

Planowanie przestrzenne a konflikty wokół wydobywania gazu łupkowego

Waldemar A. Gorzym-Wilkowski

Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie, Polska

Streszczenie

Poszukiwania gazu łupkowego w Polsce rodzą nadzieje na poprawę sytuacji energetycznej kraju. Powodują jednak również konflikty, zwłaszcza z mieszkańcami obszarów przewidywanej eksploatacji gazu, obawiających się pogorszenia warunków życia. Poszukiwane są różne sposoby wyrażania protestów i rozwiązywania konfliktów. Wydaje się jednak, że najprostszą i jednocześnie najbardziej efektywną płaszczyzną rozgrywania tego typu konfliktów jest planowanie przestrzenne. Działalność związana z wydobywaniem gazu musi być bowiem zgodna z gminnymi dokumentami planistycznymi. Zatem sama możliwość oraz obszar wydobywania gazu są zależne od decyzji samorządu gminnego, najbliższego interesom mieszkańców. Ponadto sposób sporządzania lokalnych dokumentów planistycznych daje również mieszkańcom liczne możliwości sformułowania swoich oczekiwań oraz ich wyegzekwowania. Elementem systemu planowania są także finansowe rekompensaty dla osób, których nieruchomości straciły na wartości rynkowej lub użytkowej w efekcie zatwierdzenia planu miejscowego. Planowanie przestrzenne pozwala zatem na zrównoważenie interesów różnych stron i w efekcie ograniczenie ilości i skali konfliktów związanych z wydobywaniem gazu łupkowego.

1. Przesłanki konfliktów

W ciągu ostatnich kilku lat rozwinęła się w Polsce dyskusja i badania dotyczące możliwości eksploatacji tzw. gazu łupkowego. Pozyskiwanie gazu uwiecznionego w skałach, które stało się możliwe dzięki postępowi technologicznemu, traktowane jest jako wielka szansa dla kraju. Może bowiem pozwolić na radykalne zwiększenie bezpieczeństwa i samodzielności energetycznej Polski. Z tego też względu gaz łupkowy postrzegany jest jako surowiec, który może przynieść nie tylko korzyści strictly gospodarcze, ale również wymierne zyski geopolityczne, związane z uniezależnieniem się od dostaw gazu ziemnego z Rosji.

Poszukiwania gazu łupkowego trwają w wielu częściach terytorium kraju, również na obszarze Lubelszczyzny. W roku 2011 terenem poszukiwań była zwłaszcza leżąca w południowo-wschodniej części województwa gmina Grabowiec. Poszukiwania te wywołały jednak nie tylko nadzieje, ale również silne protesty. Zastrzeżenia mieszkańców gminy wynikały zwłaszcza z obaw o degradację środowiska przyrodniczego (np. wód podziemnych) i związane z tym pogorszenie warunków życia (Wójtowicz 2011). Faktem jest, że tego rodzaju protesty, związane z zagrożeniem wód podziemnych, mają miejsce nie tylko w Polsce. Pojawiały się także w szeregu innych krajów, doprowadzając niekiedy do daleko idących ograniczeń prawnych wobec poszukiwania i eksploatacji gazu łupkowego (Lechtenböhm i inni 2011, s. 17).

Tego typu reakcje mają w istocie realne podstawy, bowiem poszukiwanie i eksploatacja gazu łupkowego wiążą się z wielorakim, zauważalnie niekorzystnym oddziaływaniem na otoczenie. Oddziaływanie to jest zarówno efektem samej technologii pozyskiwania gazu łupkowego, jak i jego przechowywania i przesyłania. Jest ono przy tym oczywiście proporcjonalne do skali wydobywania i powierzchni zajętej przez instalacje wydobywcze (Michaels i inni 2010, s. 29). Obiekty obsługujące wydobywanie i przesyłanie gazu łupkowego zajmują znaczne obszary. Obszary te niezbędne są zwłaszcza dla lokalizacji wież wiertniczych, urządzeń obsługujących wiercenie, szczelinowanie

i wydobycie gazu, a także magazynów gazu i płynów. Pojedyncza wiertnia, obsługująca jeden szyb, może mieć powierzchnię co najmniej ok. 1500 m², natomiast korzystniejsze technologicznie i ekonomicznie wiertnie dla kilku sąsiadujących ze sobą szybów mogą zajmować ok. 3500 m² (Witek i Budak 2011, s. 7). Powierzchnia ta może co prawda ulec pewnemu zmniejszeniu w trakcie samej eksploatacji odwiertu, jednakże wiertnie nie są jedynymi obiektami zajmującymi przestrzeń. Do prac wydobywczych i eksploatacyjnych potrzebne są bowiem również liczne drogi przystosowane do transportu ciężarowego, a także gazociągi przekazujące wydobywany gaz do sieci dystrybucyjnej, niekiedy zaś również stacje kompresyjne. Ponadto niekiedy tworzone bywają stawy, w których przetrzymywane są wody podwiertowe, zanim zostaną unieszkodliwione. Powierzchnia tych stawów porównywalna może być z sumą powierzchni zajmowanych przez inne obiekty.

Pojawienia się i funkcjonowanie tak licznych i zróżnicowanych funkcjonalnie obiektów, zmieniających użytkowanie terenu, powoduje rzecz jasna istotną, niekorzystną presję na otoczenie, w tym na środowisko przyrodnicze. Dzieje się tak tym bardziej, iż typowym procesem postępującym na obszarach wydobycia gazu łupkowego jest stopniowe zagęszczanie wiertni. Na obszarach wydobywczych gazu w Stanach Zjednoczonych, gdzie przemysłowa eksploatacja prowadzona jest najdłużej, na 1 km² przypada do 6 odwiertów (Lechtenböhrer i inni 2011, s. 22–23). Uciążliwy jest przede wszystkim poprzedzający wydobycie gazu proces szczelinowania, wiąże się bowiem z znaczną emisją hałasu. Ponadto wody wtłaczane pod ziemię, a następnie powracające na powierzchnię w początkowej fazie wydobycia zawierają domieszkę nie tylko piasku, ale również chemikaliów, które mogą (przy niedostatecznej izolacji) skazić wody gruntowe (Centrum Zrównoważonego Rozwoju 2012, s. 6). Przy czym samo szcerpywanie wody na potrzeby szczelinowania może zakłócić lokalny bilans wód podziemnych. Zagrożeniem dla warunków aerosanitarnych mogą być ponadto niekontrolowane emisje gazu z nowych lub opuszczonych odwiertów, a także choćby intensywny ciężki ruch drogowy, stwarzający przy tym typowe związane z drogami zagrożenia dla bezpieczeństwa mieszkańców (Michaels i inni 2010, s. 29). W pewnych sytuacjach mogą ponadto występować lokalne trzęsienia ziemi (co prawda z reguły o niewielkiej sile — do 3 stopni w skali Richtera), wywołane szczelinowaniem i tłoczeniem zużytej wody (Lechtenböhrer i inni 2011, s. 20, 31). Niewątpliwym skutkiem powstania sieci wiertni, wraz funkcjonującymi na nich i na ich potrzeby obiektami, jest również dewastacja krajobrazu.

Negatywne oddziaływanie górnictwa gazu łupkowego na otoczenie odbija się również na warunkach życia mieszkańców, funkcjonowaniu lokalnej gospodarki i działalności instytucji publicznych. Takie skutki funkcjonowania wiertni i ich obsługi, jak hałas, ruch drogowy, czy też emisja gazów do atmosfery pogarszają w oczywisty sposób warunki zamieszkania. Mogą zatem również powodować spadek atrakcyjności nieruchomości budowlanych i gruntowych i związany z tym spadek ich wartości. Negatywnie na życie ludności może także oddziaływać zanieczyszczenie lub nadmierne szcerpywanie wód podziemnych. Zakłócenie bilansu wód negatywnie rzutuje także na lokalną gospodarkę – przede wszystkim rolnictwo i leśnictwo. Te działy gospodarki mogą ujemnie odczuwać zajmowanie powierzchni dotychczas przez nie wykorzystywanych na obiekty związane z wydobyciem i przesyłaniem gazu. Degradacja krajobrazu, powodowana zwłaszcza przez szyby wiertnicze i zbiorniki gazu, eliminuje ponadto możliwości rozwoju turystyki. Wreszcie silna ingerencja górnictwa gazu łupkowego w lokalną gospodarkę wodną (a zapewne i ściekową) oraz z system komunikacyjny może stanowić także obciążenie dla budżetów jednostek samorządu terytorialnego. Szczególnie zagrożone wydają się być gminy, które będą musiały zmierzyć się zwłaszcza z nadmiernym tempem zużycia elementów lokalnej infrastruktury.

Specyficzną, nie związaną bezpośrednio z oddziaływaniem na otoczenie, przyczyną negatywnego odbioru samej perspektywy poszukiwania i eksploatacji złóż gazu łupkowego, jest status prawny jego złóż. Zgodnie z prawem geologicznym i górnictwem¹ stanowią one przedmiot tzw. własności górnictwej. Poszukiwanie i wydobywanie kopalin objętych takim statusem stanowi z kolei, w myśl ustawy o gospodarce nieruchomościami², tzw. cel publiczny. Oznacza to, że obszary przeznaczone na takie cele mogą być wywłaszczane, czyli ich właściciele mogą być — także wbrew swojej

1. DzU z 2011 r. nr 163 poz. 981.

2. DzU z 2010 r. nr 102 poz. 651.

woli — pozbawiania prawa własności. Zagrożenie takie rodzić musi oczywiste obawy i niechęć do przedsięwzięć związanych z gazem łupkowym.

Oddziaływanie o charakterze negatywnym nie jest jednak — rzecz jasna — jedynym efektem powstania zagłębia eksploatacji gazu łupkowego. Można bowiem jednocześnie oczekiwać niewątpliwych skutków pozytywnych. Poza wspomnianym na wstępie korzyściami o charakterze ogólnopństwowym (makroekonomicznym i politycznym), wystąpić mogą zauważalne korzyści lokalne. Eksploatacja gazu musi się bowiem wiązać z powstawaniem nowych miejsc pracy, spośród których część (zwłaszcza nie związana ze specyficznymi kwalifikacjami) będzie niewątpliwie obsadzana przez osoby zamieszkałe w sąsiedztwie wiertni. Eksploatacja jednej wiertni trwa przy tym z reguły około 15 lat. Zwiększone dochody osób zatrudnionych przy eksploatacji gazu oznaczać będą także wzrost popytu na lokalne produkty i usługi.

Również lokalne podmioty publiczne mogą liczyć na wzrost dochodów. Co prawda, jak się wydaje samorządy gminne i powiatowe nie mogą liczyć na zwiększone dochody z udziałów w podatkach od osób prawnych. Przedsiębiorstwa zajmujące się eksploatacją gazu łupkowego z całą pewnością będą płaciły podatki w miejscach, w których są zarejestrowane i gdzie funkcjonują ich zarządy. Natomiast niewątpliwie będzie możliwy wzrost dochodów, zauważalny zwłaszcza przez budżety gmin i powiatów, z udziału w podatku dochodowym płaconym przez pracujących przy wydobyciu gazu łupkowego mieszkańców — zgodnie z ustawą o dochodach jednostek samorządu terytorialnego.³ Niewątpliwie nastąpi również wzrost dochodów gmin w efekcie zmiany funkcji terenów — z rolniczych na związane z działalnością przemysłową. Zgodnie bowiem z ustawą o podatkach i opłatach lokalnych⁴ podatki od nieruchomości zajmujących wiele hektarów, związanych z pozarolniczą działalnością gospodarczą, a ponadto w znacznej części pokrytych trwałą nawierzchnią, będą stanowiły istotny element dochodów własnych gmin. Będą one bowiem w oczywisty sposób wielokrotnie większe od płaconego od tej samej powierzchni podatku rolnego.⁵

Wielorakość pozytywnych i negatywnych efektów powstania zagłębia wydobycia gazu łupkowego spowodować musi powstawanie licznych konfliktów pomiędzy podmiotami liczącymi na korzyści i — z drugiej strony — obawiającymi się niekorzyści. Przedsiębiorstwa poszukujące gazu łupkowego i rozważające jego eksploatację podejmują decyzję o wyborze miejsca działania biorąc pod uwagę również skalę spodziewanych konfliktów. Jednakże dotychczas skupiają się one przede wszystkim na uwarunkowaniach (ograniczeniach) prawnych związanych z powierzchniową ochroną przyrody. Jest to zresztą zrozumiałe, gdyż każde działanie musi odbywać się w granicach prawa, a terytorium Polski jest w znacznej części pokryte różnymi formami ochrony przyrody. Zapewne między innymi z tego względu przedmiotem zainteresowania firm gazowych są przede wszystkim tereny, gdzie występuje względnie niewielkie ryzyko kolizji z rygorami ochronnymi. Są to przy tym na ogół tereny stosunkowo słabo zaludnione, zatem — w przekonaniu wielu przedsiębiorców, ale i naukowców — takie, gdzie opór lokalnej społeczności nie będzie stanowił znaczącej bariery dla lokalizacji wydobycia gazu łupkowego (Poprawa 2011, s. 266). Jak pokazują wspomniane powyżej wydarzenia z obszaru gminy Grabowiec, przekonanie to nie odpowiada prawdzie. Gęstość zaludnienia na obszarze tej gminy wynosi, według stanu na koniec 2011 roku, jedynie 34,3 osób na 1 km². Co więcej, gmina Grabowiec wykazuje wyraźne tendencje depopulacyjne — po roku 2000, a zatem w ciągu zaledwie 11 lat, liczba ludności gminy spadła o ok. 12% stanu pierwotnego.⁶ Pomimo to konflikt pomiędzy poszukiwaniem gazu a miejscowym społeczeństwem zarysował się bardzo wyraźnie.

2. Możliwości wykorzystania planowania przestrzennego

Powszechność konfliktów, nawet w obszarach o względnie niewielkiej gęstości zaludnienia, rodzi potrzebę znalezienia płaszczyzny, na której możliwe byłoby wyartykułowanie, skonfrontowanie i zrównoważenie interesów każdej ze stron. Potrzebne jest zatem narzędzie, które w jednoznaczny

3. Por. DzU z 2010 r. nr 80 poz. 526.

4. Por. DzU z 2010 r. nr 95 poz. 613.

5. Zob. Ustawa o podatku rolnym, DzU z 2006 r. nr 136 poz. 969.

6. Na podstawie danych opublikowanych w bazie Bank Danych Lokalnych GUS w 2012 r.

sposób oprze zarysowujące się konflikty na zarówno płaszczyźnie prawnej, jak i merytorycznej. Zastosowanie takiego narzędzia może co prawda w niektórych przypadkach uniemożliwić eksploatację gazu, jednak w licznych innych — ułatwi jej podjęcie i zharmonizowanie z lokalnym życiem gospodarczym i społecznym. W krajach, gdzie eksploatacja gazu łupkowego została podjęta znacznie wcześniej, zrodziły się już liczne pomysły dotyczące mechanizmów rozwiązywania lub przynajmniej racjonalizowania i minimalizowania tych konfliktów, podobne zresztą jak w przypadkach konfliktów związanych z eksploatacją innych surowców mineralnych. Tworzone są na przykład specjalne „grupy dialogu”, w których skład wchodzi przedstawiciele przedsiębiorstw gazowych, administracji publicznej i lokalnych społeczności, mające stanowić płaszczyznę konsultacji społecznych. Przyjmowane bywają przez zrzeszenia przedsiębiorców eksploatujących gaz specjalne „kodeksy etyczne”, mające być podstawą godzenia interesów ekonomicznych, ekologicznych i społecznych (*Improving Framework...* 2010, s. 23, 28). Wydaje się, iż w realiach polskich istnieje już inne narzędzie mogące efektywnie służyć zapobieganiu i rozstrzyganiu konfliktów powstających przy działaniach poprzedzających lub towarzyszących eksploatacji gazu łupkowego. Narzędziem tym jest funkcjonujący w Polsce system planowania przestrzennego, oparty generalnie na ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.⁷

Planowanie przestrzenne z istoty swej zajmuje się kształtowaniem ładu przestrzennego, czyli eliminowaniem, rozwiązywaniem lub łagodzeniem konfliktów pomiędzy użytkownikami przestrzeni. Funkcjonujący w Polsce system planowania przestrzennego oparty jest na założeniu, że rozwój społeczno-ekonomiczny z natury swej tworzy konflikty przestrzenne (Parysek 2007, s. 28). Co więcej — wzrost poziomu rozwoju gospodarczego i związany z nim wzrost złożoności struktury społecznej i ekonomicznej, zwłaszcza zaś w skali lokalnej, oznacza wzrost ilości i różnorodności konfliktów (Jałowiecki 1988, s. 251–252). W przypadku wydobywania gazu łupkowego nieuchronnie tworzą się konflikty, których uczestnikami (stronami) są:

- przedsiębiorcy prowadzący wydobywanie i transport gazu,
- organy administracji rządowej, gospodarujące lub chroniące elementy przestrzeni lokalnej,
- jednostki samorządu terytorialnego,
- mieszkańcy.

Pozycja i możliwości egzekwowania swoich interesów przez każdego z powyższych uczestników konfliktów są zauważalnie odmienne. Przedsiębiorcy dysponują rzecz jasna przede wszystkim argumentami finansowymi. Rządowe i samorządowe podmioty administracyjne opierają swoje działania na przepisach prawa ustrojowego, materialnego i ochronnego. Nieco zatem paradoksalnie najsłabszą stroną konfliktów bywają członkowie lokalnych społeczności, pomimo posiadanych tytułów własności nieruchomości. Niewątpliwie to właśnie silna pozycja innych stron konfliktów, w tym wspomniana wyżej możliwość wywłaszczenia nieruchomości, powodują, że ich właściciele wyraźnie odczuwają słabość swojej pozycji — co jest zapewne przyczyną wspomnianych na wstępie protestów. W takiej sytuacji planowanie przestrzenne zyskuje na znaczeniu właśnie jako narzędzie obrony interesów tej właśnie — najsłabszej strony konfliktów przestrzennych. Może ono bowiem być skutecznym mechanizmem zarówno z uwagi na swoje miejsce w strukturze uprawnień podmiotów publicznych, jak i z racji statusu formalnego i przedmiotu rozstrzygnięcia, a wreszcie — z powodu mechanizmów proceduralnych towarzyszących sporządzaniu dokumentów planistycznych różnego szczebla.

Podmiotami planowania przestrzennego w Polsce są: rząd, samorząd wojewódzki oraz samorząd gminny. Każdy z tych organów sporządza dokument planowania przestrzennego mający (lub mogący mieć) merytoryczny i prawny wpływ (bezpośredni lub pośredni) na możliwości i warunki eksploatacji gazu łupkowego. Narzędziem rządowego planowania przestrzennego jest koncepcja przestrzennego zagospodarowania kraju, mająca określać m.in. podstawowe elementy sieci osadniczej, obszary podlegające ochronie, rozmieszczenie głównych elementów infrastruktury technicznej, społecznej i transportowej oraz obszary problemowe. Koncepcja przestrzennego zagospodarowania kraju nie jest aktem powszechnie obowiązującym — służy przede wszystkim jako podstawa do sporządzania rządowych programów inwestycyjnych. Jej rozstrzygnięcia są ponadto uwzględniane przez samorządy wojewódzkie przy sporządzaniu planów zagospodarowania przestrzennego woje-

7. DzU z 2012 r. nr 0 poz. 647.

wództw. Plan województwa, o statusie prawnym podobnym do koncepcji krajowej, ma także nieco zbliżony, choć oczywiście odpowiednio bardziej szczegółowy, przedmiot rozstrzygnięć. Określa m.in. kształt sieci osadniczej, obszary poddane ochronie z uwagi na walory przyrodnicze, kulturowe lub krajobrazowe, kształt głównych sieci infrastruktury technicznej i drogowej oraz obszary występowania udokumentowanych złóż kopalin. Plan województwa realizowany jest przede wszystkim poprzez prowadzenie jego rozstrzygnięć do dokumentów sporządzanych na poziomie gminnym.

Podstawową rolę w polskim systemie planowania przestrzennego pełni bowiem gmina, która sporządza 2 dokumenty — studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego. Studium jest dokumentem obejmującym całość obszaru administracyjnego gminy, określającym podstawowe składniki jej zagospodarowania przestrzennego. W dokumencie tym określa się zwłaszcza: przeznaczenie terenów, zasady ich zagospodarowania, zasady ochrony przyrody i krajobrazu, obszary objęte zakazem zabudowy, zasady kształtowania infrastruktury technicznej i drogowej. Podobnie jak koncepcja przestrzennego zagospodarowania kraju i plan zagospodarowania przestrzennego województwa, studium nie jest aktem prawa. Służy głównie za narzędzie kształtowania kluczowych elementów lokalnej struktury przestrzennej. Jego realizacja odbywa się poprzez sporządzane na jego podstawie plany miejscowe.

Plan miejscowy, jako jedyny dokument w polskim systemie planowania przestrzennego, ma charakter przepisu prawa — stanowiąc podstawę do wydawania pozwoleń na budowę. Jest także dokumentem, który rozstrzyga o możliwości wywłaszczenia nieruchomości — przeznaczając określone tereny na cele publiczne. Plan ten, z uwagi na swoją znaczną szczegółowość (opracowywany jest z reguły w skali 1:1000), sporządza się na ogół dla względnie niewielkiego obszaru. Jednocześnie jednak określa on, w zakresie generalnie analogicznym jak studium, lecz wzbogaconym np. o określenie pożądanego kształtu architektonicznego zabudowy oraz bardzo precyzyjne zasady zagospodarowania tego obszaru.

Rozbudowany system planowania przestrzennego, zwłaszcza zaś dokumenty dotyczące poziomu lokalnego, oddziałują — co oczywiste — na wszelkie działania związane ze sposobem kształtowania i wykorzystania przestrzeni. Poszukiwanie i eksploatacja surowców naturalnych, w tym rzecz jasna gazu łupkowego, również są poddane rygorom planowania przestrzennego. Ustawa Prawo geologiczne i górnicze⁸ bardzo silnie warunkuje możliwość eksploatacji kopalin brakiem sprzeczności z dokumentami planistycznymi. Zgodnie z tą ustawą, obszary zalegania udokumentowanych złóż kopalin muszą być oznaczone w planach zagospodarowania przestrzennego województw, studiach zagospodarowania przestrzennego gmin oraz planach miejscowych. Co więcej, gmina musi w swoich dokumentach planistycznych ujawnić takie obszary, będące niewątpliwie istotnym, uwarunkowaniem rozwoju, najpóźniej w ciągu 2 lat od dnia zatwierdzenia odpowiedniej dokumentacji geologicznej.

Jednocześnie sama eksploatacja kopalin nie jest możliwa bez jej uwzględnienia w dokumentach planistycznych. W studium gminnym i w planie miejscowym musi zostać wyznaczony zarówno obszar górniczy, czyli teren dopuszczalnej bezpośredniej eksploatacji kopalin, jak i teren górniczy — cała przestrzeń objęta przewidywanymi szkodliwymi wpływami robót górniczych. Możliwe jest wręcz sporządzenie odrębnego planu miejscowego dla terenu górniczego, jeśli eksploatacja kopalin może spowodować istotne skutki dla środowiska. Plan ten, którego koszt — co znamienne — ponosi nie gmina, lecz przedsiębiorca mający prowadzić wydobycie, ma zakres rozstrzygnięć zauważalnie szerszy od innych planów miejscowych. Jego celem ma być m.in. umożliwienie pogodzenia działalności górniczej z bezpieczeństwem powszechnym oraz ochroną środowiska i obiektów budowlanych. Zatem w planie określić należy zwłaszcza:

- obiekty lub obszary, dla których wyznacza się filary ochronne, gdzie eksploatacja kopalin może być zabroniona lub dozwolona jedynie pod warunkiem zapewnienia ochrony tych obiektów lub obszarów;
- obszary wyłączone zabudowy lub takie, gdzie zabudowa jest dozwolona po spełnieniu odpowiednich warunków (których koszt spełnienia ponosi przedsiębiorca górniczy).

8. DzU z 2011 r. nr 163 poz. 981.

Tak rozbudowany przedmiotowo plan, podobnie jak każdy inny plan miejscowy, stanowić może narzędzie w istotny sposób kształtujące możliwości i sposób eksploatacji np. gazu łupkowego. Rozpoczęcie działalności górniczej, czyli w praktyce — otrzymanie odpowiedniej koncesji, jest możliwe jedynie pod warunkiem zgodności planowanej eksploatacji z planem miejscowym, a w przypadku jego braku — ze studium zagospodarowania przestrzennego gminy. Przy czym organ koncesyjny może odmówić wydania koncesji nie tylko w sytuacji, jeśli przedsiębiorca planuje działalność na obszarze, który w planie lub studium nie został pod nią przeznaczony. Warunkiem uzyskania koncesji jest bowiem zachowanie możliwości wykorzystania nieruchomości zgodnie z planem miejscowym, a jeśli go nie ma — zgodnie ze studium. Warunek ten oznacza, a przynajmniej powinien oznaczać, iż nie jest możliwe eksploatowanie surowców, jeśli miałyby ono uniemożliwić wykorzystywanie również innych (sąsiadujących) terenów zgodnie z oczekiwaniami ich dysponentów. Zatem, jeśli wydobywanie kopalin może spowodować konieczność zmiany przeznaczenia obszarów lub obiektów (z uwagi np. na szkody górnicze), to zmiany te muszą być wcześniej wprowadzone do studium gminnego i planu miejscowego.

Mechanizm ten daje wszystkim zainteresowanym stronom możliwość (przynajmniej formalną) wpływania na możliwość wydobywania kopalin (zatem również gazu łupkowego), a także na wielkość i granice obszaru, w jakim wydobywanie to może się odbywać i na jaki oddziaływać. Możliwość ta wynika z procedury sporządzania studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy i miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Procedura towarzysząca opracowywaniu dokumentów planistycznych jest szczególnie silnym narzędziem w rękach lokalnych społeczności, nie dysponujących argumentami finansowymi (jak przedsiębiorcy) lub specyficznymi narzędziami prawnymi (jak instytucje publiczne). W ramach tej procedury po rozpoczęciu prac nad studium lub planu władze gminy ogłaszają o tym fakcie (w prasie, poprzez obwieszczenie itp.), informując jednocześnie o możliwości składania przez wszystkich zainteresowanych wniosków do przygotowywanego dokumentu. Podmiotami składającymi wnioski mogą być zarówno odpowiednie instytucje publiczne (zwłaszcza rządowe), jak i organizacje społeczne, przedsiębiorstwa i wreszcie także osoby prywatne — zwłaszcza zaś właściciele nieruchomości objętych planem lub studium. Te wnioski, równoległe z własnymi koncepcjami władz gmin, są podstawą, na której opiera się kształt planu lub studium. Sposób i zakres uwzględnienia wniosków mieszkańców ich autorzy mogą sprawdzać w czasie wyłożenia projektu planu lub studium do publicznego wglądu — o czym również władze gminy zawiadamiają publicznie. Wyłożenie takie trwa w przypadku planu co najmniej 21 dni, natomiast przy studium minimum 30 dni. W tym czasie możliwe jest dokładne przeanalizowanie przyszłego kształtu przestrzeni objętej każdym z tych dokumentów. Co więcej, w trakcie wyłożenia organizowana jest publiczna dyskusja, z udziałem władz gminy, nad rozwiązaniami przyjętymi w projekcie studium lub planu. Osoby, które nie akceptują wyłożonej wersji studium lub planu, mają w ciągu kilku tygodni możliwość złożenia uwag i zastrzeżeń. Uwagi te są analizowane przez wójta i projektantów studium lub planu i w efekcie mogą być jeszcze wprowadzone do projektu dokumentu. Natomiast uwagi nie wprowadzone są dołączane do projektu planu lub studium przekazywanego do uchwalenia radzie gminy, a zatem ich ewentualne uwzględnienie może jeszcze być przedmiotem dyskusji oraz decyzji samej rady.

Jednak nawet uchwalenie przez radę studium gminnego lub planu miejscowego w postaci nieakceptowanej przez właścicieli nieruchomości również nie zamyka im drogi do dochodzenia swoich oczekiwań. Mogą oni bowiem, zgodnie z ustawą o samorządzie gminnym⁹ wezwać radę gminy do zmiany dokumentu naruszającego (w ich mniemaniu) ich interes prawny, a jeśli wezwanie to okaże się bezskuteczne — złożyć skargę do sądu administracyjnego.

System planowania przestrzennego tworzy również mechanizmy bezpośrednio rekompensujące straty poniesione wskutek sporządzenia przez gminę planu miejscowego mogącego wyrządzić szkody interesom mieszkańców. Zgodnie ze wspomnianą ustawą o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, osoby, których nieruchomości w takiej sytuacji przestały być przydatne dla dotychczasowej działalności (lub działalności przewidzianej w dotychczasowym planie miejscowym) mogą domagać się od gminy odszkodowania, wykupienia nieruchomości lub jej zamiany na inną.

9. Por. DzU z 2001 r. nr 142 poz. 1591.

Jeśli natomiast nieruchomości straciła na wartości, a właściciel sprzedaje ją w ciągu 5 lat od dnia sporządzenia planu, gmina ma również obowiązek wyrównać stratę. Przy czym odszkodowania te są wypłacane całkowicie niezależnie od odszkodowań będących efektem negatywnych skutków samego wydobycia kopalin.

Podsumowanie i wnioski

Poszukiwania gazu łupkowego i związana z nimi perspektywa jego masowego wydobycia traktowane są jako istotna szansa dla przyszłości Polski. Szansa ta rozpatrywana jest jednakże przede wszystkim w skali ogólnokrajowej. Natomiast na poziomie lokalnym, oprócz dostrzeganych pewnych możliwych korzyści, zauważane są przede wszystkim liczne zagrożenia. Lokalne społeczności obawiają się zwłaszcza niekorzystnych zmian w środowiskowych warunkach życia mieszkańców przyszłych obszarów wydobycia, a także innych uciążliwości związanych z technologią wydobycia i transportu gazu łupkowego. Zagrożenia te odczuwane są tym silniej, że dotychczas eksploatacja gazu łupkowego w Polsce nie była prowadzona, zatem w istocie nie są znane realne problemy z nią związane, co rodzi dodatkowe obawy. Stąd też już same poszukiwania złóż gazu rodzą spontaniczne protesty ze strony lokalnych społeczności, przejawiające się zbiorowych petycjach, skargach do parlamentarzystów itp.

Skuteczność tego typu protestów jest wątpliwa, tym bardziej, iż dominują w nich często argumenty emocjonalne, nie zaś merytoryczne. Jednocześnie natomiast jak dotychczas do rozstrzygnięcia tego typu kontrowersji nie jest wykorzystywane narzędzie najbardziej — jak się wydaje — efektywne. Narzędziem tym jest planowanie przestrzenne, a zwłaszcza jego elementy mające charakter lokalny. Dotychczas zagadnienia związane z wydobyciem gazu łupkowego nie były co prawda przedmiotem rozstrzygnięć planowania przestrzennego — poza ogólnymi jedynie wzmiankami w koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju.¹⁰ Wynika to rzecz jasna z faktu, iż inicjatywy poszukiwania i wydobywania na masową skalę gazu łupkowego pojawiły się w Polsce dopiero w ostatnich latach. Tym niemniej należy uznać perspektywę włączenia planowania przestrzennego do mechanizmów rozstrzygnięcia konfliktów towarzyszących projektom wydobycia gazu za nie tylko niezbędną z uwagi na wymagania prawne, ale także za korzystną ze względów społecznych.

Podstawą do otrzymania koncesji na wydobycie gazu łupkowego, a zatem warunkiem podjęcia jego eksploatacji, jest zgodność przedsięwzięcia, a także jego skutków przestrzennych, z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego lub studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. Co oznacza, iż bez tejże zgodności wydobycie gazu na obszarze określonej gminy jest niemożliwe. Przy czym zarówno studium, jak i plan miejscowy, z uwagi na przedmiot swoich rozstrzygnięć, mogą wprowadzać szereg zasad i ograniczeń dotyczących miejsca, skali oraz skutków eksploatacji i transferu gazu łupkowego dla otoczenia. Sytuacja taka daje lokalnym społecznościom znaczne możliwości egzekwowania swoich oczekiwań lub też ochrony przed niekorzystnymi skutkami eksploatacji gazu. Możliwości te osadzić można w kilku podstawowych płaszczyznach:

- politycznej — wynikającej z faktu, iż dokumenty warunkujące sam fakt oraz skalę wydobycia sporządzane i zatwierdzane są przez gminy, czyli podmioty samorządowe szczebla podstawowego; w większości są to przy tym niewielkie gminy wiejskie, w których społeczna odległość pomiędzy radą i wójtem a mieszkańcami jest stosunkowo niewielka; zatem mieszkańcy, będący wszak jednocześnie wyborcami, mogą dość skutecznie domagać się od władz gminy przyjmowania studium i planu w kształcie zgodnym ze swoimi oczekiwaniami; co prawda władze gminy mogą brać również pod uwagę korzyści oferowane przez przedsiębiorstwa planujące eksploatację gazu (w postaci choćby wzrostu dochodów własnych gminy), lecz perspektywa zniechęcenia do siebie elektoratu może okazać się często wystarczającym argumentem;
- proceduralnej — związanej z formalnymi mechanizmami towarzyszącymi przygotowywaniu studium gminnego i planu miejscowego; mechanizmy te pozwalają mieszkańcom gminy zarówno na zgłoszenie swoich oczekiwań co do kształtu przestrzeni lokalnej, jak i na kilkakrotne

10. Monitor Polski z 27 kwietnia 2012, poz. 252.

protestowanie wobec propozycji niezgodnych z ich interesem; protesty te mogą być składane w trakcie sporządzania planu lub studium — na ręce wójta, a następnie rady gminy, a także już po zatwierdzeniu tych dokumentów — w sądzie administracyjnym; takie możliwości oznaczają, iż dość trudno jest sporządzić plan miejscowy lub studium gminne zawierające rozstrzygnięcia nie odpowiadające oczekiwaniom większej grupy mieszkańców, zatem władze gminy częstokroć są zmuszane do uwzględniania tych oczekiwań;

- finansowej — polegającej na możliwości uzyskania rekompensat finansowych przez osoby, których nieruchomości w jakiś sposób ucierpiały w efekcie sporządzenia (zmiany) planu miejscowego; rekompensaty (mające charakter nie tylko finansowy) udzielane mogą być jeszcze przed faktycznym rozpoczęciem wydobywania gazu łupkowego; ich rola może zatem polegać na łagodzeniu stanowiska społeczności lokalnych wobec perspektywy eksploatacji gazu.

Wszechstronne oddziaływanie planowania przestrzennego na konflikty pomiędzy wydobywaniem gazu łupkowego wynika z kolejnej cechy tej sfery oddziaływania władz publicznych na rzeczywistość. Jest ono mianowicie mechanizmem spowalniającym wszelkie zmiany (działania) w przestrzeni, a zatem pozwalającym wszystkim konkurującym ze sobą jej użytkownikom na właściwą ocenę sytuacji i w efekcie racjonalizację swoich zachowań. Jednocześnie jednak pozwala na oparcie stanowisk wszystkich stron konfliktów — zwłaszcza tej uznawanej za najsłabszą — na konkretnej podstawie merytorycznej, wspartej procedurami prawnymi. W efekcie planowanie przestrzenne powinno stać się czynnikiem pozwalającym na pojawianie się eksploatacji gazu łupkowego jedynie w miejscach, gdzie będzie powodowało względnie najmniejsze konflikty, a zatem i najmniejsze problemy dla przedsiębiorców.

Literatura

- CENTRUM ZRÓWNOWAŻONEGO ROZWOJU (2012): *Analiza kosztów i korzyści ekonomicznych rozpoznawania i eksploatacji gazu łupkowego w Polsce*. (wg zaleceń Ekspertyzy Komisji Ochrony Środowiska Naturalnego, Zdrowia Publicznego i Bezpieczeństwa Żywności PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO z czerwca 2011 r.), Łódź, CZR
- Improving Framework Conditions for Extracting Minerals for the EU*. (2010), Exchanging Best Practice on Land Use Planning, Permitting and Geological Knowledge Sharing, Brussels, European Commission, Enterprise and Industry.
- JAŁOWIECKI B. (1988): *Spoleczne wytwarzanie przestrzeni*. Warszawa, „Książka i Wiedza”.
- LECHTENBÖHMER S., ALTMANN M., CAPITO S., MATRA Z., WEINDRORF W., ZITTEL W. (2011): *Wpływ wydobywania gazu łupkowego i ropy łupkowej na środowisko naturalne i zdrowie ludzi*. Bruksela, Parlament Europejski. Dyrekcja Generalna ds. Polityki Wewnętrznej Unii Europejskiej, Departament Tematyczny A: Polityka Gospodarcza i Naukowa.
- MICHAELS C., SIMPSON J.L., WEGNER W. (2010): *Fractured Communities. Case Studies of the Environmental Impacts of Industrial Gas Drilling*. [brak miejsca wydania], Riverkeeper.
- PARYSEK J.J. (2007): *Wprowadzenie do gospodarki przestrzennej. Wybrane aspekty praktyczne*. Poznań, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza.
- POPRAWA P. (2011): *Characteristics of European Shales*. ShaleScience. Evolution of the Mental Picture of Tight Shales, 28–29 marca 2011, Copernicus Science Centre, Warsaw.
- WITEK W., BUDAK P. (2011): *Gaz łupkowy (Shale Gas) — strategia dla Polski do 2025 r.* „Wiadomości Naftowe i Gazownicze”, nr 7 (159), s. 4–11.
- WÓJTOWICZ L. (2011): *Rogów: Nie wszyscy zadowoleni z poszukiwania gazu łupkowego*. „Dziennik Wschodni” z 2011.06.15.

Akty prawne

- Koncepcja przestrzennego zagospodarowania kraju*. Uchwała Nr 239 rady Ministrów z dnia 13 grudnia 2011 r. w sprawie przyjęcia Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030. Monitor Polski z 27 kwietnia 2012, poz. 252.
- Ustawa z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych. Tekst jednolity: DzU z 2010 r. nr 95 poz. 613.
- Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. Tekst jednolity: DzU z 2010 r. nr 80 poz. 526.

Ustawa z dnia 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym. Tekst jednolity: DzU z 2006 r. nr 136 poz. 969.

Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami. Tekst jednolity: DzU z 2010 r. nr 102 poz. 651.

Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Tekst jednolity: DzU z 2012 r. nr 0 poz. 647.

Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym. Tekst jednolity: DzU z 2001 r. nr 142 poz. 1591.

Ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. Prawo geologiczne i górnicze. DzU z 2011 r. nr 163 poz. 981.