

Dowolność administracyjna w świetle obowiązujących przepisów prawa

Agata Spiżewska

Departament Środowiska i Gospodarki Odpadami
Urząd Marszałkowski Województwa Świętokrzyskiego

Obowiązywanie przez prawie 11 lat ustawy z dnia 9 czerwca 2011r. Prawo geologiczne i górnicze (Dz. U. z 2022r. poz. 1072 ze zm.) obnażyło jej niedoskonałości i powoduje, że konieczne winna być znowelizowana.

Wiele problemów nie zostało właściwie zdiagnozowanych na etapie jej wprowadzania, a rozwiązania które usprawniały pracę administracji geologicznej (dot. stron w postępowaniu koncesyjnym) okazały się być niekonstytucyjne.

Zapisy ustawy i rozporządzeń wykonawczych nie wprowadziły ujednolicenia w stosowaniu przepisów prawa.

Hydrogeologia

Zarówno ustawa z dnia 9 czerwca 2011r. Prawo geologiczne i górnicze (Dz. U. z 2022r. poz. 1072 ze zm.), jak i rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 18 listopada 2016r. w sprawie dokumentacji hydrogeologicznej i dokumentacji geologiczno-inżynierskiej (Dz. U. z 2016r. poz. 2033) nie przewidywały dokumentacji określającej warunki hydrogeologiczne w związku z ustanowieniem stref ochronnych ujęć wód podziemnych. W dokumentacji ustalającej zasoby oraz właściwości wód podziemnych przedstawia się analizę potrzeby ustanowienia stref ochronnych.

Hydrogeologia

Czy w związku z wykonaniem dodatku do dokumentacji ustalającej zasoby eksploatacyjne ujęcia, obejmującego wyłącznie aktualizację zagadnień stref ochronnych, należy żądać prawa do informacji geologicznej ?

Czy zasadnym jest wykonywanie w takim dodatku obliczeń zasięgu strefy ochrony pośredniej wyłącznie do wielkości poborów wód podziemnych określonych w aktualnym pozwoleniu wodnoprawnym, bez odniesienia się do obszaru zasobowego ? Czy zasadne jest określenie OSW i OZ osobno dla zasobów i wydajności związanej z poborem ?

Hydrogeologia

Organ administracji żąda dokumentu potwierdzającego prawo do korzystania z informacji geologicznej, którą wykorzystano przy sporządzaniu dokumentacji lub dodatku do dokumentacji. Obowiązek ten został nałożony w § 4 ust. 1 pkt. 1 oraz § 6 ust. 1 pkt. 12 rozporządzenia w sprawie dokumentacji (dokumenty takie powinny stanowić załącznik do dokumentacji, czy dodatku do niej).

Hydrogeologia

W związku z obowiązkiem wynikającym z art. 551 ust. 2 ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo wodne (Dz. U. z 2021 r. poz. 2233 ze zm.) właściciele ujęć wody, dla których nie ustanowiono strefy ochronnej obejmującej teren ochrony pośredniej na podstawie dotychczasowego Prawa wodnego, w terminie 5 lat od dnia wejścia w życie ustawy przeprowadzą analizę ryzyka (art. 133 ust. 3) i złożą wnioski o ustanowienie stref ochronnych obejmujących teren ochrony bezpośredniej oraz teren ochrony pośredniej, jeżeli jest to uzasadnione wynikami tej analizy.

Hydrogeologia

Użytkownicy ujęć wód podziemnych zwracają się o kopię dokumentacji hydrogeologicznej (pełne udostępnienie) dla potrzeb utworzenia strefy ochrony pośredniej, czy wykonania analizy ryzyka, z zastrzeżeniem, że są w posiadaniu pozwolenia wodnoprawnego i nie mają zamiaru go zmieniać (nie następuje sprzedaż informacji geologicznej, bo ustawa w art. 100 ust. 8 przewiduje tylko sprzedaż informacji przez marszałka do pozwolenia wodnoprawnego).

Hydrogeologia

Dodatek do dokumentacji

Określić czy jest wykonywany
dla zasobów eksploatacyjnych,
czy dla poboru?

Pobór przewidywany, czy
określony pozwoleniem
wodnoprawnym ?

Analiza ryzyka (strefa pośrednia)

Dla zasobów eksploatacyjnych,
czy poboru ?

Czy można dokonać analizy na
podstawie dokumentacji z lat
np. 60-tych, 70-tych ubiegłego
wieku ?

Hydrogeologia

Do wniosku o ustanowienie stref ochronnych, obejmujących teren ochrony bezpośredniej oraz teren ochrony pośredniej, m.in. należy dołączyć zaktualizowaną dokumentację hydrogeologiczną zgodnie z wymogami rozporządzenia MŚ z 2016 r. (WSA II SA/Po 426/20). Tak się nie dzieje. Wojewoda analizując wnioski żąda aktualnej analizy ryzyka oraz dokumentacji hydrogeologicznej – kopii dokumentacji ustalającej zasoby eksploatacyjne (bez względu na jej aktualność).

Geologia złóż

Ustalanie stron w postępowaniu o zatwierdzenie projektu robót geologicznych lub w postępowaniu koncesyjnym z uwagi na rodzaj koncesji.

Uchylenie art. 41 ust. 2 Pgig od dnia 18 maja 2021 r. (po opublikowaniu wyroku TK z dnia 12 maja 2021 r. SK 19/15), spowodowało, że strony w postępowaniu koncesyjnym ustalamy podobnie jak w poprzednim stanie prawnym, jaki kreowały przepisy ustawy z dnia 4 lutego 1994r. - Prawo geologiczne i górnicze (Dz.U. Nr 27, poz. 96).

Geologia złóż

Pod rządami poprzedniej ustawy, w postępowaniu koncesyjnym miał prawo uczestniczyć każdy, komu przysługiwał przymiot strony na gruncie art. 28 KPA.

Czy uchylenie art. 41 ust. 2 powoduje, że winniśmy zrezygnować z bezpośredniego stosowanie art. 80 ust. 3 ustawy ?

Przepis ten wprost wskazuje kto jest stroną w postępowaniu administracyjnym, przy zatwierdzeniu projektu robót..., ale odwołuje się do art. 41. (zgody stron.... ? Żądać czy nie - oczywiście nie, ale w niektórych urzędach niestety tak).

Geologia złóż

Odzwierciedleniem zmian wynikających z uchYLENIA tego przepisu (art. 41 ust. 2) ustawy był wyrok NSA z dnia 29 czerwca 2021 r. II GSK 1126/18, który daje **przymiot strony właścicielowi gruntu w terenie górniczym** (dot. decyzji z czerwca 2016 r. Marszałka Województwa Zachodniopomorskiego, który ustalił strony w postępowaniu koncesyjnym, tak jak stanowił ówczesnie obowiązujący przepis prawa).

Geologia złóż

Czy będzie obowiązek przedkładania do wniosku koncesyjnego wypisów z ewidencji gruntów i budynków nieruchomości położonych w terenie górniczym ?

Aktualnie, po złożeniu wniosku o dostęp do rejestru publicznego do właściwego starosty, oczekuje się ok. miesiąc lub dłużej na dane z ewidencji gruntów i budynków, a dodatkowo następują bariery techniczne dot. formatu udostępnianych danych (format SWD).

Geologia złóż

Koncesja na pobór wód uznanych za kopaliny, tj. solanki, wody lecznicze lub termalne – stronami w postępowaniu koncesyjnym są wyłącznie właściciele nieruchomości gruntowej, na której znajduje się otwór eksploatacyjny ? Czy również w zasięgu OG i TG ?

Jak ustalić górną granicę obszaru górniczego ?

Czym jest odwzorowanie powierzchniowe OG i TG ?

Geologia złóż

Ustalanie opłaty za użytkowanie górnicze – czy są jednolite wytyczne ? Czy ministerstwo myśli o wprowadzeniu konkretnego przepisu prawa w tym zakresie ?

Co z podziemnymi trasami turystycznymi ? Jak obliczać użytkowanie górnicze – długości trasy turystycznej, jako iloczyn stawki ? za każde rozpoczęte 100 m wyrobiska, a może ilość sprzedanych biletów ?

Problem podatku VAT przy wystawianych fakturach za użytkowanie górnicze.

Geologia złóż – skreślanie zasobów złóż z Bilansu ...

Zaniechanie lub zakończenie eksploatacji złoża kopaliny powoduje obowiązek rozliczenia zasobów złoża w dodatku do dokumentacji geologicznej (§ 7 ust. 2 rozporządzenia MŚ z dnia 1 lipca 2015 r. w sprawie dokumentacji geologicznej złoża kopaliny... (Dz.U. z 2015 r. poz. 987)). Jak wyegzekwować rozliczenie zasobów ?

Decyzja stwierdzająca wygaśnięcie koncesji – określamy termin przedłożenia dodatku do dokumentacji.

Skreślenie złoża z bilansu zasobów.

Czy powinien być wniosek w dodatku do dokumentacji ?

Geologia złóż – skreślanie zasobów złóż z Bilansu ...

Czy organ koncesyjny (po pewnym czasie od zatwierdzenia dodatku do dokumentacji geologicznej) może z urzędu w trybie art. 154 Kpa, w związku z przepisami ustawy zmienić decyzję zatwierdzającą dokumentację lub dodatek do dokumentacji geologicznej złoża i „anulować” ustalone zasoby geologiczne bilansowe, w ten sposób że wynoszą one 0,00 tys ton ?

Powody skreślenia zasobów: w złożu pozostają wyłącznie straty pozaeksploatacyjne w skarpach wyrobiska końcowego i półce przyspągowej, brak możliwości podjęcia eksploatacji w związku z trwałym zagospodarowaniem złoża, istniejącą zabudową itp.).

Geologia złóż – skreślanie zasobów złóż z Bilansu ...

Przykład: Złoże kalcytu, a następnie również dolomitów „Korzecko” eksploatowane w latach 1958 - 1976 r. Zaniechanie eksploatacji spowodowane było przyczynami dot. ochrony środowiska przyrodniczego oraz unikalnymi walorami dydaktyczno-naukowymi. Złoże skreślone z Bilansu... w 2013 r., po opracowaniu dodatku rozliczającego, w związku z planami wieczystego użytkownika terenu. Część złoża znalazła się w granicach rezerwatu przyrody „Góra Rzepka”, a całe złożo objęte było granicami Chęcińsko-Kieleckiego Parku Krajobrazowego oraz obszaru NATURA 2000 „Wzgórza Chęcińsko-Kieleckie”.

Geologia złóż – warunki zabudowy

Uzgadnianie projektów decyzji warunków zabudowy lub inwestycji celu publicznego.

Organem administracji geologicznej odpowiedzialnym za uzgadnianie w zakresie udokumentowanych złóż kopalin jest marszałek (np. NSA z dnia 18.02.2021r. II OSK 3266/19 itd.) – sąd orzekł, że właściwość organu nie może być dorozumiana (art. 161 Pggig). Podobnie opiniowanie studium i mpzp należy do właściwości marszałka (NSA z dnia 22 czerwca 2021 r. II OSK 2902/18 lub z dnia 19 października 2021 r. II OSK 848/19).

Geologia złóż – opłaty eksploatacyjne

Pomimo wyroków NSA np. II GSK 845/15, czy II GSK 1736/15, z 2015 r. związanych z korelacją przepisów PGiG dot. przeniesienia koncesji i przepisów Ordynacji podatkowej, w związku z brakiem "przejścia" obowiązku zapłaty opłaty eksploatacyjnej z poprzedniego na obecnego koncesjonariusza po przeniesieniu koncesji – warto zmienić ustawę w tym zakresie. Może zmiana winna dot. zakresu wniosku o przeniesienie koncesji lub wprowadzić zapis dot. zastosowania ordynacji podatkowej do konkretnych przepisów dot. opłat w ustawie ???.

Wnioski

- Organ odwoławczy od rozstrzygnięć starosty winien posiadać również wiedzę merytoryczną; rozważenia wymaga wprowadzenia zapisu w ustawie, który spowoduje iż organem tym będzie marszałek;
- Należy zacieśnić współpracę między marszałkami, a Ministrem Klimatu i Środowiska;
- Należy rozważyć włączenie PIG-PIB jako organu opiniującego lub uzgadniającego możliwość „wybilansowania” zasobów konfliktowego złoża oraz jako organ ekspercki przy zatwierdzaniu problematycznych dokumentacji.