

**Zeszyty Naukowe**Instytutu Gospodarki Surowcami Mineralnymi i Energią  
Polskiej Akademii Nauk

rok 2018, nr 106, s. 163–180

DOI: 10.24425/123726

Jan STEFANOWICZ<sup>1</sup>

## **Polityka surowcowa – ochrona obszarów prognostycznych i perspektywicznych złóż kopalin dla rozwoju kraju w świetle regulacji zintegrowanego zarządzania przestrzenią**

**Streszczenie:** W artykule omawiane są zagadnienia związane z koniecznością wprowadzenia ochrony obszarów prognostycznych i perspektywicznych w świetle nowych regulacji zintegrowanego zarządzania rozwojem i przestrzenią w Polsce.

Poruszono wszystkie istotne, aktualne i powstające dokumenty związane z horyzontalnie zintegrowaną strategią rozwoju, analizując szczegółowo dokumenty takie jak Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju (SOR), Zintegrowana Strategia Rozwoju Kraju (ZSRK), System Zarządzania Rozwojem Polski (SZRP), a także ich realizację na poziomie krajowym zgodnie z pracami prowadzonymi w ramach zespołów międzyresortowych ds. aktualizacji i monitorowania strategii rozwoju, powołanych przy Komitecie Koordynacyjnym ds. Polityki Rozwoju. W artykule wskazuje się, iż projekt SZRP nie zawiera rozwiązań dotyczących ochrony obszarów prognostycznych czy też złóż kopalin do produkcji surowców kluczowych i strategicznych, a także związanych z tym obszarów funkcjonalnych, jak również planowania gospodarki zasobami mineralnymi. Dotyczy to zarówno rozpoznawania obszarów prognostycznych i perspektywicznych, jak też udokumentowanych złóż kopalin zaliczonych do kluczowych lub będących potencjalnym źródłem surowców deficytowych.

Wskazuje się również na wzrost ryzyka legislacyjnego (regulacyjnego) dla branży geologiczno-górnictwej czy energetycznej, szerzej – surowcowej, w obszarze istotnego ich zainteresowania kluczowymi zagadnieniami (obszary funkcjonalne, inwestycje celu publicznego, podstawy i tryb ich ujmowania w dokumentach planistycznych na różnych szczeblach jako element w systemie zintegrowanego zarządzania rozwojem).

W artykule wskazuje się, iż regulacje oraz przyjęte w nich rozwiązania, narzędzia i model zarządzania polityką rozwoju kraju w podejściu zintegrowanym, powinny być podstawą do zmiany ustawy o zasadach polityki rozwoju (ewentualnie nowej regulacji), zmian w innych aktach prawnych (niewykluczone, że i w prawie geologicznym i górnictwym), a równolegle muszą być kompatybilne i zintegrowane z politykami: energetyczną, środowiskową i surowcową.

**Słowa kluczowe:** polityka surowcowa, złoża strategiczna, zarządzanie przestrzenią, polityka rozwoju kraju, ochrona obszarów prognostycznych

<sup>1</sup> Kancelaria Juris, Warszawa; e-mail: jan.stefanowicz@juris.pl

## **Mineral policy – protection of prognostic and perspective mineral deposits for national development in the light of integrated space management regulations**

**Abstract:** The article concerns issues related to need of the introduction of protection prognostic areas, prospective resources pursuant to the new regulations of integrated development and space management in Poland.

The article discuss the issues of actual and crucial documents and it also contains some critic and detailed analysis of the documents such as: the Responsible Development Strategy (SOR), Integrated National Development Strategy (ZSRK), Poland Integrated Development Strategy (SZRP). Author also analyzes whether the level of the implementation with the provisions motioned above is compliant with work in the committees reviewing issues in accordance with the work of the inter-ministerial teams for the updating and monitoring the strategy of development, set up at the Coordination Committee for Development Policy.

The article indicates, among others, the increase of the legislative risk for the geological-mining or energy industry, the commodity sector. The risk may affect the crucial matters for the industry (functional areas, ICPs, the basis of their recognition in planning documents – taken into consideration as an element in the integrated management system of development).

After all the analysis of the current provision, the article contains the summary with the main conclusions.

**Keywords:** mineral policy, strategic mineral deposits, space management, national development policy, protection of prognostic mineral areas

### **Wprowadzenie**

Zasoby kopalin mineralnych, mogące mieć walor społeczno-gospodarczy, występują *in natura* niezależnie od tego, jaką mamy wiedzę co do miejsc ich występowania i ewentualnej przyszłej użyteczności.

Naszą powinnością jest możliwie szybkie, ale i pełne, dokładne rozpoznawanie tych zasobów oraz aktualizowanie wiedzy o nich. Wyróżnia się tu badania podstawowe w zakresie rozpoznania górotworu jako przestrzeni oraz zasobu geologicznego kraju, a także badania stosowane w zakresie zasobu kopalin mineralnych dla potrzeb „polityki koncesyjnej” czy też „strategii surowcowej”. Kiedyś zajmowały się tym właściwe urzędy centralne i przedsiębiorstwa państwowe, potem Instytut Geologiczny oraz Państwowy Instytut Geologiczny, teraz powinien się tym zajmować Państwowy Instytut Geologiczny – PIB oraz Służba Geologiczna. Jednak wraz z rozwojem kraju, realizacją różnego typu inwestycji, rozbudową infrastruktury, przestrzenną ekspansją miast i metropolii, coraz częściej dochodzi do utraty możliwości nawet tylko poszukiwań czy rozpoznawania złóż.

Jest to spowodowane brakiem przejścia w realizacji zadań publicznych w obszarze „środowisko i zasoby surowcowe” na standard zarządzania procesowego (projektami), w tym zarządzania zmianą. Polska jest jednym z ostatnich krajów Unii Europejskiej, który nie wdrożył zintegrowanego zarządzania rozwojem, w tym przestrzenią kraju. Zmieniane są po raz trzeci podstawowe akty planistyczne i regulacje w zakresie długookresowej Strategii Rozwoju Kraju, Średniookresowej Strategii i gospodarowania przestrzenią. Nieaktualna stała się obowiązująca od kilku lat Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030 (KPZK 2030). Najnowsza Koncepcja ujęta w dokumencie System Zarządzania Rozwojem Polski dopiero przyjęła założenia do nowej ustawy obejmującej rozwój i planowanie, w której zawarte ma być zintegrowane planowanie rozwoju i zarządzania przestrzenią kraju.

Niestety pomija się tam i nie uwzględnia założeń powstającej równolegle Polityki Surowcowej Państwa, co skutkuje nie tylko brakiem kompatybilności czy wręcz sprzecznościami tych dokumentów, lecz tworzy też istotne luki merytoryczne z punktu widzenia zasadniczych celów tych dokumentów, choćby w kontekście obowiązującej dziś Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju.

Dlatego też istotne jest uzgodnienie takiego celu jak ochrona obszarów prognostycznych i perspektywicznych złóż kopalin, oczywiście rozumiejąc pod tym pojęciem wszystkie zasoby górotworu. W artykule przedstawiono dotychczasowy stan regulacji w tym zakresie oraz dokonano ich oceny ze wskazaniem na luki rozwiązań dotychczasowych, jak i tych projektowanych, a także analizy skutków tych luk i zagrożeń.

Podjęto też próbę sformułowania wniosków i rekomendacji, gdyż stan zaawansowania prac, które równolegle toczą się w kilku resortach jest taki, że bez szybkiego uwzględnienia tych problemów może zabraknąć synergii pomiędzy tymi kluczowymi strategicznymi aktami rozwoju kraju.

## 1. Stan dotychczasowy – ocena

Regulacje w zakresie zarządzania przestrzenią kraju nie miały dotychczas szansy uzyskać spójnego i kompleksowego charakteru. Dla przedsięwzięć geologiczno-górnictwowych oraz dla sektora paliwowo-energetycznego ma to istotne znaczenie. Po raz kolejny doszło do odłożenia wdrożenia regulacji integrującej planowanie przestrzenne, rozwój, inwestycje, w tym infrastrukturalne, w takim kierunku, jak dokonano tego w innych krajach.

Dla realizacji zintegrowanego planowania w resorcie rozwoju powstał dokument pt. System zarządzania rozwojem Polski. Przedmiotowy dokument należy traktować jako swoiste założenia dla potrzeb przygotowania nowej regulacji. Po zaopiniowaniu przez Komitet Koordynacyjny ds. Polityki Rozwoju, System zarządzania rozwojem Polski został przekazany do Komitetu Ekonomicznego Rady Ministrów (KERM) i przyjęty.

Weźniej jednak został przygotowany projekt Kodeksu Urbanistyczno-Budowlanego (KUB), który miał integrować kompatybilnie także gospodarkę przestrzenną z inwestycjami (Stefanowicz 2017).

W pierwszej wersji projekt KUB przewidywał, iż obowiązująca na poziomie krajowym Krajowa Strategia Rozwoju Przestrzennego (KSRP) miała określać cele i kierunki zagospodarowania przestrzennego kraju oraz wyznaczać okres obowiązywania średnio- i długoterminowych strategii. Drugim dokumentem szczebla krajowego miał być uchwalany przez Radę Ministrów Krajowy Plan Rozmieszczenia (KPR), który miał stanowić dokument określający wstępny przebieg lub obszary, gdzie dopuszczalna jest lokalizacja ponadlokalnych inwestycji celu publicznego (ICP). Miała to być odpowiedź na brak koordynacji polityki przestrzennej jednostek samorządu terytorialnego z lokalizacją ICP.

W zasadach ogólnych (art. 5–18) projekt KUB miał zostać zbiorem uniwersalnych zasad, którymi mają się w przyszłości kierować władze publiczne w formułowaniu polityk przestrzennych i ich implementacji. Miały to być – zdaniem projektodawcy – wartości o charakterze aksjomatycznym, które podmioty gospodarujące przestrzenią powinny traktować

jako nadrzędne przy podejmowaniu decyzji przestrzennych. W projekcie KUB nadal przyjmowano tzw. podejście zintegrowane w zakresie planowania przestrzennego, zakładając, iż będzie ono osadzone **w systemie polityki rozwoju, w której pełnić ma rolę operacyjną dla celów, kierunków i ograniczeń w rozwoju przestrzennym, określonych w zintegrowanej polityce rozwoju**. To jednak była jedynie wizja przyszłych projektowanych rozwiązań, o których niżej.

Co do ponadlokalnego planowania przestrzennego (art. 201–213), w projekcie KUB wskazano jedynie, że **określenie zasadniczych celów, kierunków i ograniczeń krajowej polityki przestrzennej następować będzie na podstawie przepisów o zintegrowanym zarządzaniu rozwojem**, czyli nowej przygotowywanej ustawy w miejsce tej aktualnie obowiązującej o zasadach prowadzenia polityki rozwoju. W odniesieniu do krajowego planowania przestrzennego w projekcie KUB zapisano, iż określenie zasadniczych celów, kierunków i ograniczeń krajowej polityki przestrzennej następuje na podstawie przepisów o zintegrowanej polityce rozwoju. Tę materię miała regulować ustawa dotycząca zintegrowanego planowania rozwoju, obejmująca zarówno dotychczasowe: Długookresową Strategię Rozwoju Kraju (DSRK), Strategię Rozwoju Kraju 2020 (ŚSRK) oraz KPZK 2030, jak i strategie zintegrowane (aktualnie dziewięć, w tym m.in. Strategia zarządzania środowiskiem pn. Polityka Ekologiczna Państwa, Strategia bezpieczeństwa energetycznego pt. Polityka Energetyczna Polski, Strategia Innowacyjności i Efektywności Gospodarki (Strategia Produktywności)) (Stefanowicz 2017; Wiland 2017).

W istocie było to powtórzenie zapisów KPZK 2030, która wprowadziła podejście zindywidualizowane do różnych terytoriów (podejście ukierunkowane terytorialnie), tj. obszarów funkcjonalnych utworzonych lub mających powstać w przyszłości także teoretycznie dla złóż kopalin, ich eksploracji i eksploatacji. Jednak realizacja założeń w tym zakresie nie dała widocznych efektów.

W ramach omówienia w KPZK 2030 uwarunkowań przyrodniczych w części *Pozostałe zasoby naturalne* zupełnie zdawkowo omówiono gospodarkę zasobami surowców mineralnych na podstawie opracowania Bilans gospodarki surowcami mineralnymi Polski i świata 2009 (Smakowski i in. red. 2011).

Zbiór obszarów funkcjonalnych miał być zbiorem otwartym – liczba i zasięg geograficzny takich obszarów miały zależeć od celu, jakiemu delimitacja ma służyć. Dla realizacji celów KPZK 2030 wyznaczono obszary funkcjonalne, które miały być delimitowane na różnych poziomach zarządzania (krajowym, regionalnym, funkcjonalnym). Delimitacja tych obszarów miała odbywać się (z wyjątkiem obszarów obejmujących więcej niż jedno województwo lub strategicznych z punktu widzenia funkcjonowania kraju) przede wszystkim na poziomie wojewódzkim lub lokalnym. W drodze uchwały Rady Ministrów miały zostać przyjęte wytyczne dla sporządzania planów zagospodarowania przestrzennego województw (pzipw) i stwierdzania ich zgodności z KPZK 2030 – niestety tego nie zrealizowano. W ostatniej wersji projektu KUB brakowało regulacji odnoszących się do powyższego zagadnienia. Także planowana nowa regulacja milczy w tym zakresie (Stefanowicz 2014, 2015).

Pomimo wprowadzenia już w 2006 r. w Ustawie o zasadach prowadzenia polityki rozwoju wymogu uwzględniania wymiaru przestrzennego w strategiach i programach rozwoju, nie nastąpiło rzeczywiste zintegrowanie planowania społeczno-gospodarczego i przestrzen-

nego. Przyjęte strategie rozwoju oraz dokumenty o charakterze operacyjno-wdrożeniowym pomijały aspekt przestrzenny lub przedstawiały go w sposób fragmentaryczny. Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju zapowiadała istotny postęp w tym względzie, jednak pojawiła się tu znacząca luka, co do uwzględnienia gospodarki surowcami mineralnymi, a także wprowadzania w życie planu działań UE w kwestii wdrażania gospodarki o obiegu zamkniętym (*Zamknięcie obiegu... 2015*), stanowiącej element Strategii na rzecz inteligentnego rozwoju... (2010).

Dla gospodarki zasobami surowcowymi decydująca jest aktualna Strategia Bezpieczeństwo Energetyczne i Środowisko – perspektywa do 2020 r. (Strategia BEiŚ). Była ona dotychczas jedną ze zintegrowanych strategii rozwoju stanowiących element ŚSRK, z jednej strony uszczegóławiając jej zapisy w dziedzinie energetyki i środowiska, z drugiej zaś stanowiąc ogólną wytyczną dla Polityki energetycznej Polski i innych programów rozwoju, które powinny być elementami systemu realizacji Strategii BEiŚ. Ponadto, w związku z obecnością Polski w Unii Europejskiej, Strategia BEiŚ teoretycznie powinna korespondować z celami rozwojowymi określanymi na poziomie wspólnotowym, ujętymi przede wszystkim w dokumencie Strategia na rzecz inteligentnego... (2010), wpisując się także w jej kluczowe inicjatywy przewodnie, a także z celami pakietu klimatyczno-energetycznego. Strategia BEiŚ była zatem przygotowaniem pod ramy strategiczne dla dalszych prac programowych i wdrożeniowych, dotyczących w szczególności ochrony zasobów naturalnych i środowiska przyrodniczego, jak również bezpieczeństwa i efektywności energetycznej. Została ona zresztą jako jedyna także poddana strategicznej ocenie oddziaływania na środowisko. Jednakże praktyka pokazała brak jej funkcjonalności wobec braku spójnego programu wdrożeń, a w praktyce brak realizacji czy choćby włączania monitoringu zjawisk gospodarczych i działań organów państwa.

W dniu 17 grudnia 2017 r. Komitet Stały Rady Ministrów przyjął projekt dokumentu System Zarządzania Rozwojem Polski (dalej: SZRP), który został przekazany Radzie Ministrów. Premier nadał bieg dokumentowi, podejmując istotne działania wdrażające, którymi kieruje Minister Inwestycji i Rozwoju.

Przyjęcie w lutym 2017 r. Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju (SOR) miało rozpocząć proces odchodzenia od silosowości i sektorowego podejścia do zarządzania polityką rozwoju. Wprowadzono szereg rozwiązań, które wzmacniają strategiczną koordynację procesu zarządzania gospodarczego (m.in. takich jak utworzenie Komitetu Ekonomicznego Rady Ministrów, Rady ds. Innowacyjności czy Polskiego Funduszu Rozwoju), jednak najnowsze działania wskazują na ujawniającą się istotną lukę właśnie w obszarze spójności z polityką surowcową.

Mając na uwadze, iż nowy system zarządzania rozwojem (w tym w formie zintegrowanej z zarządzaniem przestrzenią kraju i górotworem) jest elementem działań przewidzianych w SOR, konieczne było wskazanie i analiza kluczowych założeń i kierunku SZRP w relacji do SOR, której efekty są podstawą wniosków niniejszego artykułu.

W SOR zasadnie wskazuje się, iż w celu zachowania bezpieczeństwa geologiczno-surowcowego państwa konieczne jest wyznaczenie zasięgów złóż, określenie ich wagi dla funkcjonowania państwa, ustalenie zasad zarządzania przestrzenią, w której zalegają, w tym odnoszących się do planowania przestrzennego i ochrony pozostałych zasobów natural-

nych. Zgodnie z SOR optymalizacja dostępu do zasobów geologicznych, w tym złóż, miała uwzględniać interes przyszłych pokoleń.

W obszarze tych zagadnień optymalizacji dostępu do zasobów geologicznych, brakuje jednak propozycji regulacji czy odniesień w nowym dokumencie System Zarządzania Rozwojem Polski (SZRP), co w zestawieniu ze zmianą zakresu projektowanych regulacji w KUB może budzić niepokój i wskazywać na pewną – wydaje się niezamierzoną – lukę lub nieścisłość, tym bardziej, że obecnie trwają już końcowe prace nad Polityką Surowcową Państwa (PSP). Ministerstwo Środowiska przygotowało w tym celu projekt dokumentu pt. Polityka Surowcowa Państwa, który obecnie, po przedstawieniu do opinii Międzyresortowemu Zespołowi ds. polityki surowcowej oraz ministerstwom, przeszedł szerokie konsultacje w regionach. Stanowić ma on w swoich założeniach podstawę do wypracowania ostatecznej treści Polityki Surowcowej Państwa.

Istotne jest, że wśród kierunków interwencji SOR, w obszarze „Instytucje prorozwojowe i strategiczne zarządzanie rozwojem”, wskazano m.in. wzmocnienie strategicznej koordynacji i zarządzania politykami publicznymi oraz zwiększenie efektywności programowania rozwoju poprzez zintegrowanie planowania przestrzennego i społeczno-gospodarczego. Środkiem do ich realizacji są właśnie wykonywane projekty strategiczne: *Konsolidacja i wzmocnienie systemu zarządzania rozwojem* – mający na celu przebudowę systemu zarządzania rozwojem Polski, oraz *Zintegrowane dokumenty* – zmierzający do integracji systemu programowania społeczno-gospodarczego i planowania przestrzennego na wszystkich poziomach zarządzania – krajowym, regionalnym, funkcjonalnym i lokalnym.

W uzasadnieniu nowej Strategii (SOR) Minister Inwestycji i Rozwoju przyjął, iż gospodarowanie przestrzenią ma wymiar strategiczny. W rezultacie wskazuje się na przyjęte rozwiązania w kontekście spójności z potrzebami polityki surowcowej.

## 2. Projektowane rozwiązania

Regulacje, które powstają i które należałoby przemyśleć i rekomendować ich komplementarność, są uzależnione nie tylko od konieczności zapewnienia rzeczywiście zintegrowanego zarządzania przestrzenią w zakresie korzystania z zasobów surowcowych kraju, ale także od aktów UE, takich jak pakiet dokumentów dotyczący gospodarki o obiegu zamkniętym (pakiet CE) i wprowadzających rozszerzoną odpowiedzialność producentów (EPR), które w istocie znalazły swój finał w maju 2018 roku przez ostateczne przyjęcie po uzgodnieniach międzyinstytucjonalnych przez Komisję i Parlament UE pakietu dyrektyw ([Dyrektywy UE 2018](#)).

Koncepcje nowych regulacji pojawiły się w projekcie Systemu Zarządzania Rozwojem Polski (SZRP). Konieczne jest więc przedstawienie tych koncepcji oraz podstawowych planowanych instytucji i dokumentów planistycznych.

W SZRP wskazano, iż nie nastąpiło rzeczywiste zintegrowanie planowania społeczno-gospodarczego i przestrzennego. Przyjęte strategie rozwoju oraz dokumenty o charakterze operacyjno-wdrożeniowym pomijały aspekt przestrzenny lub przedstawiały go w sposób

fragmentaryczny. Planowanie przestrzenne pozostaje nadal oderwane od planowania społeczno-gospodarczego i nie spełnia swojej roli w identyfikowaniu niekorzystnych zjawisk i rozwiązywaniu konfliktów przestrzennych na wczesnym etapie ich pojawiania się. Budowanie efektywnego, zintegrowanego systemu planowania przestrzennego, który miałby realny wpływ na rozwój społeczno-gospodarczy w Polsce, odbywa się w warunkach, które nie uwzględniają narzędzi koordynacji w odniesieniu do zagadnień przestrzennych oraz zasadniczej roli regionów w procesie realizacji strategicznych zadań.

W SZRP zapisano, iż planowanie to służyć powinno zabezpieczeniu wymogów interesu publicznego przez: ochronę wartości wysoko cenionych – środowiska (przyrody i krajobrazu), zabytków, dóbr kultury współczesnej i zdrowia publicznego; tworzenie warunków realizacji i użytkowania inwestycji w sposób optymalny przestrzennie, społecznie, środowiskowo oraz ekonomicznie; przeciwdziałanie klęskom żywiołowym i skutkom zmian klimatu oraz adaptację do skutków tych zmian; zapewnienie obronności i bezpieczeństwa wewnętrznego państwa, w tym bezpieczeństwa energetycznego i żywnościowego. W tym kontekście działania w przestrzeni powinny wynikać z aktów planowania przestrzennego, stanowiących narzędzie wykonawcze dla realizacji wszystkich polityk i strategii.

Ważne jest, iż w SZRP wskazano m.in. na:

- brak instrumentów zapewniających operacjonalizację głównych strategii rozwoju;
- utrzymującą się (pomimo wprowadzenia przepisów ustawowych) odrębność wymiaru społecznego, gospodarczego i przestrzennego w systemie dokumentów strategicznych;
- brak dostatecznego zaangażowania i współpracy administracji publicznej w realizację działań i projektów o charakterze horyzontalnym lub terytorialnym wynikających ze strategii rozwoju;
- nieszczelny układ dokumentów strategicznych (dokumenty niewpisujące się w system, posiadające braki formalne);
- brak wystarczającej spójności oraz komplementarności działań między strategiami na szczeblu JST a strategiami na szczeblu krajowym;
- brak systemu monitorowania zmian zagospodarowania przestrzennego, w tym brak danych z poziomu gminy – konieczność budowy krajowego systemu monitoringu przestrzennego zasilanego m.in. danymi pochodzącymi ze źródeł teledetekcyjnych na potrzeby decyzji strategicznych.

Pominięto tu jednak zagadnienia niezbędnej spójności i integracji z planowaniem gospodarowaniem zasobami w przestrzeni kraju, w tym zasobami przyrody, jak i zasobami kopalin mineralnych.

Jako punkt wyjścia dla nowego systemu zarządzania rozwojem w SZRP wskazano na sformułowane w SOR dyrektywy (wytyczne) co do:

- zmian w podsystemie programowania, zapewniających efektywną realizację celów polityki rozwoju oraz integrujących wymiar społeczno-gospodarczy i terytorialny – wypracowanie nowego układu dokumentów strategicznych;
- wdrożenia podejścia projektowego w administracji publicznej;
- wypracowania i uzgodnienia spójnego z systemem krajowym modelu zarządzania rozwojem na poziomie regionalnym i lokalnym.

Ideą przewodnią proponowanych działań powinno być dążenie do uproszczenia i konsolidacji istniejącego systemu (podsystemów) zarządzania rozwojem – zgodnie z ideą tzw. *lean government*, której celem jest poprawa efektywności działania sektora publicznego dzięki wdrażaniu niektórych rozwiązań stosowanych w sektorze prywatnym.

W odniesieniu do procesów zarządzania rozwojem zastosowanie zintegrowanego podejścia należy rozumieć jako takie zarządzanie procesami rozwojowymi w wymiarze społecznym, gospodarczym i przestrzennym, które zmierza do osiągnięcia celów rozwojowych danego terytorium, wynikających z jego endogenicznych potencjałów, oraz zapewnia partycypację, współpracę i skoordynowane wykorzystywanie instrumentów będących w dyspozycji różnych instytucji działających w strukturach administracji publicznej, jej agend i interesariuszy.

Podejście zintegrowane zakłada m.in.:

- przygotowywanie dokumentów integrujących zagadnienia odnoszące się do wymiaru społecznego, gospodarczego oraz przestrzennego, w ramach jednolitego procesu programowo-planistycznego;
- uspołnienie treści dokumentów różnych szczebli tworzących system programowania strategicznego.

Głównym aktem planistycznym ma być Koncepcja Rozwoju Kraju (KRK), która będzie dokumentem długookresowym (w perspektywie 20–30 lat) o charakterze wizyjnym, określającym scenariusze (warianty) rozwojowe Polski w wymiarze społeczno-gospodarczym i przestrzennym na podstawie analiz i przewidywanych zmian w zakresie uwarunkowań i trendów w sferze demografii, dostępu i wykorzystania zasobów naturalnych, technologii, przemian społecznych, gospodarczych i klimatycznych oraz czynników politycznych.

Dokument ma zastąpić w całości obowiązujące dokumenty: Koncepcję Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030 oraz Długookresową Strategię Rozwoju Kraju.

Do dokumentów o charakterze wdrażającym KRK, realizujących cele strategii zintegrowanych, mają teraz należeć: programy (rozwoju, w tym wieloletnie, operacyjne na potrzeby wykorzystania środków pochodzących z budżetu UE itp.) oraz akty planowania przestrzennego.

Zintegrowana Strategia Rozwoju Kraju (ZSRK) ma teraz stanowić podstawowe zintegrowane odniesienie dla innych strategii, programów oraz pozostałych dokumentów, przygotowywanych w perspektywie średniookresowej. Strategie krajowe mają być ze sobą powiązane w układzie hierarchicznym na poziomie diagnozy i określonych uwarunkowań strategicznych, wyznaczonych celów strategicznych, wskaźników, a także ram instytucjonalnych i finansowych.

ZSRK ma być podstawowym dokumentem strategicznym, programującym cele i kierunki działań rozwojowych, sporządzanym na poziomie krajowym – obecnie rolę tę pełni Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju (SOR).

Kolejne istotne dokumenty to Horyzontalne Zintegrowane Strategie Rozwoju (HZSR), określające cele, kierunki interwencji, działania, w tym projekty strategiczne wynikające z ZSRK. Horyzont realizacyjny strategii co do zasady jest zgodny z horyzontem ZSRK. Strategia może wykraczać poza horyzont ZSRK jedynie wówczas, gdy dłuższy horyzont czasowy stanowi uzasadnienie planowanych działań i wynika ze specyfiki rozwojowej w danym obszarze.



Jest niesłychanie istotne, by wśród nich, inaczej niż do tej pory, pojawiły się odpowiednio umocowane prawnie strategie gospodarki surowcami mineralnymi i wodami, czy też strategia zarządzania przestrzenią kraju z uwzględnieniem m.in. zarządzania zasobami złóż kopalin i złożami antropogenicznymi.

### 3. Uwarunkowania

Powstały na początku transformacji ustrojowej państwa projekt zarządzania zadaniami publicznymi nigdy nie zmaterializował się w jednolitej regulacji i zarządzaniu zasobami publicznymi w rozumieniu funkcjonalnym (proceduralnym), jak i materialnym (kompetencyjnym), łączącym i zapewniającym kompatybilność pomiędzy sferą *imperium* (prawa publicznego i aspektu administracyjno-prawnego) ze sferą *dominium* dla aktywów (prawa prywatnego i obszaru mienia Skarbu Państwa), którymi organy z tej pierwszej kompetencji zawsze muszą się zajmować w obszarze drugim (Smakowski i Szamałek 2016).

Należy zauważyć, że nie jest tak, iż to tylko Polska w tym momencie podlega zmianom w wielu obszarach, ale dotyczy to zarówno całej Europy, jak i świata w ogólności. Wynika to zarówno z dynamiki zmian w obszarze kultury materialno-technicznej, postępów wiedzy, dyskontowania jej efektów, jak i burzliwych przemian politycznych i społecznych. Na to nakłada się rywalizacja w zakresie źródeł energii, pozyskiwania surowców, w szczególności tych dla niskoemisyjnego wytwarzania energii oraz *high-tech*, czyli nowych technologii dla budowania wzrostu opartego na wiedzy. Innymi słowy – świat przyspiesza, żyjemy w trwałej permanentnej zmianie i musimy poddać się temu zjawisku oraz adaptować w obszary zarządzania, zarówno zadaniami publicznymi, jak i zasobami, które państwo ma do dyspozycji na swoim terytorium (Kamiński i Stefanowicz 2011).

W omawianym tu zakresie ważne staje się uwzględnienie faktu, że Polska ma jedne z większych zasobów kopalin mineralnych w Europie i nie chodzi w tym miejscu jedynie o węgiel kamienny, lecz między innymi o rudy polimetaliczne oraz kopaliny chemiczne, które są i mogą być w dłuższej perspektywie dostępne i które powinny w tej perspektywie podlegać ochronie podobnie, jak to ma miejsce w niektórych innych krajach, w formach np. tzw. rezerwa 50 + czy rezerwa pokoleń. Nie możemy dziś tego zasobu efektywnie, ekonomicznie, bezpiecznie dla środowiska wykorzystać, lecz przecież po terminie długookresowej strategii rozwoju kraju, w przyszłości, następne pokolenia mogą mieć potrzebę wykorzystania tych źródeł surowców w sposób efektywny, bezpieczny i zdrowy.

Zasadniczą funkcją każdego systemu organizacyjnego, w tym państwa, jest uczenie się na błędach, analiza słabych punktów w jego działaniu i ich naprawa. W ten sposób uruchamia się proces usprawniania struktur organizacyjnych. Planowanie na poziomie centralnym powinno dotyczyć kierowania zmianą w ramach realizacji podstawowych funkcji państwa. Wymaga to stałego wypracowywania i rozwijania długofalowych koncepcji, a zatem w miarę możliwości kontynuacji i poprawy przez następców także dzieła poprzedników. Dla realizacji takich zadań rządy muszą dysponować autentycznym zapleczem eksperckim (Kamiński i Stefanowicz 2011).

Powierzchnia gruntu (nieruchomości) ma istotne znaczenie dla możliwości zarządzania zasobem złóż kopalin. Przy znacznej komplikacji stosunków społeczno-gospodarczych, rozwoju infrastruktury i różnych nowych dziedzin działalności i technologii (np. systemy rurociągów i sieci przemysłowych, magazyny paliw, wielkoobszarowe farmy wiatrowe czy fotowoltaiczne), często powstaje konkurencja dla wykorzystania górotworu wraz z jego zasobami złóż stanowiącymi własność górnictwa Skarbu Państwa oraz nieruchomości gruntowych zlokalizowanych nad tymi zasobami. Odrębną, szczególną konkurencją jest środowisko naturalne obejmowane ochroną (fauna, flora, krajobraz). Ta istotna specyficzna „konkurencja” powinna być traktowana analogicznie do gospodarzej z uwagi na jej wpływ na rozpoznawanie i dostępność złóż kopalin (Galaś S. i Galaś A. 2016; Kozieł 2016; Dołęga 2012).

Wśród już w chwili obecnej zaistniałych kolizji przestrzennych można wskazać takie przykłady jak kolizje lokalizacji farm wiatrowych na Bałtyku z koncesjami rozpoznawczymi na węglowodory, kolizje koncesji na rozpoznawanie węglowodorów z koncesjami na rozpoznawanie złóż soli czy rud metali, a także kolizje koncesji na rozpoznawanie węglowodorów w obszarach wstępnie udokumentowanych złóż węgla. Do tego dochodzą kolizje przestrzenne z elementami infrastrukturalnymi, w tym planowanymi obszarami funkcjonalnymi, inwestycjami infrastrukturalnymi celu publicznego jak interkonektory transgraniczne, gazociągi planu krajowego, energetyczne sieci przesyłowe, podziemne składowiska odpadów, podziemne magazyny produktów itp. Jednocześnie należy przy tym zauważyć, iż tymi zagadnieniami związanymi z jednej strony z gospodarką zasobami kopalin, a z drugiej z zagospodarowaniem przestrzeni kraju (w tym górotworu), zajmuje się w Polsce kilka naczelnych organów administracji rządowej – ministerstwa i różne służby oraz centralne organy w roli regulatorów. W tym zakresie brak jest mechanizmu regulacyjnego dla zarządzania procesowego oraz zarządzania permanentną zmianą tak, aby mogło następować bieżące eliminowanie kolizji, przy czynnym z konieczności współudziale w zarządzaniu zasobami i przestrzenią przez różne organy i podmioty publiczne (Stefanowicz 2015; Wiland 2016).

Jednocześnie przy braku określonych norm lub przynajmniej powszechnych i przejrzystych zasad postępowania w sytuacjach konkurencji obszarowej, a także braku stosowania zamówień publicznych lub przetargów, oznacza to bądź „dogadywanie się” przedsiębiorców pomiędzy sobą (dzielenie rynku, umowy kartelowe) często sprowadzające się do „uzgodnienia” programów robót, lub do „rywalizacji” przed organem koncesyjnym o to, kto zaoferuje „lepsz” (ilościowo i powierzchniowo) program badań i uzyska koncesję eliminując konkurenta (Procedura... 2014; Kasztelewicz i in. 2016).

Od wielu lat dostrzegany jest problem niedostatków regulacyjnych, procedur oraz praktycznego rozwiązywania spraw związanych z przeprowadzaniem linii rozgraniczających tereny górnicze w sytuacji, gdy dla sąsiednich obszarów górniczych i sąsiadujących obiektów zakładów górniczych trzeba określić prawidłowo teren górniczy, lecz tereny oddziaływania zachodzą na siebie. Jest to istotne zwłaszcza wtedy, gdy kolizja obszarów dotyczy różnych przedsiębiorców, podmiotów konkurencyjnych czy też prowadzących działalność w zakresie eksploracji, eksploatacji różnych kopalin. Występuje on zarówno w sytuacji prowadzenia różnego typu postępowań koncesyjnych (przetargi, *open-door*, rozpoznawanie wniosków koncesyjnych w obszarach graniczących z czynnymi koncesjami itp.), jak też w zakresie sporządzania zmian i dodatków do Projektów Zagospodarowania Złóż, zmian planów ruchu

zakładu górnictwa, przy poszerzaniu granic prowadzonej eksploatacji i takim zbliżaniu się obszarów górniczych, który powoduje „nakładanie się” terenów górniczych, ale również kolizje przestrzenne czy infrastrukturalne. Przy braku odpowiednich regulacji i modeli, metodyki z przesłankami aksjologii dla waznienia wartości, pierwszeństwa ze względu na rodzaj kopaliny, przedsiębiorcy czy chronione dobra, kolizje te rozwiązywane są chaotycznie lub bez dostrzeżenia ich istoty i skutków w dłuższych terminach (Lipiński 2016; Naworyta 2016).

„Obszar górniczy” jest pojęciem i instytucją z zakresu prawa publicznego, jednym z parametrów (kryteriów) reglamentacji działalności gospodarczej. Ustalany jest on w koncesji, a więc akcie administracyjno-prawnym, indywidualnym, dla oznaczonego adresata-przedsiębiorcy. Wyznacza przestrzeń, w której przedsiębiorca ma prawo wykonywać działalność w zakresie wydobywania kopaliny, podziemnego bezzbiornikowego magazynowania substancji albo podziemnego składowania odpadów. W rozumieniu prawno-konstytucyjnym, w rzeczywistości jest to ograniczenie swobody działalności przez zakresienie granic, poza którymi danej reglamentowanej działalności prowadzić nie można.

W ustawie Prawo geologiczne i górnicze (dalej jako: pgg) nie objęto pojęciem obszaru górniczego obszaru wykonywania robót geologicznych, które co najmniej w zakresie wykonywania rozpoznawania wyrobiskami są prowadzone *de facto* i *de iure* przez roboty górnicze, bo przecież art. 6 ust. 1 pkt 12) pgg stanowi, że „robotą górniczą jest wykonywanie, utrzymywanie, zabezpieczanie lub likwidowanie wyrobisk górniczych (...) w związku z działalnością regulowaną ustawą”.

Jednak przy pracach geologicznych, w tym robotach geologicznych, zgodnie z ust. 1 pkt 2 pgg koncesja określa jedynie przestrzeń, w granicach której ma być wykonywana „zamierzona działalność”, jednak bez statusu obszaru górniczego i terenu górniczego, chociaż z obowiązkiem zawarcia umowy co do tej przestrzeni na użytkowanie górnicze, zgodnie z art. 16 ust. 1 (Kostka i Stefanowicz 2014; Lipiński 2016).

„Teren górniczy” również jest pojęciem z zakresu prawa publicznego, a jego określenie w koncesji jest wyznaczeniem parametru, tu – przestrzeni, którą ustalono, jako obejmującą przewidywane szkodliwe wpływy robót górniczych zakładu górniczego. Konstrukcja ta ma zgoła odmienny charakter niż określanie w koncesji obszaru górniczego, gdyż dopóki jest to ustalenie przez przedsiębiorcę zakresu przestrzennego przewidywanych szkodliwych wpływów, dopóty ma charakter cywilnoprawnego oświadczenia o charakterze oświadczenia wiedzy. Stanowi też zobowiązanie, które może być tłumaczone jako zapewnienie przedsiębiorcy, iż szkodliwe wpływy nie powinny przekroczyć ustalonych przez niego dla potrzeb wniosku koncesyjnego granic terenu górniczego. Natomiast z chwilą uprawomocnienia się decyzji koncesyjnej ustalającej normatywnie teren górniczy staje się to ustalenie terenu parametrem wyznaczającym jednocześnie domniemanie prawne zawarte w art. 6 ust. 1 pkt 15 w zw. z art. 35 ust. 6 i art. 32 ust. 1 pgg, iż teren w wyznaczonych przez koncesję granicach objęty jest przewidywanymi szkodliwymi wpływami robót górniczych zakładu górniczego. Jest to ujęcie oderwane od kolizji przestrzennych i oddziaływań nakładających się obszarów różnego typu obiektów (Kostka i Stefanowicz 2014; Stefanowicz 2018).

Poza dyskusją powinno pozostać, że cel przedsiębiorcy co do przedmiotu działalności oraz ekonomika danego przedsięwzięcia są podstawą określenia lokalizacji i niezbędnego zakresu przestrzennego dla projektowanej działalności wnioskodawcy, zastrzeżeń w miejscowym pla-

nie zagospodarowania przestrzennego oraz ustanawiania obszarów ochronnych, funkcjonalnych w przyszłych aktach zintegrowanego planowania rozwoju i przestrzeni. Na ten cel nakładają się nakazy i ograniczenia wynikające z dostępnych technologii oraz nauki geologii i górnictwa, wreszcie z obowiązków co do racjonalnej, zrównoważonej gospodarki zasobami, bezpieczeństwa, ochrony środowiska, przyrody, zabytków i wreszcie koncesji oraz uwarunkowań środowiskowych, określonych decyzją Regionalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska jako ograniczeń reglamentacyjnych. Do tego dochodzą warunki właściciela, czyli Skarbu Państwa, które powinny być ustalone w umowie użytkowania górnictwa. Można powiedzieć, że przesłanki ustalania lokalizacji działalności wynikają z celu działalności oraz wprost z koncesji i z umowy użytkowania górnictwa oraz uwarunkowań planowania rozwoju przestrzennego. Określenia lokalizacji w „przestrzeni” dla prowadzenia działalności lub podejmowania innych czynności, bądź dla zakresu ograniczeń reglamentacyjnych lub praw, trzeba odnosić do charakteru i przedmiotu poszczególnych przepisów wg omówionych wyżej kryteriów. Powinni to czynić zarówno prowadzący badania przestrzeni kraju, tj. obecnie PIG-PIB, jak i weryfikujący wnioski i projekty robót w organie koncesyjnym. Jest to także podstawa do zapewniania synergii i ochrony w zintegrowanych planach rozwoju (Galos i Stefanowicz 2014; Stefanowicz 2013; Winiecki 2014).

#### 4. Brakujące elementy

Warto jeszcze raz podkreślić, że niepokojący jest fakt, że w najnowszej propozycji Systemu Zarządzania Rozwojem Polski nie ma wyraźnego odniesienia do dotychczasowych strategii czy przyszłej Polityki Surowcowej Państwa, choćby pośrednio przez odniesienie się do jej założeń w SZRP. Jest to o tyle niezrozumiałe, że SZRP odwołuje się już do 9 nowych polityk zintegrowanych, które mają zastąpić obecnie obowiązujące. Dotyczy to m.in. nowego dokumentu dotyczącego Polityki energetycznej Polski, nad którym obecnie pracuje Ministerstwo Energii. W rezultacie Strategia BEiŚ zostanie uchylona i zastąpiona przez dwa dokumenty strategiczne: Politykę energetyczną Polski oraz Politykę ekologiczną Polski. Przewidywany koniec obowiązywania *Strategii BEiŚ* to już koniec 2018 roku.

Brak rozpoznania i projekcji przyszłego terenu górnictwa w świetle zintegrowanego planowania przestrzennego i rozwoju, już na etapie przygotowywania wniosku o koncesję rozpoznawczą oraz w umowie użytkowania górnictwa (lub koncesji) oznacza, że nie można rozpoznać możliwych kolizji przestrzennych z innymi przedsięwzięciami i uwarunkowaniami inwestycyjnymi.

Brak wykonywania standardowo dla projektów kompleksowych map ryzyk (na etapie *feasibility study* lub koncepcji prac geologicznych), a odkładanie ich na etap sporządzania Projektów Zagospodarowania Złoża lub wniosku o koncesję wydobywczą, uniemożliwia wczesne wykrycie ewentualnych kolizji i konfliktów konkurencyjnych.

Istotne są też braki związane z rozwiązaniami pakietu CE i EPR w obszarze istotnym dla lokalizacji złóż antropogenicznych i zagospodarowania wyrobisk. Jest to brak istotny w świetle ostatnich dokumentów UE realizujących m.in. plan działań gospodarki o obiegu zamkniętym. Dotyczy to tak zwanych „depozytów” surowca wtórnego, który traci status odpadu w wyrobiskach (wtórne złoża antropogeniczne). To także powinno być zarówno elementem strategii, jak i uwzględnione w zarządzaniu przestrzenią.

Niespójność i luki regulacji kluczowych instytucji i procedur, zarówno prawa geologicznego i górnictwa, dysponowania własnością Skarbu Państwa, zarządzania przestrzenią (w całości), planowania i rozwoju, powodują, że poszczególne organy władz publicznych, jak i przedsiębiorcy dokonują własnych, często sprzecznych, niespójnych wykładni, interpretacji, co skutkuje błędami w stosowaniu prawa i praktyce reglamentacji działalności geologiczno-górnictwa oraz planowania inwestycji w segmencie surowcowym.

W kontekście powyższej analizy i oceny trzeba wskazać, że proponowana krajowa regulacja SZRP nie zawiera rozwiązań dotyczących ochrony obszarów prognostycznych występowania ewentualnych złóż kopalin do produkcji surowców kluczowych, strategicznych, wyznaczania obszarów funkcjonalnych oraz formułowania polityki czy planowania gospodarką zasobami mineralnymi. Dotyczy to zarówno rozpoznawania obszarów prognostycznych i perspektywicznych, jak też udokumentowanych złóż kopalin zaliczonych przynajmniej do kluczowych lub zawierających tzw. surowce deficytowe. W proponowanych zapisach SZRP zginęły gdzieś w trakcie kolejnych zmian zarówno Polityka Surowcowa Państwa, jak i planowanie działalności eksploracyjnej i eksploatacyjnej, czy narzędzia zintegrowanego zarządzania przestrzenią dla wprowadzenia ochrony obszarów prognostycznych występowania choćby niezbędnych dla gospodarki deficytowych surowców, a także wyznaczania obszarów funkcjonalnych.

Powoduje to już teraz wzrost ryzyka legislacyjnego (regulacyjnego) dla branży geologiczno-górnictwa czy energetycznej (szerzej: surowcowej), w obszarze istotnego ich zainteresowania kluczowymi zagadnieniami (m.in. obszary funkcjonalne, inwestycje celu publicznego, podstawy i tryb ich ujmowania w dokumentach planistycznych na różnych szczeblach, jako elementu w systemie zintegrowanego zarządzania rozwojem). Wymaga to pilnie komplementarnego podejścia, jak i analiz tych nowych dokumentów pod kątem ich zupełności, jak i spójności z innymi dokumentami powiązаныmi, w tym Polityką Surowcowa Państwa.

### Podsumowanie

Należy zauważyć, że ostateczna treść nowego strategicznego dokumentu – SZRP, czyli przyjęte w nim rozwiązania, narzędzia i model zarządzania polityką rozwoju kraju w podejściu zintegrowanym, mają być podstawą do zmiany ustawy o zasadach polityki rozwoju (ewentualnie nowej regulacji czy zmian w innych aktach prawnych, w tym niewykluczone, że i w pgg). Tak więc równolegle powinny być one zgodne z SOR, zintegrowane ze strategiami energetyczną, środowiskową i polityką surowcową.

Opracowanie spójnej strategii gospodarowania zasobami kopalin mineralnych (zarówno w odniesieniu do złóż udokumentowanych, jak i obszarów prognostycznych i perspektywicznych) powinno obejmować:

- Uwzględnienie kompleksowego gospodarowania przestrzenią i konkurencji celów gospodarczych czy infrastrukturalnych.
- Wprowadzenie instytucjonalnej ochrony obszarów perspektywicznych i prognostycznych zasobów złóż kopalin.

- Ustalenie i sukcesywne aktualizowanie listy złóż strategicznych oraz obszarów prognostycznych oraz zabezpieczenie przed konkurencyjnym zagospodarowaniem tych obszarów ze strony inwestycji o charakterze innym niż surowcowy.
- Podjęcie działań dla zapewnienia jednego „właściciela” zarządzającego całościowo zasobami złóż kopalin objętych własnością górnictwem, stanowiących istotny zasób mienia Skarbu Państwa (w *dominium*) niezależnie od organu regulacji i reglamentacji (koncesyjnego).

Wreszcie, należałoby także postulować – jako przedmiot odrębnej analizy – waloryzację, reprocessing i „przedokumentowanie” oraz – docelowo – wycenę zasobów mineralnych stanowiących własność Skarbu Państwa (np. w ramach Systemu Zintegrowanych Środowiskowych i Ekonomicznych Rachunków Narodowych) wedle wypracowanej wcześniej metodologii (Galos i in. 2015) wraz z uwzględnieniem ich w ewidencji mienia Skarbu Państwa, prowadzonej aktualnie przez Prokuraturę Generalną, i to nie tylko w wymiarze ilościowym (jak to częściowo ma miejsce obecnie), ale także wartościowym.

Niestety, konieczne jest wcześniejsze dokonanie weryfikacji i rozpoznania występujących w praktyce realnych kolizji terenów górnictwem nakładających się lub ściśle sąsiadujących, odpowiadających im obszarów górnictwem, a także ich kolizji z obszarami oddziaływania obiektów przemysłowych i infrastrukturalnych. W ramach tego rozpoznania istotne jest dostrzeżenie trzech elementów:

- Poprawności wyznaczenia terenów górnictwem, z uwzględnieniem kolizji przestrzennych i branżowych.
- Właściwej aktualizacji bazy informacji geologicznej dotyczącej budowy górotworu i jego uwarunkowań (sejsmicznych, tektonicznych, gazowych), a więc danych, na bazie których ustala się granice terenu górnictwem, oraz zjawisk w górotworze, które nakładają się wzajemnie z robotami górnictwem i sumują z oddziaływaniami innych obiektów tworząc łączne oddziaływanie w górotworze i na powierzchni gruntów.
- Zakresu ryzyk wynikających ze szkód górnictwem na nieruchomościach gruntowych objętych oddziaływaniami, dla których istotne jest ustalenie imisji, a więc ustalenie oddziaływań sąsiednich (nakładających się) terenów górnictwem, oraz kolizji przestrzennych i branżowych.

Z przedstawionej głównej treści dokumentu System zarządzania rozwojem Polski i po jego analizie nasuwa się istotna konstatacja. Przedmiotowy dokument, który ma być podstawą dla dalszych prac, w tym zmian legislacyjnych w obszarze zarządzania polityką rozwoju w podejściu zintegrowanym, jako punkt odniesienia przyjmuje jednak SOR.

Należy w tym miejscu przywołać założenia SOR w obszarze: Instytucje prorozwojowe i strategiczne zarządzanie rozwojem, m.in. działanie: Kompleksowe uregulowanie zagadnień związanych ze zintegrowanym systemem zarządzania rozwojem<sup>\*</sup>, gdzie przewidziano:

---

<sup>\*</sup> W szczególności: Nowelizacja ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju obejmująca m.in. wprowadzenie obowiązku sporządzania zintegrowanej strategii rozwoju na każdym poziomie zarządzania (w zakresie zagadnień planowania przestrzennego, rozwoju regionalnego i planowania finansowego), w tym definiowanie m.in.: zakresu, zawartości i metodologii jej sporządzania oraz niezbędnych dokumentów operacyjnych służących jej wdrożeniu.

w obszarze Środowisko, m.in. takie działania, jak: delimitacja złóż strategicznych dla gospodarki oraz zapewnienie ich ochrony, racjonalnego użytkowania i dostępu do złóż w długim okresie czasowym. Wykonaniem tego ma być Polityka Surowcowa Państwa – projekt dotyczący budowy sprawnego i efektywnego systemu zarządzania i gospodarowania wszystkimi rodzajami kopalin i surowców mineralnych w całym łańcuchu wartości oraz posiadanymi przez Polskę ich zasobami, a także adekwatne zmiany prawne i instytucjonalne w celu zapewnienia przejścia do gospodarki o obiegu zamkniętym (*circular economy*).

W uzasadnieniu dla powstania Polityki Surowcowej Państwa w SOR wskazuje się m.in., iż podstawowymi zasobami warunkującymi rozwój gospodarczy i społeczny są m.in. zasoby geologiczne. Słusznie się stwierdza, iż nowoczesne zarządzanie środowiskiem, oparte na zasadzie ochrony przez zrównoważone użytkowanie zasobów naturalnych, sprzyja ich zachowaniu dla przyszłych pokoleń, a także zapewnieniu wysokich standardów wartości, takich jak ład przestrzenny.

Priorytetową zasadą przy pracach nad Polityką Surowcową Państwa ma być podejście zintegrowane, tak aby możliwe było rozwiązywanie problemów kolizji przestrzennej w planowaniu inwestycji zlokalizowanych na powierzchni i pod powierzchnią terenu, a także inwestycji infrastrukturalnych.

Tymczasem w zakresie powyższych zagadnień brakuje właściwych odniesień w projekcie dokumentu System zarządzania rozwojem Polski (SZRP), co w zestawieniu ze zmianą zakresu projektowanej regulacji w miejsce KUB może budzić niepokój i wskazywać na pewną – wydaje się niezamierzoną – lukę lub nieścisłość. Tym bardziej, że obecnie prace nad koncepcją Polityki Surowcowej Państwa są w końcowej fazie, a jej projekt jest już po szerokich konsultacjach w regionach. Jest to o tyle niezrozumiałe, że SZRP odwołuje się już do 9 nowych polityk zintegrowanych, które mają zastąpić obecnie obowiązujące. Dotyczy to m.in. nowego dokumentu pt. Polityka energetyczna Polski, nad którym obecnie pracuje Ministerstwo Energii. W rezultacie Strategia Bezpieczeństwo Energetyczne i Środowisko – perspektywa do 2020 roku zostanie uchylona i zastąpiona przez dwa dokumenty strategiczne: Polityka energetyczna Polski oraz Polityka ekologiczna Polski (przewidywany koniec obowiązywania Strategii BEiŚ to koniec 2018 roku).

Przy braku spójnej koncepcji trwające obecnie prace – z uwagi na ich rozproszenie w różnych resortach (Minister Inwestycji i Rozwoju, Minister Infrastruktury, Minister Środowiska i Minister Energii), jak i niekiedy odmienny cel, a co za tym idzie – charakter powstających w ich wyniku rezultatów (dokumenty strategiczne o charakterze strategii, polityk oraz równoległe konkretne rozwiązania na ścieżce ustawodawczej) – obarczone mogą być niestety istotnymi nieścisłościami, a wręcz lukami.

## Literatura

- Dołęga, W. 2012. Planowanie rozwoju infrastruktury elektroenergetycznej w obecnych uwarunkowaniach administracyjno-prawnych. *Polityka Energetyczna – Energy Policy Journal* t. 15, z. 3, s. 51–64.
- Galos i in. 2015 – Galos, K., Nieć, M., Saługa, P. i Uberman, R. 2015. The basic problems of mineral resources valuation methodologies within the framework of System of Integrated Environmental and Economic Accounts. *Gospodarka Surowcami Mineralnymi – Mineral Resources Management* t. 31, z. 4, s. 5–20.
- Galos, K. i Nieć, M. 2015. Europejska koncepcja złóż kopalin o znaczeniu politycznym (projekt MINATURA 2020). *Zeszyty Naukowe Instytutu Gospodarki Surowcami Mineralnymi i Energią PAN* 91, s. 35.
- Galos, K. i Stefanowicz, J. 2014. Kierunki zarządzania zasobami kopalin mineralnych z punktu widzenia Skarbu Państwa jako właściciela złóż kopalin objętych własnością górnictwem. *Zeszyty Naukowe Instytutu Gospodarki Surowcami Mineralnymi i Energią PAN* 81, s. 251–264.
- Galaś, S. i Galaś, A. 2016. Uwarunkowania środowiskowo-przestrzenne zagospodarowania złóż kopalin w wybranych gminach województwa małopolskiego. *Zeszyty Naukowe Instytutu Gospodarki Surowcami Mineralnymi i Energią PAN* 96, s. 57.
- Kamiński, A. i Stefanowicz, J. 2011. Wydolność Strategiczna Państwa: Polska XXI wieku. *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny* R. 73, z. 4, s. 11–39.
- Kasztelewicz, Z. 2013. Doktryna energetyczna Polski na I połowę XXI wieku. *Polityka Energetyczna – Energy Policy Journal* t. 17, z. 3, s. 67.
- Kasztelewicz i in. 2016 – Kasztelewicz, Z., Ptak, M. i Sikora, M. 2016. Zadania rządowe jako instrument formalno-prawny w procedurze uzyskiwania koncesji na wydobywanie węgla brunatnego. *Zeszyty Naukowe Instytutu Gospodarki Surowcami Mineralnymi i Energią PAN* 96, s. 119.
- Kostka, E. i Stefanowicz, J. 2014. *Wpływ obszarów funkcjonalnych i lokalizacji złóż strategicznych na koncesję i P.Z.Z.*
- Kozieł, A. 2016. Nowe prawo wodne – istotne zmiany systemowe i ich wpływ na działalność geologiczno-górnictwem. *Zeszyty Naukowe Instytutu Gospodarki Surowcami Mineralnymi i Energią PAN* 96, s. 133.
- Lipiński, A. 2016. Legislacyjne bariery funkcjonowanie geologii i górnictwa. *Zeszyty Naukowe Instytutu Gospodarki Surowcami Mineralnymi i Energią PAN* 96, s. 177–188.
- Naworyta, W. 2016. Analiza dostępności zasobów w polskich złożach węgla brunatnego ze względu na ochronę przyrody i zagospodarowania powierzchni terenu. *Zeszyty Naukowe Instytutu Gospodarki Surowcami Mineralnymi i Energią PAN* 95, 23.
- Smakowski, T. i Szamałek, K. 2016. *Prawno-ekonomiczne uwarunkowania gospodarki złożami i surowcami mineralnymi. Zeszyty Naukowe Instytutu Gospodarki Surowcami Mineralnymi i Energią PAN* 96, s. 265.
- Smakowski i in. 2011 – Smakowski, T., Ney, R. i Galos, K. red. 2011. *Bilans gospodarki surowcami mineralnymi Polski i Świata 2009*. Kraków: Wyd. IGSMiE PAN.
- Stefanowicz, J. 2013. Problemy konkurencji w poszukiwaniu i rozpoznawaniu złóż. *Zeszyty Naukowe Instytutu Gospodarki Surowcami Mineralnymi i Energią PAN* 85, s. 309–324.
- Stefanowicz, J. 2014. Strategia surowcowa w strategiach zintegrowanych ŚSRK i KPZK 2030 – obszary funkcjonalne i złoża strategiczne. *Mat. XXVIII Konferencji z cyklu „Zagadnienia surowców energetycznych i energii w gospodarce krajowej”*, Zakopane 12–15.10.2014 r., s. 63–79.
- Stefanowicz, J. 2017. Aktualne i projektowane regulacje w zakresie polityki surowcowej i bezpieczeństwa surowcowego państwa – aspekty prawno-poznawcze. *Zeszyty Naukowe Instytutu Gospodarki Surowcami Mineralnymi i Energią PAN* 100, s. 235.
- Stefanowicz, J. 2018. Niesprawność i długotrwałość postępowań na ścieżce do koncesji eksploatacyjnej i zatwierdzenie planu ruchu – rozpoznanie i klasyfikacja istotnych czynników nieefektywności tych procesów. *Przebieg Geologiczny* t. 66, nr 4, s. 229.
- Wiland, M. 2016. Aktywny udział przedsiębiorcy górnictwa przy inicjowaniu i sporządzaniu dokumentów z zakresu planowania przestrzennego. *Zeszyty Naukowe Instytutu Gospodarki Surowcami Mineralnymi i Energią PAN* 96, 345.
- Wiland, M. 2017. Ważniejsze zmiany dotyczące górnictwa w zakresie planowania i zagospodarowania przestrzennego w projekcie Kodeksu urbanistyczno-budowlanego. *Zeszyty Naukowe Instytutu Gospodarki Surowcami Mineralnymi i Energią PAN* 100, s. 279.
- Winiecki, J. 2014. Przekształcania strukturalne w procesie rozwoju gospodarczego: modyfikacje i rozszerzenia. *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny* R. 76, nr 2, s. 271–292.



## Akty planistyczne, strategie i akty prawne

- Bezpieczeństwo Energetyczne i Środowisko – perspektywa do 2020 roku*, Ministerstwo Środowiska, Ministerstwo Gospodarki, Warszawa 2014.
- Długookresowa Strategia Rozwoju Kraju Polska 2030. Trzecia fala nowoczesności (DSRK)* – Warszawa 2013.
- Dyrektywy UE 2018 – Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/850, 851, 852 z dnia 30 maja 2018 r.
- Kodeks urbanistyczno-budowlany – część planistyczna (projekt)*, Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju, Poznań 2018.
- Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów w sprawie wykazu surowców krytycznych dla UE 2017, (COM/2017/0490 final), Bruksela 2017.
- Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030*, Warszawa 2011.
- Polityka surowcowa państwa – projekt*, Ministerstwo Środowiska, Warszawa 2018.
- Procedura porównania konkurencyjnych wniosków o udzielenie koncesji na poszukiwanie lub rozpoznawanie złóż kopalin (z wyłączeniem węglowodorów)*, Ministerstwo Środowiska, Departament Geologii i Koncesji Górniczych, 2014.
- Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu*, Komunikat Komisji Europa 2020, Bruksela 2010.
- Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.)*, Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju, Warszawa 2017.
- System Zarządzania Rozwojem Polski* (projekt), Rada Modernizacji, Toruń, grudzień 2017.
- Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz.U.2018.1307 t.j.).
- Ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. Prawo geologiczne i górnicze (Dz.U.2017.2126 t.j.).
- Zamknięcie obiegu – plan działania UE dotyczący gospodarki o obiegu zamkniętym*, Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, (COM/2015/0614 final), Bruksela 2015.

