

Praktyczne problemy wynikające ze stosowania przepisów ustawy prawo geologiczne i górnicze z punktu widzenia geologa wojewódzkiego

Waldemar Kaźmierczak

Urząd Marszałkowski Województwa
Dolnośląskiego, Wydział Geologii, Wybrzeże
Juliusza Słowackiego 12-14, 50-411 Wrocław



Państwowy Instytut Geologiczny
Państwowy Instytut Badawczy



Sfinansowano ze środków
Narodowego Funduszu
Ochrony Środowiska
i Gospodarki Wodnej



Przegląd Geologiczny, vol. 63, nr 12/1, 2015

Teresa Jasiak-Taraziewicz
Waldemar Kaźmierczak

Wybrane problemy wynikające ze stosowania przepisów ustawy pgig.....

Wydział Geologii – Kierownik Działu Koncesji i Hydrogeologii, Urząd Marszałkowski Województwa
Dolnośląskiego, Wybrzeże Juliusza Słowackiego 12-14, 50-411 Wrocław, tel. 71 340 68 13, e-mail:
teresa.jasiak-taraziewicz@dolnyslask.pl

Wydział Geologii – Geolog Województwa, Urząd Marszałkowski Województwa Dolnośląskiego, Wybrzeże
Juliusza Słowackiego 12-14, 50-411 Wrocław, tel. 71 340 68 14, e-mail: waldemar.kazmierczak@dolnyslask.pl



Obowiązująca aktualnie ustawa z dnia 9 grudnia 2011 r . *Prawo geologiczne i górnicze (pgg)* weszła w życie 1 stycznia 2012 r. (Dz.U.2017.2126 t.j.).

Art. 161. Właściwość rzeczowa organów administracji geologicznej
Organem administracji geologicznej pierwszej instancji jest marszałek województwa, z wyjątkiem spraw określonych w ust. 2-4. które zostały przypisane dla starosty oraz ministra właściwego do spraw środowiska.

Uregulowanie w ten sposób zadań i zakresu kompetencji poszczególnych organów administracji geologicznej musiało oczywiście spowodować w znaczący sposób wzrost zagadnień realizowanych przez geologa wojewódzkiego. Wpłynęło również na efektywność funkcjonowania geologii szczebla wojewódzkiego i spowodowało konieczność jej podniesienia.



Ustawa była kilkakrotnie nowelizowana.

Były to jednak zmiany niewpływające na ogólne zasady ustawy z 2012 r.

I nadal niektóre zapisy *pgg* wydają się niejednoznaczne i w znaczący sposób utrudniają skuteczną działalność administracji geologicznej.

Stąd konieczność analizy najbardziej kontrowersyjnych zapisów *pgg*



Określenie rodzaju dokumentowanej kopaliny

Zgodnie z art. 5 ust. 1 ustawy *pgg* kopalinami nie są wody z wyjątkiem wód leczniczych, wód termalnych i solanek.

Wodą: **leczniczą** jest woda podziemna, która pod względem chemicznym i mikrobiologicznym nie jest zanieczyszczona, cechuje się naturalną zmiennością cech fizycznych i chemicznych, o zawartości:

- a) rozpuszczonych składników mineralnych stałych - nie mniej niż 1000 mg/dm³ lub
- b) jonu żelazawego - nie mniej niż 10 mg/dm³ (wody żelaziste), lub
- c) jonu fluorkowego - nie mniej niż 2 mg/dm³ (wody fluorkowe), lub
- d) jonu jodkowego - nie mniej niż 1 mg/dm³ (wody jodkowe), lub
- e) siarki dwuwartościowej - nie mniej niż 1 mg/dm³ (wody siarczkowe), lub
- f) kwasu metakrzemowego - nie mniej niż 70 mg/dm³ (wody krzemowe), lub
- g) radonu - nie mniej niż 74 Bq/dm³ (wody radonowe), lub
- h) dwutlenku węgla niezwiązanego - nie mniej niż 250 mg/dm³, z tym że od 250 do 1000 mg/dm³ to wody kwasowęglowe, a powyżej 1000 mg/dm³ to szczawa;



Termalną jest woda podziemna, która na wypływie z ujęcia ma temperaturę nie mniejszą niż 20°C.

Solanką jest woda podziemna o zawartości rozpuszczonych składników mineralnych stałych, nie mniejszej niż 35 g/dm³.

W ustawie niezawarte zostały regulacje dotyczące wód, które jednocześnie spełniają dwa, lub trzy kryteria wymagane przez prawo geologiczne i górnicze, aby zostać uznanymi za kopalinę.



Ustawa nie wskazuje także na możliwość wybiórczego dokumentowania zasobów wód kopalin, nie wskazuje też jak należy dokumentować kopalinę, która jednocześnie spełnia przesłanki dla np. wody leczniczej i termalnej.

Problem pojawia się na etapie projektu robót, przez dokumentację geologiczną, aż po koncesję i opłaty eksploatacyjne z nią związane.

Art. 79. Prace geologiczne z zastosowaniem robót geologicznych mogą być wykonywane tylko na podstawie projektu robót geologicznych

Art. 80. Projekt robót geologicznych, których wykonywanie nie wymaga uzyskania koncesji, zatwierdza organ administracji geologicznej, w drodze decyzji.



Organ administracji geologicznej **odmawia zatwierdzenia** projektu robót geologicznych, jeżeli:

- 1) projektowane roboty geologiczne naruszałyby wymagania ochrony środowiska;
- 2) projekt robót geologicznych nie odpowiada wymaganiom prawa;
- 3) rodzaj i zakres projektowanych robót geologicznych oraz sposób ich wykonania nie odpowiadają celowi tych robót.

Zachodzi zatem pytanie czy w przypadku wód spełniających kilka kryteriów wymaganych dla uznania za kopalinę należy już na etapie projektu ten fakt uwzględnić.?

Czy przedsiębiorca ma obowiązek dokumentowania wszystkich rodzajów wód, czy też może przedstawić do zatwierdzenia dokumentację, np. dla wód termalnych pomijając jej własności lecznicze.?



Co w takim układzie z **racjonalnym wykorzystaniem zasobów złóż**

oraz należną opłatą eksploatacyjną (wody termalne mają stawkę opłaty eksploatacyjnej równą 0,0 złotych, wody lecznicze 1,51 zł, a solanki 2,25 zł)

Czy należy dążyć do wykorzystania **wszystkich właściwości kopaliny?**

Czy też możemy wykorzystać **tylko jedną z cech kopaliny**, podyktowana np. sposobem jej zagospodarowania?

Brak jest **szczegółowych uregulowań prawnych** dotyczących wód podziemnych.



Zasady dotyczące ustalania wysokości wynagrodzenia za ustanowienie użytkownika górniczego

Art. 12 ustawy *pgg* Skarb Państwa, z wyłączeniem innych osób, może korzystać z przedmiotu własności górniczej albo rozporządzać swoim prawem wyłącznie przez ustanowienie użytkownika górniczego.

Uprawnienia Skarbu Państwa w odniesieniu do działalności która wymaga koncesji, wykonują właściwe organy koncesyjne,

Natomiast do działalności o której mowa w art. 2 ust. 1, **(robót prowadzonych w wyrobiskach zlikwidowanych podziemnych zakładów górniczych w celach innych niż określone ustawą, w szczególności turystycznych, leczniczych i rekreacyjnych)**

wykonują zarządy województw.



Podmiot, który chce prowadzić tego typu działalność jest zobowiązany **zawrzeć umowę użytkownika górniczego.**

Taka umowa musi m.in. określać wysokość wynagrodzenia z tytułu użytkownika górniczego i sposób jego zapłaty.

I w jaki sposób ją określić ?

Brak transparentnego określenia zasad obliczania i uiszczania wynagrodzenia za ustanowienie użytkownika górniczego.

W oparciu o co przedsiębiorca ma wyliczyć np. rentowność swojego przedsięwzięcia?



Podobnie ma się z umowami użytkowania górniczego na działalność, która wymaga uzyskania koncesji na eksploatacje ze złoża wód leczniczych, wód termalnych i solanek.

Brak jednoznacznych zapisów dla sposobu wyliczania opłaty.

Całkowita uznaniowość co do wysokości opłaty

Należałoby się zatem zastanowić, czy w drodze np. rozporządzenia nie określić zasad ustalania wysokości opłaty z tytułu użytkowania górniczego.

Muszą być w tym zakresie jasne i przejrzyste, dla wszystkich podmiotów równe, zasady naliczania i uiszczania ww. opłaty.



Sformułowania dotyczące naruszania warunków ustawy prawo geologiczne i górnicze.

Art. 37 ustawy *pgg*, gdy przedsiębiorca narusza wymagania ustawy albo nie wypełnia warunków określonych w koncesji organ koncesyjny wzywa przedsiębiorcę do usunięcia naruszeń oraz określa termin ich usunięcia.

W przypadku, gdy przedsiębiorca nie wykonał postanowienia, organ koncesyjny może, bez odszkodowania, cofnąć koncesję.

Cofnięcie koncesji następuje z urzędu i jest fakultatywne.

Organ koncesyjny jest uprawniony, ale niezobowiązany do cofnięcia koncesji.

Pojęcia, jak „*narusza wymagania ustawy czy nie wypełnia warunków określonych w koncesji*” są dość ogólne i nastroczają wiele problemów organom koncesyjnym w skutecznym zastosowaniu przepisów tego artykułu.



Może warto byłoby pokusić się o wskazanie jakie konkretnie działania mogą stanowić podstawę cofnięcia koncesji.

Czy np.: prowadzenie ruchu zakładu górniczego bez zatwierdzonego planu ruchu, czy tylko odstępianie od zapisów tego planu ruchu, jest taką podstawą

Czy np. niezagospodarowanie wydobywającej się kopaliny,

Nielegalne składowanie odpadów na obszarze złoża w granicach obszaru górniczego,

Niepodejmowanie przez przedsiębiorcę działań ze względu na ochronne środowiska np. w zakresie rekultywacji

Czy też prowadzenia działalności niezgodnie z zapisami decyzji środowiskowej.



Określanie ilości wydobytej kopaliny celem prawidłowego obliczenia opłaty eksploatacyjnej

Zgodnie z art. 134 i 137 ustawy *pgg* **przedsiębiorca**, który uzyskał koncesję na wydobywanie kopaliny ze złoża **jest zobowiązany do wniesienia opłaty eksploatacyjnej** w okresie półrocza liczonego odpowiednio od dnia 1 stycznia do 30 czerwca i od 1 lipca do 31 grudnia.

Przed upływem miesiąca następującego po okresie rozliczeniowym przedsiębiorca **ma obowiązek samodzielnego** wniesienia opłaty eksploatacyjnej za wydobytą kopalinę.

Opłata eksploatacyjna wyliczana jest, jako iloczyn stawki opłaty dla danego rodzaju kopaliny oraz ilości kopaliny wydobytej.

Stawki opłaty określone są corocznie i ogłaszane w Obwieszczeniu Ministra Środowiska w sprawie stawek opłat z zakresu przepisów ustawy *pgg*.



Podstawowym problemem w tej kwestii jest prawidłowe określenie ilości wydobytej kopaliny.

Poddając analizie, przez ostatnie kilka lat, informacje o wydobyciu kopaliny, przesyłane przez przedsiębiorców prowadzących działalność na podstawie koncesji będących w kompetencji Marszałka Województwa Dolnośląskiego, można zauważyć, że w ok. 40% przypadków jest ono inne niż obliczone na podstawie operatu ewidencji zasobów.

Różnica ta wynosi od ok. 1% do 30%.

Pierwsza kwestia do poruszenia:

Czy jest jakaś różnica którą organ koncesyjny może przyjąć za błąd pomiaru,

czy jednak nie - musimy rozliczyć do zera.



Druga kwestia:

Należy rozważyć, może taką zmianę w ustawie *pgg*, (w celu określenia wielkości opłaty eksploatacyjnej),

która umożliwi korygowanie wysokości rocznej opłaty eksploatacyjnej na podstawie ubytku zasobów wykazywanego w operacie ewidencyjnym zasobów za dany rok.

Zadziwiający jest brak przepływu danych między przedsiębiorcami a służbami mierniczo-geologicznymi wykonującymi dla nich usługi.



Termin sporządzenia operatu ewidencyjnego zasobów określa art. 101 ustawy *pgg*.

Przedsiębiorca wykonuje go **do dnia 28 lutego** i następnie na jego podstawie przygotowuje informację o zmianach zasobów złoża i przekazuje ją, w terminie **do dnia 15 marca**, właściwemu organowi koncesyjnemu.

Czyli informację o wydobyciu za drugie półrocze przedsiębiorca przedkłada do dnia 31 stycznia a zestawienie zmian zasobów do dnia 15 marca.

I tak naprawdę dopiero wtedy po przedstawieniu zestawienia zmian zasobów organ koncesyjny może poddać właściwej analizie te dane.

Jeżeli stwierdzi nieprawidłowości konieczne jest określenie wielkości **należnej opłaty w drodze decyzji:**

(wydłużenie terminów, środki publiczne, URZĄD GMINY, NFOŚiGW)

W celu przyspieszenia procedur wydaje się **uzasadnione ujednolicenie terminów przedkładanych informacji oraz zestawień zmian zasobów** (np. do dnia 28 lutego) oraz zobowiązanie Przedsiębiorcy do skorygowania informacji o wydobyciu na podstawie danych z operatu ewidencji zasobów.



Rozliczenie strat w celu prawidłowego określania wielkości opłaty eksploatacyjnej

Ustawa *pgg* nie zawiera oddzielnej definicji kopaliny.

W art. 6 ust. 1 pkt. 3 zawarto definicję kopaliny wydobytej, **jako całość kopaliny odłączonej od złoża.**

A zatem odłączona od złoża ilość kopaliny wydobytej, zaklasyfikowana jako strata eksploatacyjna (wydobyta ze złoża wraz z urobkiem) stanowi kopalinę wydobytą i należy wnieść za nią opłatę eksploatacyjną.

Przedsiębiorca bardzo często przedkłada organowi koncesyjnemu tylko zestawienie zmian zasobów, w którym ogólnie podaje ilość strat, bez podziału szczegółowego strat eksploatacyjnych, które mogą być stropowe (podlegające wydobyciu) oraz spągowe (pozostające w złożu).



Konsekwencją jest wszczęcie postępowania administracyjnego w celu określenia prawidłowej opłaty eksploatacyjnej.

Wydaje się, że dobrym pomysłem byłby powrót do przedkładania przez przedsiębiorcę organowi koncesyjnemu operatu ewidencji zasobów.

Dałoby nam to prawidłowy nadzór nad gospodarką złożem i rozliczaniem udokumentowanych zasobów.



Wnioski:

Tych i innych podobnych problemów występujących w ustawie *pgg* jest znacznie więcej.

W związku z przygotowywaną nowelizacją czy wręcz nową ustawą prawo geologiczne i górnicze należałoby zadbać o wyeliminowanie tych nieprecyzyjnych zapisów.

Bardzo ważnym zadaniem jest również ścisła współpraca ministra środowiska z geologami wojewódzkimi.

Byłaby wtedy większa szansa na interpretowanie zapisów ustawy przez wszystkich geologów wojewódzkich w taki sam sposób.

Dobrym pomysłem dla polepszenia współpracy wydaje się, wspomniane już w publikacji z 2015 r., wypracowanie dla najbardziej dyskusyjnych kwestii, tzw.: „kodeksu dobrych praktyk” lub też wskazówek, które zamieszczone byłyby oficjalnie na stronie Ministerstwa Środowiska.

A najlepszym efektem tego, nie tylko ułatwiającym prace administracji geologicznej, ale przede wszystkim dla przedsiębiorców, **byłoby ujednoczenie postępowań administracyjnych prowadzonych na podstawie ustawy prawo geologiczne i górnicze we wszystkich województwach.**



Jakie działania podejmuje województwo dolnośląskie:

Zarządzeniem Ministra Środowiska z dnia 16 października 2017 r. został powołany zespół do spraw rewizji kompetencji organów administracji geologicznej (mamy swojego przedstawiciela)

- **bierzemy udział w regionalnych konferencjach konsultacyjnych projektu Polityki Surowcowej Państwa**
- **warsztaty branżowe**
- **spotkania geolodzy powiatowi**
- **przesłaliśmy uwagi do zmiany ustawy pgg**



Literatura

- Ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. *Prawo geologiczne i górnicze* (Dz.U.2017.2126 t.j.)
- *Wybrane problemy wynikające ze stosowania przepisów ustawy Prawo geologiczne i górnicze z punktu widzenia geologa wojewódzkiego* (Teresa Jasiak-Taraziewicz, Waldemar Kaźmierczak, Przegląd Geologiczny, vol. 63, nr 12/1, 2015)
- *Prawo geologiczne i górnicze – Komentarz* (Hubert Schwarz)

