

## Geologia i górnictwo w świetle niektórych wymagań zagospodarowania przestrzennego oraz ochrony środowiska

Aleksander Lipiński<sup>1</sup>

**Geology and mining and some rules referring to the local development plans and to environmental protection.** Prz. Geol., 63: 1326–1332.

*Abstract.* Mineral deposits are the components of the environment. As a result their mining must follow basic rules of environmental protection law. Local development plans should provide necessary regulations that assure protection of mineral deposits allowing their mining (especially in future). In practice the above rule works to a limited extent and very often such plans are constructed in such way that mining licenses may not be granted.

**Keywords:** mining of minerals, environmental protection, local development plans, sustainable development, licenses

Górnictwo w Polsce przeważnie jest postrzegane przez pryzmat wydobycia węgla kamiennego, tyle że jest to tylko część prawdy. Przykładami mogą być budownictwo, przemysł metalurgiczny, chemiczny, energetyka i wiele innych działów gospodarki narodowej, wykorzystujących surowce kopalne. W konsekwencji problematyka górnictwa od dawna jest przedmiotem zainteresowań prawodawcy, który z powodów ekonomicznych, związanych z zapewnieniem szeroko pojmowanego bezpieczeństwa (powszechnego, pracy), a także wymagań ochrony środowiska poddaje ją szczegółowej regulacji prawnej.

Wykorzystywanie surowców mineralnych w przemyśle ma wprawdzie tendencję malejącą (recykling, alternatywne źródła energii), jednak nie ma wątpliwości co do tego, że np. podstawą polskiej energetyki w najbliższych latach będą węgiel kamienny i brunatny, podobnie jak w przypadku budownictwa będzie to wykorzystanie m.in. kruszyw, surowców skalnych oraz ilastych. Ilość złóż kopalin występujących na terenie naszego kraju jest ograniczona, a w dodatku są one rozmieszczone nierównomiernie. Ich zasoby prędzej lub później zostaną wyczerpane. Co więcej, decyzje zezwalające na ich wykorzystywanie mają charakter czasowy, a w konsekwencji upływ terminu ich obowiązywania wymusza konieczność podjęcia procedur zmierzających do uzyskania nowych rozstrzygnięć, pozwalających na kontynuację dotychczasowej działalności. Powszechnie wiadomo zaś, że nie jest to zadaniem łatwym. Niestety, przyczyną tej sytuacji są zarówno usterki obowiązującego prawa, jego wadliwe stosowanie, a nadto konfliktogenność poruszanej tematyki. Zakres dalszych rozważań ograniczono w zasadzie do problematyki objętej zadaniami terenowych organów administracji geologicznej (starostów, marszałków województw). Zagadnienia poszukiwania, rozpoznawania i wydobywania kopalin tylko w niewielkim zakresie są przedmiotem bezpośredniej regulacji w prawie Unii Europejskiej. Dotyczy ona węglowodorów, niektórych standardów bezpieczeństwa (pracy) oraz pomocy publicznej dla górnictwa węgla kamiennego. Pośrednio odnoszą się do nich standardy dotyczące systemu ocen oddziaływania na środowisko, gospodarowania

odpadami wydobywczymi oraz niektóre wymagania dotyczące prawa emisyjnego.

Nie ma wątpliwości co do tego, że:

– złoża kopalin są elementami środowiska, o czym jednoznacznie przesądza art. 3 pkt 39 Prawa ochrony środowiska (Poś), wedle którego środowiskiem jest ogół elementów przyrodniczych, w tym także przekształconych w wyniku działalności człowieka, a w szczególności powierzchnia ziemi, kopaliny, wody, powietrze, krajobraz, klimat oraz pozostałe elementy różnorodności biologicznej, a także wzajemne oddziaływania pomiędzy nimi;

– wydobywanie kopalin musi być podporządkowane kluczowym rozwiązaniom wspomnianej ustawy oraz przepisom ustawy Prawo geologiczne i górnicze (Pgg);

– opisywana działalność nie jest obojętna dla stanu środowiska i przeważnie prowadzi do jego pogorszenia. To ostatnie nie zawsze ma charakter trwały, a w niektórych sytuacjach zabiegi rekultywacyjne mogą doprowadzić do uzyskania stanu środowiska o wyższej jakości, niż przed rozpoczęciem omawianej działalności.

Zarówno treść wymagań prawa odnoszących się do wspomnianej działalności, jak i ich funkcjonowanie stają się przedmiotem licznych konfliktów. Wbrew pozorom te ostatnie nie zawsze mają charakter indywidualny. Bez większych trudności można sobie wyobrazić konflikt interesów publicznych, na przykład w zakresie ochrony wyróżniających się elementów środowiska (zasługujących na ochronę o charakterze konserwatorskim) oraz zaspokajania potrzeb w zakresie bezpieczeństwa energetycznego (ochrona użytkowa). Innym przykładem może także być sprzeczność interesów właścicieli nieruchomości gruntowych, pod powierzchnią których zalega złoża kopaliny nadające się do wydobycia wyłącznie metodą odkrywkową, złoża te są zaś niezbędne do zaspokojenia potrzeb publicznych o charakterze strategicznym. Nie bez znaczenia pozostaje też niechęć pozostałych podmiotów (np. właścicieli sąsiednich nieruchomości, organizacji społecznych) oraz organów państwa (np. samorządu terytorialnego, a niekiedy również administracji rządowej) do działalności w zakresie wydobywania kopalin. Nietrudno też wyobrazić sobie, że stanowiska potencjalnych zaintere-

<sup>1</sup> Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Śląski, ul. Bankowa 11B, 40-007 Katowice.

sowanych mogą być efektem walki ekonomicznej, a nawet politycznej.

Istotą ochrony środowiska są m.in. działania umożliwiające zachowanie lub przywracanie równowagi przyrodniczej, w szczególności polegające na racjonalnym kształtowaniu środowiska i gospodarowaniu jego zasobami, zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju (art. 3 pkt 13 Poś). Ustawodawca trafnie podkreśla, że ochrona środowiska polega m.in. na jego racjonalnym wykorzystywaniu. Zaspokajanie potrzeb człowieka zawsze wymagało, wymaga i będzie wymagać wykorzystywania zasobów środowiska. Ograniczona ilość tych ostatnich oraz troska o los przyszłych pokoleń, w tym zapewnienie dostatecznego rozwoju gospodarczego, stanowią podstawę koncepcji zrównoważonego rozwoju (ZZR). Jednym z obowiązków Rzeczypospolitej Polskiej (a w istocie organów działających w jej imieniu) jest ochrona środowiska, w sposób zgodny z ZZR (art. 5 Konstytucji). Stosownie do art. 3 pkt 50 ustawy Poś istotą ZZR jest taki „rozwój społeczno-gospodarczy, gdzie następuje proces integrowania działań politycznych, gospodarczych i społecznych, z zachowaniem równowagi przyrodniczej oraz trwałości podstawowych procesów przyrodniczych, w celu zagwarantowania możliwości zaspokajania podstawowych potrzeb poszczególnych społeczności lub obywateli zarówno współczesnego pokolenia, jak i przyszłych pokoleń” (Bukowski, 2009). Oznacza to m.in. nakaz oszczędnego wykorzystywania środowiska (jego poszczególnych elementów) w sposób pozwalający na zaspokojenie potrzeb przyszłych pokoleń. Trafnie też orzecznictwo sądowoadministracyjne przyjmuje, że w ramach ZZR mieści się nie tylko ochrona przyrody, ale i troska o rozwój społeczny i cywilizacyjny, związany z koniecznością budowy stosownej infrastruktury (wyrok NSA z dnia 7 lipca 2006 r., II OSK 507/06), co zresztą przewiduje również tzw. Agenda 21.

Celem artykułu jest sygnalizacja wybranych kluczowych problemów związanych z relacją pomiędzy wydobywaniem kopalin, zagospodarowaniem przestrzennym oraz niektórymi wymaganiami ochrony środowiska, zwłaszcza dotyczącymi ocen oddziaływania na środowisko.

## POTRZEBA OCHRONY ZŁÓŻ KOPALIN

Jednym z kluczowych problemów jest ochrona złóż kopalin rozumiana jako zapewnienie możliwości podjęcia ich wydobywania. Wiadomo, że:

- podlegają one ochronie polegającej na racjonalnym gospodarowaniu ich zasobami oraz kompleksowym wykorzystaniu kopalin, w tym kopalin towarzyszących;

- w studiach uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin (SUKZP) oraz miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego (MPZP) powinno zapewniać się warunki utrzymania równowagi przyrodniczej i racjonalną gospodarkę zasobami środowiska, w szczególności przez ustalanie programów racjonalnego wykorzystania powierzchni ziemi, w tym na terenach eksploatacji złóż kopalin, i racjonalnego gospodarowania gruntami, a nadto uwzględnianie obszarów występowania złóż kopalin oraz obecnych i przyszłych potrzeb eksploatacji tych złóż;

- MPZP powinien m.in. ustalać program racjonalnego wykorzystania powierzchni ziemi, w tym na terenach eksploatacji złóż kopalin, i racjonalnego gospodarowania gruntami;

- MPZP powinien uwzględniać obszary występowania złóż kopalin oraz obecne i przyszłe potrzeby eksploatacji tych złóż;

- eksploatację złoża należy prowadzić w sposób gospodarczo uzasadniony, z zastosowaniem środków ograniczających szkody w środowisku i przy zapewnieniu racjonalnego wydobywania i zagospodarowania kopalin;

- ten, kto podejmuje lub prowadzi eksploatację złóż kopalin, jest obowiązany przedsięwziąć środki niezbędne do ochrony zasobów złoża, jak również do ochrony powierzchni ziemi oraz wód powierzchniowych i podziemnych, sukcesywnie prowadzić rekultywację terenów poeksploatacyjnych oraz przywracać do właściwego stanu inne elementy przyrodnicze (art. 72 ust. 1 pkt 1–2 oraz art. 125–126 Poś).

Wymagania te są bezwzględne, w istocie należy je traktować jako wyraz zasady zrównoważonego rozwoju. Można zatem wyróżnić dwa aspekty ochrony złóż kopalin. Pierwszy polega na zapewnieniu możliwości wydobywania złóż, w szczególności poprzez ukształtowanie przeznaczenia otaczającego je środowiska w sposób, który pozwoli na ich wydobywanie. Drugi dotyczy samego wydobywania, kiedy to w rachubę wchodzi rozwiązanie dotyczące racjonalnego wykorzystywania złoża. Dzieje się tak w odniesieniu do ochrony pojmowanej jako rozwiązania:

- pozwalające na podjęcie wydobywania kopalin – kluczowe znaczenie należy przypisać rozstrzygnięciom składającym się na system planowania i zagospodarowania przestrzennego;

- kształtujące racjonalną eksploatację złoża – kluczowe znaczenie mają wymagania prawa geologicznego i górniczego.

W szczegółach rzecz ulega komplikacji. W istocie bowiem omawiane rozwiązania w znacznej mierze są uznaniowe. Nie istnieje prawna definicja „kopalin”. Ustawowo zdefiniowano natomiast jej „złożę”, rozumiejąc pod tym określeniem „naturalne nagromadzenie minerałów, skał oraz innych substancji, których wydobywanie może przynieść korzyść gospodarczą” (art. 6 ust. 1 pkt 19 Pgg). Z łatwością można dostrzec, że określenie to jest relatywne. „Możliwość” uzyskania korzyści gospodarczej (w wyniku wydobywania „nagromadzenia”) zależy od wielu czynników, w dodatku zmiennych w czasie – ekonomicznych, politycznych, technologicznych itp. Co prawda Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 1 lipca 2015 r. określa „graniczne wartości parametrów definiujących złożę i jego granice” (§ 5 ust. 1), jednakże kryteria te nie są bezwzględne. Inaczej mówiąc, nagromadzenie kopalin, które obecnie odpowiada definicji złoża, jutro nim może nie być i odwrotnie. Sprawa komplikuje się również dlatego, że pojęcie „złoża kopalin” wyznacza zakres przedmiotowy tzw. własności górniczej. Stosownie do art. 10 ustawy Pgg, obejmuje ona złoża węglowodorów, węgla kamiennego, metanu występującego jako kopalina towarzysząca, węgla brunatnego, rud metali z wyjątkiem darniowych rud żelaza, metali w stanie rodzimym, rud pierwiastków promieniotwórczych, siarki rodzimej, soli kamiennej, soli potasowej,

solu potasowo-magnezowej, gipsu i anhydrytu, kamieni szlachetnych (ust. 1), a nadto wody lecznicze, termalne, solanki, jak również złoża wszystkich kopalin znajdujących się poza granicami przestrzennymi nieruchomości gruntowych, w tym w granicach obszarów morskich Rzeczypospolitej Polskiej (ust. 2 oraz 4). Większość kompetencji w stosunku do złóż objętych wspomnianą własnością przysługuje ministrowi właściwemu do spraw środowiska. Z kolei wydobywanie pozostałych złóż w przeważającej mierze odbywa się metodą odkrywkową, co ma istotne znaczenie z punktu widzenia ich ochrony.

Poszukiwanie (rozpoznawanie) złóż kopalin wymienionych w art. 10 ust. 1 ustawy Pgg (czyli większości objętych własnością górniczą) wymaga koncesji, natomiast nie wymienionych w tym przepisie odbywa się na podstawie decyzji zatwierdzającej projekt robót geologicznych (art. 79 i nast. Pgg).

Szczegóły dotyczące koncesjonowania wymagają odrębnego omówienia. Warto jednak zwrócić uwagę, że w istocie projekt niekoncesjonowanych robót geologicznych spełnia funkcję zbliżoną do tej, jaką pełni koncesja na poszukiwanie (rozpoznawanie) złóż kopaliny. Co prawda w świetle prawa geologicznego i górniczego wymagania związane z jego zatwierdzaniem są zbliżone do tych wymagań wspomnianej ustawy, które dotyczą koncesjonowania, poszukiwania i rozpoznawania (z wyjątkiem węglowodorów), tyle że wspomniany projekt nie podlega rygorom koncesjonowania związanym z podejmowaniem działalności gospodarczej. Szczegóły wykraczają poza ramy opracowania.

Wyniki robót geologicznych, wraz z ich interpretacją, powinny być przedstawione w formie dokumentacji geologicznej, zatwierdzonej przez właściwy organ administracji geologicznej, którym jest odpowiednio starosta bądź marszałek województwa. Kopie decyzji w sprawie zatwierdzenia takiej dokumentacji otrzymują m.in. organy wykonawcze właściwych miejscowo jednostek samorządu terytorialnego (wójtowie, burmistrzowie oraz prezydenci miast), a gminy mają możliwość nieodpłatnego wykorzystania informacji geologicznej dotyczącej ich terytoriów (art. 93, art. 99–100 Pgg). Dotyczy to przede wszystkim potrzeb związanych z planowaniem przestrzennym. Obowiązkiem rady każdej gminy jest opracowanie i uchwalenie SUKZP. Stanowi ono podstawę opracowania i uchwalenia MPZP. Ten ostatni jest wprawdzie aktem prawa miejscowego (powszechnie obowiązującym na danym terytorium), tyle że (z nielicznymi wyjątkami) uchwalenie go nie jest obowiązkowe. Podstawą sporządzenia SUKZP oraz MPZP są tzw. opracowania ekofizjograficzne, charakteryzujące poszczególne elementy przyrodnicze na danym obszarze oraz ich wzajemne powiązania. Szczegóły dotyczące zawartości tych opracowań określa Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 9 września 2002 r., bezspornie jednak takie opracowania powinny powstawać w oparciu o dokumentacje geologiczne (złóż kopalin, hydrogeologiczne, geologiczno-inżynierskie). Od wielu lat funkcjonują też rozwiązania zapewniające gminom dostęp do informacji zawartych w tego typu dokumentacjach. Nierzadko jednak w ogóle nie są one brane pod uwagę, czego konsekwencją jest kształtowanie SUKZP i MPZP w sposób niezgodny z prawem. Co więcej, z mocy odrębnych

przepisów przyjęcie SUKZP oraz MPZP wymaga tzw. strategicznej oceny oddziaływania na środowisko. Jej elementem jest sporządzenie prognozy oddziaływania na środowisko, która m.in. musi określać, analizować i oceniać istniejący stan środowiska oraz przewidywane znaczące oddziaływania, w tym oddziaływania bezpośrednie, pośrednie, wtórne, skumulowane, krótkoterminowe, średnioterminowe i długoterminowe, stałe i chwilowe oraz pozytywne i negatywne na środowisko, a w szczególności na jego zasoby naturalne (art. 46 oraz art. 51 ust. 2 Ustawy z 2008 r.). Wymagania te, podobnie jak przewidziane przez wspomniany art. 72 Prawa ochrony środowiska, mają charakter imperatywny. Ich naruszenie skutkuje wadliwością wspomnianych dokumentów planistycznych, nie da się wykluczyć, że w stopniu prowadzącym do ich nieważności. Co prawda zagospodarowanie przestrzenne zaliczono do tzw. zadań własnych gminy, a w konsekwencji jej rada, uchwalając SUKZP oraz MPZP, korzysta z daleko posuniętej samodzielności w zakresie kształtowania treści tych dokumentów (art. 3 ust. 1 Ustawy z 2003 r.). Podlega ona jednak licznym ograniczeniom, przede wszystkim ze względu na potrzebę respektowania interesu publicznego o charakterze ponadgminnym.

## ZŁOŻE KOPALINY A PLANOWANIE PRZESTRZENNE

Prawo geologiczne i górnicze wprowadza mechanizmy ułatwiające (przynajmniej teoretycznie) wdrożenie nakazu ochrony złóż kopalin oraz zapewnienie ich wymaganej ochrony we wspomnianych dokumentach planistycznych. Udokumentowane złoża kopalin i wody podziemne, w granicach projektowanych stref ochronnych ujęć oraz obszarów ochronnych zbiorników wód podziemnych, a także udokumentowane kompleksy podziemnego składowania dwutlenku węgla, w celu ich ochrony ujawnia się w SUKZP gmin, MPZP oraz planach zagospodarowania przestrzennego województwa (art. 95 ust. 1 Pgg). W odniesieniu do SUKZP obowiązek ten należy wykonać w terminie 2 lat od dnia zatwierdzenia dokumentacji geologicznej (ust. 2). Z mocy przepisów przejściowych nakaz ten odnosi się również do tych dokumentacji, które pod rządem dotychczasowego stanu prawnego były przyjmowane w drodze „zawiadomienia” (zob. art. 208 Pgg). W istocie tak rozumiany nakaz ochrony złóż kopalin w systemie planowania przestrzennego nie jest żadną nowością, bowiem znany jest od ponad 30 lat. Wspomniany art. 95 ust. 1 ustawy Pgg (pomimo że stanowi niemal dosłowne powtórzenie rozwiązania funkcjonującego w ramach poprzedniego prawa geologicznego i górniczego z 1994 r.) w toku prac parlamentarnych nad obecnym Prawem geologicznym i górniczym został odczytany jako zamach na samorządność gminną.

Szczególna regulacja, zwłaszcza zakładająca 6-miesięczny termin zmiany SUKZP, dotyczy węglowodorów, co w praktyce może być zadaniem niewykonalnym, przede wszystkim z powodu złożoności procedur związanych z opracowywaniem i uchwalaniem tego dokumentu (art. 95 ust. 3, art. 96 Pgg). Co prawda treść SUKZP jest wiążąca dla MPZP, jednak co do zasady sporządzenie tego ostatniego zostało pozostawione uznaniu rad gmin. Inaczej mówiąc,

rozwiązanie wynikające z art. 95 Pgg nie oznacza nakazu sporządzenia bądź zmiany MPZP. W konsekwencji przewidziany w art. 71 Poś nakaz ochrony złóż w planach miejscowych może pozostawać martwą literą prawa. Co prawda potrzebę ochrony co najmniej niektórych złóż kopalin akcentują dokumenty planistyczne o charakterze strategicznym, zwłaszcza takie jak Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju z 2011 r. czy Polityka Energetyczna Państwa z 2009 r., tyle że znajdujące się tam rozwiązania mają są czysto postulatywne, pozbawione skutecznych sankcji czy też odsyłają do instytucji nieznanymi obowiązującemu systemowi prawa. Znane są natomiast przypadki, w których rady gmin podejmują działania zmierzające do ukształtowania MPZP w sposób, który w praktyce może wykluczyć wydobywanie złóż kopalin, w tym również stanowiących o bezpieczeństwie energetycznym kraju.

Warto w tym miejscu przypomnieć, że:

– projekty SUKZP oraz MPZP są opiniowane m.in. przez „właściwe organy administracji geologicznej”, tj. starostów i marszałków województw (art. 11 pkt 6, art. 17 pkt 6 Ustawy z 2003 r.); przedmiotem opinii powinny być m.in. potrzeby związane z ochroną złóż kopalin; stanowiska te nie są jednak dla rady gminy wiążące;

– zgodność SUKZP oraz MPZP z prawem podlega badaniu przez wojewodę, a uchwały w sprawie ich przyjęcia mogą być przedmiotem skargi do wojewódzkiego sądu administracyjnego.

Niestety, w praktyce przedstawione wyżej wymagania, zwłaszcza stanowiące konsekwencje ustawowego nakazu ochrony złóż kopalin w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego, funkcjonują w ograniczonym zakresie i do rzadkości nie należą sytuacje, w których system planowania przestrzennego jest kształtowany z rażącym naruszeniem wspomnianego nakazu. Niekiedy sprzyja temu postawa gmin, które z wielu powodów nie są zainteresowane podejmowaniem na ich terenie wydobywania kopalin. Przyczyny takich zjawisk są zróżnicowane. Górnictwo (nawet odkrywkowe, prowadzone w lokalnej skali) jest postrzegane jako działalność o charakterze uciążliwym dla środowiska i niszczącym zastane układy. Co więcej, niekiedy MPZP blokują możliwość wydobywania niektórych złóż po to, żeby zapewnić funkcjonowanie określonych przedsiębiorców, czyli są wykorzystywane jako instrumenty walki konkurencyjnej. Warto także zwrócić uwagę, że rady gmin reprezentują społeczności lokalne, w tym właściciele nieruchomości gruntowych. Zdarzają się sytuacje, w których są one manipulowane przez grupy nacisku zainteresowane blokowaniem działalności inwestycyjnej.

Kolejnym problemem jest brak polityki ochrony złóż kopalin oraz instrumentów pozwalających na ustalenie związanych z tym priorytetów. Istotną przeszkodę stanowi okoliczność polegająca na tym, że konsekwencją ochrony złóż w MPZP może być spadek wartości nieruchomości (np. poprzez zakaz zabudowy), co uzasadnia roszczenia odszkodowawcze właściciela (użytkownika wieczystego) nieruchomości pod adresem gminy (art. 36 Ustawy z 2003 r.). Problem można jednak rozwiązać stosunkowo prosto, bez uchwalania odrębnej ustawy poświęconej ochronie takich złóż. Szczegóły wymagają odrębnego omówienia.

## KONCESJE I OCENY ODDZIAŁYWANIA NA ŚRODOWISKO

Zarysowana wyżej problematyka ma istotne znaczenie z punktu widzenia możliwości uzyskania koncesji na wydobywanie kopalin objętych właściwością rzeczową starostów bądź marszałków województw, zwłaszcza że zazwyczaj będzie ono odbywać się metodą odkrywkową. Dzieje się tak z dwóch powodów. Po pierwsze część przedsięwzięć w zakresie wydobywania tych kopalin zaliczana jest do kategorii tzw. mogących (zawsze bądź potencjalnie) znacząco oddziaływać na środowisko. W konsekwencji wnioski o podjęcie takiej decyzji musi być poprzedzony uzyskaniem ostatecznej decyzji w sprawie środowiskowych uwarunkowań („decyzji środowiskowej”), która jest podejmowana m.in. w oparciu o MPZP. Po drugie, każda koncesja na wydobywanie kopaliny ze złoża wymaga uzgodnienia z organem wykonawczym gminy (art. 7 Pgg), dokonywanym przede wszystkim w oparciu o rozwiązania MPZP (a w razie jego braku – SUKZP). Zestawienie tych wymagań prowadzi do konkluzji, że wspomniane wymagania co najmniej częściowo się dublują. Ustawodawca uległ naciskom strony samorządowej, która sprzeciwiła się ich uproszczeniu.

Problematyka ocen oddziaływania na środowisko oraz decyzji środowiskowych stanowi temat sam w sobie i w ramach tego artykułu może być zasygnalizowana tylko w ograniczonym zakresie. Dość wspomnieć, że „przedsięwzięciem” we wspomnianych dokumentach jest m.in. wydobywanie kopalin. O szczegółach przesądziło rozporządzenie z dnia 9 maja 2010 r. W odniesieniu do wydobywania kopalin zalicza ono do kategorii przedsięwzięć mogących:

1) zawsze znacząco oddziaływać na środowisko (tzw. przedsięwzięcia kategorii I):

a) wydobywanie ze złoża gazu, ropy naftowej oraz jej naturalnych pochodnych w ilości większej niż 500 000 m<sup>3</sup> na dobę w przypadku gazu lub większej niż 500 t na dobę w przypadku ropy naftowej i jej naturalnych pochodnych;

b) wydobywanie ropy naftowej, jej naturalnych pochodnych oraz gazu na obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej;

c) wydobywanie azbestu;

d) wydobywanie kopaliny ze złoża metodą odkrywkową na powierzchni obszaru górniczego nie mniejszej niż 25 ha, jak również wydobywanie metodą podziemną w ilości nie mniejszej niż 100 000 m<sup>3</sup> na rok;

2) potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko (tzw. przedsięwzięcia kategorii II):

a) wydobywanie kopaliny ze złoża metodą odkrywkową inne niż zaliczone do przedsięwzięć kategorii I:

– bez względu na powierzchnię obszaru górniczego jeżeli dotyczy torfu lub kredy jeziornej, na obszarach narażonych na niebezpieczeństwo powodzi, a jeżeli została sporządzona mapa zagrożenia powodziowego – na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią oraz w rejonach narażonych na zalanie w przypadku zniszczenia lub uszkodzenia wału przeciwpowodziowego (przeciwsztormowego);

– na terenie gruntów leśnych lub w odległości nie większej niż 100 m od nich;

– na obszarach objętych takimi formami ochrony przyrody, jak parki narodowe (ich otuliny), rezerwaty przyrody (ich otuliny), parki krajobrazowe (ich otuliny), obszary chronionego krajobrazu, obszary Natura 2000, użytki ekologiczne, zespoły przyrodniczo-krajobrazowe;

– w odległości do 250 m od terenów, o których mowa w art. 113 ust. 2 pkt 1 ustawy Poś (czyli podlegających wzmożonej ochronie przed hałasem);

– jeżeli działalność będzie prowadzona z użyciem materiałów wybuchowych;

– jeżeli w odległości nie większej niż 0,5 km od miejsca planowanego wydobywania kopalini metodą odkrywkową znajduje się inny obszar górniczy ustanowiony dla wydobywania kopalini metodą odkrywkową;

b) z obszaru górniczego o powierzchni większej niż 2 ha lub o wydobywaniu większym niż 20 000 m<sup>3</sup> na rok, inne niż wymienione wyżej;

c) wydobywanie kopalini ze złoża:

– metodą podziemną lub metodą otworów wiertniczych, nie będące przedsięwzięciem kategorii I;

– na obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej nie będące przedsięwzięciem kategorii I lub ze śródlądowych wód powierzchniowych.

Z punktu widzenia tematu oznacza to, że inwestor zainteresowany realizacją takiego przedsięwzięcia musi najpierw uzyskać decyzję środowiskową. Organem właściwym do jej podjęcia na potrzeby wydobywania koncesjonowanego przez terenowe organy administracji geologicznej będzie organ wykonawczy gminy (wójt, burmistrz, prezydent miasta), wyjątkowo regionalny dyrektor ochrony środowiska. Niejako automatycznie powstaje pytanie o relację pomiędzy decyzją środowiskową oraz systemem planowania przestrzennego. Począwszy od dnia 1 stycznia 2015 r. dotyczy jej art. 80 ust. 3 Ustawy z 2008 r., wedle którego „w przypadku działalności określonej ustawą z dnia 9 czerwca 2011 r. – Prawo geologiczne i górnicze, innej niż przedsięwzięcia wymagające koncesji na poszukiwanie i rozpoznawanie złóż kopalini, kryterium oceny lokalizacji przedsięwzięcia jest nienaruszanie ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, jeżeli plan ten został uchwalony”. Inaczej mówiąc oznacza to, że jeśli:

– nie doszło do uchwalenia MPZP, treść SUKZP z punktu widzenia decyzji środowiskowej nie ma znaczenia; pomimo milczenia ustawy należy jednak dojść do wniosku, że treść decyzji środowiskowej może być kształtowana przepisami odrębnymi dotyczącymi przeznaczenia nieruchomości (np. dotyczących ochrony gruntów rolnych i leśnych), ochrony przyrody (np. w razie istnienia obszarowych bądź indywidualnych form ochrony przyrody), gospodarki wodnej (np. w razie istnienia strefy ochronnej ujęcia wody) itp.;

– uchwalono MPZP, konieczne jest ustalenie, czy zamierzone wydobywanie kopalini ze złoża nie narusza ustaleń MPZP.

Określenie „nienaruszanie ustaleń” nie jest jednoznaczne. Zdaje się ono nawiązywać do art. 7 ustawy Pgg, wedle którego przesłanką podjęcia (wykonywania) działalności regulowanej przepisami tej ustawy (zwłaszcza zaś w zakresie wydobywania kopalini ze złoża) jest ustalenie, że zamierzona działalność nie narusza przeznaczenia

nieruchomości przewidzianego przez MPZP oraz przepisy odrębne (a jeżeli nie ma MPZP – sposobu wykorzystywania z nieruchomości ustalonego w SUKZP oraz w przepisach odrębnych). Za takim rozumieniem wspomnianego art. 80 ust. 3 przemawia wykładnia historyczna. Do 31 grudnia 2014 r. jedną z przesłanek uzyskania decyzji środowiskowej na działalność w zakresie wydobywania kopalini ze złoża była bowiem zgodność zamierzonej działalności z istniejącym MPZP. W odniesieniu do działalności w zakresie wydobywania kopalini koncesjonowanej przez terenowe organy administracji geologicznej rozróżnienie to ma jednak niewielkie znaczenie. Najczęściej takie koncesje będą dotyczyć wydobywania metodą odkrywkową, a zatem działalności wykonywanej w granicach przestrzennych nieruchomości gruntowych. O ile zatem ustalone w opisany wyżej sposób przeznaczenie nieruchomości nie dopuszcza możliwości wydobywania metodą odkrywkową, uzyskanie decyzji środowiskowej (a w konsekwencji również koncesji) nie będzie możliwe. Identycznie problem ten należy ocenić w odniesieniu do tych koncesji, które nie wymagają uzyskania decyzji środowiskowej (argument z art. 7 oraz 29 ust. 1 Pgg). Przykładem może być złoża zalegające pod gruntem rolnym (leśnym), nad czym praktyka niestety częstokroć przechodzi do porządku dziennego. Dla przedsięwzięć „mogących znacząco oddziaływać na środowisko” ostateczna decyzja środowiskowa stanowi niezbędny element wniosku koncesyjnego i jest wiążąca dla organu koncesyjnego. Warto zresztą wspomnieć, że wielokrotnie przepisy prawa miejscowego, jak np. MPZP czy też akty tworzące większość form ochrony przyrody, wprowadzają zakaz realizacji przedsięwzięć „mogących znacząco (zawsze, potencjalnie) oddziaływać na środowisko”.

## OCENA ODDZIAŁYWANIA NA OBSZAR NATURA 2000

Problem może jednak ulec dalszej komplikacji za sprawą tzw. oceny oddziaływania przedsięwzięcia na obszar Natura 2000. Stosownie do art. 96 Ustawy z 2008 r. przed podjęciem decyzji wymaganej dla realizacji przedsięwzięcia innego niż przedsięwzięcie mogące znacząco oddziaływać na środowisko, które nie jest bezpośrednio związane z ochroną obszaru Natura 2000 lub nie wynika z tej ochrony, organ właściwy do jej podjęcia (np. organ administracji geologicznej) jest obowiązany do rozważenia, czy dane przedsięwzięcie może potencjalnie znacząco oddziaływać na obszar Natura 2000. Wspomnianymi decyzjami są zwłaszcza koncesje regulowane prawem geologicznym i górniczym. W takiej sytuacji o potrzebie dokonania oceny oddziaływania na środowisko orzeka regionalny dyrektor ochrony środowiska, a jej wynik jest wiążący dla postępowania koncesyjnego.

Nie jest tajemnicą, że za sprawą odrębnych uregulowań ustawowych realizacja niektórych przedsięwzięć uznanych przez władze publiczne za szczególnie doniosłe następuje z wyłączeniem systemu planowania i zagospodarowania przestrzennego. W obecnym stanie prawnym dotyczy to m.in. dróg publicznych, linii kolejowych o znaczeniu państwowym, regionalnych sieci szerokopasmowych telekomunikacji publicznej, gazoportu Świnoujście wraz z inwe-

stycjami towarzyszącymi, obiektów Euro 2012, ochrony przeciwpowodziowej oraz obiektów energetyki jądrowej. Trwają prace nad dalszymi rozwiązaniami tego typu. Nie trudno wyobrazić sobie skutki lokalizacji tego typu przedsięwzięcia (a w przeważającej mierze mają one charakter liniowy) na nieruchomościach, w granicach których (pod którymi) zalega złoża kopaliny. Niestety, nie istnieją skuteczne regulacje prawne pozwalające na wyważenie racji związanych z ochroną złóż kopaliny oraz realizacją tego typu przedsięwzięć. Szczegóły znowu wykraczają poza zakres tematu.

## WNIOSKI

Przedstawiona wyżej analiza prowadzi do pesymistycznych wniosków. Przede wszystkim istniejący system planowania i zagospodarowania przestrzennego nie sprzyja ochronie złóż kopaliny w sposób odpowiadający ZZR. Stopień skomplikowania procedur niezbędnych do uzyskania decyzji pozwalających na rozpoczęcie wydobywania kopaliny zachęca do ich omijania, czego przykładem jest chociażby nielegalne wydobywanie kopaliny (tj. prowadzone bez wymaganej koncesji) czy też próby omijania wspomnianych wymagań pod pretekstem budowy stawów rybnych, niwelacji pagórków, przygotowywania terenu do upraw tarasowych, rekultywacji gruntów poprzez usuwanie wymarżających kamieni i inne. Skuteczność zwalczania tych zjawisk nie jest wielka. Co prawda wydobywanie kopaliny bez wymaganej koncesji jest zagrożone sankcjami, tyle że ich skuteczność bywa ograniczona. Dość wspomnieć, że za sprawą zmiany obowiązującej od dnia 1 stycznia 2015 r. skreślony został przepis stanowiący podstawę decyzji organu nadzoru górniczego nakazującej wstrzymanie takiej działalności (art. 173 ust. 1 Pgg). Co prawda najbardziej skuteczną sankcją z tytułu takiego wydobywania kopaliny ze złoża może być tzw. opłata podwyższona, nakładana przez organ nadzoru górniczego (art. 140 ust. 1 Pgg), tyle że dotychczasowe doświadczenia, związane z jej wymierzaniem przez starostów oraz egzekucją, nie są budujące.

Kolejnym czynnikiem utrudniającym realizację procesu inwestycyjnego w zakresie wydobywania kopaliny jest przewlekłość procedur zmierzających do uzyskania decyzji zezwalających na podjęcie omawianej działalności. Jej przyczyny są złożone. Przede wszystkim jest to działalność niesłyszanie konfliktogenna, w związku z którą ścierają się interesy jednostkowe i publiczne, rzeczywiste i wymagane, czy też konkurencyjne. Konsekwencją wielu decyzji (innych rozstrzygnięć) jest zaskarżanie ich do organów wyższego stopnia, a rozstrzygnięć tych ostatnich – do sądów administracyjnych. Dość wspomnieć, że terminy rozpatrywania niektórych odwołań sięgają 1 roku, oczekiwania na rozpoznanie skargi sądownoadministracyjnej – około 6 miesięcy w I instancji, a niemal 2 lata w drugiej instancji (czego efektem jest niekiedy konieczność ponownego rozpoznania sprawy przez organ administracji I instancji). Nie bez znaczenia są też błędy podejmowane w procesie stosowania prawa. Do przyczyn tych ostatnich można zaliczyć:

– przekonanie niektórych organów administracji, że wolno im podejmować działania władcze w sprawach nie

przewidzianych prawem (np. nakładając na adresata decyzji obowiązki, które nie znajdują dostatecznej podstawy prawnej);

– niejasność, niespójność oraz brak konsekwencji niektórych rozwiązań prawa powstającego niekiedy bez jakiegokolwiek wyobraźni (z jednoczesnym brakiem woli poprawy tego stanu), a zwłaszcza przy założeniu, że ewentualny spór dotyczyć będzie wyłącznie relacji zachodzących pomiędzy organem administracji a jedną stroną postępowania;

– niską świadomość prawną osób stosujących omawiane wymagania. Nawet perfekcyjna znajomość określonego aktu normatywnego (np. Prawa geologicznego i górniczego) nie oznacza umiejętności jego prawidłowego zastosowania. Dla osiągnięcia tego celu jest konieczna znajomość relacji zachodzących pomiędzy danym aktem normatywnym a całym systemem prawa, umiejętność dokonywania ich wykładni itd.

Konsekwencją takich zdarzeń jest potencjalna wadliwość rozstrzygnięć (zwłaszcza decyzji administracyjnych), dotyczących omawianej problematyki, co może pociągać za sobą odpowiedzialność odszkodowawczą Skarbu Państwa z tytułu niezgodnego z prawem wykonywania władzy publicznej.

## PRAWO GEOLOGICZNE I GÓRNICZE A INNE WYMAGANIA DOTYCZĄCE OCHRONY ŚRODOWISKA

Odrębnym tematem jest relacja opisywanych rozwiązań do pozostałych wymagań kształtujących prawny model ochrony środowiska. Zasadą jest, że spełnienie wymagań niezbędnych do podjęcia działalności w zakresie wydobywania kopaliny ze złoża nie zwalnia z konieczności respektowania pozostałych standardów prawnych dotyczących gospodarowania środowiskiem, zwłaszcza w zakresie gospodarki wodnej, ochrony powietrza, ochrony przed hałasem i innymi uciążliwościami, ochrony przyrody ożywionej itd. Stosownie do art. 30 ust. 1 Pgg koncesja nie zwalnia z obowiązków określonych odrębnymi przepisami, w tym uzyskania przewidzianych nimi decyzji. Co prawda wymogi te sformułowano wyłącznie w odniesieniu do działalności wymagającej koncesji, co jednak nie znaczy, że nie dotyczą one działalności niekoncesjonowanej (np. niekoncesjonowanych robót geologicznych). W istocie rozwiązanie to jest wyłącznie informacyjne, bowiem pomimo braku stosownego przepisu należałoby dojść do takiego samego wniosku, jaki wynika z art. 30 ust. 1 Pgg W przekonaniu niektórych koncesja (np. na działalność regulowaną Prawem geologicznym i górniczym) jest swego rodzaju „superdecyzją” o niemal cudownej mocy, w tym zwalniająca z potrzeby respektowania pozostałych wymagań prawa.

Warto w tym miejscu zasygnalizować problem relacji pomiędzy decyzjami podejmowanymi na podstawie Prawa geologicznego i górniczego oraz tzw. pozwoleniem zintegrowanym. Rozwiązania Prawa ochrony środowiska dotyczące tej ostatniej instytucji implementują dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2010/75/UE z dnia 24 listopada 2010 r. w sprawie emisji przemysłowych (zintegrowane zapobieganie zanieczyszczeniom i ich kontrola).

Szczegóły określają art. 201 i nast. ustawy Poś oraz wydane na jego podstawie rozporządzenie z dnia 27 sierpnia 2014 r. Takie pozwolenie jest wymagane dla instalacji mogących powodować znaczne zanieczyszczenie poszczególnych elementów przyrodniczych albo środowiska jako całości, których rodzaje określa wspomniane rozporządzenie. Żadna z określonych nim instalacji nie służy jednak wydobywaniu kopaliny ze złoża. Co więcej, pozwolenie zintegrowane jest rodzajem pozwolenia emisyjnego, o czym świadczy usytuowanie dotyczącej go regulacji (Tytuł III – Przeciwdziałanie zanieczyszczeniom, Dział IV – Pozwolenia na wprowadzanie do środowiska substancji lub energii). Co prawda materia takiego pozwolenia wykracza w pewnym zakresie poza przedmiot Prawa ochrony środowiska (np. w odniesieniu do gospodarki wodnej), ale dzieje się tak wyłącznie w sytuacjach wyraźnie wynikających z ustawy. Brak też argumentów pozwalających przyjąć, że uzyskanie pozwolenia zintegrowanego wyłącza wymagania przewidziane Prawem geologicznym i górniczym. Takie pozwolenie może wprawdzie dotyczyć podziemnego składowania odpadów, tyle że brak jest podstaw, żeby zakładać, że miałyby ono zwalniać z konieczności spełnienia wymagań dotyczących np. koncesji na podziemne składowanie odpadów.

Przedstawione wyżej są wyłącznie sygnalizacyjne. Ilustrują one niektóre problemy, które musi pokonać inwestor zainteresowany podjęciem działalności regulowanej przepisami ustawy Pgg, zwłaszcza zaś w zakresie wydobywania kopaliny. Nadmiernie rozbudowana i skomplikowana

regulacja prawna w połączeniu z błędami jej stosowania z jednej strony może zagrażać bezpieczeństwu surowcowemu państwa, z drugiej zaś zachęca do jej omijania, czego najlepszym przykładem może być dzikie górnictwo kruszyw.

## LITERATURA

- AGENDA 21 – Globalny Program Działań Agenda 21 (uchwała konferencji „Środowisko i Rozwój”, Rio de Janeiro, 1992).
- BUKOWSKI Z. 2009 – Zrównoważony rozwój w systemie prawa, Toruń.
- ROZPORZĄDZENIE Ministra Środowiska z dnia 9 września 2002 r. w sprawie opracowań ekofizjograficznych. Dz.U. Nr 155 poz. 1298.
- ROZPORZĄDZENIE Rady Ministrów z dnia 9 maja 2010 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko. Dz.U. Nr 213 poz. 1397 ze zm..
- ROZPORZĄDZENIE 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.
- ROZPORZĄDZENIE Ministra Środowiska z dnia 27 sierpnia 2014 r. w sprawie rodzajów instalacji mogących powodować znaczne zanieczyszczenie poszczególnych elementów przyrodniczych albo środowiska jako całości. Dz.U. z 2014 r. poz. 1169.
- USTAWA z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska. Dz.U. z 2013 r. poz. 1232 ze zm.
- USTAWA z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Dz.U. z 2015 r. poz. 199 ze zm.
- USTAWA z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko. Dz.U. z 2013 r. poz. 1235 ze zm.
- USTAWA z dnia 9 czerwca 2011 r. Prawo geologiczne i górnicze. Dz.U. z 2015 r. poz. 196 ze zm.