



## Czy zawiadomienie o zamiarze rozpoczęcia robót geologicznych jest konieczne?

Aleksander Lipiński<sup>1</sup>

Is the notification of the intention to start geological operations necessary? Prz. Geol., 67: 433–438.

*Abstract.* The majority of geological operations must be preceded by the notification, made at least 2 weeks before their commencement. Such notification contains information on the date of commencement (completion) of geological operations, basic data on the operations and on the persons that are in charge of their management and supervision. It is addressed to the competent authority of: geological administration (which is the authority that issues a decision allowing the performance of geological operations), the head of a commune, the maritime administration if the geological operations are to be performed in the maritime areas of the Republic of Poland and mining supervision authority, however, if only the requirements for the mining plant and its operation are, *mutatis mutandis*, applicable to the geological operations. Although the solution is essentially not different from the requirements, which have been in place for many years, there are many indications that it is completely unnecessary and hinders the efficient performance of geological operations.

**Keywords:** geological operations, notification of the intention to start

Ustawa z dnia 16 listopada 1960 r. o prawie geologicznym (Ustawa, 1960), a ściśle rzecz biorąc wydane na jej podstawie rozporządzenie wykonawcze w sprawie wstępu (Rozporządzenie, 1963), stanowiła podstawę do podejmowania decyzji zezwalającej przedsiębiorstwu geologicznemu na korzystanie z cudzej nieruchomości niezbędnej do przeprowadzenia badań geologicznych (tzw. prawo wstępu bądź prawo czasowego zajęcia nieruchomości). Jeżeli posiadaczem takiej nieruchomości była *jednostka gospodarki nieuspołecznionej*, przedsiębiorstwo geologiczne było obowiązane *najpóźniej na czternaście dni przed rozpoczęciem badań zawiadomić właściwy ze względu na charakter nieruchomości organ prezydium gromadzkiej (miejskiej, dzielnicowej, osiedlowej) rady narodowej o uzyskaniu decyzji o prawie wstępu na nieruchomości oraz określić teren i terminy rozpoczęcia i zakończenia zamierzonych badań geologicznych. Do zawiadomienia należy dołączyć odpis decyzji (§ 9 ust. 1). Ta ostatnia mogła określać szczególne warunki korzystania z nieruchomości przy prowadzeniu prac geologicznych. Wspomniany organ:*

– niezwłocznie po otrzymaniu zawiadomienia wywieśszał obwieszczenie o wydaniu decyzji o prawie wstępu, określając przedsiębiorstwo (geologiczne) uprawnione do prowadzenia badań, ich teren, a także przewidywane terminy ich rozpoczęcia i zakończenia,

– w uzasadnionych przypadkach mógł (działając z urzędu lub na wniosek posiadacza nieruchomości) wstrzymać rozpoczęcie badań na czas potrzebny do usunięcia plonów, nie dłużej jednak niż na 14 dni (ust. 2–3) (Żółtowski, 1964).

Z nieznanych powodów wymagania te dotyczyły wyłącznie *prawa wstępu*. Nie można było ich zastosować w razie *czasowego zajęcia nieruchomości*. Obowiązek wspomnianych zawiadomień i ogłoszeń znajdował swe uzasadnienie w tym, że w świetle obowiązujących wówczas standardów prawnych strona nie musiała być powia-

domiona o dotyczącym jej postępowaniu administracyjnym. Obowiązek takiego zawiadomienia strony o wszczęciu postępowania administracyjnego wprowadzono dopiero z dniem 1 stycznia 1961 r., to jest wraz z wejściem w życie *Kodeksu postępowania administracyjnego*. Prawo geologiczne weszło natomiast w życie 26 listopada 1960 r. Nie jest też tajemnicą, że ówczesna praktyka administracyjna nie respektowała wielu wymagań prawa. Jedną z przyczyn tego zjawiska był brak sądowej kontroli administracji.

W ustawie z dnia 4 lutego 1994 r. – *Prawo geologiczne i górnicze* (pr.g.g., 1994) zrezygnowano z możliwości uzyskiwania w drodze decyzji organu administracji geologicznej prawa do korzystania z cudzej nieruchomości w zakresie niezbędnym do prowadzenia regulowanej nim działalności (w tym robót geologicznych). O ile przedsiębiorcy nie przysługiwało prawo podmiotowe do nieruchomości (w tym nie uzyskał go w drodze umownej), to mógł on żądać ograniczenia prawa własności cudzej nieruchomości, o czym orzekł sąd powszechny (art. 88). W art. 35 tej ustawy utrzymano jednak sygnalizowany wyżej obowiązek zawiadomienia organu wykonawczego gminy, dodatkowo rozszerzając go na wojewodę (będącego wówczas organem koncesyjnym) oraz organ nadzoru górniczego, a z czasem również na starostę. Na obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej zamiar przystąpienia do wspomnianych robót (nie wiadomo jednak dlaczego nazwanych w ustawie *pracami*) należało zgłosić właściwemu organowi administracji morskiej (dyrektorowi urzędu morskiego). W początkowym okresie funkcjonowania tego przepisu obowiązek zawiadomienia organu nadzoru górniczego dotyczył tylko *kopalni podstawowych*, natomiast w 2002 r. rozszerzono go na wszelkie rodzaje robót geologicznych (w tym bez względu na rodzaj kopaliny). Związane z tym szczegóły można pominąć. W zawiadomieniu należało określić zamierzone terminy rozpoczęcia i zakończenia robót, ich rodzaj, podstawowe informacje dotyczące prac geologicznych oraz

<sup>1</sup> Instytut Prawa, Administracji i Zarządzania, Uniwersytet Humanistyczno-Przyrodniczy im. Jana Długosza, ul. Zbierskiego 2/4, 42-200 Częstochowa; aleks@pro.onet.pl

dane dotyczące osób sprawujących dozór i kierownictwo nad tymi pracami. Począwszy od 2005 r. uchybienie obowiązkowi wspomnianego zgłoszenia stało się wykroczeniem zagrożonym karą grzywny (art. 121 pkt 2a pr.g.g. z 1994 r.).

Istota rozwiązań wprowadzonych w 1994 r. została utrzymana do dzisiaj. Stosownie do art. 81 ust. 1 (aktualnie obowiązującego) *Prawa geologicznego i górniczego* (pr.g.g., 2011) ten, kto uzyskał:

- koncesję na poszukiwanie lub rozpoznawanie złoża kopaliny, z wyłączeniem złoża węglowodorów,
- koncesję na poszukiwanie lub rozpoznawanie kompleksu podziemnego składowania dwutlenku węgla, lub
- koncesję na poszukiwanie i rozpoznawanie złoża węglowodorów oraz wydobywanie węglowodorów ze złoża, albo
- decyzję o zatwierdzeniu projektu robót geologicznych, zgłasza (czyli musi zgłosić) zamiar rozpoczęcia robót geologicznych właściwemu:
  - organowi administracji geologicznej,
  - wójtowi (burmistrzowi, prezydentowi miasta), a na obszarach morskich – terenowemu organowi administracji morskiej,
  - organowi nadzoru górniczego (jednak tylko wówczas, gdy do takich robót stosuje się wymagania dotyczące ruchu zakładu górniczego).

Zgłoszenia należy dokonać na piśmie, z co najmniej dwutygodniowym wyprzedzeniem. Termin ten ma charakter *szttywny*. W szczególności zaś organ administracji geologicznej nie może go skrócić ani zwolnić z obowiązku dokonania zgłoszenia. Uzależnienie rozpoczęcia robót geologicznych od wspomnianego zgłoszenia nie stanowi natomiast przeszkody do podejmowania innych czynności niezbędnych do realizacji celu określonego koncesją bądź projektem robót geologicznych. Przykładem może być wytyczenie i utwardzenie drogi dojazdowej do miejsca (przyszłych) robót geologicznych czy też podejmowanie innych działań, tyle że niemieszczących się w pojęciu *robót geologicznych*.

Treścią omawianego zgłoszenia ma być informacja o:

- terminie rozpoczęcia i zakończenia robót geologicznych,
- rodzaju robót geologicznych, z określeniem ich podstawowych danych,
- imionach i nazwiskach osób sprawujących dozór i kierownictwo nad wspomnianymi robotami, wraz z określeniem numerów świadectw stwierdzających kwalifikacje zawodowe tych osób.

Ustawa nie nakazuje sporządzania takich zgłoszeń na drukach wedle ustalonego wzoru. Zgłoszenie nie podlega żadnej opłacie.

Powstaje pytanie, na kim spoczywa obowiązek wspomnianego *zgłoszenia*. Stylistyka art. 81 pr.g.g. prowadzi do wniosku, że jest nim *ten*, kto (odpowiednio) uzyskał koncesję bądź decyzję w przedmiocie zatwierdzenia projektu robót geologicznych. Inaczej mówiąc, jest nim ten podmiot, którego inicjatywa doprowadziła do podjęcia omawianej decyzji. Nie jest nim wykonawca robót geologicznych. Nic nie stoi natomiast na przeszkodzie, by adresat koncesji (decyzji zatwierdzającej projekt robót geologicznych) upoważnił inną osobę fizyczną do dokonania takiego zgłoszenia. Z punktu widzenia rozwiązań *Prawa geologicznego i górniczego* konsekwencje uchybienia wspomnia-

nemu obowiązkowi obciążają natomiast adresata koncesji (decyzji zatwierdzającej projekt robót geologicznych). Takie upoważnienie jest w istocie rodzajem pełnomocnictwa, które może zostać udzielone wyłącznie osobie fizycznej (art. 32–33 k.p.a.).

Warto natomiast zwrócić uwagę, że w obowiązującym stanie prawnym organem administracji geologicznej właściwym do przyjęcia wspomnianego zgłoszenia będzie m.in. ten organ, który wydał decyzję stanowiącą podstawę do wykonywania danych robót geologicznych (koncesję, decyzję zatwierdzającą projekt robót geologicznych). Obowiązkowym elementem każdej koncesji jest natomiast wskazanie terminu rozpoczęcia objętej nią działalności, a w razie potrzeby również określenie przesłanek, których spełnienie uważa się za jej rozpoczęcie (art. 30 ust. 1 pkt 4 pr.g.g.). Nieco inaczej przyjęto natomiast w odniesieniu do projektu niekoncesjonowanych robót geologicznych. Określa on m.in. *harmonogram* robót geologicznych oraz czas obowiązywania tego projektu (a w istocie zatwierdzającej go decyzji). Analiza wspomnianego *harmonogramu* tylko częściowo może pozwolić na ustalenie terminu *rozpoczęcia* robót geologicznych. Uchybienie terminowi rozpoczęcia działalności stanowiącej przedmiot koncesji może stać się przyczyną jej cofnięcia (bądź ograniczenia zakresu, art. 37 pr.g.g.). W odniesieniu do niekoncesjonowanych robót geologicznych (wykonywanych na podstawie zatwierdzonego projektu) takie uchybienie nie powoduje natomiast żadnych skutków prawnych. Zarówno koncesja, jak i projekt robót geologicznych nie określają natomiast terminu *zakończenia* objętej nimi działalności (robót geologicznych). Pośrednio można go ustalić na podstawie analizy *harmonogramu* robót geologicznych. Oczywiście jest zresztą, że wspomniane roboty nie mogą być wykonywane po utracie mocy koncesji bądź decyzji zatwierdzającej projekt. Inna rzecz, że rozsądnie działający inwestor zapewne określi termin zakończenia robót w taki sposób, aby (w ramach koncesji bądź decyzji zatwierdzającej projekt) zachować sobie rezerwę czasową na wypadek zaistnienia nieprzewidzianych okoliczności. Nie ma też przeszkód, by (rzecz jasna w granicach czasowych wyznaczanych odpowiednio przez koncesję bądź decyzję zatwierdzającą projekt robót geologicznych) dokonywać modyfikacji wspomnianego zgłoszenia.

Powstaje pytanie, jak rozumieć nakaz dokonania wspomnianego zgłoszenia *najpóźniej na 2 tygodnie przed zmierzonym terminem rozpoczęcia robót geologicznych*. Rysują się tu dwie możliwości. Nie budzi wątpliwości sytuacja, w której przed upływem wspomnianego terminu zawiadomienie zostanie doręczone wspomnianym organom administracji. Nasuwa się wątpliwość, czy wystarczy, aby wysłać je przed upływem wspomnianego terminu. *Prawo geologiczne i górnicze* nie zawiera w tej mierze żadnych wskazówek interpretacyjnych. Wykładnia systemowa prowadzi do wniosku, że termin uważa się za zachowany (m.in.) jeżeli przed jego upływem pismo (zgłoszenie) zostało:

- wysłane w formie dokumentu elektronicznego, a nadawca otrzymał urzędowe poświadczenie odbioru,
- nadane w polskiej placówce pocztowej operatora publicznego wyznaczonego w rozumieniu ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. – *Prawo pocztowe* (art. 57 § 5 pkt 1–2 k.p.a.).

Co prawda wymagania te dotyczą procedur prowadzonych przez organy administracji publicznej, ale wydaje się że nie ma przeszkód, by (wobec braku szczególnych rozwiązań) odnieść je również do obowiązków dotyczących robót geologicznych (zob. art. 8 k.p.a., art. 12 *Prawa przedsiębiorców*).

Spełnienie wymagań *Prawa geologicznego i górniczego* określających przesłanki wykonywania określonej działalności (w tym np. robót geologicznych) co do zasady nie zwalnia z obowiązku przestrzegania rozwiązań określonych odrębnymi przepisami. Co prawda rozwiązanie to wyraźnie wypowiedziano wyłącznie w odniesieniu do działalności koncesjonowanej (art. 30 ust. 3 pr.g.g.), tyle że bezspornie odnosi się ono również do pozostałych rodzajów objętej tą ustawą działalności.

W obecnym stanie prawnym powstaje pytanie, czym jest uzasadniony obowiązek zawiadamiania o *rodzaju robót geologicznych, z określeniem ich podstawowych danych*. Dane te są bowiem zawarte odpowiednio w koncesji (na poszukiwanie lub rozpoznawanie złoża kopaliny) bądź w projekcie (zatwierdzanych, zgłaszanych) robót geologicznych. Uzależnienie rozpoczęcia działalności od poinformowania organu administracji o treści decyzji, którą tenże podjął, przypomina czasy, w których los człowieka zależał od zgodności kolejnej (pisanej przez niego) wersji życiorysu z poprzednimi. W praworządym państwie nakaz żądania przedstawienia organowi administracji danych, którymi dysponuje tenże organ, nawet jeżeli ustawa tak stanowi, musi zostać oceniony jako nadużycie prawa i wyraz biurokracji graniczącej z patologią. Przypomnieć też należy, że organ koncesyjny niezwłocznie doręcza kopie koncesji (w tym na poszukiwanie lub rozpoznawanie złoża kopaliny wymienionej w art. 10 ust. 1, nie wyłączając węglowodorów) właściwym miejscowo:

- pozostałymi organom koncesyjnym (które jednocześnie są organami administracji geologicznej),
- organom nadzoru górniczego,
- organom wykonawczym gmin,
- państwowej służbie geologicznej,
- terenowym organom administracji morskiej (jeżeli koncesja dotyczy obszarów morskich Rzeczypospolitej Polskiej, art. 40 pr.g.g.).

Nieco inne rozwiązanie w przedmiocie doręczeń przyjęto w odniesieniu do decyzji zatwierdzających projekty robót geologicznych. Ich kopie podlegają doręczeniu właściwym miejscowo organom administracji geologicznej oraz nadzoru górniczego (art. 80 ust. 8). Uważny Czytelnik z łatwością zauważy, że obowiązek ten nie dotyczy organów wykonawczych gmin, a w odniesieniu do obszarów morskich Rzeczypospolitej Polskiej – terenowych organom administracji morskiej. Wspomniane organy uczestniczą natomiast w postępowaniu zmierzającym podjęcia decyzji zatwierdzającej projekt robót geologicznych. Organ wykonawczy gminy opiniuje projekt robót geologicznych (art. 80 ust. 5 pr.g.g.), organ administracji morskiej dokonuje jego uzgodnienia (art. 8 pr.g.g.).

Co prawda koncesja oraz decyzja zatwierdzająca projekt robót geologicznych pełnią niemal dokładnie takie same funkcje, to jednak przesłanki ich podejmowania oraz postępowanie po ich podjęciu zostały w całości nieuzasadniony sposób zróżnicowane. Z punktu widzenia tematu istotne jest natomiast to, że organ administracji geologicz-

nej oraz organ nadzoru górniczego zna treść koncesji bądź decyzji w sprawie zatwierdzenia projektu robót geologicznych. Po co więc informować je o treści wspomnianych rozstrzygnięć?

W świetle art. 50 i następnych pr.g.g. nie ma wątpliwości, że *osoby wykonujące czynności polegające na wykonywaniu, dozorowaniu i kierowaniu pracami geologicznymi* [...] są obowiązkowo posiadacze kwalifikacje w zawodzie *geolog określone ustawą* (ust. 1). Powstaje zatem kolejne pytanie, czy informowanie o imionach i nazwiskach osób sprawujących dozór i kierownictwo, a także o numerach świadectw stwierdzających wymagane kwalifikacje jest celowe, zwłaszcza że obowiązek ten należy wykonać z dwutygodniowym wyprzedzeniem. Przede wszystkim wykonanie go zgodnie z literą prawa nie zawsze jest możliwe. Przykładem może być sytuacja polegająca na świadczeniu usług transgranicznych w zakresie geologii. Ten, kto uzyskał prawo do wykonywania zawodu geologa w którymkolwiek z krajów Unii Europejskiej (w tzw. państwie usługodawcy, którymi mogą również być niektóre inne państwa), może świadczyć usługi transgraniczne bez potrzeby uzyskiwania kwalifikacji wymaganych przez prawo polskie. W konsekwencji nie sposób żądać od takich osób przedstawienia danych dotyczących świadectw kwalifikacyjnych, chociażby z tej przyczyny, że w danym państwie (*macierzystym*) zawód geologa nie podlega takiej regulacji (w istocie reglamentacji), jak to ma miejsce w Polsce. Dotyczy to również obywateli polskich, w tym takich którzy zdobyli polskie wykształcenie w zakresie geologii, a nabyli prawo do wykonywania tego zawodu w innym państwie objętym przedmiotowym zakresem wspomnianego rozwiązania (Ustawa, 2015).

Nie da się też wykluczyć, że pomiędzy dokonaniem zgłoszenia, a rozpoczęciem omawianych robót, dojdzie do zmiany osób sprawujących dozór i kierownictwo. Czy należy zatem dokonać nowego zgłoszenia, rzecz jasna ze stosownym wyprzedzeniem? Jeżeli taka zmiana nastąpiła już po rozpoczęciu robót, jakiegokolwiek powiadomienie o niej (przedstawienie danych osób, dotyczących świadectw kwalifikacyjnych) nie jest wymagane. Istotne jest tylko, aby osoby sprawujące dozór i kierownictwo legitymowały się stosownymi kwalifikacjami. Przy okazji warto zwrócić uwagę, że w świetle art. 50 pr.g.g. system kwalifikacji zawodowych w zakresie geologii dotyczy (z pewnymi wyjątkami) czynności polegających *na wykonywaniu, dozorowaniu i kierowaniu pracami geologicznymi*. Pomijając wątpliwości związane z ustaleniem istoty *wykonywania, dozorowania oraz kierowania* należy zwrócić uwagę, że przedmiotem zgłoszenia dokonywanego na podstawie art. 81 pr.g.g. nie są dane dotyczące osób *wykonujących* prace geologiczne.

Trudno też dostrzec uzasadnienie obowiązku powiadomienia organu nadzoru górniczego o zamierzonym terminie rozpoczęcia robót geologicznych (rzecz jasna tylko tych, które podlegają rygorom dotyczącym zakładu górniczego i jego ruchu, art. 81 ust. 1 pkt 3 pr.g.g.). Przede wszystkim z mocy art. 86 pr.g.g. do określonych nim robót geologicznych wymagania dotyczące zakładu górniczego i jego ruchu stosuje się tylko odpowiednio, a nie (jak to sugeruje art. 81 ust. 1 pkt 3) wprost. Chodzi tu o roboty geologiczne służące poszukiwaniu i rozpoznawaniu złóż kopalni oraz poszukiwaniu i rozpoznawaniu kompleksu podziemnego



składowania dwutlenku węgla, a także roboty geologiczne służące innym celom wykonywane z użyciem środków strzałowych albo wykonywane na głębokości większej niż 100 m, albo wykonywane na obszarze górniczym utworzonym w celu wykonywania działalności metodą robót podziemnych, albo metodą otworów wiertniczych. Co więcej, wspomniane odesłanie w praktyce oznacza przede wszystkim konieczność sporządzenia i zatwierdzenia planu ruchu zakładu wykonującego roboty geologiczne (art. 105 ust. 2 pr.g.g.; Rozporządzenie, 2017). Warto w tym miejscu zwrócić uwagę, że przesłanki określone w art. 86 pr.g.g. oraz wynikające z art. 105 ust. 2 nie są jednakowe, a ich interpretacja sięga niekiedy granic absurdu. Przykładem może być przyjęcie, że występujący w art. 86 spójnik *i* (*poszukiwaniu i rozpoznawaniu*) wyraża alternatywę, a zatem dla zastosowania omawianego rozwiązania wystarczające jest, by roboty geologiczne obejmowały np. samo *poszukiwanie*. Nie ma natomiast wątpliwości, że taki plan zatwierdza organ nadzoru górniczego. Zarówno *Prawo geologiczne i górnicze*, jak i wydane na jego podstawie przepisy wykonawcze nie wymagają natomiast zawiadomienia (w dodatku ze stosownym wyprzedzeniem) o dacie zamierzonego rozpoczęcia ruchu takiego zakładu, ze wskazaniem danych osób jego kierownictwa i dozoru. Tytułem porównania warto zwrócić uwagę, że rozpoczęcie ruchu zakładu górniczego nie podlega zgłoszeniu organowi nadzoru górniczego, podobnie zresztą jak dane dotyczące osób jego kierownictwa i dozoru czy też innych osób, które w ruchu zakładu górniczego wykonują czynności wymagające szczególnych kwalifikacji (art. 51 ust. 1 pkt 8 pr.g.g.). Nie ma przy tym znaczenia, czy ruch takiego zakładu górniczego odbywa się na podstawie jego planu, czy też ustawa wyłącza obowiązek sporządzenia i zatwierdzenia tego ostatniego (art. 32 ust. 5, art. 105 ust. 2 pkt 1 pr.g.g.). Należy wspomnieć, że zagrożenia stanowiące konsekwencje robót geologicznych poddanych rygorom dotyczącym zakładu górniczego są bez porównania większe niż w pozostałych sytuacjach.

Powstaje wreszcie pytanie, jakiemu celowi ma służyć przedstawienie organom: wykonawczemu gminy (ew. organowi administracji morskiej) oraz nadzoru górniczego – danych dotyczących osób sprawujących dozór i kierownictwo robót geologicznych, skoro wiedza w tym zakresie nie jest tym organom do czegokolwiek potrzebna, a zwłaszcza nie są one właściwe do podejmowania w tym zakresie jakichkolwiek rozstrzygnięć.

W zasadzie tylko ostateczna koncesja bądź decyzja zatwierdzająca projekt robót geologicznych zezwalają na rozpoczęcie określonych nimi czynności. Wyjątek dotyczy sytuacji, w której decyzji nieostatecznej nadano rygor natychmiastowej wykonalności (art. 108 k.p.a.). W świetle tego przepisu *decyzji, od której służy odwołanie, może być nadany rygor natychmiastowej wykonalności, gdy jest to niezbędne [...] dla zabezpieczenia gospodarstwa narodowego przed ciężkimi stratami bądź ze względu na inny słuszny interes społeczny lub wyjątkowo ważny interes strony* (§ 1 zd. 1). Sytuacje takie nie są co prawda częste, ale występują w praktyce. Działalność regulowana *Prawem geologicznym i górniczym* należy natomiast do niezwykle konfliktogennych, czego konsekwencją jest m.in. to, że koncesje oraz decyzje zatwierdzające wspomniane projekty są nierzadko zaskarżane przez osoby, które (ze

względu na brak interesu prawnego) nie są stronami postępowań poprzedzających ich wydanie. Nie jest też tajemnicą, że postępowania odwoławcze (czy też o ponowne rozpatrzenie sprawy) z wielu powodów trwają znacznie dłużej, niż zakłada to *Kodeks postępowania administracyjnego*. Wbrew potocznym opiniom nadanie rygoru natychmiastowej wykonalności takim decyzjom bynajmniej nie uprawnia do niezwłocznego rozpoczęcia określonych przez nie robót geologicznych. Niezbędne jest bowiem zawiadomienie (z co najmniej 2 tygodniowym wyprzedzeniem), o którym mowa w art. 81 pr.g.g. Inaczej mówiąc, rygor natychmiastowej wykonalności niweczy tylko niektóre skutki braku ostateczności decyzji, ale nie uprawnia do rozpoczęcia robót geologicznych. Te ostatnie muszą być zawsze poprzedzone wspomnianym wyżej zgłoszeniem (o czym nie zawsze pamiętają inwestorzy).

Również dalsze szczegóły trudno ocenić jako jednoznaczne i racjonalne. Przede wszystkim dotyczą one robót geologicznych obejmujących wyłącznie *wykonywanie badań geofizycznych w celu zbadania struktur geologicznych związanych z występowaniem złóż węglowodorów*. Projekt takich robót geologicznych podlega wyłącznie zgłoszeniu ministrowi właściwemu ds. środowiska, który może w terminie 30 dni zgłosić sprzeciw, co następuje w drodze decyzji. Brak wspomnianego sprzeciwu upoważnia do rozpoczęcia robót (art. 85a ust. 1–2 pr.g.g.). Co innego wynika natomiast z ust. 8 wspomnianego artykułu. Nakłada on obowiązek zgłoszenia zamiaru rozpoczęcia robót geologicznych właściwemu:

– organowi administracji geologicznej (czyli ministrowi właściwemu do spraw środowiska, któremu przedłożono projekt robót geologicznych),

– wójtowi (burmistrzowi, prezydentowi miasta), a w granicach obszarów morskich RP – terenowemu organowi administracji morskiej,

co odbywa się na zasadach określonych w art. 81 ust. 2 pr.g.g. Z łatwością można dostrzec, że omawiane rozwiązania wykluczają się wzajemnie. Z art. 85a ust. 1–2 pr.g.g. wynika, że brak sprzeciwu pozwala na rozpoczęcie określonych tam robót geologicznych, a zatem nie ma potrzeby dokonywania zgłoszenia zamiaru ich rozpoczęcia. Dodany (przez nowelę czerwcową) do tego artykułu ust. 8 nakazuje poprzedzić rozpoczęcie robót zgłoszeniem, którego brak pociąga za sobą odpowiedzialność z tytułu wykroczenia. Problem daje się wprawdzie rozwiązać na drodze wykładni, tyle że wystawia on fatalne świadectwo jego autorom. Uchwalenie ustawy zawierającej wewnętrzną sprzeczność kompromituje prawodawcę. Gwoli ścisłości – wspomniany ust. 8 pojawił się już na etapie prac nad projektem noweli czerwcowej ustawy pr.g.g., czego dowodem jest brzmienie jej projektu (Nr UG 298 na stronie Rządowego Centrum Legislacyjnego). W takiej też wersji projekt wpłynął do sejmu (druk sejmowy 2551) i uzyskał niemal jednomyślną aprobatę parlamentu (w sejmie 412 głosów za, 1 – przeciw, 4 – wstrzymujące się; senat nie zgłosił uwag do tak uchwalonej ustawy). Informacje te prowadzą niestety do bardzo niepedagogicznej konkluzji. Nikt (zarówno na etapie projektowania, jak i uchwalania ustawy) nie zadał sobie trudu przeczytania wspomnianego przepisu z dostatecznym zrozumieniem.

Twórcy noweli czerwcowej najwyraźniej zapomnieli również, że skoro z mocy art. 85a ust. 4 pr.g.g. projekt robót

geologicznych obejmujących wyłącznie badania geofizyczne w celu zbadania struktur geologicznych związanych z występowaniem węglowodorów, wykonywane w granicach obszarów morskich RP, wymaga zatwierdzenia przez ministra właściwego ds. środowiska, to w konsekwencji takie roboty są bezpośrednio objęte obowiązkiem zawiadomienia terenowego organu administracji morskiej o zamiarze ich rozpoczęcia (art. 81 pr.g.g.). Nieco inne rozwiązanie dotyczy tych robót geologicznych, które mogą być wykonywane na podstawie projektu nie podlegającego zatwierdzeniu, ale wyłącznie zgłoszeniu staroście (art. 161 ust. 2 pr.g.g.).

Obowiązek zgłoszenia nie dotyczy robót wykonywanych na podstawie projektu robót geologicznych nie podlegającego zatwierdzeniu i to nawet wówczas, gdy dane roboty podlegają rygorom dotyczącym zakładu górniczego i jego ruchu (art. 85 pr.g.g.).

Powstaje wreszcie pytanie, jakie konsekwencje pociąga za sobą uchybienie obowiązkowi dokonania zawiadomienia, o którym mowa w art. 81 pr.g.g. Najmniej wątpliwości budzą rozwiązania o charakterze represyjnym. W świetle art. 179 ust. 2 pr.g.g. jest to wykroczenie zagrożone karą grzywny. Powstaje pytanie, czy rzeczywiście brak wspomnianego zawiadomienia jest czynem o takiej szkodliwości społecznej, które uzasadnia wspomnianą represję.

W odniesieniu do koncesjonowanych robót geologicznych nie da się wykluczyć, że brak wspomnianego zgłoszenia może zostać potraktowany jako naruszenie wymagań ustawy w rozumieniu art. 37 pr.g.g., czego konsekwencją może stać się nawet cofnięcie koncesji (ograniczenie jej zakresu). Rozwiązanie to nie znajdzie natomiast zastosowania do projektów robót geologicznych (zarówno zatwierdzanych, jak i tylko podlegających zgłoszeniu). Uchybienie obowiązkowi dokonania omawianego zgłoszenia nie może stanowić deliktu, o którym mowa w art. 139 pr.g.g. Przesłanką tego ostatniego jest bowiem *rażące naruszenie warunków określonych w koncesji albo w zatwierdzonym, albo w podlegającym zgłoszeniu projekcie robót geologicznych*. Obowiązek dokonania zgłoszenia wynika bowiem bezpośrednio z ustawy. Co prawda w praktyce można się spotkać z decyzjami (koncesyjnymi, w sprawie zatwierdzenia projektu robót geologicznych) przewidującymi taki obowiązek, tyle że wspomniane rozstrzygnięcia nie powodują skutków prawnych. Zasada praworządności (art. 7 Konstytucji, art. 6 k.p.a.) prowadzi do wniosku, że w decyzji mogą znajdować się tylko takie elementy, które są dozwolone przepisami prawa. Nie wolno wprowadzać do treści decyzji rozwiązań, które bezpośrednio wynikają z ustawy. Nakaz wspomnianego zgłoszenia funkcjonuje bowiem automatycznie i stanowi konsekwencję każdej decyzji zezwalającej na prowadzenie robót geologicznych. Podobnie sprawa wygląda w odniesieniu do zgłoszenia robót geologicznych. Nie ma natomiast przeszkód, by w decyzji znalazło się pouczenie o treści kluczowych obowiązków dotyczących jej wykonywania (np. w zakresie wspomnianego zgłoszenia). Brak takiego pouczenia nie może być traktowany jako zwolnienie z ich przestrzegania.

Jeżeli organ administracji geologicznej stwierdzi, że działalność określona omawianą ustawą jest wykonywana:

- z naruszeniem warunków określonych w koncesji,
- bez zatwierdzonego projektu robót geologicznych lub z naruszeniem określonych w nim warunków,

– bez przedłożonego projektu robót geologicznych, który nie podlega zatwierdzeniu, lub z naruszeniem określonych w nim warunków,

wówczas, działając w drodze decyzji, odpowiednio wstrzymuje działalność, nakazuje niezwłoczne usunięcie stwierdzonych uchybień, a w razie potrzeby nakazuje podjęcie czynności mających doprowadzić środowisko do należytego stanu (art. 159 ust. 1 pr.g.g.). Z łatwością można zauważyć, że uchybienie obowiązkowi zgłoszenia (art. 81 pr.g.g.) nie uprawnia do zastosowania rozwiązań przewidzianych w art. 159 pr.g.g.

Zasadą jest, że wyniki prac (w tym robót) geologicznych, wraz z ich interpretacją, podlegają przedstawieniu w dokumentacji geologicznej. Największe znaczenie praktyczne ma tu dokumentacja geologiczna złoża kopaliny, w tym zarówno dotycząca węglowodorów, jak i pozostałych kopalin. Problem dalej w tym, że jeżeli dokumentacja geologiczna powstała w wyniku działań niezgodnych z prawem, organ administracji geologicznej odmawia jej zatwierdzenia (art. 93 ust. 3 pr.g.g.). Taka decyzja odmowna ma charakter związany. W razie zaistnienia określonych ustawą przesłanek organ administracji musi ją podjąć. Otwarty pozostaje natomiast problem, czy uchybienie wspomnianemu obowiązkowi zgłoszenia oznacza spełnienie przesłanki określonej powyższym przepisem. Gramatyczna wykładnia art. 93 ust. 3 pr.g.g. uzasadnia potrzebę podjęcia decyzji w przedmiocie odmowy zatwierdzenia powstałej w wyniku takich robót dokumentacji geologicznej, co trudno uważać za racjonalne. Wykładnia funkcjonalna przemawia natomiast za tym, by organ orzekający w sprawie zatwierdzenia dokumentacji badań, czy uchybienie obowiązkowi zgłoszenia mogło w istotnym stopniu wpłynąć na wynik rozpoznania geologicznego.

Trudno zatem znaleźć racjonalne uzasadnienie omawianego obowiązku zgłoszenia, który obecnie stanowi zbędny relikwyt rozwiązań sprzed kilkudziesięciu lat. Trudno poważnie traktować wypowiedzi typu *my musimy wiedzieć*. Nie jest bowiem tajemnicą, że organy, do których kierowane są wspomniane zgłoszenia (w tym organy administracji geologicznej), po ich otrzymaniu nie podejmują żadnych działań. Wspomniany obowiązek znacząco utrudnia sprawne wykonywanie robót geologicznych. Powszechnie wiadomo, że zmorą większości postępowań administracyjnych jest ich przewlekłość. Nie jest tajemnicą, że dotyczy to również postępowań prowadzonych przez organy administracji geologicznej, co wykazała chociażby Najwyższa Izba Kontroli. W rezultacie nie ma się co dziwić inwestorowi, który po długotrwałym postępowaniu administracyjnym, nierzadko wielokrotnie przedłużanym z powodu *szczególnej zawilości sprawy*, jest zainteresowany jak najszybszym rozpoczęciem robót geologicznych, zwłaszcza że niejednokrotnie ich wynik stanowi przesłankę realizacji przedsięwzięcia, które musi zostać zrealizowane w określonym przedziale czasowym. Konieczność dwutygodniowego *odczekania na skuteczność zgłoszenia* może niekiedy znacząco opóźnić proces inwestycyjny i nie jest tajemnicą, że niektórzy inwestorzy rozpoczynają roboty geologiczne bez wspomnianego zgłoszenia. Powszechnie wiadomo również, że organy administracji geologicznej, jako adresaci wspomnianych zgłoszeń, w praktyce w ogóle nie wykorzystują pozyskanych w ten sposób informacji.

Wiele wskazuje na to, że zniesienie obowiązku wspomnianego zgłoszenia nie spowoduje żadnego uszczerbku dla interesu publicznego, natomiast może usprawnić podejmowanie robót geologicznych, stanowiąc mały krok w kierunku odbiurokratyzowania działalności w zakresie rozpoznania geologicznego. Nie jest bowiem tajemnicą, że niekiedy znacznie więcej czasu zajmuje etap tzw. papierologii, czyli uzyskania decyzji zezwalających na podjęcie określonej działalności, niż wykonywanie tej ostatniej. Oprócz zniesienia omawianego obowiązku konieczna jest zresztą daleko idąca integracja wymagań dotyczących robót geologicznych, bez względu na to czy podstawą ich wykonywania ma być koncesja, czy inna decyzja.

Przedstawiona publikacja ilustruje tylko niektóre problemy stanowiące konsekwencje twórczości legislacyjnej uprawianej bez zrozumienia istoty regulowanych zagadnień, a nadto bez analizy wpływu dokonywanych zmian na pozostałe rozwiązania prawa. W sprawach regulowanych *Prawem geologicznym i górniczym* jest to niestety niezwykle częste zjawisko. Analiza niektórych cząstkowych zmian wspomnianej ustawy świadczy o tym, że ich autorom były obce jej pozostałe konstrukcje.

Omawiana ustawa zawiera znacznie więcej rozwiązań multiplikujących biurokrację, a w konsekwencji utrudniających sprawne podejmowanie rozstrzygnięć pozwalających na racjonalne wykorzystywanie geologicznych zasobów środowiska. Przykładem mogą być takie wymagania kształtowane tymi przepisami wykonawczymi, które wprawdzie z merytorycznego punktu widzenia nie mają żadnej wartości, ale są skrupulatnie egzekwowane. Czynniki te znacząco utrudniają realizację przedsięwzięć w zakresie geologii i górnictwa, z oczywistą szkodą dla interesu publicznego. Deklaracje władz publicznych o potrzebie wsparcia przedsiębiorczości (w zakresie geologii i górnictwa) są niestety hasłami bez pokrycia. W najnowszej wersji *Polityki Surowcowej Państwa* (2019) wypowiedziano trafny pogląd, że jednym z jej celów mają być znaczące zmiany prawa, przede wszystkim poprzez uproszczenie wymagań związanych z realizacją przedsięwzięć w zakre-

sie geologii i górnictwa. Można wątpić w skuteczność takich deklaracji. Przede wszystkim wszelkie uproszczenia prawa (zwłaszcza przez usunięcie sprzecznych rozwiązań) oraz ukształtowanie go w sposób pobudzający przedsiębiorczość nie muszą być poprzedzone przyjęciem jakiegokolwiek *polityki* bądź dokumentu o zbliżonym charakterze, czego dowodem są zresztą dotychczasowe zmiany stanu prawnego.

## LITERATURA

- KODEKS postępowania administracyjnego – ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Tekst pierwotny Dz.U. 1960 nr 30 poz. 168; aktualny tekst jednolity Dz.U. 2018 poz. 2096 ze zm. (cyt. jako k.p.a.).
- POLITYKA Surowcowa Państwa (projekt), wersja z dnia 25 stycznia 2019 r.
- PRAWO geologiczne – ustawa z dnia 16 listopada 1960 r. Dz.U. 1960 nr 52 poz. 303 ze zm. (cyt. jako Ustawa, 1960).
- PRAWO geologiczne i górnicze – ustawa z dnia 24 lutego 1994 r. Tekst pierwotny Dz.U. 1994 nr 27 poz. 96 (cyt. jako pr.g.g., 1994).
- PRAWO geologiczne i górnicze – ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. Tekst pierwotny Dz.U. Nr 163 poz. 981; aktualny tekst jednolity Dz.U. 2019 poz. 868 (cyt. jako pr.g.g., 2011)
- PRAWO przedsiębiorców – ustawa z dnia 6 marca 2018 r. Dz.U. 2018 poz. 646 ze zm.
- ROZPORZĄDZENIE Ministra Środowiska z dnia 8 grudnia 2017 r. w sprawie planów ruchu zakładów górniczych (Dz.U. 2017 poz. 2293), a zwłaszcza jego załącznik nr 7 określający szczegółowe wymagania planów ruchu dla zakładów górniczych wykonujących roboty geologiczne, które nie polegają na badaniach geofizycznych wymagających użycia środków strażowych (cyt. jako Rozporządzenie, 2017).
- ROZPORZĄDZENIE Rady Ministrów z dnia 9 stycznia 1963 r. w sprawie wstępu i czasowego zajmowania nieruchomości dla przeprowadzenia badań geologicznych, Dz.U. 1963 nr 1 poz. 3 ze zm. (cyt. jako Rozporządzenie, 1963).
- USTAWA z dnia 22 grudnia 2015 r. o zasadach uznawania kwalifikacji zawodowych nabytych w państwach członkowskich Unii Europejskiej, Dz.U. 2016 poz. 65 ze zm. (cyt. jako Ustawa, 2015).
- USTAWA z dnia 15 czerwca 2018 r. o zmianie ustawy – Prawo geologiczne i górnicze oraz niektórych innych ustaw. Dz.U. 2018 poz. 1563 (cyt. jako nowela czerwcowa).
- ŻÓLTOWSKI Z. 1964 – Prawo geologiczne i górnicze. Komentarz. Warszawa.

Praca wpłynęła do redakcji 11.03.2019 r.  
Akceptowano do druku 25.04.2019 r.