



MINISTERSTWO
ŚRODOWISKA

Biała Księga Ochrony Źróź Kopalin

Warszawa, listopad 2015

Spis treści

1. Wstęp	3
2. Ochrona złóż – stan faktyczny	5
3. Ochrona złóż - Wybrane rozwiązania europejskie	8
3.1. Austria	8
3.2. Czechy.....	9
3.3. Niemcy – Saksonia.....	10
4. Ochrona złóż w Polsce – obecny stan prawny	14
4.1. Źródła prawa	14
4.2. Zakres analizy – ochrona złóż udokumentowanych i nie eksploatowanych	16
4.3. Ochrona złóż na poziomie konstytucyjnym i ustawowym	16
4.4. Ochrona złóż w systemie planowania przestrzennego – Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju.....	19
4.5. Ochrona złóż w systemie planowania przestrzennego – plan zagospodarowania przestrzennego województwa	21
4.6. Ochrona złóż w systemie planowania przestrzennego – dokumenty planistyczne gminy	23
5. Warianty rozwiązań prawnych do dyskusji	30
5.1. Wariant I. Pozostawienie status quo.....	30
5.1.1. Uwagi ogólne.....	30
5.1.2. Uwarunkowania „bezwładności” obecnego systemu. Państwo jako suweren a jednostki samorządu terytorialnego	30
5.2. Wariant II. Jednolity system ochrony złóż kopalin	32
5.3. Wariant III. Odrębny reżim ochrony dla złóż strategicznych.....	34
5.3.1. Sposób wydzielenia	34
5.3.2. Sposób ukształtowania reżimu prawnego kopalin strategicznych.....	37
5.4. Wariant IV. Ochrona w ramach tzw. obszarów funkcjonalnych	40
5.5. Kompetencje organów administracji publicznej w zakresie ochrony złóż kopalin – propozycje zmian	41
6. Metodologia tworzenia wykazu złóż strategicznych.....	45
6.1. Wstęp	45
6.2. Zakres ochrony w poszczególnych kategoriach złóż	45
6.3. Zasady i kryteria waloryzacji.....	46
6.3.1. Zasady waloryzacji.....	46
6.3.2. Przedmiot waloryzacji.....	47
6.4. Wyniki waloryzacji złóż – wykaz złóż wg. rodzajów kopalin.....	51
6.4.1. Węgiel kamienny	51
6.4.2. Węgiel brunatny	52
6.4.3. Gaz ziemny	52
6.4.4. Ropa naftowa	52
6.4.6. Rudy metali.....	52
6.4.5. Sole potasowo-magnezowe (K-Mg)	53
6.5. Podsumowanie.....	54
7. Dalsze działania	55

1. Wstęp

Białe księgi w systemach prawnych wielu dojrzałych demokracji używane są jako środek prezentacji propozycji rządu przed faktycznym, najczęściej kompleksowym uregulowaniem danego zagadnienia. Publikacja białej księgi służy do zaprezentowania - w szerokiej, a jednocześnie analitycznej formie - opinii publicznej istotnego dla funkcjonowania państwa zagadnienia, umożliwiając ocenę potencjalnego wpływu wprowadzanych regulacji w drodze otwartej dyskusji.

„Biała Księga Ochrony Złóż Kopalin”, a właściwie - złóż kopalin strategicznych, powstała z inicjatywy Ministerstwa Środowiska. Prace nad nią rozpoczęły się pod koniec 2014 roku. Zawiera ona analizę problemu ochrony złóż kopalin strategicznych - zarówno energetycznych, jak i nieenergetycznych - w tym opis i diagnozę sytuacji, przedstawienie zasad waloryzacji, zaproponowanie wykazu złóż kopalin strategicznych oraz określenie ścieżek prawnych ochrony tych złóż. Dokument zawiera również analizę najlepszych praktyk międzynarodowych w krajach o pokrewnych systemach prawnych.

Wydaje się, że prace nad tego typu dokumentem są konieczne. Dotychczas nie dopracowano się w Polsce całościowej polityki surowcowej i chociaż oczywiście funkcjonuje wiele jej elementów, to Biała Księga Ochrony Złóż Kopalin jest pierwszym krokiem do kompleksowego uregulowania tego obszaru. Jest także pierwszym krokiem ze względu na pilność tego wyzwania.

Na powyższe nakłada się w szczególności:

- brak spójności różnych regulacji,
- pojawiający się deficyt kompetencji urzędników samorządowych,
- nagłaśnianie faktycznych lub rzekomych konfliktów zagospodarowania przestrzennego i ochrony środowiska z planowaną, potencjalną działalnością wydobywczą,
- braki w umiejętnym komunikowaniu się inwestorów ze społecznością lokalną

Zarówno znaczenie bogatych zasobów surowcowych dla bezpieczeństwa Polski, jak i również potrzeba ich kompleksowej ochrony są niekwestionowane. Fakt ten znajduje odzwierciedlenie w wielu dokumentach strategicznych. *Strategia Bezpieczeństwa Narodowego RP* (2014) stanowi, że „konieczne jest rozszerzenie nadzoru i kontroli nad bogactwem zasobów geologicznych państwa”. Z kolei *Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju* (2011) wskazuje, że „dla zapewnienia właściwej ochrony złóż niezbędne jest sporządzenie wykazu złóż energetycznych o znaczeniu strategicznym dla państwa z określeniem przestrzennego zasięgu ich zalegania, a następnie szczegółowe określenie stopnia i form ochrony zidentyfikowanych obszarów”.

W *Strategii Bezpieczeństwo Energetyczne i Środowisko* (2014) znajduje się natomiast stwierdzenie, że: „do priorytetów w zakresie energetyki należy zidentyfikowanie strategicznych złóż surowców energetycznych i objęcie ich ochroną przed zabudową infrastrukturalną”.

Kompleksowe uregulowanie tej sfery działalności Państwa to również swoisty obowiązek wobec przyszłych pokoleń. Musimy przyjąć wieloletni horyzont czasowy i – biorąc pod uwagę dokonujący się postęp technologiczny – rozważać strategiczne znaczenie pewnych rodzajów kopalin w cennych zasobowo złożach, dziś jeszcze niewykorzystywanych (lub wykorzystywanych w niewielkim stopniu). Usystematyzowanie tych złóż, odpowiednie regulacje prawne i wynikające z nich działania i zabezpieczenia faktyczne pozwolą na swobodne korzystanie z ważnych geologicznych zasobów Polski w przyszłości.

Kolejną przyczyną, dla której stworzenie księgi jest niezbędne to rozwijająca się infrastruktura naszego kraju. Polskę w ostatnich latach oplotła sieć nowych dróg i autostrad i innych inwestycji liniowych, zrealizowano również wiele wielkopowierzchniowych inwestycji budowlanych. Przy budowie dużych obiektów infrastrukturalnych następuje swoiste „zablokowanie” złóż, co może doprowadzić do potrzeby podjęcia trudnych i kosztownych decyzji w przyszłości. Może okazać się, że surowiec z danego złoża po prostu będzie zaprzepaszczone. Chcemy, by z ponad 14 tysięcy złóż, którymi dysponuje Polska, te strategiczne zostały opisane i skwalifikowane, by w perspektywie dalszego rozwoju naszego kraju wzmiankowany problem nie miał miejsca.

Istotną kwestią, która musi być wspomniana i która również była jedną z przyczyn zintensyfikowania prac nad Białą Księgą, to fakt, że 40 % terytorium Polski pokrywają różne formy ochrony środowiska naturalnego. Potencjalne konflikty między postulatem ochrony złóż a wymogami ochrony środowiska (w szerokim zakresie) muszą zostać przewidziane odpowiednio wcześniej i kompromisowo rozstrzygnięte.

Koniec końców celem Białej Księgi, jako przyszłego elementu polityki surowcowej Państwa jest osiągnięcie mądrego konsensusu interesu publicznego, samorządów, inwestorów oraz obywateli. Przez stworzenie systemu ochrony złóż chcemy doprowadzić do sytuacji klarowności w zakresie obecnych i przyszłych działań Państwa w tym obszarze. Ta pewność powinna być czynnikiem budzącym zaufanie inwestorów i dającym poczucie stabilizacji Polakom. Pozwoli to długofalowo planować działania biznesowe z jednej strony, z drugiej dając czytelny sygnał obywatelom, jakie obszary nasze państwo uważa za strategiczne i w jaki sposób chce je chronić i zabezpieczać. Oczywiście nie może się to odbyć kosztem społeczności lokalnych, które muszą uzyskać godziwą rekompensatę.

Powyższe kwestie wskazują jednoznacznie na znaczenie, jakie przyszła polityka surowcowa musi przykładać do konstytucyjnie gwarantowanych praw: ochrony środowiska (a złoża to część środowiska naturalnego) z jednej i swobody działalności gospodarczej z drugiej strony. Wiele aktów prawnych, które zajmują się problematyką środowiskową podkreśla konieczność korzystania z zasobów naturalnych i gospodarowania nimi z uwzględnieniem zasad zrównoważonego rozwoju. Powyższe wymogi obowiązują nie tylko administrację geologiczną, ale również inwestorów i przedsiębiorców oraz samorządy, którym przyznano kluczową rolę w tym procesie.

Biała Księga zostanie poddana szerokim konsultacjom. Ma ona otwarty charakter. Dopiero po konsultacjach podjęta będzie polityczna decyzja: co, gdzie, kiedy, jak i za co chronić z bogactwa wnętrza ziemi na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej.

2. Ochrona złóż – stan faktyczny

„Ochrona złóż” w niniejszym dokumencie rozumiana jest jako postulat utrzymania dostępności udokumentowanych i niezagospodarowanych złóż kopalin, które stworzą cenną surowcową bazę rezerwową. Przez utrzymanie dostępności złoża należy rozumieć zabezpieczenie przed takim zagospodarowaniem terenu ponad złożem, które uniemożliwiłoby lub znacznie utrudniało jego późniejszą eksploatację.

Ten aspekt ochrony zasobów udokumentowanych a nie eksploatowanych stwarza największe kontrowersje, gdyż związany jest zwykle z koniecznością zablokowania powierzchni terenu, niekiedy na nieokreślony czas. Poważne problemy w tym zakresie pojawiają się w pobliżu aglomeracji miejskich, zaś problem szczególnie silnie daje znać o sobie w przypadku kopalin wydobywanych metodą odkrywkową.

Mimo przewidzianego w obecnie obowiązującym prawie obowiązku uwzględniania złóż kopalin i ich ochrony w planach zagospodarowania przestrzennego, postulat ten nie jest w pełni respektowany. Na terenie kraju istnieją liczne przykłady nie uwzględniania złóż w tych planach jak również w studiach uwarunkowań zagospodarowania przestrzennego.

Brak skutecznego mechanizmu ochrony złóż powoduje podejmowanie działań, których wynikiem jest albo ograniczenie możliwości wykorzystywania złóż albo wyłączenie ich z możliwości zagospodarowania w całości lub w części. Główne czynniki to:

- Zagospodarowanie terenów nad złożami wykluczające możliwość eksploatacji tych złóż (budowa infrastruktury komunikacyjnej, obiektów budowlanych etc,
- Wymagania ochrony środowiska,
- Rozdrobnienie własności nieruchomości gruntowych na terenie złóż,
- Protesty społeczne, w tym inicjowane z zewnątrz.

Protesty społeczne wynikają z kolei z następujących przyczyn:

- przekonania o wyłącznie niszczycielskiej działalności górnictwa,
- przekonania o wyższości produkcji rolnej nad przemysłową,
- braku wiedzy o możliwościach wykorzystania terenów pogórnicznych jako wartościowych nowych elementów środowiska,
- braku wiedzy o znaczeniu surowców mineralnych w życiu codziennym,

Case study 1: Kruszywa

Zabudowa terenu oraz rozwój infrastruktury w pobliżu dużych miast powoduje konflikty pomiędzy nowymi inwestycjami na obszarze złóż zarówno niezagospodarowanych jak i zagospodarowanych.

Jednym z przykładów konfliktów jest rejon występowania złóż piaszczysto-żwirowych w okolicach Tarnowa w województwie małopolskim. Autostrada A-4, przecięła dwa duże i dotychczas niezagospodarowane złoża: „Tarnów-Klikowa” i „Gosławice” oraz eksploatowane złożo „Borowiec”.

Zasoby jednego z dużych rezerwowych pól złoża „Stary Sącz-Moszczenica” zlokalizowanego w pobliżu Starego Sącza w woj. małopolskim uszczuplono poprzez budowę obwodnicy miasta, a obecnie planuje się całkowicie wyłączyć je z rozważań surowcowych w związku z planami budowy lotniska.

- braku wiedzy o znaczeniu eksploatacji złóż kopalin jako źródła dochodów gmin,
- oporu grup interesu (np. duzi właściciele nieruchomości rolnych, inwestorzy farm wiatrowych, właściciele działek rekreacyjnych) przeciw zmianie profilu gospodarczego.

Dodatkowo do powstawania konfliktów przyczynia się syndrom NIMBY (*Not In My Back Yard – nie na moim podwórku*). Polega on na tym, że ogólnie opinia społeczna wykazuje poparcie dla realizacji danego rodzaju inwestycji, która jednak wiąże się z oporem społeczności zamieszkującej region, w którym inwestycja ma zostać zlokalizowana. Opór społeczności lokalnej wiąże się z potencjalną uciążliwością takiej inwestycji oraz z ryzykiem

Case study 2: Złoże Rogóżno

Złoże węgla brunatnego Rogóżno posiada, wg opracowań Państwowego Instytutu Geologicznego (PIG) zasoby geologiczne rozpoznane wstępnie na 551 295 tys. ton. Ponadto charakteryzuje się bardzo dobrymi parametrami jakościowymi, co klasyfikuje je w pierwszej dziesiątce niezagospodarowanych złóż węgla brunatnego w Polsce, których wydobycie pod względem ekonomicznym wydaje się być zasadne.

W 2009 r. przedsiębiorca wystąpił o koncesję na rozpoznawanie tego złoża jednak pod wpływem nacisku lokalnych mieszkańców, stowarzyszeń i organizacji społecznych, wycofał wniosek o udzielenie koncesji. Planowana działalność spotkała się również z negatywną opinią organów gmin, na terenie których planowana była działalność rozpoznawcza.

Dodatkowo gmina od 2013 r. czyni starania o nadanie statusu obszaru ochrony uzdrowiskowej m.in. Rogóżnu. Analiza przepisów ustawy o lecznictwie uzdrowiskowym, uzdrowiskach i obszarach ochrony uzdrowiskowej oraz o gminach uzdrowiskowych prowadzi do wniosku, że wydanie projektowanego rozporządzenia de facto blokuje możliwość pozyskiwania surowców mineralnych innych niż naturalne surowce lecznicze z terenu objętego obszarem takiej ochrony.

wystąpienia awarii, której konsekwencje mogą odczuwać grupy społeczeństwa zamieszkujące blisko miejsca, gdzie będzie realizowany projekt inwestycyjny. Z wystąpieniem tego syndromu mamy zatem do czynienia wtedy, gdy w trakcie procesu inwestycyjnego wybucha konflikt między dobrem publicznym a dobrem lokalnej społeczności.¹

Rozdrobienie własności nieruchomości gruntowych i konieczność wykupu terenów pod eksploatację uniemożliwia racjonalne zagospodarowanie dużych złóż. Pochodną tego jest też spekulacyjny wykup gruntów na terenach złóż, uniemożliwiający ich prawidłowe wykorzystanie.

Brak dostępu do złóż powoduje, że możliwość zagospodarowywania nowych złóż jest bardzo ograniczona. Złóża eksploatowane na podstawie udzielonych koncesji zabezpieczają pokrycie potrzeb surowcowych kraju w krótkim okresie czasu. Np.

wystarczalność zasobów przemysłowych w przypadku węgla brunatnego wynosi 18 lat zaś w przypadku kruszywa żwirowo-piaskowego – 20 lat.²

¹ P. Frączek: „Wybrane uwarunkowania występowania syndromu NIMBY” <http://www.ur.edu.pl/pliki/Zeszyt17/24.pdf>

² Por. J. Hausner: „Polityka surowcowa Polski. Rzecz o tym, czego nie ma, a jest bardzo potrzebne”. Kraków 2015. s. 42. Raport można znaleźć pod adresem: http://www.fundacja.e-gap.pl/dokumenty/raporty/Polityka_Surowcowa.pdf

Tak krótkie okresy stwarzają zagrożenie brakiem pokrycia w niedalekiej przyszłości potrzeb energetyki oraz budownictwa mieszkaniowego i drogowego. Z punktu widzenia społeczno-gospodarczego potrzeba ochrony złóż wydaje się zatem oczywista.

Ze względu na liczne zarysowane wyżej problemy Biała Księga będzie próbą znalezienia kompromisowego rozwiązania, które z jednej strony zapewniłoby właściwy poziom ochrony złóż strategicznych, z drugiej zaś – łagodziło negatywne skutki wprowadzenia takiego mechanizmu ochrony.

Case study 3: Gmina Kleszczów

W 1975 r. zapadła decyzja o przemysłowym wykorzystaniu złóż węgla brunatnego znajdujących się na terenie gminy Kleszczów. Powstanie Kopalni Węgla Brunatnego Bełchatów oraz Elektrowni Bełchatów zmieniło ubogie tereny rolnicze w wielki ośrodek przemysłowy i stało się punktem zwrotnym w historii rozwoju gminy. Obecnie dzięki wpływom związanym z funkcjonowaniem kopalni odkrywkowej i elektrowni oraz związanych z nimi przedsiębiorstw (m. in. podatek od nieruchomości, opłata eksploatacyjna, podatek dochodowy od osób prawnych) gmina Kleszczów jest najbogatszą gminą w Polsce. W 2014 r. dochód w gminie per capita wynosił 44330,15 zł

Dochody te pozwoliły gminie na realizowanie inwestycji poprawiających warunki życia mieszkańców (infrastruktura drogowa, wodociągi, sieć gazowa, opieka zdrowotna, baza edukacyjna, sport i rekreacja). Ponadto gmina jest zaangażowana w przygotowanie nowych terenów inwestycyjnych. W gminie znajdują się obecnie cztery Strefy Przemysłowe.

3. Ochrona złóż - Wybrane rozwiązania europejskie

Poniżej przedstawiony zostanie krótki zarys rozwiązań w zakresie ochrony złóż strategicznych przed zabudową w trzech systemach prawnych, w Austrii, w Czechach i w landzie Saksonia (Niemcy). Zakres analizy porównawczej i wybór rozwiązań prawnych do tej analizy wynikał z jednej strony ze specyfiki niniejszego dokumentu (który ma przedstawiać opcje polityczne do wyboru), z drugiej zaś - miał pokazać typowe problemy prawne związane z różnymi reżimami prawnymi ochrony złóż.

3.1. Austria

Austriacki model ochrony złóż jest przykładem podejścia top-down, poprzez zidentyfikowanie kluczowych złóż kopalin w dokumencie strategicznym (Austriacki Plan Zasobów Mineralnych) a później wdrożenie tego dokumentu do wiążących planów zagospodarowania przestrzennego poszczególnych krajów związkowych. Taki model działania przesądzony został na podstawie decyzji politycznej, która z kolei wynikała z uwarunkowań ekonomicznych. W tym kontekście istotne znaczenie ma fakt, że austriacka polityka surowcowa jest pisana z punktu widzenia popytowego (tzn. jak państwo może ułatwić działalność wydobywczą tych kopalin, które będą potrzebne rodzimemu przemysłowi).³

Przy okazji nowelizacji Ustawy o surowcach mineralnych w 2001 r. austriacki parlament wystąpił do Ministra Spraw Gospodarczych i Pracy z wnioskiem o opracowanie Austriackiego Planu Zasobów Mineralnych, w którym udokumentowane zostałyby złoża potrzebnych surowców mineralnych, w celu zabezpieczenia dostaw. Plan ten miał stanowić podstawę przyszłej działalności wydobywczej.

Celem Austriackiego planu zasobów mineralnych było stworzenie niezbędnych podstaw w perspektywie przyszłej działalności prywatnych przedsiębiorstw. Wiązało się to z systematycznym i obiektywnym identyfikowaniem potencjalnych stref występowania surowców, a następnie po dokładnym rozważeniu konkurujących ze sobą interesów w zakresie użytkowania nieruchomości gruntowych w procesie planowania pozyskiwania surowców mineralnych. Celem jest uniknięcie konfliktów na tle wydobycia surowców mineralnych, z uwzględnianiem tych stref w planowaniu regionalnym, aby zapewnić, że korzystanie z nich w przyszłości będzie wolne od konfliktów. W tym celu konieczne jest objęcie złóż ochroną przez rząd federalny i kraje związkowe.

Zgodnie z definicją określoną w Austriackim Planie Zasobów Mineralnych, obszarami występowania surowców mineralnych zasługującymi na ochronę są obszary ich występowania, które nie są sprzeczne z obowiązującymi planami zagospodarowania przestrzennego lub taka sprzeczność jest niewielka. Są one zgodne z możliwym do przewidzenia procesem planowania wydobycia surowców mineralnych.

Obszary występowania surowców były systematycznie identyfikowane w oparciu o dokładne badanie, dokumentację i ocenę wszystkich znanych miejsc ich występowania. Metody oceny

³ Inaczej jest np. w Niemczech, w których gospodarka/ przemysł jest przede wszystkim nastawiona na eksport, polityka surowcowa stanowi „safeguarding instrument” - ma za zadanie przede wszystkim zabezpieczyć dostęp do surowców dla przemysłu (również surowców importowanych).

opracowano specjalnie na potrzeby każdej z kategorii surowców mineralnych, tj. piasku i żwiru, skał zwięzłych, gliny, rud metali, przemysłowych surowców mineralnych i węgla.

Wdrożenie Planu jest jak widać długotrwałym procesem.

Zgodnie z konstytucją federalną Austrii planowanie regionalne leży w gestii krajów związkowych. W rezultacie każdy z dziewięciu krajów związkowych posiada oddzielne przepisy dotyczące planowania regionalnego. W momencie rozpoczęcia prac nie we wszystkich z nich wyraźnie zapisano obowiązek ochrony zasobów mineralnych.

Obecnie organy ds. planowania regionalnego krajów związkowych są w trakcie wdrażania wyników Austriackiego Planu Zasobów Mineralnych. Rząd federalny zapewnia krajom związkowym specjalistyczne wsparcie w toku realizacji tego skomplikowanego zadania.

Plan został szeroko uzgodniony, również z przedstawicielami przemysłu.

Plany regionalne i gminne są wiążące w Austrii. Nie istnieje tam instytucja studium. Plan został implementowany w 3 na 9 krajów związkowych.

Plan nie przewiduje specjalnej procedury odszkodowawczej dla właścicieli nieruchomości gruntowych. Właściciel nieruchomości pod którą znajduje się chronione złożo ma prawo do odszkodowania od przedsiębiorcy, który to złożo eksploatuje.

3.2. Czechy

Zakres i zasady ochrony złóż surowców mineralnych w Republice Czeskiej zostały określone w ustawie nr 44/1988 (z uzupełnieniami) o ochronie i wykorzystywaniu zasobów mineralnych (prawo górnicze).⁴

Zgodnie z § 5 ust. 2 w zw. z § 3 ust.1 czeskiego PG wyłącznym właścicielem złóż kopalin zastrzeżonych, jest Republika Czeska. Pojęcie kopalin zastrzeżonych w dużej mierze pokrywa się z kopalinami objętymi własnością górniczą o których mowa w art. 10 ust. 1 Prawo geologiczne i górnicze⁵. Ochrona złóż zastrzeżonych przed uniemożliwieniem czy też utrudnieniem ich eksploatacji jest zapewniona stanowieniem tzw. Strefy Ochronnej Złoża (dalej SOZ).

SOZ obejmuje teren, na którym jest wykluczona budowa obiektów i urządzeń nie związanych z eksploatacją złoża, o ile mogłyby uniemożliwić czy też utrudnić jego eksploatację.

Decyzję o ustanowieniu SOZ wydaje Ministerstwo Środowiska po uzgodnieniu z Urzędem Wojewódzkim, Ministerstwem Przemysłu i Handlu, Obwodowym Urzędem Górniczym, Urzędem Planowania Przestrzennego i Urzędem Budowlanym bądź na wniosek organizacji albo z inicjatywy organu państwowego.

SOZ chroni złożo przed takim zabudowaniem, które by uniemożliwiło jego późniejszą eksploatację⁶. Wspomniana ochrona złoża nie jest czasowo ograniczona, można ją jednak

⁴ zákon č. 44/1988 Zb. o ochrane a využití nerastného bohatstva (banský zákon). Dalej: „czeskie PG”.

⁵ ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. Prawo geologiczne i górnicze (tekst jednolity Dz. U. z 2015 r., poz. 196; dalej powoływana jako PGG).

⁶ Chodzi o sytuacje określone w są w § 15 do 19 czeskiego PG - np. „wyjątkowe” zabudowanie albo urządzenie, albo budowa czy urządzenie uniemożliwi czy też utrudni eksploatację tylko małej ilości zasobów złoża kopaliny podstawowej.

uchylić w uzasadnionych przypadkach, za zezwoleniem Ministerstwa Środowiska, po uprzednim uzgodnieniu z Okręgowym Urzędem Górniczym.

Wdrożenie systemu ochrony następuje na poziomie planów miejscowych w gminach. Ustawa nr 50/1976 (z uzupełnieniami) o planowaniu terytorialnym oraz zasadach budownictwa (prawo budowlane) mówi o tym że wszelkie prace budowlane muszą być prowadzone zgodnie z zasadami planowania przestrzennego. Plany zagospodarowania przestrzennego tworzą podstawy utrzymania harmonii pomiędzy wszystkimi walorami przyrodniczymi (uwzględniając przy tym także zasoby mineralne), infrastrukturalnymi i kulturalnymi regionu.

Plany takie są opracowywane na wszystkich szczeblach administracji publicznej, przez gminy, dystrykty i regiony oraz przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego i Ministerstwo Obrony, zgodnie z ich kompetencjami.

W celu właściwej ochrony surowców mineralnych prawo górnicze nakłada na władze odpowiedzialne za planowanie terytorialne obowiązek wzięcia pod uwagę informacji o znanych, jak i o potencjalnych zarezerwowanych złożach. Wymaga takiego rozwiązania, które brałoby pod uwagę zarówno ochronę i wykorzystanie zasobów mineralnych, jak i innych interesów chronionych przez prawo.

Ustanowienie SOZ nie ogranicza prawa własności do nieruchomości, która się w SOZ znajduje. Właściciel działki może swoją działką dowolnie rozporządzać zgodnie z Kodeksem cywilnym.

Obecny stan prawny w Republice Czeskiej nie umożliwia wyłączenia nieruchomości w celu eksploatacji złóż. Stan ten wyraźnie komplikuje wykorzystywanie wyżej opisanego mechanizmu.

3.3. Niemcy – Saksonia

Kompetencje ustawodawcze i administracyjne

W przypadku ochrony złóż obowiązują następujące ustawy federalne:

- Federalna ustawa górnicza (BBergG),
- Ustawa o zagospodarowaniu przestrzennym (ROG),
- Ustawa o złożach,
- Ustawa budowlana (BauGB)

W Niemczech nie ma centralnej ustawy dotyczącej geologii i złóż, która regulowałaby kwestię ochrony złóż przed innymi formami wykorzystania nieruchomości gruntowych. W tym zakresie należy wymienić prawo budowlane, które reguluje kwestie, które dotyczą uprawnień górniczych i działalności górniczej. Z kolei prawo o zagospodarowaniu przestrzennym zawiera ogóle zasady dotyczące planowania przestrzennego, przy czym ochrona złóż to jedynie jedna z wielu innych zasad, które powinny być uwzględniane w planach zagospodarowania przestrzennego krajów związkowych.

Kraje związkowe muszą postępować zgodnie z ustawami federalnymi, zaś rząd federalny nie może ingerować w kompetencje administracyjne krajów związkowych. Z tego powodu urzędy ds. górnictwa i urzędy ds. geologii oraz podmioty ds. planowania w krajach

związkowych i gminach są urzędami krajowymi, które z niewielkimi wyjątkami nie podlegają poleceniom wydawanym przez ministerstwa federalne.

Ustawa o złożach zawiera generalnie tylko przepisy, które dotyczą obowiązku powiadamiania państwowych urzędów ds. geologii w krajach związkowych (np. zgłoszenia odwiertów). Prawo federalne dotyczące planów budowlanych reguluje w sposób ogólny dopuszczalność inwestycji budowlanych, które np. nie mogą być sprzeczne z celami zagospodarowania przestrzennego związanymi z ochroną złóż (BauGB). Ustawa ta zawiera także podstawy planowania zabudowy w gminach, czyli procedury i treści zawierane w planach zabudowy, sporządzanych we własnym zakresie przez gminy.

Działania z zakresu ochrony złóż a ewentualna późniejsza zabudowa na tym terenie

Udokumentowane złoża geologiczne, co do których nie zostały wydane właścicielowi uprawnienia górnicze ani nie wydano przedsiębiorcy zezwolenia na prowadzenie działalności, nie posiadają ustawowej ochrony przed pracami budowlanymi prowadzonymi przez właścicieli nieruchomości. Przepisy ROG przewidują możliwość, sporządzenia przez kraje związkowe planów zagospodarowania przestrzennego, w których wskażą one na konkretne złoża jako podstawy czy cele zagospodarowania przestrzennego. Ogólnie sformułowane podstawy muszą być przyjęte przez gminy do wiadomości przy sporządzaniu planów zabudowy, lecz nie jest to obligatoryjne. Z kolei cele są pod względem przestrzennym i merytorycznym bardziej konkretne i muszą być przestrzegane także przez gminy. Przykładowo w Saksonii na podstawie map w planie rozwoju landu zostały wykazane złoża o szczególnym znaczeniu dla gospodarki. Rozwiązanie to stosuje się wobec wszystkich wartościowych złóż, niezależnie od minerałów w nich występujących.

Plan rozwoju Saksonii jest na drugim etapie realizowany przez związki podmiotów odpowiedzialnych za planowanie w poszczególnych regionach (plany regionalne). Plany regionalne nie mogą być sprzeczne z planem rozwoju kraju, a ich celem jest przede wszystkim szczegółowe planowanie przestrzenne i skonkretyzowanie ogólnych celów zawartych w planie rozwoju kraju. Z tego powodu plany regionalne muszą być zatwierdzane przez rząd krajowy (w Saksonii właściwe jest tu ministerstwo spraw wewnętrznych).

Tereny wydobywania węgla brunatnego są oznaczane w specjalny sposób. W ich przypadku obowiązuje odrębna zasada, iż dla kopalni odkrywkowych, w których ma być prowadzone wydobywanie muszą być sporządzane szczególne plany zagospodarowania przestrzennego. Przygotowywane są one przez związki podmiotów odpowiedzialnych za planowanie („Plany wydobywania węgla brunatnego”). Również te plany wydobywania węgla brunatnego muszą być zatwierdzane przez rząd federalny.

Plany zagospodarowania przestrzennego mają nieograniczony termin obowiązywania, lecz w regularnych odstępach czasu następuje ich aktualizacja, podczas której może nastąpić uzupełnienie planu o nowe złoża, lub wyznaczone cele mogą zostać zmienione.

To, czy inny land podobnie jak Saksonia zapewnia ochronę złóż w ramach planów zagospodarowania przestrzennego, jest decyzją polityczną każdego kraju związkowego.

Ochrona złóż przed zabudową zawarta w prawie górniczym

Jeżeli w ciągu najbliższych 15 lat przewidywane jest wykorzystanie nieruchomości do celu wydobywania kopalin, można na mocy rozporządzenia krajowego ustanowić teren o ograniczonych możliwościach budowlanych (zgodnie z BBergG). W Saksonii rząd krajowy przeniósł upoważnienie do wydawania rozporządzeń na Saksoński Wyższy Urząd Górniczy.

Skutki prawne ustanawiania terenu o ograniczonych możliwościach budowlanych są uregulowane w Federalnej Ustawie Górniczej. Zgodnie z nią zezwolenie budowlane na użytkowanie obiektu budowlanego może nastąpić wyłącznie za zgodą właściwego urzędu (Saksoński Wyższy Urząd Górniczy). Odmowa wydania zgody może nastąpić tylko wówczas, gdy inwestycja budowlana utrudniłaby późniejsze użytkowanie do celów górniczych. Celem ustanowienia terenu o ograniczonych możliwościach budowlanych jest zapobiegnięcie późniejszemu wywłaszczeniu w związku z wykorzystaniem danej nieruchomości do celów górniczych.

Tereny o ograniczonych możliwościach budowlanych mogą być wyznaczane dla wszystkich bogactw naturalnych, które zostały uwzględnione w prawie górniczym. Zasadne jednak jest to zazwyczaj tylko w przypadku projektów odkrywkowych np. dla węgla brunatnego.

W sytuacji, gdy zostanie odmówione wydanie zgody, wówczas właściciel działki może w oparciu o BBergG dochodzić odszkodowania za powstały z tego powodu spadek wartości nieruchomości lub utracone korzyści. Alternatywnie właściciel działki może zażądać, by nieruchomość została przejęta przez przedsiębiorcę górniczego. W przypadku, gdy nie dojdzie do porozumienia pomiędzy właścicielem działki a przedsiębiorcą górniczym, urząd górniczy podejmuje decyzję o wysokości odszkodowania.

Właściciel działki może w pełnym zakresie decydować o swojej własności. Ustanowienie terenu o ograniczonych możliwościach budowlanych prowadzi do ograniczenia tych praw. Nie występuje prawo pierwokupu przedsiębiorstwa górniczego, czyli ustawowej regulacji, przyznającej przedsiębiorstwu górniczemu prawo do włączenia się do umowy kupna-sprzedaży zawieranej pomiędzy właścicielem działki a osobą trzecią.

Praktyczne skutki

W ciągu ostatnich 20 lat nie skorzystano w Niemczech z możliwości wyznaczania obszarów z ograniczonymi możliwościami budowlanymi w drodze rozporządzeń wydawanych przez kraje związkowe. Powodem tego jest brak zainteresowania przemysłu, który ze względu na zobowiązanie do odszkodowania w przypadku braku zgody nie skorzysta na tym rozwiązaniu w przypadku ewentualnego późniejszego wywłaszczenia. Również rządy krajowe nie są zainteresowane wyznaczeniem w drodze rozporządzenia obszarów o ograniczonych możliwościach zabudowy, gdyż jest to temat generujący konflikty. Ponadto praktyczne korzyści wynikające z wyznaczenia obszaru o ograniczonych możliwościach budowlanych są relatywnie niewielkie.

Również w Saksonii występuje więc zgodna polityczna co do tego, że Wyższy Urząd Górniczy jako podmiot posiadający kompetencje do wydawania rozporządzeń, wydaje je tylko w celu zniesienia lub częściowego zniesienia istniejących obszarów o ograniczonych możliwościach zabudowy, a nie wyznacza nowych obszarów.

Zabezpieczenie złóż w planach zagospodarowania przestrzennego zyskało w ostatnich latach na znaczeniu. Powodem tego jest fakt, że w tym przypadku występuje większy wpływ krajów związkowych, i kraje te, w zależności od swojego politycznego ukierunkowania, mogą realizować plany przyjaźniejsze górnictwu lub plany bardziej restrykcyjne. W przypadku realizacji ochrony złóż w ogólnych planach zagospodarowania przestrzennego występuje dodatkowo mniejsze niebezpieczeństwo występowania sprzecznych planów. Plany te bowiem przed ich uchwaleniem są rozpatrywane w kontekście innych celów użytkowania przestrzennego, takich jak ochrona przyrody, turystyka czy budownictwo.

Odszkodowanie za wywłaszczenie w przypadku wykorzystania gruntów do celów górniczych

Jeżeli do działalności górniczej konieczne jest wykorzystanie cudzego gruntu, przedsiębiorca górniczy może wnioskować do Wyższego Urzędu Górniczego o wydanie decyzji w sprawie odstąpienia gruntu w oparciu o Federalną Ustawę Górniczą. Ta specyficzna dla górnictwa forma wywłaszczenia wymaga indywidualnego rozważenia sytuacji i uwzględnienia zasady proporcjonalności. Jeżeli zapadnie decyzja o odstąpieniu gruntu przedsiębiorcy górniczemu, musi zostać równocześnie ustalone odszkodowanie za utratę praw. Odszkodowanie musi wypłacić przedsiębiorca górniczy, ponadto ponosi on koszty podstępowania w Wyższym Urzędzie Górniczym oraz koszty adwokata reprezentującego właściciela działki.

Wysokość odszkodowania zależy od wartości rynkowej gruntu. Dokładne wyliczenie dokonywane jest zazwyczaj na podstawie opinii o wartości gruntu, zlecanej przez Wyższy Urząd Górniczy. Jeżeli zapadnie decyzja nie tylko o ograniczonym w czasie prawie użytkowania (wówczas odszkodowanie wypłacane jest w formie rocznego odszkodowania za użytkowanie), lecz o ustaleniu własności, wówczas odszkodowanie wynosi pełną wartość rynkową gruntu.

Wnioski

W analizowanych reżimach prawnych (jak również co do zasady w innych państwach posiadających legislację w zakresie ochrony złóż kopaliny) jest ona oparta na systemie planowania przestrzennego bądź na poziomie najniższej jednostki samorządu terytorialnego (gminy) bądź na poziomie kraju związkowego.

Każdy z przedstawionych reżimów prawnych stoi przed problemem finansowania ochrony, jak również ograniczenia prawa własności indywidualnych podmiotów/właścicieli nieruchomości, które się z wdrożeniem takiej ochrony wiąże.

Stawiany za wzór⁷, dynamiczny model ochrony złóż wdrażany właśnie w Austrii z wielu powodów (przede wszystkim ze względu na zasadę wykluczania z ochrony złóż konfliktowych) nie jest przydatnym wzorem dla kształtowania takiego systemu prawnego w Polsce (długotrwałość, podejście popytowe).

Powyższa analiza pokazuje więc przed jak trudnym zadaniem muszą stanąć twórcy takiego systemu w Polsce.

⁷ W dokumentach europejskich podejście austriackie uznawane jest za „dobrą praktykę”:
<http://ec.europa.eu/DocsRoom/documents/5571/attachments/1/translations/en/renditions/native>.

4. Ochrona złóż w Polsce – obecny stan prawny

4.1. Źródła prawa

Liczba aktów prawnych, które w mniejszym lub większym zakresie regulują problematykę ochrony złóż kopalin jest niemała. Ze względu na miejsce w hierarchii źródeł prawa w pierwszej kolejności wymienić należy Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r.⁸ Co prawda w akcie tym wprost nie pojawia się nawiązanie do „kopalin” czy też ich „złóż”, jednak zawiera on kilka istotnych przepisów, w których mowa o „środowisku” i jego ochronie. Oznacza to zaś nawiązanie do wszystkich elementów tworzących środowisko, a więc także – uprzedzając nieco dalsze uwagi – do kopalin⁹.

W grupie aktów rangi ustawowej na czoło wysuwa się bez wątpienia ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska¹⁰, która określa zasady ochrony środowiska oraz warunki korzystania z jego zasobów, z uwzględnieniem wymagań zrównoważonego rozwoju, a w szczególności zasady ustalania warunków ochrony zasobów środowiska (art. 1 ust. 1 pkt 1 lit. a). Ustawa ta przesądza bowiem przede wszystkim o tym, że „kopalina” jest w sensie normatywnym elementem środowiska, co wynika wprost z definicji „środowiska” zamieszczonej w art. 3 pkt 39 POŚ. Niezależnie od tego, w ustawie tej określone zostały też – w sposób ogólny – zasady ochrony złóż kopalin i ochrony pozostałych elementów środowiska, w związku z eksploatacją tych złóż.

Co do szczegółów w ostatnio sygnalizowanym zakresie ustawa ta odsyła natomiast, w art. 81 pkt 3¹¹, do PGG. Z art. 1 ust. 2 pkt 1 PGG wynika, że reguluje ono m.in. wymagania w zakresie ochrony złóż kopalin, wód podziemnych oraz innych elementów środowiska w związku z wykonywaniem działalności normowanej tym aktem. Zakres przedmiotowy tej działalności jest rozległy. Zgodnie bowiem z art. 1 ust. 1 PGG określa ono zasady i warunki podejmowania, wykonywania oraz zakończenia działalności w zakresie: prac geologicznych, wydobywania kopalin ze złóż, podziemnego bezzbiornikowego magazynowania substancji, podziemnego składowania odpadów oraz podziemnego składowania dwutlenku węgla w celu przeprowadzenia projektu demonstracyjnego wychwytu i składowania dwutlenku węgla¹². Mając na uwadze cel opracowania wiele z wskazanych wyżej wątków można pominąć, koncentrując się przede wszystkim na regulacji prawnej dotyczącej ochrony złóż kopalin w ramach działalności polegającej na wydobywaniu kopalin ze złóż, oraz – w mniejszym jednak zakresie – na prowadzeniu prac geologicznych.

⁸ Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.

⁹ Materia dotycząca ochrony złóż kopalin w zasadzie nie pojawia się natomiast w prawie wspólnotowym. Kluczowa dla rozpatrywanego zagadnienia Dyrektywa 94/22/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 30 maja 1994 r. w sprawie warunków udzielania i korzystania z zezwoleń na poszukiwanie, badanie i produkcję węglowodorów (Dz.U.UE.L.1994.164.3) tylko w art. 6 ust. 2 nawiązuje do ochrony środowiska, czyniąc to jednak, jak się wydaje, w kontekście nie związanym z ochroną złóż kopalin.

¹⁰ Tekst jednolity Dz. U. z 2013 r., poz. 1232 ze zm., dalej powoływana jako POŚ.

¹¹ Przepis ten stanowi, że szczegółowe zasady gospodarowania złożem kopaliny i związanej z eksploatacją złoża ochrony środowiska określają przepisy ustawy - Prawo geologiczne i górnicze.

¹² Przedmiot ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. ulega dalszemu rozszerzeniu wskutek odesłania (w art. 2 PGG) do odpowiedniego stosowania jej przepisów do dalszych zakresów odniesienia.

Kolejnym aktem, który w szerokim zakresie wymaga wzięcia pod uwagę w toku dalszych rozważań, jest ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym¹³. Ustawa ta określa bowiem zasady kształtowania polityki przestrzennej przez jednostki samorządu terytorialnego i organy administracji rządowej oraz zakres i sposoby postępowania w sprawach przeznaczania terenów na określone cele oraz ustalania zasad ich zagospodarowania i zabudowy¹⁴. W planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym uwzględniać należy w szczególności wymagania ochrony środowiska (art. 1 ust. 2 pkt 3 UPZP), co znajduje wyraz w wielu szczegółowych rozwiązaniach ustawy, z których najistotniejsze muszą zostać wzięte pod uwagę.

Rozpatrując zagadnienie ochrony złóż kopalin nie można także pominąć regulacji zawartej 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 środowisko¹⁵. Uregulowane w niej instrumenty w postaci wymienionych w tytule ustawy ocen pozostają bowiem w ścisłym związku z tym zagadnieniem.

Szczególnego rodzaju aktem jest w rozpatrywanym zakresie ustawa z dnia 6 lipca 2001 r. o zachowaniu narodowego charakteru strategicznych zasobów naturalnych kraju¹⁶. Ustawa ta zalicza do tych zasobów m.in. złoża kopalin (art. 1 pkt 4). Zawarta w niej regulacja jest jednak nieaktualna, nawiązuje bowiem do złóż kopalin niestanowiących części składowych nieruchomości gruntowej w rozumieniu ustawy z dnia 4 lutego 1994 r. - Prawo geologiczne i górnicze¹⁷, która utraciła moc obowiązującą z dniem 31 grudnia 2011 r.¹⁸ Odnotować trzeba zaś, że aktualny stan prawny różni się w tym zakresie znacząco od poprzedniego¹⁹. Mamy więc do czynienia z ustawą, której zasadniczą funkcją jest – jak się wydaje – sformułowanie określonych dyrektyw, które powinny znaleźć rozwinięcie w innych aktach normatywnych²⁰.

Ponieważ materia związana z gospodarowaniem zasobami złóż kopalin incydentalnie regulowana jest także w innych aktach normatywnych, należy podkreślić, że regulacja prawna dotycząca ochrony złóż kopalin jest znacznie rozproszona. Znajduje się ona bowiem w przepisach Konstytucji oraz w co najmniej kilku aktach rangi ustawowej²¹. Nadrzędny charakter Konstytucji jest oczywisty w świetle jej przepisów²². W materii dotyczącej środowiska kluczowe znaczenie ma bezspornie ustawa Prawo ochrony środowiska, która wszak w hierarchii źródeł prawa nie ma charakteru nadrzędnego nad jakimkolwiek innym

¹³ Tekst jednolity Dz. U. z 2015 r., poz. 199 ze zm., dalej powoływana jako UPZP.

¹⁴ Podstawą tych działań, zgodnie z art. 1 ust. 1 *in fine* UPZP, powinny być ład przestrzenny i zrównoważony rozwój, do którego to wątku wypadnie powrócić.

¹⁵ Tekst jednolity Dz. U. z 2013 r., poz. 1235 ze zm., dalej powoływana jako OOS.

¹⁶ Dz. U. Nr 97, poz. 1051 ze zm.

¹⁷ Dz. U. Nr 27, poz. 96, ostatni tekst jednolity Dz. U. z 2005 r., Nr 228, poz. 1947 ze zm. (dalej powoływane jako PGG94).

¹⁸ Por. art. 226 PGG. Nie jest to pierwszy i zapewne nie ostatni przypadek niedostrzegania przez ustawodawcę potrzeby dostosowywania dotychczas obowiązujących przepisów do nowego stanu prawnego.

¹⁹ Będzie o tym mowa w dalszej części rozważań, kiedy to przyjdzie przedstawić podstawowe zasady obowiązujące aktualnie w odniesieniu do własności złóż kopalin.

²⁰ Potwierdzeniem tej konstatacji wydaje się być art. 6 ust. 2 ustawy stanowiący, że szczegółowe zasady korzystania ludności z zasobów naturalnych określają odrębne przepisy.

²¹ A także aktów wykonawczych do ustaw w postaci rozporządzeń oraz aktów prawa miejscowego. Szczególnie te ostatnie w relatywnie szerokim zakresie staną się przedmiotem rozważań zawartych w dalszej części opracowania.

²² Por. zwłaszcza art. 8 ust. 1, a także art. 87 ust. 1 i art. 188 Konstytucji.

aktem rangi ustawowej. W zakresie dotyczącym ochrony złóż kopalin ustawa ta ogranicza się jednak wyłącznie do sformułowania zasad ogólnych, a co do szczegółów odsyła do ustawy Prawo geologiczne i górnicze (co wynika z wspomnianego już art. 81 pkt 3 POŚ). Bardzo istotną rolę w rozpatrywanym zakresie odgrywa też ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym

4.2. Zakres analizy - ochrona złóż udokumentowanych i nie eksploatowanych

Na początek niniejszych rozważań niezbędne jest pewne rozróżnienie i uściślenie terminologiczne. Otóż o „ochronie złoża” można mówić w dwóch sytuacjach. Pierwsza z nich obejmuje przypadki, kiedy to wiadomo już o istnieniu złoża (albo nawet tylko stwierdzono znaczne prawdopodobieństwo jego istnienia²³), ale nie są podejmowane w stosunku do niego jakiegokolwiek działania polegające na ingerencji we wnętrze ziemi. Ujmując zatem problem innymi słowy, chodzi w tym przypadku o reżim ochronny złóż kopalin *in situ*. Druga z wyodrębnionych wcześniej sytuacji obejmuje natomiast wszystkie te przypadki, kiedy to podejmowana i prowadzona jest już działalność polegająca na korzystaniu z wnętrza ziemi, przede wszystkim w postaci wydobywania kopalin.

Dla każdej z tych sytuacji obowiązujący stan prawny przewiduje częściowo różne rodzaje instrumentów prawnych mających służyć tej ochronie. W przypadku ochrony złóż kopalin *in situ* są to przede wszystkim instrumenty planistyczne, które uregulowane zostały zwłaszcza, choć nie wyłącznie, w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Z kolei w drugiej z wyodrębnionych sytuacji, w rachubę wchodzi bardziej zróżnicowane instrumenty prawne, unormowane przede wszystkim w ustawie Prawie geologiczne i górnicze.

Dalsza analiza będzie obejmować wyłącznie sytuację w której potencjalnie chronione złoża jest udokumentowane, ale jeszcze nie eksploatowane. Po rozpoczęciu eksploatacji zmienia się model ochrony i co do zasady wynika on z łączących przedsiębiorcę i Skarb Państwa stosunków administracyjnoprawnych (koncesja wydobywcza) i cywilnoprawnych (umowa o ustanowienie użytkowania górniczego). Kwestie te, mające zupełnie inny charakter niż problemy związane z ochroną złoża udokumentowanego i nie eksploatowanego, pozostają poza zakresem „Białej księgi”.

4.3. Ochrona złóż na poziomie konstytucyjnym i ustawowym

Regulacja prawna dotycząca ochrony złóż kopalin *in situ* zawarta została przede wszystkim w aktach regulujących sferę planowania i zagospodarowania przestrzennego. Nieco uwagi zwrócić trzeba na regulacje o charakterze bardziej ogólnym.

W tych ramach w punkcie wyjścia sięgnąć należy do Konstytucji. Wśród kilku jej przepisów wprost nawiązujących do ochrony środowiska, kluczową rolę odgrywa bez wątpienia art. 5. Stanowi on, że Rzeczpospolita Polska strzeże niepodległości i nienaruszalności swojego terytorium, zapewnia wolności i prawa człowieka i obywatela oraz bezpieczeństwo obywateli, strzeże dziedzictwa narodowego oraz zapewnia ochronę środowiska, kierując się zasadą

²³ Chodzi tutaj o obszary przewidywanego występowania złóż kopalin (obszary perspektywiczne). W literaturze wskazuje się, że są nimi „obszary, w których na podstawie dostępnych danych geologicznych można oczekiwać występowania kopalin ze złóż” (por. M. Nieć, B. Radwanek-Bąk, Ochrona i racjonalne wykorzystanie złóż kopalin, Kraków 2014, s. 30).

zrównoważonego rozwoju. Rangi tego przepisu niepodobna przecenić. Jak podkreśla się w literaturze określa on funkcje państwa, czyli zasadnicze kierunki i cele jego działania, a zawarta w nim dyrektywa kierowana jest do wszystkich władz państwa i powinna być wykorzystywana przede wszystkim do wykładni tych przepisów prawa (zarówno materialnego jak i procesowego), których treść budzi wątpliwości interpretacyjne²⁴. Analogiczne stanowisko zajmuje orzecznictwo²⁵. Skoro więc tak, to dyrektywa ta adresowana jest także do władzy ustawodawczej, obligując ją do takiego stanowienia prawa, które uwzględniałoby ochronę środowiska, pojmowaną jako ochrona wszystkich składających się nań elementów w ich wzajemnym uwarunkowaniu. Parlament tworząc prawo zobowiązany jest zatem kształtować je w sposób zapewniający ochronę złóż kopalin i to zarówno *in situ*, jak i w związku z ich poszukiwaniem, rozpoznawaniem i wydobywaniem. Powinno to nastąpić z uwzględnieniem zasady zrównoważonego rozwoju. Potwierdzeniem tego jest także treść art. 74 ust. 2 Konstytucji, w myśl którego ochrona środowiska jest obowiązkiem władz publicznych.

Wskazane wyżej dyrektywy konstytucyjne rozwinięte zostały – aczkolwiek tylko w niewielkim zakresie - w ustawie Prawo ochrony środowiska. Nastąpiło to przede wszystkim w dziale VII tytułu II ustawy. I tak, stosownie do treści art. 125 POŚ, złoża kopalin podlegają ochronie polegającej na racjonalnym gospodarowaniu ich zasobami oraz kompleksowym wykorzystaniu kopalin, w tym kopalin towarzyszących. Nie mniej ogólna jest regulacja zawarta w art. 126 POŚ. Przepis ten w ust. 1 stanowi, że eksploatację²⁶ złóż kopalin prowadzi się w sposób gospodarczo uzasadniony, przy zastosowaniu środków ograniczających szkody w środowisku i przy zapewnieniu racjonalnego wydobycia i zagospodarowania kopalin. Z kolei w myśl art. 126 ust. 2 POŚ, podejmujący eksploatację złóż kopalin lub prowadzący tę eksploatację jest obowiązany przedsięwziąć środki niezbędne do ochrony zasobów złoża, jak również do ochrony powierzchni ziemi oraz wód powierzchniowych i podziemnych, sukcesywnie prowadzić rekultywację terenów poeksploatacyjnych oraz przywracać do właściwego stanu inne elementy przyrodnicze.

Przywołane przepisy mają różny krąg adresatów i w sposób zróżnicowany określają przedmiot ochrony. Artykuły art. 125 i 126 ust. 1 POŚ skierowane zostały do organów państwa oraz innych podmiotów „gospodarujących” kopalinami. Przedmiotem ochrony jest w ich przypadku albo tylko złoża (art. 125 POŚ), albo także inne – obok złóż elementy środowiska (art. 126 ust. 1 POŚ). Z kolei art. 126 POŚ adresowany jest do „podmiotu prowadzącego eksploatację”, a przedmiotem ochrony jest nie tylko „złoża”, ale także inne elementy środowiska, zagrożone wskutek „eksploatacji”. W szerokim zakresie przepisy te odwołują się do potrzeby „racjonalnego gospodarowania”. Pojęcie to, bez wątpienia nader

²⁴ Por. m.in. P. Sarnecki [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2007, s. 5-6 oraz M. Górski [w:] M. Górski, M. Pchałek, W. Radecki, J. Jerzmański, M. Bar, S. Urban, J. Jendrośka, Prawo ochrony środowiska. Komentarz. Warszawa 2011, s. 129-130.

²⁵ Por. w szczególności wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 6 czerwca 2006 r., sygn. akt K 23/05, Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego – A, 2006, nr 6, poz. 62. Por. także wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 25 marca 2009 r., sygn. akt II SA/Go 825/08, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych (dalej powoływana jako CBOSA).

²⁶ Zwrócić trzeba uwagę na brak spójności terminologicznej. W art. 126 POŚ mowa bowiem o „eksploatacji złóż kopalin”, który to zwrot jest znany także Prawu geologicznemu i górnictwu (por. np. art. 26 ust. 3, art. 89a, art. 101 ust 1 pkt 2 i 4), jednak na gruncie tej ustawy występuje obok pojęcia „wydobywanie”, co sugerować może, że chodzi o pojęcia o różnym znaczeniu.

nieostre, posiada trudną do ustalenia treść²⁷. Niewątpliwie, kluczowe znaczenie dla realizacji tej potrzeby ma prawidłowe ukształtowanie instrumentów prawnych służących szeroko pojętemu „gospodarowaniu zasobami złóż kopalin”. Niezależnie od tego zwrócić trzeba także uwagę na trzy dalsze okoliczności dostrzeżone w literaturze przedmiotu. I tak, nie powinno budzić wątpliwości, że uwarunkowania wynikające z art. 125 i 126 POŚ muszą być brane pod uwagę „w toku podejmowania rozstrzygnięć niezbędnych do podjęcia wydobywania kopaliny, bez względu na to, czy ich podstawą jest Prawo geologiczne i górnicze, czy inna ustawa”²⁸. Zgodzić trzeba się też z poglądem, że „racjonalne gospodarowanie złożem kopaliny odnosić się powinno nie tylko do okresu eksploatacji złoża, lecz także do etapów przedeksploatacyjnego i poeksploatacyjnego”, nadto zaś, że pojęcie to należy rozumieć szeroko jako „kształtowanie zasad korzystania i rozporządzania przestrzenią” i obejmować nim także „zachowanie (ochronę) złoża dla potrzeb eksploatacji w przeszłości”²⁹.

Szczegółowe zasady gospodarowania złożem kopaliny i związanej z eksploatacją złoża ochrony środowiska określają przepisy ustawy - Prawo geologiczne i górnicze, do których wprost odsyła art. 81 ust. 3 POŚ. Przepisy te, w zdecydowanej większości, odnoszą się do drugiego z wyodrębnionych wcześniej etapów, a więc fazy, kiedy to w rachubę wchodzi – co warto raz jeszcze przypomnieć - podejmowanie, wykonywanie oraz zakończenie działalności polegającej na poszukiwaniu, rozpoznawaniu oraz wydobywaniu kopaliny ze złóż. Reguła ta doznaje jednak pewnych wyjątków. Nieco bowiem wbrew treści art. 1 ust. 2 pkt 1 PGG³⁰, niektóre unormowania zawarte w tym prawie dotyczą także ochrony złóż kopaliny w okresie, kiedy wskazana wyżej działalność jeszcze nie jest podejmowana, ani tym bardziej prowadzona. Dotyczą one – najogólniej rzecz ujmując – kwestii związanych z planowaniem przestrzennym.

Regulacja prawna obowiązująca w ostatnio wspomnianym zakresie jest zresztą w znacznym stopniu „dwutorowa”. Obok unormowań zawartych w ustawie Prawo geologiczne i górnicze, istnieje także stosunkowo spora grupa przepisów zamieszczonych w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym³¹. Zważywszy na fakt, iż ta ostatnia jest podstawowym aktem dotyczącym gospodarki przestrzennej należy w pierwszej kolejności – w największym skrócie – odnieść się do generalnych zasad, na jakich została ona oparta, ze szczególnym uwzględnieniem kwestii związanych z ochroną złóż kopaliny.

Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym przewiduje trzy poziomy planowania przestrzennego w postaci planowania ogólnopaństwowego, regionalnego i gminnego. Aktem, który funkcjonuje na poziomie ogólnopaństwowym jest koncepcja przestrzennego zagospodarowania kraju. Na szczeblu wojewódzkim sporządzany jest plan

²⁷ W literaturze podejmowane są próby wykładni zwrotu „racjonalne gospodarowanie zasobami złóż kopaliny”, które jednak na ogół są równie ogólne, jak i sam zwrot (por. np. M. Pchałek [w:] M. Górski, M. Pchałek, W. Radecki, J. Jerzmański, M. Bar, S. Urban, J. Jendroška, Prawo ..., s. 490).

²⁸ Por. A. Lipiński, Prawne podstawy ochrony środowiska, Warszawa 2010, s. 157-158.

²⁹ Por. H. Schwarz, Racjonalna gospodarka złożem w prawie geologicznym i górniczym [w:] Prawna regulacja geologii i górnictwa w Polsce, Czechach i na Słowacji. Zagadnienia wybrane, pod red. G. Dobrowolskiego i G. Radeckiego, Katowice 2014, s. 100 i n., zwł. s. 104-105.

³⁰ Stanowiącego – co warto raz jeszcze przypomnieć - że ustawa określa także wymagania w zakresie ochrony złóż kopaliny, wód podziemnych oraz innych elementów środowiska w związku z wykonywaniem działalności, o której mowa w art. 1 ust. 1 PGG.

³¹ Nie można przy tym tracić z pola widzenia regulacji zawartej w art. 72 POŚ, która dotyczy jedynie planowania przestrzennego na poziomie gminnym. Do kwestii tej wypadnie wkrótce nawiązać.

zagospodarowania przestrzennego województwa. Nieco inaczej omawiany problem kształtuje się na poziomie gminnym, gdyż funkcjonować tam mogą dwa akty generalne o charakterze planistycznym, a mianowicie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego. Niezależnie od tego wymienić należy akty indywidualne o charakterze planistycznym, a mianowicie decyzję o lokalizacji inwestycji celu publicznego oraz decyzję o warunkach zabudowy³².

4.4. Ochrona złóż w systemie planowania przestrzennego – Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju

Zgodnie z art. 47 ust. 2 UPZP, koncepcja przestrzennego zagospodarowania kraju określa uwarunkowania, cele i kierunki zrównoważonego rozwoju kraju oraz działania niezbędne do jego osiągnięcia. W dalszej części tego przepisu przykładowo wymienione zostały wspomniane cele i warunki. W tych ramach wskazano m.in. wymagania z zakresu ochrony środowiska, z uwzględnieniem obszarów podlegających ochronie (pkt 2). Omawiana koncepcja przyjmowana jest, w myśl art. 47 ust. 3 UPZP, w formie uchwały Rady Ministrów³³, który to organ powinien zarazem ustalić, w jakim zakresie będzie ona stanowiła podstawę sporządzania programów, o których mowa w art. 48 ust. 1 ustawy. Ten ostatni przepis stanowi, że ministrowie i centralne organy administracji rządowej, w zakresie swojej właściwości rzeczowej, sporządzają programy zawierające zadania rządowe, służące realizacji inwestycji celu publicznego³⁴ o znaczeniu krajowym.

Okolicznością, na którą ze względu na przedmiot opracowania trzeba zwrócić szczególną uwagę, jest charakter prawny koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju. Jak podnosi się w literaturze, jest on zróżnicowany. W przeważającej mierze koncepcja jest bowiem zbiorem informacji planistycznych o charakterze prognozy, co oznacza, że nie ma nawet waloru aktu prawnego wewnątrznie obowiązującego³⁵. Tym bardziej, zważywszy chociażby na fakt, że przyjmowana ona jest w formie uchwały Rady Ministrów, nie może być uznana za akt, który wywołuje skutki prawne w sferze prawa powszechnego³⁶. W świetle art. 93 ust. 1 Konstytucji uchwała taka ma bowiem charakter wewnętrzny i obowiązuje tylko jednostki

³² Stosownie do art. 4 ust. 2 UPZP, w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje w drodze decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, przy czym lokalizację inwestycji celu publicznego ustala się w drodze decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego, natomiast sposób zagospodarowania terenu i warunki zabudowy dla innych inwestycji ustala się w drodze decyzji o warunkach zabudowy.

³³ Stosownie do treści art. 3 ust. 4 UPZP, kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej państwa, wyrażonej w koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju, należy do zadań Rady Ministrów.

³⁴ Zgodnie z art. 2 pkt 5 UPZP, przez "inwestycję celu publicznego" należy rozumieć działania o znaczeniu lokalnym (gminnym) i ponadlokalnym (powiatowym, wojewódzkim i krajowym), a także krajowym (obejmującym również inwestycje międzynarodowe i ponadregionalne), bez względu na status podmiotu podejmującego te działania oraz źródła ich finansowania, stanowiące realizację celów, o których mowa w art. 6 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (por. przypis 16).

³⁵ Por. Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz, pod. redakcją prof. Z. Niewiadomskiego, 8. wydanie, Warszawa 2015, s. 373.

³⁶ Por. Z. Leoński, M. Szewczyk, M. Kruś, Prawo zagospodarowania przestrzeni, Warszawa 2012, s. 87. W literaturze (Planowanie i zagospodarowanie ... s. 373-374) wskazuje się, że koncepcja staje się aktem wiążącym organy administracji publicznej, w tej części, w jakiej Rada Ministrów ustali, w jakim zakresie będzie ona stanowiła podstawę sporządzania programów, o których mowa w art. 48 ust. 1 ustawy.

organizacyjnie podległe temu organowi³⁷. Trzeba jednak zarazem odnotować, że stosownie do treści art. 39 ust. 4 UPZP, ustalenia koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju oraz programy, o których mowa w art. 48 ust. 1. uwzględnia się w planie zagospodarowania przestrzennego województwa³⁸. Zgodnie z kolei z art. 9 ust. 2 UPZP, organ wykonawczy gminy sporządzając projekt studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy zobowiązany jest uwzględnić zasady określone m.in. w koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju³⁹.

Aktualnie obowiązuje w rozpatrywanym zakresie uchwała Nr 239 Rady Ministrów z dnia 13 grudnia 2011 r. w sprawie przyjęcia Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030⁴⁰. Już w punkcie wyjścia odnotować trzeba, że nie w pełni realizuje ona dyspozycję art. 47 ust. 3 UPZP. W treści Koncepcji, będącej nader obszernym aktem stanowiącym załącznik do uchwały, stwierdzono bowiem, że „ze względu na strategiczną rolę dokumentu KPZK 2030 nie formułuje ustaleń i zaleceń odnoszących się do przygotowania i wyznaczania programów zadań celu publicznego o charakterze inwestycyjnym, pozostawiając to, jak wspomniano powyżej, dokumentom strategicznym i realizacyjnym pozostającym domeną poszczególnych ministrów oraz jednostek samorządu terytorialnego”. Ten stan rzeczy sprawia, że w istocie rzeczy aktualnie przyjęta Koncepcja jest, jak się wydaje, jedynie zbiorem informacji planistycznych, mających charakter prognozy.

Nie zmienia to jednak faktu, że niezbędne jest sięgnięcie, już chociażby tytułem zilustrowania wspomnianych prognoz, do treści Koncepcji, która – co godne podkreślenia - stosunkowo szeroko nawiązuje do problematyki złóż kopalin, w tym także ich ochrony. Zagadnienie to ujęte zostało w Koncepcji w sposób stosunkowo ogólny, nadto zaś zróżnicowany, co oczywiste biorąc pod uwagę charakter tego aktu. Problem ten jest on rozpatrywany zarówno w kontekście gospodarowania i ochrony zasobami złóż kopalin „w ogólności”, jak i w odniesieniu do „kopalin strategicznych”, które to pojęcie wprost kilkakrotnie użyte zostało w Koncepcji. W pierwszym z wskazanych kontekstów podkreślono w szczególności, że polityka przestrzennego zagospodarowania kraju powinna sprostać m.in. wyzwaniu w postaci „zapewnienia ciągłości i możliwości rozwoju na wielu obszarach Polski przez skuteczną ochronę złóż kopalin (w tym wód leczniczych, termalnych i solanek) przed nieracjonalną i nielegalną eksploatacją”⁴¹. Ma się to dokonywać poprzez „wprowadzenie prawnej i planistycznej ochrony złóż kopalin (przez co rozumie się także zasoby wód leczniczych i termalnych oraz piasków morskich i torfów) oraz możliwości ich wykorzystania zgodnie z wartością użytkową na podstawie uprzednio sporządzonych przez ministra właściwego ds. gospodarki planów eksploatacji złóż poszczególnych kopalin, uwzględniających potrzeby

³⁷ Stosownie do treści art. 93 ust. 1 Konstytucji, uchwały Rady Ministrów oraz zarządzenia Prezesa Rady Ministrów i ministrów mają charakter wewnętrzny i obowiązują tylko jednostki organizacyjnie podległe organowi wydającemu te akty.

³⁸ Zgodnie z art. 41 ust. 1 pkt 7 UPZP, marszałek województwa sporządzający projekt planu zagospodarowania przestrzennego województwa, przedstawia ten projekt ministrowi właściwemu do spraw rozwoju regionalnego w celu stwierdzenia jego zgodności z koncepcją przestrzennego zagospodarowania kraju i programami rządowymi, o których mowa w art. 48 ust. 1.

³⁹ A także ustalenia strategii rozwoju i planu zagospodarowania przestrzennego województwa oraz strategii rozwoju gminy, o ile gmina dysponuje takim opracowaniem.

⁴⁰ M.P. 2012 r., poz. 252.

⁴¹ Por. Cel 4. Kształtowanie struktur przestrzennych wspierających osiągnięcie i utrzymanie wysokiej jakości środowiska przyrodniczego i walorów krajobrazowych Polski, pkt (2) Kierunki działań.

bieżącego i przyszłego rozwoju kraju oraz potrzebę zachowania środowiska dla przyszłych pokoleń, w możliwie jak najmniej przekształconej postaci⁴².

Jeśli chodzi z kolei o kwestię „kopalin strategicznych”, to odnotować trzeba, że pojęcie to, choć – jak wspomniano - kilkakrotnie pojawia się w koncepcji, nie zostało w niej w żaden sposób dookreślone. Nie nawiązują do niego również powszechnie obowiązujące przepisy prawa. W koncepcji podkreśla się, że „szczególnie istotne jest określenie surowców strategicznych: energetycznych, metalicznych, chemicznych i skalnych i obligatoryjne uwzględnianie w aktach planistycznych lokalizacji niezagospodarowanych złóż tych surowców⁴³. W części dokumentu odnoszącego się do przeciwdziałania zagrożeniu utraty bezpieczeństwa energetycznego i odpowiednie reagowanie na to zagrożenie, jako jedno z podstawowych wyzwań wskazuje się ochronę „złóż kopalin o charakterze strategicznym, nawet jeżeli w najbliższych latach nie przewiduje się ich eksploatacji”, co dotyczy „zwłaszcza węgla brunatnego i kamiennego oraz gazu ziemnego⁴⁴. W innym miejscu koncepcji stwierdza się natomiast, jak się wydaje mocno na wyrost, że „złóżka węgla kamiennego i brunatnego, zaliczone do złóż o strategicznym znaczeniu dla bezpieczeństwa energetycznego kraju, są chronione zgodnie z zasadami przyjętymi dla kategorii ochrony złóż kopalin strategicznych. Ochronie w szczególności podlegają obszary zalegania złóż: "Legnica", "Gubin" "Gubin 1", "Złoczew" oraz złoża węgla kamiennego "Bzie-Dębina", "Śmiłowice", "Brzezinka"⁴⁵. W istocie rzeczy bowiem, wbrew cytowanemu fragmentowi, nie istnieją odrębne, szczególne zasady ochrony złóż kopalin strategicznych, tym bardziej, że *de lege lata* trudno byłoby ustalić, jak należy rozumieć to pojęcie.

Z omawianą kwestią ściśle wiąże się też kwestia właściwości organów. W koncepcji stwierdzono w tym zakresie, że na szczeblu planowania krajowego kompetencje w zakresie przygotowania dokumentów planistycznych dotyczących zarządzania i ochrony strategicznych złóż kopalin przysługują ministrowi właściwemu do spraw gospodarki i ministrowi właściwemu do spraw skarbu państwa. W odniesieniu do tego istotnego zagadnienia będącego w istocie rzeczy przykładem zarządzania zasobami naturalnymi żadne kompetencje nie zostały przewidziane dla ministra właściwego do spraw środowiska.

4.5. Ochrona złóż w systemie planowania przestrzennego – plan zagospodarowania przestrzennego województwa

Plan zagospodarowania przestrzennego województwa jest aktem sporządzanym obligatoryjnie, co wynika z art. 39 ust. 2 UPZP⁴⁶. Treść tego planu w stosunkowo ogólny sposób określa art. 39 ust. 3 UPZP⁴⁷, wskazując – poprzez przykładowe wyliczenie - jakie

⁴² Por. pkt Ad 4.7. Zabezpieczenie cennych gospodarczo złóż kopalin i zwiększenie wykorzystania surowców wtórnych.

⁴³ Por. przypis poprzedni.

⁴⁴ Por. pkt Ad 5.1. Przeciwdziałanie zagrożeniu utraty bezpieczeństwa energetycznego i odpowiednie reagowanie na to zagrożenie.

⁴⁵ Por. pkt 3.2.4. Polska przestrzeń jest odporna na różne zagrożenia związane z bezpieczeństwem energetycznym i naturalnym

⁴⁶ Stosownie do art. 3 ust. 3 UPZP, kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej w województwie, w tym uchwalanie planu zagospodarowania przestrzennego województwa, należy do zadań samorządu województwa.

⁴⁷ Przepis ten nakazuje uwzględnić w planie zagospodarowania przestrzennego województwa także ustalenia strategii rozwoju województwa. Nie rozwijając tego wątku odnotować trzeba jedynie, że strategię tę określa samorząd województwa (art. 11 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, tekst

elementy powinny zostać nim objęte. W ramach tego wyliczenia dostrzeżona została wprost także problematyka złóż kopalin. Z art. 39 ust. 3 pkt 8 UPZP wynika bowiem, że w planie zagospodarowania przestrzennego województwa należy określić obszary występowania udokumentowanych złóż kopalin⁴⁸. Odnotować trzeba też, że w planie tym należy określić system obszarów chronionych, w tym obszary ochrony środowiska i przyrody (art. 39 ust. 3 pkt 2 UPZP), co jednak nie pozostaje w bezpośrednim związku z ochroną złóż kopalin.

Charakter prawny planu zagospodarowania przestrzennego województwa może budzić wątpliwości. Bezsprzecznie ustawodawca nie rozstrzygnął wyraźnie odpowiedzi na kluczowe pytanie, czy plan ten jest aktem prawa miejscowego. Wydaje się, że na tak sformułowane pytanie należy odpowiedzieć przecząco⁴⁹, co jednak nie zmienia faktu, iż plan taki wywiera istotny wpływ na treść aktów planistycznych podejmowanych na poziomie gminnym. I tak, zgodnie z przywołanym już wyżej art. 9 ust. 2 UPZP, organ wykonawczy gminy sporządzając projekt studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy zobowiązany jest uwzględnić zasady określone m.in. w planie zagospodarowania przestrzennego województwa. W studium tym określa się w szczególności obszary, na których rozmieszczone będą inwestycje celu publicznego o znaczeniu ponadlokalnym, zgodnie z ustaleniami planu zagospodarowania przestrzennego województwa i ustaleniami programów, o których mowa w art. 48 ust. 1 (art. 10 ust. 2 pkt 7 UPZP)⁵⁰.

Analizowany problem znajduje częściowe odzwierciedlenie także w regulacji dotyczącej miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. W planach tych określa się bowiem, tylko jednak w zależności od potrzeb, granice terenów inwestycji celu publicznego o znaczeniu ponadlokalnym, umieszczonych w planie zagospodarowania przestrzennego województwa (art. 15 ust. 3, pkt 4b UPZP). Istotniejsze w tym zakresie wydaje się jednak unormowanie zawarte w art. 44 ust. 1 UPZP, z którego wynika, że ustalenia planu zagospodarowania przestrzennego województwa wprowadza się do planu miejscowego po uprzednim uzgodnieniu terminu realizacji inwestycji celu publicznego o znaczeniu ponadlokalnym i warunków wprowadzenia ich do planu miejscowego. Co do zasady zatem gmina nie jest zobowiązana do wprowadzenia do treści planu miejscowego regulacji zawartej w planie wojewódzkim⁵¹.

jednolity Dz. U. z 2013 r., poz. 596 ze zm.), uwzględniając w niej m.in. zachowanie wartości środowiska kulturowego i przyrodniczego przy uwzględnieniu potrzeb przyszłych pokoleń (pkt 4). Zgodnie z art. 11 ust. 1d tej ustawy, strategia rozwoju województwa uwzględniać powinna m.in. cele i kierunki koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju. Por. także art. 14a ust. 1 pkt 3, w związku z art. 10a ust. 1 i art. 9 pkt 3 ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (tekst jednolity Dz. U. z 2014 r., poz. 1649 ze zm.).

⁴⁸ W tym kontekście już w tym miejscu odnotować trzeba, że zgodnie z art. 95 ust. 1 PGG, udokumentowane złoża kopalin [...] w celu ich ochrony ujawnia się m.in. w planach zagospodarowania przestrzennego województwa. Zwraca uwagę fakt stosowania zróżnicowanej terminologii, co nie ułatwia wykładni analizowanych przepisów.

⁴⁹ Zważywszy chociażby na fakt, że w przypadku zarówno studium uwarunkowań i zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego problem ten został wyraźnie rozstrzygnięty (por. art. 9 ust. 5 oraz art. 14 ust. 8 UPZP).

⁵⁰ Por. także art. 11 pkt 4, art. 11 pkt 6, art. 12 ust. 3 UPZP.

⁵¹ Por. Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz ... s. 356. Materia ta doczekała się sporo wypowiedzi w orzecznictwie sądów administracyjnych. Można w tym zakresie przywołać wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 5 grudnia 2013 r. (II SA/Go 833/13, CBOSA), w którym Sąd stwierdził m.in., że „wprowadzenie rozwiązań przyjętych w planie zagospodarowania przestrzennego województwa do planu miejscowego nie ma charakteru automatycznego, lecz następuje w dwóch etapach. Najpierw konieczne jest bowiem uzgodnienie terminu wykonania planowanej

4.6. Ochrona złóż w systemie planowania przestrzennego – dokumenty planistyczne gminy

Problematyka będąca przedmiotem niniejszego opracowania w najszerszym zakresie znalazła swój wyraz w aktach planowania podejmowanych na poziomie gminy. Aktami tymi są (mogą być) studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego. Chociaż nie wynika to wprost z obowiązującej regulacji prawnej w drodze wykładni daje się ustalić, że studium jest aktem planistycznym, który gmina sporządza obowiązkowo. Inaczej rzecz wygląda natomiast w przypadku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Zgodnie bowiem z art. 14 ust. 7 UPZP, plan ten sporządza się obowiązkowo tylko wtedy, jeżeli wymagają tego przepisy odrębne⁵². Podkreślić jednak wypada, że gmina zawsze dysponuje możliwością sporządzenia planu, co jest wyrazem jej autonomii planistycznej⁵³. Zwrócić trzeba także uwagę na istotną zależność, jaka istnieje między studium a planem. W świetle art. 9 ust. 4 UPZP ustalenia studium są bowiem wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych. To zaś oznacza, że mają one niezmiernie istotny wpływ na treść planu, będącego – co wymaga podkreślenia – aktem prawa miejscowego⁵⁴.

Wspomniana wyżej „dwutorowość” regulacji prawnej w sposób szczególnie widoczny ujawnia się w materii dotyczącej studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. Zanim jednak przywołać wypadnie rozwiązania zawarte w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz Prawie geologicznym i górnictwie, odnotować trzeba sygnalizowane już wyżej unormowania zawarte w art. 72 POŚ, których rola jawi się jako nader istotna. I tak, stosownie do treści ust. 1 tego przepisu, w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin oraz miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego zapewnia się warunki utrzymania równowagi przyrodniczej i racjonalną gospodarkę zasobami środowiska, w szczególności przez ustalanie programów racjonalnego wykorzystania powierzchni ziemi, w tym na terenach eksploatacji złóż kopalin, i racjonalnego gospodarowania gruntami (pkt 1) oraz uwzględnianie obszarów występowania złóż kopalin oraz obecnych i przyszłych potrzeb eksploatacji tych złóż (pkt 2). Wymagania te określa się na podstawie opracowań ekofizjograficznych, stosownie do rodzaju sporządzanego dokumentu, cech poszczególnych elementów przyrodniczych i ich wzajemnych powiązań. Zgodnie z art. 72 ust. 5 POŚ, przez opracowanie ekofizjograficzne

inwestycji celu publicznego o znaczeniu ponadlokalnym i warunków jej realizacji. Pojęcie terminu realizacji inwestycji powinno odnosić się co najmniej do konkretnej perspektywy czasowej, np. poprzez wskazanie daty finalizacji przedsięwzięcia. Następnie powinno dojść do zawarcia umowy, która z kolei określałaby finansowe konsekwencje realizacji inwestycji w sferze planowania przestrzennego. Nie można zatem wymagać arbitralnie i w sposób jednostronny, by organy gminy już z chwilą uchwalenia planu zagospodarowania przestrzennego województwa uwzględniły poczynione tam ustalenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego”.

⁵² Ilość tego rodzaju przypadków jest niewielka (por. np. art. 38b ustawy z dnia 28 lipca 2005 r. o lecznictwie uzdrowiskowym, uzdrowiskach i obszarach ochrony uzdrowiskowej oraz o gminach uzdrowiskowych, tekst jednolity Dz. U. z 2012 r., poz. 651 ze zm.).

⁵³ W tym kontekście zwrócić należy w szczególności uwagę na art. 3 ust. 1 UPZP, z którego wynika, że kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w tym uchwalanie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, należy do zadań własnych gminy.

⁵⁴ Wynika to wyraźnie z art. 14 ust. 8 UPZP. Aktem prawa miejscowego nie jest natomiast studium, co z kolei wprost wynika z art. 9 ust. 5 UPZP. Studium nie ma zatem charakteru prawa powszechnie obowiązującego, gdyż zgodnie z art. 87 ust. 2 Konstytucji, skutek taki wywierają jedynie akty prawa miejscowego.

rozumie się dokumentację sporządzaną na potrzeby studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego oraz planu zagospodarowania przestrzennego województwa, charakteryzującą poszczególne elementy przyrodnicze na obszarze objętym studium lub planem i ich wzajemne powiązania⁵⁵. W świetle cytowanego przepisu na organach kreujących ład przestrzenny w gminie (zarówno poprzez studium jak i plan miejscowy) ciąży obowiązek takiego ukształtowania tego ładu, by uwzględnione zostały aktualne i przyszłe potrzeby eksploatacji złóż kopalin. Co przy tym szczególnie istotne, art. 72 POŚ stanowi o „złożach kopalin”, nie zaś o „złożach udokumentowanych”.

Przechodząc do problematyki studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, w punkcie wyjścia odnotować trzeba, że zarówno w literaturze przedmiotu, jak i w orzecznictwie sądowym napotkać można liczne wypowiedzi stanowiące próbę wskazania na zasadnicze cechy studium. Podnosi się w szczególności, że „studium jest aktem planistycznym, którego podstawowym celem jest określenie projektowanego zagospodarowania przestrzennego⁵⁶. Akcentuje zarazem, że studium powinno być pojmowane jako „swoisty program, będący wyrazem perspektywicznej polityki przestrzennej, odnoszący się do całego obszaru gminy” i jest „swego rodzaju aksjologiczną podstawą wszelkich działań podejmowanych na terenie gminy w zakresie planowania i zagospodarowania przestrzennego”⁵⁷.

Analizując regulację prawną dotyczącą studium w zakresie odnoszącym się do ochrony złóż kopalin zwrócić trzeba uwagę przede wszystkim na treść art. 10 ust. 1 pkt 11 UPZP, z którego wynika, że w studium tym uwzględnia się uwarunkowania wynikające w szczególności z występowania udokumentowanych złóż kopalin⁵⁸. Przepis ten wprost formułuje zatem obowiązek dotyczący złóż (tyle, że jedynie „udokumentowanych”, o czym była już częściowo mowa). Nie można jednak również tracić z pola widzenia art. 10 ust. 2 pkt 3 UPZP stanowiącego, że w studium określa się w szczególności obszary oraz zasady ochrony środowiska i jego zasobów, ochrony przyrody, krajobrazu kulturowego i uzdrowisk. W

⁵⁵ Szczegóły w tym zakresie reguluje rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 9 września 2002 r. w sprawie opracowań ekofizjograficznych (Dz. U. Nr 155, poz. 1298), które jedynie w § 4 nawiązuje do problematyki „górnictwej” wskazując na dokumentacje geologiczne złóż kopalin, jako jeden z elementów, który powinien być brany pod uwagę przy sporządzaniu opracowania ekofizjograficznego. Zgodnie z poglądem przyjmowanym w orzecznictwie sądów administracyjnych, opracowanie ekofizjograficzne jest dokumentem o charakterze analityczno-instrukcyjnym, sporządzanym na potrzeby przygotowania aktów planistycznych podejmowanych w formie uchwał organu stanowiącego gminy i pełni jedynie funkcję informacyjną w przygotowaniu aktu planistycznego (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z dnia 5 marca 2013 r., sygn. akt II SA/Bk 837/12, CBOSA), a zapisy zawarte w tym opracowaniu mogą posłużyć jako uzasadnienie i wyjaśnienie rozwiązań przyjętych w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 9 maja 2012 r., sygn. akt II OSK 405/1224 oraz z dnia maja 2012 r., sygn. akt II OSK 639/12, CBOSA).

⁵⁶ Por. m.in. H. Izdebski, I. Zachariasz, Komentarz do art. 9 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, LEX wersja elektroniczna, Warszawa 2013 oraz T. Brzeziński, A. Brzezińska-Rawa, Charakter prawny, treść i rola studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy [w:] Aspekty prawne planowania i zagospodarowania przestrzennego, redakcja naukowa W. Szwałdler, Warszawa 2013, s. 37 i n.

⁵⁷ Por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 23 stycznia 2014 r. II SA/Wr 768/13, CBOSA.

⁵⁸ Do złóż kopalin nawiązuje także art. 10 ust. 2 pkt 12 UPZP stanowiący, że w studium określa się w szczególności obiekty lub obszary, dla których wyznacza się w złożu kopaliny filar ochronny. Przepis ten odnosi się do drugiego z wyodrębnionych wyżej etapów (fazy wydobywania).

świecie przywołanej już definicji „środowiska” zawartej w art. 3 pkt 39 POŚ jest bowiem poza sporem, że złoża kopalin są jednym z zasobów środowiska. To zaś oznacza, że określenie w studium „obszarów oraz zasad ochrony środowiska” nie może pomijać żadnego z elementów środowiska, w tym – co oczywiste – także złóż kopalin.

Omawiane zagadnienie ma także aspekt proceduralny. Zgodnie bowiem z art. 11 pkt 6 lit. f oraz g UPZP, organ wykonawczy gminy występuje o opinie dotyczące rozwiązań przyjętych w projekcie studium m.in. do właściwego organu nadzoru górniczego⁵⁹ oraz do właściwego organu administracji geologicznej⁶⁰. O ile jednak w odniesieniu do tego pierwszego ustawodawca przesądził, że opinia ta ma być sporządzona „w zakresie zagospodarowania terenów górniczych⁶¹”, o tyle nie jest jasne – ze względu na brak jakiejkolwiek regulacji w tym względzie, co ma być przedmiotem opinii organu administracji geologicznej. Wydaje się, że co do zasady powinna być to materia objęta zakresem kompetencji tych organów⁶². Został on zaś określony przede wszystkim w ustawie Prawo geologiczne i górnicze. Kluczowe znaczenie w tym zakresie ma jej art. 158, w myśl którego jeżeli ustawa nie stanowi inaczej, do zakresu działania organów administracji geologicznej należy wykonywanie określonych zadań, a w szczególności: podejmowanie rozstrzygnięć oraz wykonywanie innych czynności niezbędnych do przestrzegania i stosowania ustawy, w tym udzielanie koncesji (pkt 1), nadto zaś kontrola i nadzór nad działalnością regulowaną ustawą, w tym w zakresie projektowania prac geologicznych oraz sporządzania dokumentacji geologicznych. Kompetencje te zostały bezpośrednio powiązane z materią regulowaną w ustawie Prawo geologiczne i górnicze, która reguluje przecież przede wszystkim wymagania w zakresie ochrony złóż kopalin, wód podziemnych oraz innych elementów środowiska w związku z wykonywaniem działalności nią regulowanej (art. 1 ust. 2 pkt 1 PGG).

Zdecydowanie więcej uwagi kwestii sposobu uwzględnienia złóż kopalin w treści studium poświęcił ustawodawca w Prawie geologicznym i górniczym. W punkcie wyjścia przywołać należy kluczowy w tym względzie przepis art. 95 ust. 1 PGG formułujący regułę w omawianym zakresie. Wynika z niego, że udokumentowane złoża kopalin⁶³ w celu ich ochrony ujawnia się w studiach uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin⁶⁴. Regułę tę rozwija kolejny przepis art. 95 ust. 2 stanowiący, że w terminie do 2 lat od dnia zatwierdzenia dokumentacji geologicznej przez właściwy organ administracji

⁵⁹ Zgodnie z art. 164 ust. 1 PGG, organami nadzoru górniczego są: Prezes Wyższego Urzędu Górniczego, dyrektorzy okręgowych urzędów górniczych oraz dyrektor Specjalistycznego Urzędu Górniczego. Organami nadzoru górniczego pierwszej instancji są dyrektorzy okręgowych urzędów górniczych oraz dyrektor Specjalistycznego Urzędu Górniczego, chyba że ustawa stanowi inaczej (art. 164 ust. 2 PGG).

⁶⁰ Z art. 156 ust. 1 PGG wynika, że organami administracji geologicznej są: minister właściwy do spraw środowiska, marszałkowie województw oraz starostowie.

⁶¹ Stosownie do treści art. 6 ust. 1 pkt 15 PGG, terenem górniczym jest przestrzeń objęta przewidywanymi szkodliwymi wpływami robót górniczych zakładu górniczego.

⁶² Jeśli chodzi o podstawę uzgodnienia to podzielić wypada pogląd wyrażony w orzecznictwie, iż „organ uzgadniający wyrażając swoje wiążące w sprawie stanowisko nie może tracić z pola widzenia przedmiotu i celu uzgodnienia, który z jednej strony wyznaczają przepisy kompetencyjne, z drugiej zaś przepisy prawa mające zastosowanie w sprawie będącej przedmiotem ... [uzgodnienia] .. a także posiadana wiedza urzędowa” (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 6 lutego 2009 r., sygn. akt II OSK 113/08, CBOSA).

⁶³ Obowiązek ten dotyczy również udokumentowanych wód podziemnych w granicach projektowanych stref ochronnych ujęć oraz obszarów ochronnych zbiorników wód podziemnych oraz udokumentowanych kompleksów podziemnego składowania dwutlenku węgla.

⁶⁴ Przepis art. 95 ust. 1 PGG odnosi ten obowiązek także do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego oraz planów zagospodarowania przestrzennego województwa.

geologicznej obszar udokumentowanego złoża kopaliny obowiązkowo wprowadza się do studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. Mimo użycia bezosobowego zwrotu „wprowadza się” nie powinno budzić wątpliwości, że jest on adresowany do organów gminy przygotowujących i uchwalających studium. Jest też poza sporem, że chodzi o dokumentację, o których mowa w art. 88 ust. 2 pkt 1 i 1a PGG, a więc o dokumentację geologiczną złoża kopaliny⁶⁵ oraz dokumentację geologiczno-inwestycyjną złoża węglowodorów⁶⁶. Jeśli chodzi natomiast o „dzień zatwierdzenia dokumentacji geologicznej” to zgodzić trzeba się z poglądem, że wspomniany termin dwuletni należy liczyć od dnia, kiedy decyzja o zatwierdzeniu dokumentacji geologicznej stała się ostateczna⁶⁷.

Szczególne unormowanie w omawianym zakresie przewidziane zostało dla złóż węglowodorów⁶⁸. Zgodnie bowiem z art. 95 ust. 4 PGG obszar udokumentowanego złoża węglowodorów obowiązkowo wprowadza się do studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy w terminie 6 miesięcy od dnia zatwierdzenia dokumentacji geologiczno-inwestycyjnej złoża węglowodorów przez właściwy organ administracji geologicznej⁶⁹.

Ustawodawca przewidział również regulację prawną mającą znaleźć zastosowanie w sytuacji, gdy obowiązek „wprowadzenia” obszaru udokumentowanego złoża kopaliny do studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy nie zostanie zrealizowany przez gminę. Wówczas, zgodnie z art. 96 ust. 1 PGG, wojewoda realizuje ten obowiązek wydając w tej sprawie zarządzenie zastępcze. Ma to uczynić po upływie terminu określonego w art. 95 ust. 2 PGG (czyli 2 lat) albo w terminie 6 miesięcy od upływu terminu, o którym mowa w art. 95 ust. 3 PGG (czyli 6 miesięcy). Zmiana studium sporządzona w tym

⁶⁵ Stosownie do treści art. 89 ust. 1 PGG, dokumentację geologiczną złoża kopaliny sporządza się w celu określenia jego granic, zasobów geologicznych, warunków występowania oraz określenia możliwości wydobywania kopaliny ze złoża. Szczegóły na ten temat uregulowane zostały w rozporządzeniu Ministra Środowiska z dnia 1 lipca 2015 r. w sprawie dokumentacji geologicznej złoża kopaliny, z wyłączeniem złoża węglowodorów (Dz. U. z 2015 r., poz. 987).

⁶⁶ Z art. 88 ust. 2 pkt 1a PGG wynika, że dokumentacja geologiczno-inwestycyjna złoża węglowodorów jest jednym z rodzajów dokumentacji geologicznej. Zgodnie z art. 89a. PGG, do sporządzenia dokumentacji geologiczno-inwestycyjnej złoża węglowodorów stosuje się wymagania określone w art. 89 ust. 1, 2 i 5. W dokumentacji tej określa się również sposób zagospodarowania złoża węglowodorów, zasoby wydobywalne, a także optymalny wariant racjonalnego wykorzystania zasobów tego złoża, w szczególności przez kompleksowe i racjonalne wykorzystanie kopaliny głównej i kopaliny towarzyszących oraz technologii eksploatacji zapewniającej ograniczenie ujemnych wpływów na środowisko. Cel sporządzenia dokumentacji geologicznej złoża kopaliny określa art. 89 ust. 1 PGG (por. przypis poprzedni). Powinna ona, zgodnie z art. 89 ust. 2 PGG, określać w szczególności: rodzaj, ilość i jakość kopaliny, w tym przez przedstawienie informacji dotyczących kopaliny towarzyszących i współwystępujących użytecznych pierwiastków śladowych oraz występujących w złożu substancji szkodliwych dla środowiska, oraz kategorię rozpoznania złoża (pkt 1), położenie złoża, jego budowę geologiczną, formę i granice (pkt 2), elementy środowiska otaczającego złoża (pkt 3), hydrogeologiczne i inne geologiczno-górnictwo warunki występowania złoża (pkt 4), stan zagospodarowania powierzchni w rejonie udokumentowanego złoża (pkt 5) oraz graniczne wartości parametrów definiujących złoża i jego granice (pkt 6). Dalsze szczegóły w tym zakresie można pominąć. Zostały one uregulowane w rozporządzeniu Ministra Środowiska z dnia 1 lipca 2015 r. w sprawie dokumentacji geologiczno-inwestycyjnej złoża węglowodorów (Dz. U. z 2015 r., poz. 968).

⁶⁷ Por. H. Schwarz, Prawo geologiczne i górnicze. Komentarz, t. I, wydanie 2, Wrocław 2013, s. 513.

⁶⁸ Z treści art. 6 ust. 1 pkt 16 PGG wynika, że są nimi ropa naftowa, gaz ziemny oraz ich naturalne pochodne, a także metan występujący w złożach węgla kamiennego, z wyjątkiem metanu występującego jako kopalina towarzysząca.

⁶⁹ Z art. 95 ust. 3 zdanie drugie PGG wynika, że koszty sporządzenia zmiany studium ponosi przedsiębiorca, który sporządził dokumentację geologiczno-inwestycyjną złoża węglowodorów. Przyjął zatem wypada, wnioskując *a contrario*, że w przypadku pozostałych dokumentacji złożowych koszty te obciążają gminę.

trybie wywołuje skutki prawne takie jak studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy (art. 96 ust. 2 PGG).

Przywołana wyżej regulacja prawna budzi sporo wątpliwości. Zasadnicza z nich zamyka się w pytaniu o to, czy kompetencja (obowiązek) wojewody ogranicza się tylko do zmiany treści studium, poprzez „wprowadzenie” obszaru udokumentowanego złoża kopaliny, czy obejmuje ona także uprawnienie (powinność) przygotowania całego studium, i wprowadzenia go w drodze zarządzenia zastępczego, w sytuacji gdy nie zostało ono sporządzone. Literalne brzmienie art. 95 i 96 ust. 1 PGG skłania do opowiedzenia się na rzecz pierwszej z sygnalizowanych możliwości. Pogląd ten znajduje pośrednie potwierdzenie w treści art. 12 ust. 3 UPZP. Z przepisu tego wynika bowiem, że jeżeli rada gminy nie uchwaliła studium albo nie przystąpiła do jego zmiany⁷⁰, wojewoda⁷¹ wzywa radę gminy do uchwalenia studium lub jego zmiany w wyznaczonym terminie. Po bezskutecznym upływie tego terminu wojewoda sporządza miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego albo jego zmianę dla obszaru, którego dotyczy zaniechanie gminy, w zakresie koniecznym dla możliwości realizacji inwestycji celu publicznego oraz wydaje w tej sprawie zarządzenie zastępcze, a przyjęty w tym trybie plan wywołuje skutki prawne takie jak miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego.

Regulacja zawarta w art. 12 ust. 3 UPZP wskazuje zatem, że co prawda wojewoda uprawniony jest jedynie do wydania zarządzenia zastępczego, w sytuacji m.in. braku studium, jednak konsekwencje tego zarządzenia są tożsame z uchwaleniem miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, nie powodują natomiast wykreowania tą drogą studium. Unormowania art. 95 i 96 ust. 1 PGG mają charakter szczególny wobec regulacji zawartej w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym i jako takie nie powinny być interpretowane rozszerzająco. Trzeba jednak mieć świadomość faktu, że przyjęcie tezy, iż wojewoda może w drodze zarządzenia zastępczego jedynie zmienić studium może osłabiać skuteczność tej regulacji.

Koszty sporządzenia zmiany studium ponosi w całości gmina, której obszar dotyczy zarządzenie zastępcze (art. 96 ust. 3 PGG). Nie jest przy tym dostatecznie jasne, czy przepis ten obejmuje swoim zakresem także przypadki odnoszące się do złóż węglowodorów, kiedy to – zgodnie z dyspozycją przywołanego już wyżej art. 95 ust. 3 PGG - koszty sporządzenia zmiany studium ponosi przedsiębiorca, który sporządził dokumentację geologiczno-inwestycyjną złoża węglowodorów (art. 95 ust. 3 PGG). Wydaje się, że pierwszeństwo przyznać trzeba regulacji zawartej w art. 96 ust. 3 PGG, jej funkcją jest bowiem – jak się wydaje – stworzenie prawnofinansowego instrumentu sankcjonującego zaniechanie wykonania przez gminę ciężących na niej obowiązków⁷².

⁷⁰A także, uchwalając studium, nie określiła w nim obszarów rozmieszczenia inwestycji celu publicznego o znaczeniu krajowym i wojewódzkim, ujętych w planie zagospodarowania przestrzennego województwa lub w programach, o których mowa w art. 48 ust. 1 UPZP.

⁷¹ W przypadkach, o których mowa w przypisie poprzednim, nastąpić to może po podjęciu przez wojewodę czynności zmierzających do uzgodnienia terminu realizacji tych inwestycji i warunków wprowadzenia tych inwestycji do studium

⁷² Analogiczną funkcję pełni regulacja zawarta w art. 96 ust. 4-6 PGG. Wynika z niej bowiem, że w przypadku niewydania zarządzenia zastępczego w terminie, o którym mowa w ust. 1 pkt 2, organ wyższego stopnia wymierza wojewodzie, w drodze postanowienia, na które przysługuje zażalenie, karę w wysokości 1000 zł za każdy dzień zwłoki, a wpływy z kar stanowią dochód budżetu państwa (ust. 4). Karę tę uiszcza się w terminie 14

Przepis art. 96 ust. 8 PGG przesądza, że zarządzenie zastępcze wojewody może być zaskarżone przez radę gminy do sądu administracyjnego, który wyznacza rozprawę w terminie 30 dni od dnia wpłynięcia skargi do sądu (art. 96 ust. 7 PGG).

Regulacja prawna dotycząca miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego do pewnego stopnia różni się od przedstawionych wyżej zasad odnoszących się do studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. Jak się wydaje zagadnienie to ma jednak również aspekt materialny i proceduralny. W pierwszym z tych zakresów zwrócić trzeba uwagę, że zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 3 UPZP, w planie miejscowym określa się obowiązkowo zasady ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu kulturowego. Unormowanie to ma zatem charakter ogólny. Jego uszczegółowienie nastąpiło w przywołanym już wyżej art. 95 ust. 1 PGG, który nakazuje by udokumentowane złoża kopalin⁷³ w celu ich ochrony ujawnione zostały także w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego. Brak jednak w Prawie geologicznym i górnictwie odpowiednika regulacji zawartej w art. 95 ust. 2 i 3 oraz art. 96 PGG, która odniesiona została tylko do studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy⁷⁴. Jeśli chodzi z kolei o sygnalizowany już aspekt proceduralny, to zgodnie z art. 17 pkt 6, tiret 4 UPZP, organ wykonawczy gminy przygotowując projekt planu miejscowego, występuje o opinie o projekcie tego planu m.in. do właściwych organów administracji geologicznej w zakresie udokumentowanych złóż kopalin. Analogicznie jednak, jak w przypadku studium nie jest jasne jaki ma być zakres przedmiotowy tej opinii.

Problematyka dotycząca ochrony złóż kopalin dostrzeżona została także w ramach zawartej w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym regulacji dotyczącej decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego oraz decyzji o warunkach zabudowy⁷⁵. Z treści art. 50 ust. 1 UPZP pośrednio wynika, że w drodze tej decyzji lokalizowana jest „inwestycja celu publicznego”⁷⁶, które to pojęcie zdefiniowane zostało w art. 2 pkt 5 UPZP⁷⁷. Organ wydający taką decyzję⁷⁸ zobowiązany jest ją uzgodnić m.in. z właściwym organem nadzoru górnictwa

dni od dnia, w którym postanowienie, o którym mowa w ust. 4, stało się ostateczne, a w przypadku bezskutecznego upływu terminu kara podlega ściągnięciu w trybie przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (ust. 5). Zgodnie z art. 96 ust. 6 PGG, postanowienie, o którym mowa w ust. 4, nie może zostać wydane po upływie 2 lat, licząc od końca roku kalendarzowego, w którym powstał obowiązek wydania zarządzenia zastępczego.

⁷³ Obowiązek ten dotyczy również udokumentowanych wód podziemnych w granicach projektowanych stref ochronnych ujęć oraz obszarów ochronnych zbiorników wód podziemnych oraz udokumentowanych kompleksów podziemnego składowania dwutlenku węgla.

⁷⁴ Co jest zapewne konsekwencją faktu, że sporządzenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego nie jest *de lege* lata obligatoryjne.

⁷⁵ Przypomnieć trzeba, że zgodnie z art. 4 ust. 2 UPZP, w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje w drodze decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, przy czym lokalizację inwestycji celu publicznego ustala się w drodze decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego, a sposób zagospodarowania terenu i warunki zabudowy dla innych inwestycji ustala się w drodze decyzji o warunkach zabudowy.

⁷⁶ Przepis ten wprost stanowi bowiem, że inwestycja celu publicznego jest lokalizowana na podstawie planu miejscowego, a w przypadku jego braku - w drodze decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego.

⁷⁷ Por. przypis 40. W tym kontekście odnotować trzeba, że w świetle art. 6 pkt 8 UGN celem publicznymi w rozumieniu ustawy jest m.in. poszukiwanie, rozpoznawanie, wydobywanie złóż kopalin objętych własnością górnictwem.

⁷⁸ W zależności od sytuacji jest nim wójt, burmistrz albo prezydent miasta działający samodzielnie albo w uzgodnieniu z marszałkiem województwa, albo wreszcie wojewoda (art. 51 ust. 1 UPZP).

- w odniesieniu do terenów górniczych oraz właściwym organem administracji geologicznej - w odniesieniu do udokumentowanych złóż kopaliny i wód podziemnych (art. 53 ust. 4 pkt 4 i 5 UPZP). Uzgodnienie z organem nadzoru górniczego dotyczy zatem sytuacji, gdy korzystanie z zasobów skorupy ziemskiej ma już miejsce, gdyż granice terenu górniczego⁷⁹ wyznaczone są w koncesji udzielanej m.in. na wydobywanie kopaliny ze złoża (art. 32 ust. 1 PGG). Zakres uzgodnienia z organem administracji geologicznej kształtuje się zaś co do zasady tak samo, jak w przypadku studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. Z treści art. 54 UPZP, wskazującego jakim wymaganiom powinna odpowiadać decyzja o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego wynika natomiast, że i w tym zakresie dostrzeżone zostały przez ustawodawcę wątki pozostające w związku z prezentowaną materią. Uczyniono to jednak w sposób ogólny, gdyż zgodnie z art. 54 pkt 2 lit. b UPZP, decyzja powinna m.in. określać warunki i szczegółowe zasady zagospodarowania terenu oraz jego zabudowy wynikające z przepisów odrębnych, a w szczególności w zakresie ochrony środowiska⁸⁰.

Decyzji o ustaleniu warunków zabudowy wymaga natomiast – co do zasady - zmiana zagospodarowania terenu polegająca na budowie obiektu budowlanego lub wykonaniu innych robót budowlanych, a także zmiana sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części, w przypadku, gdy brak miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (art. 59 ust. 1 UPZP). Z art. 60 ust. 1 UPZP wynika, że organ wydający tę decyzję zobowiązany jest do jej uzgodnienia z organami, o których mowa w art. 53 ust. 4 UPZP, co oznacza, że wymagania w tym zakresie są analogiczne, jak w przypadku decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego. Analogiczną uwagę należy sformułować w odniesieniu do treści decyzji o ustaleniu warunków zabudowy. Stosownie bowiem do brzmienia art. 65 ust. 1 UPZP należy w tym przypadku odpowiednio stosować m.in. przywołany już wyżej art. 54 UPZP.

Z dotychczasowych uwag wynika zatem, że organy, zarówno podejmujące generalne akty planistyczne na poziomie gminy (studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego oraz miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego), jak i wydające indywidualne akty „dysponowania przestrzenią” (decyzję o lokalizacji inwestycji celu publicznego oraz decyzję o ustaleniu warunków zabudowy) mają obowiązek uwzględniać, we wskazanym wyżej zakresie, także problematykę ochrony złóż kopaliny. We wszystkich przywołanych wyżej przepisach, zawartych zarówno w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, jak i w Prawie geologicznym i górniczym, chodzi jednak jedynie o „udokumentowane złoża kopaliny”. Nietrudno dostrzec zatem sygnalizowaną już wyżej niespójność pomiędzy regulacją zawartą w tych aktach normatywnych, a tą która wynika z przywołanego już również art. 72 POŚ.

⁷⁹ Por. przypis 67.

⁸⁰ Z treści art. 54 pkt 2, lit. d UPZP wynika ponadto, że decyzja ta powinna m.in. określać warunki i szczegółowe zasady zagospodarowania terenu oraz jego zabudowy wynikające z przepisów odrębnych w zakresie: ochrony obiektów budowlanych na terenach górniczych, co jednak nie dotyczy omawianej problematyki.

5. Warianty rozwiązań prawnych do dyskusji

5.1. Wariant I. Pozostawienie status quo

5.1.1. Uwagi ogólne

Z przeprowadzonej powyżej analizy dość jednoznacznie wynika, że reżim ochronny udokumentowanych a nie eksploatowanych złóż kopalin wymaga istotnych zmian, aby mógł skutecznie pełnić swoje funkcje.

Zmiany te powinny zostać nakierowane przede wszystkim na zapewnienie spójności systemu ochrony złóż, zarówno w zakresie prawa materialnego (konieczność synchronizacji systemowej poszczególnych rozwiązań, również jeśli chodzi o tworzenie nowych narzędzi prawnych, uzupełnienie luk w obowiązującym prawie), jak i przepisów proceduralnych (ujednoczenie zasad i trybu działania w ramach poszczególnych procedur) oraz sfery kompetencyjnej (ujednoczenie kompetencji, wskazanie organu, który odgrywałby rolę wiodącą w ochronie).

5.1.2. Uwarunkowania „bezwładności” obecnego systemu. Państwo jako suweren a jednostki samorządu terytorialnego

W związku z zarysowaną wyżej diagnozą i krytyką obecnego systemu nasuwa się pytanie, dlaczego jego reforma napotyka na takie trudności na poziomie legislacyjnym i wykonawczym. Odpowiedź na to pytanie wynika jak się wydaje w znacznej mierze z modelu normatywnego ukształtowania stosunków pomiędzy Państwem jako „suwerenem”⁸¹ i zarazem właścicielem większości złóż, a jednostkami samorządu terytorialnego, w tym zwłaszcza gminami, będącymi publicznoprawnymi „gospodarzami” przestrzeni, w obrębie której znajdują się te złoża.

Odnosząc się do tej relacji, trzeba zwrócić uwagę na fakty, których oczywistość nie zawsze jest uświadamiana, także w procesie stanowienia prawa. Nie ulega wątpliwości, że złoża kopalin mogą być (i są na ogół) gospodarczo wykorzystywane poprzez ich wydobywanie (a w dalszej kolejności zazwyczaj poprzez przeróbkę). Złoża te zlokalizowane są w obrębie skorupy ziemskiej, a dostęp do nich możliwy jest w zasadzie tylko od strony powierzchniowej. Zarazem zaś przestrzeń obejmująca złożę, czy też obszar ponad złożem, niejako „wypełnia” terytorium gminy, w stosunku do którego podmiot ten dysponuje m.in. tzw. władztwem planistycznym⁸². Kluczowe znaczenie ma zatem sposób zagospodarowania tej przestrzeni, co sprawia, że po raz kolejny ujawnia się rozważany już wcześniej w różnych kontekstach problem instrumentów planistycznych.

Zagadnienie relacji pomiędzy Państwem a jednostkami samorządu terytorialnego (w rozpatrywanym kontekście przede wszystkim gminami) zdecydowanie wykracza poza problematykę gospodarowania złożami kopalin. W istocie rzeczy chodzi bowiem o rozstrzygnięcie polityczne, które zamyka się w pytaniu o to, która ze stron rozważanej relacji powinna mieć głos przesądzający w kwestii zagospodarowania przestrzeni. Odnosząc się do

⁸¹ Termin „Państwo” używany jest dla odróżnienia go od pojęcia Skarbu Państwa, którym ustawodawca określa szczególną osobę prawną, będącą w stosunkach cywilnoprawnych podmiotem praw i obowiązków, które dotyczą mienia państwowego nienależącego do innych państwowych osób prawnych. (por. art. 34 KC).

⁸² Przestrzeń ta „wypełniona” jest zarazem nieruchomościami gruntowymi, będącymi czyjąś własnością, co też rodzi określone skutki, do którego to problemu wypadnie w ograniczonym zakresie powrócić.

tej kwestii, trzeba w punkcie wyjścia zwrócić uwagę na unormowania wynikające z Konstytucji. I tak, zgodnie z jej art. 16 ust. 2, samorząd terytorialny uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej, a przysługującą mu w ramach ustaw istotną część zadań publicznych wykonuje w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność. W myśl z kolei art. 163 ustawy zasadniczej, samorząd terytorialny wykonuje zadania publiczne nie zastrzeżone przez Konstytucję lub ustawy dla organów innych władz publicznych. Zwrócić trzeba też uwagę na regulację zawartą w art. 164 ust. 1 i 3 Konstytucji. Wynika z niej, że gmina, będąc podstawową jednostką samorządu terytorialnego, wykonuje wszystkie zadania tego samorządu nie zastrzeżone dla innych jednostek.

Przywołana wyżej regulacja konstytucyjna bez wątpienia sytuuje gminę jako jednostkę o silnej pozycji prawnej, posiadającą znaczną samodzielność. Zgodnie zresztą z art. 165 ust. 2 Konstytucji, samodzielność ta podlega ochronie sądowej. Nie ulega jednak wątpliwości, że samodzielność ta ma swoje granice, które wyznacza całokształt obowiązującego ustawodawstwa. Trudno zatem dostrzec konstytucyjną podstawę do twierdzenia, że w kwestii zagospodarowania przestrzeni głos decydujący powinien w sposób bezwzględny należeć do gminy. Sięgnięcie do regulacji prawnej dotyczącej planowania i zagospodarowania przestrzennego wyraźnie wspiera ten pogląd. Gmina kreując własny ład przestrzenny zobowiązana jest bowiem uwzględnić różnego rodzaju konsekwencje wynikające z aktów planistycznych i innych rozstrzygnięć podejmowanych na szczeblu ponadgminnym.

W ramach analizowanej relacji nie można tracić z pola widzenia faktu, że wpływa ona w sposób bezpośredni na uprawnienia właścicielskie Skarbu Państwa. Gdyby bowiem uznać, że to gmina całkowicie autonomicznie kreuje ład przestrzenny w jej granicach, wówczas własność górnicza Skarbu Państwa byłaby prawem iluzorycznym. Właściciel zostałby bowiem w sposób trwały i definitywny pozbawiony możliwości korzystania z tej własności i rozporządzania nią⁸³.

Tymczasem zaś taki stan rzeczy w istocie często zachodzi. Przypomnieć trzeba bowiem, że w aktualnym stanie prawnym udzielenie koncesji na wydobywanie kopaliny możliwe jest tylko wtedy, gdy wyrazi na to zgodę organ wykonawczy gminy, co wyraźnie wynika z art. 23 ust. 2a pkt 2 PGG. Rozstrzygające znaczenie stanowiska zajętego w sprawie przez gminę manifestuje się przy tym w „dwojaki” sposób. Najpierw bowiem gmina jako „gospodarz” przestrzeni „nad złożem” kształtuje reżim tej przestrzeni uchwalając studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego (obligatoryjnie) oraz (na ogół fakultatywnie) miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego. Akty te są następnie, w świetle art. 7 PGG, kryterium uzgodnienia dokonywanego przez organ gminy, gdyż zamierzona działalność nie powinna naruszać przeznaczenia lub sposobu korzystania z nieruchomości określonego w sposób nimi przewidziany.

Przyznanie gminie decydującego głosu w rozpatrywanym zakresie uznać można za naruszające reguły wynikające z Konstytucji. Trzeba bowiem pamiętać, że w świetle art. 64 ust. 3 ustawy zasadniczej, własność może być ograniczona tylko w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim nie narusza ona istoty prawa własności. Co prawda przepis ten

⁸³ Trudno wyobrazić sobie, że znajdzie się podmiot zainteresowany uzyskaniem użytkowania górniczego, które wygaśnie (wskutek braku koncesji – por. art. 13 ust. 6 PGG), zanim jeszcze jakkolwiek działalność zostanie podjęta.

zamieszczony został w rozdziale dotyczącym wolności i praw ekonomicznych, socjalnych oraz kulturalnych i odnosi się wprost do wolności, praw i obowiązków człowieka i obywatela, trudno jednak przyjąć, że własność przysługująca Skarbowi Państwa nie podlega tak daleko idącej ochronie. Wniosek taki oznaczałby bowiem dyferencjację pozycji prawnej właściciela w zależności od jego statusu podmiotowego, do czego brak wystarczającej podstawy prawnej. Jeśli zatem, w myśl art. 21 ust. 1 Konstytucji Rzeczpospolita chroni własność, to nie sposób tak kształtować obowiązującego ustawodawstwa, by własność Skarbu Państwa pozostawała bez ochrony⁸⁴.

Zdawać trzeba sobie jednak sprawę, że pozbawienie gminy możliwości merytorycznego partycypowania w procesie decyzyjnym dotyczącym najpierw ukształtowania ładu przestrzennego poprzez akty przez nią sporządzane (studium i plan), a następnie rozstrzygnięcia w przedmiocie samego już wykorzystywania tej przestrzeni, byłoby równie niekonstytucyjnym zabiegiem, jak i przyznanie gminie pełnej autonomiczności w tym zakresie. Truizmem jest twierdzenie, że to właśnie społeczność lokalna ponosi wiele negatywnych konsekwencji działalności górniczej. W ramach rozstrzygnięć politycznych należy zatem poszukiwać „koncyliacyjnego” sposobu dochodzenia, najpierw do uzgodnienia treści aktu planistycznego, następnie zaś do rozstrzygnięcia w przedmiocie podjęcia działalności górniczej. Wydaje się, że dobrym punktem wyjścia do poszukiwania optymalnego ukształtowania tej relacji może być regulacja zawarta w art. 44 UPZP. Nie można też negować możliwości sięgnięcia do instrumentu w postaci obszaru funkcjonalnego uregulowanego w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (por. wariant IV poniżej).

Podsumowując powyższe rozważania należy uznać, że trudno byłoby zaakceptować wariant opowiadający się za utrzymaniem na przyszłość regulacji prawnej w dotychczas obowiązującym kształcie.

5.2. Wariant II. Jednolity system ochrony złóż kopalin

Kolejnym możliwym do rozważenia wariantem jest wdrożenie jednolitego systemu ochrony złóż kopalin, bądź systemu, w którym ochronie podlegałyby złoża kopalin dla których już w obecnie obowiązujących przepisach istnieje wydzielony reżim prawny (np. kopaliny objęte własnością górniczą – art. 10 ust. 1 i 3 ustawy Prawo geologiczne i górnicze). Zaletą takiego rozwiązania jest relatywnie mała ingerencja w obecny system instytucji prawa geologicznego i górniczego. Trzeba bowiem pamiętać, że wszelkie zmiany porządku prawnego powinny być

⁸⁴ W tym miejscu zwrócić trzeba też uwagę na regulację zawartą w art. 6 UPZP. Zgodnie bowiem z ust. 1 tego przepisu, ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego kształtują, wraz z innymi przepisami, sposób wykonywania prawa własności nieruchomości. Nawiązuje on co prawda wprost jedynie do prawa własności „nieruchomości” jednak w świetle dotychczasowych spostrzeżeń jest poza sporem, że plan kształtuje także – i to w sposób decydujący – sposób wykonywania własności górniczej. W myśl z kolei art. 6 ust. 2 pkt 1 UPZP, każdy ma prawo, w granicach określonych ustawą, do zagospodarowania terenu, do którego ma tytuł prawny, zgodnie z warunkami ustalonymi w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego albo decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, jeżeli nie narusza to chronionego prawem interesu publicznego oraz osób trzecich. Ustawodawca nakazuje więc uwzględnianie „interesu publicznego”, jak się wydaje, nawet wtedy, gdy zamierzona działalność jest zgodna z aktami wskazanymi w tym przepisie. Odnotować wreszcie trzeba, że zgodnie z art. 6 ust. 2 pkt 2 UPZP, każdy ma także prawo do ochrony własnego interesu prawnego przy zagospodarowaniu terenów należących do innych osób lub jednostek organizacyjnych. Mimo niejasnego brzmienia tego przepisu nie sposób uznać, że wyłącza on Skarb Państwa z kręgu podmiotów uprawnionych do ochrony takiego „własnego interesu”.

czynione w sposób ostrożny i przemyślany, zwłaszcza, gdy polegają one na swego rodzaju „wkomponowaniu” nowego elementu w system już istniejący.

W obecnym systemie prawa można już wyróżnić trzy grupy kopalni różniące się od siebie statusem prawnym. Z punktu widzenia własnościowego zaznacza się w analizowanej materii dwupodział: na kopaliny objęte własnością górnictwem oraz wszystkie pozostałe, objęte prawem własności nieruchomości gruntowej. Reżim prawny kopalni objętych własnością górnictwem ulega zarazem dalszemu zróżnicowaniu, gdyż status prawny częściowo odmienny od pozostałych mają węglowodory, co wyraża się przede wszystkim specyficzną regulacją prawną dotyczącą udzielania koncesji na ich poszukiwanie, rozpoznawanie i wydobywanie. W tym kontekście uzasadnione wydaje się być pytanie, czy istnieje potrzeba wyodrębnienia kolejnej, niejako czwartej grupy złóż kopalni, o częściowo przynajmniej odmiennym od pozostałych reżimie prawnym. Oznacza to bowiem, czego należy mieć świadomość, jeszcze dalej idące zróżnicowanie reżimu prawnego złóż kopalni i tak już mocno niejednorodnego.

Mimo sygnalizowanych wyżej okoliczności wydaje się, że nie jest możliwe wprowadzenie jednolitego systemu ochrony złóż na podstawie obecnie istniejących instytucji prawa geologicznego i górnictwa. Wśród argumentów tych na czoło wysuwa się niewątpliwie potrzeba zapewnienia skutecznej ochrony złóż o strategicznym znaczeniu, zapewniających zaspokojenie wielu fundamentalnych potrzeb, których przykładem może być bezpieczeństwo energetyczne⁸⁵. Zagadnienie nie ogranicza się przy tym, co oczywiste, do tego ostatniego, ale obejmuje także inne zakresy odniesienia. Można zatem przyjąć, że generalnie chodzi o stworzenie systemu prawnego gwarantującego bezpieczeństwo surowcowe Państwa.

Do takiego wniosku skłania również treść wielu tez wyrażonych w Koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju. *Expressis verbis* stwierdzono w niej m.in., że „szczególnie istotne jest określenie surowców strategicznych: energetycznych, metalicznych, chemicznych i skalnych⁸⁶. Podniesiono zarazem, że „dotychczasowe formy i metody ochrony złóż kopalni w planowaniu przestrzennym nie są wystarczające dla rozwiązywania konfliktu interesów dotyczących zagospodarowania powierzchni nad złożem, zarządzania współwystępującymi zasobami środowiska podlegającymi ochronie i zabezpieczenia możliwości eksploatacji złóż, niezależnie od stopnia rozpoznania złoża” (przeprowadzona analiza bez wątplenia potwierdza tę diagnozę). Kierunek działań został zatem bardzo wyraźnie wskazany. Skoro zaś tak, to w toku dalszych rozważań poszukiwać należy nie tyle odpowiedzi na pytanie, czy należy wyodrębnić w systemie prawa grupę złóż kopalni strategicznych, ale na pytanie jak

⁸⁵ Definicja bezpieczeństwa energetycznego zawarta została w przepisach ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne (tekst jednolity Dz. U. z 2012, poz. 1059 ze zm.). Zgodnie z art. 3 pkt 16 tej ustawy bezpieczeństwo energetyczne to „stan gospodarki umożliwiający pokrycie bieżącego i perspektywicznego zapotrzebowania odbiorców na paliwa i energię w sposób technicznie i ekonomicznie uzasadniony, przy zachowaniu wymagań ochrony środowiska”. Nie ulega wątpliwości, że obowiązek zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego ciąży na Państwie, który to pogląd znajduje swoje uzasadnienie nie tylko w wielu przepisach Prawa energetycznego, ale także w innych (szczegółowo trzeba pominąć). Skoro zaś tak to jednym z obowiązków Państwa jest takie ukształtowanie porządku prawnego, by obowiązek ten mógł zostać wykonany. Jednym z niezbędnych kroków ustawodawczych powinno zatem być zapewnienie ochrony złóż kopalni energetycznych. Stan rzeczy odnoszący się do bezpieczeństwa energetycznego należy odnieść także do innych przypadków „bezpieczeństwa surowcowego”.

⁸⁶ A także „obligatoryjne uwzględnianie w aktach planistycznych lokalizacji niezagospodarowanych złóż tych surowców”, do czego wypadnie powrócić.

optymalnie ukształtować porządek prawny, aby złożom tym zapewnić właściwy status, który w szczególności zapewni im należyłą ochronę prawną.

5.3. Wariant III. Odrębny reżim ochrony dla złóż strategicznych

5.3.1. Sposób wydzielenia

Przystępując do analizy sygnalizowanego problemu, należy w punkcie wyjścia przypomnieć, że pojęcia „kopaliny strategiczne”, czy też „złoża kopalin strategicznych”, mimo że występują w języku prawnym, nie mają jasno określonego znaczenia. Żaden przepis obowiązującego prawa ani nie dookreśla treści tych pojęć, ani też nie wskazuje za pomocą jakich przesłanek należałoby to uczynić. Spostrzeżenie to potwierdza chociażby fakt, że zostały one użyte w Koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju w różnego rodzaju zwrotach oraz w zróżnicowanych kontekstach. Przypomnieć trzeba w szczególności, że we wspomnianym akcie mowa generalnie o „surowcach strategicznych” (pkt. 4.7. Koncepcji) albo o „strategicznym złożach kopalin” w ogólności (pkt 3.1. Koncepcji) albo o złożach strategicznych z ich wskazaniem geograficznym (pkt 3.2.4. Koncepcji), czy też o złożach określonych rodzajowo (surowce energetyczne, metaliczne, chemiczne i skalne) albo wreszcie o „cennych gospodarczo” złożach kopalin. W tym stanie rzeczy, mimo, że Koncepcja nie jest aktem prawnym o charakterze powszechnie obowiązującym⁸⁷, objęcie jej treścią problematyki kopalin strategicznych traktować należy jako wyraźny sygnał uzasadniający potrzebę rozważenia miejsca regulacji w systemie prawnym. Koncepcja ta bezspornie stanowi bowiem element tego systemu i musi być uwzględniana przy kreowaniu innych elementów, już chociażby po to, by zapewnić jego spójność, której to wartości niepodobna przecenić.

Wprowadzenie do systemu prawa grupy kopalin strategicznych rodzi kolejne pytanie o to, w jaki sposób tego dokonać. Teoretycznie rzecz biorąc rysują się w tym zaś zakresie dwa warianty rozwiązań. Możliwe jest bowiem stworzenie całkiem nowego i całkowicie różnego od dotychczasowych, reżimu prawnego obowiązującego tylko w odniesieniu do złóż kopalin strategicznych. Do pomyślenia jest jednak również rozwiązanie, w ramach którego grupa tych złóż zostanie wyodrębniona spośród innych, a ich reżim prawny stanowić będzie tylko częściową modyfikację rozwiązań powszechnie już obowiązujących. Wydaje się, że drugi z sygnalizowanych wariantów jest zdecydowanie lepszy. Najpierw bowiem pamiętać trzeba, że kreowanie kolejnych, odrębnych reżimów prawnych, zawsze stwarza zagrożenie postępującej dekompozycji systemu prawa (o czym była już mowa wyżej). Niezależnie od tego jednak, i to wydaje się argumentem podstawowym, na rozpatrywany problem spojrzeć należy przez pryzmat celu, jaki ma być osiągnięty. Celem tym jest zaś zapewnienie należytej ochrony złóż kopalin strategicznych, co odnosi się przede wszystkim do wyróżnionej w części analitycznej ochrony *in situ*. Uzyskanie skutecznej ochrony w tym zakresie nie wymaga całkowitej przebudowy systemu prawnego, a jedynie niezbędnych, czasem jednak daleko idących, jego modyfikacji. Konkludując zatem ostatecznie poczynione spostrzeżenia, wariant zakładający stworzenie niejako „od początku” całkowicie odrębnego reżimu prawnego złóż kopalin strategicznych, należałoby odrzucić, jako rozwiązanie zbyt daleko idące, mogące w rezultacie niepotrzebnie skomplikować i zarazem zdekomponować system prawa.

⁸⁷ Wywiera jednak istotny wpływ na akty planowania na szczeblu wojewódzkim oraz gminnym.

Dalsze problemy, jakie się w tej materii rysują, sprowadzają się do rozważenia kryterium i prawnej formy wspomnianego wyżej wyodrębnienia. Jeśli chodzi o pierwszy z sygnalizowanych wątków, problem wyjściowy w istocie rzeczy sprowadza się do rozstrzygnięcia, czy istnieje potrzeba zdefiniowania pojęcia „złoża kopalin strategicznych”, czy też wystarczy w tym zakresie dookreślenie w akcie rangi ustawowej cech (przesłanek) kwalifikujących to pojęcie. Pierwszy z sygnalizowanych wariantów wydaje się mniej przekonujący. Jak bowiem uczy doświadczenie płynące z dotychczasowej praktyki stosowania prawa, definicje ustawowe w zdecydowanej większości utrudniają, zamiast ułatwiać to stosowanie⁸⁸. Dlatego też zdecydowanie lepszy wydaje się wariant, w ramach którego w akcie rangi ustawowej⁸⁹ nastąpiłoby wskazanie cech (przesłanek), za pomocą których możliwe byłoby dookreślenie pojęcia „złoża kopaliny strategicznej”. Trzeba jednak wyraźnie podkreślić, że wariant ten zakłada swego rodzaju „dwuetapowość” tego dookreślenia, zakładającą przeniesienia części regulacji w tym zakresie do aktu wykonawczego do ustawy (o czym niżej). Tylko wtedy bowiem regulacja ustawowa mogłaby ograniczać się do wskazania rodzaju kopalin oraz warunków, jakie musi spełniać złożo, by mogło ono zostać zaliczone do grupy złóż kopalin strategicznych. W przeciwnym razie wszystkie te zagadnienia musiałyby zostać unormowane w ustawie.

Odnosząc się zatem do pytania o prawną formę wyodrębnienia złóż kopalin strategicznych, odnotować trzeba, że również i w tym zakresie można wyróżnić dwojakiego rodzaju możliwości. Wyodrębnienie takie mogłoby bowiem zostać dokonane albo wyłącznie w ustawie, następowałoby zaś poprzez zamieszczenie w niej listy złóż (wskazanych „geograficznie”). Do rozważenia jest jednak również wariant odmienny, oparty na założeniu, że w ustawie Prawo geologiczne i górnicze⁹⁰ zamieszczona zostaje jedynie regulacja określająca rodzaje kopalin, jakich złoża (po spełnieniu warunków również ustawowo określonych), mogły by zostać zaliczone do grupy złóż kopalin strategicznych. Samo „zaliczenie” tych złóż do grupy „strategicznych” następowałoby natomiast, co zostało już wcześniej zasygnalizowane, w drodze aktu wykonawczego do ustawy.

Pierwsza z tych możliwości zastosowana została *de lege lata* w art. 10 ust. 1 PGG, który enumeratywnie wymienia kopaliny będące przedmiotem własności górniczej, a także w poprzednio obowiązującej ustawie Prawo geologiczne i górnicze z 1994 r., która w art. 5 ust. 2 wymieniała kopaliny podstawowe. Pod rządem tej ustawy przyjęto także, w pewnym zakresie, drugie z wskazanych wyżej rozwiązań, gdyż dokonany w niej podział kopalin na podstawowe i pospolite (art. 5 ust. 1 PGG94) nie miał charakteru sztywnego. Przepis art. 5 ust. 6 PGG94 upoważniał bowiem Radę Ministrów do wydania rozporządzenia zaliczającego kopalinę pospolitą, występującą w określonym złożu lub określonej jednostce geologicznej,

⁸⁸ Zamieszczona w art. 6 ust. 1 pkt 19 PGG definicja „złoża kopaliny” jest przykładem w tym zakresie.

⁸⁹ Którym zapewne powinna być ustawa Prawo geologiczne i górnicze, dla którego to wariantu brak rozsądnej alternatywy, zwłaszcza gdy zważyć, że regulacja dotycząca złóż kopalin zawarta w ustawie Prawo ochrony środowiska ogranicza się w istocie do kilku przepisów o charakterze generalnym, odsyłając w art. 81 pkt 3 do pierwszego z wymienionych aktów.

⁹⁰ Por. przypis poprzedni.

do kopalin podstawowych, biorąc pod uwagę jej rodzaj, ilość lub warunki zalegania⁹¹. Rada Ministrów skorzystała wówczas z tego rozwiązania.

Dalszą kwestią w rozpatrywanym stanie prawnym, jest sposób określenia „warunków”. Wydaje się, że nie należy w tym zakresie ograniczać się do kryterium rodzajowego, a do rozważenia pozostają dalsze, niejako dodatkowe kryteria: „fizyko-chemiczne” „geograficzne”, „ilościowe”, albo też „mieszane”. Taki model został częściowo zastosowany w poprzednio obowiązującym stanie prawnym. W kolejno obowiązujących w tym zakresie rozporządzeniach⁹² Rada Ministrów sięgała bowiem zarówno do kryterium „fizyko-chemicznego”, „geograficznego”, jak i „mieszanego”⁹³. Wydaje się, że model taki, nie wzbudzający zastrzeżeń w przeszłości, mógłby zostać uznany za możliwy do przyjęcia także w ramach przyszłej regulacji. Do pomyslenia jest w tych ramach rozwiązanie, w ramach którego Rada Ministrów mogłaby uznać za „strategiczne” złoża kopalin określone w sposób „geograficzny” (poprzez wskazanie ich położenia, a także nazwy), jeśli tylko spełniałyby one zarazem ustawowe wymagania co do poszczególnych parametrów definiujących złożę. Nie ulega wątpliwości, że zagadnienie to powinno zostać także precyzyjnie unormowane w delegacji ustawowej dla Rady Ministrów, upoważniającej ten organ do wydania rozporządzenia.

Powracając do kwestii dotyczącej sposobu ustalania listy złóż kopalin strategicznych, stwierdzić wypada, że rozwiązaniem zdecydowanie lepszym spośród dwóch przedstawionych byłby wariant „dwuetapowy”, w ramach którego ostateczna konkretyzacja listy złóż kopalin strategicznych następowalaby w drodze aktu wykonawczego do ustawy. Aktem tym – ze względu na rangę zagadnienia – powinno być, jak sądzę, rozporządzenie Rady Ministrów⁹⁴. Alternatywą w rozpatrywanym zakresie jest bowiem określenie wyłącznie w ustawie złóż kopalin, którym nadawany byłby status surowców strategicznych, co jest rozwiązaniem możliwym i prawnie dopuszczalnym, nie wydaje się jednak być zabiegiem optymalnym. Trzeba bowiem pamiętać o bogactwie stanów faktycznych, jakie w tym przypadku mogą wejść w rachubę. Truizmem jest twierdzenie, że kopaliny występują w złożach o różnej

⁹¹ Oprócz tego ustawa upoważniała także Radę Ministrów do określenia, w drodze rozporządzenia, złóż wód podziemnych zaliczonych do solanek, wód leczniczych i termalnych, mając na względzie ich szczególne walory wynikające z mineralizacji, własności fizycznych i chemicznych, ilości i warunków występowania, a także złóż innych kopalin leczniczych o szczególnie cennych walorach ze względu na rodzaj i jakość kopaliny (art. 5 ust. 5 PGG94).

⁹² Por. rozporządzenia Rady Ministrów: z dnia 16 sierpnia 1994 r. w sprawie określenia złóż wód zaliczonych do solanek, wód leczniczych i termalnych oraz innych kopalin leczniczych, a także w sprawie zaliczenia kopalin pospolitych z określonych złóż do kopalin podstawowych (Dz. U. Nr 89, poz. 417 ze zm.), z dnia 18 grudnia 2001 r. w sprawie złóż wód podziemnych zaliczonych do solanek, wód leczniczych i termalnych oraz złóż innych kopalin leczniczych, a także zaliczenia kopalin pospolitych z określonych złóż lub jednostek geologicznych do kopalin podstawowych (Dz. U. Nr 156, poz. 1815) oraz z dnia 14 lutego 2006 r. w sprawie złóż wód podziemnych zaliczonych do solanek, wód leczniczych i termalnych oraz złóż innych kopalin leczniczych, a także zaliczenia kopalin pospolitych z określonych złóż lub jednostek geologicznych do kopalin podstawowych (Dz. U. Nr 32, poz. 220 ze zm.).

⁹³ Przykładem w tym zakresie może być regulacja zawarta w § 1 rozporządzenia z dnia 14 lutego 2006 r., który to przepis do solanek zaliczał wody podziemne o zawartości rozpuszczonych składników mineralnych stałych, co najmniej 35 g/dm³, ze złóża w miejscowości Łapczyca, w gminie Bochnia, w województwie małopolskim.

⁹⁴ Rozporządzenie takie – co oczywiste – powinno mieć umocowanie ustawowe odpowiadające wymaganiom art. 92 ust. 1 Konstytucji. Przepis ten stanowi, że rozporządzenia są wydawane przez organy wskazane w Konstytucji, na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania. Upoważnienie powinno określać organ właściwy do wydania rozporządzenia i zakres spraw przekazanych do uregulowania oraz wytyczne dotyczące treści aktu.

zasobności i „przydatności” gospodarczej, które to cechy zresztą mogą być zmienne w miejscu i czasie. Cecha „strategicznosci” nie byłaby więc zapewne charakteryzującą „raz na zawsze” poszczególne indywidualnie określone złoża. Ten stan rzeczy powinien skłaniać do poszukiwania rozwiązań bardziej elastycznych, której to cechy nie sposób przypisać procedurze zmiany aktu rangi ustawowej, już chociażby za względu na jej wieloetapowość i czas trwania.

Kolejną kwestią wymagającą rozważenia jest potencjalny krąg złóż, którym mógłby (powinien) zostać nadany status „złóż kopalin strategicznych”. Problem normatywny, jaki się w tym miejscu rysuje sprowadza się natomiast do odpowiedzi na pytanie, czy kategoria „złóż kopalin strategicznych” powinna być powiązana wyłącznie z kopaliniami objętymi własnością górnictwem, czy też dopuszczalne byłoby zaliczenie do grupy złóż kopalin strategicznych złoża każdej kopaliny, jeśli tylko spełniałoby ono wymagania dotyczące określonych parametrów. Generalnie każdy z tych wariantów wydaje się prawnie dopuszczalny. Za wyborem drugiego z nich wydaje się przemawiać przede wszystkim podejście zaprezentowane w koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju. Wśród kopalin, których złoża miałyby być określone jako strategiczne wymienione zostały bowiem surowce: energetyczne, metaliczne, chemiczne i skalne. Wobec użycia pojęć zbiorczych nie jest co prawda dostatecznie jasne, jakie kopaliny mogłyby w tym wypadku wchodzić w rachubę, niemniej jednak wydaje się nie budzić wątpliwości, że lista kopalin objętych własnością górnictwem (art. 10 ust. 1 i 2 PGG) nie mieści w swoim zakresie wszystkich surowców chemicznych, zwłaszcza zaś skalnych. Ograniczenie zatem „wyboru” kopalin strategicznych wyłącznie do tych, które objęte zostały własnością górnictwem mogłoby spowodować skutek w postaci pozostawienia poza polem tego wyboru złóż nie objętych wyliczeniem zawartym w art. 10 ust. 1 PGG, co – być może - uniemożliwiłoby ich należyłą ochronę prawną. Trzeba jednak zdawać sobie sprawę z faktu, że dopuszczenie możliwości zaliczenia do kopalin strategicznych wszelkich złóż (a więc także nie stanowiących własności Skarbu Państwa)⁹⁵, wymagałoby także poszukiwania rozwiązań kompensujących właścicielowi tych kopalin potencjalne uszczerbki mogące być następstwem faktu uznania jego złoża za złożo o charakterze strategicznym⁹⁶.

5.3.2. Sposób ukształtowania reżimu prawnego kopalin strategicznych

Nawiązując do powyższych rozważań, skoro uzasadnione wydaje się prawne wydzielenie kategorii złóż kopalin strategicznych, konsekwentnie należy uznać za konieczne odmienne ukształtowanie reżimu prawnego ochrony takich złóż. Chodzi zatem o stworzenie reżimu prawnego zapewniającego ochronę złóż kopalin strategicznych za pomocą instrumentów planistycznych.

Swego rodzaju zarys, czy też prognozę tych działań sformułowano już w koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju. W części zatytułowanej „Obszary ochrony strategicznych złóż kopalin” (pkt 6.4.4.), stwierdzono bowiem m.in., że „w celu zachowania wartości użytkowych złóż kopalin mających znaczenie strategiczne dla gospodarki państwa, w tym zachowania bezpieczeństwa energetycznego kraju w perspektywie roku 2030 i

⁹⁵ Co, jak się wydaje, odnieść trzeba przede wszystkim do kopalin skalnych.

⁹⁶ Kwestia wspomnianej kompensaty dotyczy przy tym, jak się wydaje, nie tylko właścicieli nieruchomości gruntowej, ale także gminy. Wątek skutków ekonomicznych proponowanych zmian jest jednak zagadnieniem, które wymagałoby odrębnej analizy.

późniejszych lat, konieczna jest delimitacja obszarów występowania strategicznych złóż kopalin i podjęcie działań w zakresie ich ochrony przed stałą zabudową i inwestycjami liniowymi oraz wprowadzenie ograniczeń co do sposobu gospodarowania na tych terenach”. Podkreślono zarazem, że „wskazanie tych obszarów jest szczególnie istotne dla terenów występowania złóż, których eksploatacja nie została jeszcze podjęta” zaznaczając, że „oprócz określenia przestrzennego występowania złóż (delimitacji) należy także zdefiniować rodzaje działań możliwych do prowadzenia na tych terenach do czasu rozpoczęcia eksploatacji tych złóż”.

Przyjmując za punkt wyjścia aktualnie obowiązujący porządek prawny, wydaje się nie budzić wątpliwości, że spośród dostępnych instrumentów prawnych do zrealizowania tego zamysłu wykorzystany może zostać jedynie miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, gdyż jako jedyny akt w strukturze planowania przestrzennego ma charakter powszechnie obowiązujący (jako akt prawa miejscowego). Należyta ochrona złóż kopalin strategicznych wymagałaby wprowadzenia do regulacji prawnej (zapewne do ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, będącej podstawowym aktem normującym gospodarkę przestrzenną) nowych rozwiązań. Powinny one przesądzać nie tylko o obowiązku uwzględnienia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego złóż kopalin strategicznych, ale także o obowiązku takiego ukształtowania treści planu, by klarownie wynikały zeń ograniczenia w zagospodarowaniu przestrzeni, zapewniające możliwość wykorzystania tych złóż. Nie wystarczą zatem formuły dotychczas stosowane, nawiązujące do „ujawnienia”, czy też „wprowadzenia” takiego złoża do planu, gdyż pojęcia te, jak wskazuje dotychczasowa praktyka, rodzą znaczące wątpliwości i rozbieżności interpretacyjne. Niezbędne wydaje się natomiast sięgnięcie w tym zakresie do redakcji porównywalnej z tą, która przyjęta została w art. 72 ust. 1 POŚ, gdzie wyraźnie nakazano uwzględnianie w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego (a także w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego) obszarów występowania złóż kopalin oraz obecnych i przyszłych potrzeb eksploatacji tych złóż. Wydaje się, że formuła ta powinna być jeszcze bardziej kategoryczna i zabraniać na terenach znajdujących się „nad” złożami o charakterze strategicznym zabudowy oraz innych form zagospodarowania mogących uniemożliwić (a nawet tylko utrudnić) wykorzystanie tych złóż.

Podjęcie wspomnianych działań legislacyjnych nie wystarczy jednak do osiągnięcia zamierzonego efektu dopóty, dopóki w rozpatrywanej sytuacji nie zostanie wprowadzony obowiązek sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Ujmując problem innymi słowami, niezbędne wydaje się zamieszczenie w systemie prawnym przepisu (przepisów) nakładającego taki obowiązek w odniesieniu do przestrzeni, w obrębie której znajdują się złoża kopalin strategicznych. Zgodnie bowiem z obecnie obowiązującym art. 14 ust. 7 UPZP, plan miejscowy sporządza się obowiązkowo, jeżeli wymagają tego przepisy odrębne. Należy zatem wprowadzić do systemu prawnego taki „przepis odrębny”, co można uczynić czy to w ustawie Prawo ochrony środowiska, czy też w ustawie Prawo geologiczne i górnicze.

Ostatnio podniesiony problem powinien być przy tym postrzegany w dwojakiego rodzaju układzie. W praktyce może bowiem pojawić się zarówno sytuacja, gdy złoża strategiczne znajduje się w ramach przestrzeni, dla której sporządzony został miejscowy plan

zagospodarowania przestrzennego, jak i przypadek, gdy planu takiego nie ma. W pierwszej z tych sytuacji niezbędne wydaje się wprowadzenie przepisu nakazującego zmianę istniejącego planu uwzględniająca fakt istnienia złoża, w drugiej z kolei chodzi o obowiązek sporządzenia planu.

Bez względu na to, która z wskazanych wyżej sytuacji wejdzie w rachubę, niezbędne wydaje się rozstrzygnięcie, w ramach przyszłej regulacji, co najmniej trzech kwestii o podstawnym znaczeniu. Pierwsza z nich dotyczy określenia terminu, w którym wskazane wyżej czynności (uchwalenie planu albo jego zmiana) powinny zostać dokonane i prawnych konsekwencji niedochowania tego terminu. Zdając sobie sprawę z faktu, że należyte przygotowanie projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (czy też projektu jego zmiany) wymaga wielu działań, termin ten powinien zostać określony w sposób realistyczny. Istotniejsze jest wszak, by w przepisach obowiązującego prawa określone zostały konsekwencje niedochowania tego terminu. Chodzi przy tym nie tylko o konsekwencje w postaci sankcji stosowanych wobec podmiotów odpowiedzialnych za to niedochowanie, ale o stworzenie regulacji prawnej „wymuszającej” materialną realizację obowiązków, o których mowa. Należy uznać, że niewystarczający byłby w tym przypadku „mechanizm” w postaci zarządzenia zastępczego wydawanego przez wojewodę (por. art. 12 ust. 3 UPZP). Pewnym wzorcem dla przyszłej regulacji mogłyby być rozwiązania szczególne przyjęte w art. 96 PGG.

Drugą z wspomnianych wyżej kwestii o podstawowym znaczeniu, jest problem treści planu zagospodarowania przestrzennego dla terenu obejmującego złoża kopalin strategicznych. Nie powinno budzić wątpliwości, że treść ta powinna zapewniać ochronę tego złoża w sposób niejako „gwarantujący” możliwość jego przyszłej eksploatacji. W tym kontekście powstaje pytanie, czy powszechnie obowiązujące unormowania określające wymagania co do treści planu⁹⁷, można w rozpatrywanym przypadku uznać za wystarczające. Na pytanie to należałoby, jak się wydaje, udzielić odpowiedzi przeczącej, już chociażby ze względu na ogólność obowiązującej w tym zakresie regulacji. Rozważyć należałoby zatem stworzenie regulacji o charakterze częściowo szczególnym wobec ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Pewnym wzorcem w tym zakresie może być unormowanie zawarte w art. 104 ust. 4 i 5 PGG, które to przepisy odnoszą się do planu zagospodarowania przestrzennego terenu górniczego, formułując niejako dodatkowe wymagania adresowane do treści planu, wynikające z przepisów powszechnie obowiązujących. Plan taki powinien bowiem, zgodnie z art. 104 ust. 4 PGG, zapewniać integrację wszelkich działań podejmowanych w granicach terenu górniczego w celu wykonania działalności określonej w koncesji, zapewnienia bezpieczeństwa powszechnego oraz ochrony środowiska, w tym obiektów budowlanych. Aby funkcja ta została zrealizowana, we wspomnianym planie można w szczególności określić obiekty lub obszary, dla których wyznacza się filar ochronny, w granicach którego ruch zakładu górniczego może być zabroniony bądź może być dozwolony tylko w sposób zapewniający należyłą ochronę tych obiektów lub obszarów (art. 104 ust. 5 pkt 1 PGG), nadto zaś obszary wyłączone z zabudowy bądź takie, w granicach których zabudowa jest dozwolona tylko po spełnieniu odpowiednich wymagań (art. 104 ust. 5 pkt 2

⁹⁷ Por. art. 15 UPZP oraz rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587).

PGG). Przywołana regulacja dotyczy fazy, kiedy to prowadzona jest już działalność regulowana Prawem geologicznym i górnictwem, co wymagałoby jej niezbędnej modyfikacji dla ochrony złóż realizowanej w fazie *in situ*⁹⁸.

Trzecią wreszcie z wspomnianych wyżej kwestii o podstawowym znaczeniu jest aspekt finansowy omawianego zagadnienia. Z jednej strony bowiem pojawia się problem kosztów sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (jego zmiany), z drugiej natomiast problem rekompensaty konsekwencji majątkowych jego uchwalenia. Ten ostatni dotyczy przy tym zarówno właścicieli nieruchomości objętych planem⁹⁹, jak i samej gminy, która również ponieść może negatywne konsekwencje majątkowe będące następstwem wprowadzenia na jej terytorium szczególnego reżimu dotyczącego ochrony złóż kopalin strategicznych.

Podsumowując powyższe rozważania, wariant odrębnego reżimu ochrony dla wybranych złóż strategicznych wydaje się najlepiej spełniać wymogi legislacyjne oraz uwarunkowania polityczne i ekonomiczne. W związku z tym jest wariantem preferowanym. Należy zauważyć że w ramach tego wariantu możliwe jest zróżnicowanie prawnego reżimu ochrony, w zależności od tego, czy dane złożo zostanie zakwalifikowane do kategorii najwyższej ochrony, czy też „zwykłej” ochrony.

5.4. Wariant IV. Ochrona w ramach tzw. obszarów funkcjonalnych

Dla ochrony złóż kopalin strategicznych wykorzystany może zostać także instrument w postaci obszaru funkcjonalnego uregulowany w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Jest nim, zgodnie z art. 2 pkt 6a UPZP, obszar szczególnego zjawiska z zakresu gospodarki przestrzennej lub występowania konfliktów przestrzennych, stanowiący zwarty układ przestrzenny składający się z funkcjonalnie powiązanych terenów, charakteryzujących się wspólnymi uwarunkowaniami i przewidywanymi jednolitymi celami rozwoju. Regulacja prawna dotycząca takich obszarów została wprowadzona do obrotu prawnego stosunkowo niedawno temu¹⁰⁰, dlatego też brak, jak dotąd, doświadczeń w jej

⁹⁸ Na marginesie odnotować trzeba, że stosownie do treści art. 104 ust. 2 PGG, jeżeli w wyniku zamierzonej działalności określonej w koncesji przewiduje się istotne skutki dla środowiska, dla terenu górnictwa bądź jego fragmentu można sporządzić miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, na podstawie przepisów o zagospodarowaniu przestrzennym. W aktualnie obowiązującym stanie prawnym odstąpiono zatem od obowiązku sporządzenia takiego planu, który to obowiązek istniał pod rządem Prawa geologicznego i górnictwa z 1994 r. Rozwiązanie to stanowi poważny mankament aktualnie obowiązującej regulacji prawnej. Nie ulega bowiem wątpliwości, że wykonywanie działalności regulowanej Prawem geologicznym i górnictwem ma miejsce w przestrzeni, w której bytują oraz gospodarują inne podmioty. Niezbędna jest zatem integracja wszystkich rodzajów działalności prowadzonej w tej przestrzeni (do której to funkcji nawiązują przywołane już wyżej art. 104 ust. 4 i 5 PGG). W świetle treści art. 104 ust. 2 PGG jest przy tym oczywiste, że miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest obecnie jedynie potencjalnym instrumentem prawnym, który wspomnianą integrację może zapewnić. Nie budzi zarazem wątpliwości, że tylko akt prawa miejscowego, jakim jest wspomniany plan, może nałożyć na inne podmioty gospodarujące w granicach terenu górnictwa ograniczenia niezbędne do realizacji przez przedsiębiorcę jego uprawnień, które zostały skonkretyzowane w koncesji. Nastąpić to może jednak tylko o tyle, o ile zostanie on uchwalony (szerzej na ten temat por. R. Mikosz, Plan zagospodarowania przestrzennego terenu górnictwa, *Studia Iuridica Agraria*, T. X, Białystok 2012, Temida 2, ss. 157 i n.).

⁹⁹ W szczególności rozważenia wymaga, czy system roszczeń przewidzianych w art. 36 UPZP byłby w rozpatrywanym przypadku wystarczający, czy też problem wymagałby odrębnej, szczególnej regulacji prawnej. Zagadnienia tego niepodobna jednak rozwinąć w założonych ramach opracowania (por. przypis 187).

¹⁰⁰ Nastąpiło to w drodze ustawy z dnia 24 stycznia 2014 r. o zmianie ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2014 r., poz. 379).

stosowaniu. Zgodnie z art. 49a pkt 1 UPZP, do obszarów funkcjonalnych należą m.in. obszary funkcjonalne o znaczeniu ponadregionalnym, jako obszary funkcjonalne o istotnym znaczeniu dla polityki przestrzennej kraju (pkt 1), które mogą być uznane za przydatny instrument w kreowaniu nowej polityki ochrony złóż kopalin strategicznych. Potwierdza to treść Koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju, w której już w 2011 r., kiedy to została przyjęta, stwierdzono m.in., że „po odpowiednich zmianach prawnych, określone w KPZK 2030 obszary funkcjonalne powinny być uwzględniane jako element planowania przestrzennego oraz społeczno-gospodarczego na poziomie krajowym, regionalnym, lokalnym, a tam, gdzie jest to zasadne, stanowić odrębną kategorię planistyczną”. Co więcej w Tabeli 5 zatytułowanej „Typy, podmioty i wskazania KPZK wobec obszarów funkcjonalnych” wprost wskazano jako typ takiego obszaru, obszar „Strategicznych złóż kopalin” stwierdzając zarazem, że miejscem delimitacji obszaru (wyznaczenia jego granic) ma być plan zagospodarowania przestrzennego województwa¹⁰¹.

Ze względu jednak na brak praktycznych doświadczeń z tego typu rozwiązaniami, jak również wbudowaną w procedurę tworzenia takiego obszaru konieczność szerokich uzgodnień, skuteczność ochrony złóż w ramach tego instrumentu może być znacznie ograniczona. W każdym razie wydaje się iż może być on stosowany jako uzupełnienie odrębnego systemu ochrony.

5.5. Kompetencje organów administracji publicznej w zakresie ochrony złóż kopalin – propozycje zmian

Obok wyżej zarysowanych wariantów zmian systemowych na poziomie materialnoprawnym i proceduralnym, odrębnej uwagi wymaga analiza systemowa oraz propozycje zmian jeśli chodzi o kwestie kompetencyjne w zakresie ochrony złóż

Przeprowadzona analiza wykazała, że w zakresie dotyczącym szeroko pojętego gospodarowania zasobami złóż kopalin (w tym także ich ochrony) kompetencje przysługują wielu różnym organom administracji publicznej, nadto zaś kompetencje te są bardzo rozproszone, a granice pomiędzy właściwością poszczególnych organów nie zawsze rysują się ostro. Wydaje się, że problem właściwości (kompetencji) wymaga uporządkowania idącego w kierunku zmniejszenia liczby organów, zwłaszcza zaś ukształtowania regulacji prawnej w taki sposób, by tylko jednemu z nich (jednemu „pionowi”) przysługiwał „głos rozstrzygający” w sprawach ochrony złóż kopalin, przy dopuszczeniu współdziałania innych organów, bez jednak możliwości blokowania organu wiodącego. W przeciwnym razie bowiem sfera decyzyjna ulega dekompozycji.

Sygnalizowany problem w pierwszej kolejności wymaga rozstrzygnięcia na szczeblu organów centralnych, czyli na poziomie urzędu ministra. Już bowiem w tym zakresie obowiązujący stan prawny został tak ukształtowany, że rodzi trudności interpretacyjne co do rozgraniczenia kompetencji poszczególnych ministrów w sferze dotyczącej gospodarowania zasobami złóż kopalin.

Odnosząc się do tej kwestii, w punkcie wyjścia odnotować trzeba, że stosownie do art. 149 ust. 1 Konstytucji, ministrowie kierują określonymi działaniami administracji rządowej lub

¹⁰¹ Co zresztą jest zgodne z regulacją zawartą w art. 49c ust. 2 oraz w art. 49d ust. 1 UPZP.

wypełniają zadania wyznaczone im przez Prezesa Rady Ministrów. Zakres działania ministra kierującego działem administracji rządowej określają ustawy. Kluczowe znaczenie w tym zakresie ma ustawa z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej¹⁰². Wśród 34 takich działów wyodrębnia ona także dział „środowisko” (art. 5 pkt 23). Zgodnie z art. 28 ust. 1 ustawy obejmuje on m.in. sprawy ochrony i kształtowania środowiska oraz racjonalnego wykorzystywania jego zasobów (pkt 1), geologii (pkt 3) oraz gospodarki zasobami naturalnymi (pkt 4).

Nie jest jednak dostatecznie jasne, jak należy rozumieć pojęcie „zasoby naturalne”, już chociażby dlatego, że także inne działy obejmują swoim zakresem materię mogącą mieścić się w tym pojęciu. Zwrócić tu wypada uwagę zwłaszcza na takie działy jak „gospodarka wodna” (art. 11), „rozwój wsi” (art. 23), czy też „rybołówstwo” (art. 23c). Pierwszy z nich obejmuje bowiem m.in. „kształtowanie, ochronę i racjonalne wykorzystywanie zasobów wodnych”, rozwój wsi z kolei „ochronę gruntów przeznaczonych na cele rolne”, natomiast rybołówstwo m.in. „racjonalne gospodarowanie żywymi zasobami morza”. Jeśli zatem pojęcie środowisko pojmować tak szeroko, jak wynika to z definicji zawartej w art. 3 pkt 39 POŚ, to materia nim objęta wykracza poza ramy działu „środowisko” wyznaczone ustawą z dnia 4 września 1997 r. Z drugiej strony nie powinno budzić wątpliwości, że materia związana z „kopalinami”, będącymi bezspornie elementami środowiska w świetle art. 3 pkt 39 POŚ, objęta została działem „środowisko”, zwłaszcza jeśli zważyć, że obejmuje on także sprawy geologii oraz gospodarki zasobami naturalnymi¹⁰³.

Dodatkowe komplikacje w rozpatrywanym zakresie wynikają z faktu, że ustawa o działach administracji rządowej wyodrębnia także dział Skarb Państwa (art. 5 pkt 19), który obejmuje m.in. sprawy dotyczące gospodarowania mieniem Skarbu Państwa, w tym wykonywania praw majątkowych i osobistych przysługujących Skarbowi Państwa, komercjalizacji i prywatyzacji, w szczególności przedsiębiorstw państwowych, jak również ochrony interesów Skarbu Państwa - z wyjątkiem spraw, które na mocy odrębnych przepisów przypisane są innym działom (art. 25 ust. 1 ustawy). Nie można bowiem tracić z pola widzenia faktu, że własność górnicza jest prawem przysługującym Skarbowi Państwa (art. 10 ust. 5 PGG) co sprawia, że kwestia uprawnień do dysponowania nią oraz ochrony tego prawa stanowi problem o istotnym znaczeniu. Wydaje się jednak, że klauzula kolizyjna zawarta w końcowej części cytowanego wyżej art. 25 ust. 1 ustawy z dnia 4 września 1997 r. skłaniać powinna do wykładni uznającej, że sprawy gospodarki zasobami naturalnymi przynależne są do działu „środowisko”.

Analogicznie kwestia podziału kształtuje się w obszarze regulacji dotyczącej kompetencji poszczególnych organów. Z rozporządzeń Rady Ministrów wydanych na podstawie art. 39 ust. 1 ustawy o działach administracji rządowej¹⁰⁴ wynika jedynie tyle, że określone urzędy

¹⁰² Tekst jednolity Dz. U. z 2015 r., poz. 812.

¹⁰³ Jest jednak symptomatyczne, że przepis art. 28 ust. 1 ustawy o działach administracji rządowej osobno wymienia sprawy „ochrony i kształtowania środowiska oraz racjonalnego wykorzystywania jego zasobów” (pkt 1) osobno zaś sprawy „geologii” (pkt 3) oraz „gospodarki zasobami naturalnymi” (pkt 4), co zdaje się sugerować, że „zasoby naturalne” nie mieszczą się w zakresie pojęcia „środowisko”.

¹⁰⁴ Przepis ten stanowi, że ministerstwo tworzy, znosi lub przekształca Rada Ministrów, w drodze rozporządzenia.

zostały utworzone¹⁰⁵. Równie skromne w treści są rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów dotyczące szczegółowego zakresu działania poszczególnych ministrów, wydane na podstawie upoważnienia zawartego w art. 31 ust. 1 i 1a z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów¹⁰⁶. I tak z rozporządzenia z dnia 22 września 2014 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Środowiska¹⁰⁷ wynika jedynie tyle, że kieruje on działami administracji rządowej: gospodarka wodna i środowisko. Z kolei Minister Skarbu Państwa kieruje działem administracji rządowej - Skarb Państwa¹⁰⁸.

Trzeba ponadto zwrócić uwagę na kompetencje Ministra Gospodarki. Zgodnie bowiem z treścią art. 9 ust. 1 i 2 ustawy o działach administracji rządowej, dział „gospodarka” obejmuje sprawy gospodarki, w tym m.in. działalności gospodarczej¹⁰⁹, a do ministra właściwego do spraw gospodarki należą w szczególności sprawy kształtowania warunków podejmowania i wykonywania działalności gospodarczej. Wątek ten jest istotny, gdyż zgodnie z art. 23 ust. 1 pkt 3 PGG, m.in. wydanie koncesji na wydobywanie kopalin, o których mowa w art. 10 ust. 1, ze złóż, wymaga uzgodnienia z ministrem właściwym do spraw gospodarki. Koncesja taka może być zaś postrzegana jako swego rodzaju akt „rozporządzenia” złożem (aczkolwiek nie w znaczeniu cywilnoprawnym). Skoro więc cytowany przepis wymaga „uzgodnienia” decyzji koncesyjnej przez Ministra Gospodarki, to w istocie rzeczy do tego organu należy decydujący głos w sprawie wspomnianego „rozporządzenia”. Brak zgody Ministra Gospodarki stanowi bowiem przesłankę tamującą możliwość wydania pozytywnej decyzji koncesyjnej.

Konkluzja o charakterze generalnym: Nie ulega wątpliwości, że w przypadku ochrony złóż kopalin (będącej elementem szeroko pojętego gospodarowania nimi) niezbędne jest precyzyjne wyznaczenie zakresu przedmiotowego i podmiotowego regulacji prawnej. Regulacja taka uwzględniać powinna kilka istotnych założeń. Najważniejsze z nich to sygnalizowany już wyżej postulat, by cała materia gospodarowania zasobami złóż kopalin skupiona została w gestii jednego organu (pionu organów). Rozproszenie kompetencji nie sprzyja bowiem realizacji celu, jakim jest potrzeba ochrony złóż, już chociażby dlatego, że może być zarzewiem sporów kompetencyjnych.

Spośród wchodzących w rachubę wariantów należy m.in. rozważyć rozwiązanie, w ramach którego kompetencje w rozpatrywanym zakresie przysługują Ministrowi Środowiska i

¹⁰⁵ Zarówno rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 26 października 1999 r. w sprawie utworzenia Ministerstwa Środowiska (Dz. U. Nr 91, poz. 1017), jak i rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 3 listopada 1999 r. w sprawie utworzenia Ministerstwa Skarbu Państwa (Dz. U. Nr 91, poz. 1023) zawierają po jednym przepisie o utworzeniu „ministerstwa”.

¹⁰⁶ Tekst jednolity Dz. U. z 2012 r., poz. 392 ze zm. Stosownie do treści art. 33 ust. 1 tej ustawy Prezes Rady Ministrów ustala, w drodze rozporządzenia: szczegółowy zakres działania ministra, niezwłocznie po powołaniu Rady Ministrów, a jeżeli minister został powołany w innym czasie - niezwłocznie po jego powołaniu (pkt 1) oraz ministerstwo lub inny urząd administracji rządowej, który ma obsługiwać ministra, a w wypadku ministra kierującego określonym działem administracji rządowej - również organy jemu podległe lub przez niego nadzorowane (pkt 2). Z kolei, w myśl, ust. 1a., Prezes Rady Ministrów określając szczegółowy zakres działania ministra, w wypadku ministra kierującego określonym działem administracji rządowej m.in. wskazuje, z uwzględnieniem przepisów o działach administracji rządowej, dział lub działy, którymi kieruje minister;

¹⁰⁷ Dz. U. z 2014 r., poz. 1267.

¹⁰⁸ Por. § 1 ust. 2 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 22 września 2014 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Skarbu Państwa (Dz. U. z 2014 r., poz. 1262).

¹⁰⁹ Stosownie do treści § 1 ust. 2 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 22 września 2014 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Gospodarki (Dz. U. z 2014 r., poz. 1252), Minister ten kieruje działem administracji rządowej - gospodarka.

organom jemu podległym. Konstatacji tej nie zmienia fakt, że w przypadku złóż kopalin są one niejako „równocześnie” elementem środowiska oraz przedmiotem prawa majątkowego, które przysługuje albo Skarbowi Państwa (własność górnicza), albo właścicielowi nieruchomości gruntowej, co czasami skłania do przyznawania kompetencji, w odniesieniu do kopalin będących przedmiotem własności górniczej, ministrowi właściwemu do spraw skarbu państwa. Niezależnie jednak od tego, która z wspomnianych sytuacji wchodzi w rachubę, kopaliny jako element środowiska powinny być traktowane – co do zasady – identycznie. Ich ochrona oraz „zarządzanie” nimi jako elementem środowiska powinny być skupione w jednym ręku. Wniosek taki uzasadnia chociażby wykładnia systemowa. W świetle art. 3 pkt 39 POŚ elementami środowiska są bowiem także wody. Z mocy art. 10 ust. 1 a ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne, są one w zdecydowanej większości własnością Skarbu Państwa. Zarządzanie nimi natomiast, co do zasady, należy do kompetencji organów właściwych w zakresie ochrony środowiska.

W kontekście wyżej poczynionych spostrzeżeń ponownej analizy wymagałoby rozwiązanie zawarte w koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju, zgodnie z którym na szczeblu planowania krajowego kompetencje w zakresie przygotowania dokumentów planistycznych dotyczących zarządzania i ochrony strategicznych złóż kopalin przysługują ministrowi właściwemu ds. gospodarki i ministrowi właściwemu do spraw skarbu państwa¹¹⁰. Wydaje się że skupienie tych kompetencji w ręku jednego organu znacznie ułatwiłoby wdrożenie systemu skutecznej ochrony złóż strategicznych.

Oczywiście możliwe są także inne rozwiązania, wszakże skupiające rozproszone kompetencje.

¹¹⁰ Por. pkt 3.1. koncepcji zatytułowany „Planowanie przestrzenne” zamieszczony w części zatytułowanej „Instrumenty realizacji polityki przestrzennego zagospodarowania kraju”.

6. Metodologia tworzenia wykazu złóż strategicznych

6.1. Wstęp

Jak już wspomniano powyżej, preferowanym z punktu widzenia ekonomicznego i prawnego rozwiązaniem w zakresie ochrony złóż jest stworzenie odrębnego reżimu prawnego dla strategicznych złóż kopalin. Częścią takiego podejścia byłaby więc lista udokumentowanych i nieeksploatowanych złóż, nie objętych koncesjami na wydobywanie kopalin, które to złoża kwalifikowano by jako „strategiczne”.

Poniżej przedstawiona zostanie przyjęta metodologia tworzenia takiego wykazu, wraz z wynikami waloryzacji złóż.

6.2. Zakres ochrony w poszczególnych kategoriach złóż

Proponowana metodologia przewiduje trzy kategorie ochrony złóż kopalin: najwyższą, wysoką i zwykłą. Stanowi ona rozwinięcie jednego z wariantów ochrony prawnej złóż, przedstawionych powyżej (rozdział 5.3 niniejszego opracowania), jednak niższa konkretyzacja nie powinna być traktowana jako jednoznaczne przesądzenie wyboru konkretnego rozwiązania.

Proponowany zakres ochrony w poszczególnych kategoriach przedstawiono poniżej:

Złoża kategorii N - najwyższej ochrony:

- Dla złóż zaliczonych do kategorii najwyższej ochrony, obowiązywać powinien bezwzględny priorytet surowcowego wykorzystania terenu, na którym złoża takie występują. Każdy inny sposób wykorzystania terenu powinien uwzględniać wymagania związane z przyszłą możliwością gospodarczego wykorzystania złoża. Dotyczy to w szczególności ustalenia innych funkcji zagospodarowania przestrzennego terenu oraz sposobu jego zabudowy (np. warunkowa zgoda na określoną zabudowę terenu lub inną inwestycję z podaniem ramowego zakresu czasowego jej trwania).
- Złoża objęte najwyższą ochroną powinny być uwzględniane w dokumentach planistycznych i strategicznych na poziomie krajowym, w szczególności w *Polityce surowcowej kraju, Polityce energetycznej kraju, Krajowym programie ochrony środowiska, KPZK*, w planach zagospodarowania przestrzennego (na zasadach podobnych, jak to ma miejsce w przypadku projektów budowy autostrad lub zbiorników retencyjnych) oraz być uwzględniane w dokumentach planistycznych województwa i gminy, wraz z odnośnymi zapisami dotyczącymi priorytetu ich ochrony.
- Inny niż surowcowy sposób wykorzystania terenów występowania złóż zaliczonych do kategorii najwyższej ochrony lub wyłączenie ich spod ochrony, powinien wymagać zgody Ministra Środowiska w uzgodnieniu z Ministrem Gospodarki, a decyzja w tym zakresie powinna być podejmowana na podstawie opinii Państwowej Służby Geologicznej (w świetle obecnego podziału kompetencji).

Złóża kategorii W - wysokiej ochrony:

- Dla złóż zaliczanych do kategorii wysokiej ochrony, wymaganym głównym kierunkiem wykorzystania terenu powinna być przyszła eksploatacja kopalin. Złóża te powinny być wpisane do regionalnych dokumentów planistycznych i uwzględnione w wojewódzkich planach zagospodarowania przestrzennego oraz programach ochrony środowiska, a także w dokumentach planistycznych gminy, wraz z odpowiednimi zapisami.
- Inny, niż surowcowy sposób wykorzystania terenu złóż zaliczonych do tej kategorii ochrony wymagać powinien decyzji marszałka województwa, podjętych na podstawie szczegółowych analiz geosrodowiskowych, planistycznych, społecznych i ekonomicznych, mających na celu znalezienie optymalnego kompromisowego rozwiązania. W przypadku wykorzystania terenu złoża do wykorzystania w sposób trwale wykluczający możliwość zagospodarowania złoża, powinna być wymagana opinia Państwowej Służby Geologicznej odnośnie skutków skreślenia złoża z bilansu zasobów kopalin oraz uzgodnienie z Ministrem Środowiska.

Złóża kategorii Z – zwykłej ochrony

- Dla złóż zaliczonych do kategorii zwykłej ochrony zalecanym kierunkiem wykorzystania terenu powinna być przewidywana ich eksploatacja z uwzględnieniem potrzeb gmin i powiatów. Złóża te powinny być ujmowane w MPZP gmin.
- Inny niż surowcowy (pozyskiwanie surowców mineralnych) sposób wykorzystania terenu występowania tych złóż powinien być uzgadniany z marszałkiem województwa, na podstawie analizy skutków społecznych i ekonomicznych oraz opinii Państwowej Służby Geologicznej. Wyłączenie złoża spod ochrony jest równoznaczne z jego skreśleniem z bilansu zasobów. Wniosek dotyczący wyłączenia spod ochrony sporządza się na podstawie dokumentacji rozliczeniowej złoża, wykonanej zgodnie z obowiązującymi wymaganiami prawa geologicznego i górniczego. Do wniosku należy załączyć stosowne uzgodnienia i opinię PSG.

6.3. Zasady i kryteria waloryzacji

Klasyfikacja konkretnych złóż do określonej kategorii odbywałaby się na podstawie ich waloryzacji, sporządzonej według niżej przedstawionych zasad.

6.3.1. Zasady waloryzacji

Zgodnie z proponowaną metodologią, waloryzacja złóż opierałaby się na czterech grupach kryteriów:

- złożowo-surowcowych,
- górniczych,
- środowiskowych,
- planistycznych, związanych z zabudową terenu.

Wobec nieporównywalności ocen poszczególnych czynników określających walory złóż, proponowana jest ich waloryzacja i hierarchizacja niezależna, odrębnie dla każdej z wymienionych wyżej czterech grup kryteriów. Dla każdej grupy kryteriów preferowana jest trójstopniowa ocena wg skali:

N – najwyższa,

W – wysoka,

Z – zwykła

Przyjęcie takiej skali jest proste, a zarazem minimalizuje możliwy błąd oceny.

Dla potrzeb ochrony złóż podstawowe znaczenie ma ich waloryzacja wg kryteriów złożowo-surowcowych.

Pozostałe czynniki: uwarunkowania górnicze (górnictwo-techniczne), przyrodniczo-środowiskowe i planistyczne (zabudowa terenu), mają znaczenie dla oceny możliwości wykorzystania złóż i ich atrakcyjności z punktu widzenia użytkownika złoża. W przypadku złóż, które będą eksploatowane metodami podziemnymi lub otworowymi, znaczenie czynników przyrodniczo-środowiskowych jest ograniczone, ale informacje o ich skali są istotne. Rolą tych elementów waloryzacji jest wstępna jakościowa informacja, wskazująca na uwarunkowania związane z ewentualną eksploatacją złóż. Orientacyjny charakter ma również waloryzacja czynników górniczo-technicznych dla kopalni przeznaczonych do eksploatacji metodami podziemnymi lub otworowymi, które są jedynie pośrednio sygnalizowane na etapie dokumentowania złoża (np. poprzez grupę zmienności złoża, typ złoża, głębokość występowania serii złożowej).

Ponieważ waloryzowane złoża rozpoznawane były z różną dokładnością (są udokumentowane w różnych kategoriach rozpoznania), w długim interwale czasowym (od lat 70-tych ubiegłego stulecia, a więc różnymi metodami, w różny sposób) oraz w oparciu o różne kryteria bilansowości (różniące się od obecnych granicznych wartości parametrów definiujących złoża i jego granice), jakość i wiarygodność informacji zawartej w ich dokumentacjach geologicznych jest zróżnicowana. Rzutuje to na porównywalność waloryzowanych obiektów, a tym samym na wyniki waloryzacji.

6.3.2. Przedmiot waloryzacji

Waloryzacją objęto udokumentowane i niezagospodarowane złoża następujących kopalni: węgla kamiennego, węgla brunatnego, ropy naftowej, gazu ziemnego, rud metali i soli potasowo-magnezowych według stanu na 31.12 2014 r.¹¹¹

Złoża obecnie eksploatowane na mocy wydanych koncesji wydobywczych są chronione w ramach tych koncesji, w obrębie ustanowionych obszarów górniczych, a dostęp do nich jest zagwarantowany.

6.3.2.1 Kryteria złożowo-surowcowe

W tej grupie kryteriów wydzielono 3 kryteria szczegółowe:

¹¹¹ przedstawione w *Bilansie zasobów złóż kopalni w Polsce* wydanym przez Państwowy Instytut Geologiczny – Państwowy Instytut Badawczy w 2015 r

- potencjalne znaczenie gospodarcze,
- wielkość złoża (ilość udokumentowanych zasobów),
- walory surowcowe (jakość) kopaliny.

Dla każdego kryterium wydzielono 3 klasy oceny. Przedziały ocenianych elementów dla poszczególnych klas ustalane są odrębnie dla każdego rodzaju kopaliny.

Potencjalne znaczenie gospodarcze - określono w oparciu o analizę danych dotyczących znaczenia i potrzeb gospodarczych w zakresie wykorzystania poszczególnych surowców mineralnych w skali ogólnokrajowej, regionalnej i lokalnej. Pozwala ona na wyróżnienie trzech kategorii wartości złóż oraz ich potencjalnego znaczenia gospodarczego:

- 1) o ważnym znaczeniu dla gospodarki w skali kraju oraz bezpieczeństwa energetycznego, jako podstawowe źródło surowców w określonej gałęzi przemysłu lub unikatowe ze względu na kierunek zastosowania kopaliny (odpowiadająca klasie N),
- 2) o ważnym znaczeniu dla gospodarki w skali regionu stanowiące rezerwę surowcową dla jego zrównoważonego rozwoju, w szczególności jako źródło surowców na potrzeby budownictwa, drogownictwa lub ochrony środowiska (odpowiadająca klasie W),
- 3) o znaczeniu lokalnym, do użytkowania na lokalne potrzeby mieszkańców powiatu, gminy lub kilku sąsiednich gmin (odpowiadająca klasie Z).

W przypadku złóż objętych niniejszą waloryzacją, ze względu na ważne znaczenie wszystkich wymienionych rodzajów kopaliny dla gospodarki kraju (węgiel kamienny, węgiel brunatny, gaz ziemny, ropa naftowa, rudy metali, sole K-Mg), należą one do najwyższej kategorii – N, kwalifikujących się do najwyższej ochrony. Wymienione surowce są surowcami strategicznymi dla funkcjonowania państwa.

Surowce strategiczne to więc surowce, których podaż decyduje o:

- bezpieczeństwie energetycznym i obronności kraju,
- możliwości zrównoważonego rozwoju gospodarczego kraju, w tym rozwoju nowych technologii,
- zaspokojeniu potrzeb społeczeństwa w zakresie rozwoju budownictwa i infrastruktury.

W związku z otwartym charakterem niniejszego dokumentu nie wyklucza się poszerzenia listy kopaliny, np. o surowce dla przemysłu budowlanego i chemicznego oraz pierwiastki ziem rzadkich (por. Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów w sprawie przeglądu wykazu surowców krytycznych dla UE i wdrażania inicjatywy na rzecz surowców z dnia 26 maja 2014 r.).¹¹²

Wielkość złoża – jej miarą jest ilość udokumentowanych zasobów kopaliny. Przyjęto następującą klasyfikację złóż pod względem ich wielkości:

¹¹² COM(2014) 297 final, dokument jest dostępny na stronie:
<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52014DC0297&from=PL>

- złoża duże – wyrażone poprzez wielkość zasobów geologicznych w odniesieniu do ich wystarczalności przy założonym poziomie wydobycia w okresie założonej liczby lat (np. węgiel kamienny - 50 lat przy wydobyciu 5 mln t rocznie)
- złoża średnie – 1/2 średniego wydobycia złóż eksploatowanych x 25 lat
- złoża małe, w szczególności odosobnione – pozostałe złoża

Walory surowcowe (jakość kopaliny) określają:

- właściwości surowcowe kopaliny, scharakteryzowane przez jej właściwości fizykomechaniczne i chemiczne, decydujące o możliwościach wykorzystania danej kopaliny i umożliwiające wytworzenie z niej surowców - produktów handlowych, spełniających wymagania ujęte w normach i standardach,
- obecność cennych kopalin (pierwiastków) towarzyszących lub współwystępujących, w szczególności zaliczonych do grupy tzw. surowców krytycznych dla gospodarki UE,
- możliwość wielokierunkowości zastosowań (wielosurowcowość) oraz stosowania innowacyjnych technologii pozyskiwania (np. zgazowanie węgla).

Przyjęto podział na trzy klasy jakości: wysoka, średnia i niska. Ustalane są one indywidualnie dla poszczególnych grup kopalin.

6.3.2.2. Kryteria górnicze

Kryteria górnicze są zróżnicowane i muszą być odmienne dla złóż eksploatowanych sposobem podziemnym i odkrywkowym oraz dla kopalin stałych i płynnych.

Eksploatacja podziemna lub otworowa

W przypadku złóż kopalin eksploatowanych metodami podziemnymi mają one orientacyjne znaczenie, ze względu na ograniczony zakres informacji zawarty w dokumentacjach geologicznych. Bardziej szczegółowe oceny parametrów górniczych dokonuje się zazwyczaj na etapie sporządzania planu zagospodarowania złoża, wiążąc je z konkretnymi koncepcjami udostępnienia złoża i prowadzenia wydobycia.

Jako wskaźniki podlegające ocenie przyjęto:

- grupę zmienności lub typu złoża, określającą stopień skomplikowania jego budowy geologicznej,
- przewidywane zagrożenia: tąpnięciami, sejsmiczne, metanowe, wybuchami pyłów (np. węglowych), wodne, pożarowe, inne,
- w przypadku niektórych kopalin: głębokość położenia złoża i miąższość serii złożowej.

Eksploatacja odkrywkowa

Dla złóż przeznaczonych do eksploatacji odkrywkowej, w waloryzacji odniesiono się do następujących kryteriów:

- grubość nadkładu,

- stosunek grubości nadkładu do miąższości złoża,
- stopień skomplikowania budowy złoża.

Podczas waloryzacji górniczej, zależnie od rodzaju kopaliny, stosowano zamiennie dwa warianty klasyfikacji: jednoetapowy lub dwuetapowy. Przy klasyfikacji dwuetapowej miała ona następujący przebieg:

- 1) punktowa ocena parami: np. zagrożenia / grupa zmienności i głębokość / miąższość,
- 2) sumaryczna ocena i przyporządkowanie otrzymanej sumy punktów do wyróżnionych kategorii N, W, Z.

Wyróżnia się 3 kategorie atrakcyjności górniczej i warunków eksploatacji:

N – warunki dobre,

W – warunki utrudnione,

Z – warunki trudne lub bardzo trudne

6.3.2.3. Kryteria przyrodniczo-środowiskowe

Ta grupa kryteriów jest związana z potencjalną dostępnością złóż, związaną z ochroną środowiska przyrodniczego. Stanowią je:

- wymagania ochrony przyrody i krajobrazu,
- wymagania ochrony użytkowych wód podziemnych,
- ochrona gleb,
- ochrona lasów.

W przypadku kopaliny eksploatowanej metodami podziemnymi, elementy te mają mniejsze znaczenie dla dostępności złóż, a waloryzacja służy identyfikacji ograniczeń (konfliktów) związanych z ochroną zasobów środowiska przyrodniczego. Dla tej grupy kopaliny jako kryteria waloryzacji przyjęto wymagania ochrony przyrody i krajobrazu oraz wymagania ochrony użytkowych wód podziemnych.

Dla węgla brunatnego, przeznaczonego do eksploatacji odkrywkowej przyjęto system proponowany dla kopaliny skalnych. Elementami oceny są więc:

- wymagania ochrony przyrody i krajobrazu,
- wymagania ochrony użytkowych wód podziemnych,
- ochrona gleb,
- ochrona lasów.

Kombinacja tych czynników parami i trójstopniowa punktowa skala ich ocen (od 1 – najmniejsze ograniczenia do 3 – największe) pozwala na podstawie sumy punktów na wydzielenie 3 stopni dostępności złóż:

N – najwyższa dostępność,

W – warunkowa dostępność,

Z – zastrzeżona dostępność

6.3.2.4. Kryteria związane z zabudową terenu

Ograniczeniem możliwości wykorzystania złóż jest przede wszystkim zwarta zabudowa terenu. Dotyczy to wszystkich rodzajów zabudowy (komunalnej, użyteczności publicznej, przemysłowej), jak i infrastruktury transportowo-przesyłowej (drogi, linie kolejowe, lotniska, linie przesyłowe energii elektrycznej, paliw płynnych i gazowych).

Podczas waloryzacji brano pod uwagę obecność zwartej zabudowy i nasilenie infrastruktury transportowo-przesyłowej. Ocenę wykonano metodą ekspercką przy użyciu narzędzi Systemu Informacji Geograficznej (GIS).

6.4. Wyniki waloryzacji złóż - wykaz złóż wg. rodzajów kopalin

6.4.1. Węgiel kamienny

Przedmiotem waloryzacji jest 94 udokumentowanych i obecnie niezagospodarowanych złóż węgla kamiennego, zlokalizowanych w obrębie polskich zagłębi węglowych: Górnośląskie Zagłębie Węglowe (GZW), Lubelskie Zagłębie Węglowe (LZW) i Dolnośląskie Zagłębie Węglowe (DZW), które jako całość są pod względem geologicznym odrębnymi obiektami złożowymi. Waloryzacja poszczególnych złóż ma więc charakter umowny, bowiem przestrzenne granice poszczególnych złóż ustalone są w większości przypadków w sposób sztuczny (administracyjny), a więc wielkości przyporządkowanych im zasobów są również umowne.

De facto, z geologicznego punktu widzenia, w Polsce mamy do czynienia z trzema dużymi złożami węgla kamiennego, które w całości kwalifikują się do najwyższej ochrony, ze względu na kluczowe znaczenie górnictwa węglowego dla polskiej gospodarki.

Mając za zadanie zróżnicowanie aktualnie wyodrębnionych obiektów złożowych, przy ocenie walorów surowcowych danego złoża kierowano się w pierwszej kolejności stanem jego bazy zasobowej i obecnością istotnych wysokiej jakości węgla koksowych w ogólnej ilości udokumentowanych zasobów.

Wśród ocenianych złóż znajdują się zarówno złoża jeszcze nie naruszone eksploatacją (rezerwowe), jak i złoża w przeszłości eksploatowane, w których eksploatacji zaniechano, pozostawiając niewykorzystane zasoby kopaliny.

Waloryzacja górnicza prowadzona była na podstawie przyjętych kryteriów podziału na grupy zmienności złóż oraz zagrożenia dla prowadzenia eksploatacji, ale uwzględniała podział złóż na dotychczas niezagospodarowane (nierozcięte robotami górnicznymi) i zaniechane (w których eksploatacja była prowadzona). I tak w przypadku złóż niezagospodarowanych najważniejszym parametrem była grupa zmienności. Złoża zaliczane do I lub II grupy zmienności otrzymały najwyższą ocenę (N), natomiast złoża zaliczane do III grupy zmienności przyporządkowano do klasy W. Dla takich złóż brak było możliwości oceny górnicznych zagrożeń danego złoża, które nie są przedstawione w dokumentacjach geologicznych złoża kopaliny a ujmowane dopiero na etapie projektowania zagospodarowania złoża w projektach zagospodarowania złóż.

Wszystkie złoża węgla kamiennego oznaczono klasą najwyższą (N), bądź wysoką (W). Do kategorii najwyższej ochrony (N) zaliczono 43 złoża.

6.4.2. Węgiel brunatny

Przedmiotem waloryzacji jest 66 udokumentowanych i obecnie niezagospodarowanych złóż węgla brunatnego, w tym złoża rezerwowe i zaniechane. Przy ocenie walorów surowcowych danego złoża kierowano się w pierwszej kolejności stanem jego bazy zasobowej oraz jakością węgla, wyrażoną poprzez wartość opałową (wg podanych parametrów kryterialnych), a także możliwością wykorzystania złóż o innych parametrach w przypadku eksploatacji metodą podziemnego zgazowania.

Do kategorii najwyższej ochrony zaliczono 15 złóż.

Waloryzację górnictwem prowadzono w oparciu o przedstawione kryteria, przy czym główną rolę odegrały czynniki związane ze stosunkiem grubości nadkładu do miąższości złoża oraz głębokością położenia spągu złoża. W związku z tym, że większość złóż węgla brunatnego należy do II lub niekiedy do III grupy zmienności, uwzględnienie tego kryterium nie ma znaczącego wpływu na wynik waloryzacji górnictwem. Dotyczy to również oceny głównych zagrożeń (wodne), które powszechnie występują w złożach węgla brunatnego, a ich ocena wymaga szerszych prac studialnych.

6.4.3. Gaz ziemny

Przedmiotem waloryzacji było 45 niezagospodarowanych aktualnie (nie posiadających koncesji wydobywczych) złóż gazu ziemnego. Są to złoża rezerwowe i duża grupa złóż zaniechanych. W większości złóż gaz ziemny jest samodzielną kopalina główną. Niekiedy towarzyszy mu ropa naftowa, kondensat, a w kilku złożach kopalina towarzysząca jest cenny gaz szlachetny- hel.

Do kategorii najwyższej ochrony zaliczono 11 złóż.

Wiele złóż gazu ziemnego, zwłaszcza tych dotychczas jeszcze nie zagospodarowanych wymaga lepszego rozpoznania, gdyż były one dokumentowane nieraz w odległej przeszłości. Większość złóż gazu ziemnego i ropy naftowej znajduje się w obrębie bloków koncesyjnych na prowadzenie poszukiwań i rozpoznania złóż węglowodorów, co stwarza potencjalne perspektywy odkrycia w ich sąsiedztwie nowych złóż i powiększenia bazy zasobowej, a zarazem blokuje możliwość szczegółowego rozpoznania poszczególnych złóż (w ramach koncesji dedykowanych konkretnym złożom).

6.4.4. Ropa naftowa

Znakomita większość polskich złóż ropy naftowej jest obecnie przedmiotem eksploatacji. Dlatego waloryzacji poddano jedynie 7 złóż, w tym 6, w których ropa naftowa jest kopalina główną i jedno, w którym towarzyszy ona gazowi ziemnemu. Są to w większości złoża małe, niekiedy ekonomiczne jedynie w sytuacji wspólnej eksploatacji z sąsiadującymi złożami.

Do kategorii najwyższej ochrony zaliczono 4 złoża.

6.4.6. Rudy metali

Przedmiotem waloryzacji były niezagospodarowane (rezerwowe) lub zaniechane złoża rud:

- miedzi, w ilości 8
- cynku i ołowiu, w ilości 16
- rudy niklu, w ilości 5
- cyny, w ilości 2
- oraz molibdenu-wolframu-miedzi i rud arsenu - po jednym obiekcie złożowym.

Wyodrębnione i udokumentowane złoża rud Cu i Zn-Pb do są częściami większych jednostek surowcowych i pod względem geologicznym można je traktować jako pojedyncze obiekty złożowe o wysokim potencjale surowcowym (znaczące zasoby, zadowalająca zawartość głównych składników użytecznych, jak i źródło cennych surowców, zaliczanych do krytycznych dla UE). Odgrywają one również kluczowe znaczenie gospodarcze, dostarczając surowców dla zaspokojenia potrzeb własnych, jak i zysków z ich eksportu.

Do kategorii najwyższej ochrony zaliczono 19 złóż.

Większość waloryzowanych złóż rud Cu jest objętych koncesjami na rozpoznanie, co pozwoli w przyszłości na uściślenie stanu ich zasobów, ocenę zawartości innych metali (nie zawsze badanych w przeszłości) oraz uwarunkowań geologiczno-górnictwowych, związanych głównie z eksploatacją z coraz większych głębokości.

Wśród waloryzowanych złóż rud Zn-Pb znajdują się 3 złoża, w których stwierdzono występowanie znacznych ilości rud tlenkowych. Są one niedostatecznie zbadane. Ze względu na rozwój nowych technologii efektywnego odzysku metali z tego typu rud stają się one przedmiotem zainteresowania inwestorów górniczych na świecie. Stąd konieczność lepszego ich zbadania i ponownej waloryzacji.

Pojedyncze złoża rud innych metali były oceniane metodą ekspercką. Są one unikatowe w skali kraju. Szczególnie dużym potencjałem surowcowym dysponuje złożo rud Mo-W-Cu Myszków, tak ze względu na ilość zasobów, jak i obecność rzadko spotykanych metali, w tym zaliczanych do krytycznych dla UE.

6.4.5. Sole potasowo-magnezowe (K-Mg)

Przedmiotem waloryzacji jest 5 udokumentowanych złóż soli potasowo-magnezowych, z których 4 złoża, zawierające sole typu siarczanowego (polihalit) są skupione na Pomorzu Gdańskim w rejonie Zatoki Puckiej (złoża: Chłapowo, Mioszyno, Swarzewo i Zdrada) zaś jedno wystąpienie złożowe (sole typu chlorkowego: karnalit, sylwin) zostało udokumentowane w wysadzie solnym kłodawskim na Kujawach jako towarzyszące złożu soli kamiennej (złożo Kłodawa 1).

Wymienione złoża polihalitu w rejonie Zatoki Puckiej nie zostały dotychczas zagospodarowane, natomiast złożo Kłodawa 1 było okresowo eksploatowane (w 2004 r, wydobyto z niego ok. 1,4 tys. Mg kopaliny) w obrębie czynnej kopalni podziemnej soli kamiennej. Złoża soli K-Mg, zarówno typu siarczanowego jak i chlorkowego, mogą być eksploatowane wyłącznie metodą urabiania podziemnego (strzałową lub mechaniczną w zależności od parametrów geologicznych złoża).

Do kategorii najwyższej ochrony zaliczono 3 złoża.

Waloryzację złóż przeprowadzono w oparciu o przedstawione kryteria. Ważnym elementem

oceny, znajdującym swoje odzwierciedlenie w uwagach, było odniesienie się do dokładności oszacowania zasobów złóż, których miara jest kategoria ich rozpoznania. Im wyższa jest kategoria udokumentowania tym bardziej wiarygodne szacunki zasobów kopaliny, lepsze rozpoznanie warunków geologiczno-górnicznych oraz mniej ryzykowna decyzja o podjęciu decyzji o zagospodarowaniu złoża. Ponieważ złoża soli K-Mg były dokumentowane dawno, przy innych kryteriach, a co ważne przy innym stanie wiedzy geologicznej, konieczne jest ich ponowne rozpoznanie i weryfikacja zarówno stanu zasobów jak i koncepcji budowy i modeli złożowych.

6.5. Podsumowanie

W wyniku waloryzacji przeprowadzonej w oparciu o przedstawione kryteria z grupy 249 złóż poddanych procedurze waloryzacyjnej wyłoniono:

	Liczba złóż w poszczególnych kategoriach ochrony
Złóża kategorii N	95
Złóża kategorii W	113
Złóża kategorii Z	41

W grupie waloryzowanych złóż większość stanowią złoża kwalifikujące się wyłącznie do eksploatacji podziemnej lub otworowej. W tym przypadku uwarunkowania środowiskowe i planistyczne (obszary prawnie chronione w tym lasy i gleby oraz zabudowa terenu) mają ograniczony wpływ na dostępność tych złóż.

Wyniki waloryzacji znajdują się w załączniku do niniejszego opracowania.

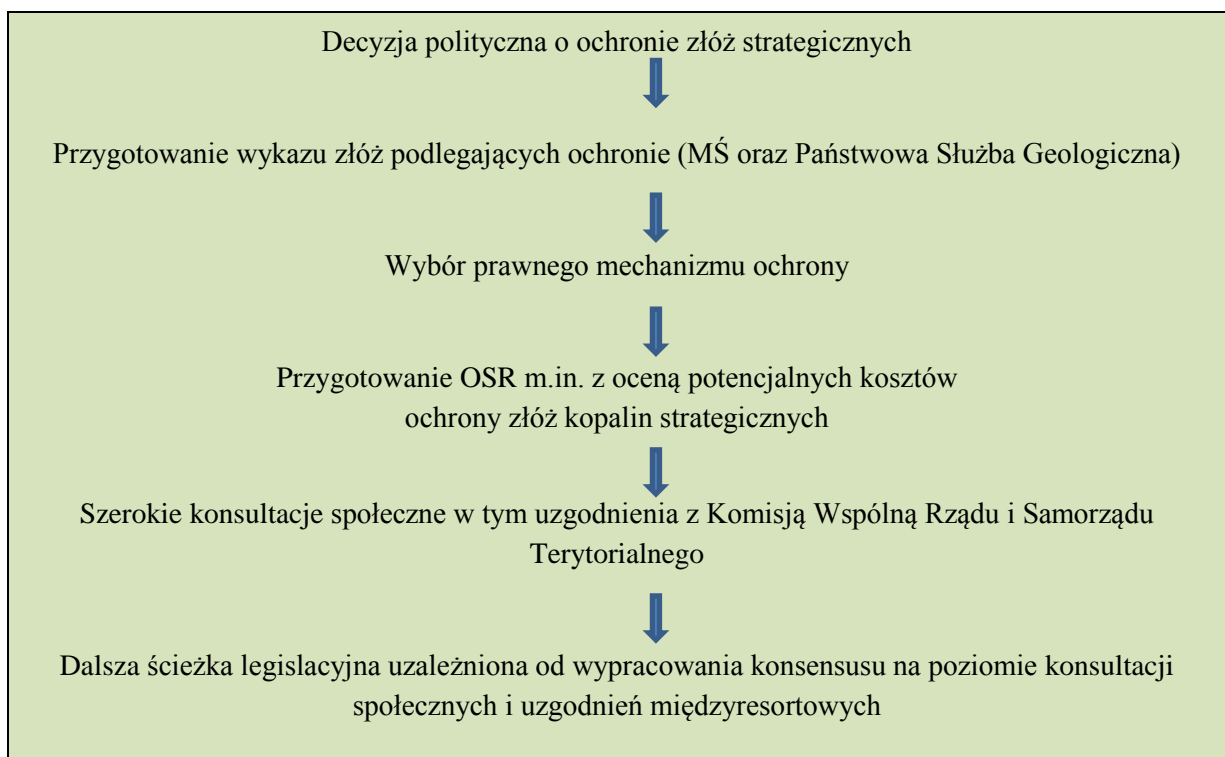
7. Dalsze działania

Biała Księga Ochrony Złóż Kopalin, w intencji Ministerstwa Środowiska, ma być przede wszystkim impulsem do szerszej dyskusji na temat ochrony złóż. Nadano jej charakter otwarty, stąd m.in. zaprezentowano cztery warianty możliwych rozwiązań legislacyjnych. Wybór konkretnego wariantu spośród przedstawionych (pozostawienie status quo, stworzenie jednolitego systemu ochrony złóż kopalin, wydzielenie odrębnego reżimu ochrony dla wybranych złóż strategicznych, wykorzystanie do ochrony złóż kopalin tzw. obszarów funkcjonalnych) wymagać będzie merytorycznej dyskusji z udziałem wszystkich zainteresowanych środowisk. Podobnie rzecz się ma z ustaleniem listy złóż kopalin strategicznych, która w Białej Księdze ma charakter otwarty. Należy bowiem rozważyć, czy w jej skład mają także wchodzić (a jeśli tak to jakie) złoża surowców chemicznych, surowców skalnych, złoża pierwiastków ziem rzadkich, a także złoża znajdujące się na pod dnem Bałtyku. Być może zaproponowaną listę należałoby wzbogacić również o tzw. złoża satelickie.

Interdyscyplinarny zespół ekspertów wniesie także swój wkład oceniając potencjalne finansowe skutki alternatywnych rozwiązań legislacyjno-złożowych.

Oprócz opublikowania Białej Księgi na stronie internetowej Ministerstwa Środowiska planowane jest także uruchomienie portalu dyskusyjnego. Przydatnym narzędziem może być też zorganizowanie cyklu konferencji. Ponadto, ze względu na sam charakter opracowania jakim jest Biała Księga przewiduje się powołanie w Ministerstwie Środowiska zespół, którego zadaniem będzie opracowanie wniosków dla rządu z przeprowadzanej dyskusji.

Proponowana procedura



W opracowaniu wykorzystano:

- opracowanie prof. R Mikosza: *Systemowe rozwiązania dotyczące prawnej ochrony złóż kopalin. Opis i ocena obowiązującego stanu prawnego oraz propozycje jego zmian*, przygotowane na zamówienie Ministerstwa Środowiska.
- propozycję kryteriów waloryzacji przedstawioną w publikacji pt. „*Ochrona i racjonalne wykorzystanie złóż kopalin*”, 2010 r., autorstwa M. Niecia i B. Radwanek-Bąk (wraz z odpowiednimi powołaniami na wcześniejsze prace), publikacji pt. „*Opracowanie zasad i kryteriów racjonalnej gospodarki złożami i ochrony złóż niezagospodarowanych w szczególności w planach zagospodarowania przestrzennego, jako podstawy wprowadzenia odpowiednich uregulowań prawnych*”, wykonanej przez zespół pracowników PIG-PIB oraz IGSMiE PAN (kierowany przez B. Radwanek-Bąk i M. Niecia) oraz publikacji *Opracowanie zasad waloryzacji i wykazu złóż wskazanych rodzajów kopalin dla ich ochrony*, przygotowanej przez zespół pod kier. B. Radwanek-Bąk, 2015 r., na zamówienie Ministra Środowiska;

**Wykaz złóż kopalin strategicznych,
które uzyskały najwyższą ocenę w wyniku waloryzacji
(wg stanu na 31.12.2014 r.)**

Lp.	Lp. dla rodzaju kopaliny	Nazwa złoża	Lokalizacja złoża: powiat; województwo
Węgiel kamienny			
1	1	Bobrek-Miechowice	Bytom, Zabrze; śląskie
2	2	Brzezinka 2	Mysłowice, Jaworzno, Sosnowiec; śląskie
3	3	Bzie- Dębina	Jastrzębie Zdrój, pszczyński, cieszyński; śląskie
4	4	Bzie-Dębina 1	pszczyński; śląskie
5	5	Bzie-Dębina 1-Zachód	pszczyński, cieszyński; śląskie
6	6	Bzie-Dębina 2	Jastrzębie Zdrój, pszczyński; śląskie
7	7	Chełm II	Bytom, Piekary Śląskie; śląskie
8	8	Czczott-Wschód	Tychy; pszczyński; śląskie
9	9	Ćwiklice	pszczyński; śląskie
10	10	Dankowice	oświęcimski, bielski; małopolskie, śląskie
11	11	Dąb	Jaworzno, bieruńsko-lędziński, chrzanowski, oświęcimski; śląskie, małopolskie
12	12	Gołkowice	Wodzisław Śląski; śląskie
13	13	Kleofas	Katowice, Chorzów; śląskie
14	14	Kobiór-Pszczyna	Tychy, pszczyński; śląskie
15	15	Kolechowice Nowe	parczewski, lubartowski; lubelskie
16	16	Lędziny	bieruńsko-lędziński, Mysłowice, Tychy; śląskie
17	17	Lublin K-4-5	łęczyński, chełmski; lubelskie
18	18	Lublin K-8	chełmski; lubelskie
19	19	Lublin K-9	łęczyński, włodawski; lubelskie
20	20	LZW- obszar K-6 i K-7	łęczyński, chełmski; lubelskie
21	21	Międzyrzecze	bieruńsko-lędziński, pszczyński, oświęcimski; śląskie, małopolskie
22	22	Mikołów	Katowice, Tychy, mikołowski; śląskie
23	23	Nowa Ruda p. Piast	kłodzki; dolnośląskie
24	24	Orzechów	łęczyński, parczewski, włodawski, lubartowski; lubelskie
25	25	Ostrów	łęczyński, parczewski, lubartowski; lubelskie
26	26	Oświęcim-Polanka	oświęcimski, wadowicki, m. Oświęcim; małopolskie
27	27	Oświęcim-Polanka 1	oświęcimski, m. Oświęcim; małopolskie
28	28	Paruszowiec	m. Rybnik, rybnicki; śląskie
29	29	Pawłowice- rej.	pszczyński; śląskie
30	30	Sawin	łęczyński, włodawski, chełmski; lubelskie
31	31	Spytkowice	chrzanowski, wadowicki, żywiecki, nowotarski, oświęcimski; małopolskie, śląskie
32	32	Studzienice	bieruńsko-lędziński, pszczyński, Tychy; śląskie
33	33	Studzionka-Mizerów	pszczyński; śląskie
34	34	Śmiłowice	mikołowski, Ruda Śląska; śląskie
35	35	Warszowice-Pawłowice Płn.	Żory, Jastrzębie Zdrój; śląskie

36	36	Wisła I- Wisła II	chrzanowski; małopolskie
37	37	Wisła-Północ	chrzanowski, krakowski, oświęcimski, wadowicki; małopolskie
38	38	Wujek-cz. południowa	Katowice; śląskie
39	39	Za rowem betckim	Tychy, mikołowski; śląskie
40	40	Zator	oświęcimski, wadowicki; małopolskie
41	41	Zebrzydowice	cieszyński, pszczyński; śląskie
42	42	Żory- Warszowice	Jastrzębie Zdrój, Żory, pszczyński; śląskie
43	43	Żory-Suszec	rybnicki, pszczyński, Żory, mikołowski; śląskie
Węgiel brunatny			
44	1	Czempin	kościański; wielkopolskie
45	2	Gostyń	gostyński; wielkopolskie
46	3	Gubin	krośnieński, żarski; lubuskie
47	4	Gubin-Zasieki-Brody	krośnieński, żarski; lubuskie
48	5	Krzywin	kościański; wielkopolskie
49	6	Legnica -p. Północne	legnicki, lubiński; dolnośląskie
50	7	Legnica -p. Wschodnie	legnicki; dolnośląskie
51	8	Legnica -p. Zachodnie	legnicki, m. Legnica; dolnośląskie
52	9	Mosina	kościański, poznański, śremski; wielkopolskie
53	10	Oczkowice	gostyński, rawicki; wielkopolskie
54	11	Rogóżno	zgierski; łódzkie
55	12	Szamotuły	obornicki, poznański, szamotulski; wielkopolskie
56	13	Ścinawa	lubiński; dolnośląskie
57	14	Torzym	sulęciński, świebodziński; lubuskie
58	15	Złoczew	sieradzki, wieluński; łódzkie
Gaz ziemny			
59	1	Ceradz Dolny	poznański, szamotulski; wielkopolskie
60	2	Jadowniki	brzeski; małopolskie
61	3	Kandlewo	górowski, wschowski; dolnośląskie, lubuskie
62	4	Lipnica-Dzikowiec	kolbuszowski; podkarpackie
63	5	Lipowiec	górowski; dolnośląskie
64	6	Pakosław	rawicki; wielkopolskie
65	7	Rawicz - wap. podst. - cz. spąg.	rawicki; wielkopolskie;
66	8	Rokietnica	jarosławski, przemyski; podkarpackie
67	9	Rudołowice	przeworski; podkarpackie
68	10	Sędziny	szamotulski; wielkopolskie
69	11	Sokołów	rzeszowski; podkarpackie
Ropa naftowa			
70	1	Babimost	wolsztyński, zielonogórski; wielkopolskie, lubuskie
71	2	Gryżyna	krośnieński, świebodziński;
72	3	Kosarzyn E	krośnieński; lubuskie
73	4	Kosarzyn S	krośnieński; lubuskie
Rudy metali			
Rudy miedzi Cu			
74	1	Bytom Odrzański	głogowski, nowosolski; dolnośląskie, lubuskie
75	2	Gaworzyce	głogowski, polkowicki; dolnośląskie
76	3	Głogów	głogowski, polkowicki; dolnośląskie
77	4	Radwanice Zachód	polkowicki; dolnośląskie
78	5	Retków	głogowski, lubiński, polkowicki; dolnośląskie
79	6	Wartowice	bolesławiecki; dolnośląskie

Rudy cynku i ołowiu Zn-Pb			
80	1	Chechło	olkuski; małopolskie
81	2	Gołuchowice	będziński, m. Dąbrowa Górnicza, zawierciański;
82	3	Klucze	olkuski; małopolskie
83	4	Laski	m. Dąbrowa Górnicza, olkuski;
84	5	Marciszów	myszkowski, zawierciański; śląskie
85	6	Rodaki-Rokitno Szlacheckie	zawierciański; śląskie
86	7	Sikorka	olkuski; małopolskie
87	8	Zawiercie 3	zawierciański; śląskie
88	9	Zawiercie I	zawierciański; śląskie
Rudy molibdenowo-wolframowo-miedziowe Mo-W-Cu			
89	1	Myszków	myszkowski; śląskie
Rudy niklu Ni			
90	1	Szklary I	ząbkowicki; dolnośląskie
91	2	Szklary –Wzgórze Siodłowe	ząbkowicki; dolnośląskie
92	3	Szklary-Szklana Góra	ząbkowicki; dolnośląskie
Sole potasowo - magnezowe			
93	1	Chłapowo	pucki; pomorskie
94	2	Mierszyno	pucki; pomorskie
95	3	Swarzewo	pucki; pomorskie