

Marek Grzywacz

Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Warszawski

e-mail: m.grzywacz@wpia.uw.edu.pl

ORCID: 0000-0002-4757-3514

**ZASPOKAJANIE ZBIOROWYCH POTRZEB
WSPÓLNOTY GMINNEJ A BEZPIECZEŃSTWO
PAŃSTWA – ROLA GMINY W PROCESIE
ZAPEWNIANIA BEZPIECZEŃSTWA
SUROWCOWEGO KRAJU**

**ENSURING THE NEEDS OF THE LOCAL COMMUNITY
AND STATE SECURITY – THE ROLE OF THE MUNICIPALITY
IN THE PROCESS OF ENSURING THE COUNTRY'S RAW
MATERIAL SECURITY**

Abstract

Raw materials security is currently one of the biggest challenges for every modern statehood. Its essence, however, has not been noticed and appreciated for many years. Ensuring the state's security, also in the area of raw materials, demands close cooperation between state authorities and local government. Moreover, it demands taking into consideration not only local interest, but also goals of the state. Nowadays, fulfilment of own tasks of the commune (e.g. tasks in the area of spatial planning and development) should include security of a state as a bigger value. Unfortunately, the practice shows that in many cases aforementioned assumption is not being implemented.

KEYWORDS

state security, raw materials security, natural resources, spatial planning and development, cooperation, local government, own tasks of a commune, commune

SŁOWA KLUCZOWE

bezpieczeństwo państwa, bezpieczeństwo surowcowe, zasoby naturalne, planowanie i zagospodarowanie przestrzenne, współpraca, samorząd terytorialny, zadania własne gminy, gmina

1. WSTĘP

Bezpieczeństwo surowcowe jako element bezpieczeństwa gospodarczego państwa było do niedawna niedostrzegane lub pomijane w debacie publicznej oraz w badaniach i opracowaniach naukowych innych niż prace z zakresu nauk o ziemi i środowisku (w tym przede wszystkim w badaniach naukowych związanych z geologią). Zwłaszcza w obszarze prawnym, politologicznym i ekonomicznym, w sferze powiązanej z surowcami, koncentrowano się głównie na bezpieczeństwie energetycznym państwa. Tracono tym samym pełny obraz potencjalnego problemu i nie dostrzegano realnych zagrożeń oraz konsekwencji dla państwa. Surowce energetyczne, w tym najczęściej wymieniane: ropa naftowa, gaz ziemny, węgiel kamienny i węgiel brunatny, są nadal niezwykle istotne dla prawidłowego funkcjonowania krajowej gospodarki opartej na energetyce konwencjonalnej i wymienionych kopalinach. Nie wyczerpują one jednak w pełni katalogu surowców mineralnych kluczowych czy strategicznych dla państwa i jego stabilnego rozwoju gospodarczego. Bezpieczeństwo surowcowe odgrywało i odgrywa w rzeczywistości podstawową rolę w funkcjonowaniu państwa już od pierwszych momentów powstawania i rozwijania się każdej z gospodarek industrialnych na świecie¹. Z tego też powodu obszar bezpieczeństwa surowcowego zasługuje na głębszą i pełniejszą analizę, również pod kątem zadań wykonywanych przez szeroko rozumiane organy państwa i organy samorządu terytorialnego. Jak się okazuje, w zakresie tzw. pierwotnego sposobu pozyskiwania surowców mineralnych, rozumianego jako możliwość eksploatacji krajowych złóż kopalin, niezwykle istotną rolę będzie odrywała m.in. działalność

¹ Ł. Zamęcki, *Znaczenie i wymiar bezpieczeństwa państwa w zakresie surowców nieenergetycznych*, „Zeszyty Naukowe. Wyższa Szkoła Oficerska Wojsk Lądowych im. gen. T. Kościuszki” 2011, nr 3(161), s. 61.

organów podstawowej jednostki w ramach zasadniczego podziału terytorialnego państwa. To właśnie na organach gminy, podejmujących najczęściej rozmaite rozstrzygnięcia w imieniu wspólnoty samorządowej, będzie spoczywała ogromna odpowiedzialność za bezpieczeństwo surowcowe państwa. Z tego też powodu autor postanowił zbadać relację pomiędzy zaspokajaniem zbiorowych potrzeb wspólnoty gminnej a zapewnianiem bezpieczeństwa surowcowego państwa. W analizie jako przykład posłużą m.in. zadania i kompetencje gminy z zakresu planowania i zagospodarowania przestrzennego.

Na potrzeby niniejszego artykułu zostanie przyjęta robocza, autorska definicja bezpieczeństwa surowcowego. Pojęcie to nie doczekało się na razie definicji legalnej w krajowych aktach prawnych. Przeprowadzanie w tym miejscu pełnego i rozbudowanego procesu definiowania, zarówno pojęcia „bezpieczeństwo”, jak i terminu „bezpieczeństwo surowcowe”, wydaje się jednak zbędne. Przemawia za tym przede wszystkim odmienny główny problem badawczy zasygnalizowany w temacie pracy, jak również ograniczone ramy niniejszego opracowania.

2. ZAPEWNIANIE BEZPIECZEŃSTWA I BEZPIECZEŃSTWA SUROWCOWEGO PAŃSTWA

W powszechnym rozumieniu i intuicyjnym odbiorze większości współczesnych ludzi termin „bezpieczeństwo” oznacza, że w danym miejscu i czasie nie występują żadne zagrożenia, ryzyka lub groźby. Jest to więc stan, w którym nie ma niepokoju np. o zdrowie, życie, ciągłość działania czy ciągłość procesów wytwórczych. Zasygnalizowane podejście należy przenieść również na grunt bezpieczeństwa surowcowego państwa. Na potrzeby niniejszego artykułu termin ten będzie więc rozumiany przez autora jako proces o charakterze ciągłym, polegający na eliminacji przez organy państwa ryzyka wystąpienia niedoborów w bieżących oraz przyszłych dostawach strategicznych energetycznych i nieenergetycznych surowców mineralnych, poprzez odpowiednie wykorzystanie instrumentów o charakterze prawnym, gospodarczym oraz społecznym. Działania te mają zapobiegać potencjalnym i realnym zagrożeniom w funkcjonowaniu gospodarki naszego kraju, przy jednoczesnej dbałości o stan środowiska naturalnego.

Bezpieczeństwo surowcowe jest niewątpliwie częścią szeroko rozumianego bezpieczeństwa państwa. Jest to więc zadanie publiczne, za które odpowiada *de facto* każdy podmiot będący swoistą emanacją państwa – w tym przede wszystkim organy administracji państwowej, jak również samorządowej. Przekłada się to bezpośrednio na proces gwarantowania bezpieczeństwa, a bardziej precyzyjnie, na obowiązek podejmowania działań w celu jego urzeczywistnienia.

W Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej² do dbałości o bezpieczeństwo zostały zobowiązane w rzeczywistości wszelkie podmioty wchodzące w skład szeroko rozumianego aparatu państwowego. Już bowiem art. 5 Konstytucja RP wskazuje, że Rzeczpospolita Polska jako całość m.in. zapewnia bezpieczeństwo swoich obywateli. Jak podnosi się w doktrynie, regulacja ta stanowi uzupełnienie norm programowych określonych m.in. w preambule Konstytucji RP, które powinny być uwzględniane w każdym aspekcie i w każdej czynności organów w ramach bieżącej działalności państwa³. Należy zaznaczyć, że użyty w tym przepisie zwrot „bezpieczeństwo obywateli” oznacza przede wszystkim pewnego rodzaju bezpieczeństwo indywidualne, a więc przeciwdziałanie i zapobieganie zagrożeniom oraz zamachom skierowanym w codzienne funkcjonowanie członków wspólnoty państwowej⁴. W wielu przypadkach jest ono jednak nierozdzielnie połączone z bezpieczeństwem zbiorowym całego społeczeństwa czy bezpieczeństwem instytucjonalnym kraju. Niemożliwe jest ono wielokrotnie do samodzielnej realizacji w jakimkolwiek oderwaniu od bezpieczeństwa państwa jako całości. Bezpieczeństwo państwa to bowiem zawsze działanie w interesie ogółu lub zdecydowanej większości obywateli przy poszanowaniu praw innych osób.

Jak wskazuje Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 27 czerwca 2008 r., K 52/07, zadania publiczne, wynikające m.in. z ustawy zasadniczej, wyznaczają pewnego rodzaju kierunki czy cele działania rozmaitych organów państwowych i nic nie stoi na przeszkodzie, żeby zadania te mogły się na siebie nawet częściowo nakładać⁵. Dotyczy to przede wszystkim takich obszarów jak ochrona niepodległości państwa, niepodzielności jego terytorium czy właśnie działania podejmowane w sprawach związanych z bezpieczeństwem. Jak dalej zaznacza Trybunał Konstytucyjny, w przywołanym orzeczeniu konstytucyjne zadania organów władzy publicznej „ze swojej istoty nie mają charakteru wyłącznego i powinny być realizowane przez różne organy władzy publicznej i instytucje publiczne, na tyle na ile pozwalają im na to ich kompetencje”⁶. Zadania te mają więc pełnić rolę swoistych drogowskazów, które będą wykorzystywane i uwzględniane podczas podejmowania każdej czynności prawnie istotnej przez podmioty działające w imieniu i na rzecz państwa. Zgodnie z konstytucyjną zasadą legalizmu i praworządności organy władzy publicznej zobowiązane są do działania na podstawie i w granicach prawa. Potrzebują one najczęściej wyraźnej kompetencji

² Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. nr 78, poz. 482, z późn. zm.); dalej: Konstytucja RP.

³ M. Florczak-Wątor, *Komentarz do art. 5*, (w:) M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1–86*, Warszawa 2016, s. 279.

⁴ P. Sarnecki, *Komentarz do art. 5*, (w:) L. Garlicki, M. Zubik (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. I, Warszawa 2016.

⁵ OTK-A 2008, nr 5, poz. 88.

⁶ *Ibidem*.

(zwłaszcza w sferze oddziaływania na prawa i obowiązki podmiotów administrowanych), obejmującej środki działania, w celu wykonywania przydzielonych im zadań za pomocą rozstrzygnięć o charakterze władczym. Cały więc aparat administracyjny, rozumiany jako „wszystkie jednostki wykonujące funkcje administracji publicznej, niezależnie od tego, czy są one państwowe albo samorządowe, czy też nie”⁷, działający na podstawie wyznaczonych mu zadań oraz przyznanych kompetencji (wynikających bezpośrednio z Konstytucji RP lub z ustawodawstwa zwykłego), powinien bezpośrednio lub pośrednio włączać się w proces budowania i zapewniania bezpieczeństwa państwa. Także samorząd terytorialny będzie więc współodpowiedzialny za określone dziedziny życia społecznego. Mamy tu do czynienia z powiązaniem „samorządu terytorialnego z administracją rządową na zasadzie współuczestniczenia w wykonywaniu zadań publicznych”⁸. Tym samym również organy jednostek samorządu terytorialnego, w tym przede wszystkim gminy, powinny wziąć na siebie część odpowiedzialności za bezpieczeństwo surowcowe państwa.

3. ZADANIA WŁASNE GMINY

Istnienie w naszym kraju samorządu terytorialnego oznacza w rzeczywistości uprawnienie i realną możliwość czy zdolność lokalnych społeczności, w granicach wynikających z przepisów prawa powszechnie obowiązującego, do zarządzania i wykonywania zasadniczej części zadań publicznych. Działają one we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność w celu realizacji m.in. lokalnych interesów⁹. Potwierdza to wprost art. 16 ust. 2 Konstytucji RP. W myśl zasady decentralizacji władzy publicznej w Polsce (wyrażonej w art. 15 Konstytucji RP), samorząd terytorialny uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej, a przysługującą mu w ramach ustaw istotną część zadań publicznych samorząd wykonuje w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność. Uzupełnieniem i uszczegółowieniem przywołanych regulacji jest niewątpliwie art. 166 ust. 1

⁷ M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, *Podstawowe pojęcia teoretyczne w nauce prawa administracyjnego*, (w:) M. Wierzbowski (red.), *Prawo administracyjne*, Warszawa 2017, s. 79.

⁸ J. Dobkowski, *Znaczenie generalnych klauzul kompetencyjnych w delimitacji sfer odpowiedzialności państwa i samorządu terytorialnego w sprawach ochrony porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli*, (w:) M. Karpiuk, M. Mazuryk, I. Wieczorek (red.), *Zadania i kompetencje samorządu terytorialnego w zakresie porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli, obronności oraz ochrony przeciwpożarowej i przeciwpowodziowej*, Łódź 2017, s. 13.

⁹ B. Kuś, *Samorząd terytorialny a bezpieczeństwo ekologiczne obywateli*, (w:) M. Karpiuk, M. Mazuryk, I. Wieczorek (red.), *Zadania i kompetencje samorządu terytorialnego w zakresie porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli, obronności oraz ochrony przeciwpożarowej i przeciwpowodziowej*, Łódź 2017, s. 36.

i 2 Konstytucji RP. Ustrojodawca wskazał w nim, że zadania publiczne służące zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej są wykonywane przez jednostki samorządu terytorialnego jako zadania własne (ust. 1). Jeżeli zaś wynika to z uzasadnionych potrzeb państwa, ustawodawca może zlecić jednostkom samorządu terytorialnego wykonywanie również innych zadań publicznych (ust. 2), przy czym tryb przekazywania i sposób wykonywania zadań zleconych ma wynikać z ustawy. Zadania publiczne kwalifikowane jako zadania własne mają więc zaspokoić potrzeby wspólnoty lokalnej, a więc domyślnie powinny one realizować czy urzeczywistniać interesy mieszkańców danej jednostki zasadniczego podziału terytorialnego państwa. Ewentualne publiczne zadania zlecone dotyczą natomiast uzasadnionych potrzeb państwa jako całości. Szczególną pozycję zyskała w tym zakresie gmina jako podstawowa jednostka samorządu terytorialnego. Zgodnie z domniemaniem z art. 163 ust. 3 Konstytucji RP to gmina ma wykonywać wszystkie zadania samorządu terytorialnego, które nie zostały zastrzeżone dla innych jednostek – powiatu lub województwa. Wynika to z faktu, że właśnie ta wspólnota mieszkańców jest najmniejszą i podstawową grupą samorządową, która jednocześnie najlepiej zna własną sytuację lokalną i ewentualne potrzeby.

Naturalne wydaje się jednak w tym miejscu pytanie, co powinno nastąpić w przypadku wystąpienia kolizji tych wartości – kolizji pomiędzy zaspokajaniem potrzeb wspólnoty lokalnej (uwzględniającym interesy lokalne wspólnoty samorządowej) a zaspokajaniem uzasadnionych potrzeb państwa (w tym m.in. gwarantowanie bezpieczeństwa). Jak wskazywał M. Jaroszyński, „najczęściej powiada się, że aparat rządowy powinien zaspokajać potrzeby »ogólnopaństwowe«, a samorząd (terytorialny) potrzeby »miejscowe«. W rzeczywistości sprawa nie przedstawia się bynajmniej tak prosto. Przeciwnie, dokonanie podziału między obydwa rodzaje administracji jest problemem bardzo skomplikowanym. Ongiś (...) można było mówić z dokładną niemal ścisłością o zadaniach miejscowych i ogólnopaństwowych. (...) Dzisiaj nie ma już – albo prawie nie ma – spraw ściśle miejscowych, tj. takich, które interesowałyby wyłącznie miejscową społeczność, nie interesując równocześnie wielkiej społeczności, reprezentowanej przez państwo. (...) Każda sprawa publiczna i każde zadanie publiczne mieści w sobie moment podwójnego zainteresowania: ze strony całości, reprezentowanej przez państwo i ze strony grupy miejscowej lub zawodowej, reprezentowanej przez samorząd terytorialny lub gospodarczy. Ale w poszczególnych sprawach stopień tego zainteresowania jest różny. Przeważa jedno albo drugie. I ten właśnie stopień bezpośredniego interesu (poza względami politycznymi) stanowi kryterium, według którego państwo przeprowadza podział zadań między administrację rządową i samorząd. Oddanie danej grupy zadań samorządowi nie oznacza oczywiście braku bezpośredniego zainteresowania nią całości, wręcz przeciwnie, świadczy tylko o tym, że państwo liczy, iż czynnik miejscowy czy grupowy, działający samodzielnie i niezależnie, lepiej wykona zadane, aniżeli agent

centrali”¹⁰. Pogląd ten, choć wyrażony już kilkadziesiąt lat temu, wydaje się być również obecnie w pełni aktualny, w tym w odniesieniu do kwestii bezpieczeństwa surowcowego jako elementu bezpieczeństwa państwa. Warto przytoczyć za J. Dobkowskim również pogląd J. Jeżewskiego, który został sformułowany co prawda wobec francuskiego modelu administracji publicznej, jednak wydaje się aktualny również w naszych krajowych realiach – „w schemacie współadministracji organ państwa oraz różne wspólnoty terytorialne zarządzają razem pewnymi dziedzinami, rozdzielając w sposób nierówny, zależnie od potrzeb, role w poszczególnych stadiach działania. Uwydatnia się rosnąca współzależność sfer administrowania; nie ma już spraw wyłącznie lokalnych ani spraw wyłącznie państwowych, są natomiast wielkie zespoły problemów decyzyjnych”¹¹. Mamy więc w obszarze zadań publicznych do czynienia ze swoistym systemem naczyń połączonych, gdzie realizacja np. jednego z zadań uznawanych za lokalne wpływa bezpośrednio lub pośrednio na inne obszary działalności całości państwa. Z tego też powodu zarówno zadania własne jednostek samorządu terytorialnego, jak i rzetelne wykonanie zadań zleconych z zakresu administracji państwowej będą bacznie obserwowane i analizowane przez kompetentne organy państwa. Każde niewłaściwe działanie może bowiem niestety rzutować m.in. na analizowane tu bezpieczeństwo państwa. Nie można mieć już dziś żadnych wątpliwości, że właśnie sprawy bezpieczeństwa, w różnych jego odmianach (w tym bezpieczeństwa surowcowego), powinny znajdować się w interesie zarówno ogólnopaństwowym, jak i lokalnym lub regionalnym¹².

4. REALIZACJA ZADAŃ WŁASNYCH GMINY A MOŻLIWOŚĆ EKSPLOATOWANIA ZŁOŻ SUROWCÓW

Ustawodawca w art. 7 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. – Prawo geologiczne i górnicze¹³ jednoznacznie wskazuje, że podejmowanie i wykonywanie

¹⁰ M. Jaroszyński, *Zagadnienie samorządu*, „Państwo i Prawo” 1974, z. 6, s. 7 i n., za: J. Dobkowski, *Znaczenie generalnych klauzul kompetencyjnych w delimitacji sfer odpowiedzialności państwa i samorządu terytorialnego w sprawach ochrony porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli*, (w:) M. Karpiuk, M. Mazuryk, I. Wieczorek (red.), *Zadania...*, s. 14.

¹¹ J. Jeżewski, *Podział kompetencji między samorząd terytorialny a państwo we Francji*, „Samorząd Terytorialny” 1992, nr 3, s. 36 i n., za: J. Dobkowski, *Znaczenie generalnych klauzul kompetencyjnych w delimitacji sfer odpowiedzialności państwa i samorządu terytorialnego w sprawach ochrony porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli*, (w:) M. Karpiuk, M. Mazuryk, I. Wieczorek (red.), *Zadania...*, s. 12.

¹² J. Dobkowski, *Znaczenie generalnych klauzul kompetencyjnych w delimitacji sfer odpowiedzialności państwa i samorządu terytorialnego w sprawach ochrony porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli*, (w:) M. Karpiuk, M. Mazuryk, I. Wieczorek (red.), *Zadania...*, s. 13.

¹³ Tekst jedn. Dz.U. z 2020 r., poz. 1064, z późn. zm.

działalności określonej ustawą¹⁴ jest dozwolone tylko wówczas, gdy nie narusza ona przeznaczenia nieruchomości, które zostało określone w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego oraz w odrębnych przepisach. W przypadku jednak braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla danego terytorium, podejmowanie i wykonywanie działalności określonej ustawą jest dopuszczalne, jeśli nie narusza ona sposobu wykorzystywania nieruchomości, który został ustalony w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz w odrębnych przepisach. W celu zagwarantowania bezpieczeństwa surowcowego państwa, w zakresie pozyskiwania surowców z krajowych złóż kopalin, wymagana jest więc pełna zgodność podejmowanych czynności z aktami planistycznymi, wydawanymi najczęściej na poziomie gminnym. Ewentualna niedbałość lub celowe nieodpowiednie działanie, w tym próba przedkładania interesu lokalnego nad bezpieczeństwo surowcowe państwa, mogą niestety doprowadzić do czasowego blokowania lub stałego wyłączenia możliwości eksploatacji złóż. Jest to tym bardziej istotne, ponieważ wszelkie działania związane z wydobywaniem surowców mineralnych obecnie należą, właściwie na całym świecie, do działań niezwykle konflikto-gennych w społeczeństwie. Powodem takiej sytuacji jest oczywiście przede wszystkim nierównomierne rozmieszczenie złóż kopalin i ewentualne znaczące zmiany w środowisku naturalnym, powstałe na skutek przygotowania wydobycia, a następnie finalnej eksploatacji pokładów surowców. Kształt planowanego i realnego zagospodarowania przestrzennego otoczenia, zlokalizowanego w sąsiedztwie lub na obszarach występowania złoża danej kopaliny, jest więc tym bardziej istotny, bo może skutkować wspomnianym już wyłączeniem złoża. Możliwe jest to do zaobserwowania najwyraźniej na przykładzie surowców wydobywanych metodą odkrywkową. Spotykają się one zresztą obecnie z największym brakiem akceptacji społecznej.

Jak słusznie wskazuje M. Wiland, właściwie wszystkie najważniejsze akty o charakterze normatywnym z obszaru planowania i zagospodarowania przestrzennego powinny nie tylko służyć gwarantowaniu szeroko rozumianego ładu przestrzennego, lecz także m.in. wpływać na ochronę udokumentowanych, a jeszcze nieeksploatowanych złóż kopalin¹⁵. Racjonalny ustawodawca, świadomy otaczających nas realiów ekonomicznych i pełnego uzależnienia współczesnych gospodarek od surowców mineralnych, nie mógłby więc pozostawić przywołanej

¹⁴ Zgodnie z art. 1 ustawy – Prawo geologiczne i górnicze ustawa ta określa m.in. zasady i warunki podejmowania, wykonywania oraz zakończenia działalności w zakresie prac geologicznych, wydobywania kopalin ze złóż, podziemnego bezzbiornikowego magazynowania substancji, podziemnego składowania odpadów, podziemnego składowania dwutlenku węgla w celu przeprowadzenia projektu demonstracyjnego wychwytu i składowania dwutlenku węgla.

¹⁵ M. Wiland, *Złóża kopalin i ich wydobywanie a planowanie i zagospodarowanie przestrzenne*, „Zeszyty Naukowe Instytutu Gospodarki Surowcami Mineralnymi i Energią Polskiej Akademii Nauk” 2015, nr 91, s. 228.

regulacji, wynikającej z art. 7 ustawy – Prawo geologiczne i górnicze, bez odpowiednich przepisów zabezpieczających oraz korespondujących z tym ograniczeniem. Ograniczeniem, które niekiedy może mieć wręcz charakter blokujący. Ze względu na fakt, że cała działalność wydobywcza została literalnie powiązana i uzależniona od pewnych działań planistycznych lub zaniechań organów poszczególnych gmin, także po stronie tych organów powinny pojawić się wyraźne i adekwatne obowiązki, znacząco ograniczające lub nawet eliminujące ewentualną przypadkowość i złą wolę. Rzeczywistość niestety wygląda z różnych powodów trochę inaczej. A. Lipiński słusznie wskazywał już w 2015 r., że „od ponad 35 lat istnieje obowiązek takiego ukształtowania zagospodarowania przestrzennego, które zapewnia ochronę złóż kopalin poprzez zapewnienie możliwości ich wydobywania. W praktyce jest on jednak realizowany w niezwykle skromnym zakresie i nierzadkie są sytuacje polegające na takim ukształtowaniu wspomnianego zagospodarowania, które albo wyklucza podjęcie kopalin ze złoża, albo je znacząco utrudnia”¹⁶.

Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym¹⁷ w art. 3 jasno określa podział zadań w zakresie kształtowania polityki przestrzennej przez jednostki samorządu terytorialnego i organy administracji rządowej. Kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w tym uchwalanie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, z wyjątkiem morskich wód wewnętrznych, morza terytorialnego i wyłącznej strefy ekonomicznej oraz terenów zamkniętych, należy do zadań własnych gminy (art. 3 ust. 1)¹⁸. Mamy tu więc do czynienia z zadaniami, które zgodnie z przywoływanym już art. 166 Konstytucji RP służą zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej. Nie wszystkie jednak czynności podejmowane w tym obszarze mogą być realizowane wyłącznie na podstawie lokalnych poglądów, interesów czy zapatrywań. Artykuł 3 ust. 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, po zmianach przyjętych w 2020 r.¹⁹, wyraźnie wskazuje, że kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej państwa należy do zadań Rady Ministrów. Zgodnie więc z przywoływanym już wcześniej stanowiskiem M. Jaroszyńskiego również i w tym

¹⁶ A. Lipiński, *Niektóre problemy ochrony złóż kopalin w planowaniu przestrzennym*, „Zeszyty Naukowe Instytutu Gospodarki Surowcami Mineralnymi i Energią Polskiej Akademii Nauk” 2015, nr 91, s. 136.

¹⁷ Tekst jedn. Dz.U. z 2020 r., poz. 293, z późn. zm.

¹⁸ Do zadań zarządu powiatu należy prowadzenie, w granicach swojej właściwości rzeczowej, analiz i studiów z zakresu zagospodarowania przestrzennego, odnoszących się do obszaru powiatu i zagadnień jego rozwoju, a kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej w województwie, w tym uchwalanie planu zagospodarowania przestrzennego województwa, należy do zadań samorządu województwa.

¹⁹ Zmiany dokonane ustawą z dnia 15 lipca 2020 r. o zmianie ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2020 r., poz. 1378).

obszarze nie ma „spraw ściśle miejscowych, tj. takich, które interesowałyby wyłącznie miejscową społeczność, nie interesując równocześnie wielkiej społeczności, reprezentowanej przez państwo”²⁰. Zadania własne gminy nie mogą być więc w tym przypadku realizowane w oderwaniu od przepisów prawa powszechnie obowiązującego i wyrażonego w nich interesu państwa, rozumianego jako interes zbiorowy wszystkich obywateli.

Zgodnie z art. 9 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w celu określenia gminnej polityki przestrzennej, w tym lokalnych zasad zagospodarowania przestrzennego, sporządza się studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. W art. 10 tej ustawy, wskazującym zakres merytoryczny powyższego dokumentu, ustawodawca jednoznacznie akcentuje w ust. 1 pkt 11 i 12 potrzebę uwzględnienia w studium występowania m.in. udokumentowanych złóż kopalin czy udokumentowanych kompleksów podziemnego składowania dwutlenku węgla (ust. 1 pkt 11), a ponadto występowania terenów górniczych, wyznaczonych na podstawie przepisów ustawy – Prawo geologiczne i górnicze (ust. 1 pkt 12). Sporządzone, a następnie uchwalone przez radę gminy studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego nie jest co prawda aktem prawa miejscowego, jednak zgodnie z art. 9 ust. 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym jest ono wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Dokument ten musi być więc uwzględniony zarówno przez wójta, burmistrza albo prezydenta miasta – jako podmiot sporządzający projekt planu miejscowego, jak i następnie przez radę gminy albo radę miasta. Ten ostatni organ, na podstawie art. 20 tej ustawy, uchwała miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, po wcześniejszym stwierdzeniu, że nie narusza on ustaleń zamieszczonych właśnie we wspomnianym studium.

Nad odpowiednim wykonywaniem zadań i realizacją kompetencji organów jednostek samorządu terytorialnego, w tym właśnie organów gminnych, w zakresie sporządzania dokumentów planistycznych w ramach sprawowania nadzoru weryfikacyjnego, czuwa właściwy miejscowo wojewoda. Jak wskazuje Z. Niewiadomski, ocena uchwał obejmujących studia uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy czy miejscowe plany zagospodarowywania przestrzennego powinna w szczególności obejmować zgodność przeprowadzonych procedur planistycznych z przepisami szczególnymi²¹. W omawianym przypadku należy przede wszystkim uwzględnić wymogi wynikające zarówno z ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ustawy – Prawo geologiczne i górnicze, jak i dodatkowo z ustawy – Prawo ochrony środowiska. Niestety obowiązek uwzględniania, a przez to również ochrony udokumentowanych złóż kopalin w dokumentach planistycznych jest tylko jedną z wielu obowiązko-

²⁰ M. Jaroszyński, *Zagadnienie...*, s. 7 i n.

²¹ Zob. Z. Niewiadomski, *Komentarz do art. 20*, (w:) Z. Niewiadomski (red.), *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, Warszawa 2019.

wych składowych wymienionych w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, a więc jednocześnie jedną z wielu rzeczy weryfikowanych przez wojewodę w ramach ustalonego wzorca. Najprawdopodobniej ze względu na często występujący brak akceptacji w społecznościach lokalnych na prowadzenie działalności wydobywczej w ich bezpośrednim sąsiedztwie²², kwestie surowcowe są wielokrotnie lekceważone, deprecjonowane czy wręcz celowo pomijane przez organy samorządowe. Ponadto, dość niewydolny, a czasami nawet merytorycznie nieprzygotowany aparat pomocniczy wojewody, weryfikujący tysiące rozmaitych uchwał samorządowych w ramach nadzoru w danym województwie, nie zawsze jest w stanie przeprowadzić szybką, kompleksową i skuteczną analizę. Skutkiem powyższego, w obrocie prawnym mamy do czynienia z wieloma dokumentami planistycznymi, które nie spełniają wszystkich wymogów ustawowych. Należy więc wprost stwierdzić, że obecny system nadzoru nie jest niestety w pełni skuteczny.

W 2017 r., w celu sprawdzenia, czy krajowa gospodarka zasobami kopalin w Rzeczypospolitej Polskiej jest prowadzona zgodnie ze strategicznymi celami rozwoju, Najwyższa Izba Kontroli wszczęła z własnej inicjatywy kompleksową kontrolę na szczeblu ministerialnym i samorządowym. Podjęta weryfikacja dotyczyła rozpoznania i oceny dostępności surowców na terenie naszego kraju, a przesłankami do jej przeprowadzenia były m.in. brak opracowanej polityki surowcowej państwa, a także stosunkowo niski poziom zagospodarowania występujących (a więc już rozpoznanych) w Polsce złóż surowców mineralnych²³. Z oceny naczelnego organu kontroli państwowej wynika, że w ostatnich latach mamy niestety do czynienia z licznymi, poważnymi problemami w obszarze bezpieczeństwa surowcowego państwa. Oprócz pewnych zaniedbań po stronie centralnych organów administracji rządowej w zakresie opracowania i wdrażania ogólnopolskiej strategii, nierzetelnie realizowane były obowiązki nałożone na gminne organy jednostek samorządu terytorialnego w zakresie uwzględniania w aktach planowania przestrzennego udokumentowanych złóż kopalin. Co warte podkreślenia, również we wskazanym obszarze zawodzi nadzór właściwych miejscowo wojewodów.

²² K. Galos, M. Nieć, B. Radwanek-Bąk, T. Smakowski, K. Szamałek, *Bezpieczeństwo surowcowe Polski w zakresie kopalin nieenergetycznych*, „Biuletyn Państwowego Instytutu Geologicznego” 2012, nr 452, s. 55.

²³ Najwyższa Izba Kontroli, *Informacja o wynikach kontroli. Gospodarka złożami strategicznych surowców kopalnych*, Warszawa, kwiecień 2018 r., s. 5.

5. ZAKOŃCZENIE

Już około 10 lat temu, w Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030²⁴, w rozdziale V „Cele polityki przestrzennego zagospodarowania kraju”²⁵ wskazano, że „dotychczasowe formy i metody ochrony złóż kopalin w planowaniu przestrzennym nie są wystarczające dla rozwiązywania konfliktu interesów dotyczących zagospodarowania powierzchni nad złożem, zarządzania współwystępującymi zasobami środowiska podlegającymi ochronie i zabezpieczenia możliwości eksploatacji złóż niezależnie od stopnia rozpoznania złoża”. Niestety jest to skutek przedkładania interesów lokalnych, uwzględnianych szeroko w ramach realizacji zadań własnych samorządu terytorialnego (w tym zadań w zakresie planowania i zagospodarowania przestrzennego), ponad wartości istotne dla sprawnego funkcjonowania całego państwa. Bezpieczeństwo, w tym bezpieczeństwo surowcowe państwa, nie może być osiągnięte bez ścisłej współpracy wszystkich podmiotów wchodzących w skład szeroko rozumianego aparatu administracyjnego. Jak podkreśla J. Dobkowski, nie można mieć już obecnie żadnych wątpliwości, że właśnie sprawy bezpieczeństwa, w różnych jego odmianach, powinny znajdować się w interesie zarówno ogólnopaństwowym, jak i lokalnym lub regionalnym²⁶.

REFERENCES

- Dobkowski J., *Znaczenie generalnych klauzul kompetencyjnych w delimitacji sfer odpowiedzialności państwa i samorządu terytorialnego w sprawach ochrony porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli*, (w:) M. Karpiuk, M. Mazuryk, I. Wieczorek (red.), *Zadania i kompetencje samorządu terytorialnego w zakresie porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli, obronności oraz ochrony przeciwpożarowej i przeciwpowodziowej*, Łódź 2017
- Florczak-Wątor M., *Komentarz do art. 5*, (w:) M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1–86*, Warszawa 2016

²⁴ Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju. Zabezpieczenie cennych gospodarczo złóż kopalin i zwiększenie wykorzystania surowców wtórnych, s. 132 – załącznik do uchwały nr 239 Rady Ministrów z dnia 13 grudnia 2011 r. w sprawie przyjęcia Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030 (M.P. z 2012 r., poz. 252).

²⁵ Cel nr 4 – Kształtowanie struktur przestrzennych wspierających osiągnięcie i utrzymanie wysokiej jakości środowiska przyrodniczego i walorów krajobrazowych Polski, Obszar 4.7 – Zabezpieczenie cennych gospodarczo złóż kopalin i zwiększenie wykorzystania surowców wtórnych.

²⁶ J. Dobkowski, *Znaczenie generalnych klauzul kompetencyjnych w delimitacji sfer odpowiedzialności państwa i samorządu terytorialnego w sprawach ochrony porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli*, (w:) M. Karpiuk, M. Mazuryk, I. Wieczorek (red.), *Zadania...*, s. 13.

- Galos K., Nieć M., Radwanek-Bąk B., Smakowski T., Szamałek K., *Bezpieczeństwo surowcowe Polski w zakresie kopalin nieenergetycznych*, „Biuletyn Państwowego Instytutu Geologicznego” 2012, nr 452
- Jaroszyński M., *Zagadnienie samorządu*, „Państwo i Prawo” 1974, z. 6
- Jeżewski J., *Podział kompetencji między samorząd terytorialny a państwo we Francji*, „Samorząd Terytorialny” 1992, nr 3
- Karpiuk M., Mazuryk M., Wieczorek I. (red.), *Zadania i kompetencje samorządu terytorialnego w zakresie porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli, obronności oraz ochrony przeciwpożarowej i przeciwpowodziowej*, Łódź 2017
- Kuś B., *Samorząd terytorialny a bezpieczeństwo ekologiczne obywateli*, (w:) M. Karpiuk, M. Mazuryk, I. Wieczorek (red.), *Zadania i kompetencje samorządu terytorialnego w zakresie porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli, obronności oraz ochrony przeciwpożarowej i przeciwpowodziowej*, Łódź 2017
- Lipiński A., *Niektóre problemy ochrony złóż kopalin w planowaniu przestrzennym*, „Zeszyty Naukowe Instytutu Gospodarki Surowcami Mineralnymi i Energią Polskiej Akademii Nauk” 2015, nr 91
- M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, *Podstawowe pojęcia teoretyczne w nauce prawa administracyjnego*, (w:) M. Wierzbowski (red.), *Prawo administracyjne*, Warszawa 2017
- Najwyższa Izba Kontroli, *Informacja o wynikach kontroli. Gospodarka złożami strategicznych surowców kopalnych*, Warszawa, kwiecień 2018 r.
- Niewiadomski Z., *Komentarz do art. 20*, (w:) Z. Niewiadomski (red.), *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, Warszawa 2019
- Sarnecki P., *Komentarz do art. 5*, (w:) L. Garlicki, M. Zubik (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. I, Warszawa 2016
- Wiland M., *Złoża kopalin i ich wydobywanie a planowanie i zagospodarowanie przestrzenne*, „Zeszyty Naukowe Instytutu Gospodarki Surowcami Mineralnymi i Energią Polskiej Akademii Nauk” 2015, nr 91
- Zamęcki Ł., *Znaczenie i wymiar bezpieczeństwa państwa w zakresie surowców nieenergetycznych*, „Zeszyty Naukowe. Wyższa Szkoła Oficerska Wojsk Lądowych im. gen. T. Kościuszki” 2011, nr 3(161)