



# ZŁOŻA STRATEGICZNE

## PROJEKTOWANY SPOSÓB OCHRONY

**MINERAL DEPOSITS SAFEGUARDING AS A BASIS OF MINERAL RAW MATERIALS SAFETY**

Aleksander Lipiński

Kraków, 11 maja 2022

# Projekt UD280:

Na stronach Rządowego Centrum Legislacji znajduje się projekt ustawy zmieniającej Prawo geologiczne i górnicze, poświęcony m.in. ochronie złóż uznanych za **STRATEGICZNE** (tzw. projekt UD280, w wersji z dnia 22 X 2021 r.).

Powszechnie wiadomo, że dotychczasowe rozwiązania dotyczące ochrony złóż kopalin, chociaż liczą już kilkadziesiąt lat, nie funkcjonują prawidłowo.

Problem jest powszechnie znany i pomimo wielokrotnych deklaracji władz publicznych „o potrzebie zwiększenia” tej ochrony, dotychczas w tej sprawie niewiele się działo.

# Za STRATEGICZNE mogą być uznane wyłącznie złoża kopalin:

- wymienionych w art. 10 ust. 1 pr.gg., czyli *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, soli potasowo-magnezowej, gipsu i anhydrytu, kamieni szlachetnych, pierwiastków ziem rzadkich, gazów szlachetnych, bez względu na miejsce ich występowania,*
- inne, niż wymienione w art. 10 ust. 1, które znajdują się w granicach przestrzennych nieruchomości gruntowych (art. 94a ust. 1, art. 94b w wersji projektu UD280).

Inaczej mówiąc strategicznymi nie mogą być złoża:

- wód leczniczych, termalnych i solanek,
- kopalin innych, niż wymienione w art. 10 ust. 1 pr.gg., które występują poza granicami przestrzennymi nieruchomości gruntowych.

Nie można również uznać za „strategiczne” naturalnych bądź sztucznych pustek we wnętrzu skorupy ziemi, które mogą być wykorzystywane w celu składowania odpadów, dwutlenku węgla, bądź w celu magazynowania substancji.

Z niedawnych informacji medialnych wynika, że za „strategiczne” miałyby zostać uznane wyłącznie złoża węgla kamiennego, węgla brunatnego oraz siarki. Nie ma to jednak potwierdzenia w treści projektu UD280.

# Przesłanki uznania złoża za strategiczne:

Niezbędną przesłanką jest:

- **istnienie dokumentacji geologicznej** (dodatku do niej),
- dostęp do złoża (ze względu na stan zagospodarowania terenu), a nadto jedna z następujących przesłanek:
  - złoże kopaliny ma podstawowe znaczenie dla gospodarki kraju lub interesu surowcowego państwa,
  - złoże kopaliny posiada ponadprzeciętną dla danej kopaliny wielkość zasobów,
  - kopalina znajdująca się w złożu odznacza się unikalnymi parametrami, zapewne o charakterze jakościowym (art. 94a ust. 5 pr.g.g. w wersji projektu UD280)

Projekt nie określa, jaka musi być minimalna kategoria rozpoznania złoża. Teoretycznie rzecz biorąc przesłanka ta może nie mieć więc żadnego znaczenia.

Nie można wykluczyć, że charakter „strategiczny” zostanie nadany tylko części złoża (art. 94a ust. 6 w wersji projektu UD280).

Z łatwością można dostrzec, że przesłanki te są niezwykle uznaniowe i ocenne, a w dodatku mogą zależeć od czynników podlegających zmianom. Dodatkowa trudność polega na tym, że co prawda potrzeby surowcowe (w odniesieniu do surowców kopalnych) państwa zostały określone w Polityce Surowcowej Państwa, ale wydarzenia ostatnich miesięcy wymagają znaczącego przewartościowania określonych tam danych.

# Zadania Głównego Geologa Kraju (GGK):

„Może” on z urzędu wszcząć postępowanie w sprawie uznania złoża za „strategiczne”.

Stroną takiego postępowania jest ten, na czyją rzecz zatwierdzono dokumentację geologiczną (art. 94a ust. 3 pr.g.g. w wersji projektu UD280). Powstaje pytanie, czy taki podmiot jest **JEDYNĄ stroną** takiego postępowania, czy być może taką stroną może być również ktoś inny.

Wedle art. 28 kodeksu postępowania administracyjnego (k.p.a.) **„stroną jest każdy, czyjego interesu prawnego lub obowiązku dotyczy postępowanie albo kto żąda czynności organu ze względu na swój interes prawny lub obowiązek”**.

Powstaje więc pytanie, czy uznanie złoża za „strategiczne” może dotyczyć praw (obowiązków) innych podmiotów. Nie da się tego wykluczyć, zwłaszcza biorąc pod uwagę brzmienie art. 45 ust. 1 Konstytucji, wedle którego „każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy (...) przez właściwy, niezależny i bezstronny sąd”. Interes prawny w omawianej sprawie może mieć np. właściciel nieruchomości, w granicach której występuje złoże stanowiące przedmiot prawa własności górniczej.

O wszczęciu postępowania zawiadamia się właściwą miejscowo gminę (art. 94a ust. 4 pr.g.g. w wersji projektu UD280), co może oznaczać, że również ona ma interes prawny w omawianej sprawie.

# Postępowanie:

Skoro postępowanie w sprawie uznania złoża za strategiczne toczy się wedle wymagań k.p.a., to nie jest wykluczone, że może w nim „na prawach strony” uczestniczyć „organizacja społeczna” (art. 31 k.p.a.); w stosunku do niektórych z nich z góry można założyć, że zajmie stanowisko negatywne.

Co więcej:

- przesłanki uznania złoża za „strategiczne” podlegają weryfikacji dokonywanej przez państwową służbę geologiczną (PSG), która ma obowiązek przedstawienia opinii w terminie 1 miesiąca (ust. 7-8).
- inaczej mówiąc taka opinia jest szczególnym (w stosunku do wymagań k.p.a.) i jednocześnie obowiązkowym środkiem dowodowym,
- stanowisko PSG nie ma jednak charakteru przesądzającego; w świetle art. 75 § 1 k.p.a. „jako dowód należy dopuścić wszystko, co może przyczynić się do wyjaśnienia sprawy, a nie jest sprzeczne z prawem. W szczególności dowodem mogą być dokumenty, zeznania świadków, opinie biegłych oraz oględziny”.

Przesłanką zaliczenia złoża do „strategicznych” jest ocena GGK, że złoże spełnia któreś z wymagań określonych w art. 94a ust. 5-6 pr.gg. w wersji projektu UD280. Następuje to w drodze decyzji.

# Decyzja o uznaniu złoża za „strategiczne”

Może ona określać wymagania, które „gmina powinna uwzględnić w toku realizacji obowiązku, o którym mowa w art. 95 ust. 2 pkt 1 pr.gg.”, czyli ujawnienia złóż kopalin w SUKZP oraz MPZP; w szczególności może to polegać na zakazie trwałej zabudowy lub innego zagospodarowania w sposób, „który skutkowałby wyłączeniem możliwości zagospodarowania tego złoża” (art. 94a ust. 9 pr.gg. w wersji projektu UD280).

Decyzję tę należy „przesłać” (wedle właściwości miejscowej):

- gminie,
- wojewodzie,
- pozostałym organom administracji geologicznej
- państwowej służbie geologicznej (art. 94a ust. 12 pr.gg. w wersji projektu UD280).

Nie ma wątpliwości, że decyzja w sprawie uznania złoża za „strategiczne”:

- powoduje przewidziane nią skutki dopiero po jej ostateczności,
  - nie ma przeszkód, by odwołał się od niej ten, kto stroną nie jest,
  - **a na pewno odwoła się gmina, bo jak by na to patrzeć, decyzja GGK dotyczy obowiązków jej organów,**
- jest powszechnie dostępną informacją o środowisku i jego ochronie,
- podlega kontroli sądownoadministracyjnej,
- podlega udostępnieniu w Biuletynie Informacji Publicznej.

# Skutki uznania złoża za strategiczne:

Polegają one na uwzględnieniu przez gminę (w toku sporządzania dokumentów planistycznych) wymagań określonych decyzją GGK, co w szczególności może oznaczać konieczność wprowadzenia zakazu trwałej zabudowy bądź innego zagospodarowania w sposób kolidujący z możliwością podjęcia wydobywania kopaliny.

Należy tu jednak odróżnić sytuację, w której dla terytorium w granicach którego występuje złożo uznane za „strategiczne” istnieje:

- wyłącznie SUKZP, czy być może także
- MPZP.

W obu sytuacjach rada gminy ma obowiązek ujawnienia w SUKZP oraz istniejącym MPZP „w celu ich ochrony i zabezpieczenia możliwości eksploatacji” obszarów udokumentowanych złóż kopalin, w tym nie będących „strategicznymi”; jeżeli złożo zostało uznane za „strategiczne”, SUKZP i MPZP muszą uwzględniać ograniczenia wynikające z decyzji GGK. Ma się to odbyć się w terminach określonych Prawem geologicznym i górnictwem; uchybienie tym wymaganiom pociąga za sobą **sankcję w postaci zarządzenia zastępczego wojewody** (art. 1 pkt 86 projektu UD 280). Inaczej mówiąc jeżeli w konsekwencji miałby być sporządzany MPZP, musiałby on być zgodny z SUKZP, czyli uwzględniać możliwość eksploatacji takiego złoża.

Zasadą jest natomiast, że sporządzenie MPZP zależy od uznania rady gminy. Ta ostatnia z wielu powodów może nie być tym zainteresowana.



# Jeżeli na terytorium nie objętym MPZP zostanie udokumentowane złożo, w tym uznane za strategiczne

Oczywiście istnieje obowiązek dostosowania SUKZPG do treści decyzji GGK o uznaniu złoża za „strategiczne”, ale

**nie pociąga to za sobą obowiązku sporządzenia MPZP. W szczególności takiego sporządzenia nie może nakazać decyzja o uznaniu złoża za „strategiczne”, ani wojewoda nie może wydać zarządzenia zastępczego.**

Potencjalne konflikty związane z zamierzeniami dotyczącymi wydobywania kopaliny mogą powodować, że rada gminy nie będzie zainteresowana podjęciem uchwały w sprawie aktualizacji MPZP.

Przyczyny tych konfliktów:

- szkody górnicze,
- dewastacje środowiska,
- NIMB or BANANA.

W rezultacie „złożo w SUKZP” może pozwolić na podjęcie decyzji o jego wydobyciu, ale nie stanowi przeszkody do podejmowania decyzji pozwalających na zagospodarowanie nieruchomości w sposób wykluczający wydobycie (np. w drodze zabudowy).

# Dlaczego gminy nie są zainteresowane ochroną złóż w MPZP ?

Przede wszystkim dlatego, że poniosłyby majątkowe konsekwencje takiej ochrony, nie mając pewności, czy złóż w ogóle będzie przedmiotem wydobywania.

W świetle art. 36 ust. 1 u.pzp. „jeżeli w związku z uchwaleniem planu miejscowego albo jego zmianą korzystanie z nieruchomości lub jej części w dotychczasowy sposób lub zgodnie z dotychczasowym przeznaczeniem stało się niemożliwe lub istotnie ograniczone, właściciel albo użytkownik wieczysty nieruchomości może (...) żądać od gminy (...)

- odszkodowania za poniesioną rzeczywistą szkodę albo
- wykupu nieruchomości” (jej części).

Co prawda rozwiązanie to doznaje wyjątków, ale nie mają one znaczenia dla sprawy.

Niewątpliwie wprowadzenie zakazu stanowiącego konsekwencję decyzji o uznaniu złoża za „strategiczne” może spowodować opisany wyżej skutek. Nic więc dziwnego, że jednym z elementów procedury sporządzania MPZP jest „prognoza skutków finansowych”, co pozwala na oszacowanie wysokości opisanych wyżej roszczeń.

# Dlaczego gminy nie są zainteresowane ochroną złóż w MPZP ?

Co prawda uznanie złoża za strategiczne powoduje, że koszt sporządzenia (zmiany) SUKZP i MPZP obciąża tego, kto uzyskał zatwierdzenie dokumentacji geologicznej, ale nie obejmuje to odszkodowań z art. 36 u.pzp.

W sumie majątkowe konsekwencje ochrony złóż uznanych za „strategiczne” obciążałyby gminy. Powstaje w związku z tym pytanie, czy rozwiązanie to nie narusza konstytucyjnej zasady samodzielności gmin (art. 165 ust. 2 Konstytucji).

W konsekwencji można liczyć się ze sprzeciwem strony samorządowej, być może nawet prowadzącym do zablokowania możliwości uchwalenia projektowanych zmian.

Gdybym zresztą miał doradzić coś gminie, której miałyby dotyczyć projektowane zmiany, znalazłbym wiele sposobów na ominięcie projektowanych wymagań.

# Co ze złożami udokumentowanymi pod rządem dotychczasowych przepisów

Projekt UD280 zakłada, że w terminie 2 lat od wejścia w życie GGK może uznać dotychczas udokumentowane złoża, spełniające wymagania ustawy, za „strategiczne”; stroną jest wyłącznie ten, kto ma prawo do informacji geologicznej złoża (art. 42 projektu UD280).

Projekt nie jest w tej mierze dostatecznie jednoznaczny, ale daje się odczytać, że w ten sposób, że dotyczy to wyłącznie złóż kopalin określonych w art. 10 ust. 1 pr.g.g.

W jakiej sytuacji jest więc inwestor, który:

- kilka lat temu udokumentował złoża,
- jest ono w SUKZP,
- wcześniej uchwalony MPZP nie zawiera w tej mierze żadnych rozwiązań, a wręcz przewiduje zakaz wydobywania kopalin na terenie całej gminy,
- rada gminy konsekwentnie odmawia podjęcia uchwały o przystąpieniu do zmiany MPZP w sposób umożliwiający podjęcie wydobycia (to nie są przykłady teoretyczne !).

A praktyka zna również sytuację polegającą na tym, że w trakcie zatwierdzania dokumentacji geologicznej rada gminy podejmuje uchwałę o utworzeniu na nieruchomościach, w granicach których zalega złoża, tzw. użytku ekologicznego (co automatycznie wyklucza możliwość podjęcia eksploatacji).

# Jakie są tego konsekwencje ?

W istocie niewielkie. Projektowane zmiany można bowiem ocenić tak, jak swego czasu Wiliam Szekspier zatytułował jeden ze swoich utworów, czyli:

## **MUCH ADO ABOUT NOTHING**

Zachodzi prawdopodobieństwo graniczące z pewnością, że projektowane rozwiązania nie spowodują znaczących zmian zwiększających ochronę złóż kopalin, w tym uznanych za „strategiczne”.

# Jak mawiają prokuratorzy, sprawa ma charakter rozwojowy

Projekt UD369 zakłada istotne zmiany systemu planowania i zagospodarowania przestrzennego, ale całkowicie ignoruje:

- przedstawiony przed chwilą projekt zmian (UD280), a nawet zdaje się zakładać ich całkowite pominięcie,
- specyficzną sytuację przedsiębiorcy górniczego i wykorzystywania nieodnawialnych zasobów środowiska.

**A zatem** — *quid penis aquam turbat ?*

Dziękuję za uwagę, chociaż zapewne nie wszyscy będą zadowoleni