

Renata Kusiak-Winter
Uniwersytet Wrocławski
Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii
ORCID: [0000-0002-8202-1360](https://orcid.org/0000-0002-8202-1360)

Interes społeczności lokalnych z perspektywy sporu o kopalnię Turów

Interest of local communities from the perspective
of the dispute over the Turów mine

Streszczenie

Celem niniejszego artykułu jest poszukiwanie odpowiedzi na pytanie, czy obowiązujące uregulowania prawne zawierają adekwatne mechanizmy umożliwiające realizację interesu lokalnych społeczności w wymiarze transgranicznym. Tłem do rozważań będzie analiza procedur planowania przestrzennego oraz procedur oceny oddziaływania na środowisko w związku z planowanym poszerzeniem terenu odkrywkowej eksploatacji górniczej kopalni węgla brunatnego Turów.

Słowa kluczowe

interes społeczności lokalnych, współpraca transgraniczna gmin, ocena oddziaływania na środowisko, planowanie przestrzenne

Abstract

The aim of this article is to find an answer to the question whether the existing legal regulations contain adequate mechanisms enabling the implementation of the interests of local communities in the cross-border dimension? The background for the considerations is the analysis of spatial planning procedures and environmental impact assessment procedures in connection with the planned extension of the opencast mining area of the Turów lignite mine.

Keywords

interest of local communities, cross-border cooperation of municipalities, environmental impact assessment, spatial planning

1. Wprowadzenie

Spór w sprawie kopalni węgla brunatnego PGE Turów, zakończony niedawno podpisaniem porozumienia między Polską a Czechami, jest rozpatrywany w kontekście dobrośąsiedzkich stosunków z naszym południowym sąsiadem, bezpieczeństwa energetycznego państwa, a także z perspektywy europejskiej. To wszakże obowiązywanie unijnych regu-

lacji prawnych, zarządzenie środków tymczasowych w postępowaniu toczącym się przed Trybunałem Sprawiedliwości UE oraz realna perspektywa niekorzystnego wyroku nakłoniły stronę polską do aktywnych działań na rzecz szybkiego zakończenia sporu. Przyjęta optyka dyskursu niejednokrotnie przesłania perspektywę interesu społeczności lokalnych usytuowanych w bezpośredniej bliskości kopalni, które przecież jako pierwsze i w sposób najbardziej dotkliwy odczuwają skutki przedmiotowych decyzji podjętych na szczeblu centralnym. To z kolei po raz kolejny uświadamia, że interes lokalnej społeczności jest realizowany w wymiarze sięgającym daleko poza geograficzne granice konkretnej gminy, regionu czy państwa. W omawianym przypadku interes lokalny dotyczy również uniwersalnych zagadnień ludzkości, takich jak ochrona klimatu czy zagwarantowanie bezpieczeństwa energetycznego. Kazus Turowa jest godny uwagi ze względu na położenie geograficzne oraz tradycje międzynarodowej współpracy samorządowej prowadzonej na styku trzech państw, co z kolei nakazuje zastanowić się nad transgranicznym wymiarem interesu lokalnej społeczności. Nie wykluczając zbieżności, odrębności czy przeciwstawności interesów wspólnot lokalnych usytuowanych w bezpośredniej bliskości geograficznej i na styku trzech granic, w każdym przypadku ten sam interes nakazuje poszukiwanie dróg dialogu i porozumienia dla realizacji dobra wspólnego. Celem niniejszych rozważań jest próba odpowiedzi na pytanie, czy istniejące uregulowania prawne zawierają adekwatne mechanizmy umożliwiające realizację interesu lokalnych społeczności w wymiarze transgranicznym. Tłem do rozważań dla tak sformułowanego zamierzenia badawczego będzie analiza procedur planowania przestrzennego w związku z planowanym poszerzeniem terenu odkrywkowej eksploatacji górniczej kopalni węgla brunatnego Turów.

2. Interes społeczności lokalnych i jego transgraniczny wymiar

W literaturze przedmiotu dokonuje się rozróżnienia między interesem państwowym a lokalnym, przy czym na gruncie prawa polskiego ten ostatni wynika z ustawy o samorządzie gminnym¹, wedle której sprawy gminne posiadają charakter publiczny oraz znaczenie lokalne (art. 6 i 7). Interpretacja ww. przepisów jednoznacznie wskazuje na uznanie przez ustawodawcę istnienia interesu lokalnego jako odrębnego od interesu państwowego². Jednocześnie w doktrynie istnieje zgodność, że zestawianie dwóch kategorii interesu lokalnego i państwowego nie powinno się odbywać na zasadzie hierarchiczności, lecz w celu wyszczególnienia ich odrębnego zakresu podmiotowego i przed-

¹ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 559 ze zm. – zwana dalej u.s.g.

² J. Regulski, M. Kulesza (red.), *Droga do samorządu. Od pierwszych koncepcji do inicjatywy Senatu (1981-1989)*, Warszawa 2009, s. 72 i n.

miotowego³. Temu podejściu najbardziej odpowiada interpretacja interesu lokalnego dokonywana przez pryzmat ustawowych zadań jednostki samorządu terytorialnego i kompetencji jej organów, aczkolwiek praktycznie w każdym państwie europejskim obserwujemy w tym zakresie swoiste i odrębne rozwiązania⁴.

Należy zwrócić uwagę, że interes lokalnej społeczności interpretowany w kontekście ustawowych zadań gminy może być nieco problematyczny, gdy weźmiemy pod uwagę jego transgraniczny wymiar. Otóż polski ustrojodawca nie tylko ustanowił konstytucyjne prawo jednostek samorządu terytorialnego do przystępowania do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych oraz współpracy ze społecznościami lokalnymi i regionalnymi innych państw (art. 172 ust. 2 Konstytucji RP⁵), ale w odniesieniu do gminy zakwalifikował tego rodzaju współpracę jako jej zadanie własne. Przykładowy katalog zadań własnych wymieniony w art. 7 ust. 1 zawiera obok spraw z zakresu ładu przestrzennego, gminnych dróg, wodociągów i kanalizacji czy lokalnego transportu zbiorowego również współpracę ze społecznościami lokalnymi i regionalnymi innych państw. Dokonując interpretacji interesu lokalnego przez pryzmat zadań wymienionych w art. 7 ust. 1 u.s.g., należy uznać, że jedną z postaci interesu lokalnego będzie współpraca ze społecznościami lokalnymi i regionalnymi innych państw. Po przeprowadzeniu analizy ww. przepisu wyłącznie w oparciu o wykładnię językową wydaje się nieuniknione traktowanie współpracy przekraczającej granice państwa jako samoistnego zadania gminy, jako stanu rzeczy, który ma być utrzymany lub też osiągnięty, przy czym tradycyjne rozumienie zadania (celu) jest odnoszone do kategorii wartości (stanu rzeczy spełniającego jakąś wartość)⁶. W świetle takiej interpretacji jako problematyczne jawi się – nieuniknione skądinąd – występowanie rozbieżnych interesów lokalnych pomiędzy gminami współpracującymi ponad granicami.

W związku z powyższym niezbędne jest skorzystanie z wykładni systemowej, uwzględniającej brzmienie art. 172 ust. 2 Konstytucji RP, który stanowi „prawo” jednostek samorządu terytorialnego do współpracy ze społecznościami lokalnymi i regional-

³ L.J. Żukowski, *Wspólnota samorządowa a źródła prawa samorządu terytorialnego – problemy wybrane*, [w:] B. Dolnicki (red.), *Źródła prawa w samorządzie terytorialnym*, Warszawa 2017, s. 832 i n.

⁴ Chyba najdalej idąca interpretacja obowiązuje we Francji, gdzie interes gminy jest określany dla każdego przypadku z osobna w zależności od specyfiki potrzeb lokalnych, zob. J. Ferstenbert, F. Priet, P. Quilichini, *Droit des collectivités territoriales*, Paris 2016, s. 254 – podają za: M. Augustyniak, *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym w Polsce i we Francji. Studium administracyjnoprawne na tle porównawczym*, Warszawa 2017, s. 118. W warunkach niemieckich istnieje określony zakres swobody w interpretacji z uwagi na istnienie samodzielności co do wynajdywania nowych zadań i funkcji (*Funktionenerfindungsrecht*), zob. M. von Schwanenflügel, *Neues Verständnis kommunaler Örtlichkeit: Kommunale Selbstverwaltung im Lichte der Bürgergesellschaft*, „Kritische Justiz” 2005, vol. 38, no. 3, s. 314-322.

⁵ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.

⁶ M. Tabernacka, *Konstrukcja prawna zadania publicznego*, [w:] A. Błaś, K. Nowacki (red.), *Współczesne europejskie problemy prawa administracyjnego i administracji publicznej. W 35. rocznicę utworzenia Instytutu Nauk Administracyjnych Uniwersytetu Wrocławskiego*, Wrocław 2005, s. 409 i n.

nymi innych państw. Wówczas współpraca ponad granicami to jeden z czynników determinujących prawną konstrukcję samodzielności jednostek samorządu terytorialnego. Podobnie jak w przypadku innych zapisanych w konstytucji praw jednostek samorządu terytorialnego, również i prawo do współpracy ze społecznościami lokalnymi i regionalnymi innych państw zostało ustanowione dla realizacji podstawowej funkcji samorządu terytorialnego, jaką jest wykonywanie zadań publicznych (art. 163 Konstytucji RP). Wykładnia systemowa i celowościowa nakazuje zatem traktowanie współpracy ponad granicami jako instrumentu czy sposobu dla urzeczywistnienia tego właściwego interesu, jakim jest zaspokajanie zbiorowych potrzeb lokalnej społeczności⁷.

Uprzedzając nieco rozważania na temat sporu wokół kopalni Turów, należy podkreślić, że w omawianym przypadku interes lokalny powinien być rozpatrywany w kontekście kompleksowych wyzwań współczesności o charakterze środowiskowym (klimatycznym), gospodarczym czy społecznym, które niejednokrotnie wymagają podejmowania działań zróżnicowanych i na wielu poziomach administrowania przestrzenią publiczną. W tym znaczeniu rodzajowo przedmiot samorządowej administracji nie różni się od przedmiotu administracji państwowej⁸, zaś urzeczywistnianie interesu lokalnego jest współzależne od działań innych podmiotów publicznych nakierowanych na realizację celów państwowych, europejskich czy ogólnoswiatowych.

Należy w związku z tym dopuścić taki sposób interpretacji interesu lokalnej społeczności, który uznaje współzależność celów i funkcji realizowanych na różnych poziomach administrowania. Jako przykład działań, mających ścisły związek z zadaniami gminy, lecz niekiedy wykraczających poza ich ustawowy zakres, jest przyjmowanie przez organy władzy lokalnej rozmaitych deklaracji, rezolucji, stanowisk czy apeli, które nawiązując w swym charakterze do kilkusetletniej tradycji prawa do petycji⁹, są szczególnym sposobem artikulacji interesu lokalnego. Warunkiem dopuszczalności przyjmowania tego typu uchwał jest brak występowania w nich elementu władczości, co oznacza, że nie powinny one w żaden sposób ograniczać, zawężać oraz rozszerzać praw podmiotowych jednostki zagwarantowanych w innych źródłach prawa powszechnie obowiązujących.

⁷ Szerzej na ten temat zob. R. Kusiak-Winter, *Współpraca transgraniczna gmin Polski i Niemiec. Studium administracyjnoprawne*, Wrocław 2011, s. 132-135.

⁸ Jak twierdzi T. Bigo: „przedmiot samorządowej administracji nie różni się od przedmiotu administracji rządowej; z tego punktu widzenia nie można przeciwstawić administracji samorządowej – administracji państwowej, bo samorząd jest tylko odmienną formą organizacyjną administracji państwowej”, zob. T. Bigo, *Związki publiczno-prawne w świetle ustawodawstwa polskiego*, Warszawa 1927, s. 140.

⁹ W tym znaczeniu zob. orzecznictwo NSA, wedle którego „ani ustrojodawca, ani ustawodawca nie zakazał organom stanowiącym jednostek samorządu terytorialnego występowania z deklaracją czy apelem. [...] W praktyce organ stanowiący podejmuje także apele, wnioski, rezolucje, stanowiska itp. Takie apele czy deklaracje mieszczą się w mającej kilkaset lat tradycji prawa do petycji. Deklaracja bądź apel nie musi dotyczyć wyłącznie spraw publicznych zastrzeżonych ustawami na rzecz gminy – w przeciwieństwie do działań władczych, które muszą być oparte na normach prawa materialnego”, zob. wyrok NSA z dnia 25 maja 2017 r., I OSK 297/17, LEX nr 2442347.

cego¹⁰. W znaczeniu transgranicznym jako przykład należy w tym miejscu wyróżnić wspólny otwarty apel burmistrzów miast polskich i niemieckich oraz prezydentów euro-regionów z polsko-niemieckiego pogranicza skierowany do władz centralnych i federalnych Polski i Niemiec przyjęty z okazji 30. rocznicy przyjęcia Traktatu między Rzeczpospolitą Polską a Republiką Federalną Niemiec o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy podpisanego w Bonn dnia 17 czerwca 1991 r.¹¹ Sygnatariusze listu wyrazili w nim zaniepokojenie sytuacją zaistniałą na granicy w związku z wystąpieniem pandemii COVID-19 oraz apel, by w przyszłości pomimo sytuacji kryzysowych władze centralne umożliwiły zachowanie ciągłości współpracy w zakresie ochrony zdrowia, zarządzania kryzysowego oraz komunikacji – dla dobra mieszkańców pogranicza¹².

W świetle powyższej inicjatywy należy skonstatować, że interes społeczności lokalnych rozpatrywany w wymiarze ponadgranicznym może, a nawet powinien być artykułowany z uwzględnieniem szerszej perspektywy niż ustawowy zakres zadań i kompetencji władz lokalnych stosownie do aktualnych wyzwań współczesności, których skutki są szczególnie odczuwalne na styku granic państwowych. W toku dalszych rozważań nastąpi próba odpowiedzi na pytanie, czy na tle sporu wokół kopalni Turów nastąpiło podejmowanie transgranicznych inicjatyw lokalnych, podkreślających wolę utrzymania dobrosąsiedzkich stosunków pomimo rysującej się linii konfliktu na szczeblu centralnym.

3. Spór o kopalnię Turów z perspektywy planowania przestrzennego gminy i procedury oceny oddziaływania na środowisko

3.1. Interes społeczności lokalnych

Jak wspomniano na wstępie, większość dyskusji w sprawie sporu o kopalnię Turów jest prowadzonych z perspektywy europejskiej, ogólnokrajowej czy w kontekście dobrosąsiedzkich stosunków z Czechami. Natomiast mniej uwagi poświęca się perspektywie lokalnej, czyli społecznościom zamieszkającym w bezpośredniej bliskości kopalni i elektrowni Turów. Warto jednak pamiętać, że to głos mieszkańców pobliskich miejscowości z Czech w sprawie problemów z obniżającym się poziomem wód gruntowych, jak również ze stabilnością podłoża geologicznego oraz zanieczyszczeniem powietrza przez

¹⁰ Ilustracją tych ostatnich przypadków jest chociażby przyjmowanie tzw. uchwał anty-LGBT, których przedmiot regulacji wykracza poza zakres ustawowo przyznanych kompetencji. Szerzej na ten temat zob. M. Hadel, *Problematyka aksjologicznego nadużycia kompetencji w kontekście tzw. uchwał „anty-LGBT”*. Rozważania na kanwie aktualnego orzecznictwa sądów administracyjnych, „Samorząd Terytorialny” 2020, nr 12, s. 7 i n. i zacytowane tam orzecznictwo.

¹¹ Dz. U. z 1992 r. Nr 14, poz. 56.

¹² Dwujęzyczna wersja apelu dostępna pod adresem: https://www.kooperation-ohne-grenzen.de/wp-content/uploads/2021/08/CDR_Apel-PL_final.pdf [dostęp: 12.02.2022].

kopalnię jest tym pierwotnym i podstawowym przedmiotem sporu. Na tym tle rysują się zatem dwa przeciwstawne stanowiska. O ile interes lokalnych społeczności w Czechach został zinterpretowany ze szczególnym uwzględnieniem zagadnień ochrony środowiska¹³, o tyle polskie jednostki samorządu terytorialnego uznały za priorytet interesy gospodarcze, a zwłaszcza konieczność utrzymania miejsc pracy w pobliskiej kopalni. Taki sposób interpretacji interesu lokalnego w Polsce wynika chociażby z analizy starszych i nowszych dokumentów strategicznych przyjętych przez władze gminy Bogatynia¹⁴, jak również wskazują na to wspólne inicjatywy gmin polskich podejmowane na rzecz utrzymania kopalni Turów¹⁵.

W związku z poczynionymi wcześniej ustaleniami, wedle których współpraca transgraniczna powinna być traktowana jako instrument realizacji interesu lokalnego, warto zadać pytanie, dlaczego spór nie został rozstrzygnięty już u samego źródła, czyli na poziomie lokalnym z wykorzystaniem doświadczeń i wypróbowanych mechanizmów długoletniej współpracy transgranicznej. Z uwagi na położenie kopalni na terenie gminy Bogatynia podstawową rolę należy przypisać władztwu planistycznemu tej ostatniej, w ramach którego następuje rozstrzygnięcie o sposobie przeznaczenia terenu z zagwarantowaniem uczestnictwa w procesie planistycznym wszystkich zainteresowanych. Pytanie jest uzasadnione, ponieważ Bogatynia należy nie tylko do Euroregionu Nysa, ale również od lat prowadzi współpracę w ramach tzw. Małego Trójkąta, czyli Związku Miast „Mały Trójkąt Zittau–Bogatynia–Hradec nad Nysą”. Zgodnie z umową Związek Miast zawiązano na czas nieokreślony, a jego główny cel określono jako reprezentowanie wspólnych interesów w sensie ponadgranicznym, przy czym najważniejsze jest dążenie do rozwijania wzajemnych stosunków pomiędzy obywatelami trzech miast i uzyskania korzyści w kontaktach gospodarczych i rozwoju infrastruktury¹⁶. Jest symptomatyczne, że cel współpracy, polegający na reprezentowaniu wspólnych interesów, tworzy typowy i po-

¹³ Na ten temat zob. m.in. *Petycja w sprawie ochrony źródeł wody pitnej na czesko-polsko-niemieckim pograniczu*, <https://eko-unia.org.pl/petycje/imgturysta/files/2/stopturow.pdf> [dostęp: 11.01.2022].

¹⁴ Zob. np. Strategia Rozwoju Gminy Bogatynia na lata 2014-2020 będąca załącznikiem do uchwały nr XCV/11/14 Rady Miejskiej w Bogatyni z dnia 30 października 2014 r. oraz Projekt Strategii Rozwoju Gminy Bogatynia na lata 2021-2027 będący załącznikiem nr 1 do uchwały nr L/333/20 Rady Miejskiej w Bogatyni z dnia 30 grudnia 2020 r. w sprawie przystąpienia do opracowania Strategii Rozwoju Gminy Bogatynia na lata 2021-2027 oraz w sprawie szczegółowego trybu i harmonogramu opracowania projektu strategii rozwoju gminy, w tym trybu konsultacji, o których mowa w art. 6 ust. 3 ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju.

¹⁵ Zob. np. List starostów, wójtów i burmistrzów gmin ziemi Zgorzeleckiej, Bolesławieckiej i Lubańskiej z 28.05.2020 r. skierowana do Przewodniczącej Komisji Europejskiej Ursuli von der Leyen przeciwko zamknięciu kopalni i elektrowni Turów w Bogatyni. Podpisani pod petycją przedstawiciele władz samorządowych wyrazili „zaniepokojenie działaniami naszych czeskich sąsiadów, których celem jest doprowadzenie do zamknięcia kompleksu wydobywczo-energetycznego Turów”.

¹⁶ Zob. art. 4. ust. 1 umowy Związku Miast „Mały Trójkąt Zittau–Bogatynia–Hradec nad Nysą” stanowiącego załącznik do uchwały nr XXXIX/288/2001 Rady Gminy i Miasta Bogatynia z dnia 11 września 2001 r. w sprawie przystąpienia do współtworzenia Związku Miast „Mały Trójkąt Zittau–Bogatynia–Hradec nad Nysą”.

wtarzający się element treści umów miast partnerskich¹⁷. W związku z tym wydaje się bardziej niż wskazane, by również w obliczu rozbieżności interesów gmin po obu stronach granicy dążyć do poszukiwania dialogu oraz konstruktywnych rozwiązań rysującego się konfliktu.

W odniesieniu do kopalni Turów sąsiadujące gminy z Czech od lat sygnalizowały problemy z negatywnym wpływem na odwadnianie ujęć wody pitnej, z zagrożeniem dla stabilności podłoża geologicznego oraz ze zwiększeniem zanieczyszczenia powietrza, co zostało potwierdzone w niezależnych opracowaniach eksperckich¹⁸. Jednak dopiero planowane poszerzenie terenu odkrywkowej eksploatacji górniczej kopalni węgla brunatnego stworzyło okazję do wyartykułowania ww. interesów w ramach procedury planistycznej.

3.2. Zmiana miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego

Po przyjęciu stosownej uchwały z dnia 26 lutego 2016 r. przez Radę Miejską w Bogatyni w sprawie przystąpienia do sporządzenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Miasta i Gminy Bogatynia – terenu odkrywkowej kopalni węgla brunatnego Turów w rejonie wsi Opolno-Zdrój¹⁹, nastąpiło wezwanie do składania wniosków do zmiany ww. planu w trybie art. 17 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym²⁰, zwanej w dalej u.p.z.p., oraz w trybie art. 39 ust. 1 pkt 1, 3 i 4 ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnieniu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko²¹, zwanej w dalej u.u.i.s. Dodatkowo, w odniesieniu m.in. do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, których implementacja może spowodować znaczące oddziaływanie na środowisko, lub ich zmiany, u.u.i.s. wprowadza obowiązek sporządzenia tzw. strategicznej oceny oddziaływania na środowisko (art. 46 ust. 1 pkt 1 i art. 50), zwanej dalej „strategiczną OOS”. W ramach strate-

nad Nysą”, http://test.bogatynia.pl/wp-content/uploads/2021/04/3.-Uchwała-nr-XXXIX_288_2001-w-spr.-przystapienia-do-wspoltworzenia-Zwiazku-Miast.pdf [dostęp: 13.02.2022].

¹⁷ Szerzej na ten temat zob. R. Kusiak-Winter, *Umowy miast partnerskich*, [w:] J. Boć, L. Dziewięcka-Bokun (red.), *Umowy w administracji*, Wrocław 2008, s. 327-334.

¹⁸ Zob. w tej sprawie aktualne opracowania: W. Junkermann, J.M. Hacker, *Ultrafine Particles in the Lower Troposphere: Major Sources, Invisible Plumes, and Meteorological Transport Processes*, “Bulletin of the American Meteorological Society” 2018, vol. 99(12), s. 2587-2602; Z. Karaczun, A. Kassenberg, *Analiza wpływu rozbudowy kopalni i elektrowni w Turowie na polskie zobowiązania w zakresie ochrony klimatu*, Warszawa 2020.

¹⁹ Zob. uchwała XXIX/209/16 z dnia 26 lutego 2016 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Miasta i Gminy Bogatynia – terenu odkrywkowej kopalni węgla brunatnego Turów w rejonie wsi Opolno-Zdrój, <http://bip.bogatynia.pl/?a=8399> [dostęp: 12.01.2022].

²⁰ Dz. U. z 2022 r. poz. 503.

²¹ Dz. U. z 2021 r. poz. 2373 ze zm.

gicznej OOS sporządzana jest prognoza oddziaływania na środowisko, której obligatoryjnym elementem jest zawarcie informacji o możliwym transgranicznym oddziaływaniu na środowisko (art. 51 ust. 2 lit. d u.u.i.ś.).

Interpretacja ww. przepisów wskazuje, że ustawodawca przewiduje dwa odrębne i obligatoryjne tryby uczestnictwa – jeden na podstawie u.p.z.p., a drugi – u.u.i.ś. Jednak tylko przepisy drugiej z wymienionych ustaw przewidują specjalne postępowanie w sprawie transgranicznego oddziaływania pochodzącego z terytorium Rzeczypospolitej Polskiej w przypadku miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego (art. 113 w związku z art. 46 ust. 1 pkt 1 u.u.i.ś.). W związku z powyższym należy zadać pytanie o możliwość uczestnictwa gmin zagranicznych w tak rozumianym postępowaniu. W tym względzie u.u.i.ś. przewiduje udział „państwa” jako uczestnika procedury, co mogłoby wskazywać na przyjęcie perspektywy wielkoskalowej, nieróżnicującej pomiędzy sytuacją reprezentowania interesu ogólnopaństwowego czy lokalnego w toczącym się postępowaniu. Jednak art. 114 *in fine* u.u.i.ś. ustanawia wprost „konieczność zapewnienia możliwości udziału w postępowaniu właściwych organów oraz społeczeństwa tego państwa”. W związku z tym należy przyjąć, że udział gminy zagranicznej będzie możliwy przez uczestnictwo „właściwego organu” reprezentującego konkretne interesy lokalnej społeczności.

W omawianym przypadku, czyli planowanej zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Miasta i Gminy Bogatynia – terenu odkrywkowej kopalni węgla brunatnego Turów w rejonie wsi Opolno-Zdrój, to burmistrz jako organ opracowujący projekt²² prowadzi również strategiczną ocenę oddziaływania na środowisko (art. 46 ust. 1 pkt 1 u.u.i.ś.) oraz, za pośrednictwem Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska, konsultacje ze stroną czeską (art. 115 ust. 1 u.u.i.ś.). Zgodnie z art. 115 ust. 1 *in fine* u.u.i.ś. przedmiotem konsultacji są środki eliminowania lub ograniczania transgranicznego oddziaływania na środowisko.

3.3. Uczestnictwo strony czeskiej w procedurze zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego

W odniesieniu do postępowania w sprawie transgranicznego oddziaływania na środowisko strona niemiecka nie wyraziła zamiaru uczestnictwa, natomiast strona czeska zgłosiła swój udział, powołując się *explicite* na postanowienia art. 7 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/92/UE w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko²³. Warto dodać, że obok

²² W myśl art. 30 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r. poz. 559 ze zm.) wójt jest organem przygotowującym projekty uchwał rady gminy.

²³ Zob. dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/92/UE z dnia 13 grudnia 2011 r. w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko, Dz. Urz.

licznych organów rządowych o charakterze centralnym i terenowym Republiki Czeskiej (np. minister właściwy ds. środowiska naturalnego, czeska służba geologiczna, terenowy urząd górniczy) swoje uwagi zgłosiły władze regionalne (*Liberecký kraj*) oraz dwie gminy Heřmanice oraz Kunratice²⁴. Władze lokalne wskazały w swoich uwagach na zagrożenie całkowitej utraty źródeł wody pitnej, groźbę obsunięcia oraz niestabilność podłoża skalnego na krawędziach bocznych kopalni, jak również hałas, podwyższone zapalenie, ruch hałd, powstawanie nowych hałd lub zmianę krajobrazu²⁵. Należy stwierdzić, że uwagi sformułowane przez ww. jednostki samorządu terytorialnego Czech w pełni pokrywają się z uwagami i żądaniami sformułowanymi przez czeskie organy zarówno rządowej administracji centralnej oraz terenowej, jak i samorządowej administracji regionalnej (*Liberecký kraj*)²⁶. W tym znaczeniu mamy do czynienia z przedmiotową tożsamością interesu społeczności lokalnych oraz interesu regionalnego i ogólnopanstwowego Czech.

Z dokumentacji procedury konsultacyjnej wynika, że jej najistotniejszą częścią była wymiana stanowisk, ujętych w formie pisemnej, przekazywanych za pośrednictwem Generalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska. W tym czasie odbyło się jedno posiedzenie polsko-czeskiej grupy roboczej ds. ocen oddziaływania na środowisko. W trakcie konsultacji strona czeska wielokrotnie podkreślała, że nie zgadza się ze stanowiskiem strony polskiej w sprawie toczącej się procedury oraz żąda uwzględnienia wszystkich przesłanych uwag. Szczególnie dobitnie stanowisko strony czeskiej zostało określone w pkt 10.1 dokumentacji, w której czytamy: „strona czeska nie zgadza się na zakończenie konsultacji transgranicznych”²⁷. W tej sytuacji dziwi fakt, że postępowanie zostało zakończone na początku 2019 r. stwierdzeniem, że strona czeska „nie zgłosiła więcej uwag” i w związku z powyższym uznano, że jej udział w konsultacjach transgranicznych został zakończony²⁸. Zamknięcie konsultacji transgranicznych na tym etapie jest sprzecz-

UE L 26/1 z 28.01.2012 r.

²⁴ Podaję za: *Podsumowanie strategicznej oceny oddziaływania na środowisko projektu zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Miasta i Gminy Bogatynia – terenu odkrywkowej kopalni węgla brunatnego Turów w rejonie wsi Opolno-Zdrój*, s. 7 i n., stanowiące załącznik do uchwały nr XIII/83/19 Rady Miejskiej w Bogatyni z dnia 28 maja 2019 r. w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta i gminy Bogatynia – terenu odkrywkowej kopalni węgla brunatnego Turów w rejonie wsi Opolno-Zdrój, Dz. Urz. Woj. Dolnośląskiego 2019, poz. 3649.

²⁵ *Podsumowanie strategicznej oceny...*, s. 63.

²⁶ *Ibidem* ..., s. 54-64.

²⁷ *Ibidem* ..., s. 64.

²⁸ *Ibidem* ..., s. 10.

ne z postanowieniami zawartymi w prawie międzynarodowym²⁹, prawie unijnym³⁰, ale również w prawie polskim (art. 116 u.u.i.ś.).

W rezultacie Rada Miejska w Bogatyni uchwałą z dnia 28 maja 2019 r. przyjęła zmianę miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Miasta i Gminy Bogatynia – terenu odkrywkowej kopalni węgla brunatnego Turów w rejonie wsi Opolno-Zdrój³¹. Warto odnotować, że przyjęta uchwała została zaskarżona przez czeską Gminę G. (H.) do sądu administracyjnego, która wprawdzie nie uczestniczyła we wcześniejszej procedurze planistycznej na podstawie art. 17 ust. 1 pkt 9 u.p.z.p., lecz wskazała na naruszenie w przyjętej uchwale jej interesu prawnego na podstawie art. 101 u.s.g. Wojewódzki Sąd Administracyjny, odrzucając skargę, wskazał na brak legitymacji procesowej Gminy G. do zaskarżenia uchwały w związku z brakiem wykazania naruszenia przepisu prawa materialnego, które pozwalałoby zakwalifikować jako podstawę do skutecznego wniesienia skargi na uchwałę w przedmiocie zmiany planu zagospodarowania przestrzennego³². Samo posiadanie prawa własności nie jest wystarczające dla skuteczności wniesienia skargi, zaś zdaniem sądu pierwszej instancji skarżąca gmina nie wykazała w sposób niebudzący wątpliwości, że realizacja postanowień planu uniemożliwi lub ograniczy możliwość zagospodarowania nieruchomości nieobjętej planem w jej dotychczasowy sposób. Naczelny Sąd Administracyjny, oddalając skargę kasacyjną czeskiej Gminy G., podtrzymał argumentację powołaną przez sąd pierwszej instancji, a ponadto wskazał, że „gwarancje obrony interesu prawnego strony skarżącej zapewniają przepisy Działu VI. Postępowanie w sprawie transgranicznego oddziaływania na środowisko zawarte w ustawie 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”³³. Tym samym sąd stanął na stanowisku, że ochrona interesów

²⁹ Zob. art. 11 pkt 1 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. z 2011 r. Nr 180, poz. 1074.

³⁰ Zob. art. 8 dyrektywy 2001/42/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 27 czerwca 2001 r. w sprawie oceny wpływu niektórych planów i programów na środowisko (Dz. Urz. WE L 197 z 21.07.2001, s. 30), zwanej potocznie „dyrektywą SEA” (z ang. *Strategic Environmental Assessment Directive*) lub „dyrektywą w sprawie strategicznej oceny oddziaływania na środowisko”.

³¹ Uchwała nr XIII/83/19 Rady Miejskiej w Bogatyni z dnia 28 maja 2019 r. w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta i gminy Bogatynia – terenu odkrywkowej kopalni węgla brunatnego Turów w rejonie wsi Opolno-Zdrój, Dz. Urz. Woj. Dolnośląskiego, poz. 3649 z dnia 07.06.2019 r.

³² Zob. postanowienie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 20 lipca 2020 r., II SA/Wr 101/20, o odrzuceniu skargi w sprawie ze skargi Gminy G. na uchwałę Rady Miejskiej w Bogatyni z dnia 28 maja 2019 r. Nr XIII/83/19 w przedmiocie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta i gminy Bogatynia – terenu odkrywkowej kopalni węgla brunatnego Turów w rejonie wsi Opolno-Zdrój.

³³ Zob. postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 27 listopada 2020 r., I OSK 2739/20.

zagranicznej gminy, nawet tej usytuowanej w bezpośrednim sąsiedztwie, może być skutecznie realizowana w trybie u.u.i.ś., a nie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

3.4. Skarga do Trybunału Sprawiedliwości UE

Uchwalenie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w 2019 r. stało się podstawą do wystąpienia przez władze kopalni Turów do ministra właściwego ds. ochrony środowiska o przedłużenie koncesji na wydobywanie kopalin węgla brunatnego do 2026 r.³⁴ Na szczególną uwagę zasługuje fakt, że koncesja została udzielona na podstawie nieobowiązującego już reżimu tzw. procedury przyspieszonej (art. 72 ust. 2 pkt 2 lit. k u.u.i.ś.), która umożliwiała jednokrotne wydłużenie terminu obowiązywania koncesji na wydobywanie węgla brunatnego do sześciu lat bez przeprowadzania jakiejkolwiek oceny oddziaływania na środowisko, o ile wydłużenie będzie „uzasadnione racjonalną gospodarką złożem oraz nie wiąże się to z rozszerzeniem zakresu koncesji”³⁵. Przepis ten budził wątpliwości co do zgodności z przepisami dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/92/UE z dnia 13 grudnia 2011 r. w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko, o której już wcześniej była mowa. Jest to o tyle istotne, że w kolejnym roku ten sam minister ponownie udzielił przedmiotowej koncesji, tym razem do 2044 r., jednak to właśnie tryb udzielenia pierwszej z wymienionych koncesji stał się przedmiotem skargi złożonej do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej przez stronę czeską.

³⁴ Koncesji udzielił minister właściwy do spraw środowiska na podstawie art. 22 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. – Prawo geologiczne i górnicze, Dz. U. z 2021 r. poz. 1420. W omawianej sprawie zob. decyzję Ministra Klimatu z dnia 20 marca 2020 r. kończącą postępowanie w sprawie zmiany koncesji Nr 65/94 wydanej przez Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa w dniu 27 kwietnia 1994 r., na rzecz Kopalni Węgla Brunatnego „Turów” w Bogatyni i przeniesionej na PGE Elektrownia Bełchatów S.A., na wydobywanie węgla brunatnego i kopalin towarzyszących ze złoża węgla brunatnego „Turów”, położonego na terenie miasta i gminy Bogatynia, powiat zgorzelecki, województwo dolnośląskie – zob. obwieszczenie Ministra Klimatu z 20 marca 2020 r. informujące o wydaniu decyzji kończącej postępowanie w sprawie zmiany koncesji nr 65/94 na wydobywanie węgla brunatnego ze złoża Turów, <https://bip.mos.gov.pl/koncesje-geologiczne/postepowania-koncesyjne-i-inne/szczegoly/news/obwieszczenie-ministra-klimatu-z-20-marca-2020-r-informujace-o-wydaniu-decyzji-konczonej-postep/> [dostęp: 22.01.2022].

³⁵ Lit. j-l z art. 72 ust. 2 pkt 2 u.u.i.ś. zostały wprowadzone do u.u.i.ś. ustawą z dnia 15 czerwca 2018 r. o zmianie ustawy – Prawo geologiczne i górnicze oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1563 ze zm.), a następnie wykreślone na podstawie noweli wprowadzonej ustawą z dnia 24 czerwca 2021 r. o zmianie ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz. U. z 2021 r. poz. 1211). Pomiędzy 2018 r. a 2021 r. polska u.u.i.ś. stworzyła ramy prawne dla przeprowadzenia tzw. przyspieszonej procedury, z której skorzystano nie tylko w przypadku Turowa, ale też wobec koncesji dla kilkunastu innych kopalni Polski.

Na podstawie art. 259 TFUE (Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej)³⁶ Czechy zarzuciły Polsce naruszenie prawa pierwotnego³⁷ oraz wtórnego³⁸ Unii Europejskiej. W tym sensie należy z całą mocą podkreślić, że jednostki samorządu terytorialnego, ani polskie, na terenie których jest położona kopalnia Turów, ani czeskie, których mieszkańcy są bezpośrednio dotknięci negatywnym wpływem działania kopalni, nie są stroną w sporze przed Trybunałem. Niemniej jednak należy zauważyć, że dalszy przebieg sporu, a zwłaszcza zastosowanie przez Trybunał środków tymczasowych w postaci zobowiązania Polski do natychmiastowego zaprzestania wydobycia węgla brunatnego w kopalni Turów³⁹, doprowadziło w ostateczności do podpisania stosownego porozumienia między Polską a Czechami⁴⁰, a w konsekwencji wykreślenia sprawy z rejestru sporów prowadzonych przed Trybunałem⁴¹. Tym sposobem realizacja interesu lokalnych społeczności Polski i Czech została przeniesiona na poziom unijny oraz międzypaństwowy.

Warto nadmienić, że aktualnie przed polskim sądem administracyjnym jest rozpatrywana skarga na koncesję przedłużającą działalność kopalni, ponieważ w czerwcu 2021 r. fundacja Greenpeace odwołała się od stosownej decyzji ministra klimatu i środowiska. Właściwa minister odmówiła organizacji udziału w postępowaniu na prawach

³⁶ „Każde Państwo Członkowskie może wnieść sprawę do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, jeśli uzna, że inne Państwo Członkowskie uchybiło jednemu ze zobowiązań, które na nim ciąży na mocy Traktatów”. Zob. art. 259 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej – tekst skonsolidowany uwzględniający zmiany wprowadzone Traktatem z Lizbony, Dz. U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864. Jak zauważa Stanisław Biernat, skargi państwa przeciwko innemu państwu członkowskiemu na podstawie art. 259 TFUE są niezmiernie rzadkie, ponieważ po wejściu w życie Traktatu lizbońskiego wydano dotychczas dwa wyroki w sprawach C-364/10 oraz C-591/17, zob. S. Biernat, *Zarządzenie tymczasowe w sprawie kopalni Turów*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2021, nr 66, s. 1.

³⁷ Zdaniem strony czeskiej naruszenie dotyczy art. 4 ust. 3 Traktatu o Unii Europejskiej – wersja skonsolidowana, Dz. Urz. UE C 326 z 26.10.2012 r.

³⁸ Zdaniem strony czeskiej naruszenie dotyczy dyrektywy 2001/42/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 27 czerwca 2001 r. w sprawie oceny wpływu niektórych planów i programów na środowisko (Dz. Urz. WE L 197 z 21.07.2001 r., s. 30), dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2000 r. ustanawiającej ramy wspólnotowego działania w dziedzinie polityki wodnej (Dz. Urz. WE L 327 z 22.12.2000 r., s. 1), dyrektywy 2003/4/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 28 stycznia 2003 r. w sprawie publicznego dostępu do informacji dotyczących środowiska i uchylającej dyrektywę Rady 90/313/EWG (Dz. Urz. UE L 41 z 14.02.2003 r., s. 26).

³⁹ Zobowiązanie do natychmiastowego zaprzestania wydobycia węgla brunatnego w kopalni Turów zostało nałożone na mocy Postanowienia wiceprezesa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej 21 maja 2021 r. w sprawie C-121/21 R Czechy–Polska, zob. Komunikat Prasowy Nr 89/21, <https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2021-05/cp210089pl.pdf> [dostęp: 12.02.2022].

⁴⁰ Zob. umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Republiki Czeskiej o współpracy w zakresie odnoszenia się do skutków na terytorium Republiki Czeskiej wynikających z eksploatacji kopalni odkrywkowej węgla brunatnego Turów w Rzeczypospolitej Polskiej, podpisana w Pradze dnia 3 lutego 2022 r., M. P. z 2022 r. poz. 276.

⁴¹ Po zawarciu ugody między stroną polską a czeską, zgodnie z art. 147 Regulaminu postępowania przed Trybunałem Sprawiedliwości UE (Dz. Urz. UE L 265/1 z 29.9.2012 r.) prezes Trybunału postanawia o wykreśleniu sprawy z rejestru.

strony⁴², jednak w równoległym postępowaniu Wojewódzki Sąd Administracyjny nakazał dopuścić Greenpeace do uczestnictwa w postępowaniu koncesyjnym⁴³. Z punktu widzenia interesu lokalnej społeczności widzimy istotną rolę organizacji ekologicznych, którym prawo przyznaje możliwość skutecznego zaskarżenia wydanej koncesji⁴⁴.

4. Zakończenie

Przedmiot sporu o kopalnię Turów posiada fundamentalne znaczenie w wymiarze europejskim, państwowym oraz lokalnym, również na płaszczyźnie aksjologicznej. Dla jednych stał się ucieleśnieniem konieczności ochrony podstaw egzystencji w związku z postępującą degradacją środowiska naturalnego i interesów przyszłych pokoleń, ale również konieczności budowania harmonijnych relacji dobrosąsiedzkich w Europie poprzez wykorzystanie koncyliacyjnych sposobów załatwiania sporów. Dla innych oznacza konieczność podjęcia skutecznych działań dla zagwarantowania istniejących miejsc na lokalnym rynku pracy oraz bezpieczeństwa energetycznego w skali całego kraju.

W obliczu polaryzacji i przeciwstawnych interesów gmin usytuowanych po obu stronach granicy należy stwierdzić, że konflikt o Turów wystawił na poważną próbę długoletnią współpracę transgraniczną podmiotów lokalnych, prowadzoną m.in. w ramach najstarszego z euroregionów utworzonych wzdłuż granic Polski, czyli Euroregionu Nisse–Nisa–Nysa. Ilustrację patowej sytuacji stanowić może list otwarty z 30 marca 2021 r. wystosowany przez jednostki samorządu terytorialnego należące do polskiej części Euroregionu Nysa wyrażający poparcie dla działań Zarządu Powiatu Zgorzeleckiego na rzecz dalszego funkcjonowania Kopalni Węgla Brunatnego Turów w Bogatyni, jak również wsparcie samorządów zagłębia turowskiego ubiegających się o środki finansowe w ramach Funduszu Sprawiedliwej Transformacji⁴⁵. Już samo zawarcie w jednym postulacie poparcia dla dalszego funkcjonowania kopalni oraz dla konieczności uzyskania środków z funduszu pokazuje dylemat, w jakim znalazły się polskie władze lokalne. Zgodnie z polityką finansową UE środki z Funduszu Sprawiedliwej Transformacji (FST)

⁴² Zob. obwieszczenie Ministra Klimatu i Środowiska z dnia 11 maja 2021 r. informujące o wydaniu postanowienia utrzymującego odmowę dopuszczenia Fundacji Greenpeace Polska do udziału w postępowaniu o zmianę koncesji dotyczącej złoża Turów, <https://bip.mos.gov.pl/koncesje-geologiczne/postepowania-koncesyjne-i-inne/szczegoly/news/obwieszczenie-ministra-klimatu-i-srodowiska-z-11-maja-2021-r-informujace-o-wydaniu-postanowienia/> [dostęp: 22.01.2022].

⁴³ Zob. *Decyzja o działaniu Turowa do 2044 r. może zostać uchylona*, <https://www.greenpeace.org/poland/aktualnosci/31198/decyzja-o-dzialaniu-turowa-do-2044-r-moze-zostac-uchylona/> [dostęp: 12.01.2022].

⁴⁴ Skarga organizacji ekologicznych jest możliwa w związku z przyjęciem nowelizacji u.u.i.ś., zob. ustawa z dnia 30 marca 2021 r. o zmianie ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. z 2021 r. poz. 784.

⁴⁵ Poparcie Euroregionu Nysa dla działań Zarządu ws. KWB Turów i FST, <https://powiatzgorzelecki.pl/poparcie-euroregionu-nysa-dla-dzialan-ws-kwb-turow-i-fst/> [dostęp: 11.02.2022].

są bowiem dostępne dla regionów górniczych, które przyjmą graniczną datę dla wydobycia węgla zgodną z celami klimatycznymi UE⁴⁶, co stoi w rażącej sprzeczności z przedłużeniem koncesji dla kopalni Turów do 2044 r.⁴⁷ Ponadto doświadczenie pokazuje, że skuteczne korzystanie z funduszy pomocowych UE w regionach przygranicznych odbywa się najczęściej w ramach ścisłej współpracy transgranicznej władz lokalnych, podmiotów gospodarczych, a także przy poparciu społeczeństwa. W tym znaczeniu należy pozytywnie ocenić projekt „Transition” zainicjowany przez ZKlaster (Zgorzelecki Klaster Rozwoju Odnawialnych Źródeł Energii i Efektywności Energetycznej), w ramach którego w 2021 r. opracowano „Strategię zarządzania transformacją obszaru węglowego na pograniczu polsko-saksońskim”⁴⁸. Zmiany strukturalne potrzebują skutecznej współpracy pomiędzy stroną polską, czeską i niemiecką, zwłaszcza bogate doświadczenia w zarządzaniu i realizacji projektów unijnych w ramach działalności Euroregionu Neisse–Nisa–Nysa pokazują wartość wypróbowanych struktur trójstronnej współpracy na poziomie lokalnym. W związku z powyższym należy w tym miejscu postulować o zastosowanie wspólnego listu otwartego do władz centralnych podpisanego przez wszystkie władze lokalne Polski, Czech i Niemiec w sprawie konieczności konstruktywnego zakończenia konfliktu o kopalnię Turów, co stanowiłoby pożądany gest w duchu kontynuacji dobrych tradycji współpracy transgranicznej w regionie oraz poszukiwania wspólnego mianownika dla przeciwstawnych interesów lokalnych.

Formułując uwagi *de lege lata*, należy stwierdzić, że model konsultacji przewidziany w postępowaniu w sprawie transgranicznego oddziaływania pochodzącego z terytorium Rzeczypospolitej Polskiej w przypadku projektów polityk, strategii, planów i programów (art. 113 i n. u.u.i.ś.) nie uwzględnia specyfiki współpracy bezpośredniej prowadzonej na poziomie władz lokalnych, usytuowanych w bezpośredniej bliskości granicy państwowej. Zwłaszcza przyjęty w art. 115 u.u.i.ś. „wielkoskalowy” sposób komunikacji, który przewiduje prowadzenie konsultacji przez organ przeprowadzający strategiczną ocenę oddziaływania na środowisko – w omawianym przypadku jest nim burmistrz Miasta i Gminy Bogatynia – „z państwem”, czyli z organami usytuowanymi na poziomie centralnym, jak również obligatoryjne pośrednictwo Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska, który dodatkowo może przejąć prowadzenie konsultacji, nie

⁴⁶ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1056 z dnia 24 czerwca 2021 r. ustanawiające Fundusz na rzecz Sprawiedliwej Transformacji, Dz. Urz. UE L 231/1 z 30.06.2021 r.

⁴⁷ Kiedy polski rząd w kwietniu 2021 r. przedłużył koncesję na wydobycie węgla brunatnego w kopalni Turów do 2044 r., Komisja Europejska odmówiła wsparcia tego regionu ze środków Funduszu, zob. *Terytorialne plany sprawiedliwej transformacji polskich regionów węglowych*, Raport Bankwatch Network i Polskiej Zielonej Sieci, czerwiec 2021 r., s. 6, https://bankwatch.org/wp-content/uploads/2021/09/2021_09_02_Terytorialne_Plany_Sprawiedliwej_Transformacji.pdf [dostęp: 11.02.2022].

⁴⁸ Strategia jest dostępna pod adresem: <https://zklaster.pl/wp-content/uploads/2020/10/Strategia-rozwoju-ZG-wer-21-pazdziernika.pdf> [dostęp: 12.02.2022].

sprzyja bezpośredniej komunikacji władz lokalnych usytuowanych w bezpośredniej bliskości geograficznej.

W ramach uwag *de lege ferenda* należy postulować, by w myśl konwencji Espoo⁴⁹, a zwłaszcza Protokołu kijowskiego do ww. konwencji⁵⁰ Polska i Czechy zawarły stosowną umowę bilateralną, której przedmiotem będzie uproszczenie, a zwłaszcza uspołecznienie procedur konsultacji transgranicznych. Jako przykład tego typu umowy niech posłuży polsko-niemiecka umowa podpisana w 2018 r. w Neuhausen⁵¹, która m.in. przewiduje bezpośredni udział społeczeństwa i zainteresowanych władz lokalnych przed zagranicznym organem prowadzącym postępowanie.

Bibliografia

Akty prawne Unii Europejskiej

Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej – tekst skonsolidowany uwzględniający zmiany wprowadzone Traktatem z Lizbony, Dz. Urz. Z 2004 r. Nr 90, poz. 864.

Traktat o Unii Europejskiej – wersja skonsolidowana, Dz. Urz. UE C 326 z 26.10.2012 r.

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1056 z dnia 24 czerwca 2021 r. ustanawiające Fundusz na rzecz Sprawiedliwej Transformacji, Dz. Urz. UE L 231/1 z 30.06.2021 r.

Dyrektywa 2001/42/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 27 czerwca 2001 r. w sprawie oceny wpływu niektórych planów i programów na środowisko, Dz. Urz. WE L 197 z 21.07.2001 r., s. 30.

Dyrektywa 2003/4/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 28 stycznia 2003 r. w sprawie publicznego dostępu do informacji dotyczących środowiska i uchylającej dyrektywę Rady 90/313/EWG, Dz. Urz. UE L 41 z 14.02.2003 r., s. 26.

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/92/UE z dnia 13 grudnia 2011 r. w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko, Dz. Urz. UE L 26 z 28.01.2012 r., s. 1 ze zm.

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2000 r. ustanawiającej ramy wspólnotowego działania w dziedzinie polityki wodnej, Dz. Urz. WE L 327 z 22.12.2000 r., s. 1.

Akty stanowienia i stosowania prawa Rzeczypospolitej Polskiej

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.

Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 559 ze zm.

⁴⁹ Konwencja o ocenach oddziaływania na środowisko w kontekście transgranicznym, sporządzona w Espoo dnia 25 lutego 1991 r., Dz. U. z 1999 r. Nr 96, poz. 1110.

⁵⁰ Protokół w sprawie strategicznej oceny oddziaływania na środowisko do Konwencji o ocenach oddziaływania na środowisko w kontekście transgranicznym, sporządzony w Kijowie dnia 21 maja 2003 r., Dz. U. z 2011 r. Nr 180, poz. 1074.

⁵¹ Zob. umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Republiki Federalnej Niemiec w zakresie ocen oddziaływania na środowisko i strategicznych ocen oddziaływania na środowisko w kontekście transgranicznym, podpisana w Neuhausen dnia 10 października 2018 r., Dz. U. 2021 r. poz. 330. Ratyfikowanie umowy nastąpiło w roku 2020.

- Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 503.
- Ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnieniu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko, t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 2373 ze zm.
- Ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. – Prawo geologiczne i górnicze, t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 1420.
- Ustawa z dnia 15 czerwca 2018 r. o zmianie ustawy – Prawo geologiczne i górnicze oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. poz. 1563 ze zm.
- Ustawa z dnia 30 marca 2021 r. o zmianie ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. z 2021 r. poz. 784.
- Ustawa z dnia 24 czerwca 2021 r. o zmianie ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko, Dz. U. z 2021 r. poz. 1211.
- Traktat między Rzeczpospolitą Polską a Republiką Federalną Niemiec o dobrym sąsiedztwie i przyjaźnej współpracy podpisany w Bonn dnia 17 czerwca 1991 r., Dz. U. z 1992 r. Nr 14, poz. 56.
- Konwencja o ocenach oddziaływania na środowisko w kontekście transgranicznym sporządzona w Espoo dnia 25 lutego 1991 r., Dz. U. z 1999 r. Nr 96, poz. 1110.
- Protokół w sprawie strategicznej oceny oddziaływania na środowisko do Konwencji o ocenach oddziaływania na środowisko w kontekście transgranicznym, sporządzony w Kijowie dnia 21 maja 2003 r., Dz. U. z 2011 r. Nr 180, poz. 1074.
- Umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Republiki Federalnej Niemiec w zakresie ocen oddziaływania na środowisko i strategicznych ocen oddziaływania na środowisko w kontekście transgranicznym, podpisana w Neuhausen am Main-Taunus-Junction dnia 10 października 2018 r., ratyfikowana w 2020 r., Dz. U. z 2021 r. poz. 330.
- Umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Republiki Czeskiej o współpracy w zakresie odnoszenia się do skutków na terytorium Republiki Czeskiej wynikających z eksploatacji kopalni odkrywkowej węgla brunatnego Turów w Rzeczypospolitej Polskiej, podpisana w Pradze dnia 3 lutego 2022 r., M. P. z 2022 r. poz. 276.
- Uchwała nr XIII/83/19 Rady Miejskiej w Bogatyni z dnia 28 maja 2019 r. w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta i gminy Bogatynia – terenu odkrywkowej kopalni węgla brunatnego Turów w rejonie wsi Opolno-Zdrój, Dz. Urz. Woj. Dolnośląskiego, poz. 3649 z dnia 07.06.2019 r.
- Decyzja Ministra Klimatu z dnia 20 marca 2020 r. kończąca postępowanie w sprawie zmiany koncesji Nr 65/94 wydanej przez Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa w dniu 27 kwietnia 1994 r., na rzecz Kopalni Węgla Brunatnego „Turów” w Bogatyni i przeniesionej na PGE Elektrownia Bełchatów S.A., na wydobywanie węgla brunatnego i kopalin towarzyszących ze złoża węgla brunatnego „Turów”, położonego na terenie miasta i gminy Bogatynia, powiat zgorzelecki, województwo dolnośląskie.
- Obwieszczenie Ministra Klimatu i Środowiska z dnia 11 maja 2021 r. informujące o wydaniu postanowienia utrzymującego odmowę dopuszczenia Fundacji Greenpeace Polska do udziału w postępowaniu o zmianę koncesji dotyczącej złoża Turów, <https://bip.mos.gov.pl/koncesje-geologiczne/postepowania-koncesyjne-i-inne/szczegoly/news/obwieszczenie-ministra-klimatu-i-srodowiska-z-11-maja-2021-r-informujace-o-wydaniu-postanowienia/>.

Uchwała XXIX/209/16 z dnia 26 lutego 2016 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Miasta i Gminy Bogatynia – terenu odkrywkowej kopalni węgla brunatnego Turów w rejonie wsi Opolno-Zdrój, <http://bip.bogatynia.pl/?a=8399>.

Umowa Związku Miast „Mały Trójkąt Zittau–Bogatynia–Hradec nad Nysą” stanowiąca załącznik do uchwały nr XXXIX/288/2001 Rady Gminy i Miasta Bogatynia z dnia 11 września 2001 r. w sprawie przystąpienia do współtworzenia Związku Miast „Mały Trójkąt Zittau–Bogatynia–Hradec nad Nysą”, http://test.bogatynia.pl/wp-content/uploads/2021/04/3.-Uchwała-nr-XXXIX_288_2001-w-spr.-przystapienia-do-wspoltworzenia-Zwiazku-Miast.pdf.

Strategia Rozwoju Gminy Bogatynia na lata 2014-2020 będąca załącznikiem do uchwały nr XCV/11/14 Rady Miejskiej w Bogatyni z dnia 30 października 2014 r.

Projekt Strategii Rozwoju Gminy Bogatynia na lata 2021-2027 będący załącznikiem nr 1 do uchwały nr L/333/20 Rady Miejskiej w Bogatyni z dnia 30 grudnia 2020 r. w sprawie przystąpienia do opracowania Strategii Rozwoju Gminy Bogatynia na lata 2021-2027 oraz w sprawie szczegółowego trybu i harmonogramu opracowania projektu strategii rozwoju gminy.

Podsumowanie strategicznej oceny oddziaływania na środowisko projektu zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Miasta i Gminy Bogatynia – terenu odkrywkowej kopalni węgla brunatnego Turów w rejonie wsi Opolno-Zdrój, s. 7 i n., stanowiące załącznik do uchwały nr XIII/83/19 Rady Miejskiej w Bogatyni z dnia 28 maja 2019 r. w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta i gminy Bogatynia – terenu odkrywkowej kopalni węgla brunatnego Turów w rejonie wsi Opolno-Zdrój, Dz. Urz. Woj. Dolnośląskiego 2019, poz. 3649.

Orzecznictwo

Postanowienie wiceprezesa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 21 maja 2021 r. w sprawie C-121/21 R *Czechy – Polska*, zob. Komunikat Prasowy Nr 89/21.

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 25 maja 2017 r., I OSK 297/17, LEX nr 2442347.

Postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 27 listopada 2020 r., I OSK 2739/20.

Postanowienie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 20 lipca 2020 r., II SA/Wr 101/20.

Literatura

Augustyniak M., *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym w Polsce i we Francji. Studium administracyjnoprawne na tle porównawczym*, Warszawa 2017.

Biernat S., *Zarządzenie tymczasowe w sprawie kopalni Turów*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2021, nr 66.

Bigo T., *Związki publiczno-prawne w świetle ustawodawstwa polskiego*, Warszawa 1927.

Ferstenbert J., Priet F., Quilichini P., *Droit des collectivités territoriales*, Paris 2016.

Hadel M., *Problematyka aksjologicznego nadużycia kompetencji w kontekście tzw. uchwał „anty-LGBT”*. Rozważania na kanwie aktualnego orzecznictwa sądów administracyjnych, „Samorząd Terytorialny” 2020, nr 12.

Junkermann W., Hacker J.M., *Ultrafine Particles in the Lower Troposphere: Major Sources, Invisible Plumes, and Meteorological Transport Processes*, “Bulletin of the American Meteorological Society” 2018, vol. 99(12).

- Karaczun Z., Kassenberg A., *Analiza wpływu rozbudowy kopalni i elektrowni w Turowie na polskie zobowiązania w zakresie ochrony klimatu*, Warszawa 2020.
- Kusiak-Winter R., *Umowy miast partnerskich*, [w:] J. Boć, L. Dziewięcka-Bokun (red.), *Umowy w administracji*, Wrocław 2008.
- Kusiak-Winter R., *Współpraca transgraniczna gmin Polski i Niemiec. Studium administracyjnoprawne*, Wrocław 2011.
- Regulski J., Kulesza M. (red.), *Droga do samorządu. Od pierwszych koncepcji do inicjatywy Senatu (1981-1989)*, Warszawa 2009.
- Schwanenflügel M. von, *Neues Verständnis kommunaler Örtlichkeit: Kommunale Selbstverwaltung im Lichte der Bürgergesellschaft*, „Kritische Justiz” 2005, vol. 38, no. 3.
- Tabernacka M., *Konstrukcja prawna zadania publicznego*, [w:] A. Błaś, K. Nowacki (red.), *Współczesne europejskie problemy prawa administracyjnego i administracji publicznej. W 35. rocznicę utworzenia Instytutu Nauk Administracyjnych Uniwersytetu Wrocławskiego*, Wrocław 2005.
- Żukowski L.J., *Wspólnota samorządowa a źródła prawa samorządu terytorialnego – problemy wybrane*, [w:] B. Dolnicki (red.), *Źródła prawa w samorządzie terytorialnym*, Warszawa 2017.

Internet

- Decyzja o działaniu Turowa do 2044 r. może zostać uchylona, <https://www.greenpeace.org/poland/aktualnosci/31198/decyzja-o-dzialaniu-turowa-do-2044-r-moze-zostac-uchylona/>.
- List starostów, wójtów i burmistrzów gmin ziemi Zgorzeleckiej, Bolesławieckiej i Lubąńskiej z 28.05.2020 r. skierowana do Przewodniczącej Komisji Europejskiej Ursuli von der Leyen przeciwko zamknięciu kopalni i elektrowni Turów w Bogatyni, <http://zawidow.eu/wp-content/uploads/2020/05/List-do-Komisji-Europejskiej-1.pdf>.
- Petycja w sprawie ochrony źródeł wody pitnej na czesko-polsko-niemieckim pograniczu, <https://eko-unia.org.pl/petycje/imgturysta/files/2/stopturow.pdf>.
- Poparcie Euroregionu Nysa dla działań Zarządu ws. KWB Turów i FST, <https://powiatzgorzelecki.pl/poparcie-euroregionu-nysa-dla-dzialan-ws-kwb-turow-i-fst/>.
- Terytorialne plany sprawiedliwej transformacji polskich regionów węglowych, Raport Bankwatch Network i Polskiej Zielonej Sieci, czerwiec 2021 r., s. 6, https://bankwatch.org/wp-content/uploads/2021/09/2021_09_02_Terytorialne_Plany_Sprawiedliwej_Transformacji.pdf.