

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

rok 2017, nr 100, s. 235–256

Jan A. STEFANOWICZ\*

**PROJEKT*****Aktualne i projektowane regulacje  
w zakresie polityki surowcowej  
i bezpieczeństwa surowcowego państwa –  
aspekty prawno-poznawcze***

Streszczenie: W referacie przedstawiono zewnętrzne przesłanki (zarówno międzynarodowe, jak i krajowe) wskazujące na znaczenie kształtowania właściwej polityki surowcowej w kraju, zwłaszcza w kontekście bezpieczeństwa surowcowego. Na tym tle przedstawiono i omówiono obowiązujące aktualnie regulacje prawne związane z polityką surowcową i bezpieczeństwem surowcowym państwa, poczynając od zapisów Konstytucji RP, poprzez zapisy Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju, koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030 z Planem Działań, Strategii Bezpieczeństwo Energetyczne i Środowisko perspektywa do 2020 r., Prawa Geologicznego i Górniczego oraz innych ustaw i przepisów wykonawczych, Planu Działań „Surowce dla Przemysłu” ogłoszonego przez Ministra Rozwoju, koncepcji Polityki Surowcowej Państwa przedstawionej przez Pełnomocnika Rządu ds. Polityki Surowcowej, wreszcie projektu Kodeksu urbanistyczno-budowlanego w obszarze planowania przestrzennego. W przypadku dokumentów będących w trakcie procedowania przedstawiony jest aktualny stan prac nad nimi, także w kontekście konkretnych projektów rozwiązań ustawowych dla przyszłych regulacji. W końcowej części zawarte są konkluzje oraz przedstawiony jest aktualny stan debaty i opinii w zakresie polityki surowcowej i ochrony zasobów surowców kluczowych oraz płynące z niej wnioski. Wskazuje się i uzasadnia potrzebę przyspieszenia prac i podjęcia działań dla przeciwdziałania aktualnie występującym zjawiskom, które mogą utrudnić w przyszłości realizację polityki surowcowej i ochronę zasobów surowców kluczowych.

Słowa kluczowe: polityka surowcowa, strategia surowcowa, pierwiastki krytyczne, surowce kluczowe, prawo geologiczne i górnicze

\* Adwokat, Kancelaria Juris Sp. z o. o., Warszawa; e-mail: jan.stefanowicz@juris.pl

## **Current and proposed regulations concerning the raw materials policy and the national security of raw materials – legal and cognitive aspects**

**Abstract:** The article provides the external indications (both international and domestic) showing how important creating an appropriate mineral policy of the country is, especially in the context of mineral security. The current mandatory legal regulations referring to mineral policy and mineral security of the country were presented and discussed against this background, starting with provisions of the Constitution of the Republic of Poland, through the Strategy for Sustainable Development, Spatial Management Concept of the Country 2030 together with Action Plan, Strategy for Energy Security and Environment – 2020 perspective, Geological and Mining Law and other legal acts and implementing provisions, Action Plan “Raw Materials for the Industry” announced by the Minister of Development, the Concept for Mineral Policy presented by the Government Plenipotentiary for the Mineral Policy, and finally – project of the Urban and Building Code in the area of spatial development. In the case of documents being in the course of the proceedings, the current state of working on them is presented, also in the context of particular projected legal solutions for future regulations. The author indicates and justifies the need of accelerating the work and taking actions to prevent the currently appearing phenomena that may impede the execution of the raw materials policy and the protection of key raw materials in the future.

**Keywords:** mineral policy, mineral strategy, critical elements, key minerals, geological and mining law

### **1. Uwagi wstępne**

W wielu krajach oraz, szerzej, na arenie międzynarodowej, coraz większego znaczenia geopolitycznego nabierają różnie nazywane i pozycjonowane (jako akty prawa) polityki surowcowe. Obok takich jak zdrowotna, imigracyjna, klimatyczna, te surowcowe mają szczególnie istotne znaczenie zarówno dla gospodarek krajowych, UE, jak i gospodarki globalnej.

Na kontynencie europejskim kształtowanie polityki surowcowej nabrało istotnego znaczenia w ostatnich dziesięciu latach. Na poziomie unijnym praktycznie zapoczątkował je dokument z listopada 2008 r. Inicjatywa na rzecz surowców – zaspokajanie naszych kluczowych potrzeb w celu stymulowania wzrostu i tworzenia miejsc pracy w Europie, określany też jako Inicjatywa Surowcowa. Za nim poszły dalsze działania na poziomie Unii Europejskiej, m.in. dokument Stawianie czoła wyzwaniom związanym z rynkami towarowymi i surowcami z 2011 r. ze zdefiniowaniem m.in. listy surowców krytycznych dla Unii Europejskiej oraz strategii handlowej UE w zakresie surowców nieenergetycznych, utworzenie w 2013 r. Europejskiego Partnerstwa Innowacji w dziedzinie Surowców wraz ze Strategicznym Planem Wdrożenia, przyjęcie w styczniu 2017 r. planu działań na rzecz wdrożenia gospodarki o obiegu zamkniętym. Działania na rzecz wypracowania własnej, spójnej polityki surowcowej wraz z dokumentami o charakterze strategicznym podjęły liczne kraje członkowskie Unii Europejskiej (m.in. Niemcy, Wielka Brytania, Francja, Szwecja, Finlandia, Portugalia i in.), jak i niektóre kraje pozaeuropejskie (np. Australia, Namibia). W wielu przypadkach rozwiązania te idą w kierunku tworzenia kompleksowych, jednolitych zintegrowanych strategii surowcowych.

Większość krajów wysokorozwiniętych, jak i liczne kraje rozwijające się, wprowadza lub już wprowadziło ostatnio do regulacji pod różnymi pojęciami, czy to ochronę i regła-

mentację gospodarki surowcami krytycznymi czy strategicznymi, czy też ochronę obszarów występowania złóż kopalin uznawanych w danym kraju za istotne dla rozwoju gospodarki, przemysłu obronnego, wysokich technologii, lotniczego, kosmicznego, zbrojeniowego (Galos i in. 2012). Co więcej, wiele gospodarek wschodzących realizuje strategię swojego rozwoju przemysłowego poprzez handlowe, podatkowe i inwestycyjne instrumenty mające na celu zarezerwowanie ich bazy zasobowej do produkcji surowców krytycznych czy strategicznych, dla ich wyłącznego użytkowania (najważniejszym przykładem są tu Chiny).

W ostatnim czasie, a w szczególności w latach 2016 i 2017, pojawiło się wiele dokumentów na poziomie krajowym, które uwzględniają zarówno regulacje (konwencje) o zasięgu światowym, jak i unijnym (rozporządzenia, dyrektywy). Przykładowo aktualnie kończą ścieżkę legislacyjną tak doniosłe akty jak Kodeks urbanistyczno-budowlany, Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju czy też Koncepcja Polityki Surowcowej Państwa. Analiza tych dokumentów skłania do refleksji i ostrożnej tezy, że brak jest adekwatnego przeniesienia rozwiązań światowych czy europejskich na grunt krajowy, a z kolei w kraju – brak spójnego myślenia o polityce surowcowej i regulacjach, które mają jej służyć.

Pojawiło się też wiele publikacji na temat polityki surowcowej i kompleksowych zmian w regulacjach. Kwestie te były m.in. przedmiotem kilku konferencji oraz posiedzeń Komitetu Gospodarki Surowcami Mineralnymi PAN. W szczególności ujawniły się i były przedmiotem rozważań takie zagadnienia, jak zakres strategii surowcowych, pojęcia zasobów strategicznych, „pierwiastki krytyczne”, surowce kluczowe, nowe prawo geologiczne i górnictwo, czy też nowy Kodeks geologiczno-górnictwa (a może nawet Kodeks gospodarki surowcami mineralnymi).

## **2. Przegląd regulacji w zakresie polityki surowcowej oraz bezpieczeństwa surowcowego państwa obowiązujących i procedowanych w kraju**

### **2.1. Konstytucja**

Trzeba pamiętać, że istotne obowiązki w zakresie gospodarki zasobami kopalin mineralnych jako elementami zasobu środowiska kraju zawiera najważniejszy krajowy akt prawny – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Stanowi ona w art. 74 ust. 1<sup>1</sup>, że ochrona środowiska jest obowiązkiem władz publicznych. Należy to rozumieć szeroko, także jako ochronę zasobów środowiska, jakimi są takie zasoby górotworu jak wody i kopalin mineralne. Ograniczenie wolności działalności gospodarczej jest dopuszczalne tylko w drodze ustawy i tylko ze względu na ważny interes publiczny (art. 22<sup>2</sup>). Doprecyzowuje to art. 31 ust. 3<sup>3</sup> stanowiąc, że ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw

<sup>1</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.

<sup>2</sup> Tamże.

<sup>3</sup> Tamże.

mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw. Zgodnie z art. 64 ust. 3<sup>4</sup> własność może być ograniczona tylko w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim nie narusza ona istoty prawa własności. Jednakże zgodnie z art. 74 ust. 1<sup>5</sup> władze publiczne powinny prowadzić politykę zapewniającą bezpieczeństwo ekologiczne współczesnemu i przyszłym pokoleniom.

Konstytucja powierza władzom publicznym pewne obowiązki i daje uprawnienia w zakresie kształtowania i realizacji polityk państwa i w państwie, przy dwu dość istotnych zastrzeżeniach. Po pierwsze – Polska jest demokratycznym państwem prawnym, po drugie – organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Dlatego też jeżeli już mówimy o politykach władz publicznych jako aktach prawa, to mogą być one formułowane i realizowane w ramach obowiązującego porządku prawnego i przy zastosowaniu właściwych, przepisanych środków prawnych. Innymi słowy, różnego typu, bardzo często ukazujące się „dokumenty” polityk, pod różnymi nazwami planów, strategii, programów, które nie są formułowane w przepisanej strukturze i zakresie przez uprawniony organ, są tylko nieuprawnionym przedstawieniem czyichś poglądów. Na ich podstawie nie można domniemywać istnienia jakiegokolwiek zadania publicznego po stronie władz publicznych. Naruszenia zasad i brak ocen skutków w fazie formułowania i adaptowania polityk czy strategii, to ryzyko naruszenia podstawowych zasad systemowych i konstytucyjnych.

Ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa (w tym gospodarczego) lub porządku publicznego, dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Takie ograniczenia nie mogą naruszać istoty tych wolności i praw. Trzeba też pamiętać o zasadzie równego traktowania i niedyskryminacji. Te reguły, które zawsze należy mieć na uwadze formułując i realizując określone polityki, są też jednocześnie granicami ustrojowymi dla procesów, które te polityki formułują i które są wynikiem ich realizacji. Innymi słowy, nie tylko dana, konkretna polityka w swoich normatywnych sformułowaniach musi przestrzegać tych zasad, ale powinna być poddana ocenie skutków realizacji i uwzględniać, iż w zbiegu z innymi politykami nie może uruchamiać procesów, które będą sprzeciwiać się tym regułom ustrojowym<sup>6</sup>.

Problemem regulacyjnym i praktycznym jest przenikanie się sfer dominium i imperium w regulacjach państwa. Tak jak Sejm, także Rada Ministrów i dalej minister, marszałek, wojewoda, starosta są organami w obszarze publicznoprawnym i są wyposażeni w uprawnienia władcze w ramach tzw. imperium państwa. Natomiast w dominium państwa funkcjonuje Skarb Państwa jako osoba prawna, ustanowiona i poddana regulacjom prawa cywilnego, za którą działają tzw. *stationes fisci*. Będą to najczęściej występujący w podwójnej roli piastuni organów władz publicznych, o których mowa wyżej, stosujący tu, w tym obszarze, narzędzia

<sup>4</sup> Tamże.

<sup>5</sup> Tamże.

<sup>6</sup> Tamże.

cywilnoprawne, np. główny geolog kraju, dyrektorzy generalni ministerstw, prezesi agencji, którzy zawierają umowy (jak też przetargi, zamówienia publiczne i inne formy przepisane prawem dla rozporządzania mieniem Skarbu Państwa lub mieniem państwowych osób prawnych). Różnego typu ingerencje w sferze materialnej państwa, a więc np. w przestrzeń zarówno tę powietrzną, nieruchomości gruntowych, jak i w górotworze, muszą być zarówno na etapie planowania, projektowania, jak i realizacji, realizowane przy pomocy narzędzi cywilnoprawnych. Sam akt, jakim będzie np. dana polityka, strategia, plan, czy koncesja, stanowiący tytuł prawny dla zastosowania danego narzędzia, bądź kreujący je, będzie aktem prawa publicznego, przedmiotem np. uchwały Rady Ministrów (przykładowo – Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030 i Plan Działań Rady Ministrów dla jej realizacji). Jednak już treść merytoryczna planowania (tu – Planu Działań oraz jego narzędzia) będą musiały w znacznej części przewidywać i stosować zarówno regulacje, jak i środki cywilnoprawne. Przykładowo: obok zmian prawa lokalnego, co do tworzenia np. wojewódzkich planów zagospodarowania przestrzennego, mogą to być narzędzia waloryzacji, wycen, wykupów lub odszkodowań cywilnoprawnych dla ochrony np. zasobów kopalin, surowców krytycznych itp. Na etapie przedsięwzięć koncesja jest aktem prawa publicznego, a umowa użytkowania górniczego aktem cywilno-prawnym prawa prywatnego.

## *2.2.Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju (SOR)*

Rada Ministrów 14 lutego 2017 r. przyjęła Strategię Odpowiedzialnego Rozwoju. Poddano ją analizie w zakresie odnoszącym się i decydującym o działalności w branży wydobywczej, geologiczno-górnictwej, surowcowej i materiałowej, w tym hutnictwa i energetyki, w ramach jej celów i podstawowych kierunków. Niestety Strategia nie wskazuje działalności geologiczno-górnictwej czy gospodarki surowcami nieenergetycznymi jako sektora strategicznego. Nie wyodrębnia – w ramach przyjętych głównych działań – koncentracji czy wsparcia bądź kluczowych inwestycji w tym obszarze. Pewne elementy, działania i projekty z tego zakresu są pomieszczone – w ramach wskazanej jako cel i środek wzrostu – gospodarki obiegu zamkniętego oraz polityki energetycznej.

Strategia obejmuje problemy i regulacje istotne dla działalności wydobywczej i przetwarzania surowców w ramach zagadnień infrastrukturalnych i środowiskowych. Natomiast z punktu widzenia podejścia projektowego w każdym z obszarów, jakimi zajmuje się Strategia, wskazywane są projekty strategiczne i flagowe, które mają służyć celom strategicznym.

Niektóre dotyczą i będą miały wpływ na działalność geologiczno-górnictwą, wzbogacania rud oraz gospodarkę odpadami wydobywczymi (górnictwymi i przeróbczymi). W szczególności dotyczy to wdrażania i realizacji gospodarki obiegu zamkniętego, oraz zarządzania procesowego, zarówno dla zintegrowania gospodarki surowcowej, jak i eksploracji i eksploatacji.

W Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju nastąpiło połączenie w jednym dokumencie, posiadającym odpowiednie narzędzia wdrożeniowe, perspektywy długo- i średniookresowej. W rozdziale V w ramach obszarów mających wpływać skutecznie na osiągnięcie celów strategii wskazuje się między innymi na energię i środowisko.

Według SOR konieczna jest także integracja planowania przestrzennego z programowaniem rozwoju społeczno-gospodarczego oraz racjonalne gospodarowanie zasobami, w tym w szczególności wodą i zasobami Ziemi.

W ramach transformacji do gospodarki niskoemisyjnej, a w szczególności w kierunku gospodarki o zamkniętym obiegu, ujęte są zagadnienia wykorzystania zasobów surowcowych, zarówno tych mineralnych, naturalnych do eksploracji i eksploatacji, jak i tych, które są lub będą alokowane w złożach antropogenicznych lub tzw. depozytach, między innymi w wyrobiskach eksploatacji powierzchniowej do przyszłego dokumentowania w procesach wykorzystania i wzbogacania odpadów wydobywczych, odpadów z energetyki przemysłowej, jak i zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego, czy zużytych środków transportu.

Dlatego też, w punkcie 4, omawiając kierunki interwencji dla obszaru reindustrializacji, wskazano także kierunki w zakresie surowców dla przemysłu. Wskazano tam, że podczas gdy trwają prace nad Polityką energetyczną Polski do 2050 r., brakuje dokumentu planistycznego dotyczącego surowców nieenergetycznych.

W zakresie działań wskazanych w kierunkach interwencji dla surowców dla przemysłu wskazano m.in. na poniższe działania:

- opracowanie katalogu działań na rzecz zabezpieczenia dostępu przemysłu do nieenergetycznych surowców mineralnych i kopalin (przy szczególnym uwzględnieniu koncepcji gospodarki o obiegu zamkniętym i dyplomacji surowcowej), który będzie stanowił istotny wkład w politykę surowcową państwa,
- zapewnienie synergii działań w obszarze polityki surowcowej będących w kompetencji poszczególnych instytucji.

W Rozdziale VIII Strategii „Obszary wpływające na osiągnięcie celów Strategii SOR”, w podrozdziale „Środowisko” w punkcie 5 „Zarządzanie zasobami geologicznymi” zapisano, że w celu zachowania bezpieczeństwa geologiczno-surowcowego 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 naturalnych. Ma nastąpić wycena struktur geologicznych (także kopalin), ocena znaczenia poszczególnych złóż dla bezpieczeństwa Państwa i wyznaczenie ram czasowych, kiedy konkretne złoża będzie udostępniane, tak aby umożliwić efektywne korzystanie z własności gruntowej i rozwój potencjałów lokalnych w różnych przedziałach czasu. Dostosowany zostanie system kompensacji dla właścicieli nieruchomości/gruntów. Nastąpić ma także uszczelnienie opłat eksploatacyjnych i kontroli pozyskiwania kopalin i surowców, w tym surowców pozyskiwanych lokalnie.

W dokumencie stwierdza się, że konieczna jest optymalizacja dostępu do zasobów geologicznych, w tym złóż, która powinna uwzględniać interes przyszłych pokoleń. Polityka Surowcowa Państwa, przygotowywana w horyzoncie pięćdziesięcioletnim, jako dokument interdyscyplinarny, według SOR ma obejmować poza zarządzaniem zasobami geologicznymi, identyfikację dostępnych źródeł surowców i zarządzanie zasobami antropogenicznymi, pochodzącymi z wtórnego obiegu.

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.

Jako działania SOR wymienia do roku 2030 m.in.:

- delimitację złóż strategicznych dla gospodarki oraz zapewnienie ich ochrony, racjonalnego użytkowania i ochrony dostępu do złóż w długim okresie czasowym,
- wsparcie innowacyjności w eksploatacji, przeróbce i wykorzystaniu surowców z wtórnego obiegu, z zasobu tworzonego przez odpady poużytkowe i produkcyjne oraz antropogeniczne złoża wtórne.

Jak wyżej wskazano, dla zarządzania zasobami geologicznymi przewidziano projekt strategiczny Polityka Surowcowa Państwa. Projekt ten dotyczyć ma według SOR budowy sprawnego i efektywnego systemu zarządzania i gospodarowania wszystkimi rodzajami kopaliny i surowców mineralnych w całym łańcuchu wartości, rozpoznając całość posiadanych przez Polskę ich zasobów, a także dać podstawę dla adekwatnych zmian prawnych – w tym instytucjonalnych. Ma to wspierać przejście do gospodarki o obiegu zamkniętym. Narzędziem do realizacji Polityki Surowcowej Państwa ma być według SOR zreorganizowana służba geologiczna.

### 2.3. *Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030 z Planem Działań RM*

Rada Ministrów w dniu 4 czerwca 2013 roku przyjęła dokument pod nazwą Plan Działań służący realizacji Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030. Nawiązując do KPZK 2030, trzeba zwrócić uwagę na istotność tak samej Koncepcji, jak i przyjętych w Planie Działań przedsięwzięć, zadań i narzędzi, które mają obejmować także te kluczowe dla sektora eksploracji i eksploatacji surowców mineralnych oraz sektor paliwowo-energetycznego. Tym samym istotna staje się prezentacja ustaleń z punktu widzenia obowiązujących reguł planowania zarządzania zasobami mineralnymi kraju, a więc polityki „koncesyjnej”, także dla eksploracji obszarów złóż przewidywanych (nieudokumentowanych).

W KPZK 2030 stwierdza się, że zachodzące w przestrzeni Kraju procesy społeczno-gospodarcze, środowiskowe i kulturowe w dużej mierze są niezależne od istniejących struktur administracyjnych zarządzania procesami rozwojowymi. Dlatego miało zostać wprowadzone podejście zindywidualizowane do różnych terytoriów (podejście ukierunkowane terytorialnie), tj. obszarów funkcjonalnych utworzonych lub mających być utworzone w przyszłości, także – teoretycznie – dla złóż kopaliny, obszarów ich eksploracji i eksploatacji. Jednak realizacja zapisu w tym zakresie nie dała widocznych efektów.

W konkretnym działaniu przedstawiono przygotowanie:

- planów zagospodarowania przestrzennego obszarów morskich,
- planu ochrony i planu działań ochronnych dla obszarów cennych przyrodniczo,
- wykazu złóż o znaczeniu strategicznym dla państwa z określeniem przestrzennego zasięgu ich zalegania,
- opracowania ustalenia rodzaju i czasu działalności oraz rodzaju zabudowy dopuszczalnej na danym terenie złóż o znaczeniu strategicznym.

Zbiór obszarów funkcjonalnych miał być zbiorem otwartym – liczba i zasięg geograficzny takich obszarów miał zależeć od celu, jakiemu delimitacja ma służyć. Dla realizacji

celów KPZK 2030 wyznaczono obszary funkcjonalne, które będą 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 sporządzenia planów zagospodarowania przestrzennego województw (pzw) i stwierdzenia ich zgodności z KPZK 2030. Niestety tego nie zrealizowano.

Rozproszenie regulacji dotyczących sfery zagospodarowania przestrzennego implikuje konieczność zmian legislacyjnych nie tylko w odniesieniu do przepisów dotyczących planowania i zagospodarowania przestrzennego czy prowadzenia polityki rozwoju, ale również szeregu innych aktów prawnych, w tym w szczególności dotyczących zarządzania zasobami kopaliny mineralnych, a tego w KPZK 2030 i Planie Działań nie wskazano. Dopiero w pkt. 2.7 KPZK 2030 „Uwarunkowania przyrodnicze” wskazano, że m.in. polityka przestrzennego zagospodarowania musi uwzględniać odporność przyrody związanej z różnymi funkcjami, a więc zdaniem autorów uwzględniać potrzeby ochrony, rozpoznania i rozwoju istniejących zasobów naturalnych, w tym przyrodniczych i krajobrazowych oraz złóż kopaliny. Dla rozwoju przestrzennego kraju znaczenie mają według koncepcji m.in. zasoby wodne, zasoby gleb, lokalizacja złóż kopaliny, gleb oraz odnawialnych źródeł energii.

Konieczność wprowadzenia zmian przepisów prawnych odnoszących się bezpośrednio do zasad i sposobów działania polityki przestrzennego zagospodarowania kraju (na różnych poziomach jej implementacji) oraz poprawienie efektywności działania instytucji publicznych postrzega się, podobnie jak w Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego 2020, jako integralny element strategii związanej z KPZK 2030.

KPZK 2030 wprowadza typologię obszarów funkcjonalnych wskazując, jakiego rodzaju obszary wymagają opracowania dedykowanych działań rozwojowych i ochronnych. W procesie uzgadniania planów zagospodarowania przestrzennego województw z KPZK 2030 miał być doprecyzowany zakres planowania obligatoryjnych obszarów funkcjonalnych stanowiących ustalenie KPZK 2030, w tym nielicznych strategicznych złóż kopaliny. Działanie odnosiło się zatem tylko do obligatoryjnych obszarów funkcjonalnych, czyli tych, których uwzględnienie w planie zagospodarowania przestrzennego województwa stanowiło warunek uzgodnienia planu z KPZK 2030.

W pozycji 6.4.4. KPZK 2030 „Obszary ochrony strategicznych złóż kopaliny” wskazano jedynie ogólnikowo, że w celu zachowania wartości użytkowych złóż kopaliny mających znaczenie strategiczne dla gospodarki państwa, w tym zachowania bezpieczeństwa energetycznego kraju w perspektywie roku 2030 i późniejszych lat, konieczna jest delimitacja obszarów występowania strategicznych złóż kopaliny i podjęcie działań w zakresie ich ochrony (w innych częściach brak kompatybilnych zapisów o regulacji ustawowej ochrony zasobów kopaliny) przed stałą zabudową i inwestycjami liniowymi oraz wprowadzenie ograniczeń, co do sposobu gospodarowania na tych terenach. koncepcja słusznie wskazuje, że określenie tych obszarów jest szczególnie istotne dla terenów występowania złóż, których eksploatacja nie została jeszcze podjęta. Oprócz określenia przestrzennego występowania złóż (delimitacji) należało, zdaniem autorów koncepcji, także zdefiniować rodzaje działań możliwych do



prowadzenia na tych terenach do czasu rozpoczęcia eksploatacji złóż. Wskazywało się tu wówczas (2010 r.) jedynie, że będzie to wymagać w przyszłości sporządzenia przez Rząd (ministra właściwego ds. gospodarki we współpracy z ministrem właściwym do spraw środowiska) wykazu złóż o znaczeniu strategicznym dla państwa z określeniem przestrzennego zasięgu ich zalegania. Następnie to już sam wojewoda z organami samorządów, na których terenie znajdują się wskazane złoża, miał ustalać rodzaj i czas działalności oraz rodzaj zabudowy dopuszczalnej na danym terenie. Wyniki tych ustaleń miały być wprowadzone zarówno do strategii wojewódzkich, jak i do planów zagospodarowania przestrzennego wszystkich kategorii (po 2015 roku). Nic z tego nie wykonano.

W rozdziale VII „System realizacji Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030” określono m.in. założenia przebudowy systemu prowadzenia krajowej polityki przestrzennej. Postulowane w KPZK 2030 zmiany miały na celu zwiększenie koordynacyjnej roli polityki przestrzennej w stosunku do polityk sektorowych wpływających podobno (brak danych, co do tego na jakiej podstawie formułuje się taką tezę) najsilniej na stan zagospodarowania przestrzennego kraju i poszczególnych terytoriów oraz na zmiany tego stanu. Koordynacyjna rola polityki przestrzennej wymagałaby systemu realizacji opartego na skutecznych mechanizmach koordynacji na płaszczyźnie poziomej (resortowym) i pionowej (poszczególne podmioty).

W całym dokumencie brak jest jednak chociażby wzmianki o roli i potrzebie wprowadzenia właściwego nadzoru geologicznego, zmian administracji geologicznej i wydzielenia lub innej instytucjonalizacji służby geologicznej. Monitoring ponadregionalnych obszarów funkcjonalnych, w tym dla złóż strategicznych, miał być prowadzony w ramach monitoringu krajowego, pozostałych – w ramach monitoringu na poziomie regionalnym. W zakresie złóż kopalin aktualnie do monitoringu krajowego zaliczane są tylko obszary funkcjonalne dla węgla brunatnego w rejonie Gubin–Mosty i Legnica.

#### *2.4. Strategia Bezpieczeństwo Energetyczne i Środowisko perspektywa do 2020 r.*

Strategia Bezpieczeństwo Energetyczne i Środowisko (BEiŚ) jest jedną ze zintegrowanych strategii rozwoju stanowiących element średniookresowej Strategii Rozwoju Kraju. Z jednej strony uszczegóławia zapisy ŚSRK (*Średniookresowa Strategia Rozwoju Kraju 2020*) w dziedzinie energetyki i środowiska, z drugiej zaś stanowi ogólną wytyczną dla Polityki energetycznej Polski i innych programów rozwoju, które staną się elementami systemu realizacji Strategii BEiŚ. Ponadto w związku z obecnością Polski w Unii Europejskiej, Strategia BEiŚ koresponduje z celami rozwojowymi określanymi na poziomie wspólnotowym, ujętymi przede wszystkim w dokumencie Europa 2020 – Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu (wpisując się także w jej kluczowe inicjatywy przewodnie) oraz celami pakietu klimatyczno-energetycznego. Strategia BEiŚ stanowi zatem ramy strategiczne dla dalszych prac programowych i wdrożeniowych, dotyczących w szczególności zagadnień adaptacji do zmian klimatu, ochrony zasobów naturalnych i środowiska przyrodniczego, jak również bezpieczeństwa

i efektywności energetycznej. Została ona także poddana strategicznej ocenie oddziaływania na środowisko.

### 2.5. Prawo geologiczne i górnicze<sup>7</sup>

Działalność w zakresie poszukiwania, rozpoznawania i wydobywania kopalin jest w Polsce regulowana przede wszystkim ustawą Prawo geologiczne i górnicze (Ustawa 2011 – pgg<sup>8</sup>), ale także innymi powiązanymi aktami. Nie ma kompleksowej regulacji tego prawa typu „kodeksowego”. Trudno nawet w istocie nadawać przymiot „prawa” tej ustawie. Zakres regulacji ulegał w ciągu dekad zmianom i uszczegółowieniom zmierzającym do uwzględnienia w ustawie zachodzących zmian w zakresie technik i technologii wydobycia, ale także rozwoju technik poszukiwania złóż kopalin. Mimo szerokiej dyskusji oraz wniosków *de lege ferenda* nie uwzględniono postulatów wprowadzenia nowych definicji, np. kopalina, górotwór, złoża antropogeniczne, kopalina współwystępująca, towarzysząca, czy zmiany obowiązujących w prawie geologicznym i górniczym definicji, np. informacja geologiczna, złoża kopaliny (Szamałek 2002, 2008, 2011). Ponadto zakres tej działalności został objęty nowymi i szerszymi regulacjami Unii Europejskiej. Ewolucja prawa w zakresie geologii i górnictwa w latach 1991–2014 obejmuje wprowadzenie dwóch ustaw (Ustawa 1994; Ustawa 2011) oraz wielokrotne nowelizacje w ustawie z 1994 roku oraz, co istotne, również trzy nowelizacje obecnie obowiązującego pgg, z kluczową ostatnią z 2014 roku. Celem tych zmian była między innymi chęć wprowadzenia takiego systemu prawa, który łączyłby atrybuty państwa w zakresie imperium i dominium z bardziej efektywnym wykorzystaniem zasobów mineralnych. Wprowadzane w polski system prawa zmiany w ustawodawstwie związanym z geologią i górnictwem nie podlegają jednak nadal wnikliwym ocenom skutków regulacji (OSR) dla gospodarki czy stosunków społecznych, mimo apeli o takie działanie (Stefanowicz i Szamałek 2010).

W aktualnie znowelizowanej Ustawie brakuje wprowadzenia do porządku prawnego także takich nowych istotnych pojęć jak: „decyzja inwestycyjna”, „dokumentacja geologiczno-inwestycyjna” oraz „faza wydobywania”. Z uwagi na wprowadzenie zupełnie nowej, specyficznej instytucji Prawa geologicznego i górniczego, tj. „decyzji inwestycyjnej” z punktu widzenia stosowania prawa brak legalnej definicji tego pojęcia może utrudniać wykładnie nowych przepisów. Niejasne jest sformułowanie: „minimalny zakres prac, w tym robót geologicznych, lub robót górniczych”. Zarówno z uzasadnienia do projektu ustawy, jak i z samej treści ustawy nie wynika wprost, co oznaczają sformułowania: „minimalny” (w relacji – do jakiego zakresu prac?) i „zakres prac” (czy chodzi o rodzaj, przedmiot, czy ilość prac?) oraz czy, jeśli projekt prac geologicznych przewidywać będzie inny zakres prac, tj. alternatywny koncepcyjnie, technologicznie (innowatorski), co do skali badań, ich rodzaju lub przestrzeni, w stosunku do wskazanego w ogłoszeniu; to czy w takim przypadku mimo wszystko podmiot ten, tj. biorący udział w przetargu, będzie

<sup>7</sup> Na podstawie: Stefanowicz i Szamałek 2014b.

<sup>8</sup> Ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. Prawo geologiczne i górnicze (tj. Dz.U. 2016, poz. 1131).

miał szansę na uzyskanie wyższej oceny dla oferty. Brak doprecyzowania omawianego przedmiotu, przesłanki w dyspozycji normy, tak by wynikało z niego, że chodzi tu np. o obszar badań, zakres rzeczowy, czyli np. rozpoznawanie kopalni także towarzyszących lub pierwiastków współwystępujących, określonych mineralizacji będzie powodować podczas stosowania liczne problemy interpretacyjne.

W omawianej Ustawie po raz kolejny nie uwzględniono ważnego z punktu widzenia Przedsiębiorcy w świetle wprowadzonych zmian, dostosowania, poprawy w słowniczku definicji „danych geologicznych”, ani też nie wprowadzono legalnej definicji „dokumentacji geologicznej”, którą można jedynie wyprowadzić z obowiązującego art. 88 ust. 1 pgg<sup>9</sup>. Brak nowelizacji tych sformułowań prowadzić będzie do powielania już istniejących problemów polegających na właściwym zastosowaniu przepisów prawa własności, w tym praw autorskich. Wyniki poddania danych analizie i ich opracowanie może wypełnić przesłanki uznania danego rezultatu działalności, za utwór. Autorskie prawa majątkowe, a także osobiste w wyniku zastosowania takiego reżimu prawnego decydują o tym, że są to prawa podmiotowe, jednak niezbywalne, a nieograniczone czasowo, współistniejące i związane zawsze z prawem Skarbu Państwa do informacji geologicznej. Natomiast prawa majątkowe własności intelektualnej podlegają obrotowi i mogą przysługiwać zarówno Skarbowi Państwa, jak i innym podmiotom odrębnie lub wspólnie. Praktyka posługiwania się tą szczególną wiedzą (informacją geologiczną), jej różnymi utrwaleniami i postaciami jest jednak ograniczona i niejasna z powodu braku właściwych regulacji, które powinny być wprowadzone do Ustawy. To, komu przysługuje prawo do informacji i w jakim zakresie, jest skomplikowane z uwagi na złożony charakter tak jej przedmiotu, jak i treści, czyli nowych form utrwalenia i przedstawień (wizualizacje) w dokumentacjach, a także, co do różnych źródeł prawa do niej. Mając na uwadze fakt, iż informacja geologiczna obejmuje zarówno dane, jak również wyniki ich przetworzenia z interpretacjami, może podlegać utrwaleniu czy zwielokrotnieniu na różnych nośnikach lub za pomocą różnych sposobów, w różnych dokumentach, łącznie składających się na całość danej informacji geologicznej złoża kopaliny utrwalonej w jego dokumentacji i dodatkach. Składowe tej informacji, jak i części dokumentacji z racji zróżnicowania prawa do nich mogą przysługiwać wielu podmiotom. Gdy informacja jest wynikiem przetworzenia, jak również interpretacji – stanowić może przejaw odrębnych działalności twórczych o indywidualnym charakterze, co prowadzi do powstania wtórnych utworów i stosowania regulacji dotyczących praw zależnych – przetworzeń, opracowań (Stefanowicz i in. 2014).

Niedookreśloność przedmiotowa własności złóż była przedmiotem licznych publikacji i dyskusji, sporów w doktrynie naukowej i konieczności wykładni organu administracji geologicznej (Szamałek 1995; Stefanowicz 1995). Ustawa z 2011 roku<sup>10</sup>, co do zasady usuwa te wątpliwości, pozostawiając jednak pewien obszar niedoregulowania, czy też braku konsekwencji. Imperium państwa w zakresie zasobów mineralnych ujawnia się poprzez system regulacji, nadzoru i koncesji. Koncesja jest instrumentem realizacji polityki państwa zarówno wynikającej z zadań publicznych zarządzania wszystkimi surowcami naturalnymi,

<sup>9</sup> Tamże.

<sup>10</sup> Ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. Prawo geologiczne i górnicze (tj. Dz.U. 2016, poz. 1131).

jak i zasobem kopalin istotnych, które można zaliczyć do podlegających zarządowi w ramach zadań publicznych – celu publicznego (związanych z własnością górnictwem złóż kopalin Skarbu Państwa). Nowelizacja pgg dokonana w 2014 roku wprowadziła szczegółowe uregulowania związane z poszukiwaniem i wydobywaniem węglowodorów (rozdz. 3 pgg<sup>11</sup>). Mimo iż w trakcie dyskusji nad propozycją tej nowelizacji wskazywano na zbyt pochopne uszczegółowienie ustawowe w zakresie zagospodarowania węglowodorów, to zdecydowano się na takie rozwiązanie antycypując przyszłe intensywne działania poszukiwawcze i wydobywcze węglowodorów z tzw. złóż niekonwencjonalnych. Istotne jest tu, ze względu na narzędzia dla wykonywania zarządu, iż prowadzenie przez podmiot górnictwa działalności poszukiwawczej oraz wydobywczej kopalin będących własnością Skarbu Państwa (SP) wymaga poza koncesją także – w dominium – umowy o ustanowieniu przez SP użytkownika górnictwa. Zatem kompetencją Skarbu Państwa w stosunkach cywilno-prawnych jest udzielenie prawa do użytkownika górnictwa poprzez zawarcie umowy między stronami, tj. SP i podmiotem gospodarczym, o oddaniu własności SP (złoża lub części górotworu) do użytkownika górnictwa (dzierżawy w rozumieniu kodeksu cywilnego jak wynika z odesłania przez pgg<sup>12</sup>). Koncesja jest natomiast aktem publiczno-prawnym wydawanym w drodze decyzji administracyjnej przez organ koncesyjny (w przypadku kopalin objętych własnością górnictwem – minister właściwy ds. środowiska, art. 22 ust.1 pgg<sup>13</sup>).

Należy podkreślić, iż mimo ponad 20 lat funkcjonowania w polskim systemie prawnym koncesji i użytkownika górnictwa jako instrumentów państwa w zakresie gospodarowania zasobami mineralnymi, ciągle pojawiają się pytania i wątpliwości proceduralno-merytoryczne wymagające analizy i wykładni. Powstające problemy są spowodowane rosnącą konkurencją, pojawieniem się w Polsce globalnych koncernów surowcowych angażujących korporacje prawne do obsługi i prowadzenia procedury koncesyjnej. Wśród najważniejszych problemów wymagających analizy i rozstrzygnięcia znajdują się między innymi:

- Zagadnienie możliwości udzielenia koncesji wydobywczej i równoległe zawarcia umowy użytkownika górnictwa na obszarze czynnej koncesji poszukiwawczej lub rozpoznawczej dla tego samego lub innego rodzaju kopaliny i w tym samym obszarze górotworu,
- Tryb i sposób postępowania koncesyjnego w sytuacji wszczęcia tego postępowania na wniosek koncesjonariusza i późniejszego złożenia wniosku przez kolejnego koncesjonariusza, w tym samym obszarze górotworu.

Oczywiste jest powstawanie konfliktu interesów w sytuacji, gdy inwestor składa wniosek na udzielenie koncesji wydobywczej na obszarze aktywnej koncesji poszukiwawczej lub rozpoznawczej innego podmiotu, a wniosek dotyczy tej samej kopaliny. Taki przypadek rozpatrywany był w 2014 roku. Wobec braku precedensowego postępowania w takiej sytuacji dogłębną analizę problemu przedstawił Izdebski (Izdebski i in. 2014). Jedną z konkluzji przedstawioną w przywołanej analizie jest stwierdzenie, że „Z punktu widzenia regulacji

<sup>11</sup> Tamże.

<sup>12</sup> Tamże.

<sup>13</sup> Tamże.

publicznoprawnych, koncesji w prawie geologicznym i górnictwie, jak i ustawie o swobodzie działalności gospodarczej oraz w świetle kodeksu postępowania administracyjnego (...) przyjęcie i rozpoznawanie wniosku koncesyjnego na wydobywanie powinno doprowadzić do wydania decyzji odmownej. Postępowanie to bowiem należy przeprowadzić do końcowej decyzji administracyjnej organu koncesyjnego. W czasie takiego postępowania nie powinno się procedować nad wnioskami, które są składane przez inne podmioty na tę samą część górotworu oraz tę samą kopalinę”. Od roku 2015 obowiązuje przepis art.29 ust.1a odnoszący się dokładnie do analizowanego problemu. Artykuł ten stwierdza bowiem, że „Organ koncesyjny odmawia udzielenia koncesji, jeżeli wniosek o udzielenie koncesji obejmuje tę samą przestrzeń oraz rodzaj działalności, a w przypadku wniosku o udzielenie koncesji na poszukiwanie lub rozpoznawanie złoża kopaliny lub koncesji na wydobywanie kopaliny ze złoża – również rodzaj kopaliny, objęte już koncesją udzieloną innemu podmiotowi”. Należy podkreślić, iż zdarzające się w ostatnich latach konflikty między inwestorami (KGHM Polska Miedź vs. Miedzi Copper; ZGH Bolesław vs. Rathdowney; KWK Bogdanka vs. PDCo) ubiegającymi się o koncesję poszukiwawczą na „tę samą” kopalinę, lub na różne, lecz w tym samym obszarze (jednostce geologicznej, przestrzeni górotworu), znalazły swoje częściowe rozwiązanie w znowelizowanym w 2014 roku prawie geologicznym i górnictwie. Artykuł 28i pgg dopuszcza bowiem złożenie wniosku koncesyjnego konkurencyjnego, ale jedynie w czasie do 90 dni od daty zamieszczenia ogłoszenia w BIP informacji o rozpoczętym przez wnioskodawcę pierwotnego postępowaniu koncesyjnym (złożeniu wniosku), jednak na tę samą kopalinę. Ta nowa regulacja pomoże przynajmniej w części wyeliminować przypadki nieuczciwej konkurencji i postępowania blokującego. Przekonanie takie wynika z treści regulacji zawartej w art. 28k pgg określającej warunki oceny konkurencyjnych wniosków koncesyjnych. Dobre przygotowanie wniosku koncesyjnego trwa ponad rok, zatem spełnienie warunków merytorycznych z art. 28k ustawy przez podmiot, który rozpoczął przygotowania wniosku po ukazaniu się informacji w BIP, wydaje się mało prawdopodobne. Znowelizowana ustawa zapobiega zatem już częściowo rozpatrywaniu w postępowaniu administracyjnym wniosku konkurencyjnego, który w uprzedniej regulacji mógł być złożony w całym okresie przed wydaniem decyzji administracyjnej o ustanowieniu koncesji na rzecz podmiotu pierwotnego.

Bezpieczeństwo państwa, w tym bezpieczeństwo surowcowe, wymaga interwencji organu administracji geologicznej w uzasadnionych przypadkach, tak, aby działalnością albo zamierzonym działaniem nie naruszono żadnego z istotnych elementów bezpieczeństwa. Okoliczności i sposób interwencji organu koncesyjnego określone są w artykule 29 ust. 1 pgg: „Jeżeli zamierzona działalność sprzeciwia się interesowi publicznemu, w szczególności związanemu z bezpieczeństwem państwa lub ochroną środowiska, w tym z racjonalną gospodarką złożami kopalin, bądź uniemożliwiłaby wykorzystanie nieruchomości zgodnie z ich przeznaczeniem określonym odpowiednio przez miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego lub przepisy odrębne, a w przypadku braku tego planu – uniemożliwiłaby wykorzystanie nieruchomości w sposób określony w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy lub w przepisach odrębnych, organ koncesyjny odmawia udzielenia koncesji”. W maju 2014 roku Minister Środowiska jako organ koncesyjny odmówił przedłużenia koncesji rosyjskiemu podmiotowi (który wszedł pośrednio

w ich posiadanie) na poszukiwanie złóż węglowodorów, korzystając z przywołanego artykułu 29 pgg argumentując, iż konflikt na Ukrainie i zaangażowanie Rosji w jego przebieg uzasadniają obawy o intencjonalne opóźnianie poszukiwania i ewentualnego wydobycia kopalin, co nie leży w interesie Polski. Zagrożenie dla interesów i bezpieczeństwa Polski wynika z transakcji, którą w marcu 2014 r. zawarł niemiecki koncern energetyczny RWE z funduszem kontrolowanym przez Michaiła Fridmana, rosyjskiego oligarchę uchodzącego za zwolennika prezydenta Władimira Putina. Fridman kupił od RWE spółkę RWE Dea, która miała w Polsce cztery koncesje na poszukiwania złóż gazu i ropy naftowej na Podkarpaciu. Podjęta przez organ administracyjny odmowna decyzja oparta była na zapisach art. 36 pgg określającego warunki, po spełnieniu których organ koncesyjny może przenieść koncesję na rzecz innego podmiotu. Znowelizowany art. 29 ust. 1a pgg, przewiduje nowe przesłanki odmowy udzielenia koncesji. Analiza przepisu ust. 1a prowadzi do wniosku, że w przypadku wniosków koncesyjnych na poszukiwanie lub rozpoznawanie złoża kopaliny lub na wydobycie kopaliny ze złoża, organ koncesyjny będzie odmawiał udzielenia koncesji, jeżeli spełnione zostaną łącznie 3 przesłanki, tj. wniosek obejmować będzie: (i) tę samą przestrzeń oraz (ii), ten sam rodzaj działalności oraz (iii) ten sam rodzaj kopaliny, objęte już koncesją udzieloną innemu podmiotowi.

Może się także zdarzyć, iż w sytuacji uzasadnionej „warunkami geologicznymi i racjonalną gospodarką złożem” (art. 10 ust. 1 pgg), przedsiębiorca będzie zmuszony wystąpić o zmianę koncesji, a jednocześnie nie będzie mógł uzyskać takiej zmiany, ponieważ nie uzyska pozytywnej oceny w „prekwalifikacji” (patrz art. 49a pgg). W rezultacie może się narazić na zarzut prowadzenia działalności niezgodnie z racjonalną gospodarką złożem, co jest z kolei naruszeniem art. 37 pgg w brzmieniu obecnym. Takie rozwiązanie należy uznać za niekonstytucyjne, ponieważ w skrajnym wypadku uniemożliwia przedsiębiorcy zmianę koncesji, nawet jeśli ta zmiana wynika z okoliczności niezależnych od przedsiębiorcy, czyli warunków geologicznych. Czym innym jest wprowadzanie nowych wymogów wobec przedsiębiorcy, który dopiero ma podjąć daną działalność, a czym innym zmienianie sytuacji prawnej przedsiębiorcy, który już prowadzi daną działalność. Taki przedsiębiorca, nie mogąc dostosować swojej działalności do wymogu prowadzenia racjonalnej gospodarki złożem, musi się liczyć z tym, iż utraci koncesję zgodnie z nowym brzmieniem art. 37 pgg. Ustawodawca nie powinien projektować przepisów przejściowych w taki sposób, iż w skrajnym przypadku przedsiębiorca pozbawiony możliwości dostosowania działalności do nowych przepisów, będzie tracił koncesję na skutek nieuchronnego naruszenia, bez swojej winy.

## 2.6. Surowce dla przemysłu

Minister Rozwoju ogłosił ostateczną wersję Planu działań „Surowce dla przemysłu” w dniu 15 lutego 2017 r. Dokument ten jest kompatybilny i stanowi część elementu wykonawczego SOR i jest w nim przywołany.

Głównym celem Planu działań „Surowce dla przemysłu” jest według SOR i zapisu w Planie umożliwienie trwałego rozwoju polskiego przemysłu poprzez zapewnienie bezpie-

czeństwa surowcowego, tj. podaży takiej ilości surowców w konkurencyjnych cenach, na jaką istnieje i będzie istniało zapotrzebowanie przemysłu.

W dokumencie tym odniesiono się do koncepcji gospodarki o obiegu zamkniętym (*circular economy*), poddając analizie cały cykl życia surowców, który obejmuje następujące obszary: eksplorację, wydobycie, przetwórstwo, odzysk i substytucję.

Działania dotyczące poszukiwania i rozpoznawania złóż (eksploracji) wymieniono w rozdziale II w podpunkcie 2.1, gdzie przewidziano m.in.: wprowadzenie do przepisów prawnych pojęcia złóż uformowanych przez człowieka oraz uregulowanie zasad ich inwentaryzacji, dokumentowania, wykorzystania i uwzględniania w procesie planowania przestrzennego.

Działania dotyczące ochrony złóż zostały wymienione w rozdziale III „Gospodarowanie zasobami złóż kopalni”, w podrozdziale III.1 „Ochrona złóż”. Tu do istotnych należą działania: 19, 38, 40, 49, 73 i 90.

Działanie 19 obejmuje: Jednolite prawne zdefiniowane pojęcia ochrony złóż i umieszczanie wszystkich norm materialnych w zakresie postępowania ze złożami w jednym akcie prawnym. Skupienie w jednej regulacji dotyczy norm odnoszących się do celu ochrony złóż, które następnie będą respektowane w innych (przekrojowych) aktach prawnych.

Działanie 38 to: Sporządzenie planów eksploatacji złóż poszczególnych kopalni i ich regularna aktualizacja w przyszłości.

Działanie 40 obejmuje: Udostępnianie informacji geologicznej. Dostęp do informacji geologicznej na etapie projektowania robót geologicznych powinien być bezpłatny lub obciążony jednorazową opłatą ryczałtową zależną np. od obszaru badań. Ponadto regulacja prawa do informacji geologicznej powinna z jednej strony obejmować kwestię jej złożoności – tj. dane geologiczne, próbki etc. – oraz, z drugiej strony, kwestię ochrony praw majątkowych do utworów badawczych i naukowych, którymi są najczęściej interpretacje.

Działanie 49 przewiduje: Analizę możliwości wprowadzenia specyficznych rozwiązań prawnych i/lub finansowych, które umożliwiłyby współpracę inwestorów i państwa w innej formie niż umowa koncesji, np. poprzez partnerstwa publiczno-prywatne.

Działanie 73 przewiduje: Rozważenie prawnego objęcia całego terenu górniczego (a nie tylko kopalni) obowiązkiem uiszczenia opłaty (eksploatacyjnej lub jej ekwiwalentu) na rzecz gminy (uwaga wprowadzona na wnioski samorządu terytorialnego).

Działanie 90 to: Analiza zasadności otwierania zrekultywowanych składowisk odpadów komunalnych i przemysłowych.

Powyższe działania jednocześnie implikują konieczność interdyscyplinarnego podejścia, a oczywiście tym samym także zakres projektowanej przyszłej kompleksowej regulacji działalności geologiczno-górnicy (kodeks geologiczno-górnicy?).

## 2.7. Koncepcja Polityki Surowcowej Państwa

Dokument pt. Koncepcja mająca na celu ukształtowanie Polityki Surowcowej Państwa (dalej: Koncepcja) został przygotowany w Ministerstwie Środowiska i przedstawiony w maju 2017 r. do opinii Międzyresortowemu zespołowi ds. polityki surowcowej oraz

ministerstwom. Stanowić ma on w swoich założeniach podstawę do podjęcia dalszych prac nad Polityką Surowcową Państwa.

Na aktualnym etapie tworzenia Polityki Surowcowej Państwa, jak i regulacji, które powinny jej służyć, konieczne jest myślenie o kompleksowej i komplementarnej regulacji działalności w zakresie gospodarki surowcami mineralnymi, synchronicznie z budową tejże Polityki. Dlatego rozważania o charakterze i kierunkach prac nad przyszłą regulacją, która miałaby objąć prawo geologiczno-górnictwa i szerzej – gospodarkę surowcami mineralnymi, należy oceniać i prowadzić przy uwzględnieniu tez, które zawiera ten dokument, przy uwzględnieniu i w relacji ze Strategią Odpowiedzialnego Rozwoju, czy też kodyfikacją, która obejmie planowanie przestrzenne i rozwoju, w tym planowanie eksploatacji surowców mineralnych (*Kodeks urbanistyczno-budowlany*).

Koncepcja, która w swoich założeniach ma stanowić dokument o charakterze założeń czy wytycznych dla opracowywania Polityki Surowcowej Państwa (dalej: Polityka) oraz założeń analityczno-badawczych dla falsyfikacji wstępnie przyjętych kierunków, które miałyby być uszczegółowione już we właściwej formie jako Polityka Surowcowa Państwa, ma powstać do 2019 r. Jednak przedstawiona Koncepcja nie w pełni nawiązuje w treści ani nie zapewnia kompatybilności z innymi dokumentami stanowionymi czy już przyjętymi w tym zakresie. Chodzi tu o m.in. założenia sformułowane w Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju (dalej: SOR), opracowywaną strategię energetyczną, czy nowy ustrój gospodarowania przestrzenią, w tym planowania przestrzennego zintegrowanego z rozwojem (patrz pkt 2.8 niżej). Nie przywołuje się w Koncepcji wszystkich aktualnych w tym zakresie dokumentów UE.

W tym kontekście należy złożyć postulat, aby w miejsce obecnych cząstkowych polityk i fragmentów strategii dotyczących surowców mineralnych, rozrzuconych w różnych strategiach zintegrowanych z Średniookresową Strategią Rozwoju Kraju oraz Koncepcją Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030, wprowadzić zintegrowaną Strategię Surowcową zbudowaną i zakładającą jej realizację w zintegrowanym zarządzaniu procesowym przy uwzględnieniu zarządzania zamianą. Polityka Surowcowa Państwa powinna wyznaczać mapę drogową do tego celu. Obecny stan gospodarki surowcami oraz zarządzania zasobami złóż pozwala postawić tezę, że nie ma jednolitej polityki, a tym bardziej strategii, w tym zakresie. Różnorodne i niespójne zapisy nie pozwalają na wyprowadzenie jakiegoś jednorodnego modelu czy choćby podstawowych zasad gospodarki tymi zasobami.

## *2.8. Planowanie przestrzenne w Kodeksie urbanistyczno-budowlanym*

Bardzo istotnym dokumentem jest procedowany właśnie projekt Kodeksu urbanistyczno-budowlanego (KUB), który obejmuje i uspoźnia zagadnienia łącznie budowy, zabudowy terenu, gospodarki gruntami, rozwoju infrastruktury i gospodarki przestrzennej w wymiarze 4D.

W projekcie Kodeksu urbanistyczno-budowlanego (dalej: Kodeks) zdecydowano się na zastąpienie KPZK 2030 dokumentem pn. Krajowa Strategia Rozwoju Przestrzennego, określającym cele i kierunki zagospodarowania przestrzennego kraju oraz obejmującym okres



obowiązywania średnio i długoterminowych strategii rozwoju kraju, co ma skutkować koniecznością aktualizacji wszystkich dokumentów w przypadku dokonania zmiany w jednym z nich. Projekt Strategii przygotowuje ma minister właściwy ds. budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa. Rada Ministrów ma przyjmować strategię w formie uchwały oraz przedstawiać ją Sejmowi do wiadomości.

Kodeks wprowadza również nowy Krajowy Plan Rozmieszczenia, który ma stanowić dokument uchwalany przez RM, określający wstępny przebieg (również w wielu wariantach) lub wskazujący obszary, na których dopuszczalna będzie lokalizacja ponadlokalnych inwestycji celu publicznego (ICP). Przy rozmieszczeniu ICP decydować ma idea zrównoważonego rozwoju i potrzeba zapewnienia ładu przestrzennego, poprzez m.in. tworzenie tzw. korytarzy inwestycyjnych „wyposażonych” w więcej niż jedną ICP o charakterze liniowym lub punktowym, wskazanie warunków ich przecinania się, z uwzględnieniem kosztów realizacji i późniejszego funkcjonowania danej inwestycji, w celu wyboru wariantu i technologii opłacalnej pod względem ekonomicznym. W Krajowym Planie Rozmieszczenia oznaczane mają być elementy przestrzenne istotne dla rozmieszczenia, w szczególności strategiczne złoża kopalin, formy ochrony przyrody oraz tereny szczególnego zagrożenia powodzią. Ujęcie w Krajowym Planie ICP o znaczeniu ponadlokalnym stanowić ma wiążące ustalenie dla sporządzania, zmiany lub uchwalania przez organy: województwa – planu województwa i wojewódzkiego planu rozmieszczenia, związku metropolitalnego-studium ramowego oraz gminy – studium rozwoju, a w konsekwencji planów miejscowych.

Według projektu Kodeksu wojewódzkim aktem planowania przestrzennego ma być plan województwa (obecnie plan zagospodarowania przestrzennego województwa). Projekt zwiększa rolę koordynacyjną planowania przestrzennego na poziomie województwa poprzez wprowadzenie obowiązku koordynacji planu województwa z innymi dokumentami strategicznymi, w tym ze strategią rozwoju województwa, KPR oraz raportem krajobrazowym, co ma zapewnić realizację spójnej wizji rozwoju kraju,

Zgodnie z projektem Kodeksu, w planie województwa wskazuje się m.in. obszary występowania udokumentowanych złóż kopalin oraz obszary ochrony złóż, ze wskazaniem ograniczeń w użytkowaniu terenu wynikających z tej ochrony.

W projekcie Kodeksu została powtórzona obecna w KPZK 2030 forma tworzenia obszarów funkcjonalnych w momencie, gdy jest to niezbędne do prowadzenia polityki przestrzennej wobec obszaru szczególnego zjawiska lub przestrzennego, stanowiącego zwarty układ przestrzenny składający się z funkcjonalnie powiązanych terenów, charakteryzujących się wspólnymi uwarunkowaniami, jednorodnością układu osadniczego i przestrzennego, uwzględniającego więzi społeczne, gospodarcze i kulturowe oraz przewidywane jednolite cele rozwoju, a obszar ten nie pokrywa się z podziałem administracyjnym państwa. Konkretnie obszary RM ma wyznaczać obligatoryjnie dla ośrodków wojewódzkich (po uprzednim uzyskaniu opinii marszałków właściwych województw) i związków metropolitalnych, a fakultatywnie w planie województwa – samorząd województwa dla innych obszarów.

Kodeks wprowadza nową szczególną kategorię obszarów – obszary zastrzeżone, których wyznaczenie wiąże się z zasadniczymi skutkami normatywnymi. Dla działalności geologiczno-górnicznej istotne jest, iż w strefie ochronnej obszaru zastrzeżonego można ustanowić ograniczenia faktycznego użytkowania strefy ochronnej dotyczące przebywania osób lub

swobody poruszania się, używania rzeczy i wykonywania czynności, w tym poszukiwania, rozpoznawania i wydobywania kopalin ze złóż.

Dla gospodarki zasobami surowcowymi decydująca jest aktualnie Strategia Bezpieczeństwo Energetyczne i Środowisko perspektywa do 2020 r.

### **3. Wnioski i przesłanki racjonalności procesu tworzenia polityk, strategii i prawa**

Jak wykazano wyżej, brak jest odrębnej polityki surowcowej i strategii w zakresie gospodarki surowcami mineralnymi, spójnej z ŚSRK, a obecnie z SOR. Trwa i pogłębia się rozbieżność zarządu zasobami pomiędzy różnymi strategiami i różnymi naczelnymi organami administracji rządowej, co powoduje, iż nie ma jednego „właściciela” odpowiedzialnego za gospodarkę tym istotnym zasobem mienia Skarbu Państwa. Aktualnie sprawy zarządu tymi zasobami są nadal rozrzucone pomiędzy cztery Ministerstwa (Rozwoju i Finansów, Infrastruktury, Środowiska i Energii), znajdując się w obszarze kompetencji dwu wicepremierów i premiera.

Nie podjęto dotychczas istotnych prac regulacyjnych m.in. nad: metodyką ustalenia złóż kopalin strategicznych oraz surowców krytycznych i strategicznych, typowaniem obszarów funkcjonalnych, sporządzeniem planów eksploatacji złóż i ustaleniem potencjalnych obszarów koncesyjnych objętych rezerwą planistyczną zgodnie z KPZK 2030 oraz zgodnie z postanowieniami SOR lub Planu Działań RM z 2013 r.

Zarządzanie zasobami surowców mineralnych w Polsce nie stanowi dotychczas wyodrębnionego i uregulowanego zadania publicznego, ani nie jest – jako takie – przedmiotem żadnej ze strategii. Można bez przesady stwierdzić, iż w istocie utracono kontrolę nad gospodarką zasobami, tak w zakresie złóż udokumentowanych, jak i obszarów (złóż) perspektywicznych, w tym tych będących potencjalnym źródłem surowców krytycznych według podejścia UE. Nie wprowadzono ochrony zasobów udokumentowanych i perspektywicznych, przewidywane w KPZK 2030 plany działania w tym zakresie nie zostały podjęte, a wykazów nie sporządzono. Ostatnia zmiana prawa geologicznego i górniczego nie uwzględnia tych regulacji i utrzymuje chaos w zarządzaniu zasobami kopalin, co może doprowadzić do istotnych kolizji utrudniających rozpoznawanie i udostępnianie do eksploatacji zasobów złóż strategicznych, przynajmniej w takim zakresie, w jakim przewidywane to było w KPZK 2030 i Planie Działań Rady Ministrów.

Przy braku sprecyzowanej Polityki Surowcowej Państwa, braku wytypowania złóż kopalin strategicznych, obszarów funkcjonalnych oraz planów, o których mowa wyżej, jednocześnie nadal intensywnie w ostatnich latach udzielano i udziela się nadal koncesji na rozpoznawanie i eksploatację zasobów mineralnych, w tym potencjalnych złóż strategicznych, również zawierających surowce krytyczne według podejścia UE. Nie zapewniano przy tym zrównoważonej i racjonalnej gospodarki zasobami, ignorując często kolizje przestrzenne i branżowe, zarówno pomiędzy podejmującymi działalność koncesjonowaną w obszarze geologii i górnictwa, jak i inne działalności koncesjonowane lub wymagające decyzji lokalizacyjnych, w tym przedsięwzięcia infrastrukturalne, takie jak lokalizacja farm wiatrowych,

sieci transgranicznych, przesyłowych, energetycznych, autostrad, czy – ostatnio – baz logistyczno-transportowych. Dotyczy to zarówno terytorium kraju, jak i morza terytorialnego oraz obszaru wyłącznej strefy ekonomicznej.

Konkurencja inwestorów w zakresie lokalizowania przedsięwzięć poza pełnym procesem planowania przestrzennego i gospodarczego odbywa się kosztem zabezpieczenia strategicznych zasobów surowcowych kraju, niezgodnie z potrzebami gospodarki i zasadą zrównoważonego rozwoju, poza jakimikolwiek planami, strategiami, gdyż tych brak. Wydano liczne koncesje eksploracyjne, pozostające w bezpośredniej kolizji przestrzennej, np. jednocześnie na złoża rud polimetalicznych, ołowiu-cynkowych, miedzi i srebra oraz węglowodorów i węgla. Na obszarach koncesji surowcowych wydaje się zezwolenia na lokalizację farm wiatrowych i przedsięwzięcia infrastrukturalne, a do tej pory nie rozpoczęto procesu legislacyjnego wprowadzenia ochrony zasobów kopalin strategicznych (propozycje takich projektów były wykonane już kilka lat temu).

Zarówno od strony uregulowań prawnych, jak i w praktyce, zarząd zasobami kopalin w obszarze dominium, w stosunkach cywilnoprawnych, jako mieniem Skarbu Państwa nie jest wyodrębniany, uregulowany, a zawieranie umów cywilnoprawnych (w tym w zakresie oddania do użytkowania górniczego górotworu lub złóż), pozostawiony w znacznej mierze do uznania Organu wykonującego uprawnienia *statio fisci*<sup>14</sup>. Oddawanie obszarów w górotworze oraz złóż do rozpoznawania i eksploatacji w wykonywaniu prawa własności Skarbu Państwa na każde żądanie wnioskodawców, którzy od strony formalnej mogą dostać koncesję, jest niczym nieuzasadnione i Skarb Państwa sam siebie ogranicza w swoich prawach właściciela co do przedmiotu własności górniczej, jakiej są poddane strategiczne złoża kopalin mineralnych.

Brak jest wprowadzenia do odpowiednich regulacji, w tym do prawa geologicznego i górniczego, właściwych klauzul istotnego celu publicznego, bezpieczeństwa gospodarczego kraju, przesłanek i narzędzi dla formułowania strategii surowcowych, które pozwalałyby na wprowadzanie szczególnych procedur identyfikacji udostępniania do rozpoznania, ochrony oraz eksploatacji i wymogów dla inwestorów, którzy podejmowaliby działalność w zakresie rozpoznawania i wydobywania kopalin w zakresie złóż strategicznych (w tym do pozyskiwania surowców krytycznych), które z kolei byłyby objęte ochroną i szczególnymi warunkami rozpoznawania i udostępniania złóż określonymi w polityce surowcowej.

Można przyjąć dla potrzeb ochrony zasobów kopalin mineralnych, że surowce strategiczne i krytyczne to te surowce (istotne dla gospodarki), których zasoby w kraju lub na terenie UE są ograniczone, a uzależnienie od importu duże. Roboczo można przyjąć, że należą do nich, poza węglami, wszystkie kopaliny objęte własnością górniczą Skarbu Państwa. Natomiast za złoża strategiczne należałoby uznać konkretne, udokumentowane, prognostyczne i perspektywiczne złoża kopalin do produkcji wymienionych surowców.

Dla efektywnej ochrony istotnych zasobów, niezależnie od potrzeby tworzenia obszarów funkcjonalnych (np. dla węgla kamiennego), obok utworzonych już obszarów funkcjonalnych dla niektórych złóż węgla brunatnego w ramach KPZK 2030, a także rozważać co do

<sup>14</sup> Osoba reprezentująca Skarb Państwa, jako osobę prawną w stosunkach cywilno-prawnych, w przypisanym zakresie kompetencji poza uprawnieniami publiczno-prawnymi.

zakresu kopalin lub złóż mających zostać uznanych za strategiczne, wydaje się konieczne co najmniej:

- Utworzenie obszaru funkcjonalnego szczebla krajowego dla złóż rud miedzi monokliny przedsudeckiej.
- Rozważenie i ewentualnie – po przeprowadzeniu waloryzacji złóż udokumentowanych oraz perspektywicznych – utworzenie obszaru funkcjonalnego dla rud polimetalicznych obszaru śląsko-krakowskiego.

W licznych, kluczowych obszarach, zarówno stricte strategicznych z uwagi na bezpieczeństwo gospodarcze państwa, jak i istotnych dla społeczeństwa z uwagi na życie, zdrowie, bezpieczeństwo ludzi (jak służba zdrowia czy ochrona środowiska), tworzenie polityk zamykających się w swojej treści i narzędziach wyłącznie w obszarze publicznoprawnym, bez równoległego, pełnego oprzyrządowania dla stosowania w dominium, regulacji i narzędzi cywilnoprawnych, będzie skazywać takie polityki na dysfunkcjonalność. W efekcie będzie to potencjalne kreowanie konfliktów społecznych i gospodarczych. Tym samym, należałoby w poczet standardów dobrych praktyk, przy tworzeniu większości polityk, zapisać zasady:

- kompleksowości,
- kompatybilności,
- komplementarności.

Można przykładowo wskazać, że taka regulacja dla regulacji, jaką jest ustawa z dnia 24 stycznia 2014 r. o zmianie ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju oraz niektórych innych ustaw, powinna zawierać obowiązek, aby we wszelkich aktach regulacyjnych, wydawanych na jej podstawie, bądź przy jej zastosowaniu, w zakresie strategii, planów, programów czy to zintegrowanych, czy wykonawczych, kompleksowo obejmowano zarząd zadaniami publicznymi w dominium, jak i wykonywaniem praw właścicielskich wobec aktywów Skarbu Państwa lub przy tworzeniu cywilnoprawnych źródeł przychodów i dystrybucji środków z tych źródeł.

W drugiej kolejności trzeba pamiętać, że każda polityka, strategia z osobna, tak jak to już próbowano dokonać w przypadku strategii zintegrowanych do ŚSRK, musi być zarówno spójne, jak i przy zastosowaniu swoich narzędzi „współgrające” dla osiągnięcia zarówno ich celów cząstkowych, jak i celów polityki nadrzędnej, w tym ustrojowych, zgodnie z SOR czy przyszłą nową Długookresową Strategią Rozwoju Kraju.

Wreszcie trzeba wskazać, iż w miarę możliwości dana polityka musi zawierać pełen, wyczerpujący katalog przedsięwzięć i zadań oraz narzędzi dla ich realizacji lub wskazywać na takie odpowiednie, właśnie z uwagi na wskazaną na samym wstępie ustrojową zasadę działania na podstawie i w granicach prawa. Tak więc polityka taka musi być komplementarna i zupełna.

## Literatura

- Galos, K. i Stefanowicz, J.A. 2014. „Kierunki zarządzania zasobami kopalin mineralnych z punktu widzenia Skarbu Państwa jako właściciela złóż kopalin objętych własnością górnictw”. *Zeszyty Naukowe Instytutu Gospodarki Surowcami Mineralnymi i Energią PAN* nr 88, s. 251–264.

- Galos, K. i Szamalek, K. 2011. Ocena bezpieczeństwa surowcowego Polski w zakresie surowców nieenergetycznych. *Zeszyty Naukowe Instytutu Gospodarki Surowcami Mineralnymi i Energią PAN* nr 84.
- Jędrzejewska i in. 2007 – Jędrzejewska, A., Nieć, M., Sałaciński, R., Stefanowicz, J.A. i Uberman, R. 2007. Problemy prawa geologicznego i górniczego oraz możliwe i niezbędne kierunki jego zmian. *Przegląd Geologiczny* 55 (2).
- Kamiński, A. i Stefanowicz, J.A. 2011. „Wydolność Strategiczna Państwa: Polska XXI wieku. *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny* LXXIII. 4.
- Kamyk, J. i Stefanowicz, J.A. 1997. Aspekty prawne i ekonomiczne podziemnego składowania odpadów. *PAN XII Konferencja Aktualia i Perspektyw gospodarki surowcami mineralnymi*. Zakopane, s. 259–272.
- Kasztelewicz i in. 2016 – Kasztelewicz, Z., Ptak, M. i Sikora, M. 2016. Zadanie rządowe jako instrument formalno-prawny w procedurze uzyskiwania koncesji na wydobywanie węgla brunatnego. *Zeszyty Naukowe Instytutu Gospodarki Surowcami Mineralnymi i Energią PAN* nr 96, s. 119–132.
- Kostka E.A. i Stefanowicz J.A. 2014. *Wpływ obszarów funkcjonalnych i lokalizacji złóż strategicznych na koncesję i P. Z. Z.*
- Kostka E.A. 2015. Wpływ przesunięcia obowiązku uzyskania decyzji środowiskowej, na etap przed zatwierdzeniem planu ruchu dla wykonywania robót geologicznych, na zakres wniosku koncesyjnego i projekt robót geologicznych. *Górnictwo Odkrywkowe* 56(2), s. 34–40.
- Kozieł, A. 2010. Aktualny stan zakresu koncesji i użytkowań dla rozpoznania i udokumentowania zasobów niekonwencjonalnych złóż gazu ziemnego w Polsce. *Polityka Energetyczna – Energy Policy Journal* t. 13, z. 2, s. 265–280.
- Kozieł, A. 2010. Własność górnicza – stosunki własnościowe w górotworze a prawo rzeczowe, finansowe i podatkowe. *Warsztaty pt. „Kierunki zmian w prawie geologicznym i górniczym”*. Warszawa.
- Lipiński, A. 2016. Legislacyjne bariery funkcjonowania geologii i górnictwa. *Zeszyty Naukowe Instytutu Gospodarki Surowcami Mineralnymi i Energią PAN* nr 96, s. 177–188.
- Nieć, M. i Salomon, E. 2016. Zmiany zasobów złóż paliw kopalnych (kopalni energetycznych) w Polsce w ostatnim półwieczu. *Zeszyty Naukowe Instytutu Gospodarki Surowcami Mineralnymi i Energią PAN* nr 96, s. 201–228.
- Piotrowska i in. A. 2014 – Piotrowska, A., Przywecka, J., Rojek, M. i Stefanowicz, J.A. 2014. *Surowce krytyczne ISP PAN, Zakład Bezpieczeństwa Międzynarodowego i Studiów Strategicznych*. Publikacja na internetowej ISP PAN.
- Polak A. 2012. Prawo do informacji geologicznej jako prawo majątkowe i przedmiot ochrony w świetle prawa do informacji o środowisku i obowiązku udostępniania do nieodpłatnego korzystania. *Zeszyty Naukowe Instytutu Gospodarki Surowcami Mineralnymi i Energią PAN* nr 83, s. 175–184.
- Polak i in. 2016 – Polak, A., Rojek, M. i Stefanowicz, J.A. 2016. Problemy dokumentowania złóż w świetle zmian kompetencyjnych i instytucjonalnych. *Górnictwo Odkrywkowe* 52(2), s. 35–46.
- Sałaciński, R. i Stefanowicz, J.A. 2007. Prawo do informacji geologicznej wytworzonej przed 2002 r. *PAN Konferencja XVII Aktualia i Perspektywy gospodarki surowcami mineralnymi*. Zakopane, s. 299–326.
- Stefanowicz, J.A. 1994. Nowe regulacje prawa geologicznego i górniczego a procedury prywatyzacji przedsiębiorstw wydobywczych. *PAN IV Konferencja Aktualia i Perspektywy gospodarki surowcami mineralnymi* s. 1–9.
- Stefanowicz, J.A. 2003. Nowelizacja prawa geologicznego i górniczego – konieczność zmian. *PAN XVI Konferencja Aktualia i Perspektywy gospodarki surowcami mineralnymi*. Zakopane, s. 29–46.
- Stefanowicz, J.A. 2006. Wybrane problemy własności złóż surowców energetycznych. *PAN XVI Konferencja Aktualia i Perspektywy gospodarki surowcami mineralnymi*. Zakopane, s. 29–46.
- Stefanowicz, J.A. 2007. Regulacja prawa geologicznego i górniczego, a efektywność wykorzystania zasobów złóż kopalni. *Polityka Energetyczna – Energy Policy Journal* t. 10. z. spec. 2, s. 159–175.
- Stefanowicz, J.A. 2010. Aktywa geologiczno-górniczne Skarbu Państwa. *Biuletyn Państwowego Instytutu Geologicznego* 439(1).
- Stefanowicz, J.A. 2010. Wybrane problemy nowego prawa geologicznego i górniczego – własność górnicza i użytkowanie górniczne. *Geolog*. 7.
- Stefanowicz, J.A. 2011. Koncesje i użytkowanie górniczne w nowym prawie geologicznym i górniczym. *Zeszyty Naukowe Instytutu Gospodarki Surowcami Mineralnymi i Energią PAN* nr 81, s. 19–23.
- Stefanowicz, J.A. 2012. Informacja geologiczna w nowym prawie geologicznym i górniczym. *Biuletyn Państwowego Instytutu Geologicznego* 448, s. 259–264.
- Stefanowicz, J.A. 2013. Problemy konkurencji w poszukiwaniu i rozpoznawaniu złóż. *Zeszyty Naukowe Instytutu Gospodarki Surowcami Mineralnymi i Energią PAN* nr 85, s. 309–324.

- Stefanowicz, J.A. 2013. Użytkowanie górnicze. Dysponowanie przez Skarb Państwa własnością złóż i przestrzenią w górotworze. *Kwartalnik Kruszywa* 4, s. 54–57.
- Stefanowicz, J.A. 2014. Strategia surowcowa w strategiach zintegrowanych ŚSRK i KPZK 2030 – obszary funkcjonalne i złoża strategiczne. *PAN XXVIII Konferencja Zagadnienia surowców energetycznych i energii w gospodarce krajowej. Sympozja i Konferencje*, s. 63–79, Zakopane.
- Stefanowicz, J.A. 2015. Kompetencje władz publicznych dla realizacji zadań publicznych oraz gospodarowania majątkiem państwa przy formułowaniu i realizacji polityk publicznych. *Konferencja ISP PAN*. Publikacja na stronie internetowej ISP PAN.
- Stefanowicz, J.A. i Szamałek, K. 2011. Analiza skutków regulacji prawnych w obszarze prawa geologiczno-górniczego. *Zeszyty Naukowe Instytutu Gospodarki Surowcami Mineralnymi i Energią PAN* nr 79, s. 43–55.
- Stefanowicz, J.A. i Szamałek, K. 2014a. O potrzebie uchwalenia międzynarodowej konwencji o zasobach mineralnych. *Zeszyty Naukowe Instytutu Gospodarki Surowcami Mineralnymi i Energią PAN* nr 88, s. 265–272.
- Stefanowicz, J.A. i Szamałek, K. 2014b. Prawo geologiczne i górnicze jako instrument efektywnego zagospodarowania zasobów [W:] *Rola Polski w zwiększaniu bezpieczeństwa surowcowego Unii Europejskiej*.
- Uberman, R. 2016. *Ocena bieżącego zapotrzebowania na wybrane surowce mineralne nieenergetyczne z uwzględnieniem czynników makroekonomicznych, wraz z prognozą do roku 2030*. Warszawa. PIG-PIB (materiały niepublikowane).
- Uberman i in. 2016 – Uberman, R., Kulczycka, J. i Cholewa, M. 2016. Potrzeba i możliwość prognozowania zapotrzebowania polskiej gospodarki na surowce mineralne. *Zeszyty Naukowe Instytutu Gospodarki Surowcami Mineralnymi i Energią PAN* nr 96, s. 323–344.
- Wiland, M. 2016. Aktywny udział przedsiębiorcy górniczego przy inicjowaniu i sporządzaniu dokumentów z zakresu planowania przestrzennego. *Zeszyty Naukowe Instytutu Gospodarki Surowcami Mineralnymi i Energią PAN* nr 96, s. 345–362.

#### Akty prawne

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. 1997.78.483).
- Ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. Prawo geologiczne i górnicze (tj. Dz.U. 2016, poz. 1131).
- Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.) Uchwała nr 8 Rady Ministrów z dnia 14 lutego 2017 r. w sprawie przyjęcia Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (Dz.U. 2017, poz. 260).
- KPZK 2030, Uchwała Nr 239 Rady Ministrów z dnia 13 grudnia 2011 r. w sprawie przyjęcia koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030 (Dz.U. 2012, poz. 252).
- Plan Działań służących realizacji KPZK 2030 przyjęty uchwałą przez Radę Ministrów 4 czerwca 2013 r.
- Kodeks urbanistyczno-budowlany – projekt z dnia 30 września 2016 r., opublikowany na stronie internetowej Rządowego Centrum Legislacji. [Online] Dostępne w: <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12290463> [Dostęp: 6.06.2017].