), która nie ma charakteru nawet aktu

¹¹ Z. Niewiadomski, *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne, Komentarz*, Warszawa 2011, s. 371; Z. Niewiadomski, *Ekspertyza wykonana na zlecenie Departamentu Polityki Regionalnej w MGIP – Kierunki przemian polskiego systemu prawnego w sferze zagospodarowania i planowania przestrzennego*.

¹² T. Bąkowski, *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, Lex omega.

wewnętrznie obowiązującego. Druga warstwa to zadania wskazane przy uchwalaniu koncepcji przez Radę Ministrów, które mają się stać przedmiotem sporządzenia programów rządowych dla realizacji inwestycji celu publicznego. Te ustalenia koncepcji wiążą organy administracji publicznej, a tym samym koncepcja jest w tym **zakresie aktem prawnym wewnątrznie obowiązującym przesadzającym o kierunku planowania specjalistycznego.** Trzecia warstwa koncepcji stanowi podstawę do sporządzania planów zagospodarowania przestrzennego województwa i planów miejscowych. Wprawdzie w tym zakresie brak jest wypowiedzi autora co do charakteru prawnego tej warstwy koncepcji, jednakże z przepisów ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wynika, że urzędy marszałkowskie oraz wójtowie, burmistrzowie bądź prezydenci miast **mają obowiązek uwzględnić KPZK** przy sporządzaniu studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy (art. 9 ust. 2 p.z.p.) – dalej także jako studium, które z kolei wiążące są przy przyjmowaniu planu miejscowego (art. 9 ust. 4 p.z.p.) i wojewódzkich planów zagospodarowania przestrzennego (art. 39 ust. 4 p.z.p.). Natomiast T. Bąkowski wprost stwierdza, że z art. 47 ust. 3 p.z.p. wynika, iż koncepcja **„nabiera mocy wiążącej podmioty administracji publicznej po przyjęciu jej przez Radę Ministrów oraz przez Sejm, który w drodze rezolucji może zwrócić się do Rady Ministrów o weryfikację niektórych ustaleń¹³”**. Koncepcja więc, poza warstwą pierwszą informacyjno-prognostyczną, wiąże organy administracji publicznej w tym w szczególności Ministrów, wojewodów, organy administracji zespolonej i niezespolonej w województwie a także organy samorządu terytorialnego. Stwierdzenie to znajduje potwierdzenie w powołanych już wyżej przepisach ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym odnoszących się do studiów oraz wojewódzkich planów zagospodarowania przestrzennego. Pośrednio wiążący charakter koncepcji potwierdza również art. 41 ust. 1 pkt 7 p.z.p., zgodnie z którym *„po podjęciu przez sejmik województwa uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu zagospodarowania przestrzennego*

¹³ T. Bąkowski, *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, Lex omega.

województwa marszałek województwa ... przedstawia projekt planu ministrowi właściwemu do spraw budownictwa, gospodarki przestrzennej i mieszkaniowej w celu stwierdzenia jego **zgodności z koncepcją przestrzennego zagospodarowania kraju i programami rządowymi, o których mowa w art. 48 ust. 1**". Z przywołanego przepisu wynika, że KPZK jest związany zarówno minister, który nie może wydać pozytywnego stanowiska, jeżeli projekt planu odbiega od zasad, reguł i kierunków wyznaczonych w Koncepcji, jak i marszałek województwa nie może przedstawić planu do uchwalenia sejmikowi województwa w przypadku otrzymania negatywnego uzgodnienia od ministra. Jeżeli plan pomimo stanowiska ministra o jego sprzeczności z Koncepcją zostałby uchwalony, to należałoby stwierdzić jego nieważność w ramach nadzoru wykonywanego przez wojewodę z uwagi na istotne naruszenie prawa¹⁴. Jak już wspomniano wyżej Koncepcja wiąże też organy samorządu gminnego w szczególności zaś wójta, który ma obowiązek uwzględnienia jej postanowień przy sporządzaniu studium. Użyte w przepisie art. 9 ust. 2 p.z.p. określenie „uwzględnia” ma bezwzględny charakter. Oznacza ono, że przygotowywane studium musi być z Koncepcją merytorycznie spójne w takim stopniu, aby rozwiązania w niej przyjęte mogły być zrealizowane. „*Brak spójności w tym zakresie należy uznać za wadę dającą podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały rady gminy w sprawie studium przez organ nadzoru w trybie przepisów ustawy o samorządzie gminnym albo przez sąd administracyjny*¹⁵". Nie bez znaczenia pozostaje fakt, że postanowienia studium uwzględniające ustalenia Koncepcji są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych, co wprost wynika z art. 9 ust. 4 p.z.p. oraz art. 15 ust. 1 p.z.p.

Jak już wskazano wyżej kognicji Trybunału Konstytucyjnego podlegają tylko akty ustanawiające normy prawne, tj. normy o charakterze generalnym i abstrakcyjnym. Należałoby więc w pierwszej kolejności ustalić czy

¹⁴ Z. Niewiadomski, *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne, Komentarz, Warszawa 2011*, s. 341.

¹⁵ T. Bąkowski, *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz, Lex omega*.

zakwestionowana Uchwała Nr 239 Rady Ministrów w sprawie przyjęcia Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030 z dnia 13 grudnia 2011 r. (M.P. 2012 Nr 59, poz. 252) oraz jej załączniki zawierają normy skierowane do adresatów rozumianych jako określona grupa podmiotów wyróżnionych ze względu na jakąś ich cechę wspólną. Adresaci normy generalnej muszą więc być wskazani rodzajowo a nie indywidualnie. W jaki sposób badanie to przebiega wskazano na przykład w orzeczeniu Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 czerwca 1992 r. (sygn. akt U. 6/92)¹⁶, w którym stwierdzono, że *„Postanowienia uchwały z dnia 28 maja 1992 r. spełniają cechę generalności (ogólności) jej norm: nakładają wyznaczony w niej obowiązek przedstawienia pełnej informacji na organ państwowy, a nie na indywidualnie z nazwiska określoną osobę. Na każdego kto - w czasie wyznaczonym do wykonania uchwały - urząd Ministra Spraw Wewnętrznych piastuje lub piastować będzie. Wykonanie tego obowiązku - co nie jest bez znaczenia - spada faktycznie także na zorganizowany zespół ludzi w postaci urzędu (ministerstwa)”*.

Ograniczając się w tym miejscu jedynie do postanowień KPZK, które nawet jej autorzy uznają wprost za wiążące należy przytoczyć fragment znajdujący się w pkt. VII 7.3 s. 208 dokumentu, w którym stwierdza się, że *„W KPZK 2030 przejęto obowiązek wdrożenia ustaleń i zaleceń określonych w Tabeli 5. (Rozdział VI.), odnoszących się do działań wobec wskazanych w dokumencie obszarów funkcjonalnych oraz wdrożenia działań o charakterze planistycznym w formie opracowania strategii, planów i studiów zagospodarowania przestrzennego. Ustalenia (obowiązkowe) i zalecenia (fakultatywne) angażując instytucje na każdym poziomie planowania i realizacji, tj. od delimitacji po wdrożenie strategii. Przyjęcie zapisu KPZK jako obligatoryjnego ustalenia czy fakultatywnego zalecenia nie musi narzucać sposobu zaadresowania danej kwestii”*. Z kolei we wspomnianej Tabeli 5. Typy, podmioty i wskazania KPZK wobec obszarów funkcjonalnych s. 181-186

¹⁶ Orzeczenie TK z dnia 19 czerwca 1992 r., OTK 1992 nr 1, poz. 13.

można znaleźć wiele ustaleń określonych jako obowiązkowe, których wykonanie zostało nałożone na rodzajowo określonych adresatów bądź grupy adresatów. Wśród nich tak jak w cytowanym wyżej orzeczeniu Trybunału Konstytucyjnego można wymienić ministrów a także zespoły złożone z przedstawicieli ministrów, organy przygotowujące strategię rozwoju województw oraz ich plany zagospodarowania przestrzennego, regionalnych dyrektorów ochrony środowiska, generalnego dyrektora ochrony środowiska a także wiele innych organów administracji rządowej i samorządowej. Nie chodzi więc o konkretne osoby, ale o każdego kto w okresie obowiązywania KPZK sprawuje dany urząd lub pełni funkcję organu. Adresaci KPZK zostali więc określani w sposób generalny. Na marginesie warto wskazać, że pomimo wewnętrznego charakteru KPZK, jej postanowieniami, za pośrednictwem wskazanych wyżej aktów planistycznych (planów wojewódzkich, studiów gminnych, planów miejscowych), związana może być każda osoba fizyczna lub prawna będąca właścicielem nieruchomości, której odpowiednie zapisy KPZK dotyczą.

Jeżeli zaś chodzi o przedmiot norm zawartych w KPZK, to nie mają one charakteru jednorazowego. W wielu miejscach KPZK określa kierunki i cele działań, które muszą być w określonych sytuacjach przestrzegane na przestrzeni obowiązywania Koncepcji. Z uwagi na długi okres obowiązywania KPZK nawet obowiązki dotyczące wprowadzenia konkretnych treści do strategii i planów wojewódzkich nie mogą być traktowane jako działanie jednorazowe, które wyczerpują się przez sporządzenie jednej strategii bądź planu wojewódzkiego. Obowiązki te muszą być przestrzegane bowiem każdorazowo przy sporządzaniu tych dokumentów a także przy każdej ich zmianie bądź aktualizacji.

Jak wynika z powyższego przynajmniej część postanowień KPZK ma charakter norm generalno-abstrakcyjnych. Zgodnie z orzeczeniem Trybunału

Konstytucyjnego z dnia 21 stycznia 1997 r. (sygn. akt K. 18/96)¹⁷ „każda wypowiedź naczelnego lub centralnego organu państwowego, która wprowadza jakąkolwiek nowość normatywną do systemu obowiązującego prawa podlega kognicji Trybunału Konstytucyjnego. Nazwa i prawna forma aktu, w którym taka wypowiedź normatywna została zawarta nie ma wpływu na powstanie właściwości Trybunału Konstytucyjnego do zbadania jej zgodności z konstytucją i – ewentualnie – ustawami”.

II. LEGITYMACJA RADY GMINY

Jeżeli chodzi o legitymację rady gminy do złożenia niniejszego wniosku to jest ona oparta o art. 191 ust. 1 pkt 3 w zw. z art. 191 ust. 2 Konstytucji a także art. 15 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity Dz.U. Nr 142, poz. 1591) – dalej jako „u.s.g.” i art. 7 ust. 1 pkt 1 u.s.g. oraz art. 3 ust. 1 p.z.p. , 9 ust. 2 p.z.p. oraz 15 ust. 1 p.z.p.

Zgodnie z przywołanymi przepisami organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego mogą wystąpić z wnioskiem, jeżeli akt normatywny **dotyczy spraw objętych ich zakresem działania**. Rada gminy jest organem stanowiącym i kontrolnym w gminie (art. 15 ust. 1 u.s.g.). Zgodnie z art. 3 ust. 1 p.z.p.: „Kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w tym uchwalanie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, z wyjątkiem morskich wód wewnętrznych, morza terytorialnego i wyłącznej strefy ekonomicznej oraz terenów zamkniętych, należy do zadań własnych gminy”. Z kolei art. 7 ust. 1 pkt 1 u.s.g. zadań własnych gminy zalicza sprawy ładu przestrzennego, gospodarki nieruchomościami, ochrony środowiska i przyrody oraz gospodarki wodnej.

¹⁷ Orzeczenie TK z dnia 21 stycznia 1997 r., OTK 1997 nr 1, poz. 2.

Zadania te należą stosownie do 18 ust. 1 pkt 5 u.s.g. do kompetencji rady gminy.

W tym miejscu przytoczyć można również stanowisko doktryny odnoszące się do relacji powyższych przepisów: *„Jak wynika z art. 7 ustawy z dnia 08 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (jedn. tekst: Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591), zadaniami własnymi gmin są zadania mające na celu zaspokajanie potrzeb wspólnoty samorządowej tworzącej gminę. Wśród tych zadań wymieniono m.in. ład przestrzenny. Na tle przepisów ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, przez ład przestrzenny należy rozumieć kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, wyrażającej się zwłaszcza w sporządzaniu projektów studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin oraz projektów planu zagospodarowania przestrzennego, a następnie po przeprowadzeniu wymaganego postępowania przygotowawczego - uchwalenie tych opracowań. Wynika to z art. 3 ust. 1 u.p.z.p.¹⁸”.*

W kontekście samodzielności jednostek samorządu terytorialnego podlegającej ochronie sądowej w oparciu o art. 165 ust. 2 Konstytucji RP problematyka planowania i zagospodarowania przestrzennego na poziomie gminy łączy się z przyjmowaną w polskim orzecznictwie i doktrynie zasadą władztwa planistycznego gminy. Władztwo planistyczne gminy – jak wskazuje H. Izdebski – *„to przyznana przepisami prawa możliwość określania przez tę jednostkę warunków zagospodarowania przestrzeni. Władztwo planistyczne nie oznacza i nie może oznaczać autonomii gminy w tym zakresie. Władztwo istnieje w takim zakresie, w jakim określają je ustawy. To ustawodawca, a nie gmina, decyduje o zakresie tego władztwa¹⁹”.* Jak dalej podkreśla autor, jeżeli zatem z ustaw wynikają określone ograniczenia w rozstrzyganiu o przeznaczeniu terenów, to niewątpliwie wiążą one gminę, a ich

¹⁸ E. Radziszewski, Komentarz do art. 3 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, Warszawa 2006.

¹⁹ H. Izdebski, Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym Komentarz., Lex Omega/el.

nieprzestrzeganie (naruszenie) skutkuje nieważnością planu w całości lub części.

Z powołanych przepisów wynika zadanie, a dokładniej mówiąc uprawnienie rady gminy do kształtowania w granicach prawa (w tym zasady proporcjonalności) polityki przestrzennej na terytorium gminy – w szczególności zaś uprawnienie do uchwalania studium i planu miejscowego oraz przyjmowania w tych dokumentach określonych rozwiązań przestrzennych a także dokonywania przeznaczeń gruntów – według swojego uznania.

Wprawdzie przepis art. 3 ust. 4 p.z.p. wskazuje, że kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej państwa, wyrażonej w koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju należy do zadań Rady Ministrów, jednakże akty te nie są od siebie niezależne, a Koncepcja wpływa na kształtowanie polityki przestrzennej w każdej gminie. Wpływ ten polega na zawężeniu swobody i samodzielności gminy w wykonywaniu jej zadań w zakresie polityki przestrzennej na terenie gminy. Wyraźnie wskazuje na to art. 9 ust. 2 p.z.p., który przy sporządzaniu studium nakazuje uwzględnić zasady określone w koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju. Natomiast plan miejscowy musi być z zapisami studium zgodny, co z kolei wynika z art. 15 ust. 1 p.z.p. Można więc zasadnie uznać, że uchwała Rady Ministrów w sprawie KPZK, o której kontrolę wnioskuje Rada Gminy Lubin, nie tylko dotyczy, ale wręcz ingeruje (i to w sposób negatywny, zawężając swobodę planistyczną) w sprawy polegające na kształtowaniu polityki przestrzennej gminy objęte zakresem działania rady gminy. Obowiązek uwzględniania przez gminę zasad i kierunków rozwoju kraju zawartych przede wszystkim w KPZK potwierdza również orzecznictwo sądów administracyjnych. Mianowicie w wyroku z dnia 14 lipca 2011 r. (do sygn. IV SA/Wa 768/11)²⁰ Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie uznał, że „Zasada samodzielności gminy w

²⁰ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 14 lipca 2011 r., Legalis.

zakresie określania polityki przestrzennej wyrażona w art. 3 u.p.z.p. nie ma charakteru nieograniczonego i gmina nie ma pełnej swobody w prowadzeniu polityki przestrzennej w odniesieniu do obszarów położonych na jej terenie. Istota planowania przestrzennego polega bowiem między innymi na tym, że gmina ma obowiązek wziąć pod uwagę rozwój całego swojego obszaru, dalej w powiązaniu z rozwojem większej jednostki, jaką jest dane województwo oraz cały kraj. Polityka gminy kieruje się zatem przede wszystkim interesem publicznym i społecznym. Z reguły interesy te pozostają w sprzeczności z interesem jednostkowym wynikającym z uprawnień właścicielskich osób prywatnych”.

Mając na względzie powyższe należy uznać, że Radzie Gminy Lubin przysługuje w myśl art. 191 ust. 1 pkt 3 w zw. z art. 191 ust. 2 Konstytucji legitymacja do złożenia wniosku o przeprowadzenie przez Trybunał Konstytucyjny kontroli zgodności z Konstytucją i ustawami przedmiotowej uchwały Rady Ministrów.

III. UZASADNIENIE ZARZUTÓW

1. Niezgodność Uchwały Nr 239 Rady Ministrów w sprawie przyjęcia Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030 z art. 21 ust. 1 i 2, art. 64 ust. 1 i 3 oraz 31 ust. 3 Konstytucji.

W punkcie III. 3.2.4 na stronie 59 Koncepcji znalazło się postanowienie, zgodnie z którym - Złóża węgla kamiennego i brunatnego, zaliczone do złóż o strategicznym znaczeniu dla bezpieczeństwa energetycznego kraju, są chronione zgodnie z zasadami przyjętymi dla kategorii ochrony złóż kopalin strategicznych. **Ochronie w szczególności podlegają obszary zalegania złóż: „Legnica”, „Gubin”, „Gubin 1”, „Złoczew”** oraz złoża węgla kamiennego

„Bzie-Dębina”, „Śmiłowice”, „Brzezinka”. W przypisie nr 56 do powyższego postanowienia stwierdza się – *„Zapis zgodny z Załącznikiem 3. do Polityki energetycznej Polski do 2030 r., s. 9, Działanie 2.3, Sposób realizacji pkt. 3 i 6; w pkt. 6 dokumentu jest **wyraźne zobowiązanie do wprowadzenia wymienionych złóż do KPZK jako złóż chronionych przed zabudową**”.*

W ramach celu 4 Koncepcji - Kształtowanie struktur przestrzennych wspierających osiągnięcie i utrzymanie wysokiej jakości środowiska przyrodniczego i walorów krajobrazowych Polski pojawia się zadanie 4.7. Zabezpieczenie cennych gospodarczo złóż kopalin i zwiększenie wykorzystania surowców wtórnych. Dotychczasowe formy i metody ochrony złóż kopalin w planowaniu przestrzennym nie są wystarczające dla rozwiązywania konfliktu interesów dotyczących zagospodarowania powierzchni nad złożem, zarządzania współwystępującymi zasobami środowiska podlegającymi ochronie i zabezpieczenia możliwości eksploatacji złóż, niezależnie od stopnia rozpoznania złoża. **Działania w tym kierunku obejmą wprowadzenie prawnej i planistycznej ochrony złóż kopalin** (przez co rozumie się także zasoby wód leczniczych i termalnych oraz piasków morskich i torfów) **oraz możliwości ich wykorzystania zgodnie z wartością użytkową na podstawie uprzednio sporządzonych przez ministra właściwego ds. gospodarki planów eksploatacji złóż** poszczególnych kopalin, uwzględniających potrzeby bieżącego i przyszłego rozwoju kraju oraz potrzebę zachowania środowiska dla przyszłych pokoleń, w możliwie jak najmniej przekształconej postaci. Kolejnym postanowieniem traktującym o ochronie strategicznych złóż kopalin jest pkt. 5.1.7. Wskazuje się w nim, że nawet jeżeli dane złożo nie będzie z pewnych powodów eksploatowane to mimo to powinno być poddane ochronie prawnej przed różnego typu działalnością człowieka, w tym zwłaszcza inwestycyjną. Przypis nr 130 do powołanego fragmentu wskazuje, że ograniczenia dotyczące sposobu zagospodarowania przestrzennego obszaru zalegania danego złoża będą zróżnicowane i zależne od rodzaju złoża.

Z przywołanych powyżej postanowień wynika, że KPZK wprowadza jednak ochronę strategicznych złóż kopalin, nie definiując jednocześnie pojęcia ochrony. Przemawiają za tym zapisy na stronie 59 Koncepcji a przede wszystkim zwrot „ochronie w szczególności podlegają”, a także odwołanie się do zobowiązania wynikającego z Polityki Energetycznej Polski do 2030, aby wprowadzić wymienione złoża do Koncepcji jako chronione przed zabudową. Ochrona, a tym samym ograniczenia związane z zagospodarowaniem danego obszaru ma być zróżnicowana, przy czym jednak z KPZK nie wynika, kto i kiedy ma określić zasady tego zróżnicowania. W istocie do czasu wprowadzenia tych zasad należałoby przyjąć, że ochrona obowiązuje w pełnym zakresie. Nie wiadomo też czy do czasu sporządzenia przez ministra właściwego ds. gospodarki planów eksploatacji złóż poszczególnych kopalin ochronie podlegają tylko złoża wymienione w Koncepcji czy również inne złoża o charakterze strategicznym.

Taki sposób ochrony złóż, uniemożliwiający na powierzchni gruntów, jakkolwiek działalność inwestycyjną, stanowi naruszenie prawa własności i innych praw majątkowych obywateli a także pozostałych podmiotów, w tym w szczególności jednostek samorządu terytorialnego. Podmioty, którym przysługują tytuły prawne do tak chronionych nieruchomości zostaną w istocie na wiele lat pozbawione możliwości faktycznego gospodarowania i zarządzania nimi a także możliwości rozporządzenia, gdyż taki grunt nie znajdzie nabywcy, ewentualnie za wyjątkiem potencjalnego inwestora, który może pojawić się w bliżej nieokreślonej przyszłości bądź wcale.

Na konstytucyjną zasadę ochrony prawa własności składają się przede wszystkim prawa i wolności zawarte w art. 21 oraz art. 64 Konstytucji. Zgodnie z art. 21 Konstytucji, Rzeczpospolita Polska chroni własność i prawo dziedziczenia (ust. 1) a wywłaszczenie jest dopuszczalne jedynie wówczas, gdy jest dokonywane na cele publiczne i za słusznym odszkodowaniem (ust.

2). Jak wskazuje L. Garlicki obowiązek ochrony należy rozumieć jako gwarancję istnienia i poszanowania własności. Ma on szeroki zakres tzn. obejmuje zarówno aspekt negatywny, tj. *„zakaz nieuzasadnionego wkraczania przez władze publiczne w prawo własności innych osób oraz nakaz ochrony przed takim wkraczaniem ze strony osób trzecich”*, jak i pozytywny, czyli *„nakaz uformowania całego systemu w sposób sprzyjający zarówno nabywaniu prawa własności, niezakłóconego czynienia użytku z tego prawa, zbywaniu go oraz dziedziczeniu”*. Zasadniczy nacisk w przypadku art. 21 Konstytucji ustrojodawca położył na stronę przedmiotową a nakazowi „ochrony” nadano szerszy zakres odnosząc go do zasady prawa własności jako fundamentu porządku społecznego RP w odróżnieniu od podmiotowo zorientowanego art. 64 Konstytucji.

W ocenie wnioskodawcy wprowadzenie w KPZK ochrony wymienionych złóż przed zabudową i to bez zróżnicowania co do zakresu tej ochrony stanowi nieuzasadnioną ingerencję ustawodawcy w prawo własności. Brak zdefiniowania samego pojęcia ochrony złóż i określenia kryterium zróżnicowania ochrony powoduje, że w istocie wszystkie wymienione w KPZK złoża podlegają pełnej ochronie, a na nieruchomościach nią objętych nie można prowadzić żadnej działalności inwestycyjnej. Taki stan „ochrony” nie został też w żaden sposób ograniczony czasowo.

Wprowadzoną w KPZK „ochronę” złóż przed jakąkolwiek zabudową należy uznać za formę faktycznego wywłaszczenia, a tym samym naruszenie art. 21 ust. 2 Konstytucji. Ustrojodawca nie sformułował w żadnym przepisie konstytucji legalnej definicji wywłaszczenia. Pomimo ugruntowanego sposobu rozumienia tego pojęcia w ustawach zwykłych, w szczególności w ustawie o gospodarce nieruchomościami, nie może ono posłużyć przy wykładni pojęcia konstytucyjnego. Jak wskazał Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 14 marca 2000 r. (sygn. akt P 5/99)²¹ proces interpretacji powinien przebiegać w

²¹ Wyrok TK z dnia 14 marca 2000 r., OTK 2000 nr 2, poz. 60, s. 252.

przeciwnym kierunku co oznacza, że to normy konstytucyjne narzucają kierunek wykładni przepisów zawartych w aktach normatywnych niższego rzędu. Z kolei w wyroku z dnia 23 września 2003 r. (sygn. akt K 20/02)²² Trybunał dodał, że treści przepisów konstytucji nie można ustalać przez odwołanie się do sensu, zakresu i znaczenia pojęć definiowanych czy określanych w ustawodawstwie zwykłym po to, aby uzupełnić ewentualne braki czy rozstrzygnąć kwestie wątpliwe. Powołanie się więc na definicję zawartą w ustawie o gospodarce nieruchomościami trzeba uznać za bezzasadne.

W wyroku z dnia 17 grudnia 2008 r. (sygn. akt P 16/08)²³ Trybunał stwierdził jednoznacznie, że wyłączenie w rozumieniu konstytucyjnym powinno być ujmowane szeroko, przynajmniej jako wszelkie pozbawienie własności, niezależnie od formy bądź też jako wszelkie ograniczenie bądź pozbawienie przysługującego podmiotowi prawa przez władzę publiczną (odwołano się w tym zakresie do poglądów doktryny a konkretnie B. Banaszaka, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 1999, s. 196 oraz F. Zolla, *Prawo własności w Europejskiej Konwencji Praw Człowieka z perspektywy polskiej*, Przegląd Sądowy, nr 5/1998, s. 31). Istotna z punktu widzenia przedstawianego wyводу jest okoliczność, że wyłączenie w ujęciu konstytucyjnym może polegać także na ograniczeniu prawa własności. Co więcej nie musi następować w drodze indywidualnej decyzji, ale w pełni mają do niego zastosowanie przesłanki i gwarancje przewidziane w art. 21 ust. 2 Konstytucji²⁴.

Szerokie ujęcie wyłączenia znajduje również potwierdzenie w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka na tle art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji. Zgodnie z art. 1 tego Protokołu (sporządzonego w Paryżu 20 marca 1952 r., Dz.U. z 1995 r. Nr 36, poz. 175 ze zm.), każda osoba

²² Wyrok TK z dnia 23 września 2003 r., OTK Seria A 2003 nr 7.

²³ Wyrok TK z dnia 17 grudnia 2008 r., OTK Seria A 2008 nr 10, poz. 181.

²⁴ L. Garlicki, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, s. 13-14.

fizyczna i prawna ma prawo do poszanowania swego mienia (w niektórych tłumaczeniach prawo spokojnego korzystania z mienia). W orzeczeniu z dnia 13 czerwca 1979 r. w sprawie Marckx przeciwko Belgii (sygn. 6833/74) Europejski Trybunał Praw Człowieka wyjaśnił, iż przez uznanie, że każdy ma prawo do spokojnego korzystania ze swojego mienia artykuł 1 gwarantuje w istocie prawo własności. Przepis ten przedmiotem ochrony nie czyni prawa własności, lecz prawo do poszanowania mienia. Choć zasadniczo odjęcie własności powinno mieć charakter formalny i dokonywać się w drodze aktu władzy publicznej to w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka sformułowano pojęcie wywłaszczenia faktycznego, „*które polega na zupełnej i nieodwracalnej redukcji możliwości korzystania z atrybutów własności bez formalnego pozbawienia tytułu prawnego*²⁵”. Ich istotę wyjaśnia orzeczenie w sprawie Sporrang i Lonroth przeciwko Szwecji (7151/75, 7152/75). Za naruszenie Konwencji uznano w nim długotrwałe zezwolenia na wywłaszczenie połączone z zakazem budowy i naprawiania budynków. Zdaniem Trybunału doszło do sytuacji, w której władze wprowadziły formalnie nie wywłaszczyły skarżących, jednak na długi okres ograniczyły możliwość sprzedaży należących do nich nieruchomości. Przyjęta przez Trybunał koncepcja oparta jest na założeniu, że Konwencja chroni efektywne prawa w ich wymiarze praktycznym, dlatego każdorazowo należy badać rzeczywistą możliwość wykonywania swoich praw przez osobę skarżącą a więc to czy zakres ingerencji w korzystanie z prawa własności nie idzie tak daleko, że skutkuje jego faktycznym pozbawieniem.

Zarówno doktrynie, jak i orzecznictwu nie obce jest traktowanie ograniczeń (zakazów zabudowy) zawartych w dokumentach planistycznych (w szczególności w planach miejscowych) w kategoriach wywłaszczenia. W wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 23 grudnia 1992 r. (sygn. akt IV SA 956/92), sąd orzekł, że pozbawienie właściciela nieruchomości

²⁵ A. Leszczyńska-Rydlewska, *Granice dopuszczalnej ingerencji państwa w prawo własności podatnika w świetle standardów Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, Toruński Rocznik Podatkowy 2010, s. 145-146.

możliwości korzystania z prawa własności, dokonane czynnościami organów administracji publicznej, co ma miejsce przy przeznaczeniu nieruchomości na cele niezgodne z interesami jej właściciela, jest faktycznie odjęciem lub ograniczeniem prawa rozporządzania nieruchomością, mającym wszelkie cechy jej wywłaszczenia. Sprawa zaistniała w związku z postanowieniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

W doktrynie również reprezentowany jest pogląd, zgodnie z którym istotne ograniczenie sposobu korzystania z nieruchomości wskutek aktów planistycznych przybiera postać wywłaszczenia²⁶. M. Szewczyk²⁷ wskazuje, że faktyczne wywłaszczenie „może być także następstwem uchwalenia lub nowelizacji miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Będzie tak np. wówczas, gdy uchwalenie nowego lub nowelizacja dotychczasowego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego doprowadzi do tego, że właściciel utraci możliwość korzystania ze swej nieruchomości w sposób dotychczasowy lub zgodny z dotychczasowym przeznaczeniem, albo gdy w sposób drastyczny organ dysponujący tzw. władztwem planistycznym takie możliwości mu ograniczy”. Przykładem, zdaniem autora, jest zakaz zabudowy lub zarezerwowanie terenu pod realizację celu publicznego. Podobnie uważa K. Świdorski²⁸, dla którego głęboka ingerencja w uprawnienia właścicielskie dokonana za pomocą miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego może skutkować faktycznym wywłaszczeniem. Ponadto co istotne autor wskazuje, że podmiot taki znajduje się w gorszej sytuacji, aniżeli jednostka w stosunku, do której wydano decyzję o wywłaszczeniu. Różnica polega w szczególności na tym, że osoba, w stosunku do której wydano decyzję wywłaszczeniową uzyskuje już na jej podstawie odszkodowanie wypłacane

²⁶ T. Kasiński, *Plany zagospodarowania przestrzennego: szczególny tryb nieodpłatnego wywłaszczenia nieruchomości?*, MP 1997, nr 3, s. 93-95; E. Radziszewski, *Komentarz do ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym*, Warszawa 2002, s. 97-98; T. Bąkowski, *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, Zakamycze 2004, s. 140-141.

²⁷ M. Szewczyk, *Ingerencja publicznoprawna w prawo własności jednostki w demokratycznym państwie prawnym w: Jednostka w demokratycznym państwie prawa pod red. nauk. J. Filipka*, Bielsko-Biała 2003, s. 660-661.

²⁸K. Świdorski, *Odpowiedzialność gminy z tytułu szkód spowodowanych kształtowaniem ładu przestrzennego*, Samorząd Terytorialny 2006, nr 9, s. 30-33.

jednorazowo, podczas gdy podmiot objęty faktycznym wywłaszczeniem musi sam wystąpić o odszkodowanie.

KPZK wprowadzając ochronę złożeń przed jakąkolwiek zabudową stanowi właśnie takie daleko idące ograniczenie możliwości korzystania z nieruchomości. Korzystanie z nieruchomości w sposób odpowiadający atrybutom własności i zgodnie z interesem właścicieli okazuje się praktycznie niemożliwe. Przy właścicielu pozostanie tytuł, który można by nazwać tytułem honoris causa, skoro własność w tych warunkach nie łączy się z żadnymi uprawnieniami określonymi w kodeksie cywilnym w dziale o treści i wykonywaniu prawa własności. Na takich nieruchomościach nie można podjąć żadnej działalności inwestycyjnej, a możliwość rozporządzania nimi w istocie fikcją, gdyż niewątpliwie nie znajdują one nabywców.

Jeżeli zaś wprowadzony zakaz zabudowy ma charakter wywłaszczenia, to winien spełniać przesłanki, od których Konstytucja uzależnia dopuszczalność wywłaszczenia. Zostały one sformułowane przede wszystkim w art. 21 ust. 2, przy czym jednak artykuł ten należy odczytywać w świetle postanowień i gwarancji zawartych w innych przepisach, a w szczególności art. 64 ust. 3 i art. 31 ust. 3 Konstytucji²⁹. Już formalna przesłanka dokonania wywłaszczenia nie została w niniejszym przypadku spełniona. Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju jest aktem wewnętrznym i nie może wywoływać żadnych skutków wobec jednostek, tym bardziej nie może wywoływać skutków prowadzących do faktycznego wywłaszczenia. Żaden przepis ustawy nie przewiduje też, by w KPZK można było ograniczać bądź w jakikolwiek inny sposób kształtować prawo własności. Jako przesłankę, choć wyraźnie niewymienioną w art. 21 ust. 2 Konstytucji wymienia się również niezbędność (proporcjonalność) jego dokonania. Wywodzi się ją w powiązaniu z art. 31 ust. 3 Konstytucji, który dopuszcza ograniczenie wolności i praw jednostki tylko wówczas gdy „jest to konieczne”.

²⁹ L. Garlicki w: L. Garlicki (red.) *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, s. 13-14.

Wprowadzanie zakazu zabudowy i ochrony złóż na tym etapie procesu planistycznego niewątpliwie nie jest konieczne (powinno to jeżeli już nastąpić dopiero w planie miejscowym), a ponadto nie jest też proporcjonalne, gdyż nie różnicuje zakresu ochrony.

Zakwestionowana uchwała narusza również art. 64 ust. 1 i 3 Konstytucji, który jak wskazuje się w doktrynie nie jest zbędnym powtórzeniem zasady ustrojowej wyrażonej w art. 21 Konstytucji, lecz stanowi gwarancje dla jednostek prawa podmiotowego do własności. Jak wskazuje B. Banaszka „(...) gwarancje tworzone przez prawo podmiotowe dotyczą możliwości posiadania własności przez jednostkę i prawa do spokojnego korzystania z niej. Dają też możliwość ochrony tego posiadania przed ingerencjami ze strony władz publicznych, a zwłaszcza ustawodawcy lub organów wydających akty podustawowe”³⁰. Zakres podmiotowy praw gwarantowanych w art. 64 Konstytucji jest bardzo szeroki i dotyczy również osób prawnych, w tym oczywiście także gminy jako jednostki samorządu terytorialnego wyposażone w osobowość prawną. Postanowienia KPZK wprowadzające ochronę złóż kopalin, a w szczególności złoża legnickiego ingerują bezpośrednio w prawo własności gminy Lubin. Jak już wspomniano powyżej wprowadzona ochrona nieograniczona ani przedmiotowo ani czasowo narusza istotę prawa własności, jako że pozbawia właścicieli możliwości faktycznego rozporządzania ich nieruchomościami. Wprawdzie jak wynika z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego prawo własności może być poddawane różnego rodzaju ograniczeniom, to „Jeżeli jednak zakres ograniczeń prawa własności przybierze taki rozmiar, że niwecząc podstawowe składniki prawa własności, wydrąży je z rzeczywistej treści i przekształci w pozór tego prawa, to naruszona zostanie podstawowa treść, „istota”, prawa własności” (wyr. Z 11.1.2000 r., K 7/99, OTK 2000, Nr 1, poz. 2)”. KPZK wprowadza więc nie tylko zakaz zabudowy na cele niezwiązane z wydobywaniem kopalin a tym samym znacząco ogranicza właścicieli w możliwości rozwijania działalności na

³⁰ B. Banaszak, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Legalis 2012/el.

ich nieruchomościach i spokojnego korzystania z własności, lecz także zawężyła możliwość rozporządzenia nieruchomościami wyłącznie na rzecz przyszłego inwestora. Przewidziane w KPZK ograniczenie, poza tym że nie spełnia podstawowej przesłanki formalnej – wprowadzenia go w ustawie, nie może też być uzasadnione wymaganiami z art. 31 ust. 3 Konstytucji. W powołanym przepisie Konstytucja formułuje przesłanki materialnoprawne dopuszczające ograniczenie praw i wolności. Są to: bezpieczeństwo lub porządek publiczny, ochrona środowiska, zdrowia i moralności publicznej, ochrona wolności i praw innych osób. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego katalog ten *„ma charakter zamknięty i nie może być interpretowany rozszerzająco”*³¹ (wyrok z 25 lutego 1999 r., K 23/98, OTK 1999, Nr 2, poz. 25). W wyroku z dnia 20 października 2010 r., (sygn. akt P 37/09) Trybunał stwierdził, że: *„Konieczność w demokratycznym państwie” - jako jeden z warunków ograniczenia wolności lub prawa - wynikająca z imperatywu zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego w państwie, z potrzeby ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej oraz z niezbędności ochrony wolności i praw innych osób, jest uzasadniona, o ile ustanawiane ograniczenia są zgodne z zasadą proporcjonalności, z tej zaś wynika wymóg doboru takiego środka ograniczenia wolności lub praw, który służyłby osiągnięciu zamierzonego celu z uwzględnieniem postulatu adekwatności, przy jednoczesnym bezwzględnym zakazie wkraczania w istotę gwarantowanego prawa”*. W ocenie wnioskodawcy żadna z przesłanek wskazanych w art. 31 ust. 3 nie zachodzi nawet jednak, gdyby stwierdzić, że ograniczenie to wprowadzono z uwagi na bezpieczeństwo rozumiane jako szeroko pojęte bezpieczeństwo energetyczne to i tak nie spełniałoby ani przesłanki konieczności ani proporcjonalności.

Z powyższych względów uchwała w sprawie przyjęcia KPZK jest niezgodna z art. 21 ust. 1 i 2, art. 64 ust. 1 i 3 oraz 31 ust. 3 Konstytucji.

³¹ Wyrok TK z dnia 25 lutego 1999 r., K 23/98, OTK 1999, Nr 2, poz. 25;

2. Niezgodność Uchwały Nr 239 Rady Ministrów w sprawie przyjęcia Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030 z art. 165 ust. 1 i 2 Konstytucji.

W wyroku z dnia 12 marca 2007 r. (K 54/05) Trybunał Konstytucyjny podsumowując i porządkując orzecznictwo dotyczące zasady samodzielności jednostek samorządu terytorialnego stwierdził, że „oznacza ona w szczególności, że:

- 1) *jednostki samorządu terytorialnego mają określony zakres zadań własnych związanych z zaspokajaniem potrzeb mieszkańców oraz zadań zleconych określonych przez ustawy;*
- 2) *jednostki samorządu terytorialnego samodzielnie realizują swoje zadania, wyrażając wolę mieszkańców;*
- 3) *ingerencja organów władzy wykonawczej w realizację tych zadań powinna zostać ograniczona do procedur nadzorczych opartych na kryterium legalności; jest ona dopuszczalna tylko w wypadkach określonych w ustawach;*
- 4) *ingerencja prawodawcza w sferę samodzielności samorządu terytorialnego wymaga zachowania formy ustawowej oraz poszanowania zasady zupełności regulacji ustawowych;*
- 5) *wszelka ingerencja w sferę samodzielności jednostek samorządu terytorialnego musi być zgodna z zasadą proporcjonalności;*
- 6) *prawa i interesy jednostek samorządu terytorialnego podlegają ochronie sądowej”.*

W dalszej części przywołanego orzeczenia podkreślono, że ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym przyznaje szeroki zakres władztwa planistycznego gminie i umożliwia

samodzielne wykonywania zadań z zakresu planowania przestrzennego. Zgodnie z art. 7 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty należy do zadań własnych gminy. W szczególności zadania własne obejmują sprawy ładu przestrzennego, gospodarki nieruchomościami, ochrony środowiska i przyrody oraz gospodarki wodnej. Przez ład przestrzenny, posiłkując się definicją zawartą w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym należy rozumieć *„takie ukształtowanie przestrzeni, które tworzy harmonijną całość oraz uwzględnia w uporządkowanych relacjach wszelkie uwarunkowania i wymagania funkcjonalne, społeczno-gospodarcze, środowiskowe, kulturowe oraz kompozycyjno-estetyczne; Gmina może w szczególności swobodnie kształtować treść planów zagospodarowania przestrzennego”*. Z kolei do wyłącznej właściwości rady gminy należy uchwalanie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego (art. 18 ust. 2 pkt. 5 ustawy o samorządzie gminnych). Z powyższego niewątpliwie wynika, że do zadań gminy należy kształtowanie przestrzeni na obszarze gminy przy uwzględnieniu uwarunkowań i wymagań funkcjonalnych, społeczno-gospodarczych, środowiskowych oraz kulturowych przez uchwalanie studium gminnego oraz planu miejscowego. Działania te winna podejmować wyrażając wolę mieszkańców. W tym więc zakresie (przypisanych jej konstytucyjnie i ustawowo zadań publicznych) gmina nie ma nad sobą żadnego nadrzędnego podmiotu, który mógłby determinować, czy choćby wytyczać jej postępowanie w tym obszarze, w szczególności zaś nie są to organy samorządu terytorialnego wyższego stopnia ani też organy administracji publicznej. Rada ministrów nie może więc uchwalając akt wewnętrzny jakim jest KPZK, wiążący jedynie podległe jej jednostki, nakładać na gminę obowiązku dokonania odpowiednich zapisów w miejscowym planie zagospodarowania w postaci zakazu zabudowy na nieruchomościach położonych w granicach złoza. Brak jest też wyraźnej regulacji ustawowej, która upoważniałaby Radę Ministrów do

ingerowania za pośrednictwem KPZK w zakres swobody planistycznej gminy w ten sposób, by na określonych terenach wprowadzić zakaz zabudowy.

W powyższym kontekście nie można też zapominać o wyrażonej w preambule Konstytucji zasadzie pomocniczości. W świetle tej zasady zadania, które mogą zostać wykonane skuteczniej i efektywniej przez mniejsze wspólnoty obywateli nie powinny być podejmowane przez państwo. Jak już wyżej wskazano jednostki samorządu terytorialnego, w tym zwłaszcza gmina powinny mieć rozległe kompetencje w dziedzinie zapewniania ładu przestrzennego na swych terytoriach. Utrzymywanie ładu przestrzennego i planowanie przestrzenne odbywa się jednak również na wyższych szczeblach, w tym przede wszystkich szczeblu wojewódzkim i państwowym. Ustawodawca, określając kompetencje jednostek samorządu terytorialnego w dziedzinie ładu przestrzennego, musi zatem starannie wyważyć interesy ogólnokrajowe i interesy lokalne oraz rozdzielić kompetencje poszczególnych szczebli samorządu terytorialnego i administracji rządowej. W świetle powyższej zasady tak kategoryczne ukształtowanie ładu przestrzennego polegające na ochronie terenu zalegania złoża i zakazie jakiegokolwiek zabudowy nie może się odbywać na szczeblu państwowym, gdyż praktycznie niemożliwe byłoby uwzględnienie uwarunkowań i wymagań społeczno-gospodarczych, środowiskowych oraz kulturowych.

Narzucenie obowiązku ochrony złóż węgla brunatnego o charakterze strategicznym przed jakąkolwiek działalnością inwestycyjną i obligatoryjne wprowadzenie do wojewódzkich i miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego obszarów funkcjonalnych, do których KPZK zalicza m.in. strategiczne złoża kopalin stanowi naruszenie zasady samodzielności jednostek samorządu terytorialnego, a w szczególności gminy, gwarantowanej w Konstytucji RP. Możliwość decydowania przez gminy w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania oraz miejscowych planach o sposobie korzystania lub przeznaczenia gruntów jest jednym z podstawowych

praw świadczących o samodzielności tej jednostki. Nie można przyjmować, że wszędzie tam, gdzie znajduje się złożę węgla brunatnego interes publiczny przesądza o potrzebie jego eksploatacji a tym samym zobowiązuje gminy do przeznaczenia tego obszaru wyłącznie pod działalność polegającą na wydobywaniu kopalin.

Z powyższych względów uchwała w sprawie przyjęcia KPZK jest niezgodna z art. 165 ust. 1 i 2 Konstytucji.

3. Niezgodność Uchwały Nr 239 Rady Ministrów w sprawie przyjęcia Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030 z art. 5 Konstytucji

Umieszczenie przepisu wyrażającego zasadę zrównoważonego rozwoju na samym początku Konstytucji świadczy o tym, że chodzi tu o cele najbardziej podstawowe i o największej doniosłości³². A. Bałaban³³ podkreśla natomiast przydatność przepisu art. 5 Konstytucji do konstruowania norm konstytucyjnych o szczególnej randze. Ostatnio powołany autor stwierdza też, że zasadę zrównoważonego rozwoju można odnosić nie tylko do ochrony środowiska, ale również interpretować w ten sposób, że strzeżenie i zapewnienie wszystkich wartości zawartych w art. 5 powinno następować przy zachowaniu zrównoważonego rozwoju. W takim ujęciu zasada ta staje się „samoistną wartością mogącą mieć odniesienie do innych postanowień konstytucji”³⁴. Mówiąc o szerszym niż ekologicznym wykorzystaniu zasady zrównoważonego rozwoju podkreśla się jej znaczenie w ramach nurtu konstytucyjnego promującego zgodę i współpracę jako podstawy życia społecznego i państwowego a także przy precyzowaniu mechanizmów

³² P. Sarniecki w: L. Garlicki (red.) *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, s. 1.

³³ A. Bałaban. *Konstytucyjna zasada zrównoważonego rozwoju w: Sześć lat Konstytucji RP pod red. L. Garlickiego, A. Szmyta*, Warszawa 2003, s. 19-20.

³⁴ A. Bałaban. *Konstytucyjna zasada zrównoważonego rozwoju w: Sześć lat Konstytucji RP pod red. L. Garlickiego, A. Szmyta*, Warszawa 2003, s. 20.

społecznej gospodarki rynkowej, która nie może być wyłącznie oparta na chęci zysku, gdyż prowadziło by to w wielu przypadkach do nieuzasadnionej stratyfikacji ekonomicznej współczesnego świata i dewastacji środowiska³⁵. Zasada zrównoważonego rozwoju powinna więc polegać na harmonizowaniu celów gospodarczych, ekologicznych i społecznych, a nie jedynie na preferowaniu tych pierwszych.

Nawet odnosząc powyższą zasadę jedynie do kwestii ochrony środowiska, to wszelkie w niego ingerencje winny być ograniczone właśnie wymogiem zrównoważonego rozwoju. Oznacza to, że *„wszędzie tam, gdzie miałyby dochodzić do ingerencji w „środowisko” należy dbać nie tylko o to, aby ingerencja ta była jak najmniejsza (najmniej szkodliwa), lecz by osiągnęte korzyści społeczne były co najmniej proporcjonalne, społecznie adekwatne do strat, jakie się wówczas ponosi³⁶”*.

Sposób ujęcia w KPZK ochrony złóż węgla brunatnego, w tym wprowadzenie pojęcia obszarów funkcjonalnych obowiązkowo uwzględnianych w miejscowych i wojewódzkich planach zagospodarowania przestrzennego pozostaje, w świetle tego co zostało wyżej powiedziane w sprzeczności z wyrażoną w art. 5 Konstytucji RP zasadą zrównoważonego rozwoju. Nie może tutaj być mowy o jakiegokolwiek harmonii. Na pierwsze miejsce został wysunięty interes gospodarczy, przy czym jest to interes gospodarczy państwa, a co bardziej prawdopodobne spółek wydobywczych zainteresowanych w wydobywaniu węgla. Nie uwzględniono tu w ogóle interesu społecznego obywateli, którzy w wiążących referendum opowiedzieli się przeciwko eksploatacji złóż, co było na etapie konsultacji społecznych KPZK wielokrotnie podnoszone. Nie porównano też korzyści jakie może przynieść ochrona złoża przez zakaz zabudowy z kosztami społecznymi w postaci uczynienia z chronionych terenów „skansenu”, w którym nic nie wolno

³⁵ A. Bałaban. *Konstytucyjna zasada zrównoważonego rozwoju w: Sześć lat Konstytucji RP pod red. L. Garlickiego, A. Szmyta*, Warszawa 2003, s. 21-22.

³⁶ P. Sarnecki w: L. Garlicki (red.) *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, s. 6.

wybudować ani wyremontować. Jak wykazano powyżej, cele te w odniesieniu do planowanej ochrony złóż węgla brunatnego oraz ich eksploatacji metodą odkrywkową nie pozostają w żadnym wypadku w harmonii, a wręcz przeciwnie - wykazują sprzeczności, wywołują także szereg wątpliwości i konfliktów.

O żadnym wyważeniu interesu publicznego i interesów prywatnych nie może też być mowy w sytuacji, gdy nie rozważono rozwiązań alternatywnych, mniej inwazyjnych dla samej gminy i jej mieszkańców. Zgodnie z art. 51 ust. 2 pkt 3 lit. b u.u.i.ś. prognoza oddziaływania na środowisko do KPZK winna zawierać *„biorąc pod uwagę cele i geograficzny zasięg dokumentu oraz cele i przedmiot ochrony obszaru Natura 2000 oraz integralność tego obszaru - rozwiązania alternatywne do rozwiązań zawartych w projektowanym dokumencie wraz z uzasadnieniem ich wyboru oraz opis metod dokonania oceny prowadzącej do tego wyboru albo wyjaśnienie braku rozwiązań alternatywnych, w tym wskazania napotkanych trudności wynikających z niedostatków techniki lub luk we współczesnej wiedzy”*. Powołany przepis wymaga wskazania rozwiązań alternatywnych do rozwiązań zawartych w projektowanym dokumencie wraz z uzasadnieniem ich wyboru oraz opisem metod dokonania oceny prowadzącej do tego wyboru albo wyjaśnieniem braku rozwiązań alternatywnych, w tym wskazania napotkanych trudności wynikających z niedostatków techniki lub luk we współczesnej wiedzy. Pomimo zawarcia w prognozie oddziaływania na środowisko pewnych rozwiązań alternatywnych, w szczególności propozycji większego zaakcentowania energetyki rozproszonej opartej na źródłach odnawialnych a także uwarunkowanie rozpoczęcia eksploatacji nowych złóż węgla brunatnego od oceny ekonomicznej uwzględniającej koszty zewnętrzne, propozycje te nie znalazły odzwierciedlenia w samym dokumencie KPZK. Bez ich rzeczywistego rozważenia trudno mówić o zrównoważonym rozwoju.

Z powyższych względów uchwała w sprawie przyjęcia KPZK jest niezgodna z art. 5 Konstytucji.

4. Niezgodność Uchwały Nr 239 Rady Ministrów w sprawie przyjęcia Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030 z art. 6 ust. 4 w zw. z art. 6 ust. 1 u.z.p.p.r. oraz art. 6a u.z.p.p.r. w zw. z art. 55 ust. 1 i ust. 3 pkt. 3 u.u.i.ś.

W toku prac nad KPZK uchybiono zasadniczym wymogom proceduralnym związanym z zagwarantowaniem uczestnictwa społeczeństwa w postępowaniu, które zostały określone w art. 6 ust. 4 u.z.p.p.r.: *„W terminie 30 dni od dnia zakończenia konsultacji, o których mowa w ust. 1, podmioty je organizujące przygotowują sprawozdanie z przebiegu i wyników konsultacji, zawierające w szczególności ustosunkowanie się do uwag zgłaszanych w trakcie konsultacji wraz z uzasadnieniem oraz podają je do publicznej wiadomości na swojej stronie internetowej.”* Pierwszy zarzut dotyczy nieterminowego odniesienia się przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego (dalej także jako MRR lub Organ) do przedłożonych uwag i wniosków. Termin ten został rażąco naruszony, gdyż dokument pod nazwą „Raport z konsultacji społecznych Projektu Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030” – dalej jako „Raport z konsultacji społecznych” zawierający omówienie uwag i wniosków został opublikowany blisko 5 miesięcy po zakończeniu konsultacji społecznych, tj. w dniu 29 lipca 2011 r.³⁷. Konsultacje społeczne zakończyły się bowiem 3 marca 2011 r.³⁸ Argumentacja przedstawiona przez MRR, jakoby ilość zgłoszonych wniosków nie umożliwiała terminowego odniesienia się do nich, nie umniejsza uchybienia.

Kolejnym zarzutem dotyczącym nie zapewnienia prawidłowego udziału społeczeństwa w opracowywaniu KPZK jest nie wywiązanie się przez MRR z obowiązku ustosunkowania się do przedstawionych mu w ramach konsultacji

³⁷http://www.mrr.gov.pl/rozwoj_regionalny/Polityka_przestrzenna/KPZK/Aktualnosci/Strony/KPZK_finalizacja_prac_290711.aspx

³⁸http://www.mrr.gov.pl/rozwoj_regionalny/Polityka_przestrzenna/KPZK/Aktualnosci/Strony/Konsultacje_KPZK_2030.aspx

społecznych uwag i wniosków. Zgodnie z art. 6a u.z.p.p.r. „przy opracowywaniu projektu strategii rozwoju i programów uwzględnia się przepisy dotyczące udziału społeczeństwa w ochronie środowiska oraz ocen oddziaływania na środowisko, przeprowadzając postępowanie w sprawie oceny oddziaływania na środowisko w przypadkach wymaganych przez te przepisy”. Nie powinno budzić wątpliwości, że odesłanie to prowadzi do stosowania w zakresie udziału społeczeństwa ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz ocenach oddziaływania na środowisko, a w szczególności art. 55 ust 1 oraz ust. 3 pkt 3 tego aktu. Zgodnie z powołanymi przepisami ustawy każda uwaga lub wniosek muszą zostać rozpatrzone w sposób indywidualny. Organ uchwalający dokument nie musi, oczywiście, uwag uwzględnić, musi jednak do każdej z nich z osobna się ustosunkować. Literalna wykładnia przepisu nakazuje merytoryczne odniesienie się do każdej uwagi wraz ze stanowiskiem, czy uznano je za zasadne i podaniem powodu, dla którego tego nie uczyniono. Podobny pogląd w literaturze przedstawia Krzysztof Gruszecki³⁹: „W normującym dotychczas tę kwestię art. 32 ust. 1 pkt 3 prawa ochrony środowiska nie określono, na jakim etapie postępowania i w jaki sposób powinno to nastąpić. W obecnym stanie prawnym w art. 37 pkt 2 ustawy jednoznacznie określono, że powinno to nastąpić w uzasadnieniu decyzji kończącej postępowanie przez wskazanie, które uwagi i w jakim zakresie zostały uwzględnione. Nie wszystkie z nich muszą być zasadne i w związku z tym organ administracji niekoniecznie musi je uwzględnić. W art. 32 ustawy określono, że do uwag i wniosków zgłoszonych w postępowaniu wymagającym udziału społeczeństwa nie znajdują zastosowania przepisy k.p.a. normujące postępowanie w sprawie skarg i wniosków. Wobec tego również forma informowania o sposobie rozpatrzenia uwag i wniosków, które nie zostały uwzględnione, może być inna. Uwzględniając fakt, że odniesienie się do uwag i wniosków wziętych pod

³⁹ K. Gruszecki, *Komentarz do 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* (Dz.U.08.199.1227), LEX/el., 2009.

uwagę przez organ administracji ma nastąpić zgodnie z postanowieniami art. 37 pkt 2 ustawy w uzasadnieniu decyzji kończącej postępowanie, to wydaje się, iż nie ma żadnych przeciwwskazań, aby tak samo postąpić w odniesieniu do tych uwag i wniosków, które nie zostały uwzględnione.⁴⁰ Takie stanowisko potwierdza również Bartosz Rakoczy⁴¹, który kładzie nacisk na konieczność wskazania przez organ, w jakim zakresie uwzględnił on przedłożone wnioski, a także, w jaki sposób wpłynęły one na jego stanowisko oraz „[...] czy przekonały organ do wydania decyzji odmownej, czy do korekty stanowiska, czy też do częściowego tylko uwzględnienia wniosku.”. Powyższe rozważania wprawdzie odnoszą się do uwag i wniosków składanych w ramach udziału społeczeństwa przy podejmowaniu decyzji, jednakże winny one mieć zastosowanie również do uwag i wniosków wnoszonych przez społeczeństwo przy opracowywaniu dokumentów, jako że u.u.i.ś. nie daje podstaw do różnicowania tych sytuacji. Zarówno w odniesieniu do podejmowania decyzji, jak i w odniesieniu do opracowywania dokumentów użyto identycznego zwrotu „w jaki sposób zostały wzięte pod uwagę i w jakim zakresie zostały uwzględnione” uwagi i wnioski społeczeństwa.

W przypadku KPZK Organ uszeregował w grupy treść przedłożonych uwag i wniosków, jednakże poza ogólnym opisem w początkowej części „Raportu z konsultacji społecznych” nie odniósł się do nich. Znaczna część wskazanego dokumentu została poświęcona opisowi procedury w ramach, której KPZK powstawała, w tym omówieniu przebiegu prac i konsultacji społecznych. Uwagi poszczególnych uczestników konsultacji nie zostały potraktowane indywidualnie jak to uczyniono chociażby przy sporządzaniu raportu z konsultacji Polityki Energetycznej Polski do 2030 r. Wszystkie uwagi i wnioski samorządów oraz uwagi setek mieszkańców zagrożonych terenów

⁴⁰ K. Gruszecki, *Komentarz do 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*, LEX/el., 2009.

⁴¹ B. Rakoczy, *Ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko. Komentarz*, Warszawa 2010.

zostały skomentowane na jednej stronie dokumentu, a wynikiem ich rzekomego rozpatrzenia jest dodanie jednego zdania: *„Wydanie zgody na zagospodarowanie nowych złóż strategicznych poprzedzi szeroka wielokryterialna analiza opłacalności, uwzględniająca aspekty społeczne i ekonomiczne, w tym koszty konfliktów funkcji istniejących i projektowanych dla planowanego obszaru wydobywczego”*. Z jednej strony Organ opracowujący KPZK podkreśla w treści dokumentu, że zagospodarowanie złóż powinna poprzedzić wielokryterialna analiza, z drugiej nakłada bezwzględny obowiązek ujęcia w wojewódzkich i miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego złóż węgla brunatnego i wprowadzenie ich ochrony. Skoro eksploatacja złóż ma być uzależniona od pozytywnych wyników wskazanej analizy, którą jednak w KPZK nie przeprowadzono to, dlaczego kwestię ochrony złóż i zakazu zabudowy nie pozostawiono do rozstrzygnięcia przez samorządy w czasie kiedy analizy zostaną sporządzone. W świetle powyższego niepodważalnym faktem jest, że organ opracowujący dokument nie rozpatrzył należycie, tj. zgodnie z procedurami, zgłoszonych przez społeczeństwo uwag i wniosków do KPZK.

Konieczność indywidualnego traktowania uwag i wniosków zgłaszanych przez społeczeństwo w ramach konsultacji potwierdzają przepisy prawa europejskiego, których implementacje stanowią postanowienia u.u.i.ś. W art. 3 Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2001/42/WE z dnia 27 czerwca 2001 r. w sprawie oceny wpływu niektórych planów i programów na środowisko – dalej jako dyrektywa 2001/42/WE stwierdza się, że społeczeństwo ma odpowiednio **wczesną i realną możliwość**, we właściwych ramach czasowych, wyrażenia swojej opinii o projektach planów i programów oraz towarzyszącym im sprawozdaniu dotyczącym środowiska przed przyjęciem planu lub programu lub poddaniem go procedurze ustawodawczej. Sposób i odzwierciedlenie konsultacji KPZK w „Raporcie z konsultacji społecznych” świadczy jednoznacznie o tym, że miały one jedynie charakter

formalny a nie realny. Dostępne badania wskazują⁴², że w Polsce pomijanie wyników konsultacji społecznych jest powszechnym postępowaniem władz. Uwagi i wnioski społeczeństwa są przyjmowane przez organ prowadzący konsultacje, w odpowiedni sposób „obrabiane” (pogrupowane tematycznie jak w niniejszym wypadku), natomiast ich wyniki nie są w żaden sposób uwzględniane w ostatecznym kształcie dokumentu. W art. 8 dyrektywy 2001/42/WE wprost mowa jest o tym, że wyniki konsultacji uwzględnia się w czasie przygotowania planu lub programu oraz przed jego przyjęciem lub poddaniem procedurze ustawodawczej. W niniejszym przypadku „Raport z konsultacji społecznych” został sporządzony dopiero po tym jak dokument został przedstawiony i poddany pod obrady Rady Ministrów (pierwszy raz uchwała w sprawie przyjęcia KPZK znalazła się w porządku obrad Rady Ministrów już 28 czerwca 2011 r.). O konieczności rzeczywistego analizowania i uwzględniania wyników konsultacji świadczy również art. 9 ust. 1 pkt b dyrektywy 2001/42/WE, który nakazuje po przyjęciu planu lub programu udostępnienie społeczeństwu m.in. oświadczenia podsumowującego, w jaki sposób aspekty środowiskowe zostały wzięte pod uwagę w planie lub programie oraz w jaki sposób przygotowane sprawozdanie dotyczące środowiska, opinie wyrażone w konsultacjach społecznych krajowych i transgranicznych zostały uwzględnione, jak również uzasadnienie wyboru planu lub programu w formie przyjętej, w świetle innych rozpatrywanych rozsądnych rozwiązań alternatywnych.

Z kolei Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2003/35/WE z dnia 26 maja 2003 r. przewidująca udział społeczeństwa w odniesieniu do sporządzania niektórych planów i programów w zakresie środowiska już w preambule stanowi, że: *„Skuteczny udział społeczeństwa w podejmowaniu*

⁴² Bednarz P., Kulawczuk P., Szcześniak A., 2010a, Oczekiwania partnerów społecznych w zakresie konsultacji legislacyjnych w Polsce. Analiza wyników badań ankietowych, Instytut Badań nad Demokracją i Przedsiębiorstwem Prywatnym, Warszawa ora Bednarz P., Kulawczuk P., Szcześniak A., 2010b, Wykorzystanie konsultacji z mieszkańcami do lepszego rządzenia. Pokonywanie barier współpracy z partnerami społecznymi. Analiza badań jakościowych wśród władz publicznych, Instytut Badań nad Demokracją i Przedsiębiorstwem Prywatnym, Warszawa (cytowane za P. Frączek, *Konwencja z Aarhus a prawna ochrona złóż węgla brunatnego w Polsce*)

decyzji umożliwi mu wyrażenie, a decydentom branie pod uwagę opinii i trosk, które mogą mieć związek z tymi decyzjami, zwiększając w ten sposób odpowiedzialność i przejrzystość procesu inwestycyjnego oraz wnosząc wkład w publiczną świadomość w zakresie kwestii dotyczących środowiska i w poparciu dla podjętych decyzji”. Także dyrektywa 85/337/EWG z dnia 27 czerwca 1985 r. w sprawie oceny wpływu wywieranego przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko wymaga, by organ szczegółowo wskazał, w jaki sposób rozpatrzył przedstawione uwagi i wnioski. Nacisk prawa europejskiego na zapewnienie partycypacji społeczeństwa w procesie kreowania strategii, planów i decyzji mogących oddziaływać na środowisko dostrzega również Marcin Pchalek i Michał Behnke⁴³: *„Wyniki etapu drugiego muszą znaleźć szczegółowe odzwierciedlenie w uzasadnieniu lub załączniku decyzji zezwalającej lub odmawiającej zezwolenia na realizację przedsięwzięcia. Organ w uzasadnieniu powinien szczegółowo wskazać, w jaki sposób zostały uwzględnione rozpatrzone uwagi i wnioski [...]”* oraz: *„Dlatego też organ zobowiązany jest wskazać zarówno warunki decyzji implementujące postulaty zainteresowanej społeczności, jak i podać powody, ze względu na które nie zostały one przyjęte.”*

Proces konsultacji społecznych nie był zatem prawidłowy ani przejrzysty. „Raport z konsultacji społecznych” opublikowany przez MRR, nie spełnia kryteriów, które nakładają na niego obowiązujące przepisy. Nie zawiera bowiem ww. raport faktycznego ustosunkowania się do zarzutów przedstawionych przez kolejnych wnioskodawców, lecz jedynie w ogólny i opisowy sposób przedstawia pewne zagadnienia podniesione przez wnioskodawców. Praktyka w zakresie wywiązywania się organów z obowiązku poddania ocenie uwag i wniosków wskazuje na konieczność merytorycznego odniesienia się do zasadności poszczególnych uwag złożonych przez kolejnych wnioskodawców. W taki sposób zagadnienie jest regulowane w

⁴³ M. Pchalek, M. Behnke, *Postępowanie w sprawie oceny oddziaływania na środowisko w prawie polskim i UE*, Warszawa 2009.

przypadku planów zagospodarowania województw oraz miejskich planów zagospodarowania przestrzennego.

Potwierdzeniem uchybienia oceny wniosków i przeprowadzenia prawidłowych konsultacji jest również fakt przesłania projektu KPZK pod obrady Rządu przed ustosunkowaniem się do uwag i wniosków społeczeństwa. Jak już wskazano powyżej pierwszy raz Rada Ministrów obradowała nad uchwałą w sprawie przyjęcia KPZK w dniu 28 czerwca 2011 r. Następne posiedzenia odbyły się w dniu 6 września 2011 r., 18 października 2011 r. oraz 13 grudnia 2011 r., kiedy uchwała została przyjęta. Takie postępowanie stanowi również rażące naruszenie art. 6 ust. 4 konwencji z Aarhus (o czym będzie jeszcze mowa w dalszej części wniosku), zgodnie z którym: *„Każda ze Stron umożliwi udział społeczeństwa na tyle wcześnie, że wszystkie warianty będą jeszcze możliwe, a udział społeczeństwa może być skuteczny”*. Skoro uwagi i wnioski społeczeństwa były rozpatrywane przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego opracowujące projekt KPZK dopiero po przekazaniu go Radzie Ministrów, w celu jego przyjęcia, to nie może być mowy o skuteczności uwag społeczeństwa ani o tym by otwarte były wszystkie warianty. W przedstawionym stanie faktycznym proceduralny wymóg konsultacji stał się fikcją.

Z powyższych względów uchwała w sprawie przyjęcia KPZK jest niezgodna z art. 6 ust. 4 w zw. z art. 6 ust. 1 u.z.p.p.r. oraz art. 6a u.z.p.p.r. w zw. z art. 55 ust. 1 i ust. 3 pkt 3 u.u.i.ś.

5. Niezgodność Uchwały Nr 239 Rady Ministrów w sprawie przyjęcia Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030 z art. 47 ust. 3 p.z.p.

Organ nie wywiązał się z obowiązku nałożonego przez ustawodawcę w art. 47 ust. 3 p.z.p., który wprost wymaga określenia, w jakim stopniu KPZK

będzie stanowiła podstawę sporządzenia programów służących realizacji inwestycji celu publicznego o znaczeniu krajowym: „*Rada Ministrów przyjmuje koncepcję przestrzennego zagospodarowania kraju oraz okresowe raporty o stanie zagospodarowania kraju. Przyjmując koncepcję, Rada Ministrów **ustala**, w jakim zakresie koncepcja ta będzie stanowiła podstawę sporządzania programów, o których mowa w art. 48 ust. 1.*”. W KPZK znajduje się natomiast stwierdzenie o pominięciu tego obowiązku: „*Ze względu na strategiczną rolę dokumentu KPZK 2030 **nie formułuje ustaleń i zaleceń odnoszących się do przygotowania i wyznaczania programów zadań celu publicznego o charakterze inwestycyjnym**, pozostawiając to, jak wspomniano powyżej, dokumentom strategicznym i realizacyjnym pozostającym domeną poszczególnych ministrów oraz jednostek samorządu terytorialnego.*”. Tym samym Koncepcja stała się dokumentem niepełnym i nie zawierającym podstawowego elementu. Brak ten przekładać się będzie, co przyznaje samo Ministerstwo Rozwoju Regionalnego w swojej argumentacji, do przeniesienia planowania na szczebel ministerialny i samorządowy. Integralną częścią KPZK jest tabela prezentująca podział obszarów funkcjonalnych oraz charakterystykę poszczególnych ich typów. Zawarte w niej są wskazania wynikające z KPZK dla strategicznych złóż kopalin a dokumentem mającym odnieść się do tego tematu w dokładniejszy sposób będzie wg KPZK: plan zagospodarowania przestrzennego województwa. Takie działanie pozostawia dużą dowolność przy określaniu obszarów funkcjonalnych. Bez odpowiedzi pozostaje pytanie, jakimi wskazaniem KPZK mają się kierować ministrowie przy sporządzaniu programów rządowych służących realizacji inwestycji celu publicznego o znaczeniu krajowym. Oznacza to pozostawienie przez KPZK pomimo obowiązku wynikającego z art. 47 ust. 3 p.z.p. całkowitej dowolności ministrom przy decydowaniu, które postanowienia KPZK mogą stać się przedmiotem programów służących realizacji inwestycji celu publicznego. Na obligatoryjność określenia relacji w stosunku do programów rządowych wskazuje także Tomasz Bąkowski: „*Podstawowym dokumentem planistycznym na szczeblu krajowym jest*

koncepcja przestrzennego zagospodarowania kraju sporządzana przez RCSS. Określa się w niej zasady polityki państwa w zakresie zagospodarowania przestrzennego kraju w perspektywie kilkuletniej bądź kilkunastoletniej. Jest ujmowana w kategoriach planowania strategicznego i stanowi podstawę formułowania programów rządowych zawierających zadania rządowe o charakterze ponadregionalnym.⁴⁴”

Z powyższych względów uchwała w sprawie przyjęcia KPZK jest niezgodna z art. 47 ust. 3 p.z.p.

6. Niezgodność Uchwały Nr 239 Rady Ministrów w sprawie przyjęcia Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030 z art. 104 ust. 1 pkt 2 w zw. z art. 49 pkt 2 lit. b u.u.i.ś.

Uchwała Nr 239 Rady Ministrów w sprawie przyjęcia Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030 z dnia 13 grudnia 2011 r. (M.P. 2012 Nr 59, poz. 252) nie spełnia również przypisanych jej wymogów proceduralnych. W myśl przepisów ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, KPZK kwalifikowana jest, jako projekt strategii rozwoju. Z tego powodu znajdują do niej zastosowanie przepisy art. 6 oraz 6a u.z.p.p.r., które nakładają obowiązek przeprowadzenia konsultacji społecznych oraz strategicznej oceny oddziaływania na środowisko zgodnie z przepisami u.u.i.ś. Do KPZK wskutek braku innego *lex specialis* stosuje się wprost postanowienia art. 46 u.u.i.ś., który to przepis nakłada obowiązek przeprowadzenia strategicznej oceny oddziaływania na środowisko: *„Przeprowadzenia strategicznej oceny oddziaływania na środowisko wymagają projekty: 1) koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju, studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, planów zagospodarowania przestrzennego oraz strategii rozwoju*

⁴⁴ T. Bąkowski, Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz, Zakamycze, 2004

regionalnego”. Częścią tej oceny zgodnie z art. 49 pkt 2 lit. b u.u.i.ś. jest wzięcie przez organ pod uwagę prawdopodobieństwa wystąpienia oddziaływań skumulowanych lub transgranicznych. Skoro organ stwierdził konieczność przeprowadzenia strategicznej oceny oddziaływania na środowisko, to powinien uczynić zadość elementom, które stanowią jej część. Przepis art. 104 ust. 1 pkt 2 u.u.i.ś. zawierający stwierdzenie możliwości przez organ znaczącego transgranicznego oddziaływania na środowisko - na skutek realizacji m.in. koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju - wyraźnie wiąże się z obowiązkiem przeprowadzenia postępowania dotyczącego transgranicznego oddziaływania na środowisko. Tymczasem w Koncepcji kwestia transgranicznego oddziaływania nie została poruszona. Jeżeli transgraniczne oddziaływanie brane jest pod uwagę w przypadku planów o mniejszym zasięgu - miejscowych oraz wojewódzkich, to można wnioskować, iż plan obejmujący swym zasięgiem cały kraj powinien tym bardziej zawierać ocenę takiego oddziaływania. Art. 113 u.u.i.ś. określa procedurę przeprowadzenia konsultacji transgranicznych w przypadku projektu dokumentu, którego realizacja może znacząco wpłynąć na środowisko. W samej KPZK pojawiają się informacje o zagrożeniach środowiska w związku z przedstawionymi w niej planami. Wątpliwości nie powinien budzić fakt, że przewidziana w KPZK eksploatacja złoża Gubin, które znajduje się w odległości kilku kilometrów od granicy z Republiką Federalną Niemiec, będzie w sposób znacząco negatywny oddziaływać na teren tego kraju. Pomimo stwierdzenia w Prognozie oddziaływania na środowisko Projektu Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030, że *„Problematyka zawarta w KPZK ma szeroki zasięg, a w związku z tym istnieje prawdopodobieństwo wystąpienia oddziaływań transgranicznych. Dotyczy to przede wszystkim potencjalnych oddziaływań o charakterze negatywnym, ale propozycje zawarte w dokumencie mogą prowadzić także do korzystnych oddziaływań transgranicznych. Jednak na tym etapie ogólności trudno jednoznacznie przesądzić o negatywnych oddziaływaniach i dlatego należy prowadzić aktywną współpracę w zakresie planowania i zagospodarowania*

przestrzennego z krajami sąsiednimi.”, Organ zignorował to ostrzeżenie. Wątpliwości budzi w tym miejscu fakt, że dokładnie ten sam stan faktyczny i przesłanki okazały się wystarczające do przeprowadzenia postępowania transgranicznego dla innego organu. Uchwała z dnia 7 sierpnia 2012 r. o zmianie Planu Zagospodarowania Przestrzennego Województwa Lubuskiego (uchwała nr XXII/191/12), dalej jako PZPWL, wielokrotnie odwołuje się w swych postanowieniach do KPZK, która została wymieniona, jako jedna z podstaw uchwalenia PZPWL. Jeżeli w przypadku PZPWL koniecznym okazało się przeprowadzenie postępowania transgranicznego, to dlaczego obowiązek ten nie został spełniony przez KPZK, która dotyczy tych samych planowanych inwestycji przygranicznych. Przesłanki przyjęte przez organ opracowujący PZPWL związane z oddziaływaniem planowanej inwestycji na terytorium państw sąsiednich okazały się wystarczające, by uznać konieczność przeprowadzenia postępowania transgranicznego. Te same przesłanki mają zastosowanie do KPZK, gdyż dotyczy ona tych samych złóż ulokowanych na terenie gmin Gubin i Brody. Nie istnieje zatem uzasadniony prawnie powód odstąpienia od przeprowadzenia konsultacji transgranicznych. Powyższa argumentacja wskazuje, że uchybiono całej procedurze prowadzenia postępowania w sprawie transgranicznego oddziaływania pochodzącego z terytorium Rzeczypospolitej Polskiej w przypadku projektów polityk, strategii, planów i programów (Rozdział 3 Dział VI u.u.i.ś.).

Z powyższych względów uchwała w sprawie przyjęcia KPZK jest niezgodna z art. 104 ust. 1 pkt 2 w zw. z art. 49 pkt 2 lit. b) u.u.i.ś.

- 7. Niezgodność Uchwały Nr 239 Rady Ministrów w sprawie przyjęcia Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030 z art. 7 w zw. z art. 6 ust. 4 i 8 Konwencji z Aarhus oraz art. 10 ust. 1 i art. 10 ust. 4 w zw. z art. 11 ust. 1 lit. c) Protokołu do Konwencji o ocenach oddziaływania na środowisko w kontekście transgranicznym, sporządzonego w Kijowie dnia 21 maja 2003 r. (Dz.U. 2011 nr 180 poz. 1074).**

Gwarancją zapewnienia udziału społeczeństwa w opracowywaniu strategicznych dokumentów jest także ratyfikowana przez Polskę Konwencja z Aarhus z dnia 25 czerwca 1998 r. o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska (Dz.U. 2003 nr 78 poz. 706). Po uprzednim wyrażeniu zgody na ratyfikację przez Sejm i ratyfikowaniu umowy przez Prezydenta RP dnia 31 grudnia 2001 r., konwencja stała się częścią polskiego porządku prawnego. Znaczenie Konwencji podkreśla K. Gruszecki we wprowadzeniu do Komentarza do u.u.i.ś.: *„Mówiąc o systemie źródeł prawa ochrony środowiska należy pamiętać również o tym, że rozwiązania wynikające z ustawy nie mogą funkcjonować i być interpretowane w oderwaniu od systemu ochrony środowiska jako całości rozpatrywanej w ujęciu globalnym. Polskie rozwiązania prawne (zwłaszcza w zakresie stanowiącym przedmiot tego opracowania) mogą też być determinowane postanowieniami prawa międzynarodowego lub prawa Unii Europejskiej, a nawet przez nie zastępowane.”* oraz *„[...] w polskim systemie prawnym funkcjonuje np. bardzo ważna z punktu widzenia tego komentarza Konwencja sporządzona w Aarhus dnia 25 czerwca 1998 r. o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska (Dz. U. z 2003 r. Nr 78, poz. 706)”. Pamiętanie o standardach wynikających z tego aktu prawa międzynarodowego jest o tyle istotne z punktu widzenia zakresu przedmiotowego tego opracowania, że większość z nich została recypowana do systemu prawa krajowego, między innymi postanowieniami ustawy. Jednak w przypadku wątpliwości co do sposobu rozumienia przepisu prawa krajowego, będącego odzwierciedleniem przepisu prawa międzynarodowego, podmiot dokonujący wykładni takiego rozwiązania powinien skonfrontować ustaloną w ten sposób treść normy prawnej z postanowieniami wynikającymi z*

aktu prawa międzynarodowego, gdyż dopiero w ten sposób będzie można właściwie ustalić znaczenie niektórych przepisów.⁴⁵

Do identycznych wniosków można dojść, jeżeli weźmiemy pod uwagę, że konwencja z Aarhus została w 2005 r. ratyfikowana przez Wspólnotę Europejską, a tym samym stała się częścią prawa wspólnotowego. Uzyskała w ten sposób wszystkie cechy prawa wspólnotowego, a więc przede wszystkim pierwszeństwo stosowania i bezpośrednią skuteczność⁴⁶. Nawet jednak, gdyby postanowienia konwencji z Aarhus nie były bezpośrednio skuteczne, to i tak państwa członkowskie mają obowiązek dokonywania wykładni pro wspólnotowej przepisów krajowych⁴⁷. Powyższe znajduje potwierdzenie również w orzecznictwie sądów polskich.

Rolę Konwencji z Aarhus podkreślono także w Rozporządzeniu (WE) nr 1367/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 6 września 2006 r. w sprawie zastosowania postanowień Konwencji z Aarhus o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska do instytucji i organów Wspólnoty, gdzie w Preambule zawarto informację *„Wspólnota zatwierdziła Konwencję z Aarhus w dniu 17 lutego 2005 r. (5). Przepisy prawa wspólnotowego powinny być zgodne z tą Konwencją.”* oraz w art. 9 ust. 5 *„Podejmując decyzję w sprawie planu lub programu odnoszącego się do środowiska, instytucje i organy Wspólnoty należy uwzględniać skutki udziału społeczeństwa. Instytucje i organy Wspólnoty informują społeczeństwo o tym planie lub programie, w tym o jego treści oraz o powodach i kryteriach,*

⁴⁵ K. Gruszecki, *Komentarz do 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*, LEX, 2009.

⁴⁶ Por. bogate orzecznictwo Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości dotyczące tego zagadnienia np. powiązane ze sprawą 21 aż 24/72, *International Fruit Company NV and others v. Produktschap voor Groenten en Fruit* [1972] ECR 1219; sprawa C-149/96, *Portugalia v. Rada* [1999] ECR I-8395, či věc C-93/02 P, *Biret International SA v. Rada* [2003] ECR I-10497

⁴⁷ Patrz np. sprawa C-53/96, *Hermes* [1998] ECR I-3603, punkt 35, a także C-300/98 oraz C-392/98, *Parfums Christian Dior SA* [2000] ECR I-11307, body 47 – 48

na których opiera się decyzja, włączając w to informacje na temat udziału społeczeństwa.”.

Postanowienia Konwencji z Aarhus służą zapewnieniu rzeczywistego udziału społeczeństwa w podejmowaniu decyzji, które mogą wpłynąć na jego sytuację. Działania podejmowane przez organ, które mają na celu opracowanie planów oraz strategii powinny pozostawać w zgodzie z art. 7 Konwencji z Aarhus traktującym o sposobie zapewnienia prawidłowego udziału społeczeństwa w odniesieniu do planów, programów i wytycznych polityki mających znaczenie dla środowiska, który odsyła w swej treści do postanowień art. 6 stanowiącego o udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji dotyczących konkretnych przedsięwzięć. Jak zaznacza P. Frączek sprzeczne z postanowieniami Konwencji z Aarhus są działania rządu, które stworzyły za pośrednictwem KPZK możliwość ingerowania w miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego: *„Istotne jest także to, że rząd zastrzegł sobie prawo do ingerencji w plany zagospodarowania przestrzennego kraju tak, aby realizować swoje cele (w tym wypadku cele branży węglowej). Przyjęcie tego rozwiązania oznacza pominięcie wymagań konwencji z Aarhus przez krajowych decydentów oraz nieliczenie się z oczekiwaniami społecznymi co do prowadzenia polityki energetycznej kraju.⁴⁸”*. Środkiem do powyższego zamierzenia stał się między innymi nieprawidłowy sposób przeprowadzenia konsultacji społecznych, których forma nie dała gwarancji, że uwagi oraz wnioski przedłożone w toku konsultacji zostały merytorycznie rozpatrzone. Intencję prawidłowego sposobu zastosowania Konwencji z Aarhus w dobry sposób oddaje Przewodnik po Implementacji Konwencji wydany przez Organizację Narodów Zjednoczonych, w którym art. 7 uznany jest za narzędzie do zapewnienia społeczeństwu, że jego uwagi zostały wzięte pod uwagę *„As far as plans and programmes are concerned, it incorporates certain provisions of article 6 relating to the time-frames and the effectiveness of*

⁴⁸ P. Frączek, *Konwencja z Aarhus a prawna ochrona złóż węgla brunatnego w Polsce*, w: *Nierówności społeczne a wzrost gospodarczy. Modernizacja dla spójności społeczno-ekonomicznej*, Zeszyt Nr 19, Wydawnictwo UR, Rzeszów, 2011 s. 471.

*opportunities for public participation, as well as the obligation to ensure that public participation is actually taken into account.*⁴⁹”. Nie istnieje prawnie uzasadniony powód, dla którego Organ pominął postanowienia, które zobowiązywały go do podjęcia działań w Konwencji z Aarhus przewidzianych. Sposób rozpatrzenia uwag i wniosków społeczeństwa, o którym już mowa była powyżej jednoznacznie wskazuje, że rezultaty konsultacji nie zostały w żaden sposób uwzględnione przy ustalaniu treści dokumentu i jego uchwalaniu. Również fakt, że jeszcze przed rozpatrzeniem uwag i wniosków KPZK została skierowana pod obrady Rady Ministrów świadczy niezbicie o tym, że udział społeczeństwa miał miejsce w chwili, gdy nie były już otwarte wszystkie możliwości, a kształt dokumentu był przesądzony. Nie można tym samym mówić o skutecznym - w rozumieniu art. 6 ust. 4 Konwencji z Aarhus - udziale społeczeństwa. Pamiętać należy także o konieczności interpretowania postanowień prawa krajowego dotyczącego udzielenia gwarancji prawidłowego udziału społeczeństwa w tworzeniu planów w zgodzie z postanowieniami Konwencji z Aarhus i w sposób, który najlepiej oddaje intencje stron tejże Konwencji. Jest to podyktowane faktem, iż przedmiotowa Konwencja jest umową międzynarodową ratyfikowaną za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie.

Podobnie, jak w przypadku Konwencji z Aarhus, w toku prac nad KPZK uchybiono także postanowieniom Konwencji o ocenach oddziaływania na środowisko w kontekście transgranicznym, sporządzonej w Espoo dnia 25 lutego 1991 r – dalej jako „Konwencja z Espoo”, która także od momentu ratyfikacji stanowi część polskiego systemu prawnego. Na jej podstawie państwa-strony zobowiązały się do podejmowania działań wspólnych oraz indywidualnych na rzecz jakości środowiska naturalnego poprzez eliminację i redukcję wpływów transgranicznych (art. 2 ust. 1 Konwencji z Espoo stanowi: *„Strony będą podejmować, indywidualnie lub wspólnie, wszelkie odpowiednie i*

⁴⁹ The Aarhus Convention- an implementation guide, UN- Economic Commission for Europe, New York, Geneva, 2000, s. 114.

skuteczne środki mające na celu zapobieganie, redukcję i kontrolowanie znaczącego szkodliwego transgranicznego oddziaływania na środowisko wynikającego z planowanej działalności.”).

W załączniku nr I do Konwencji z Espoo wymieniono rodzaje działalności, które mogą powodować znaczące szkodliwe oddziaływania transgraniczne. W katalogu tym znajduje się w punkcie 14. „Wydobywanie na dużą skalę i przerób na miejscu rud metali lub węgla”, co ma szczególne znaczenie w kontekście planowanego wykorzystania złoża węgla brunatnego w Gubinie.

Sama Konwencja z Espoo w odniesieniu do polityk, planów i programów stanowi jedynie tyle, że zasady ocen oddziaływania na środowisko, strony konwencji będą starać się stosować, we właściwym stopniu, również w odniesieniu do wymienionych dokumentów (art. 2 ust. 7 Konwencji z Espoo). Konkretnie obowiązki w odniesieniu do planów i programów przyjęto dopiero w Protokole w sprawie strategicznej oceny oddziaływania na środowisko do Konwencji o ocenach oddziaływania na środowisko w kontekście transgranicznym, sporządzonego w Kijowie dnia 21 maja 2003 r. (Dz.U. 2011 nr 180 poz. 1074) – dalej jako Protokół.

W art. 4 ust. 1 Protokołu strony zobowiązały się zapewnić przeprowadzenie strategicznej oceny oddziaływania na środowisko w odniesieniu do określonych w kolejnych ustępach planów i programów, które potencjalnie mogą powodować znaczący wpływ na środowisko, w tym na zdrowie. W ustępie drugim wymieniono plany i programy podlegające obligatoryjnie ocenie oddziaływania na środowisko. Ustępy trzy i cztery art. 4 Protokołu dotyczą zaś innych planów i programów, co do których państwo-strona dokonuje oceny konieczności przeprowadzenia strategicznej oceny oddziaływania na środowisko: „1. Każda ze Stron ustala, czy plany i programy określone w art. 4 ust. 3 i 4 mogą potencjalnie powodować znaczący wpływ na

środowisko, w tym na zdrowie, poprzez rozpatrywanie każdej sprawy na zasadzie jednostkowych przypadków lub poprzez wyszczególnienie rodzajów planów i programów lub przez połączenie obu podejść. W tym celu każda ze Stron we wszystkich przypadkach uwzględnia kryteria określone w załączniku III.”.

Jeżeli w myśl opisanej procedury i kryteriów zostanie ustalone, że dany plan lub program podlega strategicznej ocenie wpływu na środowisko to państwo – strona zapewnia przygotowanie sprawozdania dotyczącego środowiska (art. 7 Protokołu), udział społeczeństwa (art. 8 Protokołu) oraz co najważniejsze w kontekście niniejszego zarzutu, państwo-strona, jeżeli uważa, że realizacja planu lub programu może potencjalnie spowodować znaczący transgraniczny wpływ na środowisko powiadamia stronę narażoną przesyłając odpowiednią dokumentację (art. 10 Protokołu).

Nie ma wątpliwości, że w odniesieniu do KPZK przeprowadzono strategiczną ocenę oddziaływania na środowisko, a więc uznano, że chodzi tu o plan lub program takiej oceny wymagający w świetle konwencji z Espoo oraz Protokołu do niej. Ocena taka jednak nie została przeprowadzona należycie, gdyż pomimo stwierdzenia znaczącego transgranicznego wpływu na środowisko KPZK, nie zawiadomiono narażonych stron ani nie umożliwiono im społeczeństwu wzięcia udziału w konsultacjach. W Prognozie Oddziaływania na Środowisko KPZK kwestię oddziaływania transgranicznego ograniczono tylko do ogólnych stwierdzeń, w których przyznano, że będzie miało miejsce negatywne oddziaływanie. *„Problematyka zawarta w KPZK ma szeroki zasięg, a w związku z tym istnieje prawdopodobieństwo wystąpienia oddziaływań transgranicznych. Dotyczy to przede wszystkim potencjalnych oddziaływań o charakterze negatywnym [...]”* oraz *„W przypadku energetyki węglowej, nawet o wysokiej sprawności, emisja gazów odlotowych może oddziaływać na kraje sąsiednie, zwłaszcza w kontekście powstawania kwaśnych opadów atmosferycznych.”*. W podobnie zdawkowy sposób kwestia

transgranicznego oddziaływania została potraktowana w samej KPZK. Na stronie 238 KPZK stwierdzono, że: *„Brak działań zależnych wyłącznie od ustaleń KPZK 2030 stanowi o braku przesłanek poddania dokumentu ocenie transgranicznej na podstawie zapisów prawa krajowego lub międzynarodowego, tym bardziej, iż Dyrektywa 2001/42/WE (art. 4) wskazuje na zasadność unikania dublowania ocen. Zatem obowiązek oceny transgranicznej powinien obciążać dokumenty stanowiące istotne ramy dla realizacji projektów inwestycyjnych – plany i programy operacyjne, plany zagospodarowania przestrzennego i studia obszarów transgranicznych”*. Problem w tym, że Protokół nie uzależnia powiadomienia strony narażonej i konsultacji transgranicznych od tego czy określone w dokumencie działania nie są uzależnione od przyjęcia innych dokumentów lub podjęcia innych działań. Idąc tym tokiem rozumowania, nie należałoby powiadamiać stron narażonych również w przypadku wojewódzkich planów zagospodarowania przestrzennego, gdyż realizacja określonych w nich zadań wymaga przyjęcia dalszych dokumentów, w tym na przykład studiów gminnych i planów miejscowych. Jediną przesłanką przeprowadzenia postępowania transgranicznego zgonie z Protokołem jest ustalenie, że program może potencjonalnie spowodować znaczący transgraniczny wpływ na środowisko.

Mając na względzie stopień ogólności ocen poczynionych przez Organ należy stwierdzić, że nie dołożył on odpowiedniej staranności przy dokonywaniu oceny możliwego oddziaływania transgranicznego. Przeprowadzenie w prawidłowy sposób procedury oceny oddziaływania KPZK na środowisko powinno uruchomić postępowanie z art. 10 Protokołu, który stanowi: *„Jeśli Strona pochodzenia uważa, że realizacja planu lub programu potencjalnie spowodować może znaczący transgraniczny wpływ na środowisko, w tym na zdrowie, albo jeśli o to występuje Strona, która potencjalnie może być znacząco zagrożona, Strona pochodzenia powiadamia o tym Stronę narażoną jak najwcześniej przed przyjęciem planu lub programu.”* W powyższym kontekście należało zawiadomić co najmniej

Republikę Federalną Niemiec jako stronę narażoną na negatywne oddziaływanie przewidzianej w KPZK kopalni węgla brunatnego na terenie gmin Gubin i Brody.

Przedstawione powyżej postanowienia, ich stopień konkretyzacji i waga uchybionych przepisów sprawia, że rażąco wydaje się pominięcie zobowiązań wynikających z tego aktu przy tworzeniu KPZK. Zaniechanie przez Radę Ministrów przeprowadzenia konsultacji narusza część polskiego porządku prawnego, do którego przestrzegania strona polska zobowiązała się poprzez ratyfikację przedmiotowej umowy międzynarodowej.

W Konwencji z Espoo obowiązek przeprowadzenia konsultacji na poziomie organów państwowych został sprzężony z podobnymi wymaganiami w odniesieniu do zapewnienia udziału społeczeństwa państwa narażonego na oddziaływanie środowiskowe. Zamiarem państw - stron było zapewnienie równego prawa do racjonalnego i zrównoważonego rozwoju środowiska. Wyraz takiej interpretacji nadaje brzmienie art. 2 ust. 6 Konwencji z Espoo: *„Strona pochodzenia zapewni, zgodnie z ustanowieniami niniejszej konwencji, opinii publicznej na terenach, które mogą zostać narażone, możliwość udziału w stosownych procedurach ocen oddziaływania na środowisko w odniesieniu do planowanej działalności, a także zapewni, żeby możliwość udziału w tych procedurach, przewidziana dla opinii publicznej Strony narażonej, była taka sama, jak możliwość przewidziana dla opinii publicznej Strony pochodzenia.”*. Skoro jednak MRR pominęło obowiązek zawiadomienia narażonych stron to również, co jest oczywiste, uchybiło obowiązkowi zapewnienia społeczeństwu strony narażonej możliwości składania uwag i wniosków (art. 10 ust. 4) oraz ich uwzględnienia przy przyjmowaniu Koncepcji (art. 11 ust. 1 lit. c).

Naruszenie podstawowych postanowień Konwencji z Espoo sprawia, że uzasadnionym jest podejrzenie, że Rada Ministrów w toku opracowywania

KPZK w ogóle nie wzięła pod uwagę postanowień tej umowy międzynarodowej.

Z powyższych względów, uchwała w sprawie przyjęcia KPZK jest niezgodna z art. 7 w zw. z art. 6 ust. 4 i 8 Konwencji z Aarhus oraz art. 10 ust. 1. i art. 10 ust. 4 w zw. z art. 11 ust. 1 lit. c) Protokołu do Konwencji o ocenach oddziaływania na środowisko w kontekście transgranicznym.

Mając powyższe na względzie wnoszę jak na wstępie.

Załączniki:

1. Trzy odpisy wniosku;
2. Pełnomocnictwo wraz z potwierdzeniem uiszczenia opłaty skarbowej;
3. Uchwała Rady Gminy Lubin NR XLII/294/2013 z dnia 28 czerwca 2013 r.;
4. Uchwała Rady Gminy Lubin NR XLI/284/2013 z dnia 26 kwietnia 2013 r.

Otrzymują:

1. Adresat;
2. A/a.