

Niesprawność i długotrwałość postępowań na ścieżce do koncesji eksploatacyjnej i zatwierdzenia planu ruchu – rozpoznanie i klasyfikacja istotnych czynników nieefektywności tych procesów

Jan A. Stefanowicz¹



Incapacity and length of proceedings of access to the exploitation licence and approval of the operation plan – identification and classification of essential factors of ineffectiveness of these processes. Prz. Geol., 66: 229–234.

Abstract. This article, starting from activities proposed in Responsible Development Strategy and National Raw Material Policy, attempts to define key factors (called “factors of negative impact”) on planning and management of public tasks in the area of launching projects for exploration and exploitation of mineral resources. In order to carry out researches and work out methodologies and regulation in the area of identification of barriers and conditions, three factors or set of factors are identified in the article. The conclusions include proposals of use, recognition of these factors, “negative effect” for working on changes of material regulations, dealings regulating of

path to the run of mining plant.

Keywords: mineral resources, raw material policy, raw material strategy, energy raw materials, geological and mining law



Przewlekłość i nieskuteczność procesów prowadzących w końcowym efekcie do uruchomienia zakładu górniczego jest jedną z przyczyn istotnych opóźnień i problemów w udostępnianiu zasobów surowcowych kraju dla gospodarki. Zauważane w publicystyce, wielu wypowiedziach, opracowaniach i artykułach naukowych różnego typu mankamenty zarówno w obszarze regulacji, jak i ich stosowaniu, regramentacji czy wreszcie realizacji, a także postępowań akcesoryjnych, wymagały bliższego przyjrzenia się, zidentyfikowania oraz próby klasyfikacji. Dobre rozpoznanie wad systemowych poszczególnych elementów tych procesów, składających się na efektywność i końcowy rezultat w postaci sprawnego uruchomienia zakładu górniczego, wydawało się warunkiem wyciągnięcia równie trafnych, co efektywnych wniosków i próby wskazania, jakie regulacje i procesy i w jaki sposób powinny być usprawniane. Dzięki możliwości korzystania z wieloletniego doświadczenia w prowadzeniu projektów poszukiwawczo-rozpoznawczych, a następnie uzyskiwaniu pozwoleń koncesyjno-eksploatacyjnych i realizacji inwestycji w zakresie budowy i uruchamiania zakładów górniczych, którymi Kancelaria Juris zajmuje od ponad 20 lat, a także udział w licznych badaniach, pracach i projektach, w szczególności Państwowego Instytutu Geologicznego – Państwowego Instytutu Badawczego (PIG-PIB), Instytutu Gospodarki Surowcami Mineralnymi i Energią Polskiej Akademii Nauk (IGSMiE PAN) czy Zakładu Bezpieczeństwa Globalnego i Studiów Strategicznych (dalej jako ZBGiSS) ISP PAN, można było poddać je analizie i spróbować wyciągnąć wnioski, co do przyczyn niesprawności

wskazanych regulacji i procesów. Podstawą były prace analityczne i ekspertyzy wykonywane m.in. dla KGHM Polska Miedź S.A., grupy LOTOS, PGNIG, ZGH Bolesław, Kieleckich Kopalni Surowców Skalnych, a także Ministerstwa Środowiska i Ministerstwa Gospodarki.

DIAGNOZY I RECEPTY

Założenia Polityki Surowcowej Państwa (PSP), które przedstawiono 2 października 2017 r., Komitetowi Stałemu Rady Ministrów, obejmują m.in. wiele kompleksowych działań, które mają zapobiegać niesprawności i długotrwałości postępowań, a jednocześnie zapewnić, że cały proces przygotowania uruchomienia przedsięwzięcia wydobywczego ma być istotnie skrócony i zapewni lepszą efektywność przy mniejszych kosztach. Zakłada się zmiany polityki koncesyjnej i przygotowanie reformy Prawa geologicznego i górniczego (Pgg) w zakresie zarządzania wnętrzem Ziemi i ewentualną jego kodyfikację, utworzenie Polskiej Agencji Geologicznej (PAG) oraz dostosowanie systemu planowania przestrzennego do potrzeb skutecznej ochrony złóż kopalin i struktur geologicznych, z zapewnieniem dostępu do tych zasobów w wieloletniej perspektywie. Jednak przede wszystkim, założenia PSP przewidują skrócenie procesu uzyskiwania decyzji środowiskowej, decyzji koncesyjnej oraz procedur zmian w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego. Planowane jest także wypracowanie i wdrożenie regulacji, które wyeliminują bariery czasowe i organizacyjne podczas uzyskiwania pozwoleń związanych z procesem inwestycyjnym. Wdrożenie PSP ma zapewnić wprowadzenie właściwych narzędzi i mechanizmów zarówno w obszarze regulacji, jak i organizacji oraz zarządzania. Szereg konkretnych postanowień zawiera także Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju (SOR), przyjęta Uchwałą Rady Ministrów z dn. 14 lutego 2017 r. (Uchwała, 2017). W diagnozie SOR przyję-

¹ Kancelaria Prawna Juris, ul. Wiejska 12A, 00-490 Warszawa; jan.stefanowicz@juris.pl.

to, że stan tych zasobów, ich dostępność oraz ograniczone zdolności ekosystemów do zachowania równowagi i świadczenia usług na rzecz gospodarki wpływają na możliwości inwestycyjne, a także zaspokojenie elementarnych potrzeb bytowych. Dokonana ocena w odniesieniu do środowiska i jego zasobów jest bardzo ważna. Należy jednak zwrócić uwagę, że nie przeprowadzono priorytetyzacji poszczególnych elementów zasobów środowiska, zasoby geologiczne zlokalizowano na końcu listy podstawowych zasobów warunkujących rozwój gospodarczy, co należy ocenić krytycznie. W ramach diagnozy, w SOR przyjęto, iż system ocen oddziaływania na środowisko jest jednym z istotnych elementów zarządzania i zmniejszania ryzyka negatywnych oddziaływań prowadzonych inwestycji na trwałość ekosystemów i międzypokoleniową dostępność pozostałych zasobów naturalnych. Wskazano przy tym, że sam system ocen wymaga stałego rozbudowywania o nowe analizy i wiarygodne, twarde dane w wielu dziedzinach, zgodnie z rozszerzającym się katalogiem źródeł oddziaływań i rozwojem wiedzy. System ma mieć charakter partycypacyjny i być wspierany przez szeroki dostęp społeczny do informacji o środowisku. Proces dostosowywania metodologii i bazy informacyjnej systemu powinien być także adekwatny do zakresu zadań państwa. Oznacza to, że mechanizm uzyskiwania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, w tym zakres raportu oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko, może ulec dalszemu rozszerzeniu, a tym samym wydłużeniu postępowania o czas uzyskania takiej decyzji. Jest to istotna sprzeczność w SOR.

W Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju dość ogólnie wskazano, że na zasoby geologiczne Polski składają się „złoża bilansowe i perspektywiczne” wielu cennych surowców energetycznych, niektórych pierwiastków krytycznych, surowców chemicznych i skalnych, torfy oraz wody geotermalne, które mogą być podstawą rozwoju energetyki lokalnej, a także solanki i wody lecznicze, wykorzystywane w uzdrowiskach. W dokumencie zwrócono uwagę na nieodnawialność kopaliny, dlatego tak istotna jest ich ochrona przed nieodwracalną utratą, wywołaną niewłaściwym gospodarowaniem obszarami zalegania perspektywicznych złóż. Za znaczący problem uznano użytkowanie obszarów położonych bezpośrednio ponad złożami kopaliny, szczególnie w odniesieniu do złóż znajdujących się na obszarach przyspieszonej urbanizacji, objętych ochroną innych zasobów przyrodniczych i krajobrazowych lub kolidujących z zabezpieczeniem pozostałych strategicznych interesów państwa. Można zatem zauważyć, że SOR identyfikuje zasoby geologiczne Polski, ograniczając się jedynie do złóż bilansowych i perspektywicznych, a zupełnie pomija nierozpoznany potencjał obszarów prognostycznych występowania złóż. Zasoby geologiczne Polski są potraktowane wybiórczo, są to m.in. bliżej nieokreślone surowce energetyczne, niektóre pierwiastki krytyczne, nie wskazując przy tym jakie i wg jakich kryteriów pierwiastki traktuje się jako krytyczne i jaka jest ich relacja do pojęcia „surowców kluczowych”.

W diagnozach pominęto, czy też nie zauważono podczas ich stawiania, że zrównoważona gospodarka zasobami musi się kierować pewnym wyważeniem wartości zarówno złoża, jak i dóbr środowiska czy też interesów publicznych. Podejście aksjologiczne jest tu niezbędne. Potrzeby gospodarki i równie ambitne cele wyznaczone dla wzrostu gospodarcze-

go opartego na nowych technologiach, eliminacje pułapek rozwoju i zakładana dynamika wzrostu muszą, nawet przy istotnym ograniczeniu marnotrawstwa energii i poprawie sprawności jej pozyskiwania i dystrybucji, zapewniać stabilną dostawę brakujących surowców energetycznych, czyli kluczowych kopaliny sektora wydobywczego, węgla kamiennego i brunatnego oraz gazu. Niezwykle ważne jest także zapewnienie sprawności rozpoznawania i udostępniania złóż rud polimetalicznych surowców chemicznych i skalnych. Budownictwo – mieszkaniowe, komunalne, ale także przemysłowe, potrzebuje kruszyw i wapna, czyli materiałów budowlanych. Sektor wysokich technologii wymaga poszukiwania pierwiastków, które występują jako śladowe bądź współwystępujące i są często niedostatecznie rozpoznane. Natomiast podstawowymi barierami w uzyskaniu sprawności podaży tych niezbędnych surowców mineralnych są wady i niekompatybilność instytucji oraz narzędzi, w tym instrumentów ekonomiczno-prawnych i zarządczych, niestabilność, kolizyjność procedur, niespójność z regulacjami planowania przestrzennego, gospodarowania przestrzenią i zasobami środowiska (Stefanowicz, 2007, 2014; Galos, Szamałek, 2011; Kamiński, Stefanowicz, 2011; Galos, Stefanowicz, 2014; Winiecki, 2014; Kamiński, Kamiński, 2015; Kasztelewicz i in., 2016; Uberman, 2016; Wiland, 2016). Właśnie m.in. długotrwałość działań, niejasność kryteriów i warunków dostępu w zakresie środowiskowym, a więc sporządzania raportów, a następnie dokonywania ocen oddziaływania na środowisko oraz uzyskiwane warunki oddziaływania na środowisko, są jedną z pierwotnych, podstawowych przyczyn przewlekłości procesów inwestycyjnych w sektorze. Trzeba też zauważyć, że zarówno w SOR, jak i Planie Działań dla surowców nieenergetycznych przygotowanym przez Ministra Rozwoju przewidziano kierunki interwencji w zakresie zasobów geologicznych. Pojęciem interwencji w obszarze planowania i strategii, a w szczególności na poziomie operacjonalizacji strategii przez Radę Ministrów, posługuje się dla określenia działań podejmowanych w ramach zadań publicznych, w tym zarówno tych regulacyjnych, jak i alokacji środków publicznych. W ramach tych działań przewiduje się różne czynności (wg SOR i Planu Działań), takie jak: ustalenie wagi określonych złóż kopaliny dla funkcjonowania państwa, zasad zarządzania przestrzenią, w której zalegają, w tym odnoszących się do planowania przestrzennego, zapowiadając także dokonanie m.in. oceny znaczenia poszczególnych złóż dla bezpieczeństwa państwa oraz wyznaczenie ram czasowych, kiedy konkretne złożo będzie udostępniane, tak aby umożliwić efektywne korzystanie z własności gruntowej i rozwój potencjałów lokalnych w różnych przedziałach czasu. Powinno to również istotnie ułatwiać prace poszukiwawcze i rozpoznawcze oraz lokowanie inwestycji. Ponadto system kompensacji dla właścicieli nieruchomości ma zostać dostosowany do tych ram czasowych. Jako konieczne wskazano również „uszczelnienie” opłat eksploatacyjnych i kontroli wydobywania kopaliny, w tym surowców pozyskiwanych lokalnie.

Analiza kierunków interwencji przewidzianych w SOR dla zasobów geologicznych wskazuje na dość kompleksowe podejście, począwszy od identyfikacji zasobów, ich wyceny i oceny w kontekście bezpieczeństwa państwa, po zagadnienia związane z dostępnością złóż kopaliny, tj. zarządzanie przestrzenią, w której zalegają poszczególne

złoża kopalin. W SOR sprecyzowano, że PSP traktowana jako projekt, dotyczy budowy sprawnego i efektywnego systemu zarządzania i gospodarowania wszystkimi rodzajami kopalin i surowców mineralnych w całym łańcuchu wartości, jak wskazuje SOR, oraz posiadanymi przez Polskę ich zasobami, a także adekwatnych zmian prawnych i instytucjonalnych. Dokument ten ma wspierać przejście do gospodarki o obiegu zamkniętym (GOZ). Dostrzeżono również krzyżowanie się kompetencji w zakresie zarządzania zasobami geologicznymi i racjonalnej gospodarki przez powierzenie ich odrębnym działom administracji państwowej (Ustawa, 1997), a w konsekwencji kilku resortom, oraz że działania państwa w tym obszarze (analogicznie do Komisji Europejskiej) były prowadzone z podziałem zadań na politykę w zakresie surowców naturalnych energetycznych i nieenergetycznych.

Zidentyfikowano również ryzyko niekompatybilności aktów planistycznych, czyli polityk i strategii. Jest to ryzyko negatywnie wpływające m.in. na spójność polityki surowcowej w kraju i konkurencyjność polskiego przemysłu na świecie, związane z odrębnie trwającymi pracami nad Polityką energetyczną Polski do 2050 r., przy jednoczesnym braku dokumentu planistycznego dotyczącego surowców nieenergetycznych. Uznano, że trwały rozwój przemysłu wymaga zapewnienia bezpieczeństwa surowcowego, również w zakresie surowców nieenergetycznych, tj. stabilnej podaży takiej ich ilości, w konkurencyjnych cenach, na jaką istnieje i będzie istniało zapotrzebowanie przemysłu. W SOR przyjęto, że podjęte przez obecny rząd inicjatywy w postaci powołania Pełnomocnika Rządu ds. Polityki Surowcowej Państwa (Rozporządzenie, 2016) oraz utworzenia organu pomocniczego Rady Ministrów – Międzyresortowego Zespołu ds. Polityki Surowcowej Państwa (Zarządzenie, 2016), w skład którego wchodzi przedstawiciele wszystkich ministerstw (w randze sekretarza lub podsekretarza stanu), powinny skutkować scentralizowaniem działań w obszarze surowców, w tym nieenergetycznych, a tym samym pozwalać na kompleksowe podejście do polityki surowcowej, obejmującej cele i działania przewidziane dla wszystkich grup kopalin i surowców.

Analiza przyjętych w SOR kierunków działań w zakresie bezpieczeństwa energetycznego Polski w kontekście złóż kopalin prowadzi do następujących wniosków. Złoża kopalin energetycznych są traktowane jako strategiczne i zostaną objęte ochroną. Tym samym w przypadku kolizji przestrzennej z surowcami nieenergetycznymi priorytet uzyskają co do zasady surowce energetyczne. Inna sytuacja będzie, gdy zarówno surowce energetyczne, jak i nieenergetyczne będą miały przypisany przymiot surowców strategicznych. Aktualnie brak jest regulacji ustawowych ogólnie rozstrzygających tego rodzaju konflikty. Ponadto należy zwrócić uwagę na planowaną dywersyfikację źródeł energii, w tym kontekście może się pojawić konflikt wynikający np. z planowanego zwiększania udziału stabilnych odnawialnych źródeł energii, w sytuacji, gdy ich lokalizacja będzie się pokrywać ze złożami kopalin, których nie uznano za strategiczne. Dlatego istotne jest, czy np. miedź, ren, cyna, sole potasowo-magnezowe będą uznane za „krytyczne”, a ich złoża za strategiczne, lub może surowce kluczowe, a przedsięwzięcia inwestycyjne za inwestycje celu publicznego.

IDENTYFIKACJA BARIER I PRZYCZYŃ NIESPRAWNOŚCI

W dotychczasowych dokumentach – nawet zauważając w ramach diagnoz lub w kierunkach interwencji pewne potrzeby usprawnienia zarówno na poziomie zarządzania zadaniami publicznymi w obszarze gospodarki surowcowej, jak i w regulacjach i procesach odnoszących się do inwestycji w sektorze – niestety nie dokonuje się analizy obejmującej wszystkie bariery i przyczyny niesprawności oraz długotrwałości postępowań udostępniania złóż kopalin w całym procesie. Zarówno w toku czynności przygotowawczych, a więc planistycznych, w tym projektowych, jak i równoległe postępowań administracyjnych przeprowadzanych w całym ciągu postępowań zwanych procesem udostępniania zasobów surowcowych. Obejmuje on działania od poszukiwań i rozpoznawania po zatwierdzenie planu ruchu i pozwolenia zintegrowane. Brak też systemowego podejścia do „korygowania instytucji”, czyli zmian bądź tworzenia nowych, w tym także przez agregowanie, rozwiązań instytucjonalnych dotyczących procedur (ujednolicanie), jak i określonych aktów administracyjnych (koncesje, pozwolenia). Powinno to następować na podstawie wcześniej zidentyfikowanych, uznanych za pierwszorzędne wartości i przesłanki. Takimi byłyby m.in. pierwszeństwo z uwagi na potrzeby przemysłu, zastępowalność, jak i możliwość równoległego udostępniania kopalin współwystępujących i towarzyszących (pierwiastków śladowych), czy też determinujące udostępnianie, wartości środowiska przyrodniczego lub kulturowego (historycznego). Te rozwiązania instytucjonalne, które powinny zapewnić systemowe podejście, spójność regulacji w czasie i przestrzeni już na poziomie planowania, to m.in. „obszary funkcjonalne” poziomu krajowego i wojewódzkiego, projektowane krajowe i wojewódzkie „plany rozmieszczenia”, inwestycje celu publicznego (ICP), złoża strategiczne, czy też surowce kluczowe (patrz SOR i KUB) (Kodeks urbanistyczno-budowlany, który ma regulować planowanie przestrzenne). Dopiero przejrzyste i kompatybilnie zapisanie, że m.in. dla surowców kluczowych, obszarów cennych surowcowo, tworzy się obszary funkcjonalne złóż kopalin, na których priorytetowe w zagospodarowaniu przestrzennym, udostępnianiu przestrzeni staną się przedsięwzięcia w zakresie poszukiwania, rozpoznawania i wydobycia kopalin. Z kolei przejrzyste przepisanie, iż każde przedsięwzięcie związane z rozpoznawaniem, a następnie uzyskiwaniem koncesji wydobywczej i projektowaniem zakładu górniczego dla złóż strategicznych będzie inwestycją celu publicznego przy zastosowaniu standardów takich, jak dotychczas w tzw. „spec ustawach”, pozwoli je zastąpić (Kasztelewicz i in., 2016). Wreszcie i może przede wszystkim, brak jest rzetelnej diagnozy i wyznaczenia kierunków interwencji, a przynajmniej zarysu koniecznych działań w operacjonalizacji różnych strategii. Zmierzających m.in. do systematycznego rozpoznawania kolizji przestrzennych i branżowych, konfliktów społecznych i politycznych oraz włączania ryzyk z tego zakresu w zarządzanie ryzykami (mapy ryzyk), które powinny być jednym z niezbędnych, koniecznych, stałych elementów całego procesu inwestycyjnego w sektorze, od momentu poszukiwań po sporządzenie planu ruchu zakładu

górnictwa i jego zatwierdzenie (Kamiński, Stefanowicz, 2011).

Ryzyka w gospodarce są niejednakowo klasyfikowane i wyróżnia się różne ich rodzaje (www.biznes.gov.pl; www.nbp.portal.pl; www.wikipedia.pl/w/index). Na potrzeby niniejszego artykułu wystarczy wskazać, że te o których piszę, to jednocześnie ryzyka systemowe (*systemic risks*), strategiczne (*strategic risks*) i spekulacyjne (*speculation risks*), mogące być zarazem operacyjnymi lub strategicznymi oraz statycznymi lub dynamicznymi (alternatywy nierozłączne). Większości z nich ma charakter finansowy (dla jednostek, przedsięwzięć), czyli są mierzalne. Jednak część z nich jest w pewnym zakresie niemierzalna, czyli zaliczana do ryzyk pozafinansowych. Szczególną klasą, rodzajem są ryzyka polityczne, kulturowe czy też społeczne. W działalności sektora wydobywczego, a więc geologiczno-górnictwa, a także dla inwestycji w procesy przerobcze, wszystkie praktycznie ryzyka gospodarcze, polityczne, kulturowe i społeczne oraz branżowe, związane z budową górotworu, uwarunkowaniami wynikającymi z zagospodarowania nieruchomości, gruntami rolnymi, leśnymi, ochroną środowiska i przyrody, występują z większą intensywnością zarówno co do prawdopodobieństwa, jak i wagi (skali wpływu) (Kodeks, 2016).

Dlatego też prowadzone wnioskowanie: identyfikowane bariery i uwarunkowania, to konieczność przekładania ich wprost na ryzyka, które one niosą, co prowadzi do ich rozpatrywania (identyfikacji i pomiaru) w kategoriach zarządzania procesowego ryzykami. Trzeba też wskazać, że w praktyce zarówno służba geologiczna, jak i inne publiczne lub prywatne podmioty gospodarcze powinny stosować międzynarodową normę o zarządzaniu ryzykiem (PN-ISO 31000:2012). Jednak z uwagi na jej fakultatywność, brak jest stosowania tej normy lub podobnego standardu, jak i map ryzyk, w krajowej praktyce projektowania inwestycji w sektorze wydobywczym. Literatura przedmiotu praktycznie w tym zakresie nie istnieje.

Biorąc pod uwagę dotychczasowe powyższe analizy, diagnozy, liczne raporty, jak też istotne wystąpienia w tym zakresie (m.in. Komitetu Gospodarki Surowcami Mineralnymi PAN, Komitetu Górnictwa PAN, apeli przyjętych na kilku konferencjach, czy choćby ostatnio Apelu Konferencji Naukowej „Szkoły Górnictwa Odkrywkowego”; Apel, 2017) w sprawie konieczności podjęcia działań systemowych dla poprawy sytuacji polskiego górnictwa odkrywkowego prac w ZSSiBM ISP PAN, można się pokusić o zaproponowanie pewnej systematyki w zakresie zidentyfikowanych dotychczas w praktyce i nauce barier oraz przyczyn niesprawności, a także długotrwałości procesów uzyskania koncesji eksploatacyjnej, zatwierdzenia planu ruchu i rozpoczęcia działalności wydobywczej. Taka klasyfikacja istotnych czynników, które mają ogólnie rzecz biorąc wpływ na nieefektywności w zakresie działalności geologicznej i górniczej, jest moim zdaniem konieczna do podjęcia komplementarnych i interdyscyplinarnych prac nad pełnym i sprawnym udoskonaleniem regulacji działań niezbędnych dla efektywności sektora wydobywczego.

WADY INSTYTUCJI I CZYNNIKI RYZYK

Trzeba wyjść od potrzeby wypracowania modeli, metodyk i propozycji regulacji w zakresie, o których stanowią

przedstawione wyżej polityki i strategię, i do tego celu można, moim zdaniem, zidentyfikować trzy grupy czynników są to:

- wady instytucjonalne, w tym: regulacje materialne oraz prawne, narzędzia, instrumenty ekonomiczno-prawne i zarządcze, ich niesprawność, kolizyjność, niespójność z procesami planowania rozwoju przestrzennego, strategii surowcowych, gospodarowania gruntami oraz zasobami środowiska, z regulacjami działalności geologiczno-górnictwa i inwestycji;

- nieuwzględnianie w planach, postępowaniach i działalności uwarunkowań oraz konfliktów politycznych i społecznych na obszarach prognostycznych złóż i brak kompleksowego sporządzania i stosowania narzędzi zarządczych, obejmujących rozpoznanie i uwzględnianie uwarunkowań górotworu – środowiskowych, infrastrukturalnych, także tych społecznych;

- intertemporalnie oraz proceduralnie niespójności, wady oraz luki, niekompatybilność zakresów rzeczowych, treści i tworzenie kluczowych dokumentów takich jak: projekty prac geologicznych (robót), dokumentacji geologicznych i hydrogeologicznych, wniosków koncesyjnych, operatów wodnych, projektów zagospodarowania złóż, planów ruchu zakładów górniczych, wniosków o pozwolenia zintegrowane i raportów oddziaływania na środowisko oraz ocen oddziaływania na środowisko, miejscowych i wojewódzkich planów zagospodarowania przestrzennego. Wynikają one ze zmian regulacji ustawowych dokonywanych w różnym czasie, zakresie oraz przez kolejne władze, na poziomie zarówno rządu, jak i ministrów, a także wadliwych przepisów wykonawczych.

Wady instytucji

Podstawowy czynnik to systemowe wady regulacji. To wg nich należy identyfikować zarówno niekompatybilność instytucji, czyli niespójność w kompetencjach organów lub rozbieżności w zakresach przedmiotowych, określonych koncesji, projektów prac czy planów, jak i niejednorodność, niespójność trybów postępowania (procedur administracyjnych). Będą to narzędzia w postaci procedur, kompetencji organów oraz zadań publicznych, jak i instrumentów ekonomiczno-prawnych czy zarządczych, ale te kluczowe, a więc plany i strategię, w tym surowcowa i energetyczna (Kozieł, 2010; Kamiński, Kamiński, 2015). To przecież niespójność procesów i regulacji planowania przestrzennego, gospodarowania przestrzenią, nieruchomościami gruntów rolnych, leśnych, cennych przyrodniczo z planowaniem przedsięwzięć surowcowych, infrastrukturalnych oraz kluczowych inwestycji celu publicznego powoduje umarżanie i zawieszanie postępowań oraz negatywne decyzje. Odmowy zezwoleń i pozwoleń, konieczność tworzenia nowych, bądź zmiany raportów oddziaływania na środowisko, dodatków do dokumentacji geologicznych, do projektów robót geologicznych, projektów zagospodarowania złoża (PZZ) i planów ruchu oczywiście wydłuża postępowania koncesyjne oraz zatwierdzanie planów ruchu zakładów górniczych. Kluczowym przedmiotem badań i przygotowania do wdrożeń nowych regulacji, tworzenia metodyk opracowania strategii surowcowych oraz przygotowania przepisów wykonawczych jest badanie sprawności zarządzania zadaniami publicznymi w kraju,

w zakresie planowania i uruchamiania przedsięwzięć dla eksploracji i eksploatacji surowców mineralnych (wód podziemnych, ciepła Ziemi). Właśnie z uwagi na to, że właściwie jednym z trzech kluczowych czynników jest niekompatybilność instytucji, niesprawności i kolizyjności procedur, to badanie kompleksowe jest konieczne.

Konflikty społeczno-polityczne

Wstępnie rozpoznany, kolizyjny, kluczowym czynnikiem w sprawności zarządzania zadaniami publicznymi w obszarze planowania i uruchamiania przedsięwzięć eksploracji i eksploatacji surowców mineralnych, a w tym wód podziemnych, ciepła Ziemi, jak i instalacji przerobowych (kompleksów wydobywczo-przerobowych, hutniczych, uzdatniania, elektrowni itp.), jest nieuwzględnianie warunkowań i kolizji oraz konfliktów politycznych i społecznych. Obok kolizji przestrzennych i branżowych (Stefanowicz, 2013, 2014; Kostka, Stefanowicz, 2014), to właśnie konflikty społeczno-polityczne skutkują często największym przedłużeniem i niesprawnością postępowań i są nieuwzględnione w projektowaniu przedsięwzięć, metodykach, procedurach i przepisach, rzutując na sprawność procesów służących efektywnemu wykorzystaniu zasobów surowców mineralnych.

Niespójności i wady procedur oraz dokumentów branżowych

Trzeba wreszcie zauważyć i jasno wskazać, że powstające na przestrzeni ostatnich 25 lat, w czasie obowiązywania dwóch różnych ustaw Prawa geologicznego i górniczego (przy czym obu istotnie znowelizowanych) (Ustawa, 1994, 2001, 2011, 2014) oraz zasadniczo zmienionych regulacji dotyczących gospodarki przestrzennej (Ustawa, 2003), inwestycji, ochrony środowiska i przyrody, szczególnie nowe i zmienione procedury administracyjne, wymagały dostosowania regulacji wykonawczych i praktyki reglamentacji. Tymczasem w praktyce utrzymują się z niewielkimi zmianami zasadnicze wykonawcze regulacje, czy rekomendacje metodyk dla sporządzania i treści podstawowych dokumentów, tj. wniosków koncesyjnych, projektów prac lub robót geologicznych i górnich, dokumentacji geologicznych, hydrogeologicznych, geologiczno-inżynierskich, projektów zagospodarowania złóż, planów ruchu zakładów górnich, operatów wodnych, raportów oddziaływania na środowisko. Niespójności, luki, niezgodność zakresów rzeczowych i proceduralnych (rezultat zaniechań i skutek chaosu regulacyjnego połączone z brakiem regulacji intertemporalnych) powodują, że zarówno tworzenie, jak i treść tych kluczowych dokumentów daje negatywny efekt w postaci wprowadzania na różnym etapie, do procesów inwestycyjnych, na przestrzeni wielu lat, dokumentów, które są oczywiście ze sobą niespójne i samo przez się wprowadzają dalsze komplikacje, niesprawność i przedłużanie całego procesu inwestycyjnego. Dlatego też w literaturze przedmiotu praktycy postulują (Stefanowicz, Szamałek, 2011, 2014; Polak, 2012; Kostka, 2015; Lipiński, 2016) dokonywanie komplementarnych aktualizacji, zmian i wprowadzanie w rozporządzeniach przepisów przejściowych, co powinno dotyczyć także dyrektyw i wskazówek w nowych nieaktualizowanych metodykach

oraz w rozporządzeniach i zarządzeniach, wprowadzających różne wzory. Przepisy przejściowe to konieczny element zakreślenia ram i czasu stosowalności zmieniających procedur oraz dokumentów i wzorów. Wyznaczenie zakresu i czasu dla dostosowań, tak aby projekty, raporty, dokumentacje, PZZ itd. wytworzone w okresach poprzednich mogły zachować aktualność i stosowalność w trwających bądź opóźnionych przedsięwzięciach eksploracyjnych lub eksploatacyjnych.

WNIOSKI

1. Niezbędne jest przeprowadzenie w omawianym zakresie, w sposób możliwy do analiz porównawczych, badań zarówno podstawowych, jak i stosowanych, nowych regulacji w krajach UE i Europejskiego Obszaru Gospodarczego. Trzeba wykorzystać doświadczenia krajów, które w ramach ustrojów uwzględniających zarówno interes publiczny, jak i prywatny oraz gospodarkę rynkową, minimalizując ingerencję państwa, wypracowały i dają sobie radę z zapewnieniem, spójnych, kompleksowych regulacji planowania, reglamentacji oraz realizacji zadań publicznych dla gospodarki surowcowej. Państwa te uwzględniają w swoich regulacjach umiejętność rozpoznawanie i mitygację konfliktów społecznych, które służą sprawności i efektywności procesów inwestycyjnych oraz mogą być wykorzystywane i badane, a następnie przynosić wymierne efekty.

2. Konieczne są kompleksowe badania w kraju, wedle dobrze przemyślanej metodyki i kompleksowo, w pełnym zakresie, obejmujące regulacje i praktykę w sektorze wydobywczym oraz szerzej te instytucje i system realizacji zadań publicznych, w ramach którego planuje się i reguluje gospodarkę surowcami minieralnymi. Te badania i analizy powinny pomóc ustalić i doprecyzować zarówno wszystkie bariery i wady, o których była wyżej mowa, jak i dobre praktyki oraz rozwiązania, nawet z okresu gospodarki planowej, gdy instytucje publiczne oraz kompatybilne działania organów centralnych, administracji rządowej zapewniły przeprowadzenie tak istotnych inwestycji w sektorze wydobywczym, jak Bełchatów, czy Polska Miedź.

3. Na bazie badań i analiz prawno-porównawczych, jak też zebrania dobrych praktyk zarówno w Europie, jak i w Polsce w minionych okresach, będzie można przystąpić do tworzenia odpowiednich koncepcji, modeli, a następnie metodyk i projektów regulacji tych *stricte* prawnych oraz dla badań, a więc metodyk. Dotyczy to, zarówno przyszłego nowego Prawa geologicznego i górniczego, czy też postulowanego kodeksu surowcowego (geologiczno-górniczego), jak i przepisów wykonawczych. Postępowaniami i tworzeniem dokumentów, o których tu mówimy, rządzi aktualnie 12 ustaw i blisko 50 rozporządzeń wykonawczych. Natomiast inflacja prawa, ciągłe wycinkowe i niekomplementarne zmiany powodują, że szereg bardzo dobrych regulacji dla praktyki, metodyk czy dobrze pomyślanych instytucji teraz się nie sprawdza.

4. Należy wypracować model i metodyki „map ryzyk”, które obejmą zarówno rozpoznawanie ryzyk na wczesnych etapach, czyli pierwszych projektów, lokalizacji inwestycji, *feasibility study*, projektów prac geologicznych już w fazie poszukiwania i rozpoznawania, jak i permanentne rozpoznawanie w okresie tworzenia oraz zatwierdzania

dokumentacji geologicznej. Następnie ich weryfikacja w celu przygotowania PZZ oraz wniosków o koncesję wydobyczą, a dalej prowadzenie w czasie sporządzania planu ruchu i ubiegania się o pozwolenie zintegrowane. Takie „mapy ryzyk” są jednocześnie planami z elementami harmonogramu działań, w których i dla których stosuje się zarządzanie procesowe w tym zarządzanie zmianą. Na każdym etapie w każdym z procesów, u wszystkich podmiotów uczestniczących w tych procesach, identyfikuje się właścicieli tych ryzyk. Posłużą zarówno sprawności, jak i komplementarności działań i dokumentów, oraz i może przede wszystkim rozpoznawaniu kolizji przestrzennych i branżowych, przewidywaniu konfliktów społecznych oraz politycznych (obok identyfikacji zastanych), które te przedsięwzięcia podejmowane choćby na etapie rozpoznawczym, mogą wywoływać. Trzeba też pamiętać, że kompleksowość takich „map”, to rozpoznawanie i zarządzanie ryzykami wynikającymi zarówno z tych kolizji i konfliktów przestrzennych, branżowych, społecznych oraz politycznych, jak i przede wszystkim uwarunkowań górotworu, środowiskowych, infrastrukturalnych i właścicielskich, bo te często są pierwotne i powodują powstawanie tych poważnych konfliktów społecznych i politycznych.

Przegląd i pomoc w analizie materiałów, zawdzięczam prawnikom, aplikantom Kancelarii Juris. Chciałbym w tym miejscu podziękować wszystkim osobom, z którymi mogłem przedyskutować zagadnienia będące przedmiotem artykułu, z jednostek, które wymieniłem na wstępie, a także Recenzentom za ich wkład w jakość publikacji.

LITERATURA

- APEL Konferencji Naukowej „Szkoła Górnictwa Odkrywkowego” do Premier Beaty Szydło. 11–14 czerwca 2017 r. w Kościelisku w Zakopanem <http://www.giph.com.pl/aktualnosci/art/apel-konferencji-naukowej-szkola-gornictwa-odkrywkowego-do-premier-beaty-szydlo>.
- GALOS K., STEFANOWICZ J.A. 2014 – Kierunki zarządzania zasobami kopalin mineralnych z punktu widzenia Skarbu Państwa jako właściciela złóż kopalin objętych własnością górnictwem. Zesz. Nauk. IGSMiE PAN, 88: 251–264.
- GALOS K., SZAMAŁEK K. 2011 – Ocena bezpieczeństwa surowcowego Polski w zakresie surowców nieenergetycznych. Zesz. Nauk. IGSMiE PAN, 81: 37–58.
- KAMIŃSKI A., KAMIŃSKI B. 2015 – Siły motoryczne rozwoju społeczno-gospodarczego. Refleksje na Kanwie Konceptji Acemoglu-Robinsona. Kultura i Społeczeństwo, PAN, Komitet Socjologii, Instytut Studiów Politycznych, nr 4.
- KAMIŃSKI A., STEFANOWICZ J.A. 2011 – Wydolność Strategiczna Państwa: Polska XXI wieku. Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny, 73 (4): 11–39.
- KASZTELEWICZ Z., PTAK M., SIKORA M. 2016 – Zadanie rządowe jako instrument formalno-prawny w procedurze uzyskiwania koncesji na wydobycie węgla brunatnego. Zesz. Nauk. IGSMiE PAN, 96: 119–131.
- KODEKS urbanistyczno-budowlany – projekt z dnia 30 września 2016 r. <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12290463>.
- KOSTKA E.A., 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): 34–40.
- KOZIEŁ A. 2010 – Własność górnictwa – stosunki własnościowe w górotworze w świetle prawa rzeczowego, finansowego i podatkowego. Warsztaty pt. „Kierunki zmian w prawie geologicznym i górnictwem”. Warszawa.
- LIPIŃSKI A. 2016 – Legislacyjne bariery funkcjonowania geologii i górnictwa. Zesz. Nauk. IGSMiE PAN, 96: 177–188.
- PN-ISO 31000:2012 – Zarządzanie ryzykiem – Zasady i wytyczne.
- 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. Zesz. Nauk. IGSMiE PAN, 83: 175–184.
- ROZPORZĄDZENIE Rady Ministrów z dnia 9 maja 2016 r. w sprawie ustanowienia Pełnomocnika Rządu do spraw Polityki Surowcowej Państwa. Dz.U. z 2016 r. poz. 685.
- STEFANOWICZ J.A. 2007 – Regulacja prawa geologicznego i górnictwa, a efektywność wykorzystania zasobów złóż kopalin. Polityka energetyczna, 10 (2): 159–175.
- STEFANOWICZ J.A. 2013 – Problemy konkurencji w poszukiwaniu i rozpoznawaniu złóż. Zesz. Nauk. IGSMiE PAN, 85: 309–324.
- STEFANOWICZ J.A. 2014 – Strategia surowcowa w strategiach zintegrowanych ŚSRK i KPZK 2030 – obszary funkcjonalne i złoża strategiczne. Materiały XXVIII Konferencji z cyklu „Zagadnienia surowców energetycznych i energii w gospodarce krajowej”, Zakopane 12–15.10.2014 r., 63–79.
- STEFANOWICZ J.A., SZAMAŁEK K. 2011 – Analiza skutków regulacji prawnych w obszarze prawa geologiczno-górnictwa. Zesz. Nauk. IGSMiE PAN, 79: 43–55.
- STEFANOWICZ J.A., SZAMAŁEK K. 2014 – O potrzebie uchwalenia międzynarodowej konwencji o zasobach mineralnych. Zesz. Nauk. IGSMiE PAN, 88: 265–272.
- UBERMAN R. (red.) 2016 – Ocena bieżącego zapotrzebowania na wybrane surowce mineralne nieenergetyczne z uwzględnieniem czynników makroekonomicznych, wraz z prognozą do roku 2030. Państw. Inst. Geol., Warszawa (materiały niepublikowane).
- UCHWAŁA nr 8 Rady Ministrów z dnia 14 lutego 2017 r. w sprawie przyjęcia Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.).
- USTAWA z dnia 4 lutego 1994 r. Prawo geologiczne i górnictwo. Dz.U. z 1994 r. nr 27 poz. 96.
- USTAWA z dnia 27 lipca 2001 r. o zmianie ustawy Prawo geologiczne i górnictwo. Dz.U. z 2001 r. 110 poz. 1190.
- USTAWA z dnia 9 czerwca 2011 r. Prawo geologiczne i górnictwo. Dz.U. z 2016 r. poz. 1131.
- USTAWA z dnia 11 lipca 2014 r. zmieniająca ustawę Prawo geologiczne i górnictwo. Dz.U. z 2014 r. poz. 1133.
- USTAWA z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej. Dz.U. z 2017 r. poz. 888 t.j.
- USTAWA z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Dz.U. z 2017 r., poz. 1073 t.j.
- WILAND M. 2016 – Aktywny udział przedsiębiorcy górnictwa przy inicjowaniu i sporządzaniu dokumentów z zakresu planowania przestrzennego. Zesz. Nauk. IGSMiE PAN, 96: 345–362.
- WINIECKI J. 2014 – Przekształcenia Strukturalne w Procesie Rozwoju Gospodarczego: Modyfikacje i Rozszerzenia. Ruch Prawniczy i Socjologiczny, 76 (2): 271–292. DOI: <http://dx.doi.org/10.14746/rpeis.2014.76.2.20>. www.biznes.gov.pl. www.nbp.portal.pl. www.wikipedia.org/w/index.
- ZARZĄDZENIE nr 61 Prezesa Rady Ministrów z dnia 17 maja 2016 r. w sprawie Międzyresortowego Zespołu do spraw Polityki Surowcowej Państwa.

Praca wpłynęła do redakcji 8.01.2018 r.
Akceptowano do druku 22.03.2018 r.