

Zbigniew KASZTELEWICZ*, Miranda PTAK**

Wybrane problemy zabezpieczania złóż węgla brunatnego w Polsce dla odkrywkowej działalności górniczej

STRESZCZENIE. Artykuł ma na celu sygnalizację wybranych problemów dotyczących zabezpieczania złóż kopalin węgla brunatnego dla odkrywkowej działalności górniczej. Przedstawione problemy koncentrowały się na niedostatkach w obowiązujących regulacjach prawnych i niewłaściwych praktykach, jakie są stosowane. Podjęto próbę wskazania innych rozwiązań bardziej skutecznych w zakresie ochrony obszarów szczególnych, jakie są regulowane w ustawach odrębnych. Podano je jako hipotetyczny sposób na rozwiązanie problemu zabezpieczania złóż kopalin węgla brunatnego. Artykuł stara się wyjaśnić jakie sytuacje zdarzające się w praktyce minimalizują możliwość prowadzenia odkrywkowej działalności górniczej. Końcowe tezy artykułu to symptomy kierunków zmian, jakie coraz częściej się pojawiają w celu umożliwienia udostępnienia złóż węgla brunatnego.

SŁOWA KLUCZOWE: zabezpieczanie złóż, węgiel brunatny, górnictwo odkrywkowe

Wprowadzenie

Problem zabezpieczania złóż kopalin w kontekście zagwarantowania przyszłej eksploatacji górniczej nie jest zagadnieniem nowym. W praktyce i w literaturze branżowej

* Dr hab. inż. — Wydział Górnictwa i Geoinżynierii, Akademia Górniczo-Hutnicza, Kraków;
e-mail: kasztel@agh.edu.pl

** Mgr — OUG Wrocław

w szczególności w ostatnich latach, problem ten jest coraz częściej widoczny i poruszany [1, 2, 3, 6]. Taki stan rzeczy spowodowany jest kilkoma czynnikami. Po pierwsze, systematycznie i w sposób naturalny dla rozwijającej się gospodarki zawęża się przestrzeń inwestycyjna, po drugie, występujące złoża kopaliny z różnorodnych powodów nie mogą być eksploatowane. Brak możliwości wydobywania kopaliny powodowany jest w tych przypadkach bądź to faktem zabudowy obszaru lub przeznaczeniem obszaru, na którym występuje złożo pod inną inwestycją, bądź też podlega ochronie z uwagi na inne cele ochronne wynikające z ustaw szczególnych.

1. Zagadnienia ogólne

Analizując istniejący system zabezpieczania złóż kopaliny widać w nim jak w soczewce, że skupia on w sobie konflikty różnych grup interesów mających dla danego obszaru inne przeznaczenie niż działalność górnicza. Działalność górnicza, nierozzerwalnie związana jest z występowaniem złoża kopaliny i z tego właśnie względu ma mniejszy wachlarz alternatywnych rozwiązań. Argument ten powinien w pierwszej kolejności być brany pod uwagę przy gospodarowaniu przestrzenią inwestycyjną. Dlatego też, zabezpieczanie złóż kopaliny pod działalność górniczą na tle innych reżimów ochronnych powinno mieć priorytet. Nie można jej prowadzić bowiem na innym terenie jak tylko na tym, gdzie występuje złożo. Niestety ten oczywisty argument nie jest mocno wyartykułowany w przepisach prawa tak, by skutecznie zabezpieczać występujące złoża. Nie jest celem niniejszego artykułu wartościowanie, jaka działalność w konkretnej sytuacji ma sens i rację bytu, jednakże jest próbą podjęcia dyskusji nad jakością obecnego mechanizmu zabezpieczania złóż kopaliny w szczególności na tle podejmowania innych rodzajów działalności. Dotychczasowe – wypracowane przez lata – mechanizmy niestety wskazują na dużą niedoskonałość systemu, co powoduje, że inwestycje górnicze w Polsce w ostatnim czasie nie były realizowane lub realizowane są przez wiele lat.

2. Zabezpieczanie złóż kopaliny – jako pojęcie

Poruszając problematykę zabezpieczania złóż kopaliny, należy mieć na uwadze definicję legalną, jaka znajduje się w art. 6 pkt. 1 ustawy z dnia 4 lutego 1994 r. – Prawo geologiczne i górnicze [10], która o złożu kopaliny traktuje następująco – „W rozumieniu ustawy złożem kopaliny jest naturalne nagromadzenie minerałów i skał oraz innych substancji stałych, gazowych i ciekłych, których wydobywanie może przynieść korzyść gospodarczą”. Analizując natomiast aspekt zabezpieczania złóż kopaliny należy przez to rozumieć, stworzenie możliwości uruchomienia działalności górniczej na obszarze, gdzie dane złożo kopaliny

występuje. Z pełną świadomością nie jest tu używany termin „ochrona złóż” kopalin z uwagi, iż ochrona ma wydźwięk szerszy i związana jest głównie z ochroną przyrodniczą, z którą z kolei związane są działania koncentrujące się na racjonalnej gospodarce złożem, na zachowaniu zasobów naturalnych. Jest to więc działanie zupełnie o innym biegunie. Termin „ochrona złóż” kopalin oznaczałby wprost chęć zachowania zasobów w ich istniejącym lub niepogorszonym stanie. Dlatego też zwrot „**zabezpieczanie złóż kopalin**” jest zdaniem autorów jak najbardziej uprawniony i porządkujący, gdyż wskazuje jednoznacznie, że chodzi o takie działania, które skutecznie umożliwią eksploatację występujących złóż kopalin.

Literatura [4] definiuje ochronę złóż jako zespół zabiegów zmierzających do wykorzystania kopaliny zgodnie z pełną jej wartością użytkową oraz zabezpieczenia zasobów przed nieuzasadnionymi stratami. W fazie rozpoznawania złoża polega ona na ochronie terenu przed zagospodarowaniem, które może uniemożliwić późniejszą działalność górniczą. W fazie projektowania oznacza właściwe zaprojektowanie eksploatacji. W fazie realizacji oznacza prawidłowe zgodne z projektem zagospodarowanie złoża i planem ruchu realizowanie wydobywania, w tym także kopaliny towarzyszącej. W fazie likwidacji, jeżeli zaistnieje taka okoliczność, oznacza właściwe zabezpieczenie pozostawionego złoża lub złoża sąsiedniego.

Kryterium korzyści gospodarczej, które również odgrywa ważną rolę w definicji „złoża kopaliny” będzie uzależnione od konkretnej lokalizacji złoża i możliwości inwestora. Jednakże zawsze rachunek korzyści gospodarczych z eksploatacji złoża będzie obciążony kosztami likwidacji domostw, odszkodowań i wywłaszczeń, jeżeli obszary te nie zostaną zabezpieczone przed urbanizacją i zabudową.

Ostatnim elementem porządkującym siatkę pojęciową niniejszej problematyki jest zwrot „występujące złoża” a „udokumentowane złoża”. Dla przedmiotowego zagadnienia to istotna różnica. Z uwagi na zapisy, jakie znajdujemy w art. 72 ust. 1 pkt. 2 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska [8], należy używać zwrotu „występujące złoża” tak jak to zostało użyte przez ustawodawcę w cytowanym przepisie:

„W studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin oraz miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego zapewnia się warunki utrzymania równowagi przyrodniczej i racjonalną gospodarkę zasobami środowiska, w szczególności przez: 2) uwzględnianie obszarów **występowania złóż kopalin** oraz obecnych i przyszłych potrzeb eksploatacji tych złóż”.

Uwaga ta ma znaczenie fundamentalne [3], gdyż pierwszy moment zabezpieczania złóż kopalin jest z chwilą uwzględniania obszarów występowania ich w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy (Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy – w dalszej części opracowania będzie określane mianem studium). Organy gminy odpowiadając za politykę przestrzenną na swoim terenie już na etapie studium są obowiązane uwzględnić obszary występowania złóż kopalin zgodnie z art. 72 ust. 1 pkt. 2 (Poś). Nie muszą to być obszary udokumentowanych złóż kopalin, o których mówi art. 10 pkt. 11 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym [12] (w dalszej części używany skrót uopizp), gdyż one powinny być uwzględnione obok obszarów występowania złóż kopalin. Informacje

o obszarach występowania złóż kopaliny gmina może uzyskać z różnych źródeł. Jednym z nich są informacje, jakie zawierają mapy geologiczne, czy też bazy danych Państwowego Instytutu Geologicznego. Natomiast „udokumentowane złoża” zgodnie z art. 10 pkt. 11 (uopizp) są uwzględniane w studium, a przez to konieczne do uwzględnienia przez organy gminy przy sporządzaniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego art. 9 ust. 4 (uopizp). Tej samej zasadzie powinny podlegać występujące złoża kopaliny, z uwagi na to, że studium, a dalej miejscowy plan ma być zgodny z przepisami Prawa ochrony środowiska oraz z wykazem zawartym w art. 10 (uopizp) przedstawiającym zakres sporządzania studium, który nie jest katalogiem zamkniętym. Praktykowane przez gminy pomijanie w studium uwzględniania występujących złóż kopaliny z uwagi na brak udokumentowania, wydaje się więc niewłaściwą praktyką i istotnym zagrożeniem dla mechanizmu zabezpieczenia ich na rzecz przyszłej eksploatacji. Odnosząc się do stwierdzenia „udokumentowane złoża” kopaliny należy mieć na uwadze, że są to złoża, dla których dokonano rozpoznania złoża i je udokumentowano w określonej kategorii rozpoznania. Wykonywane dokumentacje geologiczne muszą być zatem zgodne z rozporządzeniem Ministra Środowiska z dnia 6 lipca 2005 r. w sprawie szczegółowych wymagań, jakim powinny odpowiadać dokumentacje geologiczne złóż kopaliny (Dz.U. Nr 136, poz. 1151 ze zm.).

Z powyższego wynika, iż zabezpieczeniu złóż kopaliny z punktu widzenia obowiązującego ustawodawstwa, podlegają złoża kopaliny występujące oraz złoża, które zostały udokumentowane bez względu na kategorie rozpoznania. Takie złoża mają być uwzględniane w podstawowych dokumentach planistycznych, jakim jest studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, a w dalszej kolejności w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Kryterium rozpoznania, w jakiej kategorii będzie złożo udokumentowane, ma natomiast dopiero znaczenie w momencie wykonywania projektu zagospodarowania złoża, zgodnie z art. 41 ust. 3 ustawy pgi. Kryterium to nie może być powodem, dla którego przy wykonywaniu studium a później miejscowego planu nie uwzględnia się obszaru występowania złóż.

3. Rola studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz planu miejscowego zagospodarowania przestrzennego gminy w zabezpieczeniu złóż kopaliny [5]

Jak zostało to podkreślone wcześniej moment ochrony złóż winien się rozpoczynać z chwilą, kiedy w pierwszym dokumencie planistycznym – studium – zostaną uwzględnione obszary występowania złóż kopaliny. Wzmocnieniem dla zabezpieczenia obszaru występowania złoża kopaliny w dalszej kolejności jest uwzględnienie w studium występowania

udokumentowanych złóż kopalin. Są to dwa elementy, jakie dla zabezpieczenia złóż kopalin, winny się znaleźć w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy.

3.1. Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy

Procedura uchwalania studium jest wieloetapowa i złożona, ale konieczna w sytuacji, kiedy ma być opracowany miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego gminy (też zmiany planu). W obrocie prawnym obowiązuje na dzień dzisiejszy, zarówno studium opracowane pod rządami ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym jak i studium opracowywane na podstawie obecnie obowiązującej ustawy z dnia 27 marca 2003 r. Jest to wynikiem przyjęcia przez ustawodawcę zasady ciągłości planowania przestrzennego (art. 87 ust. 1 ustawy uopizp). W konsekwencji przyjęcia tych założeń mamy obecnie sytuację taką, że **gminy posiadają prawie w 98% pokrycia powierzchni w studium. Niestety w wielu przypadkach obszary występowania złóż kopalin nie są w nich uwzględnione.** Obowiązek sporządzenia studium spoczywa na wójcie (burmistrzu, prezydencie miasta) zgodnie z art. 9 ust. 2 ustawy uopizp. Literalnie obowiązek wykonania studium zapisany został w art. 87 ust. 4 ustawy uopizp i nakazywał sporządzenie i uchwalenie studium do 11 lipca 2004 roku. Skutkiem nie wykonania tego obowiązku jest niemożność uchwalenia miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, gdzie procedura sporządzania mpzp będzie przerwana w momencie konieczności sporządzenia projektu mpzp uwzględniającego ustalenia studium (art. 17 ust. 4 ustawy uopizp). Sankcje za taki stan rzeczy może ponieść gmina, jeżeli z tytułu nie uchwalenia planu, został naruszony interes prawny i uprawnienia osoby prawnej lub fizycznej. Studium jest przyjmowane w drodze uchwały przez radę gminy. Inicjatywę w podejmowaniu uchwały o uchwaleniu studium ma rada gminy art. 9 ust. 1 ustawy uopizp oraz wójt (burmistrz, prezydent miasta), a w szczególnym przypadku wojewoda. Po uchwaleniu przez radę gminy studium, wójt (burmistrz, prezydent miasta) przedkłada niniejszą uchwałę wojewodzie wraz z załącznikami tj. pracami planistycznymi precyzyjnie określonymi w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 28 kwietnia 2004 r. w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy (Dz.U. Nr 118, poz. 1233), celem dokonania oceny legalności tej uchwały z obowiązującymi przepisami prawa. Zakres badania legalności odnosi się do zasad, trybu sporządzania studium, kompetencji organów. Badanie nie obejmuje natomiast przyjętych rozstrzygnięć, poprawności merytorycznej. Studium jest dokumentem planistycznym, który ma za zadanie głównie koordynować ustalenia miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, określać polityki rozwoju przestrzennego gminy i jest źródłem informacji „z pierwszej ręki” jakie plany, zamierzenia są przewidywane dla powierzchni gminnych. Określając charakter studium jako dokumentu planistycznego, można powiedzieć, że jest podsumowaniem wszelkich ustaleń planistycznych poczynionych dla terenu gminy przez organy wszystkich szczebli planowania przestrzennego. Zakres przedmiotowy studium określa art. 10 ustawy uopizp. Studium

nie jest aktem prawa miejscowego (art. 9 ust., 4 uopizp), powszechnie obowiązującym, ale jego ustalenia są wiążące dla miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (w dalszej części nazywany w skrócie mpzp). To związanie spowodowane jest, koniecznością ustalenia zgodności planowanych rozwiązań w mpzp z ustaleniami, jakie zawiera studium (art. 15 ust. 1; 17 pkt. 4 uopizp) oraz obowiązku stwierdzenia przez radę gminy przed uchwaleniem mpzp zgodności projektu planu z ustaleniami studium.

Dla zabezpieczenia złóż kopalin pod przyszłą działalność górnictw należy dopilnować by uwzględniano w studium występujące złoża kopalin jak i złoża udokumentowane, co jest następnie podstawą do dalszych działań, tym bardziej, iż w przypadku braku mpzp, studium może być i często jest podstawą do określenia warunków decyzji lokalizacyjnej inwestycji.

3.2. Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego gminy

Drugim bardzo ważnym i decydującym dokumentem planistycznym jest miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego gminy. Powstaje on po sporządzeniu studium i w oparciu o ustalenia tego studium. Należy pamiętać, że studium, choć nie jest aktem prawa miejscowego to jego ustalenia dla organów gminy są wiążące przy ustalaniu tego planu. Merytoryczna treść planu wskazuje, że w nim dochodzi do połączenia treści typowo planistycznych z treściami gospodarczymi. Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest w systemie aktów kształtujących ład przestrzenny **jedynym** aktem powszechnie obowiązującym, który stanowi podstawę do wydawania indywidualnych rozstrzygnięć administracyjnych w drodze decyzji (np. decyzje koncesyjne, budowlane, wywłaszczeniowe na cele publiczne). Jest to podstawowy instrument planowania i prowadzenia gospodarki przestrzennej. Ma największą skalę szczegółowości i ma za zadanie:

- ✧ ustalić przeznaczenie terenu,
- ✧ określić rozmieszczenie inwestycji,
- ✧ określić sposób zagospodarowania terenu i warunki zabudowy.

Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego (sporządzanie mpzp odbywa się w oparciu o rozporządzenie Ministra Infrastruktury [16]) określa wprost jak na tym terenie będzie wykonywane prawo własności (art. 6 ust. 1 ustawy uopizp). Określa również zgodnie z art. 15 ustawy uopizp obowiązkowo:

- ✧ przeznaczenie terenu oraz linie rozgraniczające terenów o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania,
- ✧ granice i sposoby zagospodarowania terenów lub obiektów podlegających ochronie, ustalonych na podstawie odrębnych przepisów, w tym terenów górniczych (...).

Fakultatywnie natomiast określa granice obszarów wymagające przekształceń lub rekultywacji. Gmina nie ma obowiązku, oprócz uregulowań szczególnych (np. art. 53 ustawy Prawo geologiczne i górnicze – mpzp dla terenu górniczego) sporządzania miejscowego planu. Jest to uprawnienie gminy a nie jej obowiązek w odróżnieniu do studium. W przypadku braku planu wójt (burmistrz, prezydent miasta) wydaje decyzję administracyjną o ustaleniu warunków zabudowy lub lokalizacji inwestycji celu publicznego.

3.3. Zabezpieczanie złóż węgla brunatnego a cel publiczny [4] w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym

Węgiel brunatny zgodnie z ustawą Prawo geologiczne i górnicze jest zaliczany do kopalin podstawowych (art. 5 ust. 2 pkt. 1 pgg). Zaliczenie węgla brunatnego do kopalin podstawowych nadaje mu walor szczególny, który przejawia się wyższym reżimem ochrony, ale na etapie jej eksploatacji. Dzieje się tak z uwagi na fakt, że węgiel brunatny niewątpliwie ma charakter dobra narodowego, którego tylko niekonsekwencja ustawodawcy nie wymienia w ustawie o zachowaniu narodowego charakteru strategicznych zasobów naturalnych kraju [13] – nazywana w skrócie uozsznk (art. 1 pkt. 4). Ponadto odkrywkowa eksploatacja węgla brunatnego, zgodnie z art. 6 pkt. 8 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami [11] jest celem publicznym – „celem publicznym jest poszukiwanie, rozpoznawanie, wydobywanie i składowanie kopalin stanowiących własność Skarbu Państwa oraz węgla brunatnego wydobywanego metodą odkrywkową”. Dowodzi to szczególnego charakteru tej kopaliny, a przez to jej znaczenia dla energetyki i gospodarki polskiej. Wskazanie, iż wydobywanie metodą odkrywkową węgla brunatnego jest celem publicznym powoduje dalsze konsekwencje w przepisach ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Rodzi to bowiem obowiązek umieszczenia w studium oraz w mpzp inwestycji celu publicznego ale tylko o znaczeniu ponadlokalnym (powiatowym, wojewódzkim, krajowym). Dalej stanowi to podstawę prawną do wyłączenia lub ograniczenia prawa własności gruntów przeznaczonych w planie na cele publiczne, co dla gminy bezpośrednio rodzi obowiązek odpowiedzialności odszkodowawczej. Dodatkowo należy wspomnieć, że zabezpieczenie złóż kopaliny węgla brunatnego dla przyszłej eksploatacji, z uwagi na inwestycje celu publicznego o charakterze ponadlokalnym, winny być realizowane poprzez wprowadzenie do studium i do miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w wyniku wprowadzenia inwestycji do koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju, bądź poprzez wprowadzenie do planu zagospodarowania przestrzennego województwa. Wprowadzenie ustaleń pzp następuje po uprzednim uzgodnieniu terminu realizacji inwestycji celu publicznego o znaczeniu ponadlokalnym i warunków wprowadzenia ich do planu miejscowego gminy (art. 44 ust. 1 uopizp). W sytuacji nie wywiązania się z tego obowiązku przez organy gminy, wojewoda wzywa radę gminy do wprowadzenia inwestycji celu publicznego do mpzp gminy, a po bezskutecznym wezwaniu sam sporządza mpzp gminy albo jego zmianę w zakresie koniecznym dla możliwości realizacji inwestycji celu publicznego. Wprowadzony w ten sposób zapis do mpzp gminy, otwiera możliwość inwestorowi ubiegania się o koncesję na wydobywanie węgla brunatnego metodą odkrywkową oraz zabezpiecza złożę przed jego zabudowywaniem.

4. Inne uwarunkowania zabezpieczania złóż węgla brunatnego w Polsce

Dotychczasowy model zabezpieczeń złóż kopalin jest uwarunkowany wieloma szczególnymi regulacjami prawnymi, które w praktyce nie do końca są skuteczne. Do najważniejszych zaliczyć należy problem regulacji własności złóż węgla brunatnego oraz stan bilansów zasobów węgla brunatnego.

4.1. Uregulowanie własności złóż węgla brunatnego

Złóża węgla brunatnego eksploatowane odkrywkowo są częścią składową nieruchomości gruntowej, a zatem stanowią własność właściciela nieruchomości (art. 7 ust. 1 pggig). Taki stan rzeczy z jednej strony powoduje np. brak obowiązku ubiegania się o użytkowanie górnicze, co jest zarezerwowane dla złóż będących własnością Skarbu Państwa, ale z drugiej strony komplikuje procedury z uwagi na mnogość podmiotów będących właścicielami złóża [6]. Dalszą konsekwencją takiego ustanowienia prawa własności uzależnionego od rodzaju eksploatacji jest fakt, że złóża węgla brunatnego eksploatowane odkrywkowo nie podlegają przepisom ustawy o zachowaniu narodowego charakteru strategicznych zasobów naturalnych kraju (art. 1 pkt. 4 [13]), ponieważ strategicznymi zasobami są złóża niestanowiące części składowych nieruchomości gruntowej. Ta regulacja prawna jest niezrozumiała, szczególnie osłabia znaczenie węgla brunatnego oraz jest pewnym brakiem konsekwencji w sytuacji, kiedy jednocześnie odkrywkowa eksploatacja węgla brunatnego jest obok kopalin Skarbu Państwa zaliczana do celów publicznych (art. 6, pkt. 8 ustawy o gospodarce nieruchomościami [11]). Zagadnienie to wielokrotnie było podnoszone przez środowiska nauki i przedsiębiorców górniczych [1]. Niestety wnoszone postulaty o zmianę, dotychczas nie znalazły zrozumienia w kręgach parlamentarnych, mimo ogromnej wagi tego zagadnienia. Właścicielem węgla brunatnego jako strategicznego paliwa dla energetyki powinien być Skarb Państwa, a nie właściciel nieruchomości gruntowej. Z ubolewaniem można stwierdzić, że nie ma nigdzie takiej regulacji prawa własności jak w Polsce, gdzie sposób eksploatacji decyduje o prawie własności. **Węgiel brunatny koniecznie należy zaliczyć do złóż będących własnością Skarbu Państwa – niezależnie od sposobu eksploatacji – i jako dobro narodowe chronić. Zaliczenie węgla brunatnego jako kopaliny Skarbu Państwa rozwiązywałoby problem zbytnej parcelacji złóża, spraw wywłaszczeń terenów pod inwestycje górnicze, stanowiłoby podstawę racjonalnej gospodarki złożem zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju.** Ponadto porządkowałoby dostęp bez ograniczenia czasowego do informacji geologicznej, jaką musi się wykazać inwestor, który stara się o uzyskanie koncesji na wydobywanie węgla brunatnego.

4.2. Weryfikacja bilansu zasobów węgla brunatnego, badań geologicznych i dokumentacji geologicznych [1]

Dla ochrony udokumentowanych zasobów węgla brunatnego, dla potrzeb planów przestrzennych, Główny Geolog Kraju powinien dokonać określenia rankingu i waloryzacji rozpoznanych złóż węgla brunatnego i ustalić listę złóż, które z uwagi na ich strategiczny charakter winny być bezwzględnie zabezpieczane. Zapewni to ich przyszłościowe gospodarze wykorzystanie. Obecnie brak jest skutecznych przepisów, które chroniłyby udokumentowane złoża przed zabudową powierzchniową i infrastrukturą. Taki stan rzeczy podraża lub wręcz uniemożliwia (protesty społeczne) nowe inwestycje w górnictwie odkrywkowym (Legnica, Rogózno, Brody, Tomisławice). Zabezpieczanie złóż przed ich zabudową jest istotne nie tylko dla zapewnienia zrównoważonego rozwoju gospodarki kraju, ale także racjonalnego wykorzystania środków finansowych przeznaczonych na rozwój infrastruktury. **Z tych względów istnieje potrzeba sporządzenia na szczeblu krajowym wykazu złóż prawem chronionych w postaci listy rankingowej, która stanowiłaby bezwzględne zabezpieczenie tych obszarów przed przeznaczaniem ich na inne cele, lub poprzez zgodę Głównego Geologa Kraju uwzględniałaby możliwość wprowadzenia na tym obszarze działalności tymczasowej, bądź ograniczonej w sposób zapewniający możliwość eksploatacji kopaliny.** Lista taka musi zostać poprzedzona waloryzacją złóż występujących i złóż udokumentowanych, w tym również powinny znaleźć się działania zmierzające do wykonania kompleksowych dla terenu całego kraju badań geologicznych, weryfikacji wykonanych dokumentacji geologicznych.

5. Propozycje rozwiązań dla zabezpieczania złóż węgla brunatnego

Prezentowane poniżej propozycje rozwiązań stanowią tylko sygnalizację sposobów jakie mogłyby mieć zastosowanie dla najbardziej dotkliwych problemów związanych z zabezpieczaniem złóż, w tym problemów związanych z zagwarantowaniem przyszłej eksploatacji górniczej na obszarach występowania złóż, wykupem gruntów pod taką działalność i uzyskaniem prawa do informacji geologicznej. Przedstawione rozwiązania są zapożyczone z innych ustaw, które obecnie funkcjonują w krajowym systemie prawa, a które mogłyby zostać zaadoptowane dla zabezpieczania występujących złóż węgla brunatnego.

5.1. Zabezpieczanie obszarów złóż węgla brunatnego na wzór ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych

Ustawa z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych [9] dla przedmiotu swojej ochrony, tj. zdefiniowanych w art. 2 gruntów rolnych i leśnych wprowadza

ograniczenie w art. 3 ust. 1 pkt. 1 przeznaczaniu tych gruntów na cele nierolnicze i nieleśne. Ten zapis powoduje ochronę przedmiotowych gruntów, których zmiana funkcji użytkowania musi być poprzedzona kosztowną i wieloetapową procedurą, kończącą się ostatecznie zmianą przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na inne cele w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego gminy. Analogicznie, gdyby przedmiotem ochrony były obszary występowania złóż węgla brunatnego, ustalone w oparciu o listę rankingową strategicznych złóż, lokalizowanie na tym obszarze innych inwestycji, byłoby niemożliwe lub odbywałoby się po uzyskaniu zgody Głównego Geologa Kraju. W ten sposób najlepiej zabezpieczony byłby obszar pod przyszłe inwestycje górnicze oraz byłaby zachowana racjonalna gospodarka zasobami złóż kopalin.

5.2. Nabywanie gruntów pod działalność górniczą na wzór ustawy o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg krajowych

Jednym z najtrudniejszych etapów inwestycji jest nabywanie nieruchomości pod działalność górniczą. Zagadnienie to jest ściśle powiązane z ustawą o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Model, jaki byłby skuteczny dla pozyskiwania obszarów pod działalność górniczą mógłby odpowiadać procedurze, jaka jest przyjęta na podstawie ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (Dz.U. Nr 80, poz. 721 ze zm.). Przy założeniu, że dokonane zostaną powyższe zmiany możliwe byłoby nabywanie nieruchomości w drodze jednego aktu administracyjnego, tak jak zostało to uregulowane w wyżej cytowanej ustawie. W tym przypadku koncesja na wydobywanie mogłaby być tą decyzją, która zezwalałaby na pozyskiwane terenów pod wielkoobszarowe odkrywki węgla brunatnego. Zdaniem autorów również decyzje ustanawiające wysokość odszkodowań za nieruchomość oraz zasady postępowania mogłyby być przyjęte na wzór ww. ustawy tym bardziej, iż te mechanizmy sprawdziły się jako skuteczne w praktyce. Inwestycje drogowe, bez tych regulacji w dalszym ciągu stałyby w martwym punkcie, jak to niestety ma miejsce w przypadku inwestycji w zakresie węgla brunatnego. Wyraźne działania w kierunku minimalizacji sformalizowanych, często „przerośniętych administracyjnie” procedur, a które byłyby pomocne dla inwestycji górniczych można odnaleźć w pakiecie ustaw związanych z inwestycjami EURO 2012, bez których Polska nie mogłaby wybudować koniecznej infrastruktury.

5.3. Zabezpieczanie złóż kopalin na wzór ustawy o ochronie przyrody

Obecnie najskuteczniejszym jak się okazuje sposobem na zabezpieczenie danego obszaru przed różnego rodzaju inwestycjami są przepisy ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 roku o ochronie przyrody [9], a szczególnie w zakresie obszarów Natura 2000 [7]. Zgodnie z art. 33 ustawy o ochronie przyrody zabrania się działań na przedmiotowych obszarach, znacząco oddziałujących na cele, dla których te obszary zostały powołane. Ochronie przez

zakaz działań podlegają nie tylko prawnie utworzone obszary, ale również obszary potencjalne, dla których jeszcze trwa proces tworzenia. Jest to bardzo silna ochrona, która sprowadza się do zakazów na tym terenie podejmowania wszelkich działań, które mogłyby wpłynąć negatywnie na ten obszar. Organy ochrony środowiska, które wydają decyzje środowiskowe wymienione w art. 72 ust. 1 ustawy [18] o udostępnieniu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko, kształtują cały proces inwestycyjny.

W przypadku, kiedy inwestycja ze względu na obszary Natura 2000 nie może być realizowana, regionalny dyrektor ochrony środowiska wydaje postanowienie o odmowie uzgodnienia warunków realizacji przedsięwzięcia. Przedmiotowe postanowienie wiąże organ koncesyjny w przypadku działalności górniczej. W praktyce sprowadza się to do odmowy udzielenia koncesji, gdyż zgodnie z art. 26b Pgg zamierzona działalność narusza wymagania ochrony środowiska. **Zapożyczając ten mechanizm ochrony, można zabezpieczyć na podstawie listy rankingowej Głównego Geologa Kraju złoża, które byłyby prawem chronione. Na obszarach tych złóż, każda ingerencja uniemożliwiająca ich racjonalne gospodarowanie nie mogłaby być realizowana.**

5.4. Kierunki proponowanych zmian na podstawie projektu ustawy o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami

Z uwagi na powszechnie występujący paraliż inwestycyjny z powodu procedur administracyjnych (np. czas uzgodnień 16 km odcinka autostrady w okolicach Gliwic trwał 10 lat) coraz mocniej występuje potrzeba zmian istniejącego systemu. Dlatego też niektóre kręgi parlamentarne podjęły starania o zmianę i uproszczenie procedur wywłaszczeniowych. W dniu 1 lipca 2009 r. do Sejmu wpłynął projekt poselski w sprawie zmiany ustawy o gospodarce nieruchomościami. Projekt oprócz zmian porządkujących w tym też dla odkrywkowej działalności górniczej węgla brunatnego wprowadza istotne zmiany w zakresie gospodarki gruntami. W szczególności zmiany obejmują zmiany sposobu pozyskiwania gruntów na działalność górniczą oraz sposobu ustalania odszkodowań za wywłaszczenia. Jednym z nowych rozwiązań jest propozycja uwzględniania do kwoty odszkodowania również kwoty za korzyści utracone, za okres 3 lat. Jest to nowa propozycja, korzystna dla wywłaszczonych właścicieli, której dotychczasowa ustawa o gospodarce nieruchomościami nie przewidywała.

Podsumowanie

Nasz kraj nie posiada oprócz węgla brunatnego i kamiennego innych surowców energetycznych w znacznych ilościach. Węgiel brunatny jest dobrem ogólnonarodowym – strategicznym surowcem energetycznych dla Polski i dlatego powinien być bezwzględnie

zabezpieczony dla bieżącej i przyszłej eksploatacji i energetycznego oraz chemicznego wykorzystania. Obecnie złoża węgla brunatnego nie są skutecznie zabezpieczane przed zabudową powierzchni, co powoduje, że mogą być stracone dla gospodarczego wykorzystania. Nie zawsze lokalne „interesy gospodarcze” pokrywają się ze „strategicznymi interesami” kraju. Dlatego racja stanu – bezpieczeństwa energetycznego jak i zachowanie krajowych miejsc pracy – przemawiają za koniecznością opracowania i wdrożenia skutecznych zasad zabezpieczania wybranych złóż węgla brunatnego przed nieodwracalnym zablokowaniem tych zasobów. Zasady te mogą być opracowane przy wykorzystaniu istniejących ustaw, a najkorzystniejszym rozwiązaniem w zakresie „zabezpieczania złóż i prawidłowego rozwoju branży węgla brunatnego” byłoby opracowanie i uchwalenie specustawy dla całej branży górniczej lub dla górnictwa odkrywkowego węgla brunatnego i energetyki opartej na tym surowcu na wzór ustaw drogowych lub pakietu ustaw EURO 2012.

Praca naukowa finansowana ze środków na naukę w latach 2008–2011 jako projekt badawczy.

Literatura

- [1] KASZTELEWICZ Z., PTAK M., 2009 – 10 postulatów branży węgla brunatnego w Polsce na tle aktualnych uwarunkowań. Materiały z VII Światowego Kongresu Górnictwa Węgla Brunatnego. Bełchatów.
- [2] NEY R., GALOS K., 2008 – Bilans Polskich Surowców Mineralnych. Rekomendacja dla KPZK. IGSMiE PAN, Kraków.
- [3] PTAK M., 2007 – Ochrona środowiska jako prawny, techniczny i ekonomiczny czynnik procesu projektowania odkrywkowego zakładu górniczego. Zarys problemu. Kopaliny Podstawowe i Pospolite Górnictwa Skalnego 1 (44), materiały Jubileuszowego Forum Górnictwa Kopalini Pospolitych. Wrocław.
- [4] KASZTELEWICZ Z., GAWLIK L., PTAK M., ZAJĄCZKOWSKI M., 2008 – Wydobywanie węgla brunatnego jako nadrzędny interes publiczny. Kraków. Materiały niepublikowane.
- [5] KASZTELEWICZ Z., i in., 2008 – Kompendium. Wykonanie optymalizacji ścieżki dojścia do uzyskania koncesji dla złoża węgla brunatnego „Legnica” wraz z opisem procedury postępowania w kontekście przepisów ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Kraków. Materiały niepublikowane.
- [6] UBERMAN R., 2005 – Wycena wartości złóż kopalni. Metody, Problemy, Praktyczne rozwiązania, AGH Uczelniane Wydawnictwa Naukowo-Dydaktyczne, Kraków.
- [7] PTAK M., 2007 – Sieć obszarów Natura 2000 w aspekcie działalności odkrywkowych zakładów górniczych; Bezpieczeństwo pracy i ochrona środowiska w górnictwie WUG 6(154).

Akty prawne:

- [8] Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (t.j. z 2008 r. Dz.U. Nr 25, poz. 150 z późn. zm.).
- [9] Ustawa z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (t.j. Dz.U. z 2004 r. Nr 121, poz. 1266 z późn. zm.).

- [10] Ustawa z dnia 4 lutego 1994 r. Prawo geologiczne i górnicze (t.j. z 2005 r. Dz.U. Nr 28, poz. 1947 z późn. zm.).
- [11] Ustawa z dnia 21 sierpnia 1990 r. o gospodarce nieruchomościami (t.j. z 2004 r., Dz.U. Nr 261, poz. 2603 z późn. zm.).
- [12] Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. Nr 80, poz. 717 z późn. zm.).
- [13] Ustawa z dnia 6 lipca 2001 r. o zachowaniu narodowego charakteru strategicznych zasobów naturalnych kraju (Dz.U. Nr 97, poz. 1051 z późn. zm.).
- [14] Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz.U. 92, poz. 880 z późn. zm.).
- [15] Ustawa z dnia 27 października 1994 r. o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym (Dz.U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2571 z późn. zm.).
- [16] Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz.U. Nr 164, poz. 1587).
- [17] Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 6 lipca 2005 r. w sprawie szczegółowych wymagań, jakim powinny odpowiadać dokumentacje geologiczne złóż kopalin (Dz.U. Nr 136, poz. 1151 ze zm.).
- [18] Ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnieniu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz.U. Nr 199, poz. 1227).

Zbigniew KASZTELEWICZ*, Miranda PTAK**

Chosen problems of securing brown coal deposits in Poland for opencast mining activity

Abstract

The article's goal is to indicate the chosen problems concerning security of brown coal deposits for opencast mining activity. These problems are particularly associated with the procedure of spatial planning on commune's level and with the assurance that the regions which have mineral deposits will be secured as the result of this planning. Furthermore the article brings up the case of deposits' ownership which – unfortunately – in Polish law is determined by the method of exploitation. Significant part of the article is dedicated to the issue of showing the position of opencast brown coal exploitation as a public goal in the understanding of estate management act. The presented problems focus on the imperfections in current law regulations and improper practices that are in use. An attempt to show more efficient solutions concerning the particular areas was made. The proposed solutions are based on such special areas of protection as Nature 2000 areas which are very efficiently protected by the nature protection act or agricultural and forest areas protected by the act about the protection of agricultural and forest areas. These solutions are shown as a hypothetical way to solve the problem of securing brown coal deposits. The article tries to explain what kind of situations that happen in

practice minimize the possibility of running an opencast mining activity. The closing thesis shows the symptoms of changes direction. Because of the excess of bureaucratic procedures (namely numerous agreements, opinions) these changes are becoming necessary to enable the procedure of making brown coal deposits accessible and to run accompanying investments.

KEY WORDS: deposits' security, brown coal, opencast mining