

STANOWISKO SAMORZĄDÓW POŁUDNIOWO-ZACHODNIEJ WIELKOPOLSKI WS. BIAŁEJ KSIĘDZE OCHRONY ZŁÓŻ

W związku z opublikowaniem przez Ministra Środowiska w dniu 3 listopada 2015 r. projektu listy kopalin zawartych w tzw. Białej Księdze Ochrony Złóż, które będą podlegały prawnej i planistycznej ochronie, wyrażamy zdecydowany sprzeciw wobec zapisów, które w naszej ocenie całkowicie i bezpodstawnie powstrzymają rozwój południowo – zachodniej Wielkopolski.

Samorządy bardzo krytycznie oceniają koncepcje zaproponowane w komentowanym dokumencie, uznając ich wprowadzenie nie tylko jako niekorzystne dla sytuacji społeczno-gospodarczej regionów i poszczególnych gmin, lecz również jako sprzeczne ze standardami i zasadami konstytucyjnymi, na których opiera się funkcjonowanie samorządu terytorialnego i lokalnych społeczności w Polsce.

Ze względu na bardzo krótki czas przewidziany na konsultacje, na obecnym etapie, niniejsze stanowisko ma charakter wstępny i zawiera jedynie wybrane uwagi i zastrzeżenia, które samorządy kierują pod adresem koncepcji zaproponowanych w Białej Księdze. Wyrażamy jednak nadzieję, że wykazane tu zastrzeżenia otworzą szerszą dyskusję na ten temat i doprowadzą do rezygnacji z koncepcji, która w naszej ocenie stoi w sprzeczności z zasadami zrównoważonego rozwoju, akcentowanymi m.in. w Konstytucji RP.

I. Uwagi ogólne

Zdaniem samorządów przedstawione w Białej Księdze propozycje podważają istotę i autonomię samorządu terytorialnego, stanowią nieuzasadnione uprzywilejowanie jednego sposobu zagospodarowania terenu, pozbawiają gminy władztwa planistycznego (lub czynią je jedynie iluzorycznym), a także nie zapewniają należytej ochrony konstytucyjnie zagwarantowanego prawa własności.

- 1.1. Koncepcje zawarte w Białej Księdze są sprzeczne ze standardami demokratycznego państwa prawa w odniesieniu do planowania przestrzennego, a ponadto naruszają postanowienia Konstytucji RP i Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego, sporządzonej w Strasburgu w dniu 15 października 1985 r. Jednocześnie, w sposób niezgodny ze standardami prawnymi i współczesnymi tendencjami preferują wykorzystanie terenu w sposób zmierzający do eksploatacji złóż i pozyskiwania energii w sposób wywierający szczególnie negatywny wpływ na środowisko naturalne.
- 1.2. Propozycje zaprezentowane przez Ministra ignorują uwarunkowania ochrony środowiska wprowadzając zabezpieczenie eksploatacji określonych złóż „za wszelką cenę”, z pominięciem względów środowiskowych, gospodarczych, społecznych i bezpieczeństwa narodowego.

II. Sprzeczność z zasadą zrównoważonego rozwoju

W pierwszej kolejności należy podkreślić, że wdrożenie rozwiązań opisanych w Białej Księdze będzie sprzeczne z konstytucyjną zasadą zrównoważonego rozwoju. Realizacja zaproponowanych koncepcji doprowadzi do nieuzasadnionego uprzywilejowania jednego sposobu pozyskiwania energii, przy jednoczesnym zablokowaniu rozwoju energetyki odnawialnej lub innych źródeł energii przyjaznych dla środowiska. Miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego będą bowiem musiały być tak sformułowane, aby zagwarantować możliwość eksploatacji złóż, co na stałe wyłączy określone tereny z możliwości ich zagospodarowania np. pod kątem przyjaznej środowisku energetyki odnawialnej.

Na skutek proponowanych zmian zostaną zatem wyeliminowane zagwarantowane obecnie gminom uprawnienia do decydowania o ich rozwoju zgodnie z koncepcją zrównoważonego rozwoju, w zgodzie z wymogami prawa europejskiego i prawnomiędzynarodowymi zobowiązaniami Polski.

III. Ograniczenie konstytucyjnie zagwarantowanej pozycji ustrojowej i roli samorządu terytorialnego

Propozycje zawarte w Białej Księdze w istotny sposób ograniczą zakres działania samorządów terytorialnych i ich uprawnienia, a także uniemożliwią realizację powierzonych im zadań.

- 3.1. Należy z całą mocą podkreślić, że realizacja założeń przewidzianych w ramach preferowanego postanowieniami Białej Księgi wariantu polegającego na ustanowieniu odrębnego reżimu ochrony złóż strategicznych nie polega jedynie na ograniczeniu władztwa planistycznego gminy poprzez wprowadzenie obowiązku sporządzania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego i takiego ukształtowania ich treści, które zagwarantuje możliwość przyszłej eksploatacji złoża. Ingerencja w pozycję ustrojową samorządu i zagwarantowane konstytucyjnie uprawnienia sięga o wiele dalej.
- 3.2. Z mocy ustawy o samorządzie gminnym, do zakresu działania gminy należą wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym, które nie zostały zastrzeżone ustawami na rzecz innych podmiotów. Zadaniem własnym gminy jest przede wszystkim zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty. Wprowadzenie specjalnego reżimu ochrony złóż o charakterze strategicznym i późniejsza ich eksploatacja (np. węgla brunatnego) nie tylko pozbawi gminy władztwa planistycznego, lecz w konsekwencji uniemożliwi realizowanie przez gminy ich podstawowych zadań. W szczególności w przypadku gmin, których znaczny obszar jest położony w obrębie lokalizacji złóż kopalin strategicznych, praktycznie uniemożliwi to realizację ustawowych zadań w zakresie gospodarki nieruchomościami, ochrony środowiska i przyrody, gospodarki wodnej, budowy i utrzymania gminnej sieci drogowej, instalacji wodociągowych i kanalizacyjnych, zapewnienia transportu zbiorowego i ochrony zdrowia, budownictwa mieszkaniowego, itp.
- 3.3. Sygnatariusze Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego podkreślili, że społeczności lokalne stanowią jedną z zasadniczych podstaw ustroju demokratycznego a prawo obywateli do uczestnictwa w kierowaniu sprawami publicznymi jest jedną z demokratycznych zasad, wspólnych dla wszystkich państw członkowskich Rady Europy. Zasady te stanowią również fundament

samorządności, opisany w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, przewidujący decentralizację władzy publicznej i uczestniczenie przez samorząd terytorialny w sprawowaniu władzy publicznej. Konstytucja zapewnia, że samorządom terytorialnym przysługuje w ramach ustaw istotna część zadań publicznych, które samorząd wykonuje w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność. Rozwiązania przewidziane w Białej Księdze są sprzeczne z powyższym.

IV. Eliminacja partycypacji społeczeństwa w procedurach planistycznych

Proponowane przez Ministerstwo Środowiska rozwiązania nie uwzględniają partycypacji społeczeństwa w procedurach planistycznych. Wprawdzie Biała Księga wprost nie zakłada eliminacji przysługującego lokalnej społeczności uprawnienia do wypowiedzania się w trakcie procedur zmierzających do uchwalenia planów miejscowych, to jednak czyni to uprawnienie jedynie pozornym. Zgodnie z preferowanym wariantem, opracowanie planów miejscowych ma być obligatoryjne, a ich treść ma gwarantować możliwość przyszłej eksploatacji złóż. Wszelkie uwagi społeczeństwa sprzeczne z tym założeniem w ogóle nie będą mogły być wzięte pod uwagę.

V. Eliminacja partycypacji samorządów w procedurach planistycznych

Zaproponowane w Białej Księdze rozwiązania skutkują tym, że treść dokumentów planistycznych przyjmowanych na poziomie regionalnym i lokalnym będzie determinowana brzmieniem opracowanego przez Radę Ministrów rozporządzenia w sprawie złóż strategicznych. W Białej Księdze brak jest propozycji jakichkolwiek rozwiązań, które gwarantowałyby odpowiednią partycypację samorządów terytorialnych w opracowywaniu tego rozporządzenia.

Jakkolwiek władztwo planistyczne gmin nie ma charakteru nieograniczonego lub absolutnego, to nie ulega wątpliwości, że niedopuszczalne jest ograniczanie go w takim stopniu, który w praktyce prowadzi do eliminacji tego uprawnienia.

VI. Brak harmonizacji i wyważenia interesów publicznych i prywatnych

- 6.1. W ramach koncepcji przedstawionych w Białej Księdze nie podjęto żadnej próby wyważenia interesów prywatnych i publicznych. Jeżeli działalność związana z eksploatacją złóż kopalin będzie realizowana przez podmiot prywatny, doprowadzi to do sytuacji, w której konstytucyjnie zagwarantowane prawa samorządu terytorialnego, prawa ogółu mieszkańców jednostek zasadniczego podziału terytorialnego, a w końcu właścicieli nieruchomości zostaną podporządkowane interesom gospodarczym jednego podmiotu gospodarczego.

Stanowi to istotne naruszenie zasady demokratycznego państwa prawnego. Istotą tej zasady jest bowiem wyważenie interesów poszczególnych podmiotów – uczestników życia społecznego. Nie może to sprowadzać się do nieuzasadnionego uprzywilejowania jednego podmiotu, kosztem podstawowych praw innych podmiotów.

- 6.2. W żaden sposób w Białej Księdze nie wykazano, że tak istotne ograniczenie prawa własności i autonomii gmin jest usprawiedliwione szczególnie doniosłym

interesem publicznym, jak również konieczne do osiągnięcia tego interesu i niemożliwe do zrealizowania w jakikolwiek inny sposób.

VII. Zaprzeczenie podstawowym zasadom planowania i zagospodarowania przestrzennego

Koncepcja zaproponowana w Białej Księdze przekreśla tradycyjnie przyjęty podział kompetencji, zgodnie z którym to na szczeblu rządowym opracowywane są uwarunkowania i cele rozwoju kraju, a ich uszczegółowienie następuje w dokumentach planistycznych przyjmowanych na niższych szczeblach. Przedstawiona koncepcja ignoruje podstawowe zasady planowania i zagospodarowania przestrzennego, podporządkowując celom związanym z eksploatacją kopalń jakiejkolwiek inne uwarunkowania. W ten sposób wymagania ochrony środowiska, dziedzictwa kulturowego, prawa własności, ochrony gruntów rolnych i leśnych, wymagania ładu przestrzennego są podporządkowane eksploatacji kopalń, bez jakiegokolwiek uzasadnienia.

VIII. Dezintegracja systemu planowania przestrzennego

Rozwiązania przewidziane w Białej Księdze preferują przeznaczenie terenu w jeden określony sposób, bez oceny i rozważenia zasadności wykorzystania go w inny sposób. Biała Księga nie wprowadza jakiegokolwiek wariantowania, lecz z góry narzuca określony sposób wykorzystania terenu, nawet jeżeli jest on nieuzasadniony z punktu widzenia ochrony środowiska, interesów gospodarczych, celów rozwojowych gmin, uwarunkowań kulturowych, itp.

IX. Oparcie koncepcji na nieprawidłowej waloryzacji złóż

9.1. Proponowana waloryzacja pod względem środowiskowym oraz planistycznym - związanym z zabudową terenu w porównaniu do pozostałych kryteriów złożowo-surowcowych i górniczych jest potraktowana skrótowo. Kryteria środowiskowe i planistyczne – związane z zabudową terenu są ograniczone i zdecydowanie mniej rozbudowane od kryteriów zasobowo-górniczych. Takie przeprowadzenie waloryzacji nie pozwoli na pełną i wieloaspektową ocenę złóż kopalń.

9.2. Kryteria przyrodniczo-środowiskowe są zawężone i niewspółmierne do problematyki ochrony środowiska. Brak wymagań ochrony dla wód powierzchniowych przy waloryzacji złóż węgla brunatnego a także brak ogólnie wymagań ochrony zasobów wód podziemnych (nie tylko użytkowych) wydaje się istotnym niedociągnięciem i błędem metodycznym. Określenie w Białej Księdze, że ocena głównych zagrożeń wodnych wymaga szerszych prac studialnych w odniesieniu do złóż węgla brunatnego jest wynikiem braku właściwego respektowania zagadnień środowiskowych w tym dokumencie.

9.3. Kryteria planistyczne - związane z zabudową terenu ograniczają się do obecnego stanu zagospodarowania przestrzeni. Nie uwzględniają zagospodarowania projektowanego ani polityk przestrzennych określonych na poziomie lokalnym i regionalnym, co uniemożliwia pełną ocenę konsekwencji i

zagrożeń związanych z ograniczeniami rozwoju przestrzennego przy ochronie strategicznych złóż kopalin.

9.4. Wykaz złóż kopalin strategicznych, które uzyskały najwyższą ocenę w wyniku waloryzacji przedstawiony w Białej Księdze jest oparty na tendencyjnych przesłankach i wydaje się nieadekwatny do rzeczywistej sytuacji. Wskazano wszystkie złoża węgla brunatnego w Wielkopolsce o największej zasobności bez względu na inne uwarunkowania. Przykładowo złożo „Mosina” obejmuje wysokie zasoby, ale położone pod Wielkopolskim Parkiem Narodowym i na obszarze zasilania w wodę Poznania i okolicznych gmin. Jednocześnie nie wskazano żadnego złoża w okolicach Konina może o mniejszej zasobności, ale istotne dla dalszego funkcjonowania Kopalni Węgla Brunatnego „Konin”.

Reprezentując mieszkańców południowo-zachodniej Wielkopolski, a jednocześnie sprawując demokratycznie uzyskany mandat samorządowców wyrażamy nadzieję, że wyżej przedłożone argumenty przełożą się na rezygnację z kierunku idącego w jawnej sprzeczności z podstawowymi zasadami konstytucyjnymi oraz zagrażającemu zrównoważonemu rozwojowi regionów wskazanych w opracowaniu.