



Miranda PTAK\*, Zbigniew KASZTELEWICZ\*\*, Maciej ZAJĄCZKOWSKI\*\*\*

## ***Rzecz o przepisach, czyli kilka uwag do przepisów kształtujących działalność górnictw***

Streszczenie: Artykuł odwołuje się do roli i znaczenia regulacji prawnych dla działalności górnictw. Na tle omawianych instytucji prawnych dokonano analizy niektórych przepisów, w tym skutków ich zmian. Autorzy wskazują też na przepisy „martwe”, na zbyt rozbudowane procedury oraz nawiązują do przepisów innych krajów unijnych. Podsumowaniem są propozycje wnioskowanych zmian, które ułatwiłyby w sposób rzeczywisty uruchomienie i prowadzenie działalności górnictw.

Słowa kluczowe: górnictwo, Prawo geologiczne i górnictw, uwarunkowania środowiskowe i przestrzenne

### ***Regulatory issue or a few comments on the regulations affecting the mining activity***

Abstract: The article refers to the role and significance of legal regulations for mining activities. Against the background of the examination of legal institutions, a thorough analysis of regulations is made, including the effects of their revisions. The authors also point to “dead” regulations, which are overly complicated procedures and refer to the legislation of the other EU countries. In conclusion, the paper includes proposals for requested changes that would stimulate mining activities.

Keywords: mining, Geological and Mining Law, environmental and spatial conditions

\* Dr, Okręgowy Urząd Górniczy we Wrocławiu; e-mail: oug.wroclaw@gov.pl

\*\* Prof. dr hab. inż., \*\*\* Dr inż., AGH Akademia Górniczo-Hutnicza w Krakowie, Wydział Górnicztwa i Geoinżynierii; e-mail: kasztel@agh.edu.pl, maciejz@agh.edu.pl

## **Wprowadzenie**

Działalność górnicza od zawsze była przedmiotem regulacji prawnej. Bogaty dorobek prawodawstwa branżowego nie tylko świadczy o wadze, jaką przywiązywano w okresie minionych wieków do wydobywania kopalni, ale również o kunszcie legislacyjnym. Obecnie obowiązująca ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. Prawo geologiczne i górnicze (pgig, Dz.U.2011.163.981 ze zm.) jest kontynuacją dawno już określonego systemu. Znane instytucje prawne w zależności od polityki państwa podlegają zmianie lub są źródłem zupełnie nowych rozwiązań. Jednocześnie należy pamiętać, że od 1 maja 2004 roku przyjęto do stosowania cały dorobek prawny Unii Europejskiej – *Acquis Communautaire*, który najsilniej wpłynął i stale wpływa na krajowe prawodawstwo.

### **1. Rola i znaczenie przepisów ustawy**

Ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. pgig, zgodnie z zasadami technik prawodawczych, jak każda ustawa ma za zadanie wyczerpująco regulować daną dziedzinę, nie pozostawiając poza zakresem swego unormowania istotnych fragmentów tej dziedziny. W kontekście tego obowiązku, należy zwrócić uwagę, że pgig w wielu przypadkach stosuje uniwersalne odesłanie do stosowania przepisów w sposób „odpowiedni”, nie wskazując tym samym bezpośrednio, jak normuje te obszary, tym bardziej, że stosowanie przepisu „odpowiednio” nie oznacza „tak samo”. Pozostawia to ogromny margines na interpretację różnych podmiotów stosujących prawo. Sytuacja ta zasługuje na podniesienie, gdyż stosowanie przepisu w sposób odpowiedni narażone jest z samej swojej konstrukcji na ocenę indywidualną albo adresata normy, albo egzekwującego normę prawną. Analizując przepisy tej ustawy, już w samym zakresie jej obowiązywania, mamy stosowanie przepisów w sposób „odpowiedni”. Dotyczy to art. 2, a w szczególności dla obszarów:

- 1) budowy, rozbudowy oraz utrzymywania systemów odwadniania zlikwidowanych zakładów górniczych,
- 2) robót prowadzonych w wyrobiskach zlikwidowanych podziemnych zakładów górniczych w celach innych niż określone ustawą, w szczególności turystycznych, leczniczych i rekreacyjnych,
- 3) robót podziemnych prowadzonych w celach naukowych, badawczych, doświadczalnych i szkoleniowych na potrzeby geologii i górnictwa,
- 4) drążenia tuneli z zastosowaniem techniki górniczej,
- 5) likwidacji obiektów, urządzeń oraz instalacji, o których mowa w pkt 1–4.

Reguła stosowania przepisów w sposób „odpowiedni” dotyczy również podmiotów, które uzyskały inne niż koncesje decyzje stanowiące podstawę wykonywania działalności regulowanej ustawą. Kolejnym przykładem takiego unormowania jest stosowanie przepisów „odpowiednio” dla podmiotów wykonujących w zakresie swojej działalności zawodowej czynności im powierzone w ruchu zakładu górniczego (art. 121), czy postępowania w przypadku zapobiegania szkodom, w sposób taki jak przy naprawie szkód (art. 144).

Częstym zabiegiem techniki prawodawczej jest stosowanie odesłań do innych ustaw, które w całości regulują np. tok postępowania. Również i w tych przypadkach stosuje się przepisy w sposób „odpowiedni”. Powoduje to wiele sytuacji niedookreślonych, gdzie po-

jawia się też miejsce na niepotrzebne interpretowanie prawa przez strony do tego nieuprawnione. Między innymi takie odesłanie znajduje się w zakresie stosowania Kodeksu cywilnego (art. 17, Dz.U.1964.16.93 ze zm.), Prawa budowlanego (art. 106, Dz.U.1994.89.414 ze zm.), Kodeksu postępowania cywilnego (art. 152, Dz.U.1964.43.296 ze zm.), ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych (art. 129, Dz.U.1995.16.78 ze zm.) czy ustawy o odpadach (art. 127, Dz.U.2013.21).

Kolejnym istotnym elementem, stwarzającym warunki przejrzystego systemu prawa, jest jednocześnie wydawanie wraz z ustawą aktów wykonawczych, podstawowych dla funkcjonowania tej ustawy. W przypadku ustawy ppgig, mimo wielu wydanych rozporządzeń, w dalszym ciągu brak jest podstawowych aktów wykonawczych, a w szczególności rozporządzeń dotyczących:

- prowadzenia ruchu dla podziemnych zakładów górniczych,
- przechowywania i używania środków strzałowych i sprzętu strzałowego w ruchu zakładu górniczego, w tym rodzajów, sposobu i wzorów ewidencji środków strzałowych, oraz
- przypadków, w których przedsiębiorca ma obowiązek posiadać dowód sprawdzenia rozwiązań technicznych przez rzeczoznawcę do spraw ruchu zakładu górniczego, kierując się potrzebą zapewnienia wysokiego poziomu bezpieczeństwa powszechnego, bezpieczeństwa pożarowego, bezpieczeństwa i higieny pracy, prawidłowego prowadzenia ruchu zakładu górniczego, zapobiegania zagrożeniom występującym w ruchu zakładu górniczego, a także potrzebą zapewnienia bezpieczeństwa osób wykonujących czynności związane z przechowywaniem lub używaniem środków strzałowych i sprzętu strzałowego w poszczególnych rodzajach zakładów górniczych.

Oceniając funkcje prawa, zarówno jako realizowane, jak i założone (Bator i in. 2008), uwidacznia się dążenie do stworzenia doniosłego i trwałego systemu, wyznaczonego przez normy prawa, przy jednoczesnym zapewnieniu oczekiwanego realnego wpływu na kształt tego systemu. W literaturze prawniczej te dwie funkcje zdefiniowano i nazwano jako funkcję stabilizującą (homeostatyczną), której celem jest zapewnienie istniejącego układu stosunków społecznych i jako funkcję dynamizującą (instrumentalną), powodującą zmiany w układzie i tworzenie nowych stosunków społecznych. Przenosząc tę ocenę na grunt przepisów górniczych, niewątpliwie zachowanie sprawdzonych instytucji prawnych przyczyniło się do stabilności uregulowań. Niemniej jednak, co niepokoi, nie udało się ustrzec „bylejakości prawa”, której skutkiem są liczne jego zmiany. Wielość przepisów, szybkość zmian, nie służy dobrej jakości prawa, o czym pisał w swoim dziele Tacyt (Tacitus... 2007) – *Perditissima re publica plurimae leges* („Słabość państwa leży w mnogości prawa”).

## **2. Ważniejsze uwagi do przepisów dotyczących działalności górniczej**

Uwagi te adresowane są do kilku obszarów. Najważniejszy z nich i podstawowy to obszar regulacji przepisów dotyczących planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz postępowania w sprawie oceny oddziaływania na środowisko przedsięwzięć górniczych. Uwarunkowania przestrzenne i środowiskowe są bowiem decydującymi w zakresie uruchomienia i prowadzenia inwestycji górniczej. Oprócz tych uwarunkowań istotne są również warunki ustalone w wyniku postępowania koncesyjnego oraz w sprawie zatwierdzenia

planu ruchu zakładu górniczego. Krytycznie należy się przyjrzeć przepisom dotyczącym naliczania opłaty podwyższonej, która miała być skuteczną odpowiedzią na prowadzenie nielegalnego wydobywania kopalin.

### *2.1. Planowanie przestrzenne dla działalności górniczej*

Nowe pgg nieestety nie rozwiązało problemów w zakresie planowania przestrzennego dla działalności górniczej. Dotyczy to nie tylko prawnego zabezpieczenia złóż występujących czy udokumentowanych (Kasztelewicz i Ptak 2012). Dotyka to głównie paraliżu administracyjnego w procedurach planistycznych oraz powszechnie obowiązujących sytuacji, w których partykularny interes samorządów terytorialnych decyduje o strategicznych dla kraju inwestycjach górniczych. Obecne regulacje prawne, w dalszym ciągu tylko iluzorycznie stwarzają warunki do wpływania na decyzje rady gminy w przedmiocie przystąpienia do uchwalenia studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego czy do uchwalania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Niesie to za sobą dalsze konsekwencje; choćby dla tych, którzy jako inwestorzy prowadzący działalność górniczą zmuszeni są do budowy, remontu, rozbiórki obiektów i infrastruktury. Każdy bowiem proces, np. inwestycji budowlanej z uwagi na brak miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, uzależniony jest od wydania decyzji ustalającej warunki zabudowy i zagospodarowania przestrzennego<sup>1</sup>, w całości uzależnione od woli lub jej braku wójta, burmistrza, prezydenta miasta. Procedura zarządzenia nadzorczo (art. 12 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, opizp)<sup>2</sup>, zapożyczona i zmodyfikowana z ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, choć została wpisana do obecnej ustawy pgg, nie rozwiązuje problemu. Skutki tej instytucji prawnej powinny być niebawem widoczne, gdyż zgodnie z art. 208 minął już dwuletni okres przejściowy i wojewoda zarządzeniem zastępczym powinien wprowadzić udokumentowany obszar złoża kopaliny do studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. Należy przy tym pamiętać, że studium nie jest źródłem prawa powszechnie obowiązującego, nie jest aktem prawa miejscowego, czyli nie może stanowić podstawy do wydania decyzji administracyjnej. Jego postanowienia wyrażają zaledwie, bądź aż, dążenia gminy w zakresie planowania i zagospodarowania gminy. W tym miejscu można również wspomnieć o niekonsekwencji ustawodawcy, gdyż jako wyjątek od ugruntowanej doktryny prawnej, należy potraktować możliwość wydania decyzji administracyjnej o odmowie wydania koncesji na podstawie własnie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania gminy (art. 29 pgg).

Problem ujęcia inwestycji górniczej w planowaniu przestrzennym gminy nie kończy się na studium. Po uchwaleniu studium następuje długotrwały proces sporządzania i uchwalania

<sup>1</sup> Art. 59 ust 2a ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U.2015.199).

<sup>2</sup> Art. 12 ust. 3 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym: jeżeli rada gminy nie uchwaliła studium, nie przystąpiła do jego zmiany albo, uchwalając studium, nie określiła w nim obszarów rozmieszczenia inwestycji celu publicznego o znaczeniu krajowym i wojewódzkim, ujętych w planie zagospodarowania przestrzennego województwa lub w programach, o których mowa w art. 48 ust. 1, wojewoda, po podjęciu czynności zmierzających do uzgodnienia terminu realizacji tych inwestycji i warunków wprowadzenia tych inwestycji do studium, wzywa radę gminy do uchwalenia studium lub jego zmiany w wyznaczonym terminie. Po bezskutecznym upływie tego terminu wojewoda sporządza miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego albo jego zmianę dla obszaru, którego dotyczy zaniechanie gminy, w zakresie koniecznym dla możliwości realizacji inwestycji celu publicznego oraz wydaje w tej sprawie zarządzenie zastępcze. Przyjęty w tym trybie plan wywołuje skutki prawne takie jak miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego.

mpzp<sup>3</sup> (Ptak 2014). Trudno też uzasadnić tezę, że wszystkich obowiązują terminy ustawowe w postępowaniu administracyjnym, gdzie czas uchwalenia mpzp jest od 6 miesięcy do 6 lat. Brak też jest skutecznych narzędzi, aby spowodować, że prawo inicjatywy, przysługujące wójtowi, do przystąpienia do uchwalenia mpzp było realizowane. W obecnym stanie prawnym istnieje nawet wątpliwość, czy dla inwestycji celu publicznego można korzystać z unormowań art. 12 ustawy opizp, które zezwala wojewodzie w ostateczności samodzielnie wykonać mpzp dla spornego obszaru, ze skutkami takimi, jakby gmina sporządziła ten plan sama. Jakże w tym przypadku mają szansę inwestycje górnicze bez atrybutu inwestycji celu publicznego? Niestety bliskie zeru, jeśli władze terytorialne będą przeciwne. Dziś nawet takie przedsięwzięcia górnicze, jak wielkopowierzchniowe kopalnie węgla brunatnego – są „zakładnikami” decyzji, wójta (burmistrza, prezydenta miasta) w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, czy studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania gminy, a przy braku takowych uchwał, również decyzji wynikających z Prawa budowlanego. Tym samym, faktycznym decydującym w zakresie inwestycji górniczych jest samorząd terytorialny.

Osobny problem stanowi polityka surowcowa kraju. Pomimo licznych postulatów (np. Nieć i Radwanek-Bąk 2014; Nieć i in. 2014; Stefanowicz i Galos 2014; Ptak i Kasztelewicz 2015), nie udało się opracować zadawalających mechanizmów zabezpieczających udokumentowane złoża. Brak jest jednego strategicznego dokumentu, ujmującego w sposób wiążący politykę surowcową kraju. Nie rozwiązuje tego problemu przyjęta 13 grudnia 2011 r. Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030, czy też inne dokumenty np. Polityka energetyczna Polski do 2030 roku, branżowe dokumenty przedstawiające strategie rozwoju. Jako martwy należy uznać zapis art. 125 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz.U.2001.62.627) mówiący o ochronie złóż, gdyż przy braku własnej krajowej polityki surowcowej trudno mówić o racjonalnej gospodarce złożem. Wiele krajów Unii Europejskiej posiada waloryzacje złóż, z określeniem czy jest to złożo ważne dla kraju, regionu czy dla lokalnej społeczności (np. Austria, Saksonia). Jedną z ostatnich ciekawych inicjatyw w zakresie ustalenia bazy zasobowej, w tym też określenia strategii wykorzystania optymalnego kopalin, jest projekt MINATURA2020 realizowany przez instytucje z 16 krajów europejskich. Jest to projekt unijny, który ma na celu opracowanie koncepcji złóż o znaczeniu publicznym w Europie. Efektem prac ma być opracowana koncepcja wraz z metodologią definiowania oraz ustaleniem zasad ochrony złóż o znaczeniu publicznym, tak by były one wykorzystane optymalnie teraz i w przyszłości. Liderem tego projektu jest Agencja Międzynarodowej Polityki Surowcowej (Austria), natomiast stroną polską reprezentuje Instytut Gospodarki Surowcami Mineralnymi i Energią PAN.

## 2.2. Postępowanie w sprawie oceny oddziaływania na środowisko

Pomimo ogromnego doświadczenia w przedmiocie postępowań w sprawie oceny oddziaływania na środowisko dla inwestycji górniczych oraz faktu, że są one często obszarem konfliktowym, dotychczas nie zostały opracowane metodyki, jakie funkcjonują np. przy inwestycjach drogowych. Brak wypracowania dobrych praktyk w zakresie wykonywania raportów oddziaływania na środowisko i ujęcia ich w stosowane metodyki, powoduje, że

<sup>3</sup> mpzp – w dalszej części artykułu oznacza miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego.

inwestor nie rozumie wymagań środowiskowych, a organy uczestniczące w procesie uzgodnień i wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, nie znają specyfiki działalności górniczej, sprowadzając wszystko do wizji wielkich kopalń węgla kamiennego z lat 70. i 80. XX wieku. Nie jest to bezpośrednia strefa przepisów, ale oddaje atmosferę toczących się wieloletnich postępowań środowiskowych. W zakresie uwag do przepisów, na pierwszy plan wysuwa się regulacja art. 66 ust.1 pkt 2 ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnieniu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz ocenach oddziaływania na środowisko (Dz.U.2013.1235), który został zmieniony i wszedł w życie 1 stycznia 2015 r. Przepis ten dotyczy zakresu raportu, a w szczególności dotyczy przypadku, gdy planowane przedsięwzięcie związane jest z działalnością polegającą na poszukiwaniu i rozpoznawaniu złoża węglowodorów metodą otworów wiertniczych lub wydobywaniu węglowodorów ze złoża tą metodą. W tych przypadkach raport powinien ograniczać się do opisu elementów przyrodniczych środowiska, objętych zakresem przewidywanego oddziaływania planowanego przedsięwzięcia na środowisko, w tym elementów środowiska objętych ochroną na podstawie ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz.U.2004.92.880), w obszarze określonym promieniem 500 m od zewnętrznej granicy przedsięwzięcia. Ustawodawca regulacją tą wskazał, że jest możliwe dla inwestycji „dużej rangi” ustalenie obszaru oddziaływania, i że organy nie mogą żądać badania środowiska w odległości ponad 500 m od zewnętrznej granicy przedsięwzięcia, którą sam ustala inwestor. Gdyby to rozwiązanie przenieść na grunt innych inwestycji górniczych, wiele z tych, które badały oddziaływanie w kilometrach, byłyby możliwe do realizacji. Krytycznie należy się odnieść również do sytuacji, gdzie negatywne uzgodnienie regionalnego dyrektora ochrony środowiska, wiąże w przedmiocie wydania decyzji środowiskowej wójta, burmistrza, prezydenta miasta. W konsekwencji i organ samorządu terytorialnego (wójt, burmistrz, prezydent miasta), i organ koncesyjny w postępowaniu koncesyjnym, odwołują się do nie swoich ustaleń, a w całości muszą odpowiadać za wydane decyzje. Gdzie w tej sytuacji jest władztwo administracyjne oparte na przyznanych kompetencjach, skoro organy pełnią funkcje sprawnego notariusza odczytującego ustalenia tych, którzy w procedurze oceny oddziaływania na środowisko podjęli za nich decyzje. W przypadku postępowań w sprawie oceny oddziaływania na środowisko, należy podkreślić fakt, że wymaga ona systemowych zmian. Jako kraj wspólnotowy, powinniśmy podlegać tym samym i w taki sam sposób regulacjom prawnym. Sfera regulacji krajowych w tym zakresie nie powinna nakładać większych reżimów. Dodatkowo, należy zweryfikować zasadność dokonywania oceny oddziaływania, kiedy była przeprowadzana np. ocena strategiczna. Jednocześnie przy tak mocno sformalizowanych regulacjach w sprawie ocen oddziaływania są przedsięwzięcia, które w ocenie autorów wymagałyby przeprowadzenia procedury, a nie są zaliczone do przedsięwzięć ani mogących potencjalnie ani zawsze mogących oddziaływać na środowisko, jak np. likwidacja zakładu podziemnego bez wydobywania.

### *2.3. Procedury uruchamiające działalność górniczą*

Wiele wniosków dotyczących zmian przepisów odnosi się do uproszczenia procedur oraz zmniejszenia liczby dokumentów koniecznych do rozpoczęcia działalności górniczej. Niestety nowe przepisy pgg wcale nie spowodowały w tym zakresie istotnych zmian. W dal-

szym ciągu inwestor górniczy sporządza dokumentację geologiczną, projekt zagospodarowania złoża, raport oddziaływania na środowisko, plan ruchu zakładu górniczego, projekt techniczny eksploatacji, dokumentację zwałowania, dokumentację rekultywacji itp. Sama ilość tych dokumentów już wskazuje na czasochłonność procesu. Każdy dokument ma inną drogę zatwierdzania, uzgadniania, opiniowania. Taki stan rzeczy czyni system mało transparentnym. Regulacje prawne powinny dążyć do maksymalnego uproszczenia procedury, coś na kształt „jednego okienka” w rejestracji działalności gospodarczej. Jeden organ powinien od początku do końca prowadzić wszystko, co związane jest z działalnością górniczą. Obecnie w zależności od uwarunkowań, inwestycja górnicza może być domeną starosty, marszałka, ministra. Rozczłonkowanie to widać przede wszystkim w obszarze ochrony środowiska, np. w ustalaniu właściwego organu w sprawie. W zależności od uwarunkowań i rodzaju sprawy może nim być starosta, wójt, burmistrz, prezydent miasta, marszałek województwa, wojewoda, regionalny dyrektor ochrony środowiska, minister, regionalny dyrektor zarządu gospodarki wodnej. Takich problemów nie mają nasi zachodni sąsiedzi. W Niemczech (np. w Saksonii) wszystkie sprawy dotyczące górnictwa załatwia odpowiednik naszego dyrektora okręgowego urzędu górniczego. Od wykonania pierwszego wyrobiska udostępniającego, po zamknięcie kopalni i nadanie terenom poeksploatacyjnym wartości użytkowych – za wszystkie administracyjne sprawy odpowiada jeden organ.

Z ciekawych, godnych do naśladowania przykładów, w postępowaniach koncesyjnych i postępowaniach w sprawie zatwierdzania planów ruchu jest procedura uruchamiania zakładu górniczego w Australii. Wniosek o eksploatację, np. węgla, składa się do dyrektora regionalnego urzędu górniczego (*Mining Register Regional Office*) lub w Departamencie Kopalń i Ropy Naftowej. Wniosek przez 21 dni wraz z dokumentacją geologiczną, założeniami finansowymi, technicznymi i technologicznymi zamieszcza się w gazecie o zasięgu krajowym, a po 21 dniach rozpatruje zastrzeżenia. Jeżeli nie ma zastrzeżeń, to dyrektor okręgowego urzędu górniczego udziela rekomendacji do Ministra Rozwoju Stanu. Jeżeli są zastrzeżenia, to kierownik kopalni udziela wyjaśnień, na podstawie których dalej proceduje dyrektor okręgowego urzędu górniczego. Minister Rozwoju Stanu (*Minister for State Development*) po uzyskaniu rekomendacji, a przed udzieleniem koncesji, przeprowadza procedurę w uzgodnieniu z prawami ludności tubylczej tzw. *National Native Title Tribunal*. Jest to bardzo ważny element procedury. Australia oprócz przedstawionej procedury koncesyjnej, posługuje się jeszcze trybem umowy stanowej, która jest przygotowana przez specjalną agendę *Community Service Obligations*. Agenda ta odpowiada za przygotowanie umowy ramowej. Wypracowana umowa między inwestorem a przedstawicielem reprezentującym interesy stanowe, jest później przedstawiana na posiedzeniu rady ministrów i akceptowana do wykonania. Premier rządu stanowego oraz inwestor przyszłej kopalni podpisują umowę, a biuro legislacji publikuje akt jako obowiązujący. Jedynym niebezpieczeństwem w przypadku powodzenia inwestycji górniczej jest sytuacja, kiedy przyjęta umowa w toku legislacyjnym nie uzyska pozytywnego uzgodnienia ludności tubylczej.

#### 2.4. Likwidacja zakładu górniczego

Nowa ustawa pgig jednoznacznie określiła, że jednym z elementów koncesji jest określenie przewidywanego dnia rozpoczęcia działalności górniczej, od której zachodzą nieod-

wracalne skutki prawne. Natomiast nie mniej brzemienny w skutkach prawnych jest moment zakończenia działalności górniczej lub moment, kiedy wymagalna jest likwidacja zakładu górniczego. Określenie momentu likwidacji rzutuje np. na wielkość zgromadzonych środków na funduszu likwidacji zakładu górniczego, czy też pozwala na zorientowanie się, kto w danym czasie odpowiada za porzucone, np. wyrobisko. Ważne jest to również, w przypadku, kiedy istnieje obowiązek naliczenia rocznej opłaty podwyższonej, z art. 28 ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz.U.2015.909), który stanowi, że w razie niezakończenia rekultywacji gruntów zdewastowanych w okresie do 5 lat od zaprzestania działalności przemysłowej stosuje się opłatę roczną podwyższoną o 200% od dnia, w którym rekultywacja gruntów powinna zostać zakończona. Przepis ten, mimo że jest od dawna, w praktyce nie znajduje zastosowania. Tak samo za martwy należy uznać przepis dotyczący wypłat z funduszu likwidacji zakładu górniczego środków lub całkowitej likwidacji rachunku bankowego utworzonego jako fundusz. Nowe pgig w art. 128 ust. 9 wypłatę środków uzależnia od ostatecznej decyzji dyrektora okręgowego urzędu górniczego w sprawie zatwierdzenia planu ruchu zakładu górniczego lub jego oznaczonej części albo planu ruchu w części, w jakiej przewiduje likwidację. Natomiast banki wypłacają środki bez sprawdzenia, czy takie ostateczne decyzje zostały wydane. Prowadzi to do sytuacji, kiedy nie ma żadnych środków do wykonania likwidacji, w tym rekultywacji terenów przekształconych działalnością górniczą.

#### *2.5. Nielegalna eksploatacja – naliczanie opłaty podwyższonej*

Nowe pgig inaczej uregulowało sprawy nielegalnej eksploatacji, które obecnie są określane jako postępowanie w sprawie naliczenia opłaty podwyższonej. Niestety krytycznie należy odnieść się do zapisów art. 4, na podstawie którego osoba fizyczna dla zaspokojenia potrzeb własnych w roku kalendarzowym może wydobyć do 10 m<sup>3</sup> kopaliny. Nie wielkość wydobywania jest tu problemem, lecz stworzenie sytuacji, kiedy takie wydobywanie jest możliwe. W praktyce bardzo trudne, a wręcz niemożliwe staje się udowodnienie, czy doszło do łamania prawa. Jeszcze trudniej jest zgromadzić bezsporne dowody, w sytuacji, kiedy na terenie z którego pozyskiwano kopalinę bez koncesji, wydana jest decyzja na prowadzenie odzysku lub rekultywacja określana jako wymiana gruntu. Do stycznia 2015 r. naliczaniem opłat podwyższonych zajmowało się co najmniej tyle urzędników, ile mamy powiatów, obecnie tylko pracownicy okręgowych urzędów górniczych. Wydaje się konieczne w celu usprawnienia instrumentów prawnych wprowadzenie np. naliczania opłaty od stawki ustalonej w przedziałach dla kopalin, np. sypkich, zwięzłych, bez określenia jaka to kopalina, oraz naliczanie opłaty od objętości powstałego w górotworze wyrobiska, a nie od ilości wydobytej kopaliny, jak to określa art. 140 ust. 3 pkt 3 pgig. Zasadne jest również wnioskowanie, aby organy nadzoru górniczego naliczały opłatę podwyższoną w sytuacji ustalenia przez policję sprawy czynu. Jak wskazuje raport NIK w sprawie nielegalnej eksploatacji (NIK 2015), w wielu przypadkach nie udało się ustalić sprawy. Proceder nielegalnej eksploatacji nasila się wraz z inwestycjami drogowymi. Jednym z rozwiązań, które ustawodawca winien wprowadzić, to współpraca organów nadzoru górniczego i inwestora (GDDKiA), w dziedzinie kontroli jakości surowców wbudowanych w drogi. W Saksonii nielegalna eksploatacja prawie nie występuje. Co składa się na taki stan rzeczy? Pewnie wiele czynników, ale też ten, że



koncesję na wydobywanie piasku lub żwiru, na powierzchni 2 ha, można uzyskać „w jednym okienku” i w krótkim czasie. Natomiast kary za działania niezgodne z prawem są nieuchronne, szybko wykonywane i dotkliwe. Tych standardów, w obecnym stanie prawnym, nie można oczekiwać w Polsce. Procedury administracyjne oparte na Kodeksie postępowania administracyjnego nie są odpowiednie dla działania, jakie powinno się podejmować w przypadku wydobywania kopalin bez koncesji. Często proceder ten trwa pod osłoną nocy 2–3 dni, a sam fakt ustalenia właściciela działki, na której prowadzona jest taka działalność, aby stanowił dowód w postępowaniu, może trwać dwa tygodnie, miesiąc lub trzy miesiące.

### **Podsumowanie**

Regulacje prawne przyczyniają się do stabilizacji i porządku każdej dziedziny życia. Nie można sobie dziś wyobrazić funkcjonowania bez tych kierunkowskazów. Szczęściem dla państwa i dla jego gospodarki, jest tworzenie i posiadanie prawa, które zapewnia warunki rozwoju, równowagi w obszarze konkurencji i stanowi gwarant stabilnych stosunków społecznych. Jest to cel, do którego ustawodawca i legislatorzy powinni dążyć. W branży górniczej takim najistotniejszym aktem jest ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. Prawo geologiczne i górnicze. Mimo, że jest to akt „młody”, to jest on stale zmieniany doraźnymi poprawkami, co nie służy jakości jego stosowania.

Przedstawione w artykule uwagi do niektórych przepisów miały na celu zasygnalizowanie regulacji, które powinny być systemowo rozwiązane. Praca nad nimi pozwoliłaby uporządkować kwestie zabezpieczenia złóż udokumentowanych, procedur środowiskowych czy skutecznego przeciwdziałania zjawisku nielegalnej eksploatacji. Każde z poruszanych zagadnień ma bezpośredni wpływ na warunki prowadzenia działalności górniczej. Tym bardziej czyni to decydentów odpowiedzialnymi za stan prawny obowiązujący w górnictwie.

Praca zrealizowana w ramach badań statutowych nr 11.11.100.597.

### **Literatura**

- Bator, A. red. 2008. Wprowadzenie do nauk prawnych. Leksykon tematyczny. Wyd. LexisNexis, Warszawa, 200 s.
- Kasztelewicz, Z. i Ptak, M. 2012. Zabezpieczenie niezagospodarowanych złóż jako najważniejszy gwarant istnienia i rozwoju polskiego górnictwa odkrywkowego. *Przegląd Górniczy* 68, 8, s. 20–26.
- Nieć, M. i Radwanek-Bąk, B. 2014. *Ochrona i racjonalne wykorzystywanie złóż kopalin*. Wyd. IGSMiE PAN, Kraków, 178 s.
- Nieć i in. 2014 – Nieć, M., Galos, K. i Szamałek, K. 2014. Main challenges of mineral resources policy in Poland. *Resources Policy* 42, s. 93–103.
- Ptak, M. 2014. *Warsztaty geologiczne*. Mat. niepublikowane, Wrocław, Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne.
- Ptak, M. i Kasztelewicz, Z. 2015. Najistotniejsze zmiany w nowelizacji prawa geologicznego i górniczego. *Mining Science* 22, spec. 1, s. 131–139.
- Stefanowicz, J. i Galos, K. 2014. Kierunki zarządzania zasobami kopalin mineralnych z punktu widzenia Skarbu Państwa jako właściciela złóż kopalin objętych własnością. *Zeszyty Naukowe IGSMiE PAN* Nr 88, s. 251–264.
- Tacitus: *Annales* w Tacitus Publius Cornelius, red. J. Bekker, Lipsiae 1831 (vide: Burczak K., Dębiński A., Jońca M., 2007 – Łacińskie sentencje i powiedzenia prawnicze, Wyd. C.H. Beck, Warszawa 2007, 140 s.).

Akty prawne, dokumenty rządowe i inne:

Kodeks cywilny (art. 17, Dz.U.1964.16.93 ze zm.).

Kodeks postępowania cywilnego (art. 152, Dz.U.1964.43.296 ze zm.).

Prawo budowlane (art. 106, Dz.U.1994.89.414 ze zm.).

Prawo geologiczne i górnicze (Dz.U.2011.163.981 ze zm.).

Prawo ochrony środowiska (Dz.U.2001.62.627).

Ustawa o ochronie gruntów rolnych i leśnych (art. 129, Dz.U.1995.16.78 ze zm.).

Ustawa o ochronie przyrody (Dz.U.2004.92.880).

Ustawa o odpadach (art. 127, Dz.U.2013.21).

Ustawa o ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz ocenach oddziaływania na środowisko (Dz.U.2013.1235).

Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U.2015.199).

Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030. Załącznik do Uchwały nr 239 Rady Ministrów z 13 grudnia 2011 r.

Polityka energetyczna Polski do 2030 roku. Załącznik do Uchwały nr 202 Rady Ministrów z 10 listopada 2009 r.

NIK 2015 – Informacja o wynikach kontroli „Eksploracja kopalni ze złóż województwa wielkopolskiego”. Najwyższa Izba Kontroli, Warszawa 2015.

Projekt Minatura2020 ([www.minatura2020.eu](http://www.minatura2020.eu)).