

OCHRONA ZŁÓŻ KOPALIN W PLANACH ZAGOSPODAROWANIA PRZESTRZENNEGO W ŚWIETLE PRAWA GEOLOGICZNEGO I GÓRNICZEGO – UWAGI *DE LEGE LATA* I *DE LEGE FERENDA*

MINERAL DEPOSITS PROTECTION IN AREA DEVELOPMENT PLAN, UNDER THE GEOLOGICAL AND MINING LAW - COMMENTS *DE LEGE LATA* AND *DE LEGE FERENDA*

Ewelina Anna Kostka - Kancelaria JURIS Sp. z o.o., Warszawa

Kształtowanie polityki przestrzennej, zarówno na szczeblu gminnym, wojewódzkim czy dotyczące całego kraju, powinno uwzględniać postulat ochrony złóż kopalin. W praktyce obowiązujące aktualnie regulacje nie zawierają instrumentów umożliwiających skuteczne wyegzekwowanie uwzględnienia tego postulatu, co w konsekwencji uderza w gospodarkę surowcową kraju. Artykuł ma na celu prezentację problemu ochrony złóż kopalin w planach zagospodarowania przestrzennego w świetle Prawa geologicznego i górniczego.

Słowa kluczowe: *ochrona złóż kopalin, zagospodarowanie przestrzenne, prawo geologiczne i górniczne, surowce mineralne, złoża kopalin*

Development of spatial policy, both at the municipal or voievodeship level, as well as for the whole country, should comply the requirement of mineral deposits protection. In practice, the current applicable regulations do not contain instruments to effective execution this postulate, what has impacts on the national mineral security. The present paper faces the issue of protection of mineral deposits in area development plan, under the Geological and Mining Law.

Key words: *mineral deposit protection, spatial development, Geological and Mining Law, mineral raw materials, mineral deposits*

Wstęp

Pojęcie „ochrona złóż kopalin” nie zostało normatywnie zdefiniowane. Przepisy Ustawy Prawo ochrony środowiska wskazują dosyć ogólnikowo, iż złoża kopalin podlegają ochronie polegającej na racjonalnym gospodarowaniu ich zasobami oraz kompleksowym wykorzystaniu kopalin, w tym kopalin towarzyszących [1]. Tym samym, w świetle tego przepisu ochrona złóż kopalin przejawiać się powinna w dwóch aspektach, tj. w racjonalnym gospodarowaniu zasobami złóż (czyli zarządzaniu zasobem z poziomu regulatora publicznego) oraz w zapewnieniu kompleksowego wykorzystania kopalin, w tym kopalin towarzyszących (czyli stwarzaniu warunków dla kompleksowego wykorzystania zasobów w gospodarce kraju). Ochrona złóż kopalin dotyczy w szczególności zabezpieczenia dostępności zasobów kopalin udokumentowanych w złożach i występujących na obszarach perspektywicznych, w celu ich gospodarczego wykorzystania w przyszłości [2]. Ten aspekt ochrony złóż kopalin realizowany ma być, co do zasady, poprzez planowanie zagospodarowania przestrzennego. Natomiast aspekt ochrony złóż kopalin już eksploatowanych uregulowany został w głównej mierze w Prawie geologicznym i górnicznym [3].

Niestety, pomimo istniejącej i narastającej potrzeby przyjęcia jednolitego standardu i regulacji w zakresie ochrony złóż kopalin oraz przygotowanej w 2011 r. propozycji ustawowej ochrony niezagospodarowanych złóż kopalin, do dnia dzisiejszego Ustawodawca nie nadał biegu temu projektowi. Zgodnie z założeniami do takiej Ustawy jako podstawowe warunki dla realizacji postulatu ochrony złóż zostały zidentyfikowane: waloryzacja (kategoryzacja) złóż i terenów perspektywicznego ich występowania jako obiektów podlegających ochronie, określenie trybu postępowania w realizacji ochrony złóż i zasad gospodarowania terenami występowania złóż na szczeblu lokalnym (gminnym), regionalnym (wojewódzkim) i krajowym, zasady wyłączania terenów złożowych spod ochrony, wprowadzenie opłat za przekwalifikowanie terenu występowania złóż do innych celów niż działalność górnicza i sankcji za nie przestrzeganie ustawowo wymaganych zasad ochrony [4].

Obowiązujące obecnie regulacje prawne realizują postulat ochrony złóż kopalin jedynie w niewielkim zakresie. Dodatkowo wskutek ich rozproszenia w różnych ustawach (m.in. w Prawie ochrony środowiska, Prawie geologicznym i górnicznym, Ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, Prawie ochrony przyrody, Ustawie o udostępnieniu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochro-

nie środowiska oraz ocenach oddziaływania na środowisko) i aktach wykonawczych doszło do powstania licznych często niespójnych korelacji związanych z tym zagadnieniem na gruncie poszczególnych aktów prawnych, co w konsekwencji prowadzi często do braku możliwości praktycznego wyegzekwowania przepisów mających na celu ochronę tak perspektywicznych, jak i udokumentowanych złóż kopalin.

Ochrona złóż kopalin w dokumentach planistycznych

Sposób, zakres i stopień szczegółowości ujęcia problematyki ochrony złóż kopalin w dokumentach planistycznych uzależniony jest od rodzaju, w którym ma być ujęta. Istotą aktów planistycznych jest kształtowanie polityki przestrzennej poprzez określanie zakresu przeznaczenia poszczególnych terenów. Niezależnie od obszaru obowiązywania podstawą planów zagospodarowania przestrzennego, zarówno miejscowych, wojewódzkich, czy też KPZK 2030, powinien być co do zasady ład przestrzenny i zrównoważony rozwój.

W planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym uwzględnia się m.in. wymagania ochrony środowiska, w tym gospodarowania wodami i ochrony gruntów rolnych i leśnych, walory ekonomiczne przestrzeni, potrzeby obronności i bezpieczeństwa państwa, czy potrzeby interesu publicznego [5]. Pod pojęciem „wymagania ochrony środowiska” trzeba rozumieć także ochronę złóż kopalin, gdyż jako samodzielna wartość do planowania nie występuje.

Ujęcie ochrony złóż kopalin w zapisach koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030

Najważniejszym, krajowym dokumentem strategicznym dotyczącym zagospodarowania przestrzennego kraju stanowiącym wyraz polityki przestrzennej państwa jest KPZK 2030 - koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030 przyjęta Uchwałą z dnia 13 grudnia 2011 r. w sprawie przyjęcia koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030 [6]. W dniu 4 czerwca 2013 r. Rada Ministrów przyjęła Plan działań służący realizacji koncepcji Zagospodarowania Przestrzennego Kraju 2030 [7]. KPZK 2030 jest krajowym dokumentem strategicznym, a jego ustalenia powinny być uwzględniane przy sporządzaniu planów zagospodarowania przestrzennego województwa, a w konsekwencji zasady hierarchizacji - również w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego.

Zakres ochrony złóż kopalin ujęty w KPZK 2030 jest dwudzielny. Dychotomiczność ochrony złóż kopalin przewidzianej w KPZK 2030 spowodowana jest wprowadzeniem kategorii tzw. strategicznych złóż kopalin objętej szerszą, kwalifikowaną ochroną oraz tworzenia tzw. obszarów funkcjonalnych. W zakresie podstawowym przejawem ochrony złóż kopalin (w tym zasobów wód leczniczych i termalnych oraz piasków morskich i torfów) w KPZK 2030 jest dyrektywa nakazująca wprowadzenie tzw. planów eksploatacji złóż poszczególnych kopalin. Zadaniem takiego dokumentu oprócz ochrony złóż kopalin ma być wprowadzenie możliwości wykorzystania tych złóż kopalin, zgodnie z ich wartością użytkową. Niestety, do tej pory żadne oficjalne prace nad założeniami takich dokumentów nie są prowadzone.

Zgodnie z założeniami KPZK 2030 plany te miały być sporządzane przez ministra właściwego ds. gospodarki i

uwzględniać potrzeby bieżącego i przyszłego rozwoju kraju oraz potrzebę zachowania środowiska dla przyszłych pokoleń, w możliwie jak najmniej przekształconej postaci. Niezwykle istotnym z punktu widzenia działalności wydobywczej i procedury uzyskiwania koncesji eksploatacyjnych jest założenie, iż takie plany eksploatacji złóż poszczególnych kopalin miałyby stanowić podstawę do wydawania koncesji na eksploatację złóż kopalin, a także podstawę do uzgodnienia udzielenia koncesji eksploatacyjnej przez ministra właściwego do spraw gospodarki. Tu widać wyraźnie, że takie rozwiązanie wymagałoby zmian w ustawach i kompetencjach, co najmniej dwóch ministerstw, a w żadnym z resortów prace nad tym nie są prowadzone.

Dodatkowym elementem ochrony złóż kopalin przewidzianym w KPZK 2030 jest założenie ujmowania w planach zagospodarowania przestrzennego wszystkich szczebli, na podstawie tych nowych planów eksploatacji złóż, potencjalnych obszarów koncesyjnych. Takie tereny miały być objęte rezerwą planistyczną w horyzoncie czasowym, określanym w zintegrowanej strategii rozwoju województwa w porozumieniu z ministrami właściwymi do spraw gospodarki i środowiska. Takie rozwiązanie wskazuje na ochronę złóż kopalin już udokumentowanych z pominięciem złóż perspektywicznych. Pomimo, iż KPZK 2030 jest wyłącznie strategią, to niewątpliwie nie zaszkodziłoby, gdyby określała również termin do którego takie rozwiązania powinny zostać wdrożone. W tym zakresie Plan działań służący realizacji KPZK 2030 nie zawiera bardziej szczegółowych informacji dotyczących zarówno sposobu, jak i terminu realizacji tego postulatu.

Szersza, aczkolwiek wybiórcza, ochrona złóż kopalin przewidziana w KPZK 2030 związana jest z wprowadzeniem pojęcia tzw. surowców strategicznych (energetycznych, metalicznych, chemicznych i skalnych). Lokalizacja niezagospodarowanych złóż tych surowców ma być obligatoryjnie uwzględniana w aktach planistycznych lokalizacji. Do złóż o strategicznym znaczeniu dla bezpieczeństwa energetycznego kraju, podlegających odrębnym zasadom przyjętym dla kategorii ochrony złóż kopalin strategicznych KPZK 2030 zaliczył wyłącznie złoża węgla kamiennego i brunatnego, a w konkretnych obszarach zalegania złóż: „Legnica”, „Gubin” „Gubin 1”, „Złoczew” oraz złoża węgla kamiennego „Bzie-Dębina”, „Śmiłowice”, „Brzezinka”.

Wydanie zgody na zagospodarowanie nowych złóż strategicznych poprzedzać miałyby szeroka wielokryterialna analiza opłacalności, uwzględniająca aspekty społeczne i ekologiczne, w tym koszty konfliktów funkcji istniejących i projektowanych dla planowanego obszaru wydobywczego. Zgodnie z zapisami KPZK 2030 złoża surowców energetycznych powinny być traktowane jako trwałe zasoby strategiczne szczególnego rodzaju, który powinien podlegać szczególnej ochronie prawnej przed różnego typu działalnością człowieka, w tym zwłaszcza inwestycyjną (osadnictwo, budowa infrastruktury transportowej). Dotyczyć miałyby to obszarów zalegania złóż węgla kamiennego (na terenie województw śląskiego i lubelskiego) oraz węgla brunatnego (m.in. na obszarze legnickim i gubińskim). Należy przy tym zauważyć, że również w tym przypadku brakuje w propozycji sposobu regulacji, zakresu i trybu obejmowania taką ochroną.

Właściwa ochrona złóż surowców energetycznych ma być także zapewniona poprzez sporządzenie wykazu złóż energetycznych o znaczeniu strategicznym dla państwa z określeniem przestrzennego zasięgu ich zalegania, a następnie przez szcze-

gólowe określenie stopnia i form ochrony zidentyfikowanych obszarów. Ewentualne uruchomienie nowych złóż eksploatacji zasobów energetycznych, szczególnie węgla brunatnego, ma być poprzedzone szczegółową wielokryterialną analizą opłacalności z pełnym uwzględnieniem aspektów społecznych i ekologicznych. Zgodnie z zapisami KPZK 2030 i Planu działań służących realizacji KPZK 2030 wykaz ten miał zostać przygotowany w drodze rozporządzenia przez ministra właściwego ds. gospodarki we współpracy z ministrem właściwym do spraw środowiska do końca 2013 r. Do dnia dzisiejszego brak jest oficjalnych danych dotyczących przygotowania takiego projektu rozporządzenia. Dodatkowo warto wskazać, iż w dokumencie przyjętym przez Radę Ministrów w dniu 15 kwietnia 2014 r. pn. Strategia „Bezpieczeństwo Energetyczne i Środowisko – perspektywa do 2020 r.” [8] ustalono, iż w tym zakresie instytucją odpowiedzialną za realizację sporządzenia wykazu złóż o znaczeniu strategicznym dla kraju z określeniem przestrzennego zasięgu ich zalegania jest Ministerstwo Środowiska przy współpracy Ministerstwa Gospodarki, PIG-PIB oraz jednostek samorządu terytorialnego. Nie wskazano przy tym ram czasowym do wykonania tego działania. Brak jednoznacznych przepisów dotyczących resortu odpowiedzialnego za przygotowanie takiego wykazu, a następnie projektu rozporządzenia powoduje ryzyko doprowadzenia do paraliżu decyzyjnego wynikającego z potencjalnego sporu kompetencyjnego.

W ramach ochrony strategicznych złóż kopalni zgodnie z KPZK 2030 mają zostać podjęte działania w zakresie ich ochrony przed stałą zabudową i inwestycjami liniowymi oraz wprowadzenie ograniczeń co do sposobu gospodarowania na tych terenach. Dotyczyć to ma w szczególności terenów występowania złóż, których eksploatacja nie została jeszcze podjęta. Wojewoda wspólnie z samorządem, na którego terenie znajdują się złoża strategiczne mieliby ustalić rodzaj i czas możliwej działalności oraz rodzaj zabudowy dopuszczalnej na danym terenie. Wyniki tych ustaleń winny być wprowadzone zarówno do strategii wojewódzkich, jak i do planów zagospodarowania przestrzennego wszystkich kategorii. [9].

Niestety, zarówno KPZK 2030, jak i Plan działań Rady Ministrów służący realizacji KPZK 2030 nie podają żadnych konkretnych terminów, w których miałyby zostać zrealizowane wyszczególnione postulaty działań w zakresie ochrony złóż kopalni.

Ujęcie ochrony złóż kopalni w planach zagospodarowania przestrzennego województwa

Kolejnym niższym szczeblem aktem planistycznym jest plan zagospodarowania przestrzennego województwa. Kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej w województwie, w tym uchwalanie planu zagospodarowania przestrzennego województwa, należy do zadań samorządu województwa [10]. Plan zagospodarowania przestrzennego województwa sporządzany jest przez sejmik województwa dla obszaru w granicach administracyjnych województwa [11].

W planie zagospodarowania przestrzennego województwa uwzględniać się ma ustalenia strategii rozwoju województwa oraz określa się m.in. obszary występowania udokumentowanych złóż kopalni i udokumentowanych kompleksów podziemnego składowania dwutlenku węgla. Ponadto, jak to zostało już zasygnalizowane w planie zagospodarowania przestrzennego województwa, uwzględnia się ustalenia koncepcji przestrzenne-

go zagospodarowania kraju. Plan zagospodarowania przestrzennego województwa, inaczej niż miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, nie jest jednak aktem prawa powszechnie obowiązującego i nie określa w sposób generalny i abstrakcyjny zakresu zachowań jego adresatów. Zapisy dotyczące ustalenia planu zagospodarowania przestrzennego województwa mają wiązać gminę w zakresie planowania lokalnego.

Począwszy od 25 września 2014 r. w planach zagospodarowania przestrzennego województw będą określone również granice i zasady zagospodarowania obszarów funkcjonalnych o znaczeniu ponadregionalnym oraz, w zależności od potrzeb, granic i zasad zagospodarowania obszarów funkcjonalnych o znaczeniu regionalnym [12].

Ujęcie ochrony złóż kopalni w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego

Z praktycznego punktu widzenia największe znaczenie znajdują regulacje dotyczące ochrony złóż kopalni zawarte w dokumentach planistycznych sporządzanych na szczeblu gminy. Można tu rozróżnić dwa rodzaje dokumentów: studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego gminy. Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy stanowi zbiór dyrektyw określający przyszłe zamierzenia w zakresie ładu przestrzennego na terenie całej gminy. Jako akt o wyższym stopniu ogólności niż miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego wyznacza przedmiotowe granice, w jakich ma następować wiążące, zarówno władzę, jak i obywateli, ustalenie przeznaczenia poszczególnych terenów i sposobów zagospodarowania i zabudowy. W tym sensie studium wywiera normatywny wpływ na dalszy plan zagospodarowania przestrzennego [13]. Natomiast miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest aktem prawa miejscowego, co oznacza, że jest aktem powszechnie obowiązującym, ale tylko na obszarze działania organu, który go wydał.

Regulacje związane z problematyką ochrony złóż kopalni w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego oraz w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy zawarte są nie tylko w u.p.z.p., ale także w dużej mierze w Prawie geologicznym i górnictwym. Przedstawienie tej korelacji wymaga dodatkowo sięgnięcia do Prawa ochrony środowiska, które zawiera dyrektywę nakazującą uwzględnienie problematyki ochrony złóż kopalni w dokumentach planistycznych, takich jak studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin oraz miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego poprzez postulat zapewnienia w zapisach tych dokumentów m.in. racjonalnej gospodarki zasobami środowiska, w szczególności przez: (i) ustalanie programów racjonalnego wykorzystania powierzchni ziemi, w tym na terenach eksploatacji złóż kopalni, i racjonalnego gospodarowania gruntami; (ii) uwzględnianie obszarów występowania złóż kopalni oraz obecnych i przyszłych potrzeb eksploatacji tych złóż [14]. W praktyce można uznać ten przepis za martwy. Podczas procedury planistycznej ochrona złóż kopalni nie stanowi dla gminy priorytetu, a pierwszeństwo uzyskują każdorazowo doraźne plany inwestycyjne gminy. Częstą przyczyną braku poszanowania dla złóż kopalni

obok realizacji doraźnych potrzeb gminy jest nieświadomość piastunów organów gminy w zakresie istotności ochrony złóż kopalin. Działaniem mogącym w pewnym stopniu zastopować takie podejście jest działalność informacyjna w zakresie prowadzenia prac geologicznych i eksploatacji kopalin prowadzona tak wobec organów gminy, jaki w odniesieniu do ludności lokalnej. Biorąc pod uwagę narastające problemy wynikające z dezinformacji ludności lokalnej, które nie tylko wydłużają, a czasem nawet doprowadzają do zablokowania działalności eksploatacyjnej i eksploracyjnej należy pozytywnie ocenić zidentyfikowanie przedmiotowego kierunku interwencji. Takie działania są przewidziane np. w Strategii „Bezpieczeństwo Energetyczne i Środowisko – perspektywa do 2020 r.”

Prawo ochrony środowiska w zakresie określenia szczegółowych zasad gospodarowania złożem kopaliny i ochrony środowiska związanej z eksploatacją złoża odsyła wprost do Ustawy Prawo geologiczne i górnicze [15]. Należy w tym miejscu zwrócić uwagę, iż to odesłanie odnosi się wyłącznie do ochrony złóż kopalin w związku z eksploatacją złoża. Tymczasem zakres przedmiotowy Prawa geologicznego i górniczego wskazuje, iż Ustawa ta określa wymagania m.in. w zakresie złóż kopalin w związku z wykonywaniem działalności w zakresie prac geologicznych, wydobywania kopalin ze złóż, podziemnego bezziornikowego magazynowania substancji, podziemnego składowania odpadów oraz podziemnego składowania dwutlenku węgla w celu przeprowadzenia projektu demonstracyjnego wychwytu i składowania dwutlenku węgla [16]. Za przejaw takiej ochrony złóż kopalin w przepisach Prawa geologicznego można uznać art. 29 nakazujący organowi koncesyjnemu odmówienia udzielenia koncesji np. na poszukiwanie lub rozpoznawanie złóż kopalin albo na wydobywanie kopalin ze złóż, w przypadku gdy zamierzona działalność sprzeciwia się m.in. racjonalnej gospodarce złożami kopalin, bądź uniemożliwiła wykorzystanie nieruchomości niezgodnie z przeznaczeniem określonym odpowiednio przez miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego lub przepisy odrębne, a w przypadku braku m.p.z.p. w studium. Tym samym dokonywana przez organ koncesyjny weryfikacja pod względem zgodności zamierzonej działalności z postulatem racjonalnej gospodarki złożami kopalin i kolizji z planowaniem przestrzennym stanowi jedną z metod ochrony złóż kopalin przewidzianą w przepisach Prawa geologicznego i górniczego. Kuriozalnie przepis ten jednak może jednocześnie uderzać w racjonalną gospodarkę złożem. W przypadku bowiem, gdy zapisy miejscowego planu na terenach występowania udokumentowanych, bądź perspektywicznych złóż ustaliły takie przeznaczenie terenu, które uniemożliwia wykonywanie działalności eksploracyjnej, to będzie mogło stanowić podstawę odmowy odmówi udzielenia koncesji, a w konsekwencji ograniczy możliwość poszukiwania, rozpoznawania i korzystania z zasobów złóż kopalin.

Kardynalne znaczenie w zakresie ochrony złóż kopalin w dokumentach planistycznych gminy (ale również województwa) wywiera art. 95 ust. 1 pgg, który nakazuje ujawniać w studiach uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego oraz planach zagospodarowania przestrzennego województwa m.in. obszary udokumentowanych złóż kopalin. W odniesieniu do studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Prawo geologiczne i górnicze wprowadza termin, w którym ten obowiązek ma zostać wykonany, tj. do dwóch lat od dnia zatwierdzenia dokumentacji geologicznej

przez właściwy organ administracji geologicznej [17]. Prawo geologiczne i górnicze zawiera przy tym instrument prawny umożliwiający wyegzekwowanie obowiązku ujawnienia udokumentowanych złóż kopalin w przypadku nie wykonania tego obowiązku przez gminę (radę gminy). Po bezskutecznym upływie dwóch lat wojewoda obowiązany jest wydać zarządzenie zastępcze w sprawie przystąpienia do zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy w zakresie wprowadzenia obszarów udokumentowanych złóż kopalin [18].

Dwuletni termin na ujawnienie udokumentowanych złóż kopalin dotyczy nie tylko udokumentowanych złóż kopalin po wejściu w życie nowego Prawa geologicznego i górniczego, tj. dokumentacji geologicznych zatwierdzonych po dniu 1 stycznia 2012 r., ale również tych, które zostały przyjęte przez organ administracji geologicznej bez zastrzeżeń przed tą datą, a do dnia dzisiejszego nie zostały uwzględnione w studium uwarunkowań i zagospodarowania przestrzennego gmin [19]. W stosunku do dokumentacji geologicznych przyjętych bez zastrzeżeń przez właściwy organ administracji geologicznej przed dniem 1 stycznia 2012 r. termin do ujawnienia w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego upłynął 31 grudnia 2013 r.

W przypadku wydania przez wojewodę zarządzenia zastępczego w sprawie przystąpienia do zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy koszty sporządzenia takiego studium ponosi gmina, której obszar dotyczy zarządzenie zastępcze. Z praktycznego punktu widzenia, dla przedsiębiorcy górniczego planującego ubieganie się o koncesję eksploatacyjną korzystniejsza byłaby regulacja umożliwiająca wyegzekwowanie wprowadzenia takich zapisów w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego (np. z uwagi na procedurę uzyskiwania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach). Jednakże w obecnym stanie prawnym miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego musi być zgodny z zapisami studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, a nie odwrotnie. Treść studium powinna bowiem determinować zakres zapisów miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego bezwzględnie wiążąc organy gminy przy jego uchwalaniu. Plan zagospodarowania przestrzennego stanowi uszczegółowienie zapisów zawartych w studium, a nie ich dowolną interpretację, czy wręcz całkowitą zmianę. Zmiana przeznaczenia terenów w planie miejscowym, jeżeli nie była przewidziana w studium, może być dokonana przez gminę wyłącznie po uprzedniej zmianie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, z zachowaniem trybu, w jakim studium jest uchwalane [20].

Drugim instrumentem mającym na celu ochronę złóż kopalin w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego i w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy jest zawarta w Prawie geologicznym i górniczym [21] dyrektywa uwzględniania w tych aktach planistycznych obszarów i terenów górniczych. Analogiczny zapis znajduje się w u.p.z.p. Jak wskazuje art. 10 ust. 1 u.p.z.p. w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy uwzględnia się uwarunkowania wynikające w szczególności z występowania terenów górniczych wyznaczonych na podstawie przepisów odrębnych (czyli Prawa geologicznego i górniczego). Natomiast art. 15 ust. 2 pkt 7) u.p.z.p. nakłada obowiązek określenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego granic i sposobu za-

gospodarowania terenów lub obiektów podlegających ochronie, ustalonych na podstawie odrębnych przepisów, w tym terenów górniczych. Jest to typowy przykład ochrony złóż kopalni ograniczony do złóż już udokumentowanych lub eksploatacyjnych. W tym zakresie Prawo geologiczne i górnicze powinno zawierać przepisy nakazujące uwzględnianie w wymienionych dokumentach planistycznych także obszarów występowania złóż perspektywicznych automatycznie ze wskazaniem, czy można na terenie tych złóż uzyskać, a następnie wykonywać koncesje eksploracyjne i eksploatacyjne. W obecnym kształcie zarówno przepisy u.p.z.p., jak i Prawa geologicznego i górniczego w żaden sposób nie przeciwdziałają zablokowaniu terenów występowania złóż perspektywicznych przed „rezerwacją” - zabezpieczeniem terenu możliwej eksploracji i eksploatacji przez inwestycje np. energetyki czy infrastrukturalne. W przypadku złóż perspektywicznych złóż kopalni należałoby wprowadzić czasowe lub warunkowe zezwolenia na realizację nietrwałych lub okresowych inwestycji (np. do 15-20 lat), tak aby pozostawić otwartą furtkę działalności eksploracyjnej na takim terenie, potem w zależności od wyników i eksploatacyjnej.

Podsumowanie

1. Problematyka ochrony złóż kopalni nie została uregulowana w jednym akcie prawnym, ani w wyodrębnionej części Prawa geologicznego i górniczego albo Prawa ochrony środowiska, co w konsekwencji powoduje niepełną i niespójną ochronę złóż kopalni poprzez brak rozwiązań (ochrona złóż perspektywicznych) oraz poprzez brak możliwości wyegzekwowania niektórych rozwiązań istniejących (np. wprowadzenia zapisów dotyczących udokumentowanych złóż kopalni do m.p.z.p.).
2. Już analiza współzależności zapisów KPZK 2030 i Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz Prawa geologicznego i górniczego wskazuje na wielowątkowość i konfliktogenność problematyki ochrony złóż kopalni. Z uwagi na istotność ochrony kopalni ze względu na bezpieczeństwo surowcowe Polski zasadne byłoby uregulowanie tego zagadnienia w jednym odrębnym akcie prawnym łącznie z ochroną złóż perspektywicznych lub przynajmniej rozszerzenie, doprecyzowanie i ujednoczenie zakresu ochrony w Prawie geologicznym i górniczym, w sposób, który umożliwi przyszłe sukcesywne, racjonalne rozpoznanie i eksploatację istniejących zasobów złóż.
3. Obecny zakres ochrony złóż kopalni z pewnością należy uznać za niewystarczający. Uznanie w KPZK 2030 jako strategicznych zasobów surowców wyłącznie niektórych złóż węgla brunatnego i węgla kamiennego rażąco godzi w racjonalną gospodarkę złożami kopalni, pomimo, iż objęcie ochroną tych surowców miało *per se* wyrażać tę zasadę. Tym samym zasadnym byłoby rozszerzenie tego zakresu w połączeniu z typowaniem obszarów funkcjonalnych. Niemniej jednak obowiązek obligatoryjnego uwzględnienia lokalizacji niezagospodarowanych, a udokumentowanych już złóż tych surowców w aktach planistycznych oraz koncepcję „rezerwacji” terenu powstrzymującej od wykonywania w przyszłości na danym terenie działalności inwestycyjnej, która mogłaby uniemożliwić korzystanie z tych złóż, same w sobie należy uznać za słuszne i potrzebne.
4. Aktualnie, rozwiązania prawne nie zawierają skutecznych instrumentów zobowiązujących gminy do uwzględniania w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego nawet udokumentowanych złóż kopalni, a możliwość skutecznego wyegzekwowania ujawnienia złóż kopalni w studium uwarunkowań i zagospodarowania przestrzennego gmin należy uznać za niewystarczające. Problemem jest również fakt, iż miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego obejmują niecałe 30% powierzchni kraju, co przekłada się na ograniczenia w ochronie złóż kopalni, w tym o charakterze strategicznym, jak i zawierających pierwiastki krytyczne.
5. Ochrona złóż kopalni zawarta w aktach planistycznych, w szczególności w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego nie powinna sprowadzać się tylko do uwzględniania udokumentowanych złóż kopalni w takich dokumentach, ale umożliwiać ujawnienie w tych dokumentach rozpoznawanych, czy wstępnie rozpoznanych złóż kopalni, w szczególności od strony wprowadzenia zapisów w zakresie zastrzeżeń o możliwości wykonywania w przyszłości działalności eksploatacyjnej lub eksploracyjnej. Niestety powszechny brak takich zapisów w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego powoduje ograniczenie dostępu do złóż, wydłużenie procesów uzyskiwania koncesji i konieczność wszczęcia długotrwałej procedury zmiany studium, a następnie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.
6. Plan działań służący realizacji KPZK 2030 w sposób niedostateczny odnosi się do zakresów, trybu i miejsca regulacji mających na celu wdrożenie kierunków ochrony złóż kopalni przewidzianych w KPZK 2030. Problemem jest również brak doprecyzowania terminów, w których realizacja konkretnych zadań KPZK 2030 miała być zostać dokonana.
7. Największym mankamentem ochrony złóż kopalni pozostaje nie objęcie ochroną złóż prognostycznych i perspektywicznych, co w konsekwencji prowadzi do ograniczenia dostępu do tych złóż poprzez brak jakichkolwiek ograniczeń w planach zagospodarowania przestrzennego ich potencjalnej zabudowy i prowadzi do uniemożliwienia ich przyszłej eksploatacji.

Przypisy

- [1] art. 125 Ustawy z dnia z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (tj. Dz. U. z dnia 23 października 2013 r. poz. 1232 ze zm.)
- [2] Radwanek-Bąk B., 2005 Podstawy waloryzacji złóż kopalni skalnych dla ich ochrony, Przegląd Geologiczny, vol. 53, nr 5
- [3] Ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. Prawo geologiczne i górnicze (Dz. U. z 2011 r. Nr 163, poz. 981 ze zm.)

- [4] Nieć M., Radwanek-Bąk B., 2011 – Propozycja ustawowej ochrony niezagospodarowanych złóż kopalin. Polska Akademia Nauk Komitet Zrównoważonej Gospodarki Surowcami Mineralnymi. Kraków
- [5] art. 1 ust. 2 Ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (tj. Dz. U. z dnia 12 czerwca 2012 r., poz. 647 ze zm.) (dalej też: „u.p.z.p.”)
- [6] Uchwała Nr 239 Rady Ministrów z dnia 13 grudnia 2011 r. w sprawie przyjęcia Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030 (M.P. z dnia 27 kwietnia 2012 r., poz. 252)
- [7] Plan działań służący realizacji Koncepcji Zagospodarowania Przestrzennego Kraju 2030. https://www.mir.gov.pl/rozwoj_regionalny/Polityka_przestrzenna/KPZK/Aktualnosci/Documents/Plan_dzialan_KPZK_2030_04_06_13.pdf
- [8] Strategia „Bezpieczeństwo Energetyczne i Środowisko – perspektywa do 2020 r.” Dokumentem powiązany z KPZK 2030 w zakresie ochrony złóż kopalin i kierunków wdrażania instrumentów mających służyć tej ochronie jest przyjęta uchwałą Rady Ministrów w dniu 15 kwietnia 2014 r. Rada Ministrów Strategia „Bezpieczeństwo Energetyczne i Środowisko – perspektywa do 2020 r.”. Dokument ten nakreśla ogólne kierunki i działania mające m.in. wdrożyć długookresową politykę eksploatacji zasobów kopalin i efektywnego wykorzystania środowiska geologicznego. W tym celu zidentyfikowano sześć zasadniczych działań mających doprowadzić do lepszego stopnia rozpoznania i zwiększenia ochrony krajowych zasobów złóż strategicznych, kluczowych dla zachowania bezpieczeństwa energetycznego kraju. Do zadań tych Dokument zalicza: kontynuowanie rozpoznania występowania surowców energetycznych i stworzenie możliwości ich eksploatacji na terytorium kraju oraz wskazanie złóż strategicznych (działanie 1); utrzymanie wydobycia węgla na poziomie zapewniającym zaspokojenie zapotrzebowania krajowego (działanie 2); przygotowanie i wdrożenie przejrzystej struktury prawno-regulacyjnej w obszarze jego wydobycia (działanie 3); rozpoznanie możliwości wykorzystania energii geotermalnej (działanie 4); wykorzystanie podziemnych struktur geologicznych (działanie v); ograniczenie presji wywieranej na środowisko i ludność lokalną podczas prowadzenia zarówno prac geologicznych, jak i tych dotyczących eksploatacji i magazynowania kopalin (działanie 6).
Na szczególną uwagę w zakresie działań mających na celu wzmocnienie ochrony złóż kopalin zasługuje „działanie 1” w ramach którego zostały wyróżnione następujące kierunki interwencji: (i) inicjowanie badań rozpoznawczych surowców energetycznych, (ii) opracowanie ekspertyzy na temat występowania kolizji między miejscami zalegania złóż energetycznych a obszarami chronionymi i korytarzami ekologicznymi, (iii) sporządzenie wykazu złóż o znaczeniu strategicznym dla kraju z określeniem przestrzennego zasięgu ich zalegania, (iv) objęcie ochroną strategicznych złóż węgla kamiennego i brunatnego oraz innych surowców strategicznych. Zadania te mają być realizowane przez Ministerstwo Środowiska przy współpracy Ministerstwa Gospodarki, PIG-PIB oraz jednostek samorządu terytorialnego. Nie wskazano przy tym ram czasowych do wykonania tego działania.
Dodatkowo wartym zauważenia jest również inne zadanie przypisane do zrealizowania Ministerstwu Środowiska wyróżnione w ramach „działania 6” i przypisane do zrealizowania Ministerstwu Środowiska, które zakłada rozwój działalności informacyjnej w odniesieniu do ludności lokalnej w zakresie prowadzenia prac geologicznych i eksploatacji kopalin. Biorąc pod uwagę narastające problemy wynikające z dezinformacji ludności lokalnej, które nie tylko wydłużają, a czasem nawet doprowadzają do zablokowania działalności eksploatacyjnej i eksploracyjnej należy pozytywnie ocenić zidentyfikowanie przedmiotowego kierunku interwencji
- [9] Realizacją celu Zrównoważonego kierowania zasobami środowiska wyrażoną w Strategii „Bezpieczeństwo Energetyczne i Środowisko – perspektywa do 2020 r.” ma być również uporządkowanie zarządzania przestrzenią. W tym zakresie przewidziano bliżej nieokreśloną w czasie reformę systemu planowania przestrzennego w Polsce. Zakresem tych zmian miałyby być m.in. zabezpieczenie cennych gospodarczo złóż surowców mineralnych, w tym wód leczniczych, wód termalnych i solanek. Zgodnie z założeniami Strategii w procesie podejmowania decyzji w większym stopniu uwzględniany ma być wpływ ustalania przeznaczenia terenów oraz określenia sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu na środowisko oraz ograniczane, na ile to możliwe, zajmowanie nowych powierzchni np. w procesie urbanizacji
- [10] art. 3 ust. 3 u.p.z.p.
- [11] art. 39 ust. 2 u.p.z.p.
- [12] Ustawa z dnia 24 stycznia 2014 r. o zmianie ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z dnia 24 marca 2014 r., poz. 379)
- [13] Wyrok Sąd Apelacyjny w Poznaniu z dnia 28 grudnia 2012 r., sygn. akt I ACa 1056/12, LEX nr 1271918
- [14] art. 72 ust. 1 pkt 1-2 Prawa ochrony środowiska
- [15] art. 81 ust. 3 Prawa ochrony środowiska
- [16] art. 1 ust. 2 w zw. z art. 1 ust. 1 pgg
- [17] art. 95 ust. 2 pgg
- [18] art. 96 ust. 1 pgg
- [19] art. 208 ust. 1 i 2 pgg
- [20] Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 4 kwietnia 2013 r., sygn. akt IV SA/Po 1250/12, LEX nr 1142413; Wyrok WSA w Łodzi z dnia 7 maja 2013 r., sygn. akt II SA/Łd 1325/12, LEX nr 1317107
- [21] art. 104 pgg

Literatura

- [1] Galos K, Nieć M., Radwanek-Bąk B., Smakowski T., Szmałek K., 2012 – Bezpieczeństwo surowcowe Polski – ocena sytuacji w zakresie kopalin nieenergetycznych, Biuletyn PIG, 452: 33-42
- [2] Nieć M., Radwanek-Bąk B., 2011 – Propozycja ustawowej ochrony niezagospodarowanych złóż kopalin. Polska Akademia Nauk Komitet Zrównoważonej Gospodarki Surowcami Mineralnymi. Kraków
- [3] Nieć M., 2008 – Stulecie idei ochrony złóż kopalin. PAN. Gospodarka Surowcami Mineralnymi t. 24, z. 2/2
- [4] Radwanek-Bąk B., 2005 - Podstawy waloryzacji złóż kopalin skalnych dla ich ochrony, Przegląd Geologiczny, vol. 53, nr 5
- [5] Radwanek-Bąk B., Dostępność terenów złożowych jako podstawowy warunek racjonalnej gospodarki zasobami złóż kopalin, Państwowy Instytut Geologiczny Oddział Karpacki
- [6] Wojtacha P., Mgłosiek J., Janducha J., 2012 - Gospodarka złożami kopalin w aspekcie zagospodarowania przestrzennego w nawiązaniu do przepisów prawa geologicznego i górniczego, Zeszyty Naukowe Instytutu Gospodarki Surowcami Mineralnymi i Energii Polskiej Akademii Nauk nr 83



fot. Andrzej Borowicz

Jezioro Hańcza