

Zaniedbane surowce strategiczne

2018-07-05 08:45:00



Polska, choć jest liczącym się na świecie producentem miedzi oraz srebra i krajem zasobnym w złoża surowców metalicznych, chemicznych, skalnych oraz surowców energetycznych, od lat nie ma jasno określonej polityki surowcowej państwa. Rzetelne prace nad tym dokumentem na dobre ruszyły właściwie dopiero w 2016 roku. Konsultacje mają zakończyć się w II połowie tego roku. Jest to istotne, ponieważ obecny - niski poziom zagospodarowania posiadanych złóż jest jedną z konsekwencji wieloletniego rozproszenia kompetencji i przepisów oraz braku wykazu i planów wykorzystania złóż kopalin o strategicznym znaczeniu dla gospodarki.

Polska jest liczącym się na świecie producentem miedzi (szóste miejsce na świecie w 2016 r.) oraz srebra (drugie miejsce). Jest również krajem zasobnym w złoża surowców metalicznych (cynk i ołów), metali rzadkich (ren), surowców chemicznych (siarka, sól kamienna, sole potasowe, fosforyty), skalnych oraz surowców energetycznych (węgiel, metan, gaz ziemny). Znaczna część z nich nie jest jednak zagospodarowana. Według Bilansu Zasobów Złóż Kopalin na koniec 2016 r. zidentyfikowano w Polsce **niemal 14 tys. złóż kopalin, z czego jedynie nieco ponad 5 tys. jest zagospodarowanych**.

Odsetek niezagospodarowanych złóż kopalin



Źródło: PIG-PIB. Bilans zasobów złóż kopalin w Polsce wg stanu na 31.12.2016 r.

Polska - do czasu zakończenia kontroli - nie stworzyła systemowej oceny zasobności w strategiczne surowce kopalne, ani nie wytyczyła spójnej polityki gospodarki surowcowej. Elementy tej polityki pojawiały się w różnych dokumentach rządowych, ale - m.in. z powodu rozproszenia kompetencji ministrowie właściwi dla gospodarki i środowiska dopuścili się licznych zaniechań w tym obszarze i zawarte w dokumentach tych zamierzenia i perspektywy pozostały w znacznym stopniu na papierze.

Dopiero powołany w 2016 r. Międzyresortowy Zespół ds. Polityki Surowcowej Państwa rozpoczął prace nad dokumentem Polityka Surowcowa Państwa. Również dopiero od 2016 r. Minister Środowiska zaczął realizować działania wskazane w Strategii na rzecz odpowiedzialnego rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.), dotyczące opracowania polityki surowcowej, zaś Główny Geolog Kraju (Pełnomocnik Rządu do spraw Polityki Surowcowej Państwa) przygotował projekt polityki surowcowej. Konsultacje tego dokumentu mają się zakończyć w II połowie 2018 r. Prace powyższe uwzględniać mają wszystkie niezrealizowane dotychczas cele w tym newralgicznym obszarze.

Wcześniej **ministrowie** właściwi do spraw gospodarki oraz do spraw środowiska **nie opracowali wykazu złóż kopalni o znaczeniu strategicznym dla gospodarki.** Nie wydali (mieli uczynić to w 2010 r.) rozporządzenia w sprawie wykazu złóż węgla kamiennego i brunatnego o znaczeniu strategicznym dla bezpieczeństwa energetycznego kraju. Nie rozpoznali krajowych złóż strategicznych gazu ziemnego, nie zapewnili ich ochrony przez ujęcie w planach zagospodarowania przestrzennego. Minister właściwy ds. gospodarki nie sporządził - choć miał tego dokonać we współpracy z ministrami właściwymi do spraw środowiska, do spraw gospodarki wodnej, do spraw budownictwa oraz gospodarki przestrzennej i mieszkaniowej - wykazu wszystkich złóż kopalni strategicznych wraz z zasięgiem ich występowania.

Ponadto **Minister Gospodarki** (po 27 listopada 2015 r. - Minister Energii) **nie przygotowywał planów eksploatacji złóż kopalni** (w tym m.in. złóż węglowodorów, węgla brunatnego, węgla kamiennego, siarki, soli kamiennej, soli potasowej, ani soli potasowo-magnezowej), uwzględniających potrzeby rozwoju kraju oraz potrzebę zachowania środowiska dla kolejnych pokoleń. **Nie powstała zatem polityka surowcowa państwa** czy choćby polityka koncesyjna, wytyczająca cele państwa w związku z eksploatacją złóż.

Ustalenia kontroli wskazują także, że Państwowy Instytut Geologiczny - Państwowy Instytut Badawczy pracuje nad tworzeniem systemu informacyjnego Geoinfonet, który miałby być kompendium aktualnej wiedzy m.in. na temat złóż i koncesji na poszukiwanie i wydobywanie kopalni. Koniec prac nad systemem zapowiadano na rok 2016. Jednak do dnia zakończenia kontroli data uruchomienia Geoinfonet nie była znana.

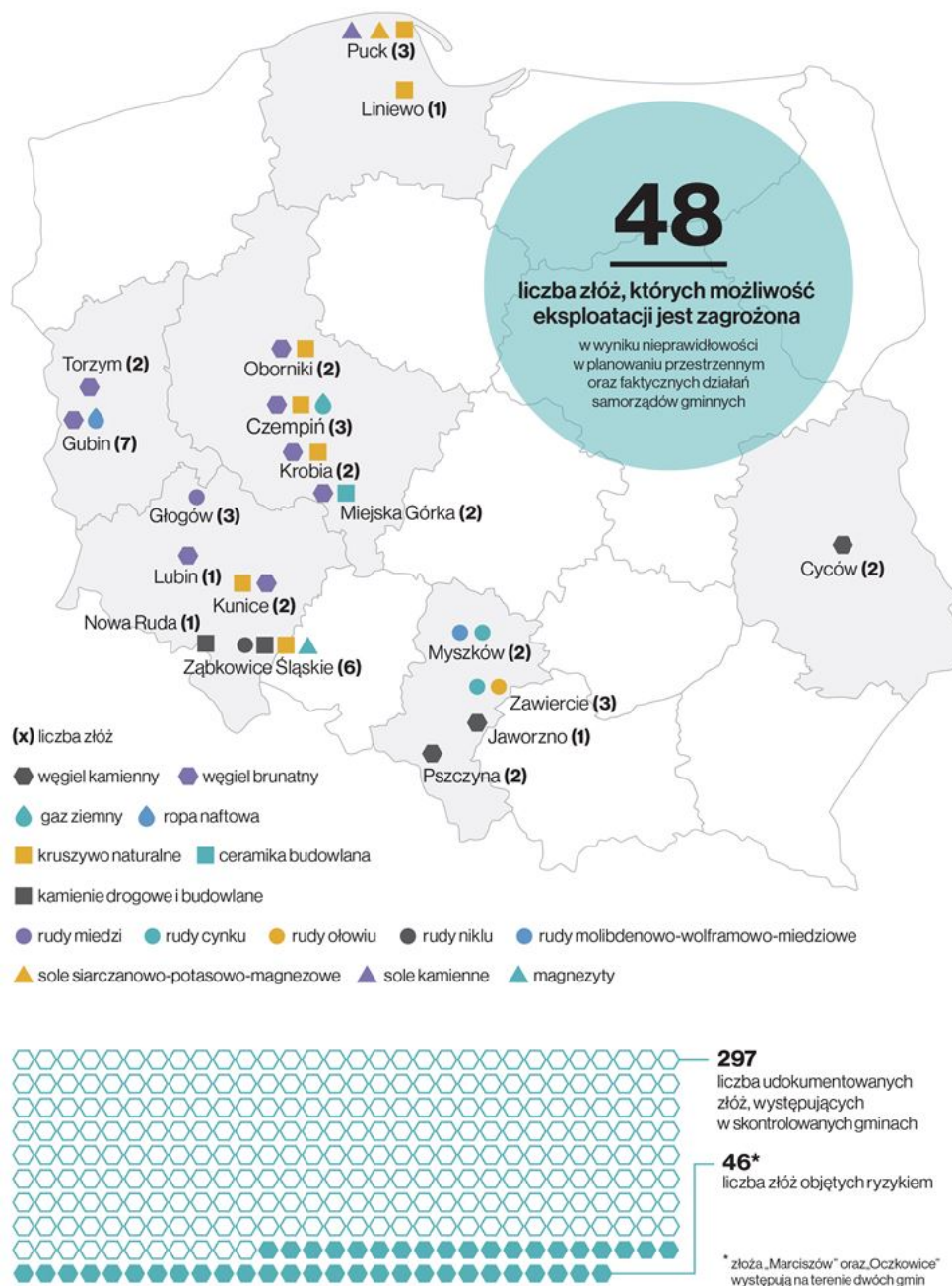
Kontrola wykazała także, że **niektóre gminy** nie wywiązywały się ze swoich ustawowych obowiązków i **nie uwzględniały udokumentowanych złóż kopalni w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego (Studium) oraz miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego (MPZP).** W kluczowych dokumentach planistycznych, określających politykę przestrzenną gmin, nie wskazywano kierunków zagospodarowania części złóż, w tym złóż węgla brunatnego, uznanych w polityce energetycznej państwa za strategiczne. Uniemożliwiało to kształtowanie polityki zrównoważonego rozwoju.

Przypadki nieuwzględniania udokumentowanych złóż kopalni w dokumentach planistycznych stwierdzono w 13 z 19 kontrolowanych gmin. Najczęściej nie uwzględniano złóż węgla: brunatnego (8 przypadków) i kamiennego (5 przypadków) oraz kruszyw naturalnych (7 przypadków). Część skontrolowanych gmin nie ujęła także złóż niklu czy ropy naftowej.

NIK zwraca uwagę, że w związku z tym **działania na terenie tych gmin, dotyczące zagospodarowania obszarów, na których występują złoża kopalni, były podejmowane bez przejrzystych reguł.** Stwarzało to ryzyko utraty możliwości przyszłej eksploatacji złóż lub znacznego podwyższenia kosztów rozpoczęcia ich eksploatacji, np. ze względu na konieczność likwidacji infrastruktury posadowionej na gruntach położonych nad złożami.

Z kolei w warunkach tego nieuporządkowania i silnej biurokratyzacji przedsiębiorcy zainteresowani eksploatacją tych złóż podejmowali kosztowne inwestycje bez gwarancji, że uzyskają koncesję na poszukiwanie, rozpoznawanie i wydobywanie kopalni. Stąd tak znaczny odsetek złóż niezagospodarowanych.

Wykaz złóż w skontrolowanych gminach, których eksploatacja jest zagrożona



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli

Obowiązku wprowadzenia do planów zagospodarowania przestrzennego udokumentowanych złóż kopalin, które nie zostały uwzględnione przez gminy nie wypełniła także część wojewodów. Uchybienia te były możliwe m.in. dlatego, że Minister Środowiska nie kontrolował wykonywania powyższych obowiązków przez samorządy i wojewodów, nie miał więc pełnej wiedzy o sposobie zagospodarowania udokumentowanych złóż, w tym świadomości, że wskutek zagospodarowania tych terenów ich wartość górnicza spada lub może spaść.

Wnioski NIK

NIK zauważa podjęte w 2016 r. działania, zmierzające do przyjęcia przez Radę Ministrów polityki surowcowej państwa. Poza kontynuacją dotychczasowych prac w tym obszarze, Izba widzi też potrzebę powiązania założeń tej polityki z przygotowywaną równocześnie polityką energetyczną

państwa oraz innymi dokumentami strategicznymi, określającymi perspektywy rozwoju polskiej gospodarki.

Taka koordynacja prac Ministrów: Środowiska, Energii oraz Przedsiębiorczości i Technologii powinna zapewnić spójność programowanych działań, w tym określenie wykazu strategicznych złóż, w powiązaniu z szacowaną prognozą zapotrzebowania na surowce energetyczne oraz planami rozwoju polskiego przemysłu.

Wymaga to spójnych działań organów administracji rządowej, w tym w szczególności ministra do spraw środowiska (odpowiedzialnego za opracowanie polityki surowcowej), ministra do spraw energii (odpowiedzialnego za politykę energetyczną) oraz Ministra Przedsiębiorczości i Technologii jako ministra właściwego do spraw gospodarki.

Ponadto NIK wnioskuję:

do Ministra Środowiska o:

- zapewnienie skutecznego systemu nadzoru Ministra nad realizacją przez wojewodów i organy samorządowe obowiązku uwzględnienia w planowaniu przestrzennym ochrony złóż kopalin;
- stworzenie narzędzi monitorowania przez Ministra Środowiska faktycznego sposobu zagospodarowania obszarów występowania nieeksploatowanych złóż kopalin, objętych własnością górnictwem Skarbu Państwa, co umożliwiłoby Ministrowi reagowanie w sytuacjach niezgodnego z prawem lub strategią rządową zagospodarowania złóż, które może grozić w przyszłości utratą możliwości eksploatacji takich złóż. Opracowanie takich narzędzi powinno odbywać się we współpracy z ministrem do spraw energii, który odpowiada za dział administracji rządowej gospodarka złożami kopalin;
- przegląd procedur związanych z udzielaniem koncesji na rozpoznawanie, poszukiwanie i wydobywanie kopalin oraz wprowadzenie odpowiednich mechanizmów usprawniających te procedury - by wyeliminować przewlekłość postępowań koncesyjnych, zlikwidować niespójność działań organów administracji geologicznej i innych podmiotów uczestniczących w tych postępowaniach, a także wyeliminować inne bariery administracyjno-biurokratyczne, wydłużające proces przygotowania inwestycji związanej z poszukiwaniem lub wydobywaniem kopalin; do organów wykonawczych samorządu terytorialnego o:

podjęcie przez wójtów, burmistrzów oraz prezydentów miast kompleksowych działań - w porozumieniu z administracją rządową oraz w dialogu ze społecznościami lokalnymi i z inwestorami - w celu określenia polityki zagospodarowania obszarów, obejmujących istotne złoża kopalin.

Najwyższa Izba Kontroli dostrzega także potrzebę wprowadzenia następujących zmian w obowiązujących przepisach (inicjatywa legislacyjna leży tu po stronie Ministra Środowiska). Zmiany dotyczyłyby uzupełnień i ujednoliczeń przepisów ustawy Prawo geologiczne i górnicze (dalej: pgg), mających na celu:

- uczynienie i usprawnienie procesów koncesyjnych (w tym koncesji łącznych na poszukiwanie i rozpoznawanie złóż węglowodorów oraz wydobywanie węglowodorów ze złóż, objętych własnością górnictwem Skarbu Państwa);
- sprawniejsze rozstrzygnięcie w wypadku odmowy uzgodnienia decyzji inwestycyjnej przed rozpoczęciem wydobywania;
- uregulowanie wymierzania kar pieniężnych wojewodom w wypadku, gdy wojewoda nie ujawnia zatwierdzonej dokumentacji geologicznej złóż kopalin innych niż węglowodory;
- doprecyzowanie zakresu i trybu zmian wprowadzanych przez wojewodów do gminnych Studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego.