

*górnictwo odkrywkowe, bezpieczeństwo surowcowe, zabezpieczenie złóż,
procedura uzyskania koncesji, problemy prawne*

Zbigniew KASZTELEWICZ*

Miranda PTAK**

NAJWAŻNIEJSZE PROBLEMY GÓRNICTWA ODKRYWKOWEGO NA POCZĄTKU XXI WIEKU

Artykuł przedstawia ważniejsze problemy górnictwa odkrywkowego w Polsce na początku XXI wieku. Górnictwo odkrywkowe wydobywa obecnie poza węglem brunatnym ponad 250 mln ton różnych innych kopalin. Polska to wielki plac budowy. Budowane są drogi lokalne i autostrady, lotniska i szlaki kolejowe. Zapotrzebowanie na te kopaliny ma wzrosnąć w okresie dwóch następnych dekad do 350 mln ton/rok, natomiast baza zasobowa wielu kopalin skalnych, w tym również kruszyw posiada zasoby operatywne tylko na 10–20 lat. Polska, jako kraj zasobny w te kopaliny, w sytuacji tylko teoretycznie dostępnej bazy surowców, nie będzie wydobywać ich u siebie. Dla budowy infrastruktury, wykonawcy będą zmuszeni sprowadzać kruszywa z zagranicy, zapewniając tym samym zyski i miejsca pracy naszym sąsiadom. W celu stworzenia właściwych warunków rozwoju dla działalności górniczej, należy zadbać o stabilność przepisów prawa, w tym likwidację barier prawnych w zakresie zabezpieczania złóż dla późniejszej eksploatacji, udostępniania złóż oraz budowę nowych kopalń poprzez uproszczenie procedur koncesyjnych.

1. WPROWADZENIE

Górnictwo w Polsce ma bardzo bogatą przeszłość. Od wieków wydobywano różne kopaliny, tak metodą odkrywkową, jak i podziemną. Lata powojenne XX wieku to znaczny rozwój wielu dziedzin górnictwa, w których polscy górnicy złotymi zgłoskami wpisali się w tworzenie podstaw gospodarki krajowej. W tym okresie powstały uznawane na świecie polskie specjalności górnicze. Do nich należy zaliczyć górnictwo odkrywkowe, podziemne i otworowe. Ponadto powstało wiele fabryk, zaplecza techniczne produkujące maszyny i urządzenia dla górnictwa, szereg znakomitych biur projektowych i badawczych. Lata te to okres edukowania kadry górniczej, tworzenia szkolnictwa zawodowego i wyższego. Dla potrzeb surowcowych górnictwa wykonane zostały w szerokim zakresie prace geologiczne i dokumentacyjne. Obecnie krajowe

* Akademia Górniczo-Hutnicza, Katedra Górnictwa Odkrywkowego, Kraków, kasztel@agh.edu.pl

** Okręgowy Urząd Górniczy, Wrocław, miranda9@op.pl

górnictwo odkrywkowe napotyka szereg problemów i coraz trudniej rysuje się jego rozwój. Dotyczą one tak problemów w zakresie utrzymania obecnego wydobycia, które związane jest z zawężającą się bazą zasobową kopalin, jak i samego procesu budowy nowych zakładów górniczych, co wynika z bardzo złożonych i długotrwałych procedur formalno-prawnych uzyskiwania koncesji na wydobywanie. Problemy te mogą znacznie ograniczyć pozyskiwanie kopalin metodą odkrywkową.

2. ZASOBY KOPALIN DLA ZAPEWNIENIA BEZPIECZEŃSTWA SUROWCOWEGO KRAJU

Bardzo ważnym zadaniem jest wczesne ostrzeżenie o pojawiających się zagrożeniach dla zachowania bezpieczeństwa surowcowego kraju, a tym samym dla przyszłości górnictwa. Można stwierdzić jednoznacznie – brak zasobów to koniec górnictwa! Dla określenia wystarczalności zasobów i zarazem dla bezpieczeństwa surowcowego kraju należy między innymi dokonywać analizy bilansu zasobów kopalin i zmian, jakie w nim zachodzą [6, 7].

Tabela 1

Zasoby złóż – klasyfikacja UNCF [6]

Kopaliny	Złóża zagospodarowane		Wydobycie roczne [tys. ton]	Wystarczalność zasobów operacyjnych [lata]
	Zasoby operatywne [tys. ton]	Pozostałe zasoby [tys. ton]		
węgiel kamienny	291640	11 915 800	77 989	37,4
węgiel brunatny	1 097 032	372 440	59 501	18,4
ropa naftowa	13 510	7 075	740	18,3
gaz ziemny [mln m ³]	61 302	48 049	5 096	12,0
rudy Zn-Pb	11 795	7 190	4 065	2,9
rudy Cu	836 311	273 850	22 745	36,7
siarka	17 538	390	783	22,9
sól kamienna	206 888	12 079 019	3 026	68,0
gips, anhydryt	77 884	16 260	1 482	52,3
dolomit	52 185	80 630	3 292	15,8
wapenie (wapiennicze)	672 077	817 400	16 110	41,7
margle, wapenie (cementowe)	1 564 877	1 965 550	22 301	70,1
kreda	5 537	5920	126	44,2
kopaliny skaleniowe	2 051	7 790	206	9,9
piaski szklarskie	105 756	60 450	2 207	47,9
kruszywo żwirowo-piaskowe	1 592 370	1 808 530	150 034	10,6
kamienie łamane i boczne	1 996 498	1 477 910	50 915	39,2
iły ceramiki budowlanej	102 802	111 940	3 267	31,4
iły kamionkowe	6 769	1 580	225	30,0
iły biało wypalające	791	1 570	122	6,5
iły ogniotrwałe	2 156	2 050	149	14,5

W tabeli 1 została przeprowadzona symulacja wystarczalności zasobów operatywnych w złożach zagospodarowanych przy obecnym poziomie wydobycia. Najbardziej trudna, mała wystarczalność dotyczy: rud Zn-Pb, iłów białowypalających się i kopalni skaleniowych – ich wystarczalność jest mniejsza niż na 10 lat. W grupie kopalni, gdzie wystarczalność nie przekracza 20 lat znajdują się: węgiel brunatny, ropa naftowa, gaz ziemny, dolomit, kruszywo żwirowo-piaskowe i ility ogniotrwałe, natomiast w grupie, gdzie wystarczalność nie przekracza 30 lat należy wymienić: siarkę i ility kamionkowe. Pozostałe kopaliny wystarczą na 30–70 lat. Wyszczególnione dane budzą niepokój o przyszłość polskiego górnictwa w I połowie XXI wieku. Należy zauważyć, że nie były analizowane złoża kopalni obecnie niezagospodarowanych i część z tych złóż w przyszłości może poprawić wystarczalność zasobów.

Tabela 2

Współczynnik rezerw zasobów [5]

Bardzo wysoki > 90%	Wysoki 60–80%	Przeciętny 40–60%	Mały 20–40%	Bardzo mały 10–20%	Bardzo mały < 10%
siarka	węgiel brunatny	gips i anhydryt	skała diatomitowa	gaz ziemny	ropa naftowa
bentonity i ility	rudy Zn-Pb	gliny ogniotrwałe	sól kamienna	metan pokładów węgla	kwarcyty ogniotrwałe
	gliny ceramiczne	kreda	dolomity hutnicze	węgiel kamienny	
		piaski i żwiry	kamienie łamane i boczne	rudy miedzi	
		piaski do betonów	piaski formierskie	magnezyt	
		kopaliny ilaste ceramiki budowlanej	piaski podsadzkowe	kopaliny ilaste	
		kopaliny kaolinowe	kopaliny skaleniowe	kwarc żyłowy	
		kopaliny szklarskie	wapienie i margle cementowe	torfy	
			wapienie wapiennicze		

W tabeli 2 natomiast prezentowany jest współczynnik rezerw zasobowych dla kopalni złóż niezagospodarowanych. Współczynnik rezerw zasobowych określa stan podaży kopalni w przyszłości i podzielony jest na sześć grup [5]. Mając na uwadze przeciętny udział zasobów przemysłowych w zasobach bilansowych α , można oszacować potencjał rezerw złóż niezagospodarowanych wskaźnikiem ξ

$$W = \frac{Q_{zg}}{Q_b} \cdot 100\% \quad (1)$$

$$\xi = \frac{\alpha}{100} \cdot \left(1 - \frac{W}{100}\right) \cdot 100\% \quad (2)$$

gdzie:

- W – stopień wykorzystania znanych złóż,
- Q_{zg} – zasoby bilansowe w złożach zagospodarowanych,
- Q_b – całkowite udokumentowane zasoby bilansowe,
- a – przeciętny udział zasobów przemysłowych w zasobach bilansowych.

Do I grupy – współczynnik bardzo wysoki o wartości $> 90\%$ – zaliczono między innymi siarkę. Do II grupy – współczynnik 60–80% autorzy zaliczyli węgiel brunatny, rudy Zn-Pb czy gliny ceramiczne – w tym wypadku rudy Zn-Pb mają skrajnie odmienny współczynnik niż wystarczalność w tabeli 1. Natomiast do III grupy o współczynniku rezerw przeciętnym – 40–60% zaliczono między innymi piaski i żwiry. W IV grupie – współczynnik małym – 20–40% zakwalifikowano kamienie łamane i boczne, do V grupy współczynnik bardzo mały – 10–20% zaliczono węgiel kamienny i na przykład rudy miedzi, a do VI grupy o bardzo małym współczynniku (o wartości $< 10\%$) autorzy zaliczyli ropę naftową i kwarcyty ogniotrwałe.

Powyższe analizy przedstawiają obraz stanu zasobów i wystarczalności zasobów operatywnych oraz współczynnik rezerw zasobów na przyszłe lata wydobycia przy założeniu, że nie wystąpią czynniki, które mogą znacznie zakłócić powyższy stan.

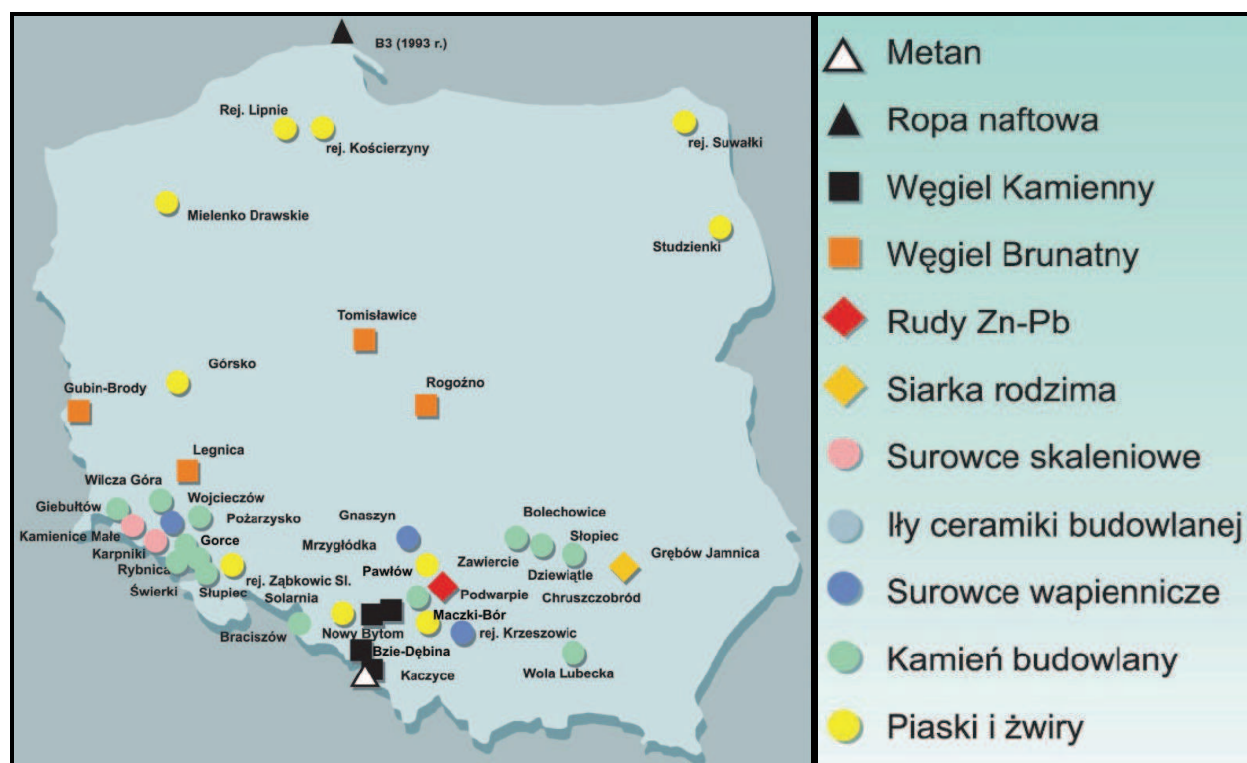
Do głównych czynników pomniejszających wystarczalność zasobów dla bezpieczeństwa surowcowego kraju zaliczyć należy [5]:

- protesty społeczne na obszarach, gdzie obecnie jest prowadzona lub planowana eksploatacja,
- nieuwzględnienie złóż w planach zagospodarowania przestrzennego,
- prowadzenie i planowanie zabudowy na obszarach złóż perspektywicznych,
- stale wzrastająca ilość obszarów ochrony środowiska przyrodniczego w szczególności sieci obszarów Natura 2000,
- specyficzne warunki górniczo-geologiczne niegwarantujące ekonomicznej opłacalności wydobycia,
- niska jakość kopaliny uniemożliwiająca wytworzenie z nich surowca spełniającego wymagania produkcji.

3. PROTESTY – BRAK AKCEPTACJI DLA ROZSZERZENIA BAZY ZASOBOWEJ, JAK I BUDOWY NOWYCH KOPALŃ

Górnictwo to branża zatrudniająca obecnie kilkaset tysięcy pracowników tak w kopalniach, cementowniach, elektrowniach, placówkach zaplecza naukowo-projektowego, jak i w szeregu przedsiębiorstwach produkujących urządzenia i maszyny dla górnictwa. Złóża kopalin występują w różnych regionach kraju. Budując

kopalnie i elektrownie czy zakłady przerobcze możemy wyraźnie wpłynąć na rozwój gospodarczy kraju w tych regionach. Protesty przeciw eksploatacji górniczej są zagadnieniem złożonym [1]. Na rysunku 1 przedstawiono zasięg protestów w naszym kraju, które wystąpiły w okresie ostatnich lat. Protesty dotyczą nie tylko górnictwa węglowego, ale też innych niezbędnych dla polskiej gospodarki kopalin. Ważnym zagadnieniem w obecnym okresie jest prowadzenie wyważonego dialogu ze wszystkimi stronami protestów.



Rys. 1. Przykłady konfliktów społeczno-środowiskowych związanych z zagospodarowaniem krajowych złóż kopalin w latach 2004–2009 – wg J. Badery [1]

Fig. 1. Examples of social and environmental conflicts connected to the use of domestic mineral reserves in the years 2004–2009 according to J. Badera [1]

Należy obiektywnie pokazywać blaski i cienie górnictwa, ale z uwzględnieniem specyfiki branży górniczej oraz wagi argumentów o znaczeniu krajowym nad argumentami lokalnymi. Górnictwo i energetyka powodują określone uciążliwości dla mieszkańców, ale złóż nie można przesunąć ani przebudować. Przykładem w ostatnim okresie są protesty mieszkańców i samorządów w rejonach planowanych nowych kopalń odkrywkowych i kopalń podziemnych. O ile można zrozumieć mieszkańców, którzy uczestniczą w protestach, to jednak poważne zdziwienie budzi fakt, że organizatorami protestów są też samorzady [2]. Rola starostów, burmistrzów czy wójtów powinna polegać na kreowaniu rozwoju regionu poprzez wykorzystanie potencjału gmin i tworzeniu nowych miejsc pracy. Zasoby naturalne leżące na ich terenie powin-

ny być tego przykładem. Podobną rolę powinny odgrywać także władze wojewódzkie oraz resorty gospodarcze i polski parlament. Za bezpieczeństwo surowcowe kraju powinny być odpowiedzialne nie tylko firmy górniczo-energetyczne, ale przede wszystkim władze wykonawcze i władze ustawodawcze.

Osobną grupę stanowią protesty grup działających na rzecz ochrony przyrody o zasięgu krajowym czy międzynarodowym – przeciw kontynuacji obecnego wydobycia czy planowaniu budowy nowych kopalń [1, 2]. Liczne przykłady konfliktów społeczno-środowiskowych w ostatnich latach dla różnych kopalni pokazano na rysunku 1.

4. WYBRANE PROBLEMY ZABEZPIECZANIA ZŁOŻ W CELU ZAPEWNIENIA BEZPIECZEŃSTWA SUROWCOWEGO

Problem zabezpieczania złóż kopalni w kontekście zagwarantowania przyszłej eksploatacji górniczej nie jest zagadnieniem nowym. W praktyce i w literaturze, w szczególności w ostatnich latach, problem ten jest coraz częściej widoczny i poruszany [2–4, 6–8]. Analizując istniejący system zabezpieczania złóż widać, że skupia on w sobie konflikty różnych grup interesów mających dla danego obszaru inne przeznaczenie niż działalność górnicza. Ta ostatnia jest 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 kopalni pod działalność górniczą na tle innych reżimów ochronnych powinna 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. Jest natomiast próbą podjęcia dyskusji nad jakością obecnego mechanizmu zabezpieczania złóż kopalni 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.

4.1. ZABEZPIECZANIE ZŁOŻ KOPALIN – JAKO POJĘCIE

Poruszając problematykę zabezpieczania złóż kopalni, 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, 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

kopalin 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, że 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 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 wydobycia, 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 27.04.2001 r. – *Prawo ochrony środowiska*, 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: uwzględnianie obszarów występowania złóż kopalin oraz obecnych i przyszłych potrzeb eksploatacji tych złóż”.

Uwaga ta ma znaczenie fundamentalne [7], gdyż pierwszy moment zabezpieczania złóż kopalin jest z chwilą, uwzględniania obszarów występowania ich w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy (w dalszej części artykułu będzie określane mianem studium). Organy gminy odpowiadając za politykę przestrzenną na swoim terenie i 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 27.03.2003 r. *o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* (dalej skrótowo 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 PIG-PIB. 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 kopalin, 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 kopalin z uwagi na brak udokumentowania, wydaje się więc niewłaściwą praktyką i istotnym zagrożeniem dla mechanizmu zabezpieczania ich na rzecz przyszłej eksploatacji. Odnosząc się do stwierdzenia „udokumentowane złoża” kopalin 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 rozp. MŚ z dnia 6.07.2005 r. *ws. szczegółowych wymagań, jakim powinny odpowiadać dokumentacje geologiczne złóż kopalin* (DzU 2005.136.1151 ze zm.).

Z powyższego wynika, iż zabezpieczeniu złóż kopalin z punktu widzenia obowiązującego ustawodawstwa, podlegają złoża kopalin 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 pgig. Kryterium to, nie może być powodem, dla którego przy wykonywaniu studium a później miejscowego planu organ gminy nie uwzględnia się obszaru występowania złóż.

4.2. ROLA PRZEPISÓW PRAWA MIEJSCOWEGO W ZABEZPIECZANIU ZŁÓŻ KOPALIN

Ochrona złóż powinna się rozpoczynać z chwilą, kiedy to w pierwszym dokumencie planistycznym – studium, zostaną uwzględnione obszary występowania złóż kopalin [2]. Wzmocnieniem dla zabezpieczania obszaru występowania złoża kopalin 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.

4.3. 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 obecnie zarówno studium opracowane pod rządami ustawy z dnia 7.07.1994 r. *o zagospodarowaniu przestrzennym*, jak i studium opracowywane na podstawie obecnie obowiązującej ustawy z dnia 27.03.2003 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 r. 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 rozp. MI z dnia 28.07.2004 r. *ws. zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy* (DzU 2004.118.1233), 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 zabezpieczania 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.

4.4. 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 przestrzennej i prowadzenia gospodarki przestrzennej. Ma największą skalę szczegółowości i ma za zadanie:

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

Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego (sporządzanie mpzp odbywa się w oparciu o rozporządzenie Ministra Infrastruktury) 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 Pggig – 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.

4.5. PROPOZYCJE ROZWIĄZAŃ DLA ZABEZPIECZANIA ZŁÓŻ KOPALIN

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.

4.5.1. ZABEZPIECZANIE OBSZARÓW ZŁÓŻ KOPALIN NA WZÓR USTAWY O OCHRONIE GRUNTÓW ROLNYCH I LEŚNYCH

Ustawa z dnia 3.02.1995 r. *o ochronie gruntów rolnych i leśnych* dla przedmiotu swojej ochrony, tj. zdefiniowanych w art. 2 gruntów rolnych i leśnych wprowadza ograniczenie w art. 3 ust. 1 pkt 1 przeznaczeniu tych gruntów na cele nierolnicze i nieleśne. Ten zapis powoduje ochronę przedmiotowych gruntów, których zmiana funkcji użytkowania musi być poprzedzona kosztowną i wieloetapową procedurą, kończąca się ostatecznie zmianą przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na inne cele w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego gminy. Analogicznie, gdyby przedmiotem ochrony były obszary występowania wybranych kopalin, 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.

4.5.2. 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 16.04.2004 r. *o ochronie przyrody*, a szczególnie w zakresie obszarów Natura 2000. 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 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 Pggig zamierzona działalność narusza wymagania ochrony środowiska. Zapożyczając ten mechanizm ochrony, można zabezpieczyć na podstawie listy rankingowej złóż opracowanej przez Głównego Geologa Kraju złoża, które byłyby prawem chronione. Na obszarach tych złóż, każda ingerencja uniemożliwiająca ich racjonalne gospodarowanie nie mogłaby być realizowana.

5. PROBLEMY ŚRODOWISKOWE

Budowa nowych kopalń, jak i rozbudowa istniejących kopalń coraz częściej z uwagi na brak terenów ingeruje w obszary chronione, w szczególności dotyczy to obszarów chronionego krajobrazu i obszarów Natura 2000 [3].

W Polsce, na koniec 2009 r. stwierdzono 644 złóż udokumentowanych oddziałujących na obszary Natura 2000. Obecnie liczba oddająca skalę konfliktu z obszarami Natura 2000 to poziom ok. 1500 złóż udokumentowanych różnych kopalni. Opracowanie i wdrożenie rozsądnych zasad prowadzenia obecnej i przyszłej eksploatacji kopalni ze złóż naturalnych, stanowi zasadniczy problem utrzymania i wzrostu podaży kruszyw naturalnych. Czynniki środowiskowe, urasta do podstawowej bariery ograniczającej rozwój branży kruszyw naturalnych. Natomiast zasada zrównoważonego rozwoju, która oznacza jednocześnie uwzględnianie potrzeb społecznych, gospodarczych i środowiskowych, jest odczytywana stronniczo, tylko w aspekcie uwarunkowań i rozwoju ochrony przyrody. Polska jako kraj rozwijający się, wymaga szczególnie racjonalnego podejścia, z uwzględnieniem wszystkich potrzeb.

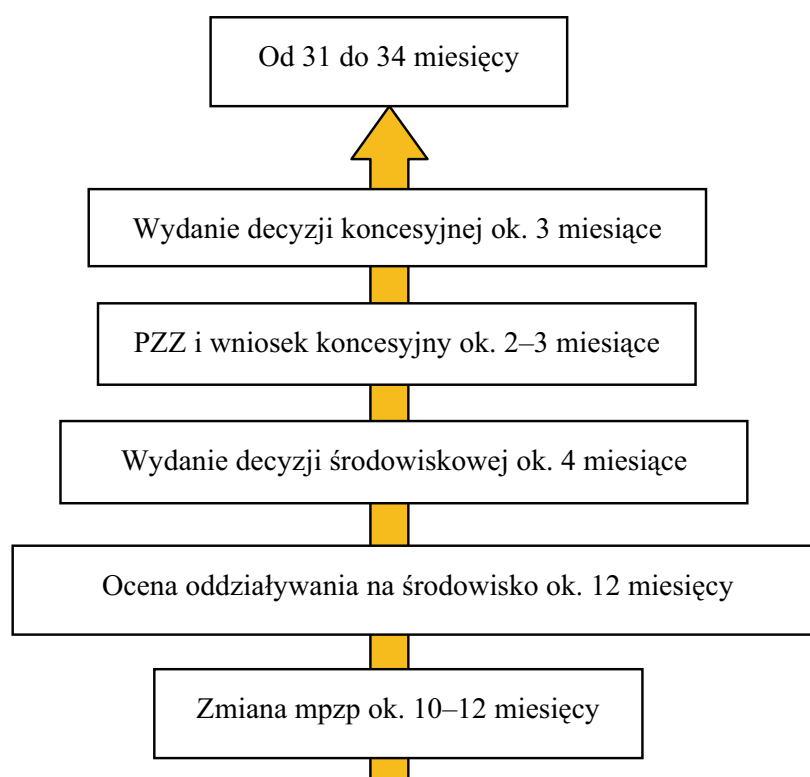
Bardzo istotnym zagadnieniem jest stałe monitorowanie, czy cele przyrodnicze, które spowodowały utworzenie obszarów, np. Natura 2000, nadal istnieją. Dlatego też, niezwłocznie należy ustalić czytelne zasady korzystania gospodarczego z obszarów

chronionych. Tym bardziej, że właśnie wydobycie kopalin może być prowadzone w sposób czyniący je w przyszłości obszarami cennymi przyrodniczo i wzbogacającymi bioróżnorodność obszaru.

6. UPROSZCZENIE PROCEDURY UZYSKIWANIA KONCESJI NA WYDOBYWANIE KOPALIN

Obecnie górnicy mają ogromne problemy z uzyskaniem koncesji na poszukiwanie i dokumentowanie zasobów złóż, jak również wydobycie kopalin. Przy istniejących uwarunkowaniach formalno-prawnych jest to niezwykle trudne, gdyż oczekiwanie na uzyskanie koncesji na wydobycie kopalin może trwać kilka lat. Czas ten wydłużają jeszcze dodatkowo uwarunkowania ekologiczne, które biorąc w obronę interesy pojedynczych obiektów chronionych zapominają o interesie całego kraju. Utworzenie obszarów Natury 2000 na ponad 1500 złożach udokumentowanych kopalin w znaczny sposób już skomplikowało ten proces.

W celu stworzenia właściwych warunków rozwoju dla działalności górniczej, należałoby zadbać o stabilność przepisów prawa, likwidację barier prawnych w zakresie udostępniania nowych złóż oraz usprawnić procedury koncesyjne. Przykładowy orientacyjny czas pozyskania koncesji na wydobycie kopaliny przedstawia rys. 2.



Rys. 2. Orientacyjny czas konieczny do uzyskania decyzji koncesyjnej na wydobycie kopaliny
Fig. 2. Approximate time necessary for obtaining concession for mining

7. PODSUMOWANIE

Dla uzyskania tych wartości konieczne jest opracowanie i wdrożenie skutecznych zasad zabezpieczania wybranych kopalni, a w tym złóż surowców skalnych i węgla brunatnego przed nieodwracalnym zablokowaniem. Innym bardzo ważnym zagadnieniem jest stworzenia właściwych warunków rozwoju działalności górniczej poprzez likwidację barier prawnych w zakresie udostępniania nowych złóż oraz usprawnienie procedury koncesyjnej na wydobywanie kopalni.

Stan zasobów kopalni w Polsce ulega ciągłemu zmniejszaniu tak pod względem ilości złóż, jak i zasobów tych kopalni, co wpływa bezpośrednio na bezpieczeństwo surowcowe kraju. Wystarczalność niektórych kopalni jest przewidywana na kilkanaście lat, co może zagrozić dalszemu istnieniu poszczególnych branż górniczych. Obecnie złoża surowców skalnych i surowców energetycznych nie są skutecznie zabezpieczane, co powoduje, że mogą być stracone dla gospodarczego wykorzystania. Nie zawsze lokalne „interesy gospodarcze” pokrywają się ze „strategicznymi interesami” kraju. Dlatego racją stanu jest – rozwój gospodarczy i bezpieczeństwo energetyczne oraz zachowanie krajowych miejsc pracy.

LITERATURA

- [1] BADERA J., *Konflikty społeczne na tle środowiskowym związane z udostępnieniem złóż kopalni w Polsce*, Mat. Konf. XIX Konferencja *Aktualia i perspektywy gospodarki surowcami mineralnymi*, IGSMiE PAN, Ryto 2009.
- [2] KASZTELEWICZ Z., PTAK M., *Wybrane problemy zabezpieczania złóż węgla brunatnego w Polsce dla odkrywkowej działalności górniczej*, *Polityka Energetyczna*, tom 12, z. 2/2, Zakopane 2009.
- [3] KABZIŃSKI A., *Kruszywa w Polsce 1989–2008*, 1. Forum Producentów Kruszyw, Wyd. ABC Kruszywa, Warszawa 2009.
- [4] NIEĆ M., RADWANIEK-BAK B., *Wykorzystanie złóż kopalni w Polsce a zagrożenia bezpieczeństwa surowcowego kraju*, *Przegląd Geologiczny*, vol. 57, nr 7, 2009.
- [5] NIEĆ M., RADWANIEK-BAK B., *Ochrona złóż kopalni warunkiem bezpieczeństwa surowcowego kraju. Wstępne propozycje uregulowań prawnych*, Konferencja *Zagrożenia dla bezpieczeństwa surowcowego kraju*, praca niepublikowana, AGH, Kraków 2010.
- [6] NEY R., GALOS K., *Bilans Polskich Surowców Mineralnych*, Rekomendacja dla KPZK, 2008 r. IGSMiE PAN, Kraków 2008.
- [7] PTAK M., *Ochrona środowiska jako prawny, techniczny i ekonomiczny czynnik procesu projektowania odkrywkowego zakładu górniczego. Zarys problemu*, *Kopaliny Podstawowe i Pospolite Górnictwa Skalnego*, 1/2007.
- [8] PTAK M., *Sieć obszarów Natura 2000 w aspekcie działalności odkrywkowych zakładów górniczych*, *Bezpieczeństwo pracy i ochrona środowiska w górnictwie*, WUG 6 (154)/2007.

THE MOST IMPORTANT PROBLEMS OF OPEN PIT MINING IN THE BEGINNING OF XXI CENTURY

The article presents the most important problems facing the open pit mining industry in Poland in the beginning of XXI century. Except lignite this industry produces over 250 million tons of different minerals. The demand for the mentioned minerals may rise up to 350 million tons per year in the next two decades because of fact that local roads and highways, airports and railroads are built in a big scale. At the moment we are importing numerous minerals. Operating reserves of many rock deposits, including aggregates for construction and road industries are sufficient only for 10–20 years. Poland – theoretically wealthy on mineral resources – will not mine them domestically, but will be forced to import them, transferring profits and jobs to neighbouring countries. In order to create proper conditions for the development of mining activity, the stability of law regulations must be ensured together with liquidation of law barriers concerning the protection of deposits for future exploitation, opening new deposits and construction of new mines with simplifying the concession procedures.