

13-14.10.2021 r. Praktyczne aspekty projektowania prac geologicznych
i wynikający z nich obowiązek przedkładania informacji geologicznej

Prawne przesłanki podejmowania i wykonywania robót geologicznych

Aleksander Lipiński

Uniwersytet Humanistyczno-Przyrodniczy
im. Jana Długosza w Częstochowie
Wydział Prawa i Ekonomii



Państwowy Instytut Geologiczny
Państwowy Instytut Badawczy



Sfinansowano ze środków
Narodowego Funduszu
Ochrony Środowiska
i Gospodarki Wodnej



Geologia Samorządowa serwis informacyjno – edukacyjny PIG-PIB
w zakresie geologii, górnictwa, ochrony środowiska, administracji i przepisów prawa

Praca geologiczna:

projektowanie i wykonywanie badań oraz innych czynności, w celu ustalenia budowy geologicznej kraju, a w szczególności poszukiwania i rozpoznawania złóż kopalin, wód podziemnych oraz kompleksu podziemnego składowania dwutlenku węgla, określenia warunków hydrogeologicznych, geologiczno-inżynierskich, a także sporządzanie map i dokumentacji geologicznych oraz projektowanie i wykonywanie badań na potrzeby wykorzystania ciepła Ziemi lub korzystania z wód podziemnych.

Kluczowy element tej definicji – **poznanie budowy geologicznej kraju**.

Robota geologiczna:

wykonywanie w ramach prac geologicznych wszelkich czynności poniżej powierzchni terenu, w tym przy użyciu środków strzałowych, a także likwidacja wyrobisk po tych czynnościach (art. 6 ust. 1 pkt 8 oraz 11 prgg).

Bezspornie zatem „robota geologiczna” jest pojęciem pochodnym od „pracy geologicznej”, a więc czynności zmierzających do poznania „budowy geologicznej kraju”.

Roboty geologiczne można dzielić m.in. na takie, które:

- w ogóle nie podlegają Prawu geologicznemu i górniczemu,
- koncesjonowane,
- wykonywane na podstawie projektu robót geologicznych.



Roboty geologiczne które w ogóle nie podlegają Prawu geologicznemu i górnictwu:

- wkopy i wiercenia do 30 m w celu wykorzystania ciepła Ziemi poza obszarami górnictwami,
- wkopy i wiercenia do 30 m w celu wykonania ujęć wód podziemnych na potrzeby ich poboru do 5 m³ poza obszarami górnictwami dla działalności wykonywanej metodą otworów wiertniczych (art. 3 pkt 2-2a prgg).

Koncesjonowane roboty geologiczne:

- poszukiwanie (rozpoznawanie) złóż kopalin wymienionych w art. 10 ust. 1 prgg (czyli większość objętych własnością górnictwami),
- poszukiwanie (rozpoznawanie) kompleksu podziemnego składowania dwutlenku węgla.

Elementem wniosku koncesyjnego jest wówczas projekt robót geologicznych (**PRG**).



Roboty geologiczne wykonywane na podstawie PRG podlegającego:

- zatwierdzeniu,
- tylko zgłoszeniu.

Zasadą jest, że niekoncesjonowane roboty geologiczne można wykonywać na podstawie PRG. PRG przede wszystkim określa:

- cel zamierzonych robót oraz sposób jego osiągnięcia,
- rodzaj dokumentacji geologicznej (DG) mającej powstać w wyniku robót geologicznych,
- harmonogram robót geologicznych,
- przestrzeń, w granicach której mają być wykonywane roboty geologiczne,
- przedsięwzięcia w zakresie ochrony środowiska ...,
- informacje o prawach do nieruchomości... (art. 79-80 prgg).

Dalsze szczegóły określa rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 20 grudnia 2011 r., Dz. U. Nr 288, poz. 1696 ze zm.

Projektowanie robót geologicznych jest pracą geologiczną, a więc autor PRG musi mieć stosowne kwalifikacje zawodowe.

UWAGA:

W PRG nie wolno żądać więcej, niż wynika z tych przepisów; w szczególności nie wolno żądać deklaracji o terminie przedłożenia dokumentacji geologicznej



UWAGA – częstym błędem jest:

- podpis autora (autorów) PRG i inwestora TYLKO na stronie tytułowej,
- niedokładne określenie przedmiotu zamierzonych robót geologicznych, co może być źródłem wielu wątpliwości, chociażby związanych z ustaleniem, czy w ogóle chodzi o roboty geologiczne, a jeżeli tak – to jaki organ administracji geologicznej jest właściwy w sprawie (a to pachnie sporem kompetencyjnym),
- brak niektórych informacji wymaganych prawem.

„Prawo do nieruchomości” - wedle WSA można go nie mieć (wnioskodawca oświadcza, że go nie ma) i nie jest to podstawą odmowy zatwierdzenia (wyroki WSA: prawomocny VI SA/Wa 1938/13 z

24 września 2015 r.; nieprawomocny II SA/Wr 683/18 z 23 listopada 2018 r.), ale w praktyce może to znacząco utrudnić wykonanie zamierzonych robót.

Tym prawem do nieruchomości może być własność, najem itp. Ale prawdą jest też, że dzisiaj mam prawo do nieruchomości, a jutro je utracę.

Do niekoncesjonowanych robót geologicznych nie stosuje się wymagań dotyczących użytkowania górniczego.

Nie jest tajemnicą, że część robót geologicznych z zakresu geologii inżynierskiej wykonywana jest jako „badania geotechniczne”, do czego nie ma jednak żadnej podstawy prawnej.

A wykonywanie robót geologicznych odpowiednio bez koncesji bądź PRG (zatwierdzanego bądź zgłaszanego) podlega sankcjom (art. 140 prgg).



Państwowy Instytut Geologiczny
Państwowy Instytut Badawczy



Sfinansowano ze środków
Narodowego Funduszu
Ochrony Środowiska
i Gospodarki Wodnej



Geologia Samorządowa serwis informacyjny – edukacyjny PIG-PIB
w zakresie geologii, górnictwa, ochrony środowiska, administracji i przepisów prawa

Strony postępowania:

- wnioskodawca,
- właściciele (użytkownicy wieczystości) nieruchomości, w granicach których mają być wykonywane roboty geologiczne (art. 80 ust. 3 prgg).

Odpowiednio stosuje się w tym zakresie art. 41 prgg, czyli:

- doręczenia na adres wskazany w ewidencji gruntów i budynków, chyba że strona poda inny adres,
- jeżeli liczba stron jest większa niż 20 – stosuje się przepisy o zawiadomieniach publicznych (art. 49 i nast. kpa), ale UWAGA - takie obwieszczenie jest skuteczne dopiero po 14 dniach.

Gmina może być stroną postępowania w sprawie PRG tylko wtedy gdy roboty geologiczne miałyby być wykonywane na nieruchomościach będących jej własnością (ew. pozostających w jej użytkowaniu wieczystym) – wyrok NSA z 7 lutego 2012 r., II GSK 1545/10.

UWAGA:

Trybunał Konstytucyjny stwierdził niekonstytucyjność art. 41 ust. 1 prgg (wyrok z 12 maja 2021 r., SK 19/15), ale nie dotyczy to postępowań dot. zatwierdzania PRG.

Nie ma przeszkód, by w toku postępowania wnioskodawca modyfikował (uzupełniał) PRG.



Zatwierdzenie PRG:

- decyzja organu administracji geologicznej poprzedzona (niewiążącą) opinią organu wykonawczego gminy; przesłanki tej opinii wyznacza **WYŁĄCZNIE** art. 7 prgg (o czym organy gmin przeważnie „zapominają”),
- tylko na czas oznaczony do 5 lat (ale w praktyce można „przedłużyć” bez ograniczeń albo przedkładać do zatwierdzenia nowy PRG),
- decyzja zatwierdzająca nie może nakładać żadnych warunków bądź ograniczeń (wyjątek art. 82-82a prgg, ale to nie dotyczy PRG zatwierdzanych przez starostów)

UWAGA:

- wnioskodawcą bądź właścicielem (użytkownikiem wieczystym) nieruchomości może być gmina (jako osoba prawna),
- w takiej sytuacji jej organ wykonawczy (wójt, burmistrz, prezydent miasta) nie może jednocześnie występować jako strona oraz organ współdziałający i musi się wyłączyć,
- wskazane jest więc, by organ administracji geologicznej zwrócił na to uwagę i wystąpił do samorządowego kolegium odwoławczego,
- opinia negatywna nie jest przeszkodą do podjęcia pozytywnej decyzji.



Problem ocen oddziaływania na środowisko:

- ustawa z 3 października 2008 r. o dostępie do informacji o środowisku... (u.ooś) nie wymaga poprzedzenia PRG decyzją w sprawie środowiskowych uwarunkowań, aczkolwiek w świetle rozporządzenia Rady Ministrów (z 10 września 2019 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko) niektóre roboty geologiczne (w tym niekoncesjonowane, a więc wykonywane na podstawie PRG) mogą wymagać oceny oddziaływania na środowisko,
- jest to skutkiem wadliwego wdrożenia dyrektywy 2011/92 w sprawie oceny skutków niektórych przedsięwzięć publicznych i prywatnych na środowisko,
- należy wtedy bezpośrednio stosować dyrektywę, chociaż w praktyce może to być trudne,
- na pewno natomiast zatwierdzenie PRG może wymagać oceny oddziaływania na obszar Natura 2000 (art. 96 i nast. u.ooś).



Decyzja zatwierdzająca PRG:

- podlega doręczeniu także właściwym miejscowo organom administracji geologicznej oraz nadzoru górniczego (art. 80 ust. 7 prgg).

Odmowa zatwierdzenia PRG jeżeli:

- projektowane roboty geologiczne naruszałaby wymagania ochrony środowiska (w praktyce najczęściej gdy na danym terenie istnieją ograniczenia bądź zakazy ich wykonywania – np. na skutek istnienia form ochrony przyrody gdzie nie wolno prowadzić takiej działalności),
- PRG nie odpowiada wymaganiom prawa (materialne wady projektu),
- rodzaj i zakres projektowanych robót geologicznych oraz sposób ich wykonywania nie odpowiadają celowi tych robót.

UWAGA:

Uzasadnienie takiej decyzji odmownej wymaga wykazania opisanych wyżej wad.



Nakaz wykonania dodatkowych czynności (robót geologicznych itp., art. 83 prgg):

- niezwykle ocenne przesłanki,
- taki nakaz ma formę decyzji, która w tej mierze odpowiednio zastępuje koncesję bądź PRG podlegający zatwierdzeniu,
- ale w praktyce to martwy przepis prawa, bo wynagrodzenie musiałby wypłacić powiat. „Ożywienie” tego przepisu jest natomiast niezwykle łatwe, chociaż wymaga (nieznacznej) zmiany ustawy. Nikt nie jest tym jednak zainteresowany.

Zmiana PRG:

- w drodze zatwierdzenia dodatku,
- odpowiednio stosuje się przepisy o zatwierdzaniu PRG, ale
- łącznie czas nie może być dłuższy, niż 5 lat, ale
- nie ma przeszkód by po tych 5 latach zatwierdzić nowy PRG.

UWAGA:

- przepisy o cofnięciu koncesji z powodu uchybienia wymaganiom PRG (art. 37 prgg) nie dotyczą niekoncesjonowanych robót geologicznych, ale
- nie wyklucza to sankcji z art. 159 prgg (wstrzymanie działalności, nakaz powrotu na drogę cnoty).



PRG podlegający tylko zgłoszeniu (art. 85 prgg):

- wiercenia dla wykorzystania ciepła Ziemi wykraczające poza ramy wyznaczone przez art. 3 prgg (nie ma ograniczeń w zakresie głębokości),
- wkopy i wiercenia do 30 m wykraczające poza ramy wyznaczone przez art. 3 prgg,
- konieczny „zwykły” PRG,
- zgłoszenie staroście, na 30 dni wcześniej,
- starosta ma 30 dni na ew. sprzeciw (tzw. milczące załatwienie sprawy).

Przesłanki sprzeciwu:

- sposób wykonywania robót geologicznych zagraża środowisku,
- PRG nie spełnia wymagań prawa.

UWAGA:

- nie ma odpowiednika art. 80 ust. 7 pkt 3 prgg (czyli nie można złożyć sprzeciwu jeżeli rodzaj i cel robót oraz sposób ich wykonania nie odpowiadają ich celowi),
- nie stosuje się wymagań z art. 81 prgg (czyli obowiązku powiadamiania z 14-dniowym wyprzedzeniem).

MORAŁ:

- to może racjonalnie funkcjonować jeżeli wnioskodawca ma dowód doręczenia PRG staroście oraz zaświadczenie (ew. zwykłe pismo) o braku sprzeciwu.



UWAGA:

- w sytuacjach określonych w art. 86 prgg. do robót geologicznych służących poszukiwaniu (rozpoznawaniu) złóż kopalin odpowiednio stosuje się przepisy dotyczące zakładu górniczego i jego ruchu,
- uzyskanie koncesji na poszukiwanie (rozpoznawanie), zatwierdzenie PRG czy zgłoszenie PRG nie zwalniają z obowiązków wynikających z innych przepisów, np. dotyczących gospodarki wodnej, postępowania z odpadami itd.,
- wg art. 85b pr.g.g. roboty geologiczne wykonywane na podstawie PRG nie mogą naruszać praw właścicieli (użytkowników wieczystych) nieruchomości (ale jak wnioskodawca ma „prawo do nieruchomości”, to wynika z niego możliwość wykorzystania nieruchomości, a więc swego rodzaju ingerencja w prawo własności (użytkowania wieczystego). Czyli dosłowne rozumienie tego przepisu jest błędem, zapewne chodzi tylko o to, że nie można naruszać tych praw nie mając żadnego prawa podmiotowego do cudzej nieruchomości



DOKUMENTOWANIE WYNIKÓW ROBÓT GEOLOGICZNYCH:

- ustawa zna 5 rodzajów dokumentacji geologicznych (DG):
- złożową, w tym geologiczno-inwestycyjną dotyczącą węglowodorów,
- hydrogeologiczną,
- geologiczno-inżynierską,
- inne.

Szczegóły określają art. 89 i nast. oraz przepisy wykonawcze. Można jednak pominąć ich omawianie.

Niestety – organ administracji geologicznej ma w praktyce nikłe możliwości ustalenia, czy roboty geologiczne będące podstawą DG rzeczywiście zostały wykonane zgodnie z PRG.



DOKUMENTOWANIE WYNIKÓW ROBÓT GEOLOGICZNYCH:

- ustawa (art. 82 prgg) nakazuje wprowadzić bieżące dokumentowanie przebiegu robót geologicznych, ale każdy może to robić po swojemu, nie ma podstawy by określały to przepisy wykonawcze bądź PRG,
- co prawda art. 88 prgg używa formy imperatywnej (wyniki ... przedstawia się w dokumentacji geologicznej), ale w praktyce wyegzekwowanie tego obowiązku jest problematyczne,
- z niczego nie wynika obowiązek przedłożenia DG do zatwierdzenia,
- żaden przepis prawa nie określa terminu, w jakim należy wystąpić o zatwierdzenie DG, a w dodatku tego terminu nie można określić w drodze decyzji,
- dokumentowanie jest pracą geologiczną, a więc wymagane są kwalifikacje zawodowe.

CZYNNOŚCI ORGANU ADMINISTRACJI, KTÓRY OTRZYMAŁ DG DO ZATWIERDZENIA, przede wszystkim bada:

- czy jest właściwy (vidi art. 160 prgg),
- poprawność PRG, zarówno formalną jak i merytoryczną.

UWAGA:

- elementem wniosku o zatwierdzenie dokumentacji geologicznej jest wykazania się prawem do informacji geologicznej; wedle NSA wystarczy by to prawo istniało w dacie złożenia wniosku, a więc nie musi istnieć w dacie decyzji zatwierdzającej (wyrok NSA z 23 listopada 2018 r., II GSK 2726/17).



13-14.10.2021 r. Praktyczne aspekty projektowania prac geologicznych i wynikający z nich obowiązek przedkładania informacji geologicznej

Strony postępowania;

- wnioskodawca (tylko).

Sądy administracyjne nie uznają interesu prawnego właścicieli nieruchomości ani gmin (chyba, że są wnioskodawcami, wyroki NSA: II GSK 791/18 oraz II GSK 811/18 z dnia 14 kwietnia 2021 r.) ani tych podmiotów, które mają prawo do informacji geologicznej (prawomocny wyrok WSA z 16 marca 2016 r., VI SA/Wa 2223/15).

Nie ma przeszkód, by w toku postępowania wnioskodawca uzupełniał (modyfikował) przedłożoną DG.

Zatwierdzenie DG:

- następuje w drodze decyzji,
- wypada bronić zapatrywania, że przesłanką zatwierdzenia jest ustalenie przez organ administracji geologicznej, że DG spełnia przewidziane wymagania,
- niestety taka ocena nierzadko wymaga specjalistycznej wiedzy, co może wykraczać poza możliwości pracownika organu administracji geologicznej ,
- oczywiście nie ma przeszkód, by organ administracji geologicznej:
 - korzystał z pomocy biegłego (art. 84 kpa), ale w praktyce barierą jest brak środków,
 - powołał stałą komisję (inny zespół) o charakterze specjalistyczno-doradczym (jak to jest przy Wawelskiej), ale oczywiście barierą jest też brak środków,
 - posłużył się „prywatną” opinią przedłożoną przez stronę; jest ona elementem materiału dowodowego sprawy i organ MUSI się do niej odnieść (prawomocny wyrok WSA z 3 grudnia 2019 r., III SA/Po 560/19) .



Państwowy Instytut Geologiczny
Państwowy Instytut Badawczy



Sfinansowano ze środków
Narodowego Funduszu
Ochrony Środowiska
i Gospodarki Wodnej



Geologia Samorządowa serwis informacyjno – edukacyjny PIG-PIB
w zakresie geologii, górnictwa, ochrony środowiska, administracji i przepisów prawa

Jeżeli zatwierdzenie DG następuje w drodze decyzji, to musi ona być poprzedzona „normalnym” postępowaniem administracyjnym. W praktyce jednak:

- wiele DG nie spełnia wymagań prawa (co jest dowodem, że dokumentatorzy go nie znają),
- w konsekwencji organ wzywa do poprawek (uzupełnień itp.), nie można wykluczyć, że wnioskodawca z własnej inicjatywy poprawia i uzupełnia.

Decyzja zatwierdzająca:

- jest podejmowana bez żadnych ograniczeń czasowych; brak jakichkolwiek podstaw by zatwierdzenie następowało tylko na czas oznaczony,
- nie wymaga współdziałania (opiniowania, uzgadniania).

Kopie decyzji zatwierdzających (bez samej DG) przesyła się:

- organom wykonawczym jednostek samorządu terytorialnego, których terytoriów dotyczy dana DG,
- właściwemu miejscowo dyrektorowi RZGW (ale tylko dokumentacja hydrogeologiczna),
- właściwym miejscowo wojewodom,
- właściwym miejscowo organom nadzoru górniczego.



Decyzję zatwierdzająca oraz samą DG przesyła się:

- właściwym miejscowo organom administracji geologicznej (DG papierowa i elektroniczna).

Tzw. DG „inna”:

- nie podlega zatwierdzeniu,
- organ „wstawia ją na półkę”,
- pytanie co zrobić jeżeli nie odpowiada ona prawu – można co prawda wzywać do poprawy, ale skuteczność tego środka jest problematyczna, zwłaszcza że inwestor może nie mieć interesu w doprowadzeniu takiej DG do należytego stanu, a może go nawet już nie być.

Odmowa zatwierdzenia DG jeżeli (art. 93 ust. 3 prgg):

- nie odpowiada wymaganiom prawa, lub
- powstała w wyniku działań niezgodnych z prawem.

Ta ostatnia przesłanka nie może być traktowana dosłownie. Działaniem „niezgodnym z prawem” jest np.:

- wykonanie robót geologicznych bez wymaganego PRG, ale także
- wiercenie wykonane przez wiertacza „w stanie wskazującym” lub tp.

Należy bronić zapatrywania, że przesłanką odmowy winno być ustalenie, że taka „niezgodność” mogła wpłynąć na wynik badań (czyli treść DG).

Zdaniem NSA (wyrok z 15 czerwca 2021 r., II GSK 1260/18) należy przekonywująco wyjaśnić, na czym polegają „działania niezgodne z prawem”.



Zmiana „zatwierdzanej” DG:

- następuje w drodze zatwierdzenia dodatku,
- odpowiednio stosuje się przepisy o zatwierdzaniu,
- zatwierdzenie dodatku nie powoduje utraty mocy decyzji „macierzystej” (art. 93 ust. 4 prgg; wyrok NSA z 4 grudnia 2018 r., II GSK 4684/16).

Jeżeli stwierdzono istotne różnice między DG a stanem rzeczywistym, organ administracji geologicznej może nakazać zmianę DG, a w razie potrzeby – wykonanie dodatkowych prac geologicznych:

- formą działania jest (samodzielna) decyzja organu administracji geologicznej,
- taka decyzja „określa” (a więc „musi” określać) termin przedłożenia dodatku do DG,
- w razie potrzeby taka decyzja zastępuje odpowiednio PRG bądź koncesję (art. 93 ust. 5-6 prgg). Zdaniem WSA dotyczy to też dokumentacji w toku zatwierdzania (prawomocny wyrok z 3 grudnia 2019 r., III SA/Po 560/19), co m.zd. jest błędem.

Rozwiązanie to może jednak mieć charakter wirtualny, z tej chociażby przyczyny, że może ono dotyczyć dokumentacji już zatwierdzonej. Przypuszczalnie zamiarem prawodawcy było obciążenie tym obowiązkiem tego, na czyj wniosek zatwierdzono DG, ale:

- może on już nie istnieć jako podmiot prawa,
- w praktyce zmianą zainteresowany może być ten, kto korzysta z takiej DG w celach inwestycyjnych.

Wedle art. 145 § 1 kpa przesłanką wznowienia postępowania jest ujawnienie się nowych okoliczności faktycznych (dowodów) istniejących w dniu wydania decyzji, nieznanymi organowi administracji.

