

ZNACZENIE INSTYTUCJI OBSZARU FUNKCJONALNEGO DLA ZABEZPIECZENIA OBSZARÓW PROGNOSTYCZNYCH I PERSPEKTYWICZNYCH ZŁÓŻ KOPALIN WEDŁUG OBOWIĄZUJĄCEGO I PROJEKTOWANEGO PRAWA

THE IMPORTANCE OF FUNCTIONAL AREAS FOR SECURING PROGNOSTIC AND PROSPECTIVE AREAS OF MINERAL DEPOSITS, ACCORDING TO THE APPLICABLE AND PLANNED REGULATIONS

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

Problem konieczności zabezpieczenia obszarów prognostycznych i perspektywicznych złóż kopalin i ich ochrony nie powinien budzić wątpliwości, jednak wciąż jest marginalizowany. Mając na uwadze długoterminową perspektywę zagospodarowania złóż kopalin należy podkreślać konieczność ochrony także obszarów perspektywicznych i prognostycznych przed zablokowaniem ich górniczego zagospodarowania przez nieprzemyślaną politykę przestrzenną. Ochrona powinna zabezpieczać takie obszary, chociażby do czasu ich rozpoznania lub dokładniejszego udokumentowania, przed prowadzeniem polityki przestrzennej, umożliwiającej realizację trwałych inwestycji przemysłowych lub infrastrukturalnych na powierzchni, które stanowią lub mogą stanowić konkurencję terenową dla przyszłych przedsięwzięć eksploatacji surowców mineralnych. Instytucja obszaru funkcjonalnego jest narzędziem, które takie obszary może zabezpieczyć. W praktyce jednak instrument ten nie jest wystarczająco często stosowany, nawet w stosunku do złóż, które już zostały udokumentowane..

Słowa kluczowe: złoża kopalin, ochrona złóż kopalin, obszary prognostyczne, obszary perspektywiczne, obszary funkcjonalne, planowanie przestrzenne

The issue regarding a need to protect of prognostic and prospective areas of mineral deposits should not be contested, however is still being marginalised. Taking into account the long-term perspective of mineral deposits development, the emphasis should be also placed on the protection of prognostic and prospective areas of mineral deposits, that prevents them from blocking their development in a result of ill-considered spatial policy. Such protection should prevent these areas, at least until they are recognized or documented more accurately, from spatial policy, that enables permanently industrial or infrastructural investments on the surface area. It especially regards investments, that are or may be a competition for future mineral production projects. The functional area is that kind of tool which may secure such areas. However, in practice, this instrument it is not being used often enough, even in relation to mineral deposits that have already been documented.

Keywords: imineral deposits, the protection of mineral deposits, prognostic areas, prospective areas, functional areas, spatial planning

Wprowadzenie

Obowiązujące regulacje dotyczące planowania i zagospodarowania przestrzennego przewidują ograniczony zakres ochrony złóż kopalin. Ochrona ta w podstawowym zakresie odnosi się do udokumentowanych złóż kopalin. Tak przepisy Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym [1], Złoża udokumentowane a obszary prognostyczne i perspektywiczne występowania złóż kopalin.

Tymczasem ochrona kopalin powinna dotyczyć w szczególności zabezpieczenia dostępności zasobów kopalin w złożach w różnym stopniu udokumentowanych, a szerzej powinna także chronić kopaliny występujące na obszarach perspektywicznych, w celu ich gospodarczego wykorzystania w przyszłości [3].

Złoża udokumentowane a obszary prognostyczne i perspektywiczne występowania złóż kopalin

Złoże udokumentowane to złożo, dla którego została opracowana i zatwierdzona [4] lub przyjęta bez zastrzeżeń [5] dokumentacja geologiczna złoża kopaliny. W dokumentacji geologicznej złoża kopaliny dla złóż kopalin stałych stosuje się następujące kategorie rozpoznania złoża kopaliny lub jego części: D, C₂, C₁, B, A [6]. Natomiast w dokumentacji geologiczno-inwestycyjnej złoża węglowodorów, z wyłączeniem złoża gazu ziemnego z łupków gazonośnych oraz złoża ropy naftowej z łupków roponośnych, stosuje się kategorie rozpoznania złoża węglowodorów: C, B, A [7].

Podstawowym kryterium przypisania dokumentacji określonej kategorii rozpoznania jest ocena zmienności parametrów

i zasobów dokumentowanego złoża. Jako przykład, kategoria D rozpoznania złoża kopaliny stałej zakłada, że błąd oszacowania średnich wartości parametrów złoża i zasobów może przekraczać 40% [8], natomiast kategoria C rozpoznania złoża węglowodorów zakłada, że błąd oszacowania średnich wartości parametrów złoża i zasobów nie może przekraczać 50% [9].

Jak wskazuje M. Nieć [10] zasoby perspektywiczne to złoża przewidywane na podstawie zlokalizowanych, stwierdzonych i jednoznacznie zinterpretowanych oznak pośrednich i bezpośrednich, wobec których brak jest danych do oceny w zakresie możliwego maksymalnego błędu oszacowania zasobów. Zasobom takim przypisuje się kategorię D₂, która to kategoria nie mieści się w katalogu kategorii rozpoznania złoża kopaliny zgodnie z obowiązującymi rozporządzeniami w sprawie dokumentacji geologicznej złoża kopaliny. Obszary perspektywiczne będą to zatem obszary złożowe nieudokumentowane (które nie zostały jeszcze lub nie mogą jeszcze z uwagi na sposób i stopień zbadania zostać udokumentowane) lub też złoża, dla których wykonano tzw. dokumentację inną, o której mówi art. 88 ust. 1 pkt 4 p.g.g.

Natomiast zasoby prognostyczne cechują się większym stopniem zbadania aniżeli zasoby perspektywiczne. To złoża przewidywane na podstawie badań odsłonięć naturalnych lub sztucznych, nielicznych odosobnionych lub rzadko rozmieszczonych otworów wiertniczych i/lub badań geofizycznych. Takim zasobom kopaliny stałych przypisuje się możliwy maksymalny błąd oszacowania większy lub równy 40% [11], są to zasoby udokumentowane w kategorii D (D₁). Przez analogię i duży zakres błędu oszacowania ($\pm 50\%$) należy przyjąć, iż dla węglowodorów, z uwagi na przyjęty możliwy błąd dla danej kategorii, złoża prognostyczne będą się zawierały w złożach udokumentowanych w kategorii C. Tym samym zasoby prognostyczne to zasoby, dla których można wykonać odpowiednio dokumentację geologiczną złoża kopaliny, z wyłączeniem złoża węglowodorów w kategorii D lub dokumentację geologiczno-inwestycyjną złoża węglowodorów wykonaną w kategorii C.

Reasumując, zarówno obszary prognostyczne, jak i perspektywiczne stanowią obszary przewidywanego występowania złóż kopaliny, przy czym w stosunku do zasobów prognostycznych można w sposób przybliżony oszacować ich możliwe zasoby, a w konsekwencji przypisać najniższą kategorię rozpoznania, a tym samym mogą być one udokumentowane lub uznane za udokumentowane [12]. Natomiast obszary perspektywiczne to obszary występowania skał i naturalnych płynów lub gazów, które mają cechy kopaliny, jednak z uwagi na brak danych do oceny nie można określić maksymalnego błędu oszacowania zasobów, a tym samym nie są to zasoby, których parametry umożliwiają ich udokumentowanie w przyjętych kategoriach [13]. Wartą uwagi jest okoliczność, iż w dokumentach planistycznych pojęcie obszary perspektywiczne jest używane zamiennie z pojęciem obszarów potencjalnego występowania kopaliny, które jednocześnie jest stosowane do obszarów, które są dokumentowane na podstawie wykonywanych koncesji poszukiwawczo-rozpoznawczych.

Ochrona obszarów prognostycznych i perspektywicznych w aktach planistycznych

W celu zintegrowanego gospodarowania przestrzenią ustawodawca nałożył obowiązek jedynie określenia obszarów występowania udokumentowanych złóż kopaliny w dotychczas obowiązujących aktach planistycznych, tak na szczeblu gminnym (studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania prze-

strzennego gmin), jak i wojewódzkim (plany zagospodarowania przestrzennego województw). Obowiązek taki obejmuje zatem obszary prognostyczne, o ile są objęte zatwierdzoną dokumentacją geologiczną złoża kopaliny. W stosunku do obszarów perspektywicznych jako nieudokumentowanych obszarów złożowych nie ma obowiązku ich ujawniania w dokumentach planistycznych, tak na szczeblu gminy, jak i województwa, ale też nie ma zakazu ujawniania takich obszarów w aktach planistycznych. Umieszczenie informacji o występowaniu obszarów perspektywicznych w aktach planistycznych oraz objęcie ich ochroną uzależnione jest zatem od świadomości organów gminy i województwa, a także istotności tego problemu i jego znaczenia dla rozwoju regionu i ograniczania konfliktów przestrzennych. Ten sam problem, braku obowiązku ujawniania w aktach planistycznych, dotyczy obszarów prognostycznych, które są aktualnie przedmiotem koncesji eksploracyjnych. Z punktu widzenia aktualności dokumentów planistycznych, racjonalnej gospodarki złożami kopaliny, umożliwienia wykorzystania endogenicznego potencjału danego obszaru i uniknięcia przyszłych konfliktów przestrzennych i społecznych w interesie organów samorządowych jest uwzględnianie w dokumentach planistycznych co najmniej obszarów prognostycznych i perspektywicznych, które są jeszcze przedmiotem koncesji eksploracyjnych. Brak odpowiedniej polityki przestrzennej prowadzi do sytuacji, w której obszary perspektywiczne znaczące dla gospodarki kraju lub regionu stają się niedostępne lub dostęp do nich jest utrudniony lub ograniczony.

Na szesnaście województw, w obowiązujących wojewódzkich planach zagospodarowania przestrzennego, jedynie w czterech dostrzeżono znaczenie ochrony obszarów perspektywicznych (pomorskie, warmińsko-mazurskie, lubuskie, opolskie) [14]. W przyjętym w 2018 r. projekcie planu zagospodarowania przestrzennego województwa kujawsko-pomorskiego również określono obszary potencjalnego występowania gazu z łupków i gazu ziemnego [15].

Należy przy tym jednak zauważyć, iż te akty planistyczne zazwyczaj odnoszą się do obszarów perspektywicznych występowania złóż kopaliny zwanych także obszarami potencjalnego występowania złóż kopaliny jako obszarów, które są przedmiotem koncesji eksploracyjnych. Tym samym ochrona wprowadzana jest zazwyczaj w przypadku, gdy złoża te już podlegają dokumentowaniu, a nie dlatego, że samorząd województwa jest świadomy występowania zasobów naturalnych na terenie swojego województwa.

Analiza zapisów obowiązujących i projektowanych planów zagospodarowania przestrzennego poszczególnych województw wskazuje jednak, iż ujmowanie takich obszarów w tych dokumentach planistycznych jest jednak wciąż rzadkie, regułą jest niestety nadal ograniczenie ochrony do złóż już udokumentowanych, i to często w niepełnym zakresie, tj. nie gwarantującym ich dostępności eksploatacyjnej.

Brak odpowiednich przepisów zapewniających obowiązek ochrony obszarów perspektywicznych ma odzwierciedlenie w zapisach aktów planistycznych. Praktyka pokazuje, że organy samorządowe województw, trzymając się literalnych wytycznych i obowiązku nałożonego ustawą o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, obejmują ochroną lub li tylko wymieniają występujące na obszarze terenu danego województwa złoża kopaliny, które zostały już udokumentowane. W nielicznych przypadkach w wojewódzkich dokumentach planistycznych zawierane są jedynie informacje dotyczące złóż rozpoznawa-

nych, a regułą jest, że dotyczy to tylko niektórych złóż objętych własnością górnictwem, głównie węglowodorów. Brak jest zatem równowagi w zapisach dotyczących objęcia ochroną złóż kopalni, tak z uwagi na rodzaj surowca, jak i na etap, na jakim tą ochroną powinny zostać objęte.

Takie niejednolite podejście w dalszej perspektywie prowadzi do konfliktów przestrzennych, społecznych w związku z brakiem zabezpieczenia powierzchni lub takim zagospodarowaniem powierzchni, które długotrwale lub trwale uniemożliwia zagospodarowanie złóż kopalni, które nie zostały udokumentowane. Co więcej, często zapisy aktów planistycznych obejmują ochroną tylko złoża możliwe do eksploatacji, pozbawiając tym samym ochrony nie tylko obszary perspektywiczne, ale i obszary prognostyczne. Problem ten dotyczy tak surowców strategicznych, jak i surowców skalnych, które są istotne z punktu widzenia rozwoju województwa.

Obszary funkcjonalne jako narzędzie ochrony złóż kopalni

Instrumentem, który stanowi dodatkową formę ochrony złóż kopalni, są obszary funkcjonalne. Podejście zakładające prowadzenie polityki rozwoju w kategoriach funkcjonalnych zostało przyjęte w KPZK 2030 [16]. Istotą obszarów funkcjonalnych jest wykorzystanie endogenicznych potencjałów terytoriów określonych funkcjonalnie z integracją działań publicznych w wymiarze przestrzennym oraz wielopoziomowym systemem zarządzania.

Narzędzie to zostało wprowadzone do polskiego porządku prawnego Ustawą z dnia 24 stycznia 2014 r. o zmianie ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju oraz niektórych innych ustaw [17], która stanowiła wykonanie zapisów KPZK 2030.

Zgodnie z KPZK 2030 ideą narzędzia, jakim są obszary funkcjonalne, jest wyodrębnienie specyficznych obszarów wyróżnionych z punktu widzenia zespołu cech, pełnionych funkcji, potrzeby ochrony, stanu zagospodarowania przestrzennego czy występujących konfliktów. Takie wyodrębnienie ma na celu umożliwienie uzgodnienia sposobu zagospodarowania obszarów funkcjonalnych, które w części mogą na siebie zachodzić, z przedsięwzięciami, jakie są planowane na całym terenie objętym dokumentem planistycznym, czy strategią. Beneficjentem wprowadzenia obszarów funkcjonalnych do planowania przestrzennego szczebla wojewódzkiego są gminy, przedsiębiorcy (inwestorzy) i społeczności lokalne, gdyż plany wojewódzkie stanowią wytyczne do aktów planistycznych szczebla gminnego, a zatem stanowią tło/odniesienie dla spraw, które pozostają do rozwiązania na tym poziomie.

Obszarom złóż kopalni dedykowany jest obszar funkcjonalny ochrony strategicznych złóż kopalni. Jest to rodzaj obszaru wyodrębniony w ramach kategorii obszarów funkcjonalnych kształtowania potencjału rozwojowego wymagających programowania działań ochronnych. Takie obszary, zgodnie z KPZK 2030, miały być wyznaczane w celu zachowania wartości użytkowych złóż kopalni mających znaczenie strategiczne.

Delimitacja obszarów występowania strategicznych złóż kopalni poprzez wyznaczenie obszarów funkcjonalnych ma służyć umożliwieniu podjęcia działań w zakresie ich ochrony przed stałą zabudową i inwestycjami liniowymi oraz wprowadzi ograniczenia co do sposobu gospodarowania na tych terenach.

Co ważne, w KPZK 2030 zaakcentowano, że wyznaczenie obszarów ochrony strategicznych złóż kopalni jest szczególnie istotne dla terenów występowania złóż, których eksploatacja nie została jeszcze podjęta. Oprócz określenia przestrzennego

występowania złóż (delimitacji), przy określaniu takich obszarów funkcjonalnych powinny być zdefiniowane rodzaje działań możliwych do prowadzenia na tych terenach do czasu rozpoczęcia eksploatacji tych złóż [18].

Przy czym jak sama nazwa wskazuje narzędzie to ma służyć ochronie strategicznych złóż kopalni. Dla prawidłowej delimitacji obszarów funkcjonalnych ochrony strategicznych złóż kopalni KPZK 2030 nałożyło na rząd i ministrów obowiązek sporządzenia wykazu złóż o znaczeniu strategicznym dla państwa z określeniem przestrzennego zasięgu ich zalegania, oraz ustalenie, wspólnie z samorządem, rodzaju i czasu działalności oraz zabudowy, która na danym terenie będzie dopuszczalna.

Od przyjęcia KPZK 2030 w 2011 r., pomimo licznych prac, lista ta nadal nie nabrała ostatecznego kształtu [19] [20]. Aktualnie wstępna lista surowców kluczowych, strategicznych i krytycznych dla polskiej gospodarki została zawarta w Załączniku nr 5 do projektu Polityki Surowcowej Państwa w wersji z dnia 5 marca 2019 r. [21].

Na szesnaście województw, w aktualnie obowiązujących wojewódzkich planach zagospodarowania przestrzennego, w dziele ustalono obszary ochrony złóż kopalni (podlaskie, lubuskie, łódzkie, lubelskie, dolnośląskie, opolskie, śląskie, świętokrzyskie, małopolskie), przy czym każdy z tych obszarów został wyznaczony według innych kryteriów (!).

Zapisy KPZK 2030 nie ograniczają możliwości wyznaczania obszarów ochrony strategicznych złóż kopalni do już udokumentowanych, ale wskazują także na konieczność szczególnej ochrony złóż jeszcze niezagospodarowanych. Tym samym brak jest formalnych przeszkód, aby taką kwalifikowaną ochroną objąć także obszary perspektywiczne oraz obszary prognostyczne występowania złóż kopalni, w tym obszary dopiero dokumentowane na podstawie koncesji eksploracyjnej. Przy czym w odniesieniu do tych pierwszych prawdopodobieństwo ich objęcia takim obszarem funkcjonalnym uzależnione będzie od siły argumentów inwestorów, którzy są zainteresowani przeprowadzeniem inwestycji na konkretnym obszarze problemowym oraz od dalekowzroczności i faktycznego planowania strategicznego przez organy samorządowe, a nie tylko odhaczaniu wymogów ustawowych.

Przykładem zdawkowego podejścia do obszarów funkcjonalnych są zapisy planu zagospodarowania przestrzennego województwa pomorskiego, gdzie wprost wskazano, że z uwagi na brak ustalonej na poziomie rządowym listy złóż strategicznych, brak było tym samym podstaw do określenia obszarów ochrony strategicznych złóż kopalni [22]. Co ciekawe, jednocześnie w dokumencie tym objęto szczególną ochroną obszary perspektywiczne złóż piasku do sztucznego zasilania linii brzegowej, które znajdują się na obszarach morskich, w sąsiedztwie odcinków brzegu zagrożonych erozją.

Odmienne podejście do obszarów funkcjonalnych ochrony strategicznych złóż kopalni można przedstawić na przykładzie planu zagospodarowania przestrzennego województwa podlaskiego. W tym dokumencie planistycznym wskazano, że do czasu sporządzania przez właściwych ministrów wykazu złóż kopalni strategicznych, a przez wojewodów, przy współpracy zainteresowanych samorządów, zasad ich użytkowania, wskazane w tym Planie obszary mają charakter zbioru potencjalnego. Plan ten uwzględnia wszystkie większe zidentyfikowane złoża kopalni w województwie, mające znaczenie ogólnokrajowe i regionalne oraz pozostałe, tak objęte własnością górnictwem, jak i własnością nieruchomości gruntowej [23].

W województwie śląskim przyjęto, że ze względu na brak wy-

kazu strategicznych złóż kopalni, podstawą do delimitacji obszaru funkcjonalnego są obszary występowania udokumentowanych złóż kopalni, a obszar ten nazwano „obszar udokumentowanych złóż kopalni.” [24]. Natomiast w województwie małopolskim do klasy strategicznych złóż kopalni zostały zaliczone złoża objęte własnością górnictwem [25].

Jeszcze inne rozwiązanie zostało przyjęte w województwie opolskim, gdzie przyjęto, że zgodnie z KPZK 2030 do złóż strategicznych zaliczane są złoża surowców energetycznych – węgla kamiennego i brunatnego, które to złoża nie występują na terenie województwa opolskiego, wobec czego nie wyznaczono tam obszaru ochrony strategicznych złóż kopalni [26].

W województwie lubuskim przyjęto, że obszary ochrony strategicznych złóż kopalni wyznacza się w celu zachowania wartości złóż surowców, które mają strategiczne znaczenie dla gospodarki państwa, w tym zachowania bezpieczeństwa energetycznego. Zaznaczono jednak, iż wobec braku stosownego rozporządzenia wykonawczego do KPZK 2030 określającego wykaz strategicznych złóż kopalni, w planie zagospodarowania przestrzennego województwa lubuskiego w obszarze ochrony strategicznych złóż kopalni jedynie „uwzględniono zarówno potencjalne jak i udokumentowane złoża kopalni” [27].

Natomiast w województwie łódzkim utworzono Górniczo-Energetyczne Obszary Funkcjonalne, tj. Bełchatowsko-Szczercowski Górniczo-Energetyczny Obszar Funkcjonalny oraz Złoczewski Górniczo-Energetyczny Obszar Funkcjonalny, które tworzą Zagłębie Górniczo-Energetyczne Bełchatów – Szczerców – Złoczew, będące rejonem dominacji gospodarki surowcowej opartej na bogatych zasobach węgla brunatnego i produkcji energii elektrycznej oraz ciepła [28]. Podobną konstrukcję przyjęto w województwie lubelskim, gdzie utworzono łącznińsko-chełmski okręg górniczo-energetyczny, który jest obszarem funkcjonalnym obejmującym udokumentowane złoża węgla kamiennego w obrębie lubelskiego basenu karbońskiego, położone w środkowej i południowej części Lubelskiego Zagłębia Węglowego [29].

Analiza zapisów obowiązujących planów zagospodarowania przestrzennego pokazuje, iż instrument ten tylko w jednym przypadku został wykorzystany do objęcia kwalifikowaną ochroną obszaru funkcjonalnego obszarów perspektywicznych występowania kopalni, które zostały w nim określone jako obszary potencjalne występowania kopalni. Obszar ten obejmuje złoża rud miedzi i węgla brunatnego. Przy czym dla potrzeb sporządzenia tego dokumentu planistycznego zostało specjalnie przygotowane opracowanie „Analiza obecnego i potencjalnego wydobycia złóż kopalni o znaczeniu regionalnym, ponadregionalnym i krajowym na terenie województwa lubuskiego” [30]. Niestety takie kompleksowe i strategiczne podejście samorządu województwa lubuskiego jest nadal ewenementem na skalę kraju.

Reforma systemu zarządzania rozwojem a znaczenie obszarów funkcjonalnych

Planowana reforma systemu zarządzania rozwojem wprowadza wiele zmian mających wpłynąć na kształtowanie procesu planowania przestrzennego [31]. Zgodnie z projektem z dnia 29 marca 2019 r. o zmianie ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju oraz niektórych innych ustaw, zmianie ma ulec charakter i zakres stosowania obszarów funkcjonalnych, w tym obszarów ochrony strategicznych złóż kopalni. W dużym skrócie na szczeblu województwa znaczenie ma utracić plan zagospodarowania przestrzennego województwa, a główny akcent ma zostać położony

na strategię rozwoju województwa, której treść ma być połączona z treścią planu zagospodarowania przestrzennego województwa, a ten ostatni dokument ma z czasem odejść w niebyt, przez utratę mocy po uchwaleniu strategii rozwoju województwa w nowej odsłonie.

Co istotne, zgodnie z aktualną treścią projektu ma zostać zniesiony obowiązek określania w dokumentach planistycznych obszarów funkcjonalnych. Tym samym wyznaczanie obszarów funkcjonalnych w dokumentach planistycznych stanie się fakultatywne i zależeć będzie od indywidualnego podejścia samorządów terytorialnych.

Obszary funkcjonalne zgodnie z projektowanymi przepisami mają być określane w „dokumentach strategicznych”. W zasadzie obowiązek ich uwzględnienia dotyczyć ma w głównej mierze diagnozy sytuacji społecznej, gospodarczej i przestrzennej stanowiącej podstawę do opracowania projektu strategii rozwoju. Co istotne, zalecenia strategii rozwoju województwa, strategii rozwoju ponadlokalnego oraz strategii rozwoju gminy powinny być uwzględnione przez gminę podczas sporządzania studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy.

Ponadto projekt ustawy o zmianie ustawy o prowadzeniu polityki rozwoju przewiduje wzmocnienie zapisów dotyczących obszarów strategicznej interwencji (tzw. OSI). OSI będzie mógł być wyznaczany nie tylko w dokumentach strategicznych na poziomie krajowym, ale także na poziomie regionalnym, ponadlokalnym i lokalnym. Projekt nakłada obowiązek określania OSI w średniookresowej strategii rozwoju kraju [32], w strategii rozwoju województwa [33], strategii rozwoju gminy [34].

Zgodnie z projektem, obszarem strategicznej interwencji ma być wskazany w strategii rozwoju obszar o zidentyfikowanych lub potencjalnych powiązaniach funkcjonalnych lub o szczególnych warunkach społecznych, gospodarczych lub przestrzennych, decydujących o występowaniu barier rozwoju lub trwałych, możliwych do aktywowania, potencjałów rozwojowych, do którego kierowana jest interwencja publiczna łącząca inwestycje, w szczególności gospodarcze, infrastrukturalne, w zasoby ludzkie, finansowane z różnych źródeł, lub rozwiązania regulacyjne [35].

Reasumując projektowane zmiany dotyczące prowadzenia polityki rozwoju osłabiają rolę obszarów funkcjonalnych, poprzez zniesienie obowiązku ich wyznaczania w dokumentach planistycznych. Dodatkowo, zgodnie z projektem, znaczenie, a z czasem i moc obowiązująca, mają stracić aktualne plany zagospodarowania przestrzennego województw. Tym samym zarówno wyznaczone w nich aktualnie obszary funkcjonalne, jak i zapisy dotyczące ochrony złóż kopalni mogą stracić swoje dotychczasowe znaczenie. Obszary funkcjonalne mają być co do zasady wyznaczane w dokumentach strategicznych, jednakże aktualne przepisy projektu nie są wystarczająco precyzyjne, aby ocenić ich skuteczność.

Wydaje się, że teoretycznie to OSI, w miejsce obszarów funkcjonalnych, mogłyby stanowić narzędzie stanowiące wzmocnienie ochrony złóż kopalni, w tym obszarów prognostycznych i perspektywicznych występowania złóż kopalni. Uzależnione będzie to jednak od wielu czynników, tj. od ostatecznego kształtu projektowanych aktualnie przepisów, w tym od wprowadzenia należytych instrumentów umożliwiających faktyczną ich realizację, jak i od świadomości podmiotów, tworzących strategię i dokumenty planistyczne w zakresie znaczenia ochrony złóż kopalni, w tym obszarów prognostycznych i perspektywicznych złóż kopalni.

Wnioski

1. Konieczność ochrony złóż kopalin nie budzi wątpliwości. Złóża kopalin jako nieodnawialne zasoby powinny podlegać szczególnej ochronie. Problem ten dostrzegł również ustawodawca wprowadzając częściowe regulacje dotyczące ochrony złóż kopalin.

2. Skuteczność tych regulacji i ich zastosowanie w praktyce z pewnością nie są wystarczające. Na uwagę zasługuje okoliczność, że regulacje te skupiają się w głównej mierze na ochronie złóż już udokumentowanych. Ochroną nie są objęte złoża nieudokumentowane w pełni, w tym obszary prognostyczne i perspektywiczne występowania złóż kopalin. Ochrona obszarów „potencjalnych”, czy wstępnie rozpoznanych złóż kopalin jest marginalizowana, o ile w ogóle nie pominięta w obowiązujących regulacjach, jak i planach zagospodarowania przestrzennego.

3. Zasoby złóż perspektywicznych istnieją niezależnie od tego jak dokładnie zostały rozpoznane, czy już zostały udokumentowane, czy też jeszcze nie. Z punktu widzenia problemu ochrony zasoby kopalin nie powinny być wartościowane ze względu na to, czy zostały już rozpoznane w jakimkolwiek stopniu i w jakimkolwiek sposób. Natomiast udokumentowanie złoża nie powinno być jedyną przesłanką do jego ochrony. Aktualne podejście ustawodawcy uzależniające ochronę złóż kopalin ze względu na ich udokumentowanie powinno ulec modyfikacji.

4. Obszar funkcjonalny ochrony strategicznych złóż kopalin stanowi narzędzie, które należycie wykorzystane może stanowić kwalifikowaną ochronę złóż kopalin. Obszary funkcjonalne ochrony złóż kopalin w założeniu miały służyć dodatkowej ochronie złóż kopalin jeszcze niezagospodarowanych, w tym obszarów prognostycznych.

5. Brak kryteriów delimitacji obszarów funkcjonalnych umożliwił objęcie takim obszarem również obszarów perspektywicznych przy zastosowaniu tzw. wstępnej delimitacji. Na szesnaście województw, z których dziewięć wyznaczyło obszary funkcjonalne związane z ochroną złóż kopalin, tylko w jednym

kwalifikowaną ochroną obszaru funkcjonalnego objęto obszary perspektywiczne (obszary potencjalnego występowania złóż kopalin).

6. Brak formalnego określenia, które złoża kopalin zawierają się w liście surowców strategicznych, umożliwiło przez lata indywidualne podejście przez samorzady województw w określaniu obszarów funkcjonalnych ochrony złóż kopalin, od ograniczenia się do złóż węgla kamiennego, węgla brunatnego i węglowodorów, aż po uznanie za takie złoża wszystkich złóż kopalin objętych własnością górnictwem.

7. Pomimo potencjału koncepcji planowania funkcjonalnego jako instrumentu koordynacji działań rozwojowych, w tym ochrony złóż surowców strategicznych, zabrakło narzędzi do ich należytego wykorzystania i faktycznej koordynacji działań rozwojowych. Nie zostały wydane akty wykonawcze określające szczegółowe warunki określania obszarów funkcjonalnych i ich granic w ramach poszczególnych typów obszarów funkcjonalnych. Brak jednolitych kryteriów delimitacji obszarów funkcjonalnych skutkowało dużą dowolnością w ustalaniu przez samorzady województw obszarów funkcjonalnych i wypaczeniu tego narzędzia.

8. O ile sama koncepcja obszarów funkcjonalnych i prowadzenia polityki rozwojem w kategoriach funkcjonalnych stanowiła perspektywę narzędzia, które w należyty sposób zapewni ochronę złóż kopalin, to już brak konsekwencji w realizacji KPZK 2030, brak przepisów wykonawczych oraz postępująca stagnacja w wykonywaniu kolejnych zapisów tego krajowego dokumentu strategicznego, doprowadziły do sytuacji, w której instrument ten, pomimo swojego potencjału, nie jest należycie wykorzystywany.

9. Projektowane aktualnie przepisy mogą zmniejszyć znaczenie aktualnego kształtu obszarów funkcjonalnych, a nowym instrumentem kwalifikowanej ochrony złóż, trudniejszym jednak do zastosowania, mogą okazać się obszary strategicznej interwencji.

Literatura

- [1] Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, t.j. Dz. U. z 2018 r., poz. 1945 ze zm.; dalej „ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym”
- [2] Ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. Prawo geologiczne i górnicze, t.j. Dz. U. z 2019 r., poz. 868; dalej: „p.g.g.”; 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, *Górnictwo Odkrywkowe*, r. 56, nr 2–3
- [3] Radwanek-Bąk, B., 2005, *Podstawy waloryzacji złóż kopalin skalnych dla ich ochrony*, *Przegląd Geologiczny*, vol. 53, nr 5
- [4] Por. art. 93 ust. 2 p.g.g.
- [5] Por. nieobowiązujący już art. 45 ust. 1a ustawa z dnia 4 lutego 1994 r. - *Prawo geologiczne i górnicze* (t.j. Dz. U. z 2015 r., Nr 228, poz. 1947 ze zm.)
- [6] Por. § 6 ust. 1 rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 1 lipca 2015 r. w sprawie dokumentacji geologicznej złoża kopaliny, z wyłączeniem złoża węglowodorów (Dz. U. z 2015 r., poz. 987)
- [7] Por. § 8 ust. 1 rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 1 lipca 2015 r. w sprawie dokumentacji geologiczno-inwestycyjnej złoża węglowodorów (Dz. U. z 2015 r., poz. 968)
- [8] Por. § 6 ust. 2 pkt 1) rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 1 lipca 2015 r. w sprawie dokumentacji geologicznej złoża kopaliny, z wyłączeniem złoża węglowodorów
- [9] Por. § 8 ust. 2 pkt 1) rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 1 lipca 2015 r. w sprawie dokumentacji geologiczno-inwestycyjnej złoża węglowodorów
- [10] Nieć M., *Problemy geologicznego dokumentowania złóż kopalin stałych*, Wydawnictwo IGSMiE PAN, Kraków 2011
- [11] Nieć M., *Problemy geologicznego dokumentowania złóż kopalin stałych*, Wydawnictwo IGSMiE PAN, Kraków 2011
- [12] Nieć M., Radwanek-Bąk B., *Ochrona i racjonalne wykorzystywanie złóż kopalin*, Wydawnictwo IGSMiE PAN, PIG-PIB, KZGSM PAN, Kraków 2014

- [13] Kozłowski S., Strzelecki R., Sikorska-Maykowska M., 1998 – *Zasady wyznaczania obszarów perspektywicznych i prognostycznych złóż kopalin na MGGP*. Przegl. Geol. v. 46, nr 10
- [14] Por. Uchwała nr 318/XXX/16 Sejmiku Województwa Pomorskiego z dnia 29 grudnia 2016 r. w sprawie uchwalenia nowego planu zagospodarowania przestrzennego województwa pomorskiego oraz stanowiącego jego część planu zagospodarowania przestrzennego obszaru metropolitalnego Trójmiasta (Dz. Urz. Woj. Pomorskiego z 2017 r., poz. 603)
Uchwała nr XXXIX/832/18 Sejmiku Województwa Warmińsko-Mazurskiego z dnia 28 sierpnia 2018 r. w sprawie uchwalenia Planu zagospodarowania przestrzennego województwa warmińsko-mazurskiego (Dz. Urz. Woj. Warmińsko – Mazurskiego z 2018 r., poz. 4173)
Uchwała nr XLIV/667/18 Sejmiku Województwa Lubuskiego z dnia 23 kwietnia 2018 r. w sprawie uchwalenia Planu Zagospodarowania Przestrzennego Województwa Lubuskiego wraz z planami zagospodarowania przestrzennego miejskiego obszaru funkcjonalnego ośrodka wojewódzkiego Zielona Góra i Gorzów Wlkp. (Dz. Urz. Woj. Lubuskiego z 2018 r., poz. 1163)
Uchwała Nr VI/54/2019 Sejmiku Województwa Opolskiego z dnia 24 kwietnia 2019 r. w sprawie uchwalenia zmiany Planu Zagospodarowania Przestrzennego Województwa Opolskiego (Dz. Urz. Woj. Opolskiego z 2019 r., poz. 1798)
- [15] Por. Uchwała nr 14/588/2018 Zarządu Województwa Kujawsko – Pomorskiego z dnia 12 kwietnia 2018 r. w sprawie przyjęcia projektu planu zagospodarowania przestrzennego województwa kujawsko – pomorskiego wraz z Prognozą oddziaływania na środowisko
- [16] Uchwała Nr 239 Rady Ministrów z dnia 13 grudnia 2011 r. w sprawie przyjęcia Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030 (M.P. z dnia 27 kwietnia 2012 r., poz. 252), dalej: „KPZK 2030”
- [17] Dz. U. z 2014 r., poz. 379
- [18] Por. KPZK 2030
- [19] Było to m.in. przedmiotem wyników kontroli NIK zawartych w raporcie „Informacja o wynikach kontroli Gospodarka złóżami strategicznych surowców kopalnych, Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji, KGP.430.020.2017 Nr ewid. 166/2017/P/17/015/KGP, <https://www.nik.gov.pl/plik/id,17178,vp,19744.pdf>
- [20] Stefanowicz, J.A., *Polityka surowcowa – ochrona obszarów prognostycznych i perspektywicznych złóż kopalin dla rozwoju kraju w świetle regulacji zintegrowanego zarządzania przestrzenią*, Zeszyty Naukowe OGSMiE PAN, 2018, nr 106
http://psp.mos.gov.pl/images/projekt_psp.pdf
- [22] Por. Plan Zagospodarowania Przestrzennego Województwa Pomorskiego
- [23] Uchwała nr XXXVI/330/17 Sejmiku Województwa Podlaskiego z dnia 22 maja 2017 r. w sprawie Planu Zagospodarowania Przestrzennego Województwa Podlaskiego (Dz. Urz. Woj. Podlaskiego z 2017 r., poz. 2777)
- [24] Uchwała nr V/26/2/2016 Sejmiku Województwa Śląskiego z dnia 29 sierpnia 2016 r. w sprawie przyjęcia Planu Zagospodarowania Przestrzennego Województwa Śląskiego 2020+ (Dz. Urz. Woj. Śląskiego z 2016 r., poz. 4619)
- [25] Uchwała Nr XLVII/732/18 Sejmiku Województwa Małopolskiego z dnia 26 marca 2018 r. w sprawie zmiany Uchwały Nr XV/174/03 Sejmiku Województwa Małopolskiego z dnia 22 grudnia 2003 roku w sprawie uchwalenia Planu Zagospodarowania Przestrzennego Województwa Małopolskiego (Dz. Urz. Woj. Małopolskiego z 2018 r., poz. 3215)
- [26] Uchwała Nr VI/54/2019 Sejmiku Województwa Opolskiego z dnia 24 kwietnia 2019 r. w sprawie uchwalenia zmiany Planu Zagospodarowania Przestrzennego Województwa Opolskiego (Dz. Urz. Woj. Opolskiego z 2019 r., poz. 1798)
- [27] Uchwała nr XLIV/667/18 Sejmiku Województwa Lubuskiego z dnia 23 kwietnia 2018 r. w sprawie uchwalenia Planu Zagospodarowania Przestrzennego Województwa Lubuskiego wraz z planami zagospodarowania przestrzennego miejskiego obszaru funkcjonalnego ośrodka wojewódzkiego Zielona Góra i Gorzów Wlkp. (Dz. Urz. Woj. Lubuskiego z 2018 r., poz. 1163)
- [28] Uchwała nr LV/679/18 Sejmiku Województwa Łódzkiego z dnia 28 sierpnia 2018 r. w sprawie uchwalenia „Planu zagospodarowania przestrzennego województwa łódzkiego oraz planu zagospodarowania przestrzennego miejskiego obszaru funkcjonalnego Łodzi” (Dz. Urz. Woj. Łódzkiego z 2018 r., poz. 4915)
- [29] Uchwała nr XI/162/2015 Sejmiku Województwa Lubelskiego z dnia 30 października 2015 r. w sprawie uchwalenia Planu Zagospodarowania Przestrzennego Województwa Lubelskiego (Dz. Urz. Woj. Lubelskiego z 2015 r., poz. 5441)
- [30] *Analiza obecnego i potencjalnego wydobycia złóż kopalin o znaczeniu regionalnym, ponadregionalnym i krajowym na terenie województwa lubuskiego, Zielona Góra 2015 Przedsiębiorstwo Geologiczne we Wrocławiu PROXIMA S.A.* http://bip.lubuskie.pl/system/obj/26918_Analiza_obecnego_i_potencjalnego_wydobycia_zloz_kopalin_o_znaczeniu_regionalnym_2C_ponadregionalnym_i_krajowym_na_terenie_województwa_lubuskiego.pdf; Uchwała nr 63/758/15 Zarządu Województwa Lubuskiego z dnia 20.10.2015 r. w sprawie przyjęcia dokumentu pt.: „Analiza obecnego i potencjalnego wydobycia złóż kopalin o znaczeniu regionalnym, ponadregionalnym i krajowym na terenie województwa lubuskiego”
- [31] Projekt z dnia 29 marca 2019 r. ustawy o zmianie ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju oraz niektórych innych ustaw (UD496), <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12321445>
- [32] Por. projektowany art. 12a ust. 1 pkt 5 Ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju zgodnie z projektem z dnia 29 marca 2019 r. ustawy o zmianie ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju oraz niektórych innych ustaw (UD496)
- [33] Por. projektowany art. 11 ust. 1 c pkt 6 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. z 2019 r. poz. 512) zgodnie z projektem z dnia 29 marca 2019 r. ustawy o zmianie ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju oraz niektórych innych ustaw (UD496)
- [34] Por. projektowany art. 6a ust. 3 pkt 6 i 7 ustawie z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2019 r. poz. 506) zgodnie z projektem z dnia 29 marca 2019 r. ustawy o zmianie ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju oraz niektórych innych ustaw (UD496)
- [35] Por. projektowany art. 5 pkt. 6b Ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju zgodnie z projektem z dnia 29 marca 2019 r. ustawy o zmianie ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju oraz niektórych innych ustaw (UD496)