

**Prawne przesłanki reformy Prawa geologicznego i górniczego****Aleksander Lipiński¹****Legal premises for the reform of the Geological and Mining Act.** Prz. Geol., 72: 301–307; doi: 10.7306/2024.14

Abstract. The experience of several years of the Geological and Mining Act of 2011 and its numerous and ill-considered changes justify the urgent need to undertake work on the reconstruction of legal regulations in the field of geology and mining. The current legal regulation results that the time necessary to obtain all decisions allowing the implementation of a large mining project can be up to several years. In particular, the requirements regarding spatial planning and the environmental impact assessment system are the obstacles. The best solution seems to be to draft a completely new act. The changes should in particular concern the scope of legal regulations, basic definitions, the role of mining usufruct, the licensing model, some problems of carrying out geological works, mining plant operations, sanctions for violating the act and liability for damages.

Keywords: Geological and Mining Act, defects of the current legal regulation and the need for its changes.

Prawo geologiczne i górniczne z 9.06.2011 r. (Ustawa, 2011) zostało uchwalone ze świadomością licznych braków, których usunięcie przed końcem kadencji parlamentu nie było możliwe. Przyczyną była ponad 10-miesięczna przerwa prac parlamentarnych stanowiąca konsekwencję działań pewnej grupy nacisku, która czuła się zagrożona projektowanymi zmianami. Potrzeba szybkiego uchwalenia ustawy była natomiast uzasadniona sporem z Komisją Europejską, zdaniem której Polska wadliwie wdrożyła dyrektywę węglowodorową. Zdecydowano się więc na uchwalenie ustawy *w stanie takim w jaki była aktualna wersja jej projektu*, zakładając późniejsze usunięcie niedoróbek, o czym natychmiast zapomniano. Dokonywane następnie zmiany miały niestety charakter chaotyczny i doprowadziły do znaczącej dezintegracji stanu prawnego dotyczącego geologii i górnictwa. Dotyczy to również tzw. przepisów związkowych, czyli innych ustaw określających wymagania niezbędne do podjęcia działalności w omawianym zakresie (np. w odniesieniu do planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz ocen oddziaływania na środowisko). W rezultacie wymagania prawa określające mechanizmy podejmowania decyzji zezwalających na rozpoznanie geologiczne oraz wykorzystanie bogactw skorupy ziemskiej znakomicie utrudniają podejmowanie działalności w omawianych sprawach. Sytuacji tej nie zmienia ubiegłoroczna znacząca przebudowa omawianych rozwiązań, dokonana ustawą z 16.06.2023 r. o zmianie ustawy *Prawo geologiczne i górniczne* oraz niektórych innych ustaw (Ustawa, 2023).

Reforma omawianej regulacji prawnej powinna zmierzać przede wszystkim do uproszczenia, odbiurokratyzowania i przyspieszenia mechanizmów podejmowania działalności w zakresie geologii i górnictwa. Dotychczasowe deklaracje o liberalizacji omawianych wymagań mają w przeważającej mierze wymiar symboliczny i w praktyce pozbawiony istotnego znaczenia. Wręcz przeciwnie, daje się zaobserwować zjawisko zbędnej biurokratyzacji procedur w omawianym zakresie. Stan ten zagraża bezpieczeń-

stwu surowcowemu państwa, co można dostrzec na przykładzie pilnej potrzeby uruchomienia wydobywania kopaliny ze złoża. Procedury administracyjne poprzedzające podjęcie takiej działalności mogą trwać nawet kilkanaście lat. Związane z tym problemy są od lat sygnalizowane zarówno przez praktyków, jak i w publikacjach naukowych (Lipiński, 2013, 2016, 2018, 2021, 2023; Nieć, 2018). Powszecznie są one jednak lekceważone, czego najlepszym dowodem jest przebudowa omawianej ustawy dokonana w 2023 r.

Wiele wskazuje na to, że zamierzony efekt można osiągnąć wyłącznie w wyniku stworzenia całkowicie nowej regulacji prawnej. Doraźne próby przebudowy dotychczasowych wymagań są wprawdzie możliwe, ale istnieje obawa, że nie doprowadzą one do systemowej poprawy sytuacji przedsiębiorców zamierzających podjąć inwestycje w zakresie geologii i górnictwa.

Przedstawione poniżej uwagi są dalekie od wyczerpujących i odnoszą się przede wszystkim do tych zagadnień stanowiących przedmiot *Prawa geologicznego i górniczego*, które uregulowano w sposób nieodpowiadający standardom konstytucyjnym, zwłaszcza dotyczących swobody przedsiębiorczości.

PRZEDMIOT USTAWY

1. Konieczne wydaje się stworzenie regulacji, które umożliwią rozwiązanie problemów, z jakimi borykają się przedsiębiorcy wydobywający węgiel kamienny z przylegających do siebie złóż. Konsekwencją trwających od ponad ćwierćwiecza procesów restrukturyzacji górnictwa węgla kamiennego, przede wszystkim polegających na likwidacji jego „mocy przerobowych”, są trudności prowadzące do braku możliwości racjonalnej gospodarki złożem. W przeszłości granice obszaru górniczego były wyznaczane na podstawie kryteriów formalnych, które nie uwzględniały warunków naturalnych panujących w górotworze. Celowe

¹ Wydział Prawa i Ekonomii, Uniwersytet Jana Długosza, ul. Zbierskiego 2/4, 42-200 Częstochowa; aleks@pro.onet.pl; ORCID ID: 0000-0002-9947-0007

wydaje się zatem stworzenie możliwości wykorzystywania, w zakresie niezbędnym do powadzenia działalności określonej koncesją, fragmentów górotworu znajdujących się poza obszarem górniczym (np. w celach wentylacyjnych). Obecna regulacja w tym zakresie jest stanowczo niewystarczająca (zob. art. 2 pkt 1a p.g.g.). Względy bezpieczeństwa wymagają niekiedy, aby niektóre wyrobiska (np. wentylacyjne) były przeprowadzone przez „sąsiadujący” obszar górniczy. Innym przykładem może być eksploatacja niektórych fragmentów złoża prowadzona od strony innego obszaru górniczego. Nie było problemu, gdy koncesje na taką działalność przysługiwały temu samemu podmiotowi prawa. Utrata mocy jednej z nich powoduje natomiast likwidację obszaru górniczego, co może skutkować brakiem możliwości racjonalnej gospodarki złożem w czynnym zakładzie górniczym.

2. Rozważenia wymaga problem dopuszczalności wydobywania kruszyw z wyłączeniem wymagań *Prawa geologicznego i górniczego*. Powinno to dotyczyć potrzeb obronności kraju, o czym mogłaby przesądzać Rada Ministrów w drodze rozporządzenia. Dalszej liberalizacji wymaga wydobywanie takich kopalin w zakresie niezbędnym dla ochrony przeciwpowodziowej. Wyłączenie rygorów *Prawa geologicznego i górniczego* dopiero po ogłoszeniu stanu klęski żywiołowej jest stanowczo zbyt późne.

3. Niezbędne jest również wyraźne rozgraniczenie działalności w zakresie wydobywania kopalin oraz budownictwa. Wykonywanie wkopów oraz niwelacji terenu wyłącznie w celach budowlanych (wzorem rozwiązań prawa niemieckiego) nie powinno być uważane za wydobywanie kopalin. Wyłączenia spod rygorów omawianej ustawy wymaga również wykonywanie niektórych wierceń. W tym celu wskazane jest dokonanie zmian definicji robót geologicznych przez wyłączenie z nich czynności wykonywanych do wskazanej ustawą głębokości (np. 15 m p.p.t.), co pozwoli rozwiązać problem kolizji z geotechniką. Powszechnie wiadomo, że znaczna część robót geologicznych (wiercenia, sondowania), zwłaszcza z zakresu geologii inżynierskiej wykonywana jest jako „geotechnika”, co zresztą spotyka się z bierną postawą organów administracji geologicznej. Z kolei definicje „robót górniczych” oraz „wyrobisk górniczych” są obciążone klasycznym błędem polegającym na tym, że pojęcie nieznanne definiuje się przez inne pojęcie nieznanne i odwrotnie, co zresztą już kilkanaście lat temu wskazał Trybunał Konstytucyjny (Wyrok TK, 2011). Celowa jest weryfikacja aktualnej konstrukcji (a nawet istnienia) niektórych innych definicji, zwłaszcza takich jak „kopalina wydobyta” lub „złoże kopaliny” (Szamałek, 2011; Stefanowicz, Szamałek, 2015).

KONIECZNOŚĆ WPROWADZENIA „CZĘŚCI OGÓLNEJ” DLA NIEKTÓRYCH POSTĘPOWAŃ

1. Chodzi tu o integrację rozwiązań dotyczących wszystkich procedur normowanych ustawą, które są uregulowane fragmentarycznie. Przykładem może być problem następstwa prawnego w zakresie skutków wynikających z decyzji podejmowanych na podstawie *Prawa geologicznego i górniczego*. Obecnie odrębna regulacja dotyczy koncesji, zbliżona – projektu robót geologicznych i dokumentacji geologicznych. Z powodzeniem można je zintegrować, co

zmniejszy objętość ustawy i zwiększy jej czytelność. Wymagają one również racjonalizacji, a niektóre związane z tym wymagania są łatwe do ominięcia.

2. Regulacji wymaga postępowanie w przypadku informacji stanowiących tajemnicę przedsiębiorcy. Obecne rozwiązania nie pozwalają na jej skuteczną ochronę. Może ona bowiem dotyczyć zarówno działalności koncesjonowanej, jak i niekoncesjonowanej, w tym np. może znaleźć swój wyraz w dokumentacji geologicznej. Potrzeba objęcia tajemnicą przedsiębiorcy dotyczy również projektów zagospodarowania złoża oraz planów ruchu (co najmniej niektórych) zakładów górniczych. Regulacja ta powinna określać tryb orzekania w sprawie wspomnianej tajemnicy, wymagania dotyczące jej ochrony oraz przesłanek jej ustania.

3. Celowe jest stworzenie podstawy prawnej do wydania przepisów wykonawczych określających symbole stosowane na mapach górniczych. Obecnie tylko przepisy ruchowe odsyłają do związanych z tym wymagań określonych Polskimi Normami. Nie ma takiego odesłania dla map powstających na potrzeby postępowania koncesyjnego. Polskie Normy nie są natomiast publikowane w urzędowych zbiorach. Proponowane rozwiązanie ułatwi dostęp do tej symboliki, będzie mieć charakter integrujący i sprzyjający transparentności prawa.

4. Innym przykładem może być potrzeba integracji przesłanek uzasadniających cofnięcie decyzji stanowiących podstawę działalności przedsiębiorcy. Brak jest takiej regulacji w odniesieniu do działalności niekoncesjonowanej, prowadzonej na podstawie projektu robót geologicznych.

WŁASNOŚĆ I UŻYTKOWANIE GÓRNICZE

1. Wyłączenie (art. 12 ust. 4 p.g.g.) użytkowania górniczego w odniesieniu do niekoncesjonowanych robót geologicznych jest błędem. Nie zapewnia ono dochodów Skarbowi Państwa, a ponadto ten, kto prowadzi taką działalność poza granicami przestrzennymi nieruchomości gruntowych, nie wie, jakie prawa podmiotowe przysługują mu do przedmiotu własności górniczej.

2. Niezbędne jest wprowadzenie systemu wyceny wartości przedmiotu prawa użytkowania górniczego (Galos, 2018). Obecne praktyki w tym zakresie są wręcz korupcyjne i całkowicie uznaniowe.

3. Uzależnienie powstania użytkowania górniczego od koncesji (art. 13 ust. 1a, art. 13 ust. 7 p.g.g.) jest nieporozumieniem, jak się wydaje mającym swe źródło w braku znajomości (przez projektodawców obecnego stanu prawnego) instrumentów prawa cywilnego oraz braku umiejętności ich stosowania.

4. Nie ma potrzeby (postulowanego) przyznania przedsiębiorcy prawa do korzystania z cudzych nieruchomości w zakresie niezbędnym do naprawy „szkod górniczych”. Prawdą jest, że niekiedy opór właścicieli takich nieruchomości stanowi skuteczną przeszkodę do podjęcia robót naprawczych. Dostateczne rozwiązania pozwalające na uzyskanie prawa do korzystania w takim celu z cudzych nieruchomości znajdują się w *Prawie budowlanym* (Ustawa, 1994), a po części również w przepisach o gospodarowaniu nieruchomościami (Ustawa, 1997). Wiele wskazuje natomiast na to, że przedsiębiorcy nie potrafią tych instrumentów wykorzystać, a w konsekwencji stworzenie kolej-

nego i tożsamego z nimi instrumentu w *Prawie geologicznym i górnictwie*, w dodatku realizowanego na drodze postępowania sądowego, nic nie da.

KONCESJONOWANIE

1. Wiele wskazuje na to, że można całkowicie zrezygnować z koncesjonowania działalności w zakresie poszukiwania i rozpoznawania złóż kopalin. O tym, jak wykonywać taką działalność, może przesądzać decyzja zatwierdzająca projekt robót geologicznych; mógłby ją otrzymać każdy, kto spełni wymagania ustawowe. O tym natomiast, kto uzyskałby prawo do korzystania z przestrzeni stanowiącej przedmiot prawa własności górniczej, powinna przesądzić umowa o ustanowienie użytkowania górniczego, zawierana z tym, kto np. wygra przetarg na ustanowienie takiego prawa. Jest bowiem oczywiste, że ani decyzja zatwierdzająca projekt robót geologicznych, ani (jak to jest obecnie) koncesja nie tworzą praw podmiotowych do korzystania z własności górniczej. Odpadłby wtedy problem konkurencji w postępowaniach o koncesje poszukiwawczo-rozpoznawcze.

2. Znaczącego uproszczenia wymagają mechanizmy koncesjonowania (Lenik, 2015; Stefanowicz, 2018). Przede wszystkim zniesienia (ew. zastąpienia opinią) wymaga uzgadnianie koncesji ze wskazanymi w ustawie organami administracji. Najwięcej trudności pojawia się w toku uzgodnień dokonywanych z organami wykonawczymi gmin. Co prawda przesłanki stanowiska tych ostatnich są zobiektywizowane (art. 7 p.g.g.), to jednak praktyka dostarcza przykładów nadużywania prawa przez te organy. Przybiera ono postać odmowy uzgodnienia z przyczyn całkowicie pozaprawnych. Rozstrzygnięcia te są uchylane w postępowaniu instancyjnym, ale przy ponownym rozpoznaniu sprawy sytuacja przeważnie się powtarza. Znakomitym uproszczeniem byłaby rezygnacja z uzgodnienia dokonywanego przez organ wykonawczy gminy. Plan zagospodarowania przestrzennego (plan miejscowy, plan ogólny) jest aktem prawa miejscowego, a więc zawiera powszechnie obowiązujące na danym terenie przepisy prawa kształtujące przeznaczenie nieruchomości. Jest on powszechnie dostępny, przede wszystkim w dzienniku urzędowym właściwego województwa. Nie ma żadnej przeszkody, aby wykładni tego planu w zakresie wynikającym z art. 7 p.g.g., dokonał organ koncesyjny. Ułatwieniem może być przedłożenie (przez wnioskodawcę) załącznika graficznego do takiego planu z naniesionymi granicami projektowanego obszaru i terenu górniczego. Tytułem porównania należy zwrócić uwagę, że starosta działając jako organ administracji architektoniczno-budowlanej i orzekając w sprawie pozwolenia na budowę samodzielnie, dokonuje analizy zgodności zamierzenia budowlanego z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego. *Prawo budowlane* nie wymaga zresztą jakiegokolwiek „uzgodnień” pozwolenia na budowę z organem gminy, bez względu na rodzaj i wielkość przedsięwzięcia budowlanego. W razie wątpliwości dodatkowe instrumenty prawne można znaleźć w art. 7b k.p.a. Z powodzeniem mogą one być wykorzystane przez organy koncesyjne. Problem ten nie ogranicza się wyłącznie do uzgodnienia koncesji z organem wykonawczym gminy. Krytycznej oceny wymaga również katalog innych przypadków współdziałania w postępowaniu koncesyjnym (art. 23 p.g.g.). Z łat-

wością można też uprościć i przyspieszyć postępowanie w przedmiocie omawianego współdziałania.

3. Konieczna jest integracja wymagań wniosku koncesyjnego; obecnie wnioskodawca podlegający obowiązkowi wpisu do Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej z nieznanymi powodów nie musi przedkładać dowodu takiego wpisu ani informować o jego istnieniu (art. 24 ust. 1 pkt 7–8 p.g.g.).

4. Nakaz określenia we wniosku koncesyjnym środków, w szczególności finansowych i technicznych, jakimi dysponuje wnioskodawca w celu zapewnienia prawidłowego wykonywania zamierzonej działalności, oraz (jak to przyjmują sądy administracyjne) utrzymywania ich przez cały czas postępowania koncesyjnego, jest zabójczy dla wnioskodawcy (art. 24 ust. 1 pkt 4 p.g.g.). Nie ma żadnej metodologii określania rodzaju i wysokości tych środków. W konsekwencji organ koncesyjny zawsze może zarzucić, że są one niewystarczające. Postępowanie koncesyjne trwające pół roku jest rzadkością. Praktyka zna postępowania toczące się przez kilka (a nawet więcej) lat, co w połączeniu ze zjawiskiem inflacji oznacza, że w chwili zamknięcia postępowania wyjaśniającego wcześniej zgromadzone środki mogą okazać się niewystarczające. Porównanie tego rozwiązania z wymaganiami ustaw przewidujących koncesjonowanie innych rodzajów działalności prowadzi do wniosku, że wymagania *Prawa geologicznego i górnictwa* są nadmiernie restrykcyjne, a nadto praktyka ich stosowania dostarcza przykładów bezprawnych działań organów koncesyjnych.

5. Gdyby jednak utrzymany został dotychczasowy model koncesji na poszukiwanie lub rozpoznawanie złóż kopalin, zdecydowanego rozstrzygnięcia wymagałaby rola projektu robót geologicznych. Jest on obecnie składnikiem wniosku koncesyjnego (art. 25 p.g.g.), ale nie jest zatwierdzany ani inkorporowany do koncesji. Naruszenie określonych nim wymagań może natomiast prowadzić do cofnięcia koncesji lub ograniczenia jej zakresu. Niezbędne jest zatem jednoznaczne rozwiązanie przewidujące, że taki projekt (a co najmniej jego kluczowe elementy) jest składnikiem koncesji. Alternatywą może być traktowanie go w sposób zbliżony do tego, jaki dotyczy projektu zagospodarowania złoża.

6. Przebudowy wymagają przesłanki odmowy koncesji oraz dalszych rozwiązań ustawy, które wiążą decyzję organu koncesyjnego z „interese publicznym” (art. 29). Przesłanki tego „interesu” mają charakter niezwykle zróżnicowany i uznaniowy, graniczący z dowolnością. Krytycznej oceny wymaga dopuszczalność odmowy udzielenia koncesji uzasadniona zagrożeniem dla możliwości pozyskania środków finansowych na realizację transformacji energetycznej.

7. Zdecydowanego rozwiązania wymaga problem „koncesji 2020”, czyli tych, których termin obowiązywania przedłużono na podstawie niezgodnej z prawem UE ustawy pozwalającej na takie przedłużenia, czyli bez konieczności wykazania się decyzją środowiskową (a więc z wyłączeniem systemu ocen oddziaływania na środowisko). Przedsiębiorcy, którzy skorzystali z tego rozwiązania, działali w zaufaniu do władz publicznych; nie jest też tajemnicą, że projekt tej ustawy przygotował ówczesny resort środowiska, w dodatku mając świadomość wspomnianej niezgodności. Wiadomo również, że problem ten stał się

jedną z przesłanek czesko-polskiego sporu zawisłego przed TSUE (sprawa C-212/21). Znane są również działania niektórych organizacji ekologicznych, które z tej właśnie przyczyny podważają moc obowiązującą „koncesji 2020”. Sprawa wymaga pilnej interwencji prawodawcy, natomiast brak jest jakichkolwiek informacji o inicjatywach legislacyjnych w tym zakresie. Rozwiązanie powinno polegać na ułatwieniu uzyskania „brakujących” decyzji środowiskowych. Nie da się zresztą wykluczyć, że problem ten stanie się przedmiotem interwencji ze strony Komisji Europejskiej.

8. W razie utraty mocy koncesji celowe wydaje się utrzymanie istniejącego na jej podstawie terenu górniczego przez okres co najmniej 10 lat. Przemawia za tym potrzeba kształtowania zagospodarowania przestrzennego, a także zabezpieczania nowowznoszonych tam obiektów budowlanych.

9. Znaczącej przebudowy wymagają rozwiązania dotyczące koncesjonowania węglowodorów. Są one przykładem zbędnej nadregulacji, w nieuzasadniony sposób krępującej konstytucyjną zasadę swobody przedsiębiorczości. Analiza rozwiązań wymagających tej przebudowy, przede wszystkim ze względu na ich liczbę i drobiazgowość, wykracza poza ramy opracowania (Piotrowska, 2018).

10. Koncesja zawsze na charakter czasowy. Trwające kilka lat postępowania koncesyjne nie należą do rzadkości. W szczególnie trudnej sytuacji znajduje się zatem przedsiębiorca, który ubiega się o przedłużenie terminu obowiązywania koncesji. Z różnych powodów (w tym niezależnych od wnioskodawcy) postępowanie może ulegać wydłużeniu. W praktyce nawet wystąpienie z wnioskiem o przedłużenie czasu obowiązywania koncesji na rok przed końcem terminu jej obowiązywania nie jest wystarczające do uzyskania zmiany koncesji przed datą jej obowiązywania. Jest ryzyko, że organ może nie zdążyć z podjęciem decyzji. W rezultacie koncesja wygaśnie z powodu upływu określonego nią terminu. Celowe zatem wydaje się wprowadzenie rozwiązania wzorowanego na *Prawie wodnym* (Ustawa, 2017, art. 414 ust. 2), kiedy to wystąpienie z wnioskiem o przedłużenie terminu obowiązywania pozwolenia wodnoprawnego automatycznie wydłuża ten termin.

KWALIFIKACJE ZAWODOWE

Wymagania w tym zakresie są nadmiernie drobiazowe, a w dodatku niespójne, co najłatwiej dostrzec, próbując rozgraniczyć kategorie tzw. uprawnień geologicznych; niektóre z nich „zachodzą” na siebie. Nadmierna drobiazgowość dotyczy również uprawnień zawodowych w zakresie górnictwa i ratownictwa górniczego. Co więcej, rozwiązania te co najmniej częściowo dają się ominąć w drodze uznawania kwalifikacji nabytych w innych państwach UE.

PRACE I DOKUMENTACJE GEOLOGICZNE

1. Przede wszystkim należy zasygnalizować rozbieżność pomiędzy tzw. ustawą ocenową oraz *Prawem geologicznym i górniczym* (Ustawa, 2008, 2011), dotyczącą wykonywania „głębokich wierceń”. Decyzji środowiskowej w tym zakresie wymaga zatwierdzenie planu ruchu obejmującego koncesjonowane roboty geologiczne (związane z poszukiwaniem lub rozpoznawaniem złóż kopalnin, w tym węglowodorów, a także zatwierdzenie projektu robót

geologicznych na potrzeby udokumentowania kompleksu podziemnego składowiska dwutlenku węgla (art. 72 ust. 1 pkt 4a, 4b, 4c ustawy ocenowej), jednak tylko wówczas, gdy są wykonywane na obszarach morskich lub polegają na wykonywaniu niektórych „głębokich wierceń”. Dyrektywa 2011/92/UE do przedsięwzięć mogących podlegać ocenie oddziaływania na środowisko zalicza natomiast większość głębokich wierceń, w zasadzie bez względu na ich cel oraz miejsce wykonywania. Inaczej mówiąc w prawie polskim głębokie wiercenia wykonywane w celach innych, niż to przewiduje ustawa ocenowa, są wyłączone z systemu ocen oddziaływania na środowisko. Niezbędne jest więc pilne zsynchronizowanie omawianych wymagań (tj. dyrektywy 2011/92, ustawy ocenowej oraz *Prawa geologicznego i górniczego*). Warto przy okazji zwrócić uwagę, że polski wykaz przedsięwzięć, które są objęte systemem wspomnianych ocen, jest o wiele bardziej obszerny niż to przewiduje wspomniana dyrektywa.

2. Całkowicie zbędne jest dokonywanie, z wyprzedzeniem 14 dni, powiadamiania o zamiarze rozpoczęcia robót geologicznych oraz przedstawianie danych dotyczących osób dozoru i kierownictwa wraz z danymi dotyczącymi ich kwalifikacji zawodowych. Tytułem porównania – rozpoczęcie ruchu zakładu górniczego, a więc działalności o charakterze o wiele bardziej inwazyjnym dla środowiska i wiążącego się z dalej idącymi zagrożeniami (zarówno w zakresie bezpieczeństwa i higieny pracy, jak i bezpieczeństwa powszechnego), takiego zawiadomienia nie wymaga. Nie są zresztą znane jakiegokolwiek argumenty uzasadniające rozwiązanie przewidziane w art. 81 p.g.g.

3. O wiele bardziej potrzebna jest natomiast unifikacja sposobu bieżącego dokumentowania przebiegu robót geologicznych i ich wyników. Obecnie każdy wykonawca robót geologicznych dokumentuje te okoliczności wedle własnych kryteriów. Rozwiązanie tego problemu jest niezwykle łatwe, a w dodatku ułatwiłaby działalność organów orzekających w sprawach zatwierdzania dokumentacji geologicznych.

4. Przewidziana w art. 83 p.g.g. możliwość orzeczenia nakazu wykonania dodatkowych badań geologicznych jest martwą literą prawa. Przyczyna jest niezwykle prosta – organ administracji geologicznej, który zamierzałby nakazać takie czynności, najczęściej nie dysponuje środkami na wynagrodzenie wykonawcy. Problem ten można prosto rozwiązać, przewidując, że wynagrodzenie to wypłaca określony ustawą fundusz ochrony środowiska i gospodarki wodnej (wojewódzki lub narodowy). Postępowanie w sprawie orzeczenia takiego nakazu powinno się wówczas toczyć z udziałem takiego funduszu.

5. Krytycznie należy ocenić regulację zawartą w art. 85a ust. 1a p.g.g., wedle której stroną postępowania o zatwierdzenie projektu robót geologicznych polegających na badaniach geofizycznych w celu zbadania struktur związanych z występowaniem węglowodorów jest (jak się wydaje – wyłącznie) ten, kto zamierza je wykonywać. Jeżeli określone tym przepisem roboty geologiczne miałyby być wykonywane na cudzej nieruchomości, brak zgody jej właściciela wykluczy taką możliwość. A skoro jakaś działalność ma ingerować w stan nieruchomości, to nie sposób zakładać, że jej właściciel nie ma interesu prawnego w dotyczącym jej postępowaniu administracyjnym.

6. Zdecydowanej przebudowy wymaga art. 86 p.g.g. dotyczący poddania niektórych robót geologicznych rygo-

rom dotyczącym zakładu górniczego. Jest on niekomunikatywny, a w dodatku bywa interpretowany w sposób podważający pewność prawa.

7. Problematyka ochrony złóż kopalin podlega zróżnicowanej regulacji prawnej (art. 94a, art. 94b, art. 94c, art. 95, art. 95a, art. 96 p.g.g.). Dla złóż innych niż „strategiczne” wiążące dla planów zagospodarowania przestrzennego mają być ustalenia dokonane w dokumentacji geologicznej, która jest jednak zatwierdzana bez udziału gminy bądź jej organów. Nie sposób więc zakładać, że takie ustalenia mają być wiążące dla samorządów terytorialnych. Co więcej, niektóre z takich dokumentacji powstały wiele lat temu, w zupełnie innych realiach technologicznych, ekonomicznych i środowiskowych. Proponowane w takich dokumentacjach sposoby ochrony złoża mogą być nieadekwatne do potrzeb. Dla złóż „strategicznych” przesądzająca o sposobie ochrony ma być decyzja ministra właściwego do spraw środowiska. Wbrew temu, co wynika z ustawy nie sposób zakładać, że jedyną stroną postępowania w takiej sprawie jest ten, na którego rzecz zatwierdzono dokumentację złoża kopaliny (ew. dodatek do niej). Skoro ta decyzja wiąże gminę jako osobę prawną, to bezspornie jest ona również stroną postępowania w sprawie uznania złoża za „strategiczne”. Kluczowym problemem jest natomiast sytuacja właściciela nieruchomości, którego mają dotknąć skutki ochrony złoża, a zwłaszcza uznania go za strategiczne. Może on żądać odszkodowania od gminy (art. 36 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym; nie działają w tym zakresie wyłączenia wynikające z ust. 1a tegoż artykułu). Przewidziana *Prawem geologicznym i górniczym* ochrona złóż kopalin ma być dokonywana kosztem gmin oraz właścicieli nieruchomości, a nie właściciela złoża. Rozwiązanie to jest wprawdzie wygodne z punktu widzenia interesu publicznego o charakterze ponadgminnym, ale koliduje z konstytucyjnymi standardami ochrony własności. Wymaga więc ono pilnej zmiany. Wiele wskazuje na to, że rozwiązanie problemu ochrony złóż kopalin bez zapewnienia zwrotu jej kosztów przez właściciela złoża nie będzie możliwe. Warto również zwrócić uwagę, że Skarb Państwa jako podmiot prawa własności górniczej nie wykorzystuje przysługujących mu instrumentów prawnych pozwalających na ochronę wspomnianego prawa.

8. Przykładem rozwiązań ignorujących standardy demokratycznego państwa prawnego są wymagania dotyczące informacji geologicznej. Przede wszystkim niejasne są charakter i treść wspomnianego „prawa”, a także środki jego ochrony. Obecna regulacja prawna zakłada nacjonalizację tego prawa, co jest rozwiązaniem niekorrespondującym ze standardami Konstytucji RP.

PROJEKT ZAGOSPODAROWANIA ZŁOŻA

Przede wszystkim powstaje pytanie, czy instrument ten jest konieczny. Przedsiębiorca, który uzyskał koncesję na wydobywanie kopaliny ze złoża, powinien mieć swobodę podejmowania decyzji w zakresie gospodarki jego zasobami, w szczególności przez kompleksowe i racjonalne wykorzystanie kopaliny oraz stosowanie technologii zapewniających ochronę środowiska. Dostateczne ograniczenia w tym zakresie mogą wynikać z koncesji oraz powszechnie obowiązujących przepisów prawa, zwłaszcza

odnoszących się do gospodarowania środowiskiem. Określenie „racjonalna gospodarka złożem” rzecz jasna może być przedmiotem rozbieżnych ocen, ale bezspornie jest ono kształtowane m.in. przesłankami ekonomicznymi. Różnorodny i racjonalnie postępujący przedsiębiorca nie podejmie się wydobycia takich części złoża, które z przyczyn geologicznych bądź środowiskowych będzie nieopłacalne. Nie można go do tego zmusić. W konsekwencji próby sterowania „racjonalną gospodarką” złożami kopaliny w drodze instrumentów administracyjnoprawnych należy ocenić jako chybione. Niezbędne jest zatem rozważnie celowości istnienia wspomnianego dokumentu. Jeżeli jednak wyjść z założenia, że instytucja ta jest jednak z jakichś powodów konieczna, to zdecydowany sprzeciw budzi wprowadzona ostatnio zmiana polegająca na tym, że organ koncesyjny ma 60 dni (dotychczas było 30) na weryfikację dodatku do wspomnianego projektu (art. 107 p.g.g.)

ZAKŁAD GÓRNICZY I JEGO RUCH

1. Dotychczasowy model ruchu zakładu górniczego (w tym planu ruchu) jest zbyt skomplikowany i nie uwzględnia sytuacji, w których np. właściciel zagrożonego szkodą obiektu nie dopuszcza do zabezpieczenia go przed szkodą albo jest nieznan; konsekwencją może stać się odmowa zatwierdzenia planu ruchu. W świetle art. 40 ust. 1 p.g.g. zbędne jest przedstawianie organowi nadzoru górniczego kopii koncesji. Niepotrzebny jest również art. 108 ust. 10e p.g.g., bo możliwość odmowy podjęcia wnioskowanej decyzji wynika z *Kodeksu postępowania administracyjnego*, a w dodatku organ musi o niej uprzedzić wnioskodawcę (art. 79a k.p.a.). Weryfikacji wymaga treść szczegółowych przepisów wykonawczych określających wymagania planów ruchu. Niektóre z nich są pozbawione merytorycznej wartości, a nawet dają się odczytać jako ingerencja w sprawy regulowane innymi ustawami.

2. W art. 129 ust. 1 pkt 5 p.g.g. użyto określenia rekultywacja „gruntów po działalności górniczej”, nie definiując tego pojęcia. Nie wiadomo, czy jest to tylko teren zakładu górniczego, czy być może także nieruchomości są objęte wpływami jego robót górniczych.

3. Skreślenia wymaga art. 129 ust. 2 p.g.g. O kierunku rekultywacji i uznania jej za zakończoną orzeka starosta, o czym jednoznacznie przesądza ustawa o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Ustawa, 1995, art. 20). Decyzja ustalająca ten kierunek powinna być zatem załącznikiem do wniosku o zatwierdzenie planu ruchu likwidowanego zakładu górniczego. Nie ma natomiast przeszkód, żeby sposób wykonania rekultywacji był określony w planie ruchu (zwłaszcza likwidowanego) zakładu górniczego. O tyle też zmiany wymagają przepisy ruchowe.

OPLATY

1. Nie ma dostatecznego uzasadnienia do przedłużenia z 5 do 10 lat terminu przedawnienia odpowiedzialności z tytułu opłaty dodatkowej i podwyższonej. W istocie są one administracyjnymi karami pieniężnymi w rozumieniu przepisów k.p.a. (art. 189a i nast.), gdzie termin przedawnienia wynosi 5 lat. Argumentacja zawarta w uzasadnieniu projektu ustawy, która dokonała wspomnianego przedłużenia (Sejm IX kadencji, druk sejmowy nr 3238, s. 81) jest nieprzekonywująca. Dostępna wiedza prowadzi do wnio-

sku, że najczęściej przyczyną powodującą, że 5 letni (dotychczasowy) termin przedawnienia może być oceniony jako niewystarczający, jest opieszałość organów orzekających w takich sprawach. Jej skutki nie mogą jednak obciążać stron.

2. Całkowitym nieporozumieniem, urągającym standardom demokratycznego państwa prawnego, jest obciążanie właściciela (współwłaścicieli) nieruchomości, na których jest prowadzona działalność określona w art. 139 lub 140 p.g.g., a której sprawcy nie zostali ustalen, odpowiedzialnością określoną w tych przepisach. Czym innym jest być stroną postępowania, a czym innym jest być tym, kto ponosi odpowiedzialność z tytułu naruszenia prawa. Jeżeli właściciel tych naruszeń się nie dopuścił, nie wolno obciążać go taką odpowiedzialnością. Obecna regulacja zniechęca zresztą do ustalania rzeczywistego sprawcy omawianych naruszeń prawa. Łatwiej jest stwierdzić, że sprawca nie został ustalony i obciążyć odpowiedzialnością właściciela nieruchomości.

ODPOWIEDZIALNOŚĆ ODSZKODOWAWCZA I PREWENCYJNA

1. Oparcie przesłanek odpowiedzialności odszkodowawczej i prewencyjnej na wzorach *Kodeksu cywilnego* spowodowało, że przedsiębiorca górniczy utracił wpływ na przesłanki kształtujące treść wielu roszczeń kształtowanych omawianą ustawą. Przede wszystkim dotyczy to zabezpieczeń nowo wznoszonych obiektów przed szkodami. O tym, jakie wymagania w tym zakresie określa projekt budowlany, przedsiębiorca dowiaduje się dopiero w razie zgłoszenia roszczenia o zwrot kosztów zabezpieczeń, które w dodatku są efektem tzw. robót zanikających czy też ulegających zakryciu. Przedsiębiorca ma bardzo ograniczone możliwości ustalenia, czy niezbędne zabezpieczenia rzeczywiście zostały wykonane oraz czy zostały wykonane prawidłowo (np. posadowienia i zbrojenia fundamentów). Ustalenie prawidłowości ich wykonania, teoretycznie rzecz biorąc, jest możliwe, ale jest to niezwykle kłopotliwe i kosztowne. Rozwiązaniem byłoby przyznanie przedsiębiorcy praw strony postępowania o pozwolenia na budowę albo wprowadzenie obowiązku powiadomienia go o przystąpieniu przez inwestora do wykonania robót zabezpieczających (bądź ich poszczególnych etapów).

2. Problemem jest również zabezpieczenie już istniejących obiektów zagrożonych wpływami eksploatacji górniczej. Niejednokrotnie ich właściciel (z jakichkolwiek powodów) nie wyraża zgody na takie zabezpieczenie, a związany z tym stan zagrożenia (art. 108 ust. 2 pkt 2 lit. g–h p.g.g.) staje się przeszkodą do zatwierdzenia planu ruchu zakładu górniczego. Rozwiązaniem może być nakaz wykonania określonych robót zabezpieczających nakładany w drodze decyzji organu nadzoru górniczego, współdziałającego z organem nadzoru budowlanego.

3. Bolączką są także tzw. jednorazowe odszkodowania pieniężne za obiekty budowlane, których stan techniczny wyklucza ekonomicznie uzasadniony remont. Właściciel nie ma obowiązku dokonania ich rozbiórki, chyba że odszkodowanie zostało ustalone w drodze ugody, której elementem jest zobowiązanie właściciela do jej wykonania w określonym terminie. Takiej możliwości nie ma natomiast, jeżeli odszkodowanie zostało ustalone w drodze wyroku sądowego. Wyjściem z sytuacji może być przepi-

dający przedsiębiorcy możliwość żądania wydania mu takiej nieruchomości w celu dokonania rozbiórki obiektu, a być może nawet uprawnijający go do żądania jej wykupu.

NIEKTÓRE PROBLEMY PRZEPISÓW ZWIĄZKOWYCH

1. Zdecydowanego uproszczenia wymaga system ocen oddziaływania na środowisko, zwłaszcza w odniesieniu do przedsiębiorców legitymujących się „koncesjami 2020”. Najprościej dokonać tego w maksymalnym stopniu integrując wymagania polskie z wymaganiami Dyrektywy 2011/92 UE.

2. Uproszczenia wymagają mechanizmy zmian przeznaczenia gruntów rolnych (leśnych) na potrzeby związane z geologią i górnictwem.

3. Należy zmodyfikować prawny reżim ochrony drzew. Znane są sytuacje, w których zakończenie wydobywania kopaliny powoduje odtworzenie się stosunków wodnych na nieruchomościach, które w wyniku eksploatacji górniczej już wiele lat temu zostały odwodnione i samoistnie porosły drzewostanem, nawet o znacznej wartości. Odbudowa stosunków wodnych będzie skutkować powstaniem tam zalewisk i obumarciem drzew. Racjonalna gospodarka drzewostanem przemawia za wycinką takich drzew, co jednak wobec konieczności spełnienia wymagań dotyczących powszechnej ochrony drzew regulowanej ustawą o ochronie przyrody (Ustawa, 2001) jest całkowicie nieopłacalne (opłaty). Dopiero po obumarciu drzew powstaje możliwość usunięcia ich bez opłat. Jednak pozyskane w ten sposób drewno będzie mogło być wykorzystane wyłącznie jako opałowe.

4. Uregulowania wymaga również kwestia tzw. samostnej rekultywacji. Niekiedy tereny przekształcone w wyniku działalności górniczej ulegają samostnej rekultywacji i zostają zasiedlone przez gatunki chronione, a nawet kwalifikują się do objęcia ochroną obiektową w rozumieniu przepisów o ochronie przyrody. Ich rekultywacja polegająca na nadaniu im wartości użytkowych jest wprawdzie możliwa, ale prowadziłyby do nieodwracalnego zniszczenia unikalnych walorów przyrodniczych. W takiej sytuacji celowe jest ograniczenie obowiązku odszkodowawczego wyłącznie do odszkodowania pieniężnego, z wyłączeniem obowiązku rekultywacji.

UWAGA KOŃCOWA

Przedstawione propozycje są dalekie od wyczerpania tematu. Zapewne każdemu, komu nie jest obca problematyka prawna geologii i górnictwa, znane są również inne wady omawianej regulacji prawnej. Potrzeba przebudowy omawianych regulacji jest wprawdzie oczywista, tyle że przeważnie nie znajduje aprobaty tych, którzy o niej decydują.

LITERATURA

DYREKTYWA Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/92/UE z dn. 13.12.2011 r. w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko. Dz.U. U.E.L. 2012.26.1 ze zm.
GALOS K. 2018 – O potrzebie wyceny złóż kopalni objętych własnością górnictwem Skarbu Państwa. Zesz. Nauk. IGSMiE, 106: 27–38.

- LENIK P. 2015 – Przykłady regulacji prawnych nadmiernie utrudniających poszukiwanie i rozpoznawanie złóż. *Prz. Geol.*, 63 (12/1): 1352–1356.
- LIPIŃSKI A. 2013 – O potrzebie reformy prawnych przesłanek funkcjonowania geologii i górnictwa. *Zesz. Nauk. IGSMiE PAN*, 85: 249–258.
- LIPIŃSKI A. 2016 – Legislacyjne bariery funkcjonowania geologii i górnictwa. *Zesz. Nauk. IGSMiE PAN*, 96: 177–188.
- LIPIŃSKI A. 2018 – Legislacyjne potrzeby geologii i górnictwa. *Prz. Geol.*, 66 (12): 769–775
- LIPIŃSKI A. 2021 – Prawo jako bariera funkcjonowania górnictwa [W]: Glumińska-Pawlic J., Przywora B., Słysz A. (red.), *Identyfikacja barier prawnych w prowadzeniu działalności gospodarczej. Wybrane zagadnienia*. Wydaw. C.H. Beck, Warszawa.
- LIPIŃSKI A. 2023 – Legislacyjne problemy geologii i górnictwa. *Państwo i Prawo*, 3.
- NIEĆ M. 2018 – Koncesjonowanie poszukiwań, rozpoznawania i eksploatacji złóż kopalin a wymagania racjonalnej gospodarki. *Prz. Geol.*, 66 (3): 170–175.
- PIOTROWSKA A. 2018 – Ile lat i szlifów wymaga Prawo geologiczne i górnicze żeby stało się kamieniem szlachetnym? *Inż. Gór.*, 4: 63–66.
- STEFANOWICZ J.A. 2018 – Niesprawność i długotrwałość postępowań na ścieżce do koncesji eksploatacyjnej i zatwierdzenia planu ruchu – rozpoznanie i klasyfikacja istotnych czynników nieefektywności tych procesów. *Prz. Geol.*, 66 (4): 229–234.
- STEFANOWICZ J.A., SZAMAŁEK K. 2015 – Normy kolizyjne/konfuzyjne prawa geologicznego i górniczego. *Zesz. Nauk. IGSMiE PAN*, 91: 193–202.
- SZAMAŁEK K. 2011 – Pułapki definicyjne ustawy prawo geologiczne i górnicze powstałe w wyniku rozwoju technik geologicznych i górniczych. *Zesz. Nauk. IGSMiE PAN*, 81: 31–35.
- USTAWA z dn. 7.07.1994 r. – Prawo budowlane. *Dz.U. z 2024 r. poz. 724*.
- USTAWA z dn. 3.02.1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych. *Dz.U. z 2024 r. poz. 82*.
- USTAWA z dn. 21.08.1997 r. o gospodarce nieruchomościami. *Dz.U. 2023 r. poz. 344 ze zm.*
- USTAWA z dn. 16.04.2004 r. o ochronie przyrody. *Dz.U. z 2023 r. poz. 1336 ze zm.*
- USTAWA z dn. 27.03.2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. *Dz.U. z 2023 r. poz. 997 ze zm.*
- USTAWA z dn. 3.10.2008 r. o dostępie do informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o cenach oddziaływania na środowisko. *Dz.U. z 2023 r. poz. 1094 ze zm*
- USTAWA dn. z 9.06.2011 r. – Prawo geologiczne i górnicze. *Dz.U. z 2023 r. poz. 633 ze zm.*
- USTAWA z dn. 20.07.2017 r. – Prawo wodne. *Dz.U. z 2023 r. poz. 1478 ze zm.*
- USTAWA z dn. 16 czerwca 2023 r. o zmianie ustawy–Prawo geologiczne i górnicze oraz niektórych innych ustaw. *Dz.U. z 2023 r. poz. 2029*.
- WYROK Trybunału Konstytucyjnego z dn. 13.09.2011 r., sygn. akt P 33/09. *Dz.U. z 2011 r. nr 206 poz. 1228*.
- Praca wpłynęła do redakcji 2.06.2024 r.
Akceptowano do druku 26.06.2024 r.