

Poniżej zamieszczamy odpowiedź Eksperta Sławomira Krzesia zamieszczona na stronie Państwowego Instytutu Geologicznego

W jaki sposób ma postępować administracja geologiczna oraz wnioskodawca koncesji w przypadku negatywnej opinii lub uzgodnienia wójta, burmistrza albo prezydenta miasta wniosku koncesyjnego na poszukiwanie, rozpoznawanie i wydobywanie kopalin ze względu na nie uwzględnienie takiej działalności w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego, na terenie, na którym wnioskowana jest ww. działalność? Zgodnie bowiem z art. 16. 4 Pg.g., i art. 16. 5. Pg.g., które wymagane są na etapie uzgodnień/opinii wniosku koncesyjnego, przed wydaniem decyzji koncesyjnej. Co powinien wtedy zrobić organ koncesyjny, gdy takie opinie/uzgodnienia są negatywne, bo taka działalność jest niezgodna z planem lub studium? Co może zrobić wnioskodawca w przypadku negatywnej opinii/uzgodnienia?

Należy wskazać, iż wykładnia przepisu art.16 ust. 4 ustawy Pg.g., w zakresie objętym pytaniem została dokonana przez WSA w Warszawie w wyroku z dnia 15.06.2007 r. (VI SA/Wa 1509/06), w którym sąd stwierdził, że:

„1. Skoro w przedmiocie wniosku o udzielenie koncesji na poszukiwanie i rozpoznanie złoża ustawodawca daje możliwość organowi opiniującemu wyrażenia tejże opinii bez konkretnych ustawowych wymogów, jakimi ma się kierować, oznacza to, że kierunek ten w szczególności wytyczają zadania ustawowe organu opiniującego w zakresie praw i obowiązków w sprawach istotnych dla społeczności lokalnej.

2. Stanowisko organu współdziałającego wyrażone w opinii nie ma charakteru wiążącego. Uzgodnienie oznacza natomiast konieczność wyrażenia zgody, nawet pod pewnymi warunkami, na wykonywanie działalności objętej zamierzoną koncesją. Skoro opinia ma charakter niewiązący, nie ma przeszkód do podjęcia decyzji wbrew stanowisku organu opiniującego. Taka opinia podlega swobodnej ocenie organu koncesyjnego.”

W uzasadnieniu cytowanego orzeczenia WSA w Warszawie wskazał, że opinia wydana w trybie art. 16 ust. 4, a nie uzgodnienie wydawane w trybie art. 16 ust. 5 cytowanej ustawy, nie ma charakteru wiążącego dla organu koncesyjnego.

Ustawa wyraźnie odróżnia "opinię" organu współdziałającego (np. art. 16 ust. 3 pkt. 2 i 4 prawa geologicznego i górniczego) od "uzgodnienia" z takim organem (np. art. 16 ust. 3 pkt 1 i 3 prawa geologicznego i górniczego). Wójt (Burmistrz, Prezydent Miasta) jest natomiast organem współdziałającym w postępowaniu koncesyjnym (zależnie od przedmiotu koncesji - uzgadniającym bądź opiniującym), w tym również prowadzonym przez starostę.

WSA w Warszawie wyjaśniał, że stanowisko organu współdziałającego wyrażone w opinii nie ma charakteru wiążącego. Uzgodnienie oznacza natomiast konieczność wyrażenia zgody, nawet pod pewnymi warunkami, na wykonywanie działalności objętej zamierzoną koncesją. Skoro opinia ma charakter niewiążący, nie ma przeszkód do podjęcia decyzji wbrew stanowisku organu opiniującego. Taka opinia podlega swobodnej ocenie organu koncesyjnego (por. wyrok NSA z 13 października 1997 r., sygn. akt II SA 203/97, ONSA 1998, nr 4, poz. 120).

Tym samym sąd dokonał rozróżnienia znaczenia opinii wydawanej w trybie art.16 ust.4 od uzgodnienia dokonywanego na podstawie art.16.ust. 5 Pg.g.

Natomiast w kwestii interpretacji przepisu art.16 ust. 5 ustawy Pg.g. wypowiedział się WSA w Warszawie w wyroku z dnia 2.03.2005r. (VI SA/Wa 872/04), wskazując, że:

„1. Koncesja nigdy nie jest samodzielny rozstrzygnięciem organu orzekającego w sprawie, który w zależności od okoliczności musi współdziałać z co najmniej jednym organem współdziałającym. Takim organem współdziałającym jest również, na podstawie art. 16 ust. 5 ustawy z dnia 4 lutego 1994 r. - Prawo geologiczne i górnicze, Wójt, Burmistrz lub Prezydent Miasta. W piśmiennictwie prawniczym rozróżnia się przy tym dwie sprawy: podstaw prawno-materialnych współdziałania (w związku z odwołaniem się do miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego) oraz aspektów procesowych współdziałania koncesyjnego. Nie ulega wątpliwości, że ma tutaj zastosowanie art. 106 k.p.a., a procesową formą zajęcia stanowiska organu współdziałającego jest postanowienie.

Jakkolwiek decyzja koncesyjna może dotyczyć spraw objętych zadaniami organów współdziałających w postępowaniu koncesyjnym, to jednak te ostatnie nie mogą być stronami postępowania (art. 28 k.p.a.). W szczególności zaś odnosi się to do pozycji prawnej wójtów (burmistrzów, prezydentów miast). Wprawdzie co do skutków odmowy „uzgodnienia” WSA w tym wyroku się nie wypowiedział, ale udzielił takiej odpowiedzi w zakresie dokonywania uzgodnień na podstawie przepisu art.16 ust. 3 Pg.g., wskazując w wyroku z 24 kwietnia 2007 r., (VI SA/Wa 178/07), że „Odmowa uzgodnienia wymaganego przepisem art. 16 ust. 3 pkt. 1 ustawy - Prawo geologiczne i górnicze uniemożliwia wydanie koncesji na wydobywanie kopalin podstawowych i powinna stanowić przesłankę decyzji odmownej.”

W związku z powyższym w przypadku negatywnego „uzgodnienia” dokonywanego na podstawie przepisu art.16 ust. 5 ustawy Pg.g. przez wójta, burmistrza albo prezydenta miasta wniosku koncesyjnego na wydobywanie kopalin ze względu na nie uwzględnienie takiej działalności w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego, na terenie, na którym wnioskowana jest ww. działalność – należy odmówić udzielenia koncesji, czyli wydać decyzję odmowną, którą wnioskodawca może zaskarżyć na ogólnych zasadach.