

Nadzór geologiczny nad procesem wydobywania kopalin na terenie powiatów.

Kamilla Olejniczak

Państwowy Instytut Geologiczny-Państwowy Instytut Badawczy

Streszczenie

W artykule przedstawiono zagadnienia dotyczące problemów związanych z nadzorem geologicznym nad odkrywkowymi zakładami górnictwa, wydobywającymi kopalinę pospolitą na terenie całego kraju oraz omówiono rolę powiatowej administracji geologicznej w ochronie zasobów kopalin, zwłaszcza w kontekście zjawiska nielegalnej eksploatacji. Dokonano analizy i podsumowania problemów związanych z nielegalną eksploatacją kopalin. Poruszono również zagadnienie współpracy organów nadzoru górnictwa i organów koncesyjnych w aspekcie zwalczania tego zjawiska.

Wprowadzenie

Reforma ustrojowa z 1999 mająca na celu wzmocnienie roli samorządów, spowodowała przekazanie szerokich kompetencji jednostkom samorządu terytorialnego. W wyniku dokonanej reorganizacji administracji publicznej, części zadań z zakresu geologii została przekazana samorządom powiatowym. Zadania z zakresu geologii, zgodnie z art. 101 pkt. 3 ustawy z dnia 4 lutego 1994 r. Prawo geologiczne i górnicze (Dz. U. z 2005 r. Nr 228, poz. 1947 ze zm.), wykonują starostowie działający przy pomocy geologów powiatowych [13]. Starosta jako organ pierwszej instancji posiada liczne kompetencje, a tym samym pełni ważną rolę w strukturze organów administracji geologicznej. Do najważniejszych zadań starostów zaliczyć można koncesjonowanie działalności gospodarczej w zakresie poszukiwania, rozpoznawania i wydobywania kopalin oraz ochronę złóż, polegającą w szczególności na zapobieganiu nielegalnej eksploatacji kopalin. Przepisy ustawy z dnia 4 lutego 1994 r. Prawo geologiczne i górnicze regulują kwestie związane z wydobywaniem kopalin, w tym także sprawy związane z ochroną ich zasobów. Ta ostatnia kwestia, jak wynika z poniższej analizy nie jest zadawalająco realizowana przez administrację geologiczną na terenie powiatów. Niniejszy artykuł ma za zadanie przybliżyć rolę powiatowej administracji geologicznej w ochronie zasobów kopalin, zwłaszcza w kontekście zjawiska nielegalnej eksploatacji.

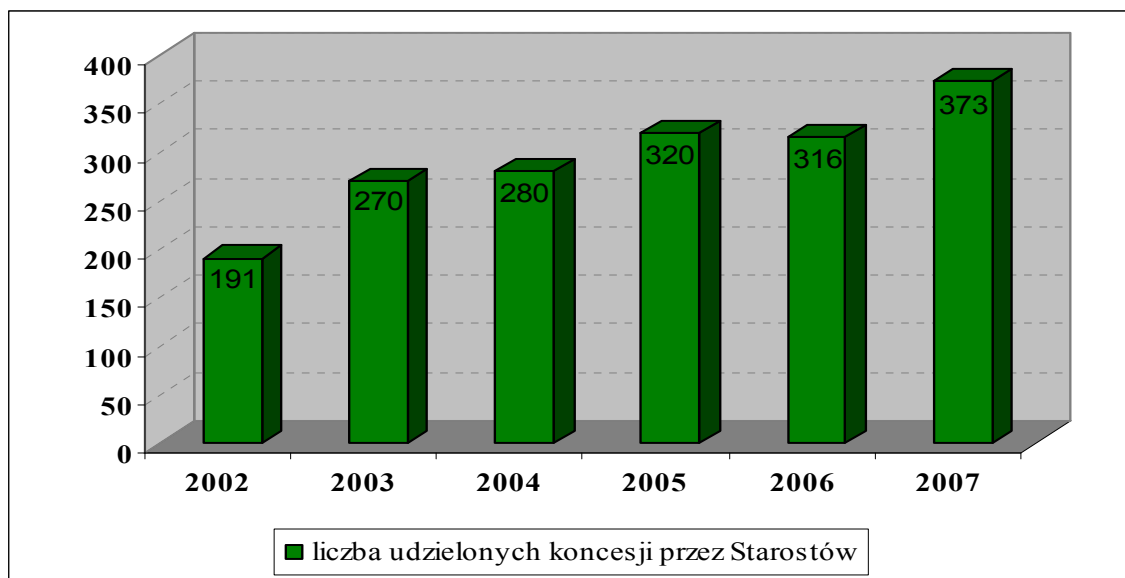
Koncesje udzielane przez starostów w latach 2002-2007

Przepisy prawa geologicznego i górniczego zabraniają wydobywania kopalin w sposób inny niż koncesjonowana działalność gospodarcza, zgodnie z przepisami ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz. U. Nr 173, poz. 1807 ze zm.) [15]. System koncesji od strony organizacyjno-prawnej, powinien zapewniać racjonalną gospodarkę surowcami, a przede wszystkim ochronę kopalin.

W latach 2002-2007 koncesje wydawane przez starostów stanowiły średnio 75% wszystkich udzielonych koncesji w kraju. Odnotowane w ostatnich latach tendencje wzrostowe w ilości

udzielonych przez starostów koncesji na wydobywanie kopalin, mają ścisły związek z intensywnym rozwojem infrastruktury w Polsce. Obserwowany w ostatnich latach wzrost gospodarczy Polski jest niemożliwy bez rozbudowy i naprawy obiektów budowlanych i infrastruktury drogowej, zwłaszcza w kontekście planowanego Euro 2012 oraz różnych inwestycji dofinansowanych ze środków UE, przeznaczonych na rozwój infrastruktury w Polsce. A z kolei budowa i rozbudowa obiektów budowlanych oraz infrastruktury drogowej jest niemożliwa bez zapewnienia odpowiedniej jakości i ilości kopalin. Z szacunkowych danych wynika, że w latach 2007–2015 do wybudowania dróg krajowych i kolejowych potrzebne będzie około 400 mln ton kruszyw oraz ponad 1 bilion ton mas ziemnych i skalnych i innych materiałów na nasypy, dojazdy, podjazdy, wchodzące w ich skład [1]. W związku z powyższym konieczne będzie zapewnienie odpowiedniej ilości i jakości kruszyw poprzez sprawne udzielanie przez samorządową administrację geologiczną koncesji na ich poszukiwanie, rozpoznawanie i wydobywanie oraz ochrony kopalin przed nielegalną eksploatacją lub niekontrolowanym zagospodarowaniem terenu, na którym występują perspektywiczne ich złoża.

W 2002 r., zostało udzielonych 191 koncesji na wydobywanie kopalin, a ich liczba w 2007 r. wzrosła do 375 [10, 11]. W roku 2007 obserwujemy wzrost ogólnej liczby udzielonych koncesji o około 22% w stosunku do roku 2006. W ciągu sześciu lat nastąpił wzrost ilości udzielanych koncesji o blisko 50% (rys. 1).



Rys.1. Zestawienie liczby udzielonych przez starostów koncesji na wydobywanie kopalin w latach 2002-2007 r.

dane dotyczące lat 2002-2005 wg. Raportu WUG „Informacja o zakresie i skutkach nielegalnej eksploatacji kopalin” – luty 2007 r.,

dane dotyczące lat 2006-2007 wg. Raportu WUG „W sprawie wydobywania kopalin pospolitych w 2007 r.” - lipiec 2008 r.

Pomimo wzrostu liczby udzielonych przez starostów koncesji, obserwowany jest również wzrost liczby zarejestrowanych przypadków nielegalnej eksploatacji kopalin.

Nielegalna eksploatacja kopalin w latach 2002-2007

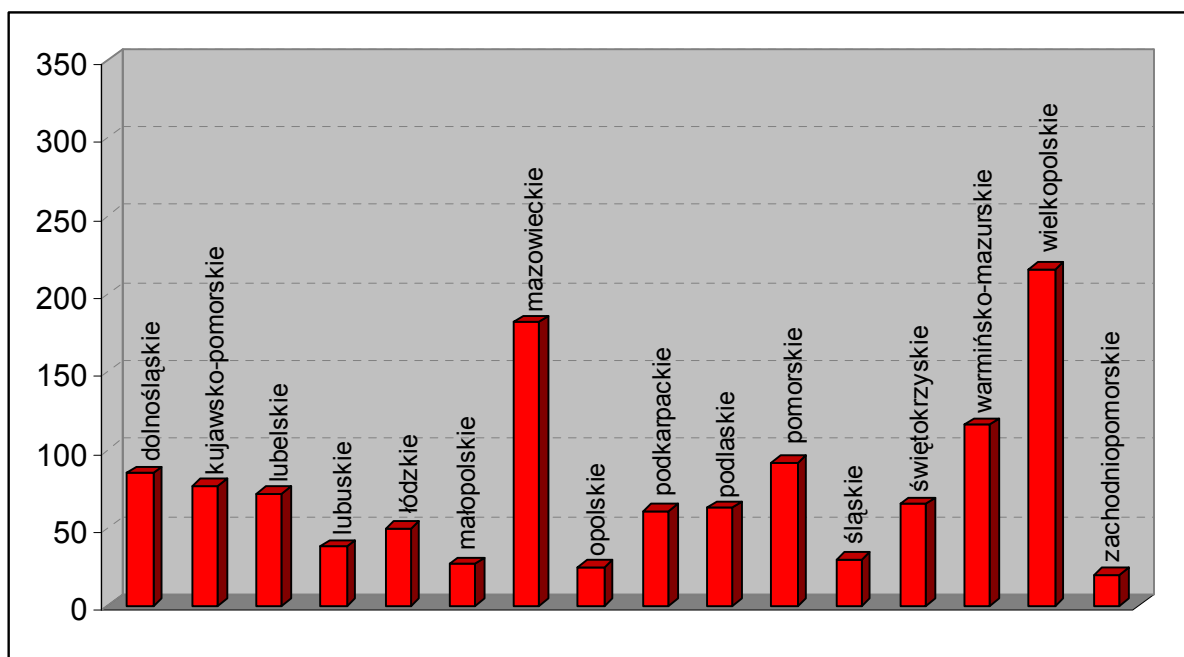
W 2002 r., Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji w Sprawozdaniu „Zagrożenie przestępczością gospodarczą w Polsce” zwróciło uwagę, iż nielegalna eksploatacja kopalin nosi znamiona przestępczości gospodarczej i stanowi jedno z trzech głównych zagrożeń w sferze środowiska naturalnego, ponieważ wydobycie kopalin prowadzone jest bez wnoszenia odpowiednich opłat, płacenia stosownych podatków i bez przestrzegania obowiązujących norm prawnych [7]. Do grupy nielegalnie eksploatującej kopaliny można zaliczyć zarówno zarejestrowanych podatników nie w pełni deklarujących swoje dochody, jak i osoby/podmioty niezidentyfikowane, niezarejestrowane, działające poza systemem podatkowym. Dochody z tego procederu osiąmane przez nieuczciwie działające podmioty gospodarcze czy osoby fizyczne, nie mają pokrycia w ujawnionych źródłach przychodów. Nielegalna eksploatacja kopalin wywiera ujemny wpływ na całą gospodarkę i jest zjawiskiem szczególnie negatywnym z punktu widzenia budżetu państwa, ponieważ powoduje obniżenie dochodów budżetowych, w tym NFOŚiGW i gmin. Oddziałuje również w negatywny sposób na konkurencyjność gospodarki, stawiając podmioty nielegalnie eksploatujące w uprzywilejowanej sytuacji, w stosunku do podmiotów działających legalnie, szczególnie w sektorze małych i średnich przedsiębiorstw, które według danych WUG (2008) stanowią blisko 75% wszystkich czynnych zakładów górniczych [11].

Zanotowany w ostatnich latach wzrost cen surowców skalnych oraz zwiększenie zapotrzebowania na kruszywa sprawiły, że znaczna ilość kopalin wydobywana jest nielegalnie, bez odpowiednich zezwoleń, opłat i koncesji. Duży popyt na kruszywa naturalne oraz możliwości techniczne, w tym mobilność sprzętu wydobywczego, przerobczego i transportowego, wpływają na niski poziom wykrywalności nielegalnej eksploatacji kopalin oraz na utrzymujące się tendencje skali tego zjawiska. Z tych względów wychwycenie w terenie nielegalnej eksploatacji przez pracowników powiatowej administracji geologicznej jest coraz bardziej utrudnione. Często nielegalna eksploatacja odbywa się w weekendy, kiedy urzędy powiatowe są nieczynne lub też nielegalna eksploatacja kopalin odbywa się pod pretekstem różnych inwestycji np. budowy stawów rybnych, niwelacji terenu czy regulacji rzek. Zdaniem powiatowej administracji geologicznej zjawisko nielegalnej eksploatacji kopalin pod pozorem budowy różnych inwestycji nasila się, z uwagi na fakt, iż przepisy prawa wodnego, budowlanego oraz prawa geologicznego i górniczego, są niespójne i nie eliminują w pełni tego procederu. Zapisy w ustawie Prawo budowlane czy Prawo wodne [12, 16], dają dużą swobodę działania w zakresie warunków technicznych inwestycji i nie regulują kwestii zagospodarowania lub obrotu kopaliny, wydobytej w trakcie prowadzonych prac. Nadal opłacalne jest wydobywanie kopalin pod pretekstem budowy stawów rybnych, regulacji rzek czy niwelacji terenu, nie tylko ze względów finansowych, ale także czasowych. Proces udzielania koncesji jest dużo dłuższy, niż procedury związane z uzyskaniem pozwolenia wodno-prawnego na budowę stawu rybnego. Podmiot ubiegający się o wydobywanie kopalin, w pierwszej kolejności musi uzyskać koncesję na poszukiwanie i

rozpoznawanie złoża, potem powinien przedłożyć do zatwierdzenia dokumentację geologiczną złoża, a następnie uzyskać koncesję na wydobycie kopalin ze złoża. Dodatkowo wnioski koncesyjne wymagają uzyskania uzgodnień i opinii innych instytucji np. Prezesa Wyższego Urzędu Górniczego, Dyrektora Okręgowego Urzędu Górniczego, Marszałka Województwa i Burmistrza, Wójta czy Prezydenta Miasta. Niemalże znaczenie mają również koszty sporządzenia wniosków koncesyjnych, projektów prac geologicznych, dokumentacji oraz opłat skarbowych, a także opłat wynikających z przepisów ustawy Prawo geologiczne i górnicze [13].

W latach 2007-2008 Państwowy Instytut Geologiczny przeprowadził konsultacji z pracownikami powiatowej administracji geologicznej w sprawie nielegalnej eksploatacji kopalin. W oparciu o przeprowadzone konsultacje zinwentaryzowano powiaty, w których zarejestrowano przypadki nielegalnej eksploatacji kopalin oraz opracowano analizę dotyczącą liczby wydanych przez starostów decyzji administracyjnych, naliczających podwyższoną opłatę eksploatacyjną za nielegalne pozyskiwanie kopalin. Analiza danych pozwoliła na szczegółowe rozpoznanie skali nielegalnej eksploatacji kopalin odnotowanej w latach 2002-2007 r., na obszarze całego kraju oraz na zidentyfikowanie problemów, z jakimi spotykają się pracownicy powiatowej administracji geologicznej przy jego zwalczaniu [4, 5, 6].

W latach 2002-2007 spośród 1219 zarejestrowanych przypadków nielegalnej eksploatacji kopalin przez pracowników powiatowej administracji geologicznej, najwięcej rozpoznano ich na terenie województwa wielkopolskiego (216), mazowieckiego (182), warmińsko-mazurskiego (116) i pomorskiego (92). Najmniej stwierdzono w województwie zachodniopomorskim (20), opolskim (25) i małopolskim (27) [4,6]. Stwierdzone przypadki nielegalnej eksploatacji kopalin dotyczyły głównie piasków i żwirów, w mniejszym stopniu torfów i ilów ceramicznych (rys. 2, tab. 1).



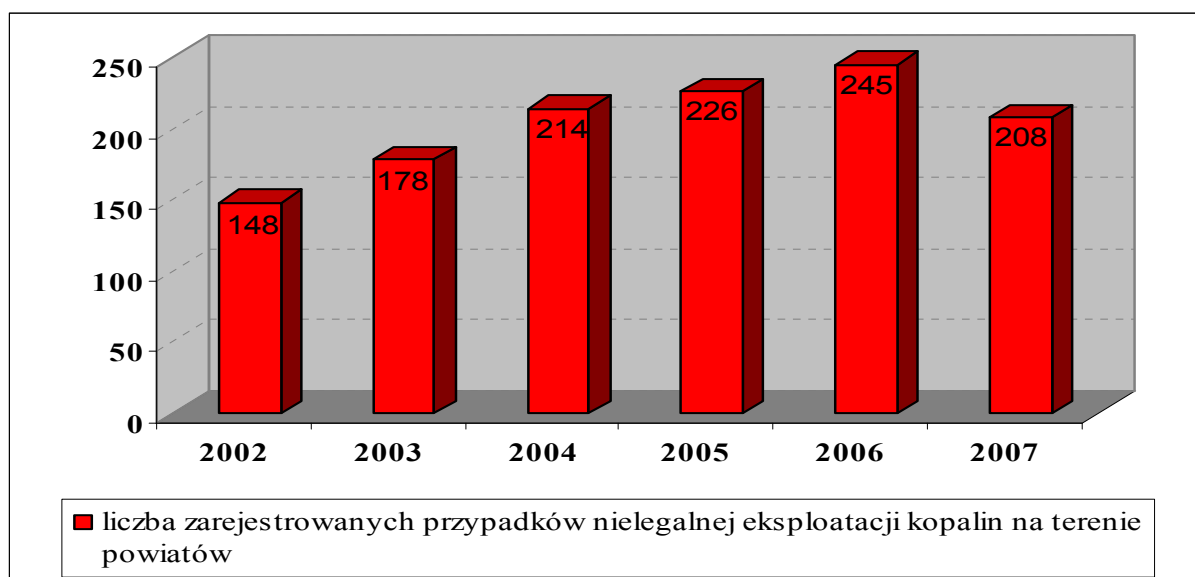
Rys. 2. Liczba zarejestrowanych przypadków nielegalnej eksploatacji w latach 2002-2007 z podziałem na województwa.

Wzrost cen surowców skalnych oraz zwiększenie zapotrzebowania na kruszywa sprawiły, że znaczna ilość kopalin wydobywana jest nielegalnie, bez odpowiednich zezwoleń, opłat i koncesji.

Tab. 1. Zestawienie liczby zarejestrowanych przypadków nielegalnej eksploatacji kopalin w latach 2002-2007 z podziałem na województwa.

	Województwo	2002	2003	2004	2005	2006	2007	Ogółem
1.	dolnośląskie	11	17	19	15	4	19	85
2.	kujawsko-pomorskie	10	5	7	21	25	9	77
3.	lubelskie	7	13	13	12	14	13	72
4.	lubuskie	6	12	3	2	8	7	38
5.	łódzkie	5	6	12	3	14	10	50
6.	małopolskie	3	1	4	3	10	6	27
7.	mazowieckie	30	19	37	29	41	26	182
8.	opolskie	6	3	6	2	2	6	25
9.	podkarpackie	6	5	7	15	17	11	61
10.	podlaskie	2	15	8	19	9	10	63
11.	pomorskie	12	15	8	15	19	23	92
12.	śląskie	5	3	3	8	9	2	30
13.	świętokrzyskie	8	11	13	15	11	7	65
14.	warmińsko-mazurskie	7	18	26	24	22	19	116
15.	wielkopolskie	29	34	44	41	31	37	216
16.	zachodnio-pomorskie	1	1	4	2	9	3	20
	Ogółem	148	178	214	226	245	208	1219

W ciągu pięciu lat liczba zarejestrowanych spraw dotyczących nielegalnej eksploatacji kopalin, systematycznie rosła ze 148 stwierdzonych w 2002 r., przypadków do 245 w 2006 r. W badanym okresie w skali całego kraju nastąpił wzrost o 60% liczby zarejestrowanych przypadków nielegalnej eksploatacji kopalin. W 2007 r., nastąpił spadek o 17% ilości zarejestrowanych przypadków nielegalnej eksploatacji kopalin w stosunku do roku 2006 [4, 6] (rys. 3, tab. 2).



Rys. 3. Zestawienie liczby zarejestrowanych przypadków nielegalnej eksploatacji kopalin w latach 2002-2007.

Z analizy danych wynika, że wzrost liczby przypadków nielegalnej eksploatacji kopalni, związany był zazwyczaj z rozwojem infrastruktury na danym terenie. Dotyczyło to zwłaszcza inwestycji wymagających dużych ilości mas ziemnych tj. inwestycje drogowe czy duże obiekty budowlane.

Procedury postępowania w przypadku nielegalnej eksploatacji kopalni

Zgonie z przepisami prawa geologicznego i górniczego w razie wydobywania kopalni bez wymaganej koncesji lub z rażącym naruszeniem jej warunków właściwe organy, nakładają prowadzącemu taką działalność, w drodze decyzji, tzw. podwyższoną opłatę eksploatacyjną w wysokości osiemdziesięciokrotnej stawki opłaty eksploatacyjnej dla danego rodzaju kopaliny, pomnożonej przez ilość wydobytej w ten sposób kopaliny, stosując stawki obowiązujące w dniu wszczęcia postępowania. Organami właściwym w sprawie ustalenia tych opłat może być minister właściwy do spraw środowiska, w przypadku gdy nielegalne wydobywanie kopalni prowadzone jest w granicach obszarów morskich Rzeczypospolitej Polskiej lub w pozostałych przypadkach właściwy miejscowo starosta [13].

W latach 2002-2007 pracownicy powiatowej administracji geologicznej wydali 302 decyzje administracyjne, naliczające podwyższoną opłatę eksploatacyjną za nielegalne wydobywanie kopalni (tab. 2).

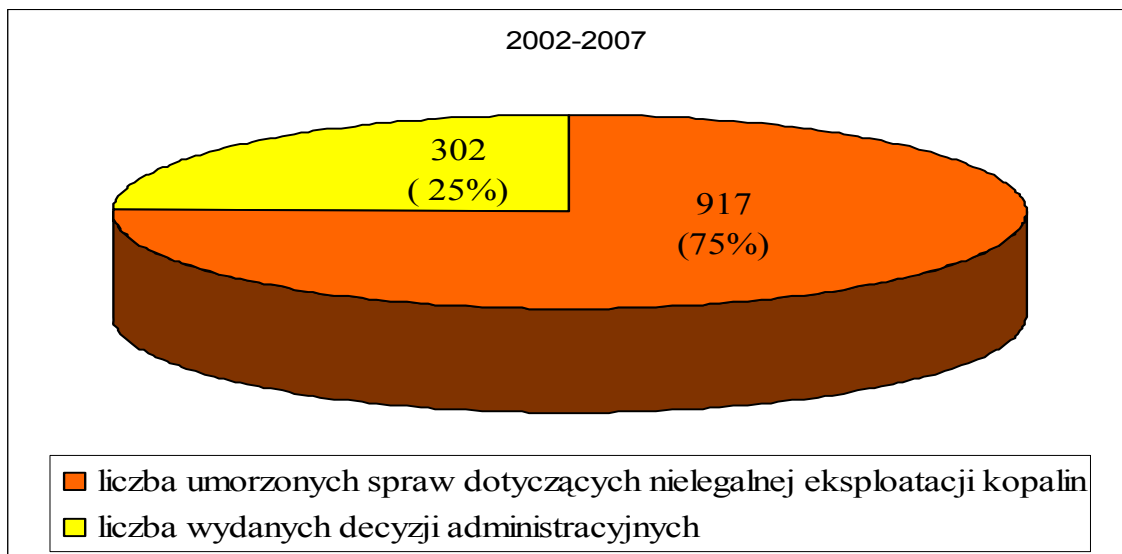
Tab. 2. Zestawienie liczby wydanych decyzji naliczających karę za nielegalną eksploatację kopalni w latach 2002-2007.

	Województwo	2002	2003	2004	2005	2006	2007	Ogółem
1.	dolnośląskie	5	4	5	3	1	3	21
2.	kujawsko-pomorskie	-	-	1	3	9	7	20
3.	lubelskie	4	4	2	5	6	6	27
4.	lubuskie	4	4	4	2	1	1	16
5.	łódzkie	2	2	1	-	5	3	13
6.	małopolskie	2	1	3	2	8	2	18
7.	mazowieckie	12	9	9	12	21	11	74
8.	opolskie	1	1	-	-	2	0	4
9.	podkarpackie	1	3	1	4	7	4	20
10.	podlaskie	-	4	-	6	1	2	13
11.	pomorskie	5	2	-	5	10	5	27
12.	śląskie	3	2	-	-	3	1	9
13.	świętokrzyskie	-	2	3	1	2	0	8
14.	warmińsko-mazurskie	-	4	3	2	3	0	12
15.	wielkopolskie	4	10	6	13	10	8	51
16.	zachodnio-pomorskie	-	2	-	-	2	1	5
	Ogółem	43	54	38	58	91	54	302

Z przeprowadzonej analizy danych wynikało, że w latach 2002-2007 nastąpił wzrost o 50% liczby decyzji wydanych przez powiatową administrację geologiczną. W badanym okresie najwięcej decyzji naliczających karę za nielegalną eksploatację kopalni zostało wydanych w województwie

mazowieckim (74), wielkopolskim (51), pomorskim (27) i lubelskim (27). Najmniej zaś w województwie opolskim (4), zachodnio-pomorskim (5), świętokrzyskim (8) i śląskim (9) (tab. 2). W 2007 r., nastąpił spadek o ponad 50 % ilości wydanych decyzji administracyjnych w stosunku do roku 2006 [4, 5, 6].

Porównując liczbę zarejestrowanych przypadków nielegalnej eksploatacji kopalin z liczbą wydanych decyzji administracyjnych, można stwierdzić, że zaledwie ¼ ujawnionych spraw, w latach 2002-2007 zakończonych zostało wydaniem decyzji naliczających karę za nielegalne ich pozyskiwanie (rys. 4).



Rys. 4. Porównanie liczby wydanych decyzji administracyjnych naliczających karę za nielegalną eksploatację w stosunku do liczby umorzonych spraw dotyczących nielegalnej eksploatacji kopalin w latach 2002-2007.

Przyczyny umarzania spraw dotyczących nielegalnej eksploatacji kopalin przez pracowników powiatowej administracji geologicznej

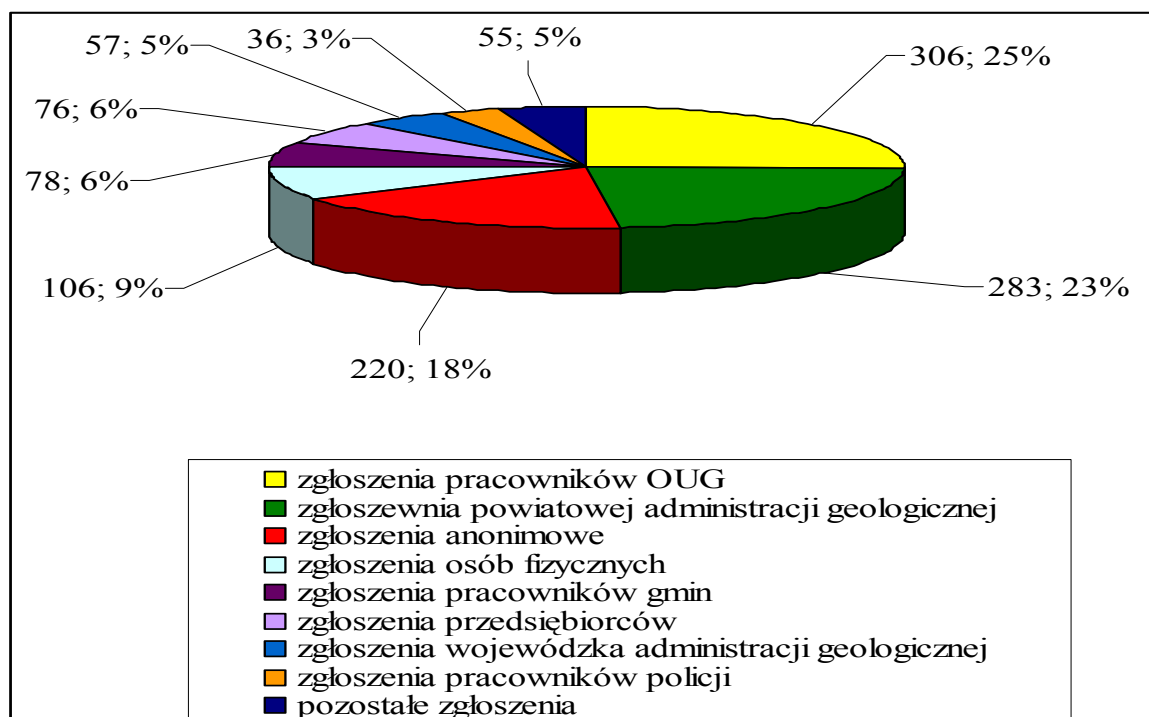
Z informacji uzyskanych od pracowników powiatowej administracji geologicznej wynika, że najczęstszymi przyczynami umarzania spraw z zakresu nielegalnej eksploatacji kopalin, były następujące powody:

1. brak wystarczających dowodów potwierdzających, że dana osoba prowadziła nielegalne wydobywanie na własnym terenie,
2. nielegalne wydobywanie kopalin prowadzone było przez osoby trzecie bez zgody i wiedzy właściciela nieruchomości gruntowej,
3. brak wystarczających dowodów potwierdzających, że prowadzona działalność miała charakter nielegalnej eksploatacji np. pozyskiwanie kopalin odbywało się pod pozorem różnych inwestycji np. budowy stawów rybnych, niwelacji terenu, regulacji rzek,
4. nieprecyzyjne została określona ilość nielegalnie wydobytej kopaliny np. gdy nielegalna eksploatacja prowadzona była na terenie starych zwirowisk, które wcześniej nie zostały zinwentaryzowane i obmierzone. Często brak było w powiatowych zasobach geodezyjnych aktualnych map sytuacyjno-wysokościowych takich terenów, w związku z powyższym

5. trudna sytuacja materialna sprawcy lub niemożność wyegzekwowania kary, której wysokość przekraczała wielokrotnie wartość majątku osoby nielegalnie wydobywającej kopalinę,
6. niska szkodliwość społeczna czynu z uwagi na niewielką ilość wydobytej kopaliny, na tzw. „potrzeby własne”,
7. wydobyta kopalina była przeznaczana na cele publiczne np. budowę, rozbudowę i utrzymanie dróg czy budynków użyteczności publicznej, sprawy dotyczyły gmin, które na własnych gruntach prowadziły nielegalne wydobywanie.

Pochodzenie informacji o przypadkach nielegalnej eksploatacji kopalin zarejestrowanych przez powiatową administrację geologiczną

Ze stwierdzonych 1219 przypadków nielegalnej eksploatacji kopalin w latach 2002-2007 najwięcej rozpoznanych i zgłoszonych spraw, bo aż 306, dokonanych zostało przez inspektorów okręgowych urzędów górniczych (OUG). Stanowiły one 25% wszystkich zarejestrowanych spraw. Drugą liczną grupą ujawnionych przypadków nielegalnej eksploatacji były zgłoszenia dokonane przez pracowników powiatowej administracji geologicznej. W badanym okresie ujawnili oni 283 takich przypadków (23% wszystkich zarejestrowanych spraw). Wykryte przez inspektorów OUG i pracowników powiatowej administracji geologicznej w ciągu sześciu lat przypadki nielegalnej eksploatacji kopalin stanowiły blisko 50% wszystkich ujawnionych spraw (rys. 5).



Rys. 5. Źródło informacji o przypadkach nielegalnej eksploatacji kopalin w latach 2002-2007

Trzecią najliczniejszą grupą były zgłoszenia anonimowe. W ten sposób zostało ujawnionych 220 przypadków nielegalnej eksploatacji kopalni, które wynosiły 17% wszystkich wykrytych spraw. W badanym okresie 106 przypadków zgłoszeń nielegalnej eksploatacji kopalni dokonały osoby fizyczne (9% wszystkich zarejestrowanych spraw). Na podobnym poziomie plasowały się sprawy wykryte i zgłoszone przez pracowników gmin - 78 (6%) oraz przedsiębiorców posiadających koncesje na wydobywanie kopalni - 76 przypadków. Pracownicy wojewódzkiej administracji geologicznej dokonali 57 zgłoszeń (5% wszystkich zarejestrowanych spraw). Pracownicy policji zgłosili 36 przypadków dotyczących nielegalnej eksploatacji kopalni, co stanowiło 3% wszystkich zarejestrowanych spraw. Pozostałe zgłoszenia dokonane zostały przez pracowników/członków innych instytucji/organizacji. Stanowią one zaledwie 5% wszystkich ujawnionych przypadków nielegalnej eksploatacji kopalni odnotowanych w latach 2002-2007 [4, 5, 6] (rys. 5).

Problemy z jakimi spotykają się pracownicy powiatowej administracji geologicznej przy zwalczaniu nielegalnej eksploatacji kopalni

Z zebranych informacji od pracowników powiatowej administracji geologicznej wynika, że postępowania administracyjne dotyczące nielegalnej eksploatacji kopalni, zaliczyć można do niezwykle trudnych. Wymagają one nie tylko biegłej znajomości przepisów prawa geologicznego i górniczego, ale również przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego [2] oraz innych przepisów z zakresu „pakietu” prawa ochrony środowiska. Dość często sprawy z tego zakresu przeciągają się latami z uwagi na odwołania strony, a także na decyzje Samorządowego Kolegium Odwoławczego, które ze względu na błędy proceduralne popełnione w trakcie postępowania, kierowane są do ponownego rozpatrzenia przez organ pierwszej instancji. Nie mały wpływ na ilość umarzanych spraw, mają także ograniczone środki finansowe przeznaczane na wykonywanie zadań z zakresu przepisów prawa geologicznego i górniczego lub ich brak w samorządach, co w znacznej mierze utrudnia walkę z nielegalną eksploatacją kopalni. Dodatkowym czynnikiem wpływającym na intensywny rozwój tego niekorzystnego procederu jest fakt, że w powiatach nie zadbano o zatrudnienie właściwej ilości i o odpowiednich kwalifikacjach kadr powiatowej administracji geologicznej, mogących w należyty sposób sprawować nadzór geologiczny. Brak wsparcia merytorycznego w tym zakresie (np. poprzez szkolenia) ma także istotny wpływ na jakość sprawowanego nadzoru nad wydobywaniem kopalni. Taki stan rzeczy powoduje, że brak jest skutecznej ochrony i właściwego gospodarowania nieodnawialnymi bogactwami naturalnymi. O nieprawidłowej gospodarce w tym zakresie świadczą liczne przypadki wydobywania kopalni bez koncesji oraz fakt, że starostowie w nielicznych tylko przypadkach korzystają z możliwości dyscyplinowania nielegalnie wydobywających kopaliny, poprzez nakładanie kar pieniężnych zgodnie z art. 85 prawa geologicznego i górniczego [13]. Taka sytuacja powoduje, że są liczne przypadki nie przestrzegania przez przedsiębiorców wymogów ochrony środowiska i niewłaściwie prowadzona jest

rekultywacja terenów górniczych. Niestety podstawową przyczyną złej ochrony kopalin jest brak instytucjonalnego nadzoru geologicznego nad procesem wydobywania kopalin oraz niedoskonałości obowiązujących przepisów prawa w tym zakresie.

Obowiązujące przepisy prawa tzw. „luki prawne” mające wpływ na wzrost ilości przypadków nielegalnej eksploatacji kopalin

Podstawowym celem w dziedzinie ochrony zasobów kopalin powinno być zwiększenie skuteczności ochrony istniejących zasobów kopalin poprzez doskonalenia prawodawstwa. Ważnym aspektem jest również zharmonizowanie przepisów „pakietu” prawa ochrony środowiska, dotyczących kwestii ochrony złóż kopalin, poprzez kształtowanie rozwiązań prawnych stanowiących skuteczne narzędzie egzekwowania przepisów prawa w praktyce.

Szczególnym problemem nielegalnej eksploatacji kopalin, jest zjawisko ich pozyskiwania pod pozorem różnych inwestycji. Wydobyta kopalina przy niwelacji terenu, regulacji rzek, strumieni oraz budowie innych urządzeń wodnych, jest wprowadzana do obrotu rynkowego bez żadnych opłat koncesyjnych. Powinna być ona traktowana tak samo jak kopalina wydobyta ze złoża, a więc na podstawie koncesji. Z uwagi na powyższe istnieje konieczność znowelizowania przepisów ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne (Dz. U. Nr 115, poz. 1229 ze zm.) [16], przez dostosowanie ich do poszanowania zapisów ustawy Prawo ochrony środowiska oraz Prawo geologiczne i górnicze, a także do wymogów ustawy o swobodzie działalności gospodarczej. Pomijanie warunku uzyskania koncesji na wydobywanie w ten sposób kopalin oraz nielegalne wprowadzanie ich do obrotu rynkowego, nie tylko narusza prawo do uczciwej konkurencji, ale także fałszuje gospodarkę zasobami, przez nieuwzględnianie tego wydobycia w krajowym bilansie zasobów.

Nieskuteczną formą walki z nielegalnym wydobyciem okazał się zapis dotyczący osiemdziesięciokrotnej stawki opłaty eksploatacyjnej za pozyskiwanie kopalin bez koncesji. Z założenia wysokość stawki miała odstraszać osoby nielegalnie pozyskujące kopaliny. Praktyka wykazała jednak, że obowiązujący wskaźnik powodował, że naliczane kary były bardzo wysokie, często przekraczały wielokrotnie majątek osoby, która wydobywała kopalinę nielegalnie. W związku z powyższym kary były i są trudne do wyegzekwowania.

Zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa geologicznego i górniczego, wszelkie informacje dotyczące nielegalnej eksploatacji powinny być podstawą do wszczęcia przez starostę (działającego przy pomocy geologa powiatowego) postępowania ustalającego, czy na danym terenie nastąpiła nielegalna eksploatacja kopalin. W przypadku stwierdzenia eksploatacji niezgodnej z przepisami Prawa geologicznego i górniczego, organy administracji geologicznej są zobowiązane do wymierzenia podwyższonej opłaty eksploatacyjnej, zgodnie z art. 85a p.g.g [13]. W obecnie obowiązujących przepisach prawa geologicznego i górniczego nie występuje żaden bodziec finansowy, aby starostowie reagowali na przypadki nielegalnej eksploatacji kopalin. Wynika to z podziału środków pochodzących z tytułu kar, które w 40% zasila konto NFOŚiGW, a w 60% konto

gminy. Z tego tytułu na rzecz powiatów nie wpływają żadne środki, pomimo, że to powiaty ponoszą wszelkie koszty związane z postępowaniem administracyjnym. Niejednokrotnie koszty takiego postępowania są znaczne i dochodzą nawet do kilku tysięcy złotych, z uwagi na wysokie koszty np. pomiarów geodezyjnych i powoływania biegłych. Zapewne z tych względów starostowie dość często nie podejmują żadnych działań związanych z wymierzaniem kary za nielegalną eksploatacją kopalni, ponieważ wszystkie koszty związane z prowadzonym postępowaniem ponosi powiat. Natomiast efekty pracy powiatowej administracji geologicznej w postaci pieniędzy z tytułu kary, przechodzą na konto NFOŚiGW oraz gminy, które w żaden sposób nie partycypują w kosztach postępowania, jak również nie łożą na utrzymanie powiatowej administracji geologicznej. Dotyczy to również podziału środków pochodzących z opłat eksploatacyjnych za wydobywanie kopalni pospolitych. W obowiązującym stanie prawnym pieniądze pochodzące z opłat eksploatacyjnych, gmina może wydatkować na różne cele, zazwyczaj nie związane z geologią i jej potrzebami. Kontrola prowadzona przez gminy w tym zakresie jest zazwyczaj niedostateczna, na co zwróciła uwagę Najwyższa Izba Kontroli w raporcie z 2006 r., pt. „Informacja o wynikach kontroli przestrzegania wymagań związanych z opłatami dotyczącymi koncesji na wydobywanie wybranych kopalni pospolitych i podstawowych w latach 2002-2004”. Z przeprowadzonej kontroli NIK wynika, że na 32 skontrolowane urzędy gmin, w 31 nie przeprowadzano analizy terminów wpływu dokumentów przekazywanych przez przedsiębiorców, nie egzekwowano od nich informacji o wydobyciu kopalni i kopii dowodów dokonywanych wpłat [9]. Nieprawidłowości w tym zakresie zostały również potwierdzone przez K. Szamałka w „Analizie funkcjonowania nowego systemu opłaty eksploatacyjnej”. Z przeprowadzonych badań wynika, że wpłaty dokonywane w terminie przez przedsiębiorców, dla których organem koncesyjnym był starosta, były niskie i wynosiły mniej niż 30%, a zaległości w opłatach wyniosły prawie 60%. Pomimo zgłoszenia przez Prezesa Zarządu NFOŚiGW tytułów egzekucyjnych na kwotę 39,8 tys. zł., urzędy skarbowe nie wyegzekwowały żadnych opłat. Natomiast wpłaty z kar za nielegalną eksploatację kopalni stanowiły zaledwie 19% należnych kwot [8].

Z tych względów konieczna jest zmiana w przepisach prawa geologicznego i górniczego, dotyczących podziału środków finansowych pochodzących z kar za nielegalne wydobycie kopalni lub z opłat eksploatacyjnych, ponieważ samorządy powiatowe borykają się z dużymi problemami finansowymi i nie mają zapewnionych środków finansowych na wykonywanie zadań z zakresu przepisów Prawa geologicznego i górniczego. Obecnie środki z kar czy opłat eksploatacyjnych, które przechodzą na rzecz gmin w żaden sposób nie wspierają działalności administracji geologicznej ani nie są przeznaczane na rozwój i promocję geologii na ich terenie. Wyższe wpływy z opłat za wydobywanie kopalni lub kar za nielegalną eksploatację kopalni pospolitych, mogą być uzyskane jedynie wtedy, gdy część pieniędzy zostanie skierowana na rzecz organu koncesyjnego z przeznaczeniem wyłącznie na zadania z zakresu administracji geologicznej (np. wyjazdy w teren, obmiary geodezyjne, szkolenia, zakup podręczników i map itp.)

Doprecyzowanie w znowelizowanym w 2005 r., prawie geologicznym i górnictwem zapisu w postaci art. 15 ust. 4, który zabrania wydobywania kopalin wykonywanego inaczej, niż koncesjonowana działalność gospodarcza w rozumieniu ustawy z dnia 2 lipca 2004 r., o swobodzie działalności gospodarczej (Dz. U. Nr 173, poz. 1807 i Nr 281, poz. 2777 oraz z 2005 r., Nr 33, poz. 289), nie pomogło wyjaśnić kwestii wydobycia kopalin na tzw. „potrzeby własne” [13, 15]. Niejednokrotnie sprawy dotyczące nielegalnej eksploatacji kopalin były umarzane przez sądy administracyjne, które argumentowały swoje decyzje tym, że zachowanie polegające na niezarobkowym wydobywaniu piasku z własnego gruntu, na własne potrzeby nie stanowi działalności gospodarczej w myśl przepisów ustawy o swobodzie działalności gospodarczej. Zatem działalność ta nie wymaga uzyskania koncesji przez wydobywającego kopalinę, ponieważ podmiot nielegalnie eksploatujący kopaliny nie spełnia przesłanek, określonych w art. 2 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej. Oznacza to, że działalność osoby/podmiotu, która prowadzi eksploatację w sposób nie zorganizowany i nie ciągły, nie spełnia wymogów ustawy o swobodzie działalności gospodarczej. W związku z powyższym, istotnym czynnikiem jest kształtowanie rozwiązań prawnych stanowiących skuteczne narzędzie egzekwowania przepisów prawa w praktyce.

Przeciwdziałanie nielegalnej eksploatacji kopalin

Przeciwdziałanie nielegalnej eksploatacji kopalin powinno odbywać się równocześnie w dziedzinach: prawodawstwa, polityki gospodarczej i społecznej państwa oraz działań służb wyspecjalizowanych do zwalczania tego niekorzystnego zjawiska. Podejmowane działania muszą być skierowane na ograniczenie zasięgu i wielkości nielegalnego wydobycia, a przede wszystkim powinny być skoncentrowane na działaniu profilaktycznym tj. zapobieganie rozszerzaniu się nielegalnej eksploatacji, na kolejne grupy podmiotów lub obszary gospodarki. Niemalże znaczenie ma także edukacja społeczeństwa poprzez uświadamianie faktu, że poszkodowanymi w wyniku nielegalnej eksploatacji jest nie tyle państwo, ale wszyscy obywatele – a szczególnie przedsiębiorcy działających zgodnie z przepisami prawa geologicznego i górnictwa oraz ustawy o swobodzie działalności gospodarczej. Biorąc pod uwagę złożoność i skalę tego zjawiska, najbardziej skutecznymi i efektywnymi narzędziami eliminowania nielegalnej eksploatacji kopalin, powinno być dokonywanie odpowiednich zmian w obowiązujących aktach prawnych. Niezbędne jest również doskonalenie prawodawstwa poprzez zharmonizowanie przepisów z zakresu „pakietu” prawa ochrony środowiska [14]. Zmiany/nowelizacje aktów prawnych powinny umożliwić i ułatwić ograniczenie skali nielegalnej eksploatacji, bądź poprzez likwidację rozwiązań prawnych sprzyjających jej funkcjonowaniu, jak również przez wprowadzanie takich instrumentów prawnych, które skłaniają i zachęcają do prowadzenia zarejestrowanej działalności gospodarczej. Priorytetem powinna być dbałość o odpowiedni stan i kształt prawodawstwa poprzez tworzenie spójnych, precyzyjnych i stabilnych ram prawnych dla prowadzonej działalności gospodarczej, a zwłaszcza przepisów finansowo-podatkowych. Ograniczenie nielegalnej eksploatacji kopalin można prowadzić przez pobudzanie aktywności gospodarczej obywateli, m.in. poprzez uproszczenie przepisów oraz zapewnienie równości podmiotów wobec prawa.

Ważną kwestią jest również usprawnienie funkcjonowania administracji geologicznej w celu lepszej ochrony kopalin. Priorytetową sprawą powinno być również wsparcie finansowe i merytoryczne administracji geologicznej oraz rozwiązanie systemowe problemu jej funkcjonowania w

samorządach [3]. W wyniku braku bezpośredniego nadzoru administracji geologicznej obserwujemy nasilenie przypadków nielegalnej eksploatacji, którego wynikiem są istotne straty finansowe dochodzące do 1mld/rok (dane podane w 2007 r., przez Najwyższą Izbę Kontroli), ponoszone przede wszystkim przez przedsiębiorców wydobywających legalnie kopaliny, jak również budżet państwa, gmin i NFOŚiGW. Nielegalna eksploatacja kopalin powoduje także straty w środowisku naturalnym, często bowiem dochodzi do niszczenia przyrody oraz degradacji gleb, wód podziemnych i powierzchniowych. Wydobywanie surowców mineralnych, z pominięciem systemu koncesji, odbywa się również bez ponoszenia niezbędnych nakładów na ochronę środowiska, zwłaszcza w zakresie prac rekultywacyjnych, których wykonanie jest wymagane przepisami prawa.

Ograniczanie zjawiska nielegalnej eksploatacji kopalin wymaga ciągłego monitorowania oraz rozpoznania jego charakteru i skali na terenie całego kraju. Wszelkie analizy dotyczące tego zjawiska, powinny być prowadzone w oparciu o informacje pochodzące z różnych źródeł m. in. analizy własnej, dostępnych informacji pochodzących od różnych instytucji i organów administracji rządowej i samorządowej, w tym gromadzonych przez wyspecjalizowane służby, informacji pochodzących ze środków masowego przekazu, sygnałów przekazywanych przez przedsiębiorców wydobywających kopaliny i ich organizacje oraz obywateli. Wszystkie wymienione zasoby informacji powinny stanowić podstawę do określenia obszarów ryzyka. W następstwie identyfikacji obszarów ryzyka i ich analizy, podejmowane powinny być przez służby powołane do zwalczania tego zjawiska, właściwe działania kontrolne, zmierzające do ustalenia faktycznego rozmiaru nielegalnego pozyskiwania kopalin, występującego poza ewidencją. Takie działania umożliwiłyby opracowanie „branżowych strategii”, ograniczania nielegalnej eksploatacji kopalin z uwzględnieniem specyfiki branży wydobywczej. Tworzenie skutecznych mechanizmów prawnych oraz kontroli, ścigania i karania podmiotów działających w „szarej strefie”, w tym doskonalenie form pracy administracji geologicznej i innych służb, powinno być inicjowane przez Ministra Środowiska. Z tych względów zwalczanie nielegalnej eksploatacji kopalin powinno znajdować się w centrum uwagi, nie tylko organów powiatowej administracji geologicznej, ale także administracji rządowej i samorządowej wyższego szczebla, Ministerstwa Środowiska, Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz podległych jemu służb, a także Ministerstwa Finansów. Dotychczasowy brak koordynacji działań między poszczególnymi organami administracji rządowej i samorządowej oraz nieskuteczna wymiana informacji między nimi, a także „luki w prawie”, stwarzają możliwości niekontrolowanego rozwoju nielegalnej eksploatacji kopalin.

Podsumowanie

1. W latach 2002-2007 starostowie udzieli 1750 koncesji na wydobywanie kopalin. W badanym okresie nastąpił wzrost liczby udzielanych koncesji o blisko 50%. Udzielone przez starostów koncesje na wydobywania kopalin stanowiły średnio 75% wszystkich udzielonych koncesji w kraju.
2. W badanym okresie zarejestrowano 1219 przypadków nielegalnej eksploatacji kopalin. Najwięcej przypadków nielegalnej eksploatacji kopalin odnotowano na terenie województwa wielkopolskiego, mazowieckiego i warmińsko-mazurskiego. Najmniej w województwie zachodnio-pomorskim, opolskim i małopolskim.

3. Wzrost liczby przypadków nielegalnej eksploatacji kopalin związany jest rozwojem infrastruktury na danym terenie. Dotyczy to zwłaszcza inwestycji wymagających dużych ilości mas ziemnych t.j. inwestycji drogowych czy wielkogabarytowe obiekty budowlane. Nielegalna eksploatacja dotyczy głównie piasków i żwirów, w mniejszym stopniu torfów czy ilów ceramicznych.
4. W latach 2002-2007 ze stwierdzonych 1219 przypadków nielegalnej eksploatacji kopalin, najwięcej rozpoznanych i zgłoszonych spraw, bo aż 306, dokonanych zostało przez inspektorów okręgowych urzędów górniczych. Drugą liczną grupą ujawnionych przypadków nielegalnej eksploatacji były zgłoszenia dokonane przez pracowników powiatowej administracji geologicznej. W badanym okresie ujawnili oni 283 takich przypadków. Wykryte przez inspektorów OUG i pracowników powiatowej administracji geologicznej w ciągu sześciu lat przypadki nielegalnej eksploatacji kopalin stanowiły blisko 50% wszystkich ujawnionych spraw.
5. W latach 2002-2007 powiatowa administracja geologiczna wydała 302 decyzje administracyjne, naliczające podwyższoną opłatę eksploatacyjną za nielegalne wydobywanie kopalin. Zaledwie ¼ ujawnionych spraw, zakończona została wydaniem decyzji naliczających karę za nielegalną eksploatację kopalin.
6. Najwięcej decyzji naliczających karę za nielegalną eksploatację kopalin zostało wydanych w województwie mazowieckim, wielkopolskim, pomorskim i lubelskim. Najmniej w województwie opolskim, zachodnio-pomorskim, świętokrzyskim i śląskim. W 2007 r., nastąpił spadek o ponad 50 % liczby wydanych decyzji administracyjnych w stosunku do roku 2006.
7. Najczęstszymi powodami umorzenia spraw dotyczących nielegalnej eksploatacji kopalin były problemy polegające na wskazaniu konkretnego sprawcy, prowadzącego taki proceder lub brak było jednoznacznych dowodów potwierdzających, że prowadzona działalność miała charakter nielegalnej eksploatacji kopalin.
8. Postępowania administracyjne dotyczące nielegalnej eksploatacji kopalin pomimo nowelizacji przepisów prawa geologicznego i górniczego, nadal zaliczyć można do niezwykle trudnych. Wymagają one biegłej znajomości nie tylko przepisów prawa geologicznego i górniczego, ale również przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego.
9. Zbyt mała liczba zatrudnionych geologów w samorządach powiatowych oraz niewłaściwe wykształcenie kadr zatrudnionych w powiatowej administracji geologicznej, mają istotny wpływ na jakość sprawowanego nadzoru w zakresie zwalczania nielegalnej eksploatacji kopalin. A ograniczone środki finansowe przeznaczane na funkcjonowanie administracji geologicznej lub ich brak w samorządach w znacznej mierze utrudniają walkę z nielegalną eksploatacją kopalin.
10. Nielegalna eksploatacja kopalin jest niekorzystnym zjawiskiem w sferze gospodarczej, ponieważ niesie za sobą istotne straty ekonomiczne, nie tylko dla budżetu państwa, ale przede wszystkim dla przedsiębiorców działających legalnie, zgodnie z przepisami prawa geologicznego i górniczego, którzy płacą lokalne podatki oraz muszą ponosić opłaty koncesyjne i eksploatacyjne. W wyniku nieuczciwej konkurencji, zwiększają się dochody firm pozyskujących nielegalnie kopaliny, w

11. Przeciwdziałanie nielegalnej eksploatacji powinno odbywać się równocześnie w dziedzinach: prawodawstwa, polityki gospodarczej i społecznej państwa. Zmiany w istniejącym prawodawstwie powinny służyć zarówno racjonalnej gospodarce złóż kopalin, jak również skutecznej walce z szarą strefą, jaką jest nielegalna eksploatacja.
12. Doskonalenie form pracy administracji państwowej i innych służb, powinno być priorytetem w zwalczaniu nielegalnej eksploatacji kopalin. Z tych względów zwalczanie tego zjawiska, powinno znajdować się w centrum uwagi, nie tylko organów powiatowej administracji geologicznej, ale także administracji rządowej i samorządowej wyższego szczebla, Ministerstwa Środowiska, Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz podległych jemu służb, a także Ministerstwa Finansów. Dotychczasowy brak koordynacji działań między poszczególnymi organami administracji rządowej i samorządowej oraz nieskuteczna wymiana informacji między nimi, a także „luki w prawie”, stwarzają możliwości niekontrolowanego rozwoju szarej strefy, jaką jest nielegalna eksploatacja kopalin.

Literatura

- [1] Kabziński A., 2007 - „Prognoza wykorzystania kopalin towarzyszących przy realizacji programu budowy dróg w latach 2007-2015”. *Górnictwo Odkrywkowe* 7/2007.
- [2] Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2000 r. Nr 98 poz. 1099 ze zm.).
- [3] Olejniczak K., 2006 - „Funkcjonowanie administracji geologicznej szczebla powiatowego”. Ekspertyza dla Ministerstwa Środowiska.
- [4] Olejniczak K., Bańkowska-Zajączkowska B., 2007 - „Uzupełnienie opracowania wykonanego przez WUG pt. Informacja o zakresie i skutkach nielegalnej eksploatacji kopalin” o dane pochodzące od geologów powiatowych”. Ekspertyza dla Ministerstwa Środowiska.
- [5] Olejniczak K., 2008 - „Dlaczego powiatowa administracja nie może skutecznie chronić zasobów kopalin”. *Górnictwo odkrywkowe* 2-3/2008.
- [6] Olejniczak K., 2009 - „Centralny monitoring i system wspomaganie działalności administracji geologicznej na szczeblu województw i powiatów - Etap I: Opracowanie założeń programowych”.
- [7] Sprawozdanie 2002 - „Zagrożenie przestępczością gospodarczą w Polsce” Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji.
- [8] Szamałek K., 2005 - „Analiza funkcjonowania nowego systemu opłaty eksploatacyjnej”. *Przegląd Geologiczny*, vol. 53, nr 4.

- [9] Raport Najwyższej Izby Kontroli, 2006 - „Informacja o wynikach kontroli przestrzegania wymagań związanych z opłatami dotyczącymi koncesji na wydobywanie wybranych kopalin pospolitych i podstawowych w latach 2002-2004”.
- [10] Raport Wyższego Urzędu Górniczego, 2007 - „Informacja o zakresie i skutkach nielegalnej eksploatacji kopalin”.
- [11] Raport Wyższego Urzędu Górniczego, 2008 - „ W sprawie wydobywania kopalin pospolitych”.
- [12] Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. Nr 156, poz. 1118 ze zm.)
- [13] Ustawa z dnia 4 lutego 1994 r. Prawo geologiczne i górnicze (Dz. U. Nr 27, poz. 96 ze zm.)
- [14] Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. Nr 62, poz. 627 ze zm.)
- [15] Ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej
(Dz. U. Nr 173, poz. 1807 ze zm.)
- [16] Ustawa z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne (Dz. U. Nr 115, poz. 1229 ze zm.)

Badania przedstawione w artykule, dotyczące nielegalnej eksploatacji kopalin w 2007 r., zostały wykonane w ramach projektu badawczego pt.: „Centralny monitoring i system wspomaganie działalności administracji geologicznej na szczeblu województw i powiatów - Etap I: Opracowanie założeń programowych” zakończony w marcu 2009. Badania zostały sfinansowane ze środków NFOŚiGW.