

POTRZEBA STWORZENIA NOWYCH UWARUNKOWAŃ PRAWNYCH ORAZ REGULACJI PLANOWANIA PRZESTRZENNEGO I ROZWOJU PRZY ROZPOZNAWANIU I DOKUMENTOWANIU ZŁÓŻ

THE NEED TO TAKE INTO ACCOUNT NEW LEGAL CONDITIONS AND SPATIAL PLANNING DURING THE RESEARCH AND DOCUMENTING MINERAL DEPOSITS

Jan A. Stefanowicz - Kancelaria Juris Sp. z o. o., Warszawa

W artykule przedstawiono na tle aktualnych regulacji te nowe, które dopiero wchodzi w życie lub są projektowane w regulacjach planowania przestrzennego, rozwoju, budownictwa i inwestycji infrastrukturalnych, a także niektórych innych istotnych, jak: ochrony środowiska i przyrody, gospodarki odpadami, prawa wodnego, prawa energetycznego, mających wpływ na przyszłe inwestycje sektora wydobywczego.

Autor uzasadnia tezę, iż dokumentacja geologiczna złoża oraz obliczenie zasobów niezbędne dla projektowania przyszłego wydobywania, a więc projekt zagospodarowania złoża, a także uwarunkowania dla budowy kopalni muszą uwzględniać regulacje, które będą obowiązywać w chwili udzielania koncesji wydobywczej i zatwierdzania planu ruchu zakładu górniczego.

Artykuł przedstawia aktualne kierunki zmian w podstawowych dokumentach związanych z rozwojem kraju i regulacjami działalności gospodarczej, wskazując na rolę regulacji takich nowych instytucji, jak inwestycje celu publicznego, obszary funkcjonalne, nowe narzędzia dla reglamentacji inwestycji oraz szczególne regulacje w odrębnych ustawach dla specjalnych przedsięwzięć (przykładowo: autostrady o znaczeniu krajowym, sieci transgraniczne i interkonektory, czy elektrownia atomowa).

Autor formułuje wnioski co do niezbędnych uzupełnień regulacji, zarówno w obszarze, o którym mowa wyżej, jak i dla kompatybilności w postanowieniach prawa geologicznego i górniczego.

Słowa kluczowe: plan zagospodarowania, dokumentacja geologiczna, obszar funkcjonalny, złoża perspektywiczne, projekt robót geologicznych, obszar prognostyczny, zagospodarowanie złoża, planowanie przestrzenne

The article presents new regulations that are coming now into effect or that are being designed under regulations of spatial planning, development, construction and infrastructural investments as well as some other important ones such as: environmental and nature protection, waste management, water law and energy law which have an huge impact on future investments of the mining sector.

Author justifies the thesis that the geological documentation of the deposit and the calculation of resources are necessary for designing future extraction and that the deposit development plan must take into account regulations that will apply at the time of granting the mining license and approval of the mining plant's plan of operation.

The article also presents current directions of changes in the basic documents related to the development of the country and business regulations, indicating the role of regulation of new institutions such as a public purpose investment, functional areas, new tools for investment regulation and special regulations in separate acts for special projects (for example: motorways of national importance, cross-border networks and interconnectors or a nuclear power plant).

In the end, author formulates conclusions as to the necessary complements of the regulations of geological and mining law.

Keywords: deposit management plan, geological documentation, functional area, prospective deposits, geological works Project, prognostic area, management of the deposit, spatial planning

Wprowadzenie

System prawny w obszarze geologii i górnictwa nadal zmienia się ad hoc wobec doraźnych potrzeb, zamiast dążyć do ujednoczenia zapisów w formie jednolitego kodeksu geologicznego i górniczego, przy uwzględnieniu wypracowanych już postulatów nauki i praktyki. Wprowadzenie podatku od wydobywania srebra i miedzi było jednym z takich działań dezintegrujących system prawny, podobnie jest w przypadku regulacji opóźnionych przewlekłym wprowadzaniem regulacji UE.

Kolejne zmiany prawa górniczego i geologicznego mogą i sprzyjają sytuacjom, w których dochodzi do naruszenia zasady równego traktowania, niedyskryminacji oraz swobody działalności gospodarczej, poprzez zróżnicowanie przedsiębiorców z uwagi na to jakich rodzajów złóż kopalin poszukują, rozpoznają lub aktualnie występują o koncesje eksploatacyjne. Podmiotami zdecydowanie faworyzowanymi stawali się przedsiębiorcy poszukujący i rozpoznający złoża węglowodorów, którzy w sytuacji kolizji przestrzennych i zakresu przedmiotowego, stali na lepszej pozycji niż przed-

siębiorcy rozpoznający lub ubiegający się o eksploatację kopaliny innych niż węglowodory; podobnie dotyczyło to węgla. Proponowane kolejne nowe rozwiązania mogą prowadzić do dalszych kolizji i konfliktów, jak również do przewlekłości postępowań konkurencyjnych.

W projektach tych permanentnych zmian widać pomijanie wniosków *de lege ferenda* oraz wypracowanych projektów niezbędnych zmian, co do których wprowadzenia nauka i praktyka są w istocie zgodne. Odnosi się to do procedowanego przyjęcia, tu: zmian ustawy Prawo geologiczne i górnicze (dalej jako: „p.g.g.”) mającego służyć zmianom doraźnym, z pominięciem tych systemowych: ochrony zasobów perspektywicznych, przyjęcia standardu prawa majątkowego, licencjonowanego dla informacji geologicznej, zmiany standardu dokumentacji i innych, które dojrzały do regulacji, a jednocześnie są na tyle istotne, iż ich niewprowadzenie może mieć długotrwałe i daleko idące skutki. Trzeba wskazać przede wszystkim na ochronę zasobów jeszcze nieudokumentowanych, gdzie między innymi niezbędne jest zabezpieczenie możliwości wykorzystywania surowców mineralnych, niezbędnych dla zaspokojenia potrzeb społeczno-gospodarczych w perspektywie długookresowej, co jest zbieżne z inicjatywami Komisji Unii Europejskiej wskazującej od lat na potrzebę zabezpieczania potrzeb surowcowych krajów Unii z własnych źródeł, a także SOR.

Powinno to następować od pierwszego etapu rozpoznania przestrzeni, w której mamy zamiar poszukiwać a następnie udokumentować złożę kopaliny, po właściwie przygotowany projekt robót geologicznych, dobrze sporządzoną dokumentację geologiczną, a następnie dobry projekt zagospodarowania złoża (dalej jako: „PZZ”).

Pod pojęciem „dobry” rozumie się na potrzeby artykułu to, że dokument będzie właściwie od razu rozpoznawał i uwzględniał kluczowe uwarunkowania zarówno we wszystkich przestrzeniach, które powinny być dostępne najpierw eksploracji, a potem do eksploatacji, a także te ewentualne zmienne środowiskowe, antropogeniczne, związane z aktywnością człowieka na obszarach projektowanych działań.

Koncepcja poszukiwania i rozpoznawania obszaru prognostycznego – stan legislacji

Niedostatki regulacji projektowania prac geologicznych i dokumentowania złóż można rozpoznawać w dwóch aspektach. Po pierwsze, w tym *stricte* regulacyjnym, związanym z uwarunkowaniami regulacji prawa geologicznego i górniczego, środowiskowych i procesu inwestycyjnego. Po drugie - od strony branżowej, merytorycznej związanej z postulatem racjonalnej, zrównoważonej gospodarki zasobami surowcowymi przy zapewnieniu efektywności i skuteczności poszukiwań i rozpoznawania, projektowania, badań przy zachowaniu zarówno interesu gospodarczego, jak i publicznego i społecznego. Takie podejście winno służyć interesom zarówno dla Skarbu Państwa, Państwowej Służby Geologicznej, samorządów lokalnych i miejscowych społeczności, jak i dla inwestorów. Poniższa próba łącznego spojrzenia z tych dwóch perspektyw, zmusza do pewnej refleksji i próby wyciągnięcia wniosków oraz służy rekomendacjom dla poprawy istniejącego stanu rzeczy.

Rekomendacjom formalnym, zarówno równoległe od strony zmian w regulacjach, jak i przy stosowaniu po stronie

organów koncesyjnych, Państwowej Służby Geologicznej i innych organów władz publicznych, jak i w praktyce projektowania inwestycji i przygotowywania prac geologicznych, uzyskać sprawność i efektywność dla zapewnienia racjonalnej, zrównoważonej gospodarki zasobami surowców mineralnych kraju.

Interes publiczny, potrzeby gospodarki i Ministra Środowiska jako organu koncesyjnego, a zarazem organu naczelnego administracji rządowej, odpowiedzialnego za zarządzanie informacją geologiczną powodują, iż organ koncesyjny może być zainteresowany jak najszybszym i jak najszerszym prowadzeniem prac geologicznych. Te właśnie cele były i są wskazywane i stanowią aktualnie kryteria dla oceny konkurencyjnych wniosków. Nie są natomiast dotychczas podnoszone i wprowadzone - jako kryteria czy przesłanki koncesjonowania - zasady i regulacje dla tworzenia przedsięwzięć np. eksploracji wielosurowcowej, powszechnego dopuszczenia koncesjonariuszy w formach konsorcjalnych oraz rozwiązania wynikające z potrzeby tworzenia obszarów funkcjonalnych, nadania statusu kopaliny strategicznych (surowców mineralnych) lub wprowadza planów kolejności i terminów udostępniania obszarów lub zasobów do poszukiwań, rozpoznawania i wydobywania, gdyż do dziś zapowiadane już KPZK 2030 odpowiednie rozwiązania i regulacje w tym zakresie nie powstały.

W przepisach ustawy Prawo geologiczne i górnicze, wprowadziwszy podstawowe regulacje dotyczące eksploracji, narzuca pewne ograniczenia. Przyjmuje sztywno zakres pewnych instytucji i poszczególnych działań, w sposób ograniczający swobodę przedsiębiorcy prowadzącego działalność geologiczną i górniczą lub tylko geologiczną. Dotyczy to przedmiotu i zakresu działalności poszczególnych projektów, czyli przedsięwzięć poszukiwawczo – rozpoznawczych. Na poziomie wykonawczym wyrażają to m.in. właśnie podstawowe rozporządzenia o projektach robót geologicznych, dokumentacji geologicznej i planie zagospodarowania złoża.

Przed wszystkim już w słowniczku, czyli art. 6 ustawy prawo geologiczne i górnicze w poszczególnych objaśnieniach czy też definicjach pojęć stanowi się, że:

- poszukiwaniem jest wykonywanie prac geologicznych w celu ustalenia i wstępnego udokumentowania złoża kopaliny, wód podziemnych albo kompleksu podziemnego składowania dwutlenku węgla,
- złożem kopaliny jest naturalne nagromadzenie minerałów, skał oraz innych substancji, których wydobywanie może przynieść korzyść gospodarczą.

Sugeruje to i tak jest interpretowane, że poszukujemy tylko jednego złoża jednej kopaliny.

Po drugie, zarówno z powyższego „słowniczka”, jak i z samej systematyki ustawy i zakresu regulacji i reglamentacji, wynika sztywne narzucenie podziału na węglowodory lub pozostały kopaliny, już od początku projektowania badań czy jakichkolwiek przedsięwzięć eksploracyjnych, z podziałem na te obejmujące węglowodory i te pozostałe. Jednocześnie wprowadza się podział ze względu na istotność tych kopaliny podstawowych, na te kopaliny, których złoża są objęte własnością górniczą i te które stanowią część składową nieruchomości gruntowej, o czym przesądza przepisy działu II p.g.g. Tak więc, zarówno w zakresie regulacyjnym, jak i reglamentacyjnym oraz wymogów dotyczących przesłanek udzielenia

koncesji, są one w dalszych i wykonawczych przepisach uzależniane od tych dwóch dychotomicznych podziałów.

Obok prawa geologicznego i górniczego, na podstawie upoważnień zawartych w art. 26 ust. 5; art. 28h; art. 49a ust. 18; art. 49o; art. 79 ust. 3; art. 97 ust. 1; art. 98 ust. 5; art. 100 ust. 7a, 10, 11; dla Ministra Środowiska, Rady Ministrów i Ministra Energii przepisy wykonawcze m.in., te dotyczące informacji geologicznej, jak i projektów robót geologicznych, czy też jak X49o (dla węglowodorów) oraz sporządzania dokumentacji geologicznych i PZZ, ograniczają swobodę projektowania, poszukiwania i rozpoznawania złóż w obszarze eksploracji. Poprzez mało elastyczne, sztywne, formalne zakresianie katalogu czynności, zakresu dokumentów i brak fakultatywnych rozstrzygnięć lub przepisów o charakterze *ius dispositivi*, uniemożliwia się elastyczne projektowanie i prowadzenie prac geologicznych.

Rozłożenie, podział zagadnień zarządu zasobami surowców pomiędzy różne strategie (tak jak to dokonuje się w przepisach kompetencyjnych) i różne naczelne organy administracji rządowej (cztery resorty) powoduje, iż nie ma jednego „właściciela” odpowiedzialnego za gospodarkę tym istotnym zasobem mienia Skarbu Państwa.

Opracowana w 2010 r. pierwsza Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030 już przewidywała, koncentrację tego zarządu w ramach operacyjnych planów realizacji KPZK oraz:

- wprowadzenie obszarów funkcjonalnych dla złóż strategicznych,
- sporządzenie wykazu zasobów złóż strategicznych (energetycznych, metalicznych, chemicznych, skalnych) oraz potencjalne obszary koncesyjne obejmowane rezerwą planistyczną,
- plany eksploatacji złóż poszczególnych kopalni oraz wprowadzenie perspektywicznych i udokumentowanych złóż surowców strategicznych do planów przestrzennego zagospodarowania województw.

Proponowane dotychczas od 1994 r. i realizowane kierunki zmian w przepisach prawa geologicznego i górniczego oraz ustawach dodatkowych odnoszących się do istoty działania wydobywczego mają chaotyczny i doraźny charakter. Długofalowy wpływ proponowanych zmian z dużym prawdopodobieństwem znów będzie odbiegał od deklarowanych celów i przyniesie negatywne skutki. Zmiany naruszają spójność i charakter dotychczasowego dorobku praktyki i doktryny w obszarze prawa geologicznego i górniczego. Nadzieje na ulepszenie projektów w procesie legislacyjnym w Sejmie są bardzo ograniczone i nie rozwiewają obaw płynących ze strony środowiska naukowego, jak i inwestorów górniczych.

Złoże perspektywiczne – projekt rozpoznania złoża, czyli dziś tylko projekt robót geologicznych

Problematykę sporządzania projektów robót geologicznych dla przedsięwzięć wymagających uzyskania koncesji, reguluje w szerokim zakresie Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 20 grudnia 2011 r. w sprawie szczegółowych wymagań dotyczących projektów robót geologicznych, w tym robót, których wykonywanie wymaga uzyskania koncesji.

Strukturę projektu robót geologicznych reguluje § 1 powyższego Rozporządzenia, w którym ustalono, że:

„Część tekstowa projektu obejmuje opis zamierzonych robót geologicznych zawierający, w zależności od celu tych robót m.in.:

- 1) informacje dotyczące lokalizacji zamierzonych robót geologicznych (...) oraz opis zagospodarowania terenu, na którym mają być przeprowadzone te roboty, z uwzględnieniem obiektów i obszarów chronionych,
- 3) opis budowy geologicznej i warunków hydrogeologicznych w rejonie zamierzonych robót geologicznych (...)

Natomiast część graficzna projektu ma zawierać m.in.:

„(...) mapę sytuacyjno-wysokościową sporządzoną na podstawie danych i informacji uzyskanych z państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego (...) umożliwiającej szczegółowe przedstawienie lokalizacji obszaru lub miejsc zamierzonych robót geologicznych.”

Jak więc wyraźnie widać, obowiązek informacyjny obejmujący przestrzeń robót geologicznych jest sprecyzowany z jednej strony dość ogólnie, ale z drugiej bardzo wąsko. Po pierwsze, nie jest to nawet w części coś zbliżonego do feasibility study, czyli rozpoznania uwarunkowań realizacji przedsięwzięcia, czy też mapą ryzyk dla prowadzonej działalności. Trzeba też pamiętać, iż w standardach zarówno jeszcze „przedwojennych” nie tylko w Polsce, ale też na świecie, a tym bardziej rozwiniętych poza obszarami gospodarki planowej, rozpoznanie uwarunkowań dla osiągnięcia powodzenia w przedsięwzięciu, szczególnie takim, jak projekty wydobywcze, było uznawane za kluczowe. Tak więc na etapie po wstępnych poszukiwaniach, a przed przystąpieniem do rozpoznawania już z próbą dokumentowania rozpoznawało się, a dziś obligatoryjnie rozpoznaje czy i na ile na tym obszarze w tych konkretnych lokalizacjach będzie możliwa przyszła eksploatacja kopaliny, z jakimi uwarunkowaniami, które decydowałyby o ekonomice przedsięwzięcia. Przecież złoża musi być udokumentowane w oczekiwanej kategorii, a więc minimum C/C2 oraz w trakcie eksploatacji może przynieść korzyść gospodarczą, a więc nie straty. Jednym słowem, rozpoznanie wszelkich czynników, które decydowałyby o przyszłych zasobach bilansowych wydobywalnych i ekonomice przedsięwzięcia jest konieczne. Dlatego też należałoby tę część, o której wyżej mowa § 1 w sposób istotny uzupełnić o rozpoznanie i pomieszczenie informacji o uwarunkowaniach, które mogą decydować o wyznaczeniu granic złoża przyszłego obszaru górniczego, terenu górniczego i uwarunkowaniach przyrodniczych i antropogenicznych.

Dokumentacja geologiczna

Według § 4 ust. 2 Rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 1 lipca 2015 r. w sprawie dokumentacji geologicznej złoża kopaliny, z wyłączeniem złoża węglowodorów, „dokumentację geologiczną złoża kopaliny sporządza się z podziałem na części tekstową, graficzną i tabelaryczną, niezależnie od kategorii rozpoznania złoża.

Część tekstowa dokumentacji geologicznej złoża kopaliny zawiera m.in. część opisową z podziałem na rozdziały określające:

- położenie administracyjne złoża kopaliny,

charakterystykę geograficzną położenia złoża kopaliny (położenie złoża kopaliny, zagospodarowanie terenu, charakterystykę stanu środowiska i jego ochrony, stan zagospodarowania złoża kopaliny i jego otoczenia) (...),

- wyniki badań i charakterystykę warunków geologiczno-górnictwowych złoża kopaliny, w szczególności hydrogeologicznych, geologiczno-inżynierskich, gazowych i geotermicznych, w zakresie niezbędnym dla projektowania, prowadzenia i zakończenia eksploatacji oraz korzystania terenu po zakończeniu działalności górniczej i rekultywacji tego terenu, a w złożach przewidzianych do podziemnego bezziornikowego magazynowania substancji i podziemnego składowania odpadów w zakresie niezbędnym dla projektowania takiej działalności,
- dane dotyczące budowy złoża kopaliny, warunków jego występowania, jakości kopaliny i właściwości skał otaczających, które uwzględnia się przy ocenie wpływu eksploatacji na środowisko, substancji szkodliwych dla środowiska występujących w złożu kopaliny oraz charakterystyki właściwości rekultywacyjnych skał płonnych, których wydobywanie jest możliwe do przewidzenia.”

Podobnie, jak to skomentowano dla projektu robót geologicznych, także tutaj w przypadku dokumentacji geologicznej niezbędne byłyby konieczne uściślenia. Przede wszystkim wydaje się, że konieczne byłoby skorygowanie obszaru, którego dotyczyć powinny informacje w części tekstowej dokumentacji geologicznej, gdyż poza położeniem administracyjnym samego złoża kopaliny i jego charakterystyką geograficzną, należałoby szerzej przedstawić położenie obejmujące ewentualny zasięg terenu górniczego czy też zakładu górniczego z uwagi na konieczne dla danej kopaliny formy i czasu eksploatacji, również posadowienie zakładu górniczego. Dlatego też charakterystykę warunków choćby geologiczno-inżynierskich czy hydrogeologicznych należy wykonywać dla większego obszaru, w którym mogą być lokalizowane obiekty zakładu górniczego, zakładów wzbogacania, przetwórczych, składowisk, odpadów wydobywczych lub małej energetyki.

W decyzjach koncesyjnych organ określa przestrzeń działalności na ogół w ten sposób, że postanawia udzielić koncesji na poszukiwanie złóż kopaliny w danym obszarze oraz podaje granice, które wyznaczają łączące je linie i ich współrzędne. Podaje także powierzchnię rzutu pionowego opisanego obszaru. Ponadto zastrzega w koncesji, iż celem prac poszukiwawczych jest odkrycie i wstępne udokumentowanie, w wyżej opisanym obszarze, złóż. Określa, iż zakres prac został ustalony w projekcie robót geologicznych, będącym załącznikiem do wniosku koncesyjnego, a informacje dotyczące szczegółowej lokalizacji profili geologicznych 2D i 3D są lub zostaną zamieszczone w projekcie robót geologicznych.

Praktykowane w koncesjach określenie obszarowe i przedmiotowe nie pozwala praktycznie ustalić kolizji przestrzennej w górotworze różnych projektów prac i robót geologicznych dla planowanych badań różnych kopaliny.

Na tym tle powstają problemy związane z przestrzennym ustaleniem prawa/obowiązku badań, czyli zakresu ustalania danych geologicznych, które można i trzeba pozyskiwać w granicach także szerszego obszaru, niż tylko w którym będą prowadzone roboty, choćby tylko dla uzyskania dostępu do obszaru badań w warunkach planowanych innych inwestycji

czy np. równoległej koncesji konkurencyjnej obszarowo.

W praktyce wnioski o udzielenie koncesji i ustanowienie użytkownika górniczego nie precyzują, wobec braku takiego wymogu i niestosowania przez organ, dostatecznie wyodrębnienia przestrzennego tych obszarów. Pewne wskazania są czasem zawarte w projektach robót geologicznych i można je wywieść z informacji zawartej we wniosku koncesyjnym co do projektowanych prac geologicznych. Zapisy w praktyce stosowane w koncesjach oraz umowach użytkownika górniczego, a także niestety we wnioskach i projektach robót geologicznych nie ułatwiają zastosowania art. 11 w związku z art. 16 ust. 1 p.g.g. Aby zastosować przepisy kodeksu cywilnego, prawa geodezyjnego dotyczące nieruchomości gruntowych w tym ich rozgraniczania konieczne jest dokładne ustalenie przestrzenne granic obszarów działalności z rozróżnieniem na te przeznaczone do badań i te, z których koncesjonariusz może korzystać jedynie dla uzyskania dostępu do obszaru badań, złoża, a nie rozpoznawać lub czerpać korzyści. Jest to jedna z zasadniczych przesłanek niezbędnego badania kolizyjności obszarowej.

Istotne jest nie tyle sprecyzowanie obszaru i zakresu poszukiwań kopaliny głównej, ale także rozpoznawania pierwiastków współwystępujących i kopaliny towarzyszących, a także złoża kopaliny nie tyle współwystępującej, co zlokalizowanej pod lub ponad przestrzenią badań dla poszukiwania lub rozpoznawania kopaliny głównej w sytuacji tzw. „tortu”. Nie znając przesłanek i kryteriów i wykazów oceny organu koncesyjnego, konkurencyjnych wniosków nie wiadomo, czy będzie stosowane proste kryterium „im więcej tym lepiej”, czy też stanowisko branżowe takie jak: „zasoby polimetaliczne to nie sole”.

Natomiast zgodnie z § 8, „dokumentacja geologiczna złoża kopaliny, która może stanowić podstawę do ubiegania się o koncesję na wydobywanie kopaliny ze złóż (...) składa się m.in. z części graficznej zawierającej m.in.:

- mapę lokalizacji złoża kopaliny na mapie topograficznej w skali 1:10 000 (...) z zaznaczeniem obiektów podlegających ochronie w otoczeniu złoża kopaliny (grunty rolne klas I-IV, grunty leśne, obszary i obiekty przyrody prawnie chronione, granice zbiorników wód podziemnych, granice sąsiednich złóż).”

Ponadto dla tego typu dokumentacji wskazuje się, iż m.in.: „w dodatku do dokumentacji geologicznej eksploatawanego złoża kopaliny, poza wynikami prac geologicznych wykonanych w celu udokumentowania złoża, uwzględnia się dane zawarte w dokumentacji mierniczo-geologicznej zakładu górniczego, wyniki bieżącego oprobrowania złoża kopaliny oraz wyniki badań specjalistycznych, w szczególności hydrogeologicznych, geologiczno-inżynierskich, gazowych, geotermicznych, oraz inne informacje niezbędne do określenia planowanego wykorzystania terenu po zakończeniu działalności górniczej i jego rekultywacji.”

Ten obligatoryjny zakres wydaje się zdecydowanie zbyt ubogi. To w tym miejscu powinny znaleźć się przede wszystkim wnioski, które stanowić będą podstawę dla przyszłego projektu zagospodarowania złoża.

Trzeba zauważyć, że to Minister Środowiska zatwierdza dokumentację geologiczną, a w tym kategorii rozpoznania zasoby i granice złoża, czyni to nadal po nowelizacji prawa

bez potrzeby opiniowania przez Komisję Zasobów Kopalin, Wyższy Urząd Górniczy lub Okręgowe Urzędy Górnicze, służbę geologiczną albo recenzentów (biegłych) z listy ustalonej w przepisanej trybie. W istniejącym od 1 stycznia 2012 r. stanie prawnym tylko od Ministra Środowiska zależy jakie kryteria będą obowiązywały dla sporządzenia dokumentacji geologicznej złoża wyboru projektów konkurencyjnych, granic złoża i spełnienia wymogów dla sporządzenia PZZ oraz od tej strony ocena przedkładanych dokumentacji geologicznych. Tak więc zapewnienie realizacji polityki surowcowej czy też strategii rozwoju kraju w tym zakresie oraz niezbędnej eliminacji lub arbitrażu dla kolizji przestrzennych branżowych lub obszarowych i zgodności ze strategią surowcową jest praktycznie teraz po stronie Głównego Geologa Kraju, który aktualnie zarządza w tym zakresie procesem koncesyjnym.

Elementy niezbędne dla wykonania projektu zagospodarowania złoża

Strukturę prawidłowo wykonanego projektu zagospodarowania złoża określa Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 24 kwietnia 2012 r. w sprawie szczegółowych wymagań dotyczących projektów zagospodarowania złóż. Stanowi on m.in., że:

- Projekty zagospodarowania złóż powinny określać m.in.
 - Geologiczne warunki występowania złoża.
 - Techniczne możliwości oraz ekonomiczne uwarunkowania wydobywa kopaliny.
 - Przewidywany sposób likwidacji zakładów górniczych, ochrony zasobów pozostawionych w złożu po zakończeniu eksploatacji.

Natomiast w projektach zagospodarowania złóż powinno się m.in. określać:

- Zasoby nieprzemysłowe, będące częścią zasobów bilansowych złoża niezaliczoną do zasobów przemysłowych, których eksploatacja może stać się uzasadniona w wyniku zmian technicznych, ekonomicznych lub zmian w przepisach prawa.

Natomiast udostępnienie i wydobywanie zasobów złoża projektować się powinno w sposób umożliwiający zagospodarowanie w przyszłości części złoża nieobjętej zagospodarowaniem i zagospodarowaniem zasobów złóż występujących w jego sąsiedztwie.

Ponadto wskazano na to, że część opisowa projektów zawierała odpowiednio m.in.:

- Informacje o położeniu i granicach udokumentowanego złoża oraz zasobach złoża wraz z charakterystyką uwarunkowań geograficznych, prawnych i ochrony środowiska wpływających na ograniczenie możliwości eksploatacji złoża lub części złoża.
- Określenie miejsca i sposobu udostępniania złoża (...) wraz z uwzględnieniem warunków geologiczno-górniczych, w szczególności hydrologicznych i geologiczno-inżynierskich.

W przypadku projektu zagospodarowania złoża, w moim przekonaniu, już bezwzględnie najpóźniej na tym etapie należy sporządzać tzw. mapę ryzyk z pełnym rozpoznaniem uwarunkowań przestrzennych i ekonomicznych budowy

przyszłego zakładu górniczego oraz obiektów towarzyszących i jego ruchowi w okresie co najmniej koncesyjnym. Przede wszystkim jednak należałoby doprecyzować zarówno zapisy § 1 jak i § 2 rozporządzenia w wyżej wskazanych zakresach, obejmując m.in. uwarunkowania dla ewentualnej przyszłej eksploatacji zasobów na dziś nieprzemysłowych, w tym z wnioskami co do objęcia tych obszarów obszarem funkcjonalnym lub ochroną jako obszarów prognostycznych przyszłych złóż perspektywicznych co dotyczy także na dziś strat w zasobach przemysłowych i nieprzemysłowych.

Także trzeba wziąć pod uwagę, iż nieobjęte przyszłą eksploatacją i wnioskiem koncesyjnym do eksploatacji kopaliny towarzyszące czy też inne występujące w ramach tzw. „tortu” zlokalizowane poniżej lub powyżej obszaru rozpoznania, powinny być traktowane jako uwarunkowania planowanej eksploatacji, jak też być objęte przewidywanymi działaniami, a tym samym nakładami związanymi z zapewnieniem i ochroną ewentualnej przyszłej ich eksploatacji. W punkcie 5 § 2 należy koniecznie określić zagrożenia poszerzyć o te, które mogą wpływać nie tylko na bezpieczeństwo eksploatacji i ochronę zasobów, ale także na mogące wpłynąć na ekosystem, życie i zdrowie ludzi w dłuższych horyzontach czasu przy uwzględnieniu innych oddziaływań, które mogą wystąpić w toku eksploatacji w związku z technologią wzbogacania, uzdatniania, przeróbki oraz zagospodarowania odpadów wydobywczych. Oczywiście równorzędnym czynnikiem będą także te uwarunkowania, które będą decydować o kosztach, a związane z sytuacją własnościową nieruchomości gruntowych, sposobem eksploatacji tych nieruchomości i dostępnością przestrzeni także tych tradycyjnie nieuwzględnianych w ocenie ryzyk dla przyszłej eksploatacji. Chodzi tu choćby o niedocenioną do dziś przestrzeń powietrzną czy uwarunkowania infrastrukturalne inwestycji celu publicznego.

Podsumowanie

Priorytet powinny uzyskać przede wszystkim działania:

- zaprojektowanie odpowiedniej modyfikacji analizowanych rozporządzeń,
- zapewnienie skoordynowania i pilne przeprowadzenie identyfikacji i ustalenia strategicznych zasobów kopalin, tych udokumentowanych jak i perspektywicznych.

Następnie takie ustalenia, jak:

- ustaleń i regulacji rozpoznanych lub lokalizacji potencjalnie istotnych mineralizacji, obszarów prognostycznych z występowaniem lub współwystępowaniem pierwiastków śladowych, krytycznych,
- zalegalizowanie proponowanej listy surowców kluczowych dla polskiej gospodarki.

W następnym kroku konieczne jest na poziomie krajowym obszarów funkcjonalnych, w ramach realizacji na dziś teoretycznie obowiązującego KPZK 2030. Do tego czasu należałoby wstrzymać udostępnianie do eksploracji jakichkolwiek nowych obszarów koncesyjnych i zweryfikować realizację prac geologicznych na obszarach udzielonych koncesji. Powinno to uwzględniać poszerzenie lub umożliwienie projektowania przedsięwzięć, badań wielosurowcowych, różnych kierunków rozpoznania przestrzeni górotworu i podejmowania wspólnych przedsięwzięć, w tym w systemie

partnerstwa publiczno-prywatnego. Dodatkowo wypracować standard map ryzyk i metodyki projektowania prac geologicznych, sporządzania dokumentacji, a następnie projektu zagospodarowania złoża.

Opracowanie spójnej strategii gospodarowania zasobami kopalni zarówno w odniesieniu do złóż udokumentowanych, jak i obszarów perspektywicznych powinno obejmować:

- Uwzględnienie konkurencji branżowej i obszarowej oraz kompleksowego zagospodarowania przestrzeni w zarządzaniu i wyborze celów gospodarczych czy infrastrukturalnych.
- Wprowadzenie instytucjonalnej ochrony zasobów złóż perspektywicznych i obszarów prognostycznych.
- Pełną realizację zapisów Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju do 2030 r. z odpowiednią jej modyfikacją w zakresie złóż kopalni.
- Ustalenie strategicznych obszarów perspektywicznych

i zabezpieczenie przed konkurencyjnym zagospodarowaniem tych obszarów ze strony inwestycji o charakterze innym niż surowcowy.

- Podjęcie działań dla zapewnienia jednego „właściciela” (jednego organu państwa) całościowo odpowiedzialnego za zarządzanie zasobami złóż kopalni objętych własnością górnictwem, stanowiących istotny zasób mienia Skarbu Państwa.

- Zapewnienie kompatybilności i systemowej spójności przepisom wykonawczym Ministra Energii, Ministra Środowiska i całej Rady Ministrów, tak aby zapewniały opracowywanie projektów, planów i dokumentacji we właściwym standardzie.

- Pilne przystąpienie do prac nad metodykami sporządzania powyższych dokumentów, przy zapewnieniu ich spójności i komplementarności zarówno tej wzajemnej, jak i z regulacjami planowania rozwoju.

Literatura

- [1] Kostka E., Stefanowicz J., 2014 - *Wpływ obszarów funkcjonalnych i lokalizacji złóż strategicznych na koncesję i P.Z.Z.*
- [2] Lipiński A., 2016 - *Legislacyjne bariery funkcjonowania geologii i górnictwa. Zeszyty Naukowe IGSMiE PAN*, 96, 177-188
- [3] Smakowski T., Ney R., Galos K. (red.), 2011 - *Bilans gospodarki surowcami mineralnymi Polski i Świata 2009*. Wyd. IGSMiE PAN Kraków
- [4] Smakowski T., Szamałek K., 2016 - *Prawno-ekonomiczne uwarunkowania gospodarki złożami i surowcami mineralnymi. Zeszyty Naukowe IGSMiE PAN*, 96, 265
- [5] Stefanowicz J., 2013 - *Problemy konkurencji w poszukiwaniu i rozpoznawaniu złóż. Zeszyty Naukowe IGSMiE PAN*, 85, 309-324
- [6] Stefanowicz J., 2017 - *Aktualne i projektowane regulacje w zakresie polityki surowcowej i bezpieczeństwa surowcowego państwa – aspekty prawno-poznawcze. Zeszyty Naukowe IGSMiE PAN*, 100, 235
- [7] Stefanowicz J., 2018 - *Niesprawność i długotrwałość postępowań na ścieżce do koncesji eksploatacyjnej i zatwierdzenie planu ruchu – rozpoznanie i klasyfikacja istotnych czynników nieefektywności tych procesów. Przegląd Geologiczny*, 66, 4, 229
- [8] Wiland M., 2016 - *Aktywny udział przedsiębiorcy górnictwa przy inicjowaniu i sporządzaniu dokumentów z zakresu planowania przestrzennego. Zeszyty Naukowe IGSMiE PAN*, 96, 345
- [8] Wiland M., 2017 - *Ważniejsze zmiany dotyczące górnictwa w zakresie planowania i zagospodarowania przestrzennego w projekcie Kodeksu urbanistyczno-budowlanego, Zeszyty Naukowe IGSMiE PAN*, 100, 279

Akty prawne

- [9] *Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, 25 stycznia 2011
- [10] Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 1 lipca 2015 r. w sprawie dokumentacji geologicznej złoża kopaliny, z wyłączeniem złoża węglowodorów (Dz. U. 2015. poz. 987)
- [11] Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 20 grudnia 2011 r. w sprawie szczegółowych wymagań dotyczących projektów robót geologicznych, w tym robót, których wykonywanie wymaga uzyskania koncesji (Dz.U.2011.288.1696)
- [12] Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 24 kwietnia 2012 r. w sprawie szczegółowych wymagań dotyczących projektów zagospodarowania złóż (Dz.U.2012.511)
- [13] Ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. *Prawo geologiczne i górnicze* (Dz.U.2019.868 tj.)