

Załącznik

do Stanowiska Komisji Krajowej NSZZ "Solidarność"

ws. występujących zagrożeń dla dalszego funkcjonowania kopalni siarki w Grzybowie

Propozycje zmian legislacyjnych mających na celu ułatwienie uzyskania koncesji na wydobycie siarki rodzimej

Grupa Azoty jako przedsiębiorstwo strategiczne dla gospodarki krajowej zostanie zmuszona do importowania siarki odzyskiwanej z ropy naftowej i gazu ziemnego. Siarka jest bowiem uznana za surowiec krytyczny i kluczowy dla polskiej gospodarki w projekcie „Polityki Surowcowej Państwa” (PSP), zapotrzebowanie na który jest pokrywane w 94% (dane z 2017 r.) z podaży krajowej.

Zgodnie z przepisami ustawy z dnia 9 czerwca 2011r. Prawo geologiczne i górnicze (t.j., Dz. U. z 2019 r., poz. 868 z późn. zm.) (dalej: p.g.g.) poszukiwanie, rozpoznawanie jak i wydobycie siarki rodzimej jest działalnością koncesjonowaną, którą Przedsiębiorca może wykonywać po otrzymaniu decyzji administracyjnej - koncesji. Przedmiotowej koncesji udziela Minister Klimatu.

W myśl art. 24 ust. 1 p. g. g. we wniosku o udzielenie koncesji, poza wymaganiami przewidzianymi przepisami z zakresu ochrony środowiska, określa się:

- 1) właścicieli (użytkowników wieczystych) nieruchomości, w granicach których ma być wykonywana zamierzona działalność, oraz oznaczenie tych nieruchomości zgodnie z ewidencją gruntów i budynków; wymóg ten nie dotyczy poszukiwania i rozpoznawania złóż węglowodorów;
- 2) prawa wnioskodawcy do nieruchomości (przestrzeni), w granicach której ma być wykonywana zamierzona działalność, lub prawo, o ustanowienie którego ubiega się wnioskodawca;
- 3) czas, na jaki koncesja ma być udzielona, wraz ze wskazaniem terminu rozpoczęcia działalności;
- 4) środki, jakimi wnioskodawca dysponuje w celu zapewnienia prawidłowego wykonywania zamierzonej działalności;
- 5) wykaz obszarów objętych formami ochrony przyrody; wymóg ten nie dotyczy przedsięwzięć, dla których jest wymagana decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach;
- 6) sposób przeciwdziałania ujemnym wpływom zamierzonej działalności na środowisko;
- 7) firmę przedsiębiorcy, oznaczenie jego siedziby i adresu albo miejsca zamieszkania i adresu oraz adresu głównego miejsca wykonywania działalności gospodarczej;

8) numer w rejestrze przedsiębiorców w Krajowym Rejestrze Sądowym, o ile przedsiębiorca taki numer posiada, oraz numer identyfikacji podatkowej (NIP);

9) rodzaj i zakres wykonywania zamierzonej działalności.

Mając na uwadze ww. art. 24 ust. 1 pkt 2 p.g.g., wnioskodawca już na etapie składania wniosku o wydanie koncesji zobowiązany jest do wykazania posiadanego przez siebie prawa do nieruchomości (przestrzeni), w granicach której ma być wykonywana zamierzona działalność, lub do wskazania prawa, o ustanowienie którego się ubiega.

W naszej ocenie zapis taki koliduje z gospodarczym, a w szczególności surowcowym interesem Państwa. Co prawda przyjmuje się, iż tytułem prawnym wystarczającym do ubiegania się o koncesję na wydobycie może być oświadczenie właściciela terenu o niewyrażeniu sprzeciwu co do objęcia danej działki działalnością wydobywczą. Jednakże zwrócić należy uwagę na pojawiający się na coraz większą skalę problem w postaci braku zgody lokalnych społeczności na podjęcie przez przedsiębiorcę działań zmierzających do wydobycia kopaliny. W konsekwencji wnioskodawcy niejednokrotnie bardzo trudno jest wskazać choćby „prawo, o ustanowienie którego się ubiega”.

Nie może również ulegać wątpliwości, że zapis taki znacząco wydłuża okres od momentu powzięcia przez przedsiębiorcę zamiaru złożenia wniosku o wydanie koncesji do chwili jego faktycznego złożenia wraz z wymaganymi załącznikami. Bardzo często, w sytuacji dezaprobaty lokalnej społeczności dla planowanej inwestycji, przesłanka ta może również definitywnie doprowadzić do braku możliwości uzyskania koncesji pomimo dokumentowanego przez przedsiębiorcę złoża kopalin.

W związku z powyższym zasadnym byłoby wyeliminowanie z p.g.g. przestanki formalnej niezbędnej dla uzyskania koncesji, wskazanej w art. 24 ust. 1 pkt 2, na etapie starania się wnioskodawcy o uzyskanie koncesji.

Godzi się również zwrócić uwagę na art. 19 ust. 1 p.g.g., zgodnie z którym Przedsiębiorca, który uzyskał koncesję na:

- 1) wydobywanie węglowodorów ze złoża, a w przypadku koncesji na poszukiwanie i rozpoznawanie złoża węglowodorów oraz wydobywanie węglowodorów ze złoża - uzyskał decyzję inwestycyjną,
- 2) wydobywanie węgla kamiennego,
- 3) wydobywanie węgla brunatnego,
- 4) podziemne, bezzbiornikowe magazynowanie węglowodorów,
- 5) podziemne składowanie dwutlenki węgla
- 6) - może żądać wykupu nieruchomości lub jej części położonej w obszarze górniczym

w zakresie niezbędnym do wykonywania zamierzonej działalności.

Mając na uwadze dobro Polityki Surowcowej Państwa należy dodać w art. 19 ust. 1 po pkt 5) punktu 6) o brzmieniu „siarki rodzimej”.

Zmiana taka przyczyni się do ułatwień w zakresie działalności Spółki już po uzyskaniu koncesji w kontekście pozyskiwania nieruchomości lub ich części położonych w obszarze górniczym, w zakresie wykonywania zamierzonej działalności (przysługujące roszczenie o wykup nieruchomości).

Kolejnym istotnym zagadnieniem jest propozycja zmierzająca do zmian legislacyjnych w zakresie prowadzenia postępowania koncesyjnego i udzielenia koncesji na wydobywanie kopalin przez przedsiębiorcę górniczego, który rozpoznał złożę lub uzyskał prawo do informacji geologicznej, bez konieczności uwzględniania postanowień aktów planistycznych gminy (planu miejscowego lub studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego) w procedurze koncesyjnej.

Jak wynika z art. 7 ust. 1 p.g.g., podejmowanie i wykonywanie działalności określonej ustawą jest dozwolone tylko wówczas, jeżeli nie naruszy ona przeznaczenia nieruchomości określonego w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego oraz w odrębnych przepisach. Z kolei w myśl art. 29 ust. 1 p.g.g., jeżeli zamierzona działalność uniemożliwiłaby wykorzystanie nieruchomości zgodnie z ich przeznaczeniem określonym odpowiednio przez miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego lub przepisy odrębne, organ koncesyjny odmawia udzielenia koncesji.

Jak wynika z powyższego podejmowanie, jak i wykonywanie działalności określonej w p.g.g. jest dozwolone tylko wówczas, jeżeli nie narusza ona ustaleń w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, a w przypadku jego braku w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego oraz w odrębnych przepisach. Zauważyć należy, że art. 7 ust. 1 p.g.g. nie wymaga zgodności projektowanej działalności z przepisami miejscowymi bądź postanowieniami studium, a jedynie nienaruszania przeznaczenia nieruchomości określonego w tych przepisach.

Jednakże jeśli weźmiemy pod uwagę obecnie stosowaną notację planów czy studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, często podjęcie jakiejkolwiek działalności eksploatacyjnej jest niemożliwe lub wymaga dowodzenia przed sądami administracyjnymi, co niepotrzebnie wydłuża postępowanie, niejednokrotnie prowadząc do celowego zagospodarowania złoża w sposób uniemożliwiający już prowadzenie prac górniczych. Oczywiście widoczne jest na gruncie przywołanego przepisu zmiękczenie wymogu jedynie do nienaruszania (a nie zgodności) zamierzonej działalności górniczej

z planem miejscowym czy studium, jednakże powyższa reguła nie gwarantuje możliwości eksploatacji kopaliny przez przedsiębiorcę, który udokumentował złożę.

Z przepisów art. 7 ust. 1 i art. 29 ust. 1 p.g.g. wynika, że organ odmawia udzielenia koncesji wówczas, ody skutkiem prowadzonej działalności będzie uniemożliwienie wykorzystania nieruchomości zgodnie z jej przeznaczeniem. Często powstają wątpliwości czy brak wyraźnie wskazanej działalności eksploatacyjnej w planie czy w studium, jest wystarczające do udzielenia koncesji na wydobycie. Jeszcze większe problemy powstają w sytuacji, gdy na udokumentowanym złożu ustalony został kierunek przeznaczenia, który co do zasady wyklucza eksploatację np. wprowadzona została zabudowa mieszkaniowa czy produkcyjna. Powyższa kwestia rozstrzygana jest w ramach uznania administracyjnego, co biorąc pod uwagę zasadę zrównoważonego rozwoju, wydaje się być rozwiązaniem nie dającym żadnych gwarancji przedsiębiorcy dokumentującemu złożę, że będzie mógł podjąć działalność eksploatacyjną.

Należy także zwrócić uwagę na skalę pokrycia naszego kraju planami miejscowymi. Wg ostatnio przedstawionych danych (Analiza stanu i uwarunkowań prac planistycznych w gminach w 2017 r., Śleszyński P., Deręgowska A., Kubiak Ł., Sudra P., Zielińska B., 2018, Analiza stanu i uwarunkowań prac planistycznych w gminach w 2017 roku, Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN na zlecenie Ministerstwa Inwestycji i Rozwoju, Warszawa) jedynie ok. 31 procent powierzchni kraju posiada plany miejscowe, zatem przy większości spraw dotyczących działalności górniczej, w tym związanych z uzyskaniem koncesji przez przedsiębiorcę, który udokumentował już złożę, rozstrzygające będą ustalenia studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. Biorąc pod uwagę, że jest to dokument polityki przestrzennej, wewnątrznie obowiązujący, podlegający autointerpretacji przez gminę, często dochodzi do celowego ustalenia kierunku przeznaczenia terenów na udokumentowanym złożu, które uniemożliwia lub ogranicza uzyskanie koncesji i rozpoczęcie eksploatacji. Dotyczy to zarówno kopalin pospolitych, jak i złóż o charakterze strategicznym. Przedsiębiorca górniczy jest w takiej sytuacji prawnej zdany na łaskę gminy, która w ramach posiadanego władztwa planistycznego decyduje wydobyciu kopaliny. Jeśli weźmiemy pod uwagę cały ciąg zdarzeń poprzedzających uzyskanie koncesji na wydobycie, może się okazać, że podmiot, który udokumentował złożę, nie będzie mógł prowadzić eksploatacji, z uwagi na inną wizję polityki przestrzennej gminy na obszarze udokumentowanego złoża. Często zdarza się, że w zderzeniu z interesem przedsiębiorcy górniczego, zamierzającego eksploatować kopalinę (w naszym przypadku siarkę rodzimą) wygrywa nie zrównoważony rozwój i interes publiczny, a interes prywatny poszczególnych

właścicieli nieruchomości. Wydaje się, że taki stan nie powinien dotyczyć sytuacji kopalni mających znaczenie ogólnokrajowe czy regionalne.

Powyższy problem doskonale widoczny jest na gruncie złoża siarki rodzimej „Rudnik pole 8” w Gminie Połaniec, gdzie podejmowane w ostatnich latach działania samorządu Gminy Połaniec w zakresie polityki planistycznej stwarzają realne zagrożenie dla możliwości eksploatacji udokumentowanego złoża siarki przez naszą Spółkę. Celem przykładu wskazać należy, że w obowiązującym studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Połaniec, tereny położone na udokumentowanym złożu przeznaczono na obszary działalności gospodarczej, produkcyjnej i usługowej oznaczone symbolem PU oraz obszary zabudowy zagrodowej i mieszkaniowej jednorodzinnej z usługami, oznaczone symbolem MR. Takie działanie niewątpliwie sprzeczne jest z podstawowymi zasadami wyrażonymi w obowiązujących przepisach prawa. Jednakże nie stanowią odosobnionego przypadku, a raczej powszechną praktykę.

Podobne rozwiązania planistyczne znajdziemy w obowiązującym Miejscowym Planie Zagospodarowania Przestrzennego obszarów wsi: Brzozowa, Luszycza, Łęg, Tursko Małe, Tursko Małe Kolonia i Zawada w gminie Połaniec.

Przyjęte w obowiązujących dokumentacjach planistycznych rozwiązania nie mogą być uznane za programy racjonalnego wykorzystania powierzchni ziemi na terenach udokumentowanych złóż kopalni. Jednakże to właśnie te akty planistyczne będą miały podstawowe znaczenie przy rozstrzyganiu w zakresie udzielenia koncesji na wydobycie, a w naszej opinii należy ograniczyć przyznaną samorządom w obowiązujących przepisach prawa rolę w procedurze udzielania decyzji koncesyjnych.

Wydaje się, obserwując praktykę i zderzając się z tymi problemami coraz częściej, że zmiana legislacyjna w tym zakresie jest niezbędna i konieczna dla zapewnienia również bezpieczeństwa surowcowego naszego kraju.

Należy zaznaczyć, że stwierdzone przez Najwyższą Izbę Kontroli (NIK) nieprawidłowości ograniczające możliwość eksploatacji złóż kopalni, w tym bezpodstawne ograniczenie w Miejscowych Planach Zagospodarowania Przestrzennego lub Studium możliwości eksploatacji złóż kopalni (Informacja o wynikach kontroli „Gospodarka złożami strategicznych surowców kopalnych” opublikowana w lipcu 2018 r.) odgrywają w wypadku siarki szczególną rolę i uzasadniają wprowadzenie zmian legislacyjnych w celu usunięcia przeszkód prawnych komplikujących poszczególne etapy realizacji inwestycji polegającej na wydobywaniu siarki rodzimej ze złóż.

Mając na uwadze powyższe proponujemy następującą zmianę przepisów ustawy prawo geologiczne i górnicze:

- dopisanie w art. 7 po ust. 2, ust. 3 w brzmieniu:

„3. Postanowienia ust. 1 i 2 nie mają zastosowania w przypadku gdy na terenie objętym planowaną działalnością wydobywczą znajdują się udokumentowane w kategorii C 1 złoża siarki.”

- dopisanie w art. 2.9 ust. 1 po kropce zdania w brzmieniu:

„Wymogu uwzględniania przez organ koncesyjny przeznaczenia nieruchomości w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, a w przypadku jego braku w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy nie stosuje się do terenów, na których znajdują się udokumentowane w kategorii C 1 złoża siarki.”

Ponadto w art. 23 ust. 2a p.g.g. stanowiącym o procedurze uzgadniania projektu decyzji koncesyjnej na wydobywanie kopalin ze złóż z wójtem (burmistrzem, prezydentem miasta) właściwym ze względu na miejsce wykonywania zamierzonej działalności (kryterium uzgodnienia jest nienaruszania zamierzoną działalnością przeznaczenia lub sposobu korzystania z nieruchomości określonego w sposób przewidziany w art. 7 p.g.g.), proponujemy wyłączyć udokumentowane w kategorii C1 złoża siarki i zastąpić w tym zakresie procedurę uzgadniania, opiniowaniem - analogicznie jak w przypadku koncesji na poszukiwanie i rozpoznawanie złóż kopalin.

Niezależnie od powyższego Spółka widzi potrzebę wprowadzenia spec ustawy która w sposób szczególny będzie odnosiła się do zasad przygotowywania i realizacji inwestycji m.in.: w zakresie wydobywania siarki rodzimej. W naszej ocenie dobrym rozwiązaniem były założenia zgłoszonego w poprzedniej kadencji Sejmu poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy - Prawe geologiczne i górnicze oraz ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko, odnoszące się do tworzenia obszarów specjalnego przeznaczenia w zakresie wydobywania niektórych kopalin ze złóż o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej z włączeniem do projektu siarki rodzimej (druk 3818).

Podkreślamy, że zmiany w prawie powinny zapobiec zagrożeniu kontynuacji eksploatacji siarki po wyczerpaniu dostępnych zasobów złóż w jednej czynnej kopalni siarki rodzimej na świecie, która mieść się w Osieku koło Staszowa, a jednocześnie przyczyni się do realizacji zaleceń pokontrolnych NIK w zakresie zapewnienia skutecznego nadzoru Ministerstwa Klimatu nad realizacją obowiązku uwzględnienia w planowaniu przestrzennym ochrony złóż kopalin w odniesieniu do złóż siarki rodzimej.

Zgodnie bowiem z analizami prowadzonymi przez Biuro Korporacyjne Badan Strategicznych Grupy Azoty, po 2025 roku światowy popyt na siarkę będzie znacznie przewyższał podaż. Spowodowane jest to stałym wzrostem zapotrzebowania na ten surowiec przy jednoczesnym spadku jego dostępności w wyniku procesu odsiarczania spalin, gazów i paliw kopalnych. Światowa polityka wymuszająca zastosowanie ekologicznych źródeł energii polegających na energii słonecznej, sile wiatrów, potencjałów wodnych spowoduje zmniejszenie zużycia minerałów energetycznych i produkcji siarki z odzysku.

Zgodnie z zapisami zamieszczonymi w projekcie załącznika do Uchwały Rady Ministrów autorstwa Ministerstwa Klimatu i Środowiska zapotrzebowanie na siarkę elementarną w Polsce wzrasta zarówno w przemyśle i przede wszystkim w rolnictwie. Trend ten ma tendencje wzrostowe i okoliczność ta winna być brana pod uwagę przez decydentów.

Wyrażamy nadzieję, iż przedstawione przez nas wnioski oraz propozycje spotkają się z głęboką analizą a w konsekwencji z ich aprobatą. Nieuwzględnienie powyżej proponowanych zmian w ustawie może przyczynić się do całkowitego zaprzestania wydobycia siarki rodzimej w Polsce już za około 10 lat i to pomimo, iż krajowe zasoby surowcowe należą do jednych z największych na świecie.