

Akty oraz przepisy powołane w stanowisku:

- 1) ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. — Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071, z późn. zm.), w skrócie „k.p.a.” — rozdział 13 w dziale II oraz art. 154, 155, 161, 162 i 163;
- 2) ustawa z dnia 4 lutego 1994 r. — Prawo geologiczne i górnicze (Dz. U. z 2005 r. Nr 228, poz. 1947, z późn. zm.), w skrócie „p.g.g.” — art. 2, art. 6 pkt 7, art. 15 ust. 1 pkt 3, art. 57, art. 63, art. 64 ust. 6 pkt 4 lit. a, rozdział 3 w dziale III oraz art. 109 ust. 1, ust. 1a i ust. 3 pkt 1;
- 3) ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. — Prawo budowlane (Dz. U. z 2006 r. Nr 156, poz. 1118, z późn. zm.), w skrócie „p.b.” — art. 36a;
- 4) ustawa z dnia 24 kwietnia 2009 r. o inwestycjach w zakresie terminalu regazyfikacyjnego skroplonego gazu ziemnego w Świnoujściu (Dz. U. Nr 84, poz. 700 oraz z 2010 r. Nr 57, poz. 358), w skrócie „u.LNG” — rozdziały 2, 3 i 6, art. 2 ust. 2, art. 2 ust. 3 pkt 1, art. 3, art. 15 ust. 1, art. 38 pkt 1, art. 39 ust. 1, art. 42 pkt 2, art. 43 oraz art. 44;
- 5) rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 14 czerwca 2002 r. w sprawie planów ruchu zakładów górniczych (Dz. U. Nr 94, poz. 840, z 2003 r. Nr 181, poz. 1776 oraz z 2006 r. Nr 186, poz. 1378), w skrócie „r.plan.” — § 1 pkt 1 lit. d.

Zagadnienia kluczowe: rozbudowa niektórych podziemnych magazynów gazu ziemnego, decyzja o zmianie pozwolenia na budowę, nadzór budowlany sprawowany przez organy nadzoru górniczego, stosowanie przepisów prawa geologicznego i górniczego

Treść stanowiska:

1. Z dniem wejścia w życie u.LNG, tj. z dniem 4 czerwca 2009 r., organem właściwym do wydania decyzji o zmianie pozwolenia na budowę w zakresie realizowanej inwestycji towarzyszącej dotyczącej rozbudowy podziemnego magazynu gazu ziemnego objętego u.LNG stał się wojewoda, a nie organ nadzoru górniczego, który wydał decyzję o pozwoleniu na budowę przed wejściem w życie u.LNG.

Pomimo, że organ nadzoru górniczego wydał, przed dniem wejścia w życie u.LNG, tj. przed dniem 4 czerwca 2009 r. (art. 44 u.LNG), decyzję o pozwoleniu na budowę np. w zakresie naziemnej infrastruktury technicznej podziemnego magazynu gazu ziemnego, tj. inwestycji towarzyszącej inwestycjom w zakresie terminalu, i stała się ona ostateczna w administracyjnym toku instancji, to jednak organem właściwym do wydania — na podstawie art. 36a p.b., w zw. z art. 163 k.p.a. — decyzji o zmianie pozwolenia na budowę tego zamierzenia budowlanego w ramach wspomnianej inwestycji towarzyszącej będzie obecnie wojewoda. Decyzja ta nie może oczywiście dotyczyć tych fragmentów inwestycji, do których nie stosuje się przepisów p.b., ze względu na wyłączenie określone w jego art. 2 ust. 1.

Art. 43 ust. 2 u.LNG stanowi, iż do postępowań w sprawach dotyczących inwestycji w zakresie terminalu, wszczętych i niezakończonych do dnia wejścia w życie niniejszej ustawy decyzją ostateczną, stosuje się przepisy dotychczasowe. *A contrario*, do postępowań w sprawach dotyczących inwestycji w zakresie terminalu, wszczętych z dniem albo po dniu wejścia w życie u.LNG, stosuje się przepisy u.LNG.

Zgodnie z art. 163 k.p.a. organ administracji publicznej może uchylić lub zmienić decyzję, na mocy której strona nabyła prawo, także w innych przypadkach oraz na innych zasadach niż określone w rozdziale 13, dziale II k.p.a., o ile przewidują to przepisy szczególne. Przepisem szczególnym w rozumieniu art. 163 k.p.a. jest art. 36a p.b., zgodnie z którym istotne odstępianie od zatwierdzonego projektu budowlanego lub innych warunków pozwolenia na budowę jest dopuszczalne jedynie po uzyskaniu decyzji o zmianie pozwolenia na budowę.

W orzecznictwie podkreśla się, iż postępowanie w sprawie wzruszenia decyzji na podstawie przepisów, do których odsyła art. 163 k.p.a., zostaje wszczęte w I instancji w sprawie nowej w stosunku do rozstrzygniętej w zmienianej decyzji: „*Decyzja wydana w trybie przepisów art. 154, 155, 161, 163, a także 162 k.p.a. jest decyzją nową. Jest ona wydana w toku nowego postępowania, dla którego podstawę prawną stanowią wyżej wskazane przepisy. Innymi słowy, jest to decyzja w nowej sprawie.*” (uchwała Izby Cywilnej i Administracyjnej Sądu Najwyższego z dnia 15 grudnia 1984 r., sygn. akt III AZP 8/83, OSNCP 1985, Nr 10, poz. 143, LEX nr 9487).

Skoro więc wydana na podstawie art. 36a p.b., w zw. z art. 163 k.p.a., decyzja zmieniająca jest wydawana w toku nowego postępowania, a więc nie zachodzi sytuacja, o której mowa w art. 43 ust. 2 u.LNG, to do postępowania tego należy stosować przepisy u.LNG. Zgodnie z art. 15 ust. 1 w zw. z art. 39 ust. 1 u.LNG, pozwolenie na budowę inwestycji towarzyszących inwestycjom w zakresie terminalu wydaje wojewoda na zasadach i w trybie p.b., z zastrzeżeniem przepisów u.LNG. W konsekwencji, organem właściwym do wydania decyzji o zmianie pozwolenia na budowę (także wydanego uprzednio przez właściwy organ nadzoru górniczego) w zakresie realizowanej inwestycji towarzyszącej dotyczącej rozbudowy (np. naziemnej infrastruktury technicznej) podziemnego magazynu gazu ziemnego będzie wojewoda.

2. Po zakończeniu rozbudowy podziemnego magazynu gazu ziemnego objętego u.LNG to organ nadzoru górniczego, a nie wojewoda, będzie sprawował nadzór budowlany nad obiektami budowlanymi tego zakładu.

Nie ulega wątpliwości, że niektóre inwestycje towarzyszące inwestycjom w zakresie terminalu, takie jak rozbudowa podziemnego magazynu gazu ziemnego objętego przedmiotem u.LNG, są budową (rozbudową) obiektów zakładu służącego do prowadzenia działalności gospodarczej w zakresie bezzbiornikowego magazynowania substancji w górotworze (tzw. zakładu *quasi-górniczego*), do której odpowiednie zastosowanie znajdują przepisy p.g.g.

Zgodnie z art. 57 ust. 1 p.g.g., „do projektowania, budowy, utrzymania i rozbiórki obiektów budowlanych zakładu górniczego stosuje się przepisy prawa budowlanego, chyba że ustawa stanowi inaczej”. „W odniesieniu do tego rodzaju działalności zadania z zakresu administracji architektoniczno-budowlanej i nadzoru budowlanego określone w przepisach prawa budowlanego wykonują właściwe organy nadzoru górniczego” (art. 57 ust. 2 p.g.g.). Powyższe, jak wyżej wskazano, dotyczy również zakładów służących do prowadzenia działalności gospodarczej w zakresie bezzbiornikowego magazynowania substancji w górotworze (art. 2 p.g.g.).

Przepisy u.LNG nie regulują kwestii związanych z nadzorem nad realizacją inwestycji towarzyszących, w szczególności rozbudową podziemnego magazynu gazu ziemnego objętego przedmiotem u.LNG. Przepis art. 3 u.LNG stanowi jedynie, że nadzór (ale nie sposób przyjąć, że chodzi tutaj o nadzór techniczny) nad zgodnym z zatwierdzonym harmonogramem, o którym mowa w art. 2 ust. 3 pkt 1 u.LNG, przygotowaniem i realizacją inwestycji w zakresie terminalu (art. 2 ust. 2 u.LNG) sprawuje minister właściwy do spraw Skarbu Państwa. Przepis ten nie dotyczy natomiast inwestycji towarzyszących (art. 39 ust. 1 u.LNG).

Przyznanie wojewodzie uprawnień w zakresie wydawania rozstrzygnięć administracyjnych nie oznacza, że organ ten jednocześnie sprawuje nadzór i kontrolę nad działalnością będącą przedmiotem tego rozstrzygnięcia administracyjnego. Brak jest bowiem przepisu, z którego wynikałoby, iż wojewoda jest organem administracji architektoniczno-budowlanej oraz organem nadzoru budowlanego w zakresie określonym w art. 38 pkt 1 u.LNG.

W literaturze podkreśla się, iż „zmiana Prawa budowlanego dokonana ustawą z dnia 24 lipca 1998 r. (tzw. ustawa kompetencyjna) wprowadziła nowy podział administracji publicznej, działającej w sferze budownictwa, na organy administracji architektoniczno-budowlanej i organy nadzoru budowlanego. Zmiany te nie objęły w owym czasie dziedzin górnictwa i transportu kolejowego, w których to dziedzinach zachowano w zasadzie dotychczasową strukturę organizacyjną. Z dniem 1 stycznia 1999 r. nastąpił podział dotychczasowego państwowego nadzoru budowlanego, którego konsekwencją było oddzielenie funkcji inspekcyjno-kontrolnych (organy nadzoru budowlanego) od funkcji administracyjno-prawnych dotyczących nadawania prawa, czyli wydawania pozwoleń (organy administracji architektoniczno-budowlanej)” (R. Dziwiński, P. Ziemiński, *Prawo budowlane. Komentarz*, Dom Wydawniczy ABC 2006).

W świetle powyższego należy uznać, że wojewoda, z racji wykonywania funkcji administracyjno-prawnych dotyczących wydawania rozstrzygnięć administracyjnych wymienionych w u.LNG, jest — w sprawach inwestycji towarzyszących wymienionych w art. 38 pkt 1 u.LNG, w zakresie dotyczącym obiektów budowlanych zakładu górniczego — organem wykonującym (niektóre) zadania z zakresu administracji architektoniczno-budowlanej określone w przepisach rozdziałów 2, 3 i 6 oraz art. 43 u.LNG (art. 39 ust. 1 u.LNG).

Skoro, zgodnie z art. 57 ust. 2, w zw. z ust. 1 p.g.g., w odniesieniu do projektowania, budowy, utrzymania i rozbiórki obiektów budowlanych zakładu górniczego zadania z zakresu administracji architektoniczno-budowlanej i nadzoru budowlanego określone w przepisach prawa budowlanego wykonują właściwe organy nadzoru górniczego, a u.LNG modyfikuje jedynie niektóre z przepisów tego prawa, to w pozostałym zakresie zadania z tego zakresu w odniesieniu do obiektów budowlanych zakładu górniczego wykonują organy nadzoru górniczego. W szczególności, w trakcie oraz po zakończeniu rozbudowy podziemnego magazynu gazu ziemnego objętego u.LNG nadzór budowlany nad obiektami budowlanymi zakładu górniczego będzie sprawował właściwy organ nadzoru górniczego.

Rozwiązanie oparte na podobnym założeniu (2 organy władzy publicznej) zamieszczono m.in. w art. 109 ust. 1a p.g.g., rozszerzając w nim zakres przedmiotowy kontroli organów nadzoru górniczego.

3. Po wejściu w życie u.LNG organ nadzoru górniczego pozostaje organem administracji architektoniczno-budowlanej i nadzoru budowlanego w stosunku do tzw. „starej części” podziemnego magazynu gazu ziemnego objętego u.LNG.

Przepisy u.LNG nie zawierają regulacji w zakresie nadzoru nad istniejącym (wybudowanym) podziemnym magazynem gazu ziemnego („starymi częściami” tego magazynu). Rozbudowa magazynu nie powoduje „utruty” przez magazyn charakteru zakładu służącego do prowadzenia działalności gospodarczej w zakresie bezzbiornikowego magazynowania substancji w górotworze. Z uwagi na powyższe, odpowiednie zastosowanie do prowadzenia tego rodzaju działalności znajdują przepisy p.g.g., w szczególności rozdziału 3, działu III p.g.g. — „Budowa obiektów zakładu górniczego”. Właściwy organ nadzoru górniczego pozostanie więc organem administracji architektoniczno-budowlanej i nadzoru budowlanego w stosunku do tzw. „starej części” podziemnego magazynu gazu ziemnego. Wyjątek dotyczący wydania niektórych rozstrzygnięć administracyjnych przez wojewodę omówiono w pkt 2 niniejszego stanowiska.

4. Organ nadzoru górniczego sprawuje nadzór nad ruchem podziemnego magazynu gazu ziemnego objętego u.LNG na podstawie p.g.g.

Wprawdzie definicja zakładu górniczego zawarta w art. 6 pkt 7 p.g.g. kładzie nacisk na wydobywanie kopalin, jednakże art. 2 p.g.g. wyznacza dodatkowy zakres obowiązywania prawa geologicznego i górniczego poprzez nakaz odpowiedniego stosowania jego wymagań do bezzbiornikowego magazynowania substancji w górotworze (z wyjątkiem takiej działalności prowadzonej w odkrywkowych wyrobiskach górniczych). Poza obowiązkiem uzyskania koncesji na prowadzenie działalności gospodarczej w tym zakresie (art. 15 ust. 1 pkt 3 p.g.g.), co zresztą „potwierdza” (poprzez skrócenie terminu załatwienia sprawy przez organ koncesyjny) treść art. 42 pkt 2 u.LNG, istnieje również obowiązek sporządzenia planu ruchu tego zakładu *quasi*-górniczego, stosownie do art. 64 ust. 6 pkt 4 lit. a p.g.g. oraz § 1 pkt 1 lit. d r.plan. Dla istnienia („pozostania”) tego obowiązku nie jest konieczne jego „potwierdzenie” w przepisach u.LNG (nie byłaby to bowiem „nowość normatywna”).

Skoro więc do bezzbiornikowego magazynowania substancji w górotworze znajdują odpowiednie zastosowanie przepisy o ruchu zakładu górniczego, w tym art. 63 p.g.g., właściwy organ nadzoru górniczego będzie nadal sprawował nadzór i kontrolę nad ruchem tego zakładu *quasi*-górniczego, służącego do prowadzenia tej działalności gospodarczej (art. 109 ust. 1 w zw. z ust. 3 pkt 1 p.g.g.), na każdym etapie jego funkcjonowania (istnienia). Wejście w życie u.LNG nie zmieniło bowiem stanu prawnego w tym zakresie.

Przedstawione stanowisko nie stanowi wiążącej wykładni przepisów prawa.
W przypadku wykorzystywania przedstawionego stanowiska należy powołać się na źródło.

Za treść stanowiska odpowiada: Przemysław GRZESIOK — Dyrektor Departamentu Prawnego WUG

Data wygenerowania stanowiska: 5 lipca 2010 r.