



O potrzebie poprawy klimatu inwestycyjnego w geologii i górnictwie

Aleksander Lipiński¹On the need to improve the investment climate in geology and mining. *Prz. Geol.*, 73: 457–462; doi: 10.7306/2025.52

Abstract. The consequence of overly detailed and discretionary regulation is an increased investment risk. With regard to geological and mining activities, this concerns, inter alia, scope of licensing, coordinations or opinions on mineral license by non-licensing authorities, the local development planning system and the requirements for environmental impact assessments. These solutions require urgent simplification.

Keywords: *Scope of mineral licenses, problems of licensing procedures, local development plans, environmental impact assessments in geology and mining*

Większość przedsięwzięć w geologii i górnictwie cechuje się znaczną kapitałochłonnością oraz czasochłonnością i jest obciążona znacznym ryzykiem (Byrska-Rapała, 2025), a w dodatku czas potrzebny do uzyskania wszystkich decyzji niezbędnych do rozpoczęcia działalności może sięgać nawet kilkunastu lat. Wspólną cechą tych przedsięwzięć jest również to, że zapewniają one bezpieczeństwo surowcowe (w tym energetyczne) państwa. Znaczącym czynnikiem ich ryzyka są natomiast wymagania prawa oraz praktyka jego stosowania. Jedną z konstytucyjnych podstaw ustroju Rzeczypospolitej Polskiej jest zasada swobody działalności gospodarczej (Konstytucja, 1997 – art. 20). Nie jest ona jednak bezwzględna i podlega ograniczeniom. W demokratycznym państwie są one dopuszczalne tylko wtedy, gdy jest to konieczne dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te muszą mieć postać ustawy i nie mogą naruszać istoty wolności i praw (Konstytucja, art. 31 ust. 3). Kryteria te są niesłychanie ocenne.

Niewątpliwie nieuzasadnionym ograniczeniem wolności podejmowania działalności gospodarczej są nadmiernie uznaniowe i złożone wymagania dotyczące przedsiębiorczości. Zarzut ten można odnieść do działalności w zakresie geologii i górnictwa. Dotyczy to nie tylko *Prawa geologicznego i górniczego* (ustawa z 9.06.2011 r., dalej pr.g.g.), ale również wielu innych ustaw stanowiących podstawę rozstrzygnięć niezbędnych do podjęcia zamierzonej działalności. Szczegółowa analiza całokształtu przepisów prawa dotyczących omawianych zagadnień wymaga niezwykle obszernej analizy, co wykracza poza ramy artykułu. Z tej też przyczyny dalsze uwagi będą się odnosić przede wszystkim do tych rozwiązań prawa, które spowalniają proces decyzyjny i powodują, że jego wynik staje się niepewny. Nadregulacja ogranicza swobodę przedsiębiorczości i stanowi czynnik zniechęcający do podejmowania działalności gospodarczej – inaczej mówiąc, negatywnie wpływa na klimat inwestycyjny.

Prawo geologiczne i górnictwo uchwalano w pośpiechu i ze świadomością niedoróbek, a kolejne zmiany wspomnianej ustawy były dokonywane bez zastanowienia się, jaki jest ich wpływ na pozostałe rozwiązania. Częstym motywem zmian był argument: *bo oni* [tj. dana grupa interesów, organ administracji] *tak chcą*. Rezultat przypomina budynek, którego projekt zmieniano w trakcie budowy każdej kondygnacji, fundamenty posadowiono powyżej poziomu zamarzania gruntu, część ścian nośnych wykonano z cegły dziurawki, każde okno otwiera się inaczej, ściany działowe nie trzymają pionu, stropy poziomu itd. Wszyscy zainteresowani zdają sobie sprawę z tych usterek, natomiast dotychczas nie podejmowano w istocie żadnych działań zmierzających do ich usunięcia. Co gorsza, kolejne zmiany multiplikują dotychczasowe wady. Przypomina to trochę chodzenie z gwoździem w bucie. Widocznie mniejszym złem ma być dolegliwość, niż usunięcie jej przyczyny. Deklarowana (przy okazji kolejnych nowelizacji) *liberalizacja* omawianych wymagań przeważnie miała formę werbalną. Poprawy w tym zakresie nie spowodowała również zmiana *Prawa geologicznego i górniczego* dokonana ustawą z 16.06.2023 r. W rezultacie obecny stan prawny zagraża bezpieczeństwu surowcowemu państwa. Najlepiej można to dostrzec na przykładzie potrzeby szybkiego zaspokojenia potrzeb surowcowych w drodze podjęcia wydobycia kopalin z nowych złóż, co zresztą już znajduje potwierdzenie w praktyce. Najskuteczniejszym sposobem usunięcia tych usterek może być przygotowanie i uchwalenie całkowicie nowej ustawy, co – rzecz jasna – wymaga czasu, zwłaszcza że operatywność zespołu projektodawców przeważnie jest odwrotnie proporcjonalna do jego liczebności.

Doraźnym wyjściem z sytuacji jest zmiana tylko tych rozwiązań *Prawa geologicznego i górniczego*, które:

- ❑ stanowią przeszkodę w sprawnym podejmowaniu decyzji zezwalających na realizację przedsięwzięć w zakresie geologii i górnictwa;
- ❑ są nadmiernie restrykcyjne i przyczyniają się do praktyk biurokratycznych.

¹ Wydział Prawa i Ekonomii, Uniwersytet Humanistyczno-Przyrodniczy im. Jana Długosza, ul. Zbierskiego 2/4, 42–200 Częstochowa; aleks@pro.onet.pl

Wbrew pozorom zmiany cząstkowe są możliwe i konieczne. W dodatku mogą one być dokonane dość szybko. Obawa, że spowodują zamieszanie związane z wbudowaniem ich w dotychczasowe struktury prawne, nie są uzasadnione. W artykule zawarto kilka propozycji w tym zakresie, a także zasygnalizowano niektóre problemy utrudniające przedsięwzięcia w obszarze geologii i górnictwa.

OGRODZENIE ZAKRESU KONCESJONOWANIA

Należy przede wszystkim rozważyć celowość utrzymania koncesji na poszukiwanie lub rozpoznawanie złóż kopaliny wymienionych w art. 10 ust. 1 pr.g.g. Wiele wskazuje na to, że dotychczasowe wymagania mogą zostać zastąpione bardzo prostym rozwiązaniem, jakim jest decyzja zatwierdzająca projekt robót geologicznych, połączona z użytkowaniem górnictwem przestrzeni, w której zamierza się prowadzić badania. Taki projekt mógłby zostać zatwierdzony na rzecz każdego podmiotu, który spełniałby minimum określonych wymagań. Decyzja organu administracji geologicznej zatwierdzająca taki projekt nie daje praw do korzystania z przedmiotu cudzej własności (art. 85b pr.g.g.). W odniesieniu do złóż wymienionych w art. 10 ust. 1 prawo to mogłoby powstawać w drodze umowy, która w warunkach konkurencyjności musiałaby zostać przeprowadzona przetargiem. Zaletą takiego rozwiązania byłoby znaczne uproszczenie mechanizmów kreowania praw do opisywanej działalności, bez osłabienia nadzoru państwa nad jej wykonywaniem.

WSPÓLDZIAŁANIE ORGANÓW ADMINISTRACJI

Ani koncesja (bez względu na jej przedmiot), ani decyzja zatwierdzająca projekt robót geologicznych nie są samodzielnymi decyzjami organów administracji geologicznej. Zawsze są one podejmowane we współdziałaniu z co najmniej jednym (innym) organem administracji publicznej. Szczegóły zależą od miejsca i rodzaju zamierzonej działalności. Wspomniane współdziałanie polega na uzależnieniu decyzji od uzgodnienia bądź opinii innego organu administracji. Opinia ma charakter niewiążącej, a w konsekwencji nie ma przeszkód do podjęcia wnioskowanej decyzji wbrew stanowisku organu opiniującego. Odmowa uzgodnienia przesądza o odmowie wnioskowanej decyzji. Należy tu odróżnić dwie możliwe sytuacje, to jest uzgodnienie z organem wykonawczym gminy (wójtem, burmistrzem, prezydentem miasta) oraz uzgodnienie z innymi organami administracji publicznej. Przesłanki stanowiska organu wykonawczego gminy są zobiektywizowane. Określa je art. 7 pr.g.g., wedle którego:

1. *Podjęcie i wykonywanie działalności określonej ustawą jest dozwolone tylko wówczas, jeżeli nie naruszy ona przeznaczenia nieruchomości określonego w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego oraz w odrębnych przepisach.*

2. *W przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego podjęcie i wykonywanie działalności określonej ustawą jest dopuszczalne tylko wówczas, jeżeli nie naruszy ona sposobu wykorzystania nieruchomości wynikającego z planu ogólnego gminy oraz przepisów odrębnych.*

Rozwiązanie to stanowi reakcję ustawodawcy na praktyki wspomnianych organów stosowane w początkowym okresie koncesjonowania, kiedy to uzależniano uzgodnienie (zwłaszcza koncesji na wydobywanie kopaliny ze złoża) od niemal dowolnie formułowanych wymagań, w tym np. przeróżnych świadczeń (nawet majątkowych) na rzecz gmin. Obecnie przesłanki te są zobiektywizowane. Z kilku powodów rozwiązania te nie funkcjonują jednak prawidłowo. Kluczową przyczyną jest niechęć samorządów gminnych w stosunku do przedsięwzięć górnictwem, przeważnie motywowana ich szkodliwym oddziaływaniem na środowisko. Od ponad 40 lat istnieje obowiązek ochrony złóż w planach zagospodarowania przestrzennego, rozumiany jako zapewnienie możliwości podjęcia ich wydobycia. Nie jest natomiast tajemnicą, że jest on niezwykle często ignorowany w procedurze planistycznej. W planach tych pomija się istnienie złóż kopaliny, nie dostrzega zagrożeń, jakie mogą powstać po zakończeniu wydobywania kopaliny, a niekiedy nawet wręcz zabrania ich wydobywania. Wymowny jest pod tym względem przykład likwidowanego zagłębia olkuskiego. Podziemne wydobycie rudy cynku i ołowiu prowadzono tam od średniowiecza, czego konsekwencją stało się obniżenie poziomu wód podziemnych. Nieruchomości, które dawniej były zawodnione, uległy przesuszeniu i zostały zabudowane. Skutkiem trwającej obecnie likwidacji zakładu górnictwa stało się wyłączenie systemu odwadniania wyrobisk, czego konsekwencją jest odbudowa horyzontów wodonośnych, w tym na nieruchomościach zabudowanych oraz przeznaczonych pod zabudowę (Danecka, 2024). Wiele planów miejscowych ignoruje zagrożenia stanowiące konsekwencję tzw. górnictwa historycznego, np. przeznaczając na cele budowlane nieruchomości znajdujące się w pobliżu szybów zlikwidowanych najprostszą metodą, to jest przez zatopienie i przykrycie rury szybowej.

W praktyce obiektywizacja przesłanek uzgodnienia koncesji na wydobywanie kopaliny nie jest natomiast tamą dla dowolności decyzji podejmowanych przez organy gmin. Znany jest przykład, w którym organ wykonawczy gminy kilkanaście razy pod rząd odmawiał uzgodnienia wnioskowanej koncesji, zawieszał postępowanie w sprawie bądź je umarzał. Jego rozstrzygnięcia każdorazowo były uchylane w postępowaniu instancyjnym, a w trakcie ponownego rozpoznawania sprawy organ I instancji ignorował udzielone mu wskazówki. Swoistym kuriozum jest niedawne postanowienie w tej sprawie, w którym organ wykonawczy gminy stwierdził, że nie ma podstaw do zajęcia stanowiska, co jednak nie przeszkodziło mu w dokonaniu odmowy uzgodnienia koncesji. Organ drugiej instancji ma natomiast dość ograniczone możliwości przeprowadzenia postępowania dowodowego, pozwalającego na dokonanie merytorycznego rozstrzygnięcia w przedmiocie uzgodnienia (Ustawa, 1960 – *Kodeks postępowania administracyjnego*, art. 136, dalej k.p.a.). Tytułem uzupełnienia należy dodać, że wspomniane postępowanie toczy się od 2020 r.

Nasuwa się zatem pytanie, czy z merytorycznego punktu widzenia jest konieczne współdziałanie organu administracji geologicznej (który jest jednocześnie organem koncesyjnym) z organem wykonawczym gminy? Nie ma wątpliwości, że zarówno plan ogólny zagospodarowania przestrzennego gminy, jak i miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego są aktami prawa miej-

scowego o charakterze powszechnie obowiązującym (ustawa z 27.03.2007 r., art. 13a ust. 7, art. 14 ust. 8). Inaczej mówiąc, przyjęte w tych planach rozwiązania obowiązują wszystkie organy administracji publicznej, w tym również organy koncesyjne. Plany te podlegają ogłoszeniu w dziennikach urzędowych właściwych województw i są powszechnie dostępne, w tym również dla organów administracji geologicznej. Nie ma żadnej przeszkody, aby te ostatnie samodzielnie dokonały wykładni planów zagospodarowania przestrzennego i ustaliły, czy zachodzą przesłanki określone w art. 7 pr.g.g. Co więcej, organy administracji geologicznej współuczestniczą w procedurach planistycznych, a zatem już na etapie tworzenia planów uzyskują wiedzę o ich przyszłej treści. Zdecydowana większość przedsięwzięć w zakresie górnictwa zalicza się do kategorii *mogących (zawsze lub potencjalnie) znacząco oddziaływać na środowisko*, a w konsekwencji niezbędnym składnikiem wniosku o koncesję jest decyzja w sprawie środowiskowych uwarunkowań zamierzonego przedsięwzięcia. Jedną z przesłanek jej uzyskania jest określona ustawą relacja zamierzonego przedsięwzięcia do miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (ustawa z 3.10.2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko, art. 80 ust. 2, dalej u.ooś.). Dla przedsięwzięć w zakresie geologii i górnictwa sytuacja jest zróżnicowana.

Zasadą jest, że dla przedsięwzięć w zakresie geologii i górnictwa (innych, niż *inwestycje strategiczne*) przesłanką decyzji środowiskowej jest m.in. *nienaruszenie zamierzoną działalnością przeznaczenia nieruchomości określonego w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, jeżeli plan ten został uchwalony, oraz w odrębnych przepisach* (u.ooś., art. 80 ust. 3), co koresponduje z treścią art. 7 pr.g.g.

Inwestycjami strategicznymi w zakresie geologii i górnictwa są te, które *wymagają koncesji na poszukiwanie i rozpoznawanie złóż kopalin lub koncesji na wydobywanie kopalin ze złóż objętych własnością górnictw, a także koncesji na poszukiwanie i rozpoznawanie złóż węglowodorów oraz wydobywanie węglowodorów ze złóż [...], z wyjątkiem przedsięwzięć realizowanych na obszarach morskich* (u.ooś., art. 59a ust. 4 pkt 5). Niezgodność lokalizacji przedsięwzięcia z planem miejscowym nie stanowi wówczas przeszkody do uzyskania decyzji środowiskowej. Może to jednak prowadzić do kuriozalnych konsekwencji, ponieważ wspomniany plan może stać się przesłanką odmowy uzgodnienia koncesji, co wykluczy jej uzyskanie. Rozwiązanie to wypada ocenić jako konsekwencję ignorancji projektodawców.

Inaczej mówiąc, planistyczne przesłanki decyzji środowiskowej oraz koncesji są w nieuzasadniony sposób zróżnicowane. Co ciekawe, jest to powrót do rozwiązania, które funkcjonowało kilkanaście lat temu, zostało poddane krytyce (Lipiński, 2013), a w rezultacie doszło do jego usunięcia. Nasuwa się zatem wniosek, że obecna regulacja zasługuje na miano legislacyjnej bezmyślności. Zapewne prawodawcy nie jest znane stare powiedzenie *historia kołem się toczy*.

Inna rzecz, że jeżeli dane przedsięwzięcie musi być poprzedzone decyzją środowiskową, ponowne badanie w postępowaniu koncesyjnym jego relacji do planu zagospodarowania przestrzennego należy ocenić jako całkowicie

zbędne i wyraz praktyk biurokratycznych. Wiąże się z tym następny problem, a mianowicie organ orzekający w przedmiocie uzgodnienia zamierzonej decyzji (tu: koncesji) lub wyrażający opinię pod jej adresem, zajmuje stanowisko w formie postanowienia podlegającego kontroli instancyjnej i sądowo-administracyjnej (k.p.a., art. 106). Stroną postępowania w takiej sprawie jest ten, kto jest stroną postępowania głównego (w omawianym przypadku jest to postępowanie koncesyjne) lub w przedmiocie zatwierdzenia projektu robót geologicznych. Skoro przesłanki stanowiska organu wykonawczego gmin są zobiektywizowane, to powstaje pytanie, czy celowe jest, aby postępowanie w takiej sprawie toczyło się z udziałem wszystkich stron, a nawet podmiotów na prawach strony. Nie jest tajemnicą, że niekiedy prezentują one stanowiska piniacze, co – rzecz jasna – wydłuża postępowanie. Powstaje więc pytanie, czy jedyną stroną takiego postępowania nie powinien być wyłącznie wnioskodawca, podobnie jak to przyjęto w niektórych innych ustawach. Pozwoliłoby to na uproszczenie i przyspieszenie postępowań.

NIEKTÓRE WYMAGANIA OKREŚLONE ODREBNYMI PRZEPISAMI

Zarówno koncesja, jak i decyzja zatwierdzająca projekt robót geologicznych nie zwalniają z konieczności uzyskania rozstrzygnięć wielu innych organów administracji publicznej, jak np. związanych z ochroną gruntów rolnych (leśnych), gospodarką wodną, ochroną wód morskich itd. Celowość uzgadniania z wszystkimi organami wskazanymi w art. 23 pr.g.g jest wątpliwa, zwłaszcza że praktyka dostarcza tu przykładów działań cechujących się całkowitą dowolnością i nie znajdujących dostatecznych podstaw w przepisach prawa. Ramy artykułu nie pozwalają na przedstawienie szczegółowego uzasadnienia potrzeby dokonania znaczącej reformy omawianej regulacji. Liberalizacji wymagają też rozwiązania we wspomnianych przepisach odrębnych. Przykładem może być ochrona gruntów rolnych i leśnych. Możliwość wyłączenia gruntów rolnych i leśnych z produkcji z pominięciem wymagań powszechnie obowiązujących powinna dotyczyć poszukiwania i rozpoznawania wszystkich złóż kopalin (bez względu na ich rodzaj), a nie tylko niektórych (jak to jest obecnie).

ŚRODKI, JAKIMI DYSPONUJE WNIOSKODAWCA

Źródłem wątpliwości i potencjalnych konfliktów jest art. 24 ust. 1 pkt 4 pr.g.g., wedle którego każdy wniosek koncesyjny musi m.in. określić *środki, w szczególności finansowe i techniczne, jakimi wnioskodawca dysponuje w celu zapewnienia prawidłowego wykonywania zamierzonej działalności*. Przede wszystkim powstaje pytanie, o jakie *środki* tu chodzi. Określenie *w szczególności* świadczy, że wyliczenie to ma charakter otwarty, a w konsekwencji może tu chodzić o środki inne niż finansowe i techniczne, np. technologiczne. Można spotkać się z oceną, że mogą to być środki kadrowe (Rakoczy, 2015). Aprobata takiego stanowiska oznaczałaby konieczność wykazania, że wnioskodawca ma możliwość powierzenia wykonania czynności w ruchu zakładu lub zakładu górniczego osobom posiadającym kwalifikacje zawodowe (zależnie od szczegółów) w zakresie geologii, górnictwa oraz ratownictwa górniczego, co wymagałoby wskazania danych osobo-

wych takich osób. Na etapie postępowania koncesyjnego byłoby to jednak stanowczo przedwczesne, o ile w ogóle możliwe. Nie wiadomo również, wedle jakich kryteriów określać rodzaj, ilość oraz wysokość wspomnianych środków. Wiadomo tylko, że mają one zapewnić prawidłowe wykonywanie zamierzonej działalności. Związane z tym szczegóły będą zróżnicowane przede wszystkim zależnie od rodzaju zamierzonej działalności, sposobu oraz czasu jej wykonywania. Przedsiębiorca, który uzyskał koncesję na poszukiwanie (rozpoznawanie) złoża kopaliny, ponosi wyłącznie koszty takiej działalności, nie mając pewności jej wyniku. Ustalenie ich wysokości, w dodatku z kilkuletnim wyprzedzeniem, może być wyłącznie przybliżone. Niektóre szczegóły określają przepisy dotyczące konkurencyjnych wniosków o koncesje na poszukiwanie (rozpoznawanie) złóż kopaliny oraz koncesje węglowodorowe, wskazując, że mogą to być środki własne oraz pochodzące z kapitału obcego (pr.g.g., art. 28k ust. 1 pkt 3, art. 49eb ust. 1 pkt 10). Odnalezienie, rozpoznanie i udokumentowanie złoża kopaliny nie daje natomiast pewności uzyskania koncesji na wydobywanie kopaliny. Przeszkodą mogą być wymagania związane z zagospodarowaniem przestrzennym, ochroną środowiska czy chociażby spadek popytu na kopalinę mającą być przedmiotem wydobywania. Co prawda niektóre z tych przeszkód (np. zmiana miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, uzyskanie decyzji w sprawie środowiskowych uwarunkowań) są możliwe do pokonania, ale wymaga to czasu. Jego upływ może spowodować, że ten, kto poniósł koszty rozpoznania geologicznego, utraci pierwszeństwo do uzyskania użytkowania górniczego (pr.g.g., art. 15) oraz wyłączność wykorzystania informacji geologicznej (pr.g.g., art. 92 ust. 2 i n.). Może się więc okazać, że przedsiębiorca, który poniósł koszt rozpoznania geologicznego, nie uzyska z tego tytułu żadnych korzyści. Uzyska je natomiast Skarb Państwa (pr.g.g., art. 99 ust. 1, art. 100 ust. 2), który może rozporządzić (odpłatnie) tak uzyskanym prawem na rzecz innego podmiotu. Nie jest zresztą tajemnicą, że plagą polskiej administracji jest przewlekłość niemal wszystkich procedur.

Rozpoczęcie wydobywania kopaliny ze złoża musi być poprzedzone niezwykle zróżnicowanymi robotami udostępniającymi i przygotowawczymi, a w rezultacie ustalenie, od kiedy wydobywanie kopaliny staje się źródłem korzyści, może być trudne do uchwycenia. Nie ułatwia to szacunku rodzaju i wysokości środków określonych w art. 24 ust. 1 pkt 4 pr.g.g. Wymagań tych nie spełnia umowa pożyczki zawarta *pod warunkiem* uzyskania koncesji (Wyrok NSA, 2016). Ocena ta odpowiada dyspozycji wspomnianego przepisu, ale jest niezwykle restrykcyjna. Wykładnia funkcjonalna prowadzi natomiast do odmiennych wniosków (Schwarz, 2013). Nie powinno być przeszkód, by wnioskodawca przedstawił organowi koncesyjnemu kalkulację przewidywanych kosztów, wskazując dowody dysponowania środkami pozwalającymi na ich pokrycie. Dowodem w postępowaniu administracyjnym może natomiast być *wszystko, co może przyczynić się do wyjaśnienia sprawy, a nie jest sprzeczne z prawem*. *W szczególności dowodem mogą być dokumenty, zeznania świadków, opinie biegłych oraz oględziny* (k.p.a., art. 75 § 1), a niekiedy nawet oświadczenie strony (§ 2). Dla wykazania posiadania wspomnianych *środków* organ koncesyjny nie może natomiast żądać określonych przez

siebie dokumentów, np. w postaci opinii bankowej, zaświadczenia o niezaleganiu z daninami publicznymi (podatki, składki na ubezpieczenia społeczne), umowy kredytu, umowy o współpracy połączonej z deklaracją innego podmiotu o finansowaniu przedsięwzięcia (Kościuk, 2023). Dostatecznym uzasadnieniem takiego zakazu jest zasada praworządności (Konstytucja, art. 7; k.p.a., art. 6) przewidująca, że władze publiczne (w tym organy administracji geologicznej działają na podstawie prawa i w jego granicach. Rozwinięciem jej jest m.in. art. 220 k.p.a., wedle którego *organ administracji publicznej żądający od strony lub innego uczestnika postępowania zaświadczenia lub oświadczenia na potwierdzenie faktów lub stanu prawnego jest obowiązany wskazać przepis prawa wymagający urzędowego potwierdzenia tych faktów lub stanu prawnego w drodze zaświadczenia lub oświadczenia* (§ 2).

Obowiązkiem wnioskodawcy jest wykazanie, że dysponuje środkami pozwalającymi na wykonywanie zamierzonej działalności, co podlega ocenie organu koncesyjnego. Jeżeli ten ostatni oceni te środki jako niewystarczające bądź dowody ich istnienia jako niewiarygodne, winien dać temu wyraz w zawiadomieniu, o którym mowa w art. 79a k.p.a. *W postępowaniu wszczętym na żądanie strony organ administracji, informując o możliwości wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań, ma obowiązek wskazania przesłanek zależnych od strony, które na dzień wysłania tej informacji nie są spełnione lub wykazane, co może skutkować wydaniem decyzji niezgodnej z żądaniem strony [...]*. Niewystarczające są więc deklaracje zapewnienia takich środków, promesy kredytowe itp. Podobnie problem ten należy widzieć w odniesieniu do *środków technicznych*, którymi zapewne mają być maszyny i urządzenia; wnioskodawca musi dysponować prawem podmiotowym pozwalającym na ich wykorzystywanie. Słowo *środki*, a w szczególności *techniczne* prowadzi do wniosku, że może to oznaczać również dostęp do określonej technologii. Idąc tokiem rozumowania NSA, należy dojść do wniosku, że wspomniane środki muszą być utrzymywane przez cały czas postępowania koncesyjnego. Nie jest tajemnicą, że postępowania przed organami administracji geologicznej cechują się znaczną przewlekłością, nawet wieloletnią. Opisane jej przyczyny wykracza poza ramy artykułu. Upływ czasu bezspornie wpływa natomiast na relacje ekonomiczne. Środki, które w dniu złożenia wniosku koncesyjnego mogły być ocenione jako dostateczne, po kilku latach zapewne nie będą wystarczające, a środki techniczne mogą stać się przestarzałe lub zużyte. Nie ma bowiem zakazu wykorzystywania wspomnianych środków; przykładem może być wynajęcie urządzeń technicznych. Co prawda celem omawianego rozwiązania jest uniknięcie sytuacji, w której adresat koncesji z powodu braku dostatecznych środków nie podejmie określonej działalności, ale omawiane wymagania należy ocenić jako nieprzemysłane, łatwe do omińnięcia, a nawet społecznie szkodliwe. Nie można zresztą wykluczyć, że w dacie wszczęcia postępowania koncesyjnego organ koncesyjny określi je jako wystarczające, ale przed podjęciem decyzji koncesyjnej dojdzie do ich utraty. Teoretycznie rzecz biorąc, wnioskodawca ma obowiązek *zgłaszać organowi koncesyjnemu wszelkie zmiany danych, zamieszczonych we wniosku, w terminie 14 dni od daty ich powstania* (pr.g.g,

art. 24a). Sankcją z tytułu uchybienia temu obowiązkowi może stać się nieważność decyzji koncesyjnej, jednak w praktyce jest to mało prawdopodobne. Warto też zwrócić uwagę, że wymagania te nie dotyczą postępowania w sprawie zatwierdzenia projektu (niekoncesjonowanych) robót geologicznych. Ten, kto ubiega się o jego zatwierdzenie, nie musi wykazywać jakichkolwiek środków niezbędnych do prowadzenia zamierzonej działalności.

Przedstawione uwagi podważają celowość dalszego utrzymywania rozwiązania przewidzianego w art. 24 ust. 1 pkt 4 pr.g.g. Rozwiązanie to przypomina procedury funkcjonujące w latach 70. ubiegłego stulecia, kiedy to przesłanką uzyskania paszportu było zaświadczenie banku stwierdzające, że wnioskodawca zgromadził na rachunku bankowym co najmniej 100 dolarów amerykańskich. Bank nie badał pochodzenia tych środków (przeważnie stanowiły one skutek nielegalnego obrotu walutami). Zaświadczenie o stanie takiego rachunku stanowiło załącznik do wniosku paszportowego. Po jego złożeniu wnioskodawca likwidował rachunek walutowy, co pozostawało bez znaczenia dla postępowania w sprawie uzyskania paszportu.

Dobrego przykładu dostarcza ustawa z 10.04.1997 r. – *Prawo energetyczne*. Przesłanką uzyskania koncesji na regulowaną nim działalność jest wykazanie, że wnioskodawca dysponuje środkami finansowymi w wielkości gwarantującej prawidłowe wykonywanie działalności bądź jest w stanie udowodnić możliwość ich pozyskania (art. 33 ust. 1 pkt 2). Nie jest natomiast tajemnicą, że pozycja rynkowa przedsiębiorcy, który legitymuje się decyzją zezwalającą na podjęcie działalności podlegającej koncesjonowaniu rośnie i co do zasady łatwiej uzyskać mu kredyt bankowy bądź nawiązać współpracę z innymi podmiotami. Co do zasady trudno również cokolwiek zarzucać przedsiębiorcy, który po uzyskaniu decyzji zezwalających na realizację przedsięwzięcia dokonuje sprzedaży swego majątku lub przenosi przysługujące mu prawa (w tym określone koncesja) na inny podmiot.

TAK ZWANE KONCESJE 2020

Swego rodzaju bombą z opóźnionym zapłonem jest problem koncesji 2020 (Lipiński, 2018). Są nimi te, których termin obowiązywania został przedłużony bez wymaganych decyzji środowiskowych. Co prawda zezwoliła na to ustawa, tyle że niezgodna z prawem europejskim. Rozwiązanie to zostało uchylone, ale stało się to dopiero w wyniku czesko-polskiego sporu przed Trybunałem Sprawiedliwości Unii Europejskiej (sprawa C-121/21). Dotyczył on przedłużenia koncesji na wydobywanie węgla brunatnego ze złoża *Turów*, co rzekomo miało nastąpić bez wymaganej oceny oddziaływania na środowisko (Lipiński, 2021, 2022, 2024). Otwarta pozostaje natomiast sprawa kilkunastu innych decyzji przedłużających koncesje w sposób niezgodny z prawem europejskim. Postawa władz publicznych sprowadzająca się do skierowania do tych przedsiębiorców sugestii: *uzyskajcie decyzję środowiskową*, świadczy o braku zrozumienia istoty problemu. Przedsiębiorcy, którzy skorzystali z tak „uproszczonego” modelu przedłużenia koncesji, działali w zaufaniu do państwa. Nie oni, lecz parlament (działając w odpowiedzi na projekt rządowy) stworzył taką możliwość. Bezsposornie była ona oparta na błędnych przesłankach. Ich konsekwen-

cji nie mogą natomiast ponosić przedsiębiorcy. W zaistniałej sytuacji obowiązkiem władz publicznych powinno się stać ułatwienie w uzyskaniu decyzji środowiskowej, zwłaszcza że co najmniej częściowo jest to możliwe w sposób nie kolidujący z prawem europejskim. Brak natomiast jakichkolwiek informacji o inicjatywach władz publicznych zmierzających do rozwiązania tego problemu.

OCHRONA ZŁÓŻ KOPALIN

Dokonana w 2023 r. zmiana wymagań planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz związanych z nimi rozwiązań *Prawa geologicznego i górniczego* nie zapewnia niezbędnej ochrony złóż kopalin, rozumianej jako zapewnienie możliwości podjęcia ich wydobywania. Niewiele daje tu instytucja *złóż strategicznych* czy też *zarządzeń zastępczych* wojewodów. Jest natomiast oczywiste, że ochrona wszystkich złóż kopalin nie jest możliwa. Jej wdrożenie zablokowałoby bowiem możliwość zabudowy wielu nieruchomości. Problem m.in. w tym, że co do zasady za spowodowane planem miejscowym zmniejszenie wartości nieruchomości odpowiada gmina. Właścicielowi (użytkownikowi wieczystemu) takiej nieruchomości należy się odszkodowanie bądź nieruchomość zamienna. Rozwiązanie to nie dotyczy natomiast sytuacji polegającej na tym, że treść planu miejscowego powodująca taki skutek *nie stanowi samodzielnego ustalenia przez gminę społeczno-gospodarczego przeznaczenia terenu oraz sposobu korzystania z niego, ale wynika z:*

1. *uwarunkowań hydrologicznych, geologicznych, geomorfologicznych lub przyrodniczych dotyczących występowania powodzi i związanych z tym ograniczeń, określonych na podstawie przepisów odrębnych;*

2. *decyzji dotyczących lokalizacji lub realizacji inwestycji celu publicznego, wydanych przez inne niż organy gminy, organy administracji publicznej lub Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie;*

3. *zakazów lub ograniczeń zabudowy i zagospodarowania terenu, określonych w przepisach ustaw lub aktów, w tym aktów prawa miejscowego, wydanych na ich podstawie (ustawa z 27.03.2007 r., art. 36 ust. 3).*

Szczegółowa analiza tych rozwiązań wykracza poza ramy artykułu, ale wiele wskazuje na to, że nie dotyczą one ograniczeń wykorzystywania nieruchomości znajdujących uzasadnienie w potrzebie ochrony złóż kopalin (w tym strategicznych). Inaczej mówiąc, wprowadzone przez plan miejscowy ograniczenia zagospodarowania nieruchomości mogą stać się źródłem roszczeń odszkodowawczych kierowanych pod adresem gminy. Oznacza to jednocześnie, że koszt planistycznej ochrony złoża ma ponieść gmina. Nic zatem dziwnego, że problematyka ochrony złóż kopalin należy do niezwykle konfliktogennych, a rozwiązania dotyczące *złóż strategicznych* wzbudziły sprzeciw społeczności lokalnych. Co więcej, nawet jeżeli plan miejscowy wprowadzi ograniczenia zmierzające do ochrony złoża kopaliny, nie ma pewności, że ktokolwiek i kiedykolwiek będzie się ubiegał o koncesję na jego wydobywanie. Nic zatem dziwnego, że rady gmin nie są zainteresowane wspomnianą ochroną, co przekłada się na treść planów zagospodarowania przestrzennego, a w konsekwencji rzutuje na możliwość uzyskania decyzji niezbędnych do podjęcia wydobywania kopaliny.

DECYZJA W SPRAWIE UWARUNKOWAŃ ŚRODOWISKOWYCH

Istotnej reformy wymaga system ocen oddziaływania na środowisko. Co prawda Rzeczpospolita Polska jest w tym zakresie związana wymaganiami prawa europejskiego (Dyrektywa, 2011/92), ale nie jest tajemnicą, że wymagania te zostały wdrożone z nadgorliwością neofity. Najprościej dostrzec to, porównując wykazy przedsięwzięć wymagających bądź mogących wymagać wspomnianej oceny, przewidziane wspomnianą dyrektywą oraz prawem polskim. To ostatnie jest o wiele bardziej obszerne. Co prawda można bronić zapatrywania, że jest to czynnik zwiększający standardy ochrony środowiskowej, ale bezspornie rozwiązanie to znacząco utrudnia funkcjonowanie przedsiębiorczości w Polsce (w tym również pogarsza jej konkurencyjność). To samo dotyczy istoty *oceny oddziaływania na środowisko*. Polski prawodawca skomplikował ją w sposób znakomicie utrudniający sprawne podejmowanie decyzji. W praktyce pierwszoinstancyjne postępowanie w sprawie decyzji środowiskowej odnośnie przedsięwzięć w zakresie górnictwa trwa co najmniej kilka lat. Należy do tego doliczyć czas niezbędny do opracowania raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko (w praktyce również paroletni), który stanowi niezbędny składnik wniosku o większość koncesji regulowanych *Prawem geologicznym i górnictwem*.

Przy okazji warto zwrócić uwagę, że analiza zmian art. 72 ust. 1 u.o.oś, zawierającego wykaz decyzji odnośnie przedsięwzięć *mogących (zawsze lub potencjalnie) znacząco oddziaływać na środowisko*, prowadzi do wniosku, że z dniem 1.01.2015 r. koncesja na poszukiwanie lub rozpoznawanie złoża kopaliny została usunięta z wykazu omawianych przedsięwzięć. Przepisy kształtujące właściwość organów orzekających w zakresie decyzji środowiskowej (art. 75 ust. 1 pkt 1 lit. j), jak również definiujące pojęcie *inwestycji strategicznej* (art. 59a ust. 4 pkt 5) wyraźnie odnoszą się natomiast do przedsięwzięć wymagających koncesji na poszukiwanie i rozpoznawanie złóż kopalin. Nasuwa się zatem uwaga, że twórcy zmian wspomnianej ustawy nie zadali sobie trudu zapoznania się z jej całym tekstem.

WNIOSKI

Przedstawione w artykule uwagi są dalekie od wyczerpania całości problematyki. Świadczą one jednak o niejasnościach stanu prawnego, co podważa pewność inwestowania. Co więcej, problematyka ta jest znana od lat, natomiast władze publiczne nie wykazują zainteresowania usunięciem sygnalizowanych wątpliwości.

Uproszczenie mechanizmów podejmowania i wykonywania działalności w zakresie geologii i górnictwa musi nastąpić jak najszybciej. Z powodzeniem cel ten można realizować metodą małych kroczków, czyli podejmując próby usunięcia takich rozwiązań, które od lat są źródłem konfliktów i nieporozumień. Należy jak najszybciej unormować problem współdziałania w postępowaniach regulowanych *Prawem geologicznym i górnictwem* oraz pla-

nistycznych przesłanek decyzji środowiskowej. Obecne rozwiązanie jest społecznie szkodliwe. Dziwi natomiast brak inicjatyw legislacyjnych w tym zakresie.

Z prawdopodobieństwem graniczącym z pewnością można natomiast przyjąć, że każda próba uproszczenia opisanych rozwiązań spotka się ze stanowczym oporem biurokracji oraz tych grup nacisku, które (choćby z przyczyn materialnych) są zainteresowane utrzymaniem obecnych rozwiązań.

LITERATURA

- BYRSKA-RĄPAŁA A. 2025 – Kryteria i zasady określania ryzyka poszukiwawczego (COS). Zeszyty Naukowe Instytutu Gospodarki Surowcami Mineralnymi i Energią, 91: 23–34.
- DANECKA D. 2024 – Odpowiedzialność za szkody górnicze polegające na obniżeniu powierzchni terenu oraz zaniku wód – studium przypadku. [W:] Dobrowolski G., Nawrot F., Strzępek Ł. (red.), Na rozdrożach prawa publicznego i prywatnego. Księga pamiątkowa ku czci Profesora Ryszarda Mikosza, Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa „Dom Organizatora”, Toruń.
- DYREKTYWA Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/92/UE z 13.12.2011 r. w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko. Dz.U. UE L 2012.26.1.
- KONSTYTUCJA Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r. Dz.U. 1997 nr 78, poz. 483 ze zm.
- KOŚCIUK A. 2023 – Prawo energetyczne. Komentarz. LEX/el.2023.
- LIPIŃSKI A. 2013 – Glosa do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 1 sierpnia 2012 r. (sygn. akt II OSK 829/11). Zeszyty Naukowe Sądowictwa Administracyjnego, 4: 172–178.
- LIPIŃSKI A. 2018 – Koncesje górnicze 2020. Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego, 1: 2–8.
- LIPIŃSKI A. 2021 – Glosa do postanowienia TSUE z 21 maja 2021 r. (Republika Czeska v. Rzeczpospolita Polska, C-121/21). Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego, 6: 61–66.
- LIPIŃSKI A. 2022 – Nakaz natychmiastowego wstrzymania wydobycia węgla brunatnego ze złoża „Turów” oraz dzienna kara pieniężna (rozwiązania na tle postanowień TSUE z 21 maja 2021 r. oraz z 20 września 2021 r., C 121/21). [W:] Przywora B., Rogacka-Łukasik A., Skotnicki K. (red.), Z prawem ustrojowym porównawczym przez ponad półwiecze. Księga Jubileuszowa dedykowana Profesorowi Marianowi Grzybowskiemu z okazji 55-lecia pracy naukowej. Uniwersytet Humanistyczno-Przyrodniczy im. Jana Długosza, Częstochowa.
- LIPIŃSKI A. 2024 – Czesko-polski spór przed Trybunałem Sprawiedliwości Unii Europejskiej – komentarz w związku ze stanowiskiem Rzecznika Generalnego (sprawa C-121/21). [W:] Dobrowolski G., Nawrot F., Strzępek Ł. (red.), Na rozdrożach prawa publicznego i prywatnego. Księga pamiątkowa ku czci Profesora Ryszarda Mikosza. Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa „Dom Organizatora”, Toruń.
- RAKOCZY B. (red.) 2015 – Prawo geologiczne i górnicze. Komentarz. Wolters Kluwer.
- SCHWARZ H. 2013 – Prawo geologiczne i górnicze. Komentarz, tom 1, Wrocław.
- USTAWA z 14.06.1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego. Dz.U. 2024, poz. 572.
- USTAWA z 10.04.1997 r. – Prawo energetyczne. Dz.U. 2024, poz. 266 ze zm.
- USTAWA z 27.03.2007 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Dz.U. 2024, poz. 1130.
- USTAWA z 3.10.2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko. Dz.U. 2024, poz. 1112.
- USTAWA z 9.06.2011 r. – Prawo geologiczne i górnicze. Dz.U. 2024, poz. 1112 ze zm.
- USTAWA z 16.06.2023 r. o zmianie ustawy Prawo geologiczne i górnicze oraz niektórych innych ustaw. Dz.U. 2023, poz. 2029.
- WYROK NSA z 16.06.2016 r. II GSK 73/15.

Praca wpłynęła do redakcji 2.01.2025 r.
Akceptowano do druku 27.01.2025 r.