



Złoża kopalin w systemach planowania przestrzennego – przegląd praktyk w wybranych krajach europejskich

Alicja Kot-Niewiadomska¹

Mineral deposits in spatial planning systems – review of European practices. *Prz. Geol.*, 69: 294–302; doi: 10.7306/2021.16

Abstract. Many European Union countries successfully integrated their mineral policy and spatial policy, which has ensured the proper place of mineral deposits in their spatial planning systems. These, in turn, are widely recognized as the most important mineral deposit safeguarding tool, the essence of which is to ensure long-term access to its resources. The examples of Austria, Portugal, Slovakia, Czech Republic, Sweden and United Kingdom, discussed in the paper, are often mentioned as examples of good practices in this area. Although none of these countries managed to avoid cases of social and environmental conflicts related to mining activities, the solutions they implement certainly deserve special attention. And for many countries, including Poland, they can be a potential source of solutions aimed at improving the protection of mineral deposits.

Keywords: land use planing, mineral deposit safeguarding, European Union, good practices

Planowanie przestrzenne to całokształt działalności zmierzającej do racjonalnego zagospodarowania przestrzeni z uwzględnieniem bieżących i przyszłych potrzeb społeczeństwa (Ustawa, 2003). Umożliwia ono kształtowanie przestrzeni zgodnie z potrzebami mieszkańców w sposób zrównoważony i zgodny z zastanymi uwarunkowaniami lokalnymi, w tym wartościami środowiskowymi, kulturowymi i krajobrazowymi, ale również czynnikami ekonomicznymi i społecznymi. Jego podstawową rolą jest wzmocnienie integracji między sektorami, takimi jak mieszkalnictwo, transport, energetyka i przemysł, oraz poprawa krajowych, regionalnych i lokalnych systemów rozwoju miejskiego i wiejskiego, z uwzględnieniem aspektów środowiskowych (Komisja Europejska, 2017).

Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne jest od dawna uznawane za jeden z głównych elementów w problematyce ochrony przyrody i wszystkich komponentów środowiska (Ociepa-Kubicka, 2014). Jest to zgodne z zasadą głoszącą, że podstawowym działaniem zabezpieczającym środowisko jest ochrona i racjonalne wykorzystanie przestrzeni (Fogel, 2014). Celowość ścisłego wiązania tych obszarów stała się przedmiotem licznych regulacji, przede wszystkim w prawie poszczególnych krajów, ale także Unii Europejskiej. Co więcej w ostatnich dekadach planowanie przestrzenne zarówno w literaturze światowej (np. Myerson, Rydin, 1996; CEMAT, 2000; Naess, 2001; Cullingworth, Nadin, 2006; Nguyen, 2011; Kawakami i in., 2013), jak i krajowej (Szaja, 2015; Mierzejewska, 2015; Gorzym-Wilkowski, 2017), jest rozpatrywane jako fundament zrównoważonego rozwoju.

Planowanie przestrzenne to też procedura formalno-prawna, w której biorą udział rozmaici interesariusze z różnymi, często rozbieżnymi potrzebami i interesami. Częsty brak możliwości uniknięcia konfliktu tych interesów oraz mechanizmy ich rozwiązywania były i są nadal

wpisane w systemy planowania przestrzennego (Szulczewska, 2004). Źródłem konfliktu w tym kontekście jest możliwość pełnienia przez wybrany obszar dwóch lub więcej funkcji i związana z tym konkurencja między danymi podmiotami gospodarczymi i/lub osobami fizycznymi. Sytuacja konfliktowa wynika wtedy z nadmiernej rozbudowy jednej funkcji oddziałującej zazwyczaj negatywnie na inne funkcje (sąsiednie) i/lub środowisko (Bański, 1999). Natężenie konfliktów zmienia się w czasie, a ich intensywność zależy w dużej mierze od tempa przemian społeczno-gospodarczych w kraju i regionie (Zastawnik, 2013). Chociaż czasami rozwój społeczno-gospodarczy i terytorialny wzmacniają się nawzajem, to mogą one także być w konflikcie w odniesieniu do przydzielenia przestrzeni określonych funkcji (Zaucha, 2014).

Taka sytuacja występuje w przypadku złóż kopalin, jednego z elementów środowiska naturalnego. Ich wydobycie i wykorzystanie jest kluczowe dla prawidłowego rozwoju poszczególnych gospodarek i zaspokajania potrzeb życiowych społeczeństwa w skali lokalnej, regionalnej i krajowej. Sam proces eksploatacji natomiast często pozostaje w konflikcie z rozwojem przestrzennym poszczególnych jednostek urbanistycznych (miast, gmin itd.). Dodatkowo złoża kopalin cechują się nieodnawialnością zasobów, co istotnie odróżnia je od innych komponentów środowiska, oraz określonym i niezmiennym położeniem w przestrzeni wynikającym z budowy geologicznej. Te dwa aspekty skutkują konkretnymi następstwami w użytkowaniu gruntów na danym terenie. Wymienić należy chociażby fakt, że konieczność kompleksowego wykorzystania złóż (co jest jednym z kierunków jego ochrony, ale często decyduje też o ekonomice danego przedsięwzięcia) niejednokrotnie skutkuje tym, że dany teren jest użytkowany w kierunku górniczym od kilku do nawet kilkudziesięciu lat. Tyle bowiem trwać może faza produkcyjna w cyklu

¹ Instytut Gospodarki Surowcami Mineralnymi i Energią PAN, Pracownia Polityki Surowcowej; ul. J. Wybickiego 7A, 31-261 Kraków; akot-niewiadomska@min-pan.krakow.pl

życia projektu górniczego. Dodatkowo specyfika tej działalności powoduje, że jej następstwa mogą być widoczne i odczuwalne na terenie wykraczającym poza sam teren kopalni. Nie bez powodu przeciw polskie prawo geologiczne i górnicze ustanawia teren górniczy jako przestrzeń objętą przewidywanymi szkodliwymi wpływami robót zakładu górniczego (Ustawa, 2011). Z drugiej jednak strony możliwość określenia długości trwania inwestycji górniczej (oczywiście z pewnym marginesem czasowym) jest swego rodzaju zaletą i cechą specyficzną tego rodzaju działalności gospodarczej. Z założenia bowiem po jej zakończeniu obszarowi pogórniczemu muszą zostać przywrócone wartości użytkowe zgodnie z obowiązującym *Prawem geologicznym i górniczym* (Ustawa, 2011; p.g.g.). Dany obszar nie jest więc tracony bezpowrotnie, jak ma to miejsce w przypadku inwestycji drogowych lub budowlanych. Jednocześnie nie bez znaczenia jest stosunkowo niska świadomość społeczeństwa o potrzebie i znaczeniu eksploatacji surowców mineralnych dla nich samych i gospodarki jako całości, co skutkuje brakiem akceptacji dla tego kierunku użytkowania terenu. Można więc zaryzykować stwierdzenie, że właściwe wkomponowanie złóż kopalin w systemy planowania przestrzennego, stanowi jedno z trudniejszych wyzwań współczesnych decydentów w dziedzinie kształtowania rozwoju przestrzennego danej jednostki administracyjnej. Z jednej strony należy bowiem uwzględnić rozwój gospodarczy (lokalny, regionalny i ogólnonarodowy), dla którego surowce mineralne są bezdyskusyjną podstawą, z drugiej natomiast potrzebę rozwoju innych niż górnicze kierunków użytkowania gruntów, w tym związanych z ochroną środowiska, turystyką i rekreacją. Dodatkowo należy uwzględnić niezwykle istotny czynnik czasu zarówno w kontekście zmieniających się potrzeb surowcowych gospodarki, jak i rozwoju samych technologii górniczych. Ten drugi aspekt ma znaczenie szczególnie w przypadku złóż rud metali, których eksploatacja w chwili obecnej – właśnie z uwagi na brak właściwej technologii – nie jest opłacalna.

Pomimo wskazanych powyżej trudności należy podkreślić, że planowanie przestrzenne stanowi najważniejsze narzędzie ochrony złóż kopalin (Gałaś i in., 2021), jednego z elementów środowiska naturalnego. Przy czym ochrona jest tutaj rozumiana jako zabezpieczenie dostępu do złoża poprzez właściwe użytkowanie powierzchni terenu, które nie ograniczy w przyszłości eksploatacji zasobów. Eksploatacja tych złóż może, ale nie musi, nastąpić w najbliższej przyszłości lub przez przyszłe pokolenia. Jednak ich dostępność powinna pozostać niezakłócona. Wyznaczenie niektórych obszarów preferencyjnych zarezerwowanych dla działalności górniczej powinno pozostać elastyczne i podlegać cyklicznej aktualizacji. Współcześnie nie ma możliwości egzystowania bez wykorzystywania środowiska i oddziaływania na nie. Stąd też konieczne jest koncentrowanie się nie tylko na funkcjach ochronnych prawa, ale przede wszystkim, na funkcjach reglamentujących dostęp do zasobów środowiska i regulujących korzystanie z nich (Rakoczy, 2014).

Celem poniższego artykułu jest przegląd europejskich rozwiązań w zakresie uwzględniania złóż kopalin w systemach planowania przestrzennego poszczególnych państw. Ze względu na dość złożone prawodawstwo obowiązujące w państwach członkowskich oraz biorąc pod uwagę regionalne i lokalne aspekty niektórych istniejących ram regulacyjnych, wyczerpujący opis ramowych warunków we wszystkich 28 państwach członkowskich jest trudny. Dla-

tego niniejszy artykuł koncentruje się raczej na podkreśleniu dobrych przykładów i najlepszych praktyk z wybranych państw. Informacje zostały zebrane na podstawie dostępnej literatury naukowej oraz dorobku międzynarodowych projektów MINATURA2020 oraz MinLand, które podejmowały problematykę ochrony złóż kopalin i jej właściwą integrację z polityką planowania przestrzennego. Uzupełnienie literatury stanowiły krajowe akty prawne, polityki surowcowe poszczególnych państw oraz uregulowania związane z ich planowaniem przestrzennym. Analizowane państwa zostały scharakteryzowane w kolejności alfabetycznej.

Z uwagi na obszerną krajową literaturę dotyczącą polskich rozwiązań nie są one przedmiotem niniejszego artykułu. Niemniej jednak warto nadmienić, że problematyka integracji polityki surowcowej i planowania przestrzennego w kontekście ochrony złóż kopalin pojawia się w wielu pracach analizujących polskie propozycje w tym zakresie (m.in. Nieć, Radwanek-Bąk, 2011, 2012, 2014; Szamałek, 2011; Gałaś, Gałaś, 2012; Kostka, 2014; Nieć i in., 2014; Lipiński, 2015; Wiland, 2015, 2017; Gałaś, 2017; Galos i in., 2018; Kot-Niewiadomska, 2018; Stefanowicz, 2018; Wołkowicz i in., 2018; Stefanowicz, 2019; Gałaś i in., 2021). Wspomniana problematyka jest również przedmiotem projektu Polityki Surowcowej Polski (Projekt 2019), w której proponowane rozwiązania bazują na zapisach zawartych m.in. w Ustawie z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (upizp, Ustawa, 2003) oraz Ustawie z dnia 9 czerwca 2011 r. *Prawo geologiczne i górnicze* (p.g.g., Ustawa, 2011). Jednocześnie w Polsce wypracowane zostało narzędzie, które powinno być powszechnie stosowane w działaniach podejmowanych w obszarze ochrony złóż kopalin w krajowym systemie planowania przestrzennego na wszystkich szczeblach. Jest to *Mapa Geośrodowiskowa Polski w skali 1:50 000* (MGŚP), której trzecia i zarazem ostatnia edycja została zakończona w 2019 r., jako wieloletnie zadanie państwowej służby geologicznej (PSG). Niepodważalnym jej atutem jest dostępność w formie geoportalu (<http://emgsp.pgi.gov.pl/>). Jednym z podstawowych celów MGŚP jest przedstawienie aktualnej i perspektywicznej bazy zasobowej kopalin z uwzględnieniem ochrony wód powierzchniowych i podziemnych, walorów przyrodniczo-krajobrazowych i kulturowych oraz zagospodarowania przestrzennego (Brzeziński i in., 2016; Kozłowska i in., 2020; Wołkowicz i in., 2020).

TŁO EUROPEJSKIE

Systemy planowania przestrzennego (obejmujące działalność władz publicznych wszystkich szczebli zarządzania i sterowane przez rząd) ukształtowały się we wszystkich państwach Europy Zachodniej już po II wojnie światowej. Bezpośrednią przyczyną ich stworzenia stała się potrzeba odbudowy zniszczeń wojennych, postępująca urbanizacja, rozwój gospodarki, wzrost poziomu życia i cywilizacji, przebudowa struktury obszarów rolnych, a przede wszystkim podjęcie sterowanych przez władze publiczne poszczególnych państw wielkich programów budownictwa mieszkaniowego oraz infrastruktury technicznej i społecznej (Jędraszko, 2007). Jednak kierunek myślenia, zgodnie z którym planowanie przestrzenne jest częścią problematyki ochrony środowiska, pojawił się na gruncie międzynarodowym dopiero pod koniec lat 60. ub.w. (Jędraszko, 2007), a następnie na Konferencji ONZ nt. środowiska w Sztok-

holmie w 1972 r. Deklaracja Sztokholmska (Deklaracja, 1972) głosi, że: *aby doprowadzić do racjonalnego zarządzania zasobami i w ten sposób poprawić środowisko, państwa powinny zająć zintegrowane i skoordynowane stanowisko wobec swego planowania rozwojowego, w celu zapewnienia, że rozwój będzie zgodny z potrzebą ochrony i poprawy naturalnego środowiska dla dobra ludzkości.* O ile w przywołanym fragmencie trudno dopatrywać troski akurat o zasoby kopalin, to w kolejnych widoczna jest ona nieco wyraźniej. Mianowicie: *racjonalne planowanie jest podstawowym instrumentem godzenia wszelkich konfliktów między potrzebami rozwoju a potrzebami ochrony i poprawy środowiska.* I dalej – zgodnie z piątą zasadą deklaracji – *nie dające się odnowić zasoby Ziemi muszą być wykorzystane w taki sposób, żeby strzec je przed niebezpieczeństwem wyczerpania w przyszłości i zapewnić równomierny podział dla całej ludzkości.* Zapisy Deklaracji Sztokholmskiej skutkowały sformulowaniem koncepcji zrównoważonego rozwoju przedstawionej w Raporcie Brundtland (1987 r.) Światowej Komisji ds. Środowiska i Rozwoju pt. *Nasza wspólna przyszłość* (Healey, Williams, 1993). W 2001 r. Unia Europejska (UE) przyjęła strategię na rzecz zrównoważonego rozwoju, który stał się oficjalnie jednym z długoterminowych jej celów zgodnie z art. 3 ust. 3 Traktatu o Unii Europejskiej (2001). Na arenie europejskiej innym istotnym krokiem w zakresie planowania przestrzennego było ogłoszenie dokumentu pt. *Europejska Perspektywa Rozwoju Przestrzennego (The European Spatial Development Perspective)* w 1999 r. w Poczdamie (ESDP, 1999) i jego zatwierdzenie przez ministrów odpowiedzialnych za planowanie przestrzenne w państwach członkowskich UE. Następnie w 2007 r. przedstawiono pierwszą Agendę Terytorialną UE (*Territorial Agenda of the EU*), która podobnie jak ESDP nie jest dokumentem wiążącym, a jedynie określa zamiary państw członkowskich w zakresie rozwoju terytorialnego. Oprócz określenia priorytetów UE w tym zakresie, wymieniono w nim również działania, które należało podjąć na szczeblu UE i na szczeblu państw członkowskich, aby zrealizować agendę. W 2011 r. uzgodniono dalszą agendę terytorialną, która będzie stanowić wytyczne polityczne mające na celu wniesienie wkładu do strategii Europa 2020 (2010). Wobec przywołanych powyżej informacji należy nadmienić, iż kompetencje w zakresie planowania przestrzennego leżą na szczeblu krajowym, a nawet niższym – lokalnym. Sama UE nie posiada ogólnych kompetencji w tej dziedzinie (Komisja Europejska, 2017, 2018), a może jedynie promować i rekomendować pewne rozwiązania oraz wpływać na gospodarowanie przestrzenią poprzez inne działania sektorowe, związane np. z ochroną środowiska (m.in. wprowadzenie obszarów Natura 2000) czy przeciwdziałaniem zmian klimatu (Komisja Europejska, 2018).

W większości krajów Europy funkcjonują trzy szczeble administracyjne, które mają swoje kompetencje w zakresie planowania przestrzennego. Wyjątek stanowi np. Szwecja i Dania, gdzie nie ma zarządzania na poziomie regionalnym, ale również Niemcy, Włochy lub Irlandia, w których są cztery poziomy zarządzania (Zakrzewska-Półtorak, 2016; Komisja Europejska, 2018). Ogólna zasada jest jednak taka, że najczęściej na poziomie krajowym (rzadko regionalnym) są wyznaczane ogólne cele i ramy rozwoju, a na poziomie lokalnym zapadają najważniejsze decyzje związane z użytkowaniem przestrzeni. W większości przypadków obowiązuje również hierarchiczność planów.

Równoległe z regulacjami związanymi z planowaniem przestrzennym i w nawiązaniu do promowanej idei zrównoważonego rozwoju, Unia Europejska podejmuje inicjatywy związane z polityką surowcową na poziomie unijnym. Punktem wyjścia jest tzw. Inicjatywa Surowcowa z 2008 r. (Raw Materials Initiative, 2008), w której stwierdza się, że *dostęp do surowców mineralnych i ich cenowa przystępność są decydujące dla prawidłowego funkcjonowania gospodarki Unii Europejskiej.* Każde państwo członkowskie powinno zidentyfikować i chronić dostęp do istotnych i wybranych przez siebie złóż kopalin zgodnie ze swoim ustawodawstwem krajowym. W celu przeciwdziałania spadkowi konkurencyjności gospodarczej Unii Europejskiej, w kolejnym kroku KE w 2010 r. przyjęła dokument *Europa 2020 – strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającemu włączeniu społecznemu* (Strategia, 2010). Strategia obejmuje trzy wzajemnie ze sobą powiązane priorytety, w tym m.in. wspieranie gospodarki efektywniej korzystającej z zasobów, bardziej przyjaznej środowisku i bardziej konkurencyjnej. Zgodnie z założeniami przywołanych dokumentów zabezpieczenie zrównoważonego dostępu do surowców, w tym surowców mineralnych, jest kluczowe dla konkurencyjności i rozwoju gospodarki UE oraz dla celów określonych w Strategii Europa 2020 (2010). W 2011 r. Komisja Europejska opracowała dokument *Stawianie czoła wyzwaniom związanym z rynkami towarowymi i surowcami* (Komisja Europejska, 2011), w którym po raz pierwszy zdefiniowano surowce krytyczne dla UE oraz opisano strategię handlową dotyczącą surowców nieenergetycznych. W dokumencie przedstawiono m.in. kierunki efektywniejszego gospodarowania zasobami, a jako przyszłe kierunki realizacji *Inicjatywy Surowcowej* wskazano m.in. wspieranie dostaw z wewnętrznych źródeł Unii Europejskiej oraz wspieranie efektywnego gospodarowania zasobami surowców. Jednak z uwagi na fakt, że złoża kopalin są uważane za aktywa (dobra) narodowe, polityka UE w zakresie surowców mineralnych (Raw Materials Initiative, 2008) zaleca opracowanie właściwych polityk i strategii na poziomie państw członkowskich UE w celu wspierania zrównoważonych ich dostaw ze źródeł europejskich (zgodnie z II filarem Raw Materials Initiative).

Powyższe działania UE wskazują na zwiększającą się w ostatnich latach jej świadomość, że zapewnienie niezawodnych, zgodnych z zachowaniem sprawiedliwości pokoleniowej i zrównoważonych dostaw surowców (w tym surowców mineralnych) jest ważne dla utrzymania jej bazy przemysłowej, która jest kluczowym elementem wzrostu, dobrobytu i konkurencyjności UE (Tiess i in., 2018). Tym bardziej, że gospodarowanie kurczącymi się zasobami staje się coraz trudniejsze w kontekście rosnącego zużycia energii i zmieniających się modeli produkcji. Jak podkreśla Komisja Europejska oraz grupy robocze, ochrona złóż musi być zapewniona poprzez właściwie realizowaną politykę przestrzenną (Komisja Europejska, 2010; Tiess, 2010).

PRZEGLĄD PRAKTYK

Austria

W Austrii eksploatacja kopalin (jako kluczowych zasobów kraju; obok wody i lasów) należy do kompetencji rządu federalnego (Gruber i in., 2018), a za planowanie zagospodarowania przestrzennego odpowiada dziewięć prowincji (landów – terminy będą używane wymiennie), co

wynika z ustawy zasadniczej tego kraju. Natomiast najważniejszym dokumentem integrującym zagadnienia ochrony złóż kopalni oraz polityki planowania przestrzennego, jest – uznany przez UE za *dobrą praktykę* (Euromines, 2014) – *The Austrian Mineral Resources Plan* (2010; dalej jako AMRP). Jest to dokument realizujący cele wskazane w polityce surowcowej kraju noszącej nazwę *The Austrian Minerals Strategy* (2002; dalej jako AMS) w zakresie zabezpieczenia dostaw surowców ze źródeł krajowych. Tym samym AMRP nawiązuje do *Inicjatywy surowcowej UE* (2008) i jest zgodny z wyznaczonymi przez nią celami. Zarówno AMS, jak i AMRP podkreślają wagę bezpieczeństwa dostaw surowców ze złóż krajowych oraz rolę i znaczenie instrumentów planowania przestrzennego dla zabezpieczenia długoterminowego dostępu do złóż krajowych (AMRP, 2010).

The Austrian Mineral Resources Plan został przygotowywany jako dokument krajowy (ogłoszony przez rząd federalny), mający na celu zabezpieczenie dostaw surowców mineralnych i służący jako podstawa planowania przyszłych inwestycji górniczych w Austrii. Pomimo krajowego charakteru, działa jako instrument ułatwiający implementację złóż i ich ochrony w polityce użytkowania gruntów i planowania przestrzennego na poziomie regionalnym (landów). W Austrii każdy kraj związkowy posiada własną ustawę o planowaniu regionalnym. W większości z tych aktów wskazuje się co najmniej na: 1) konieczność uwzględnienia zasobów kopalni oraz 2) brak realizacji planów, które mogłyby komplikować lub utrudniać użytkowanie złoża (Horváth i in., 2016). Jest to jeden z nielicznych krajów w UE, w którym zaproponowane rozwiązania mają praktyczne zastosowanie, aczkolwiek stopień implementacji jest ograniczony i zróżnicowany w poszczególnych landach, głównie z uwagi na ograniczoną koordynację działań pomiędzy szczeblem krajowym a federalnym (Weber, 2013; Gugerell i in., 2020). Niemniej jednak kilka prowincji w pełni lub przynajmniej częściowo postępuje zgodnie z zaleceniami AMRP, np. poprzez wyznaczenie strefy przydatności (*suitability zones*) lub też obszarów ochrony złóż (*mineral safeguard areas*) dotyczących złóż żwiru w Dolnej Austrii.

Osiągnięcie celu złożonego AMRP wymagało wieloetapowego podejścia i wielokierunkowych analiz. Podstawowe założenie, jakie przyjęli autorzy dokumentu było jednak takie, że chronione mogą być tylko te złoża, co do których istnieją kompleksowe informacje o rodzaju, jakości i ilości kopaliny i są rejestrowane cyfrowo (AMRP, 2010). Tylko pełne dane dały podstawy do wypracowania metodyki, która w sposób obiektywny i przy użyciu jednoznacznych kryteriów pozwoliła wskazać *złoża warte ochrony* (*identify mineral areas worthy of safeguarding*, zgodnie z AMRP). Dodatkowo, z uwagi na realizację zadań związanych z ochroną złóż na poziomie poszczególnych landów, konieczne były długoterminowe szacunki minimalnego popytu regionalnego i lokalnego (zwłaszcza na materiały budowlane) z uwzględnieniem innych źródeł surowców (Horváth i in., 2016).

Złoża typowano dwuetapowo. W pierwszej fazie wskazano – na podstawie wszystkich dostępnych danych – *złoża warte ochrony*. W drugim etapie wyeliminowano wszystkie konflikty wynikające z obecnych i planowanych kierunków zagospodarowania. Na tym właśnie etapie musiały zostać zaangażowane (głównie poprzez udostępnienie cyfrowanych danych dotyczących planowania regionalnego) samorządy poszczególnych landów. Wynika to z faktu, że

prowincje bardzo różnie definiują strefy konfliktu zarówno pod względem treści, jak i zasięgu. Bazując na uregulowaniach regionalnych, w pierwszej kolejności wskazano obszary, na których wydobywanie kopalni jest zabronione przez prawo federalne lub prowincji (tzw. *prohibition* lub *no-go zones*), np. parki narodowe i obszary zamieszkałe. Następnie zidentyfikowano strefy konfliktu (*conflict zones*). Te ostatnie definiuje się jako obszar, na którym zidentyfikowano pewne przeszkody w prowadzeniu eksploatacji. Za strefy konfliktu uznano np. obszary Natura 2000, na których kopaliny można wydobywać tylko po przeprowadzeniu pozytywnej analizy zgodności przedsięwzięcia z przyrodą (*nature compatibility analysis*). Odpowiada to ocenie oddziaływania na środowisko praktykowanej np. w Polsce.

W konsekwencji wskazano 400 złóż surowców budowlanych, przemysłowych i rud metali, które warto zabezpieczyć i zapewnić do nich bezkonfliktowy dostęp w przyszłości. Oczywiście bez gwarancji, że ich eksploatacja kiedykolwiek nastąpi i jednocześnie bez obowiązku jej realizacji. Zgodnie z dokumentem *złoża warte ochrony* to te obszary, które nie kolidują lub kolidują w minimalny sposób z innymi planowanymi sposobami zagospodarowania terenu. Dlatego też stosuje się w stosunku do nich również określenie *strefy wolne od konfliktów* (*conflict free zones*, zgodnie z AMRP).

Portugalia

Znaczenie zasobów geologicznych w Portugalii zostało podkreślone już w jej ustawie zasadniczej zatwierdzonej w 1976 r. i obowiązującej do dzisiaj. Konstytucja kraju głosi bowiem, że złoża kopalni (wraz z wodami podziemnymi i leczniczymi) są własnością publiczną. Z biegiem czasu do tych zapisów dostosowano również prawo i przepisy krajowe zapewniające eksplorację i eksploatację krajowych zasobów kopalni. W konsekwencji w Portugalii sektor wydobywczy jest przedmiotem Krajowej Strategii Zasobów Geologicznych – Zasobów Mineralnych (*National Strategy of Geological Resources – Mineral Resources*, NSGR-MR) (NSGR-MR, 2012). Dokument ten jest kolejnym wybranym przez Komisję Europejską jako przykład dobrych praktyk w sektorze surowcowym (Working Group, 2014). Wskazuje on na bezdyskusyjną rolę tegoż sektora w rozwoju społeczno-gospodarczym kraju oraz na konieczność rozwoju wiedzy o potencjale zasobowym kraju i jego ochronie (NSGR-MR, 2012). W związku z powyższym rząd uznał potrzebę stworzenia modelu planu zagospodarowania przestrzennego, który obejmowałby zasoby geologiczne na równi z innymi zasobami naturalnymi środowiska (Horváth i in., 2016).

Zgodnie z NSGR-MR w 2015 r. uchwalono aktualnie obowiązujące ramy prawne dotyczące odkrywania i wykorzystywania zasobów geologicznych kraju. Jednym z celów nowych uregulowań było wprowadzenie obowiązku waloryzacji gruntów jako potencjalnego źródła surowców mineralnych oraz wskazanie, że to właśnie narzędzia gospodarki przestrzennej powinny identyfikować oraz ustalać granicę obszarów przeznaczonych do eksploatacji zasobów geologicznych. Zgodnie z ustawodawstwem portugalskim obszary przeznaczone do eksploatacji muszą zostać zidentyfikowane i uwzględnione we wszystkich planach zagospodarowania przestrzennego kraju. Jednocześnie nowe przepisy zrównoważyły kwestię rozwoju przemysłu wydobywczego z troską o środowisko naturalne. W konsekwen-

cji wskazać należy, iż najważniejszymi instytucjami dla sektora wydobywczego w Portugalii są gminy, Portugalska Agencja Środowiskowa (*Portuguese Environmental Agency, APA*) oraz Instytut Ochrony Przyrody i Lasów (*The Nature and Forest Conservation Institute, ICNF*).

Nadrzędnym dokumentem planistycznym w Portugalii jest *Krajowy Program Polityki Zagospodarowania Przestrzennego (The National Program of Land Use Policy, PNPOT)*, który definiuje strategiczne kierunki rozwoju terytorialnego. Niedawny przegląd dokumentu (w roku 2016) odbywał się z udziałem portugalskiego urzędu górniczego (*General Directorate for Energy and Geology, DGEG*), który nadzorował prawidłowe włączanie zasobów geologicznych na równi z innymi zasobami naturalnymi – zgodnie z postulatami NSGR-MR. Podobnie jak w Polsce – zapisy tego dokumentu muszą być uwzględnione we wszystkich programach pomocniczych i planach zagospodarowania przestrzennego (regionalnych i gminnych) budujących portugalski system planowania przestrzennego. Przy czym najważniejszym dokumentem, w którym dokonuje się waloryzacji i klasyfikacji gruntów na poziomie lokalnym (gminnym) jest *Municipal Director Plans* (dalej jako MDP). Każdy MDP składa się z dokumentu zawierającego kompleksową charakterystykę gminy, mapy użytkowania gruntów i mapy ograniczeń rozwoju oraz dokumentu regulującego użytkowanie i przekształcenia gruntów. Z punktu widzenia ochrony złóż kopalin najważniejsza jest mapa ograniczeń, na której to powinny zostać wyznaczone:

- obszary rezerwowe (*reserve areas*) – definiowane w celu ochrony wszelkiego rodzaju zasobów geologicznych o dużym i znanym znaczeniu dla gospodarki lokalnej, regionalnej lub krajowej;

- obszary uwięzione (*captive areas*) – ustanawiane wyłącznie w celu ochrony mas mineralnych; dla tych terenów są narzucone zasady dotyczące bieżącej lub przyszłej eksploatacji. W tym przypadku zasoby geologiczne teoretycznie są chronione przez obszar koncesyjny (koncesji poszukiwawczej lub wydobywczej).

Wymienione dwa typy kategorii obszaru, wprowadzane w gminnych dokumentach planistycznych, są podstawowymi narzędziami ochrony złóż niezagospodarowanych o znanych zasobach oraz złóż już eksploatowanych. Dodatkowo w zależności od uwarunkowań lokalnych oraz poziomu wiedzy o danym obiekcie złożowym, MDP może wprowadzać inne kategorie terenów związane z zasobami mineralnymi. Są to np. (Gugerell i in., 2019):

- obszary poszukiwań (*exploration areas*), na których są prowadzone badania mające na celu zidentyfikowanie i scharakteryzowanie zasobów mineralnych;

- obszary potencjalne (*potential areas*), predysponujące do kategorii obszarów rezerwowych;

- obszary dziedzictwa geologicznego i górniczego (*geological and mining heritage areas*) o funkcji konserwatorskiej;

- obszary skonsolidowanej działalności (*consolidated activity areas*), dla obszarów na których jest już prowadzona eksploatacja i są one objęte i chronione poprzez aktualne koncesje wydobywcze;

- uzupełniające obszary eksploatacji (*complementary exploitation areas*);

- obszary pogórnice podlegające rekultywacji (*areas under rehabilitation*).

W Portugalii bardzo ważną rolę w procesie rozwoju i promocji polityki surowcowej, w tym ochrony złóż kopalin, poprzez właściwie prowadzoną politykę planowania

przestrzennego, odgrywa tamtejszy urząd górniczy (*General Directorate for Energy and Geology, DGEG*) (<https://thelawreviews.co.uk/title/the-mining-law-review/portugal>). Odpowiada on m.in. za nadzór nad implementacją polityki ochrony i śledzi wdrażanie planów zagospodarowania przestrzennego na szczeblu gminnym (w tym przede wszystkim MDP), które ostatecznie przyjmują formę rozporządzeń. Według stanu na koniec 2015 r. 211 MDP (76% całości) zostało zaktualizowanych przy udziale portugalskiego urzędu górniczego (Carvalho i in., 2015). Sprawowanie ścisłej kontroli ma zapewnić, że wynikające z tych rozporządzeń plany rozwoju w odpowiedni sposób uwzględniają obecną działalność górniczą, a także obszary przeznaczone do poszukiwania i eksploatacji. Urząd górniczy uczestniczy w posiedzeniach tzw. komitetów miejskich ds. planów zagospodarowania przestrzennego, w skład których wchodzi również przedstawiciele właściwych organów ds. rozwoju regionalnego, środowiska i planowania przestrzennego oraz organów odpowiedzialnych za dziedzictwo kulturowe. Kluczową rolą portugalskiego urzędu górniczego jest zapewnienie, że informacje dostarczone poprzez krajową służbę geologiczną (głównie w postaci map) są odpowiednio zintegrowane oraz że istniejące i potencjalne miejsca występowania złóż kopalin są właściwie chronione.

Słowacja, Czechy

Złoża kopalin w systemach planowania przestrzennego Słowacji i Czech zostały szczegółowo omówione przez Gałasia i in. (2021). W związku z tym poniżej przedstawiono jedynie kluczowe informacje z cytowanej pracy.

Podejście obu państw w zakresie integracji polityki surowcowej i polityki planowania przestrzennego jest zbliżone i oparte na aktach prawnych, które (z drobnymi zmianami) wywodzą się jeszcze z okresu funkcjonowania Czechosłowackiej Republiki Socjalistycznej. Politykę surowcową Republiki Słowackiej zatwierdzono w roku 1995 i zaktualizowano w 2004. Znacznie później, bo dopiero 2017 r., analogiczny dokument wprowadzono w życie w Republice Czeskiej. Niemniej jednak główny akcent w obu przypadkach jest położony na wykorzystanie krajowych zasobów surowcowych oraz ich ochronę.

Podstawowym narzędziem rozwoju terytorialnego Czech i Słowacji są natomiast dokumentacje planowania przestrzennego. Występują one – pod różnymi nazwami – na szczeblu krajowym, regionalnym i lokalnym. Przykładowo: dokumentacją planowania przestrzennego na poziomie krajowym w Słowacji jest *Koncepcja rozwoju terytorialnego Słowacji* (Koncepcja, 2011), a w Czechach – *Polityka rozwoju terytorialnego* (Polityka, 2020). Wszystkie inne koncepcje sektorowe związane z rozwojem gospodarczym, społecznym lub kulturalnym muszą być zgodne z obowiązującymi dokumentacjami planowania przestrzennego (Gałasi i in., 2021).

W dokumentacjach planowania przestrzennego występujących na poziomie lokalnym obowiązkowo wprowadza się granice chronionego obszaru złożowego (CHOZ). W tym kontekście jednak kluczowe znaczenie ma podział kopalin na kopalinę wyłączną i niewyłączną, obowiązujący w obu państwach. Poprzez analogię do polskich rozwiązań można sprecyzować, że złoża kopalin wyłącznych w Słowacji i Czechach odpowiadają złożom objętym własnością górniczą. Co jednak istotne, złoża wyłączne to również większość kopalin skalnych, które w Polsce są objęte prawem własności nieruchomości gruntowej. O przynależności do

kategorii złóż wyłącznych decyduje zaświadczenie o złożu wyłącznym wydane przez właściwe w danym kraju Ministerstwo Środowiska. Tylko dla takich złóż wyznaczony jest CHOZ, a w dalszej kolejności OG (obszar górniczy). Chroniony obszar złożowy zapewnia ochronę złoża wyłącznego przed wpływami, które mogłyby zagrozić jego przyszłemu wydobyciu. Granice CHOZ są większe niż granice złoża wyłącznego, gdyż obejmują również obszar, na którym budynki i urządzenia niezwiązane z eksploatacją złoża mogłyby ograniczyć wydobycie, a to z kolei mogłoby stworzyć zagrożenie dla pobliskich obiektów. Granice chronionego obszaru złożowego określają warunki ochrony złoża poprzez wskazanie limitów użytkowania gruntów, które należy wziąć pod uwagę w planowaniu przestrzennym gminy oraz przy przeznaczaniu terenów do pełnienia poszczególnych funkcji społeczno-gospodarczych. Procedura określania CHOZ jest inicjowana na wniosek organizacji lub organu administracji państwowej, a na Słowacji dodatkowo również z inicjatywy gminy. Natomiast decyzja o określeniu CHOZ jest w Czechach powierzona Ministerstwu Środowiska (we współpracy z Ministerstwem Przemysłu i Handlu i okręgowym organem górniczym). Na Słowacji jedynie organ górniczy posiada kompetencje w tej kwestii.

Zgodnie z prawem górniczym na Słowacji i w Czechach organy planowania przestrzennego i sporządzające dokumentację planowania przestrzennego, są zobowiązane do prowadzenia swoich działań na podstawie dokumentacji obszarów prognostycznych i złóż kopalni wyłącznych, które są im dostarczane przez Ministerstwo Środowiska. Organy te muszą zaproponować takie rozwiązania, które są najkorzystniejsze z punktu widzenia ochrony i użytkowania surowców mineralnych i innych prawnie chronionych interesów. W związku z tym w obydwu państwach granice obszaru chronionego złoża obowiązkowo zaznacza się w dokumentacji planowania przestrzennego oraz ewidencji gruntów i budynków.

Szwecja

Głównym celem szwedzkiej polityki surowcowej z roku 2013 jest przedstawienie przyszłej wizji i kierunków rozwoju krajowego przemysłu wydobywczego. Jednym z zamysłów szczegółowych jest umocnienie pozycji Szwecji w grupie wiodących krajów UE w zakresie wydobycia i przetwórstwa surowców mineralnych (Sweden Strategy, 2013). Ponadto przyjęto, że szwedzkie zasoby mineralne powinny być eksploatowane w sposób zrównoważony, uwzględniający długoterminowy wpływ na środowisko oraz sytuację społeczną i kulturową (Wårell, Häggquist, 2016). Dokument definiuje ponadto pojęcie złóż kopalni o znaczeniu narodowym (*mineral deposits as 'of national interest'*, MDNI) oraz podaje ich – okresowo aktualizowaną – listę.

Warto nadmienić, że złoża interesu narodowego określono już w roku 1970, a następnie w tzw. Kodeksie środowiskowym z 1999 r. (Gugerell i in., 2019). Obszary wskazane w prawodawstwie jako obszary o znaczeniu narodowym (w Szwecji takich jest 11), to takie na których nie można podejmować żadnych przedsięwzięć, które wyrządzą oczywistą szkodę dla określonej wartości tego obszaru. Interes narodowy to zdolność państwa do interweniowania w planowanie gminne i ochronę interesów narodowych Szwecji. W analizowanym przypadku są to złoża kopaliny. W myśl

tej definicji Kodeks środowiskowy głosi, iż tereny, na których znajdują się złoża o znaczeniu narodowym będą chronione przed działaniami mogącymi utrudniać ich wydobycie. Na takich obszarach władze lokalne i państwowe nie mogą planować ani zezwalać na działania, które mogą uniemożliwić lub znacznie utrudnić wykorzystanie zasobów. Szwedzka Służba Geologiczna (SGU), której powierzone zostały złoża kopalni, jako jeden ze składników narodowych interesów kraju, zidentyfikowała łącznie 145 złóż o znaczeniu narodowym (w większości rud i surowców przemysłowych; Horváth i in., 2016; Wårell, Häggquist, 2016). Tym samym to właśnie SGU jest odpowiedzialna – w ramach współpracy z radą danej gminy – za właściwe gospodarowanie gruntami na obszarze MDNI.

W Szwecji jednostką w istotnym stopniu odpowiedzialną za gospodarowanie przestrzenią jest gmina. W krajach skandynawskich znaczna część obowiązków została przeniesiona z organizacji rządowych na gminne, po części dzięki utworzeniu nowych jednostek administracyjnych (połączenie kilku gmin szwedzkich w jedną) (Zakrzewska-Półtorak, 2016). W praktyce oznacza to, że żadna zmiana sposobu użytkowania terenu nie jest możliwa, jeśli nie jest oparta na planie rozwoju gminy. Co więcej – z nielicznymi wyjątkami – nawet państwo nie może decydować o zmianie sposobu użytkowania gruntów, jeśli decyzja ta byłaby sprzeczna ze wspomnianym planem rozwoju. Mimo wszystko plany rozwoju szwedzkich gmin są tak skonstruowane, aby uwzględniały na szczeblu lokalnym szeroko pojęty interes narodowy, w tym złoża kopalni. Jest to swego rodzaju porozumienie między władzami krajowymi a władzami poszczególnych gmin (Zakrzewska-Półtorak, 2016). Tym samym wytypowane przez Szwedzką Służbę Geologiczną złoża kopalni o znaczeniu narodowym są szczegółowo wytyczane na mapach lub podawana jest ich lokalizacja za pomocą współrzędnych punktu centralnego. Ułatwia to gminom proces planowania przestrzennego, szczególnie w sytuacji, kiedy teren jest przedmiotem kilku wzajemnie się wykluczających interesów narodowych, np. hodowla reniferów i eksploatacja zasobów mineralnych. W takim przypadku pierwszeństwo należy przyznać temu celowi, które zapewni długoterminowe użytkowanie gruntów, wód i ogólnie środowiska. Przy czym interes obrony narodowej ma zawsze pierwszeństwo przed innymi, a wybrany kierunek dodatkowo nie może być sprzeczny z obszarami Natura 2000 (Wårell, 2015).

Wielka Brytania

Eksploatacja surowców mineralnych w Wielkiej Brytanii podlega tzw. procesowi planowania mineralnego (*mineral planning proces*). Jego celem jest ułatwienie zrównoważonych dostaw i wykorzystania surowców z wyraźnym zastrzeżeniem, że ich wydobycie nie jest trwałym użytkowaniem gruntów, a miejsca eksploatacji są zwykle przywracane do ponownego wykorzystania (Guidance, 2014a).

Polityka planowania zagospodarowania minerałów jest zdecentralizowana i określona w: Krajowych Ramach Polityki Planowania (Anglia) (*National Planning Policy Framework*), Polityce Planowania Walii (*Planning Policy Wales*), Krajowych Ramach Planowania dla Szkocji (*National Planning Framework for Scotland*) oraz Deklaracji Polityki Planowania Strategicznego Irlandii Północnej (*Strategic Planning Policy Statement for Northern Ireland*). Ochrona złóż poprzez planowanie przestrzenne

jest ujęta w ramach wymienionych polityk krajowych, a jej istota jest zaczerpnięta z definicji zrównoważonego rozwoju i polega na dążeniu do tego, aby dostęp do surowców mineralnych dla przyszłych pokoleń został zachowany w jak największym stopniu (Wrighton i in., 2014). Kompleksowa integracja ochrony złóż i planowania przestrzennego nastąpiła w Wielkiej Brytanii w 2006 r. (Horváth i in., 2016), przy czym większość decyzji dotyczących planowania przestrzennego jest podejmowanych na szczeblu lokalnym przez lokalne władze planistyczne, a system planowania jest zasadniczo zorganizowany na dwóch poziomach: rządowym i samorządowym (Wrighton i in., 2014).

Wszystkie cztery kraje Wielkiej Brytanii mają system planowania oparty na planie, co oznacza, że krajowa i lokalna polityka planowania jest określona w formalnych planach rozwoju (Zakrzewska-Półtorak, 2016). Dokumenty lokalne, które są ustawowe, nazywane są zbiorczo planem rozwoju (*Development Plan* w Szkocji i *Local Development Plan* w Anglii, Walii i Płn. Irlandii) i uwzględniają krajowe polityki wydane przez rząd (Wrighton i in., 2014). Lokalne plany rozwoju opisują, jakie inwestycje powinny, a jakie nie powinny uzyskać pozwolenia na realizację, jak należy chronić ziemię i dążyć do zapewnienia równowagi między rozwojem a ochroną środowiska w interesie publicznym (Winter i in., 2016). Niemniej jednak system ten jest elastyczny, a każdy przypadek jest rozpatrywany indywidualnie, co skutkuje tym, że stosunkowo często wydawane pozwolenia na inwestycje są niezgodne z planem (Zakrzewska-Półtorak, 2016).

W Anglii, Walii i Szkocji wspomniane plany lokalne są również formułowane dla ochrony złóż kopalni, a lokalna polityka ochronna zawiera szczegółowe instrukcje dotyczące sposobu zarządzania zagospodarowaniem przestrzennym na takich obszarach. W tym celu został powołany organ ds. Planowania zagospodarowania minerałów (*Mineral Planning Authority*, MPA). W ich kompetencji jest szereg obowiązków, w tym m.in. określenie obszarów ochrony surowców (*Minerals Safeguarding Areas*, MSA) oraz ich wskazanie na mapie towarzyszącej lokalnym planom rozwoju. Niejednokrotnie są również określane tzw. obszary konsultacji minerałów (*Mineral Consultation Areas*, MCA) (Wrighton i in., 2011). MSA to obszary o znacznych zasobach, które mają wystarczającą wartość ekonomiczną lub mogą być wykorzystywane w rewaloryzacji budynków i tym samym istnieje możliwość zaspokojenia potrzeb przyszłych pokoleń w tym zakresie (Horváth i in., 2016). Niezbędne informacje wykorzystywane do wyznaczania tych obszarów posiada Brytyjska Służba Geologiczna. MSA nie wskazują jednoznacznie, że dana kopalina będzie eksploatowana i tym samym nie wykluczają innych form zagospodarowania danego terenu. Nie będą jednak respektowane te kierunki użytkowania, które mogą być niezgodne ze względu na skalę, bliskość i trwałość potencjalnej eksploatacji kopaliny (Wrighton i in., 2014; Guidance, 2014b). Należy nadmienić, że w Walii – wyjątkowo – MSA są definiowane na poziomie krajowym (Horváth i in., 2016).

Irlandia Północna nie posiada jednoznacznie sformułowanej polityki dotyczącej ochrony złóż w planowaniu przestrzennym. Fragmentarycznie jedynie *Planning Strategy for Rural Northern Ireland* dotyczy ochrony cennych zasobów mineralnych. Zainteresowanie potencjalnych inwestorów wzrosło jednak na tyle, że władze zdecydowały

się na wprowadzenie rozwiązań podobnych jak na pozostałych obszarach Wielkiej Brytanii (Wrighton i in., 2014).

PODSUMOWANIE

Złóża kopalni bez wątpienia stanowią podstawę rozwoju gospodarczego, technologicznego i społecznego. Jednak aby w procesie zrównoważonego rozwoju odegrały przypisywaną im rolę, to muszą zostać objęte kompleksową i systemową ochroną, na równi z innymi elementami środowiska naturalnego. Praktyka zabezpieczania dostępu do obszarów, na których znajduje się kopalina, opiera się na stwierdzeniu, że można wydobywać ją tylko z miejsca, w którym się znajduje (Wrighton i in., 2011). Dlatego też zapewnienie dostępu do złoża jest możliwe tylko poprzez właściwie prowadzoną politykę przestrzenną, szczególnie na szczeblu lokalnym, gdzie zapadają najważniejsze i ostateczne decyzje dotyczące kierunków użytkowania danego terenu. Szerokie kompetencje gmin w tym zakresie są charakterystyczne dla Polski oraz wielu krajów europejskich, w tym analizowanych w artykule.

Planowanie przestrzenne ma za zadanie chronić środowisko naturalne *sensu largo*, a więc właściwe miejsce powinny w nim zająć również złoża kopalni. One bowiem są powszechnie definiowane jako jeden z elementów środowiska naturalnego. W tym kontekście jednak ochrona złóż odbiega od tradycyjnego pojmowania ochrony środowiska. Zarówno w Polsce, jak i krajach omówionych powyżej, ochrona złóż pojmowana jest niemalże identycznie i oznacza właściwe zagospodarowanie terenów nad złożem i terenów przylegających. Jej idea jest możliwość ich pełnego wykorzystania obecnie lub w przyszłości, jeżeli zaistnieje taka potrzeba lub pojawiają się stosowne warunki, w tym ekonomiczne. Każdorazowo powinno być to unormowane właściwą procedurą formalno-prawną, która zapewni złożom kopalni miejsce w systemie planowania przestrzennego. Opisane w tekście przykłady wskazują pewne rozwiązania w tym zakresie. A większość z nich (z wyjątkiem Słowacji i Czech) została oficjalnie wskazana przez Komisję Europejską jako dobre praktyki w zakresie integracji polityki surowcowej i planowania przestrzennego. Należy jednak podkreślić, że przedmiotem ochrony w tych państwach są złoża o znanych zasobach i określonej (znanej) wartości gospodarczej. Nie jest natomiast rozważana ochrona obszarów perspektywicznych czy też prognostycznych, co w ostatnich latach jest przedmiotem publicznej dyskusji, np. w Polsce (Stefanowicz, 2018; Zieliński i in., 2021).

Każdorazowo niezbędnym i wyprzedzającym działaniem jest właściwa waloryzacja złóż, która pozwala na wytypowanie tych najcenniejszych. Jej założenia są oczywiście różne i zależne od uwarunkowań danego kraju oraz od jego aktualnych i przyszłych potrzeb surowcowych, a także potencjału surowcowego. Co więcej zmieniające się w czasie uwarunkowania wymuszają potrzebę cyklicznej aktualizacji waloryzacji złóż, a co za tym idzie również dokumentów planistycznych, w których znalazły one stosowne miejsce.

W większości krajów europejskich plany zagospodarowania przestrzennego uwzględniają udokumentowane złoża kopalni. Wyjątek stanowią Bułgaria, Francja, Holandia i Hiszpania. Dodatkowo w krajach będących przedmiotem artykułu (Austria, Portugalia, Szwecja, Słowacja i Czechi, Wielka Brytania) są wyznaczane specjalne obszary peł-

niące funkcje ochronne dla złóż. Ich idea bazuje na wprowadzeniu ograniczonych możliwości zagospodarowania danego terenu w celu zapewnienia dostępu do zasobów, co jest zgodne z definicją ochrony złóż obowiązującą w tych krajach. Każdorazowo jednak punktem wyjścia jest kompleksowa informacja o danym obiekcie, która daje podstawę wnioskowania o jego ekonomicznym znaczeniu, a którego źródło znajduje się w odpowiednich krajowych służbach geologicznych. Cechą wspólną opisywanych państw jest również powierzenie kompetencji – w zakresie złóż kopalin – władzom lokalnym, jako najważniejszym organom realizującym politykę przestrzenną. W konsekwencji końcowym dokumentem gwarantującym ochronę złoża jest lokalny dokument planistyczny. Niemniej jednak wzorce i zasady czerpią z dokumentów szczebla krajowego w postaci przede wszystkim polityk surowcowych i/lub dokumentów regulujących funkcjonowanie systemów planowania przestrzennego w danym kraju. Każde z analizowanych państw posiada opracowaną politykę (lub też strategię) surowcową na poziomie krajowym, która jako jeden z celów wskazuje konieczność wykorzystania i ochrony krajowej bazy zasobowej.

Pomimo iż przedmiotem artykułu nie są rozwiązania obowiązujące w Polsce w zakresie integracji polityki surowcowej i przestrzennej, to na zakończenie warto nadmienić, że kraj dysponuje wieloma elementami (narzędziami), które w omówionych państwach składają się na powodzenie ochrony złóż kopalin w planowaniu przestrzennym. Należy wskazać chociażby rozległą bazę danych o udokumentowanych złożach kopalin, której autorem i dysponentem jest Państwowy Instytut Geologiczny – Państwowy Instytut Badawczy (PIG-PIB) oraz wypracowane w przeszłości metodyki waloryzacji złóż, w tym przede wszystkim propozycja zespołu Radwanek-Bąk, Nieć (2014). Dają to niepodważalną podstawę do wytypowania złóż o największym znaczeniu, których ochrona powinna być priorytetowa względem innych kierunków użytkowania terenu. Istotne są również istniejące rozwiązania legislacyjne szczególnie te wynikające z Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Ustawa, 2003), ale również *Prawa geologicznego i górnictwa* (Ustawa, 2011). Podobnie jak w omówionych krajach europejskich wskazują one na kluczową rolę lokalnych (gminnych) dokumentów planistycznych. Na podstawie wymienionych aktów prawnych istnieje obowiązek takiego ukształtowania zagospodarowania przestrzennego, które zapewni ochronę złóż kopalin poprzez zapewnienie możliwości ich wydobywania. W praktyce jest on jednak realizowany w niezwykle skromnym zakresie (Lipiński, 2015).

Artykuł powstał w ramach projektu Narodowej Agencji Wymiany Akademickiej *Ochrona złóż kopalin jako podstawa bezpieczeństwa surowcowego Europy*. Umowa nr PPI/APM/2019/1/00079/U/001. Składam serdeczne podziękowania prof. K. Szamałkowi za wnikliwą recenzję i cenne uwagi.

LITERATURA

- AMRP 2010 – The Austrian Mineral Resources Plan.
 AMS 2002 – The Austrian Minerals Strategy.
 BAŃSKI J. 1999 – Obszary problemowe w rolnictwie Polski. Pr. Geogr., 172. Inst. Geogr. i Przestrzen. Zagospod. PAN.
 BRZEZIŃSKI D., KOZŁOWSKA O., RADWANEK-BAK B., WALENTEK I., SOŁOMACHA M. 2016 – Teraźniejszość i przyszłość surowców – nowe dane o kopalinach. Konferencja “200 lat państwowego górnictwa w Polsce. Przeszłość, teraźniejszość, przyszłość”, Kielce.
 CARVALHO J.M.F., MARQUES C., MARTINS L., CARDOSO R., CAXARIA C., MATEUS A., DINIS P. 2015 – Mineral Resources: An Inherent Component of Sustainable Land Use Management. Methodologies and Practices Used in Portugal. MINATURA2020 Internal Report.
 CEMAT 2000 – Guiding Principles for Sustainable Spatial Development of the European Continent. European Conference of Ministers responsible for Regional Planning (CEMAT).
 CULLINGWORTH J.B., NADIN V. 2006 – Town and country planning in UK. 14 ed., Londyn.
 DEKLARACJA 1972 – Deklaracja Sztokholmska Konferencji Narodów Zjednoczonych o Środowisku Człowieka, 16 czerwca 1972 r.
 EUROMINES 2014 – From Policy to Practice – The Austrian Minerals Strategy. Euromines 2014 – Newsletters (<http://www.euromines.org/newsletters/2-2014/policy-practice-austrian-minerals-strategy>)
 ESDP 1999 – The European Spatial Development Perspective. Towards Balanced and Sustainable Development of the Territory of the European Union. Poczdam 1999 (https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/pdf/sum_en.pdf)
 FOGEL A. 2014 – Wskaźniki zagospodarowania jako instrument ochrony zasobów środowiska w planie miejscowym. [W:] Rakoczy B., Szalewska M., Karpus K. (Red.), Prawne aspekty gospodarowania zasobami środowiska. Toruń.
 GAŁAŚ S. 2017 – Assessment of implementation of protection of mineral deposits in spatial planning in Poland. Land Use Policy, 67: 584–596. <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2017.06.029>
 GAŁAŚ S., GAŁAŚ A. 2012 – Protection of mineral resources as a part of spatial planning in Poland and in Slovakia. Pol. J. Environ. Stud., 21: 73–77.
 GAŁAŚ S., KOT-NIEWIADOMSKA A., GAŁAŚ A., KONDELA J., WERTICHOVA B. 2021 – Instruments of Mineral Deposit Safeguarding in Poland, Slovakia and Czechia-Comparative Analysis. Resources, 10 (16): 1–38.
 GALOS K., TIESS G., KOT-NIEWIADOMSKA A., MURGUIA D., WERTICHOVA B. 2018 – Mineral Deposits of Public Importance (MDoPI) in relation to the Project of National Mineral Policy of Poland. Gospod. Surowcami Miner.-Miner. Resour. Manag., 34 (4): 5–24.
 GORZYM-WILKOWSKI W.A. 2017 – Spatial Planning as a Tool For Sustainable Development. Polish Realities. Barometr Regionalny, 15 (2): 75–85.
 GRUBER M., KANONIER A., POHN-WEIDINGER S., SCHINDELEGGGER A. 2018 – Spatial Planning in Austria with References to Spatial Development and Regional Policy. Austrian Conference on Spatial Planning. Publ. Ser., 202.
 GUGERELL K., CARVALHO J., GALOS K. (red.) 2019 – Comparison of mineral land use vs other land use and their integration. MinLand Project Deliverable.
 GUGERELL K., ENDL A., GOTTENHUBER S.L., AMMERERA G., BERGER G., TOST M. 2020 – Regional implementation of a novel policy approach: The role of minerals safeguarding in land-use planning policy in Austria. The Extractive Industries and Society, 7: 87–96.
 GUIDANCE 2014a – Minerals. Guidance on the planning for mineral extraction in plan making and the application proces. <https://www.gov.uk/guidance/minerals>
 GUIDANCE 2014b – Guidance note on policy M2 – safeguarding minerals (Minerals Safeguarding Areas). Minerals & Waste Local Plan. Lancashire.
 HEALEY P., WILLIAMS R. 1993 – European Urban Planning System: Diversity and Convergence. Urban Stud., 30 (4/5): 701–720.
 HORVÁTH Z., SÁRI K., SZABO K., VIGH C., HEGYMEGI E. 2016 – Multi-sectoral analyses of mineral policies and land use policies in EU countries. MINATURA Project Deliverable. <http://emgsp.pgi.gov.pl/> – Geoportal Mapy Geośrodowiskowej Polski. <https://thelawreviews.co.uk/title/the-mining-law-review/portugal> <https://www.gov.uk/government/publications/extractive-industries-transparency-initiative-payments-report-2018/mining-and-quarrying-in-the-uk>
 JĘDRASZKO A.B. 2007 – Europeizacja gospodarki przestrzennej w Polsce zarys propozycji założeń nowej ustawy. Problemy Rozwoju Miast, 1–2: 66–101.
 KAWAKAMI M., SHEN Z., PAI J.T., GAO X.-S., ZHANG M. (red.) 2013 – Spatial Planning and Sustainable Development. Approaches for Achieving Sustainable Urban Form in Asian Cities.
 KOMISJA EUROPEJSKA 2010 – European Commission. Improving Framework Conditions for Extracting Minerals for the EU. Report of the RMSG Ad-Hoc Working Group.
 KOMISJA EUROPEJSKA 2011 – Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów: Stawianie czoła wyzwaniom związanym z rynkami towarowymi i surowcami. KOM(2011) 25 wersja ostateczna.
 KOMISJA EUROPEJSKA 2017 – Easing legal and administrative obstacles in EU border regions. Case Study No. 12 Spatial planning Obstacles to cross-border public consultations.

- KOMISJA EUROPEJSKA 2018 – Spatial planning and governance within EU policies and legislation and their relevance to the New Urban Agenda. European Committee of the Regions. <https://cor.europa.eu/en/engage/studies/Documents/Spatial-planning-new-urban-agenda.pdf>
- KONCEPCJA 2011 – Koncepcja Rozwoju Terytorialnego Słowacji. <https://www.mindop.sk/ministerstvo?1/vystavba?5/uzemne?planovanie-/dokumenty/>
- KOT-NIEWIADOMSKA A. 2018 – Złoża kopalin w systemie planowania przestrzennego województwa lubuskiego. *Quart. Environ. Eng. Design*, 169 (49): 80–92.
- KOSTKA E.A. 2014 – Ochrona złóż kopalin w planach zagospodarowania przestrzennego w świetle prawa geologicznego i górniczego – uwagi de lege lata i de lege ferenda *Górn. Odkryw.*, 55: 25–31.
- KOZŁOWSKA O., GABRYŚ-GODLEWSKA A., KRASUSKA J., KOSTRZ-SIKORA P. 2020 – Mapa Geosrodowiskowa Polski: aktualny stan realizacji i plany na przyszłość. *Prz. Geol.*, 68 (5): 414–423.
- LIPIŃSKI A. 2015 - Niektóre problemy ochrony złóż kopalin w planowaniu przestrzennym. *Zesz. Nauk. IGSMiE PAN*, 9: 135–148.
- MIERZEJEWSKA L. 2015 – Rozwój Zrównoważony w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w Polsce. *Biul. PAN, Komitet Przemysłowy Zagospodarowania Kraju*, 257–258: 96–118.
- MYERSON C., RYDIN Y. 1996 – Sustainable Development: the Implication of the Global Debate for Land Use Planning. [W:] Buckingham S., Evans B (red.), *Environmental Planning and Sustainable*, 19–34.
- NAESS P. 2001 – Urban planning and sustainable development. *European Planning Studies*, 9 (4): 503–524.
- NGUYEN T.V. 2011 – The role of strategic spatial planning in sustainable development for urban planning.
- NIEĆ M., RADWANIEK-BAK B. 2011 – Propozycja ustawowej ochrony niezagospodarowanych złóż kopalin. *Bezp. Pr. Ochr. Śr. Gór.*, 7: 12–17.
- NIEĆ M., RADWANIEK-BAK B. 2012 – Ochrona złóż kopalin jako element planowania i zagospodarowania przestrzennego-problemy prawne i mentalne. *Prz. Gór.*, 8: 3–6.
- NIEĆ M., RADWANIEK-BAK B. 2014 – Ochrona i racjonalne wykorzystywanie złóż kopalin. *Wyd. IGSMiE PAN, Kraków*.
- NIEĆ M., GALOS K., SZAMAŁEK K. 2014 – Main challenges of mineral resources policy of Poland. *Res. Policy*, (42): 93–103; doi: 10.1016/j.resourpol.2014.10.010
- NSGR-MR 2012 – The National Strategy of Geological Resources – Mineral Resources.
- OCIEPA-KUBICKA A. 2014 – Rola planowania przestrzennego w zarządzaniu ochroną środowiska. *Inż. Ochr. Środ.*, 17 (1): 135–146.
- PROJEKT 2019 – Projekt Polityki Surowcowej Państwa. Ministerstwo Środowiska, Warszawa.
- POLITYKA 2020 – Polityka Rozwoju Terytorialnego Republiki Czeskiej. https://www.mmr.cz/getmedia/4f3be369?24df?4975?81cb?c8fb91b4e65c/PUR_CR?Uplne?zneni?zavazne?od?11_9_2020.pdf.aspx
- RAKOCZY B. 2014 – Pojęcie gospodarowania zasobami środowiska [W:] Rakoczy B., Szalewska M., Karpus K. (red.), *Prawne aspekty gospodarowania zasobami środowiska*. Toruń.
- RAPORT 1987 – Report of the World Commission on Environment and Development: Our Common Future.
- RADWANIEK-BAK B., NIEĆ M. 2014 – Valorization of undeveloped industrial rock deposits in Poland. *Resour. Policy*, 45: 290–298.
- RAW MATERIALS INITIATIVE 2008 – The raw materials initiative – meeting our critical needs for growth and jobs in Europe Communication from the Commission to the European Parliament and the Council. COM(2008) 699 final. Brussels.
- STRATEGIA 2010 – Strategia Europa 2020. Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu. KOM(2010) 2020 wersja ostateczna. Komisja Europejska.
- SZAMAŁEK K. 2011 – Ochrona niezagospodarowanych złóż kopalin. *Stud. Kom. Przestrz. Zagospod. Kraj.*, 141: 39–45.
- STEFANOWICZ J. 2018 – Polityka surowcowa-Ochrona obszarów prognostycznych i perspektywicznych złóż kopalin dla rozwoju kraju w świetle regulacji zintegrowanego zarządzania przestrzenią. *Zesz. Nauk. IGSMiE PAN*, 106: 163–180.
- STEFANOWICZ J. 2019 – Potrzeba stworzenia nowych uwarunkowań prawnych oraz regulacji planowania przestrzennego i rozwoju przy rozpoznawaniu i dokumentowaniu złóż. *Górn. Odkryw.*, 60 (2): 43–48.
- SWEDEN STRATEGY 2013 – Sweden's Mineral Strategy – For sustainable use of Sweden's mineral resources that creates growth throughout the country. Swedish Ministry of Enterprise, Energy and Communications, N2013.06. 2013.
- SZAJA M. 2015 – Realizacja koncepcji zrównoważonego rozwoju a planowanie przestrzenne na szczeblu lokalnym. *Pr. Nauk. Ekonom. Uwr.*, 395: 331–341; doi: 10.15611/pn.2015.395.31
- SZULCZEWSKA B. 2004 – Planowanie przestrzenne jako instrumenty realizacji sieci ekologicznych: między teorią a praktyką. [W:] Cieszevska A. (red.), *Platy i korytarze jako elementy struktury krajobrazu – możliwości i ograniczenia koncepcji*. *Problemy Ekologii Krajobrazu*, 15: 54–62.
- TIESS G. 2010 – Minerals policy in Europe: Some recent developments. *Resour. Policy*, 35: 190–198; doi:10.1016/j.resourpol.2010.05.005
- TIESS G., MURGUÍA D., HAMADOVA B. 2018 – Harmonised Mapping Framework. Deliverable D2.3. MINATURA 2020 Project. 2018; <http://minatura2020.eu/wp?content/uploads/2018>
- TRAKTAT o Unii Europejskiej i Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Wersja skonsolidowana. 2012/C 326/01; <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=celex%3A12012M%2FTXT>
- USTAWA 2003 – Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. *Dz.U. z 2003 r. nr 80 poz. 717 (z późn. zm.)*.
- USTAWA 2011 – Ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. Prawo geologiczne i górnicze. *Dz.U. z 2011 r. nr 163 poz. 981 (z późn. zm.)*.
- WÅRELL L. 2015 – Baseline Assessment. Country Report Sweden (First Preliminary Draft). MINATURA 2020 Project. Internal Report.
- WÅRELL L., HÄGGQUIST E. 2016 – Defining Mineral Deposits of National Interest – The Case of Sweden. *Europ. Geol. J.*, 41; <https://euro-geologists.eu/european-geologist-journal-41-defining-mineral-deposits-of-national-interest-the-case-of-sweden/>
- WEBER L. 2013 – The Austrian Minerals Plan. In *Factor X*, edited by Michael Angrick, Andreas Burger and Harry Lehmann, 30: 99–112.
- WILAND M. 2015 – Złoża kopalin i ich wydobywanie a planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. *Zesz. Nauk. IGSMiE PAN*, 91: 227–245.
- WILAND M. 2017 – Ważniejsze zmiany dotyczące górnictwa w zakresie planowania i zagospodarowania przestrzennego w projekcie Kodeksu urbanistyczno-budowlanego. *Zesz. Nauk. IGSMiE PAN*, 100: 279–293.
- WINTER G., SMITH L., CAVE S., REGFISH A. 2016 – Comparison of the planning systems in the four UK countries. *Commons Library Briefing Paper*, 07459. 2016.41 p.
- WORKING GROUP 2014 – Ad-Hoc Working Group of the RMSG. 2014. Recommendations on the Framework Conditions for the Extraction of Non-Energy Raw Materials in the European Union.
- WOŁKOWICZ S., KOZŁOWSKA O., ANDRZEJEWSKA-KUBRAK K., BRZEZIŃSKI D. 2018 – Ochrona złóż kopalin – koncepcja waloryzacji i selekcji złóż o znaczeniu publicznym. *Biul. Państw. Inst. Geol.*, 472: 171–184; doi: 10.5604/01.3001.0012.7098
- WOŁKOWICZ S., KOZŁOWSKA O., ZGLINICKI K., GABRYŚ-GODLEWSKA A. 2020 – Rola PIG w rozpoznaniu zasobów mineralnych Polski: dzisiaj i w przyszłości. *Prz. Geol.*, 68 (5): 319–329.
- WRIGHTON C.E., BEE E., MANKELOW J.M. 2014 – The development and implementation of mineral safeguarding policies at national and local levels in the United Kingdom. *Resources Policy*, 41 (1): 160–170; doi: 10.1016/j.resourpol.2014.05.006
- WRIGHTON C.E., McEVOY F.M., BUST R. 2011 – Mineral Safeguarding in England: Good Practice Advice. *British Geological Survey Open Report OR/11/046*. 2011
- ZAKRZEWSKA-PÓLTORAK A. (red.) 2016 – Planowanie przestrzenne w Europie. *Wyd. Uniw. Ekonom.*, Wrocław.
- ZASTAWNIK A. 2013 – Kształtowanie przestrzeni z udziałem społeczności lokalnych w procesach planowania przestrzennego na wybranych przykładach z gmin małopolskich. *Pkrak.*, praca doktorska.
- ZAUCHA J. 2014 – Geneza, istota i pomiar spójności terytorialnej. *Working Papers 001/2014*, Instytut Rozwoju, Sopot, s. 11-12.
- ZIELIŃSKI K., SPECZIK S., BIENKO T., PIETRZELA A. 2021 – Land management recommendations for protecting potential copper and silver mining areas in Lubuskie Province, western Poland. *Gospod. Sur. Miner. Miner. Resour. Manag.*, 37: 99–116.

Praca wpłynęła do redakcji 28.04.2021 r.
Akceptowano do druku 17.05.2021 r.