



Kamilla OLEJNICZAK*

Wydobycie kopalin na własne potrzeby z punktu widzenia geologa powiatowego

Streszczenie: Przedstawiono analizę funkcjonowania powiatowej administracji geologicznej w samorządach oraz dokonano podsumowania problemów związanych z nadzorem geologicznym nad wydobyciem kopalin pospolitych na terenie całego kraju. Poruszono również zagadnienia nielegalnej eksploatacji kopalin w aspekcie zwalczania tego zjawiska i ochrony złóż oraz regulacje prawne istotne dla gospodarki i ochrony złóż kopalin pospolitych w świetle obecnie obowiązującej ustawy oraz projektu nowego prawa geologicznego i górniczego.

Słowa kluczowe: powiatowa administracja geologiczna, ochrona zasobów kopalin, nielegalna eksploatacja, prawo geologiczne i górniczne

Exploitation of raw materials for own needs from the perspective of the district geologist

Abstract: The article presents an analysis of the functioning of district geological administration in local government. It also summarizes the problems associated with geological supervision on the production of common minerals throughout the country. Paper also analyses the issue of illegal exploitation of minerals in the aspect of combating this phenomenon and protection of mineral deposits. It discusses also the relevant legal regulations for the management and protection of mineral deposits of common minerals in the current geological and mining law, as well as in the proposed new geological and mining law.

Key words: eological administration at the district level, protection of mineral resources, illegal mineral exploitation, geological and mining law

* Dr, Państwowy Instytut Geologiczny – Państwowy Instytut Badawczy, Warszawa.

Wprowadzenie

W dniu 28 kwietnia 2010 r., podkomisja nadzwyczajna do rozpatrzenia projektu ustawy – Prawo geologiczne i górnicze (druk nr 1696) po szczegółowym rozpatrzeniu rządowego projektu, przedstawiła sprawozdanie z jej prac. Projekt ten już na etapie przeprowadzonych w 2008 roku konsultacji społecznych wywołał ożywioną dyskusję, nie tylko w środowisku geologów i górników, ale również samorządowców i organizacji ekologicznych. Liczne uwagi, jakie zostały przesłane do Ministerstwa Środowiska podczas konsultacji społecznych, umożliwiły opracowanie tzw. „Karty rozbieżności do projektu ustawy Prawo geologiczne i górnicze”, dokumentu liczącego ponad 200 stron (Karta... 2008). Na konfliktogenny charakter rozwiązań prawnych zawartych w projekcie wskazują nie tylko zgłoszone liczne uwagi, ale także powołanie do jego rozpatrzenia podkomisji nadzwyczajnej. Znamienne jest również, że pomimo upływu prawie dwóch lat od momentu przyjęcia projektu przez Rząd RP, nowa ustawa Prawo geologiczne i górnicze (dalej pgig) nie została do tej pory uchwalona przez Sejm RP.

Z informacji zawartych w uzasadnieniu do projektu ustawy pgig oraz z oficjalnych komunikatów rządu wynika, że celem projektowanej ustawy jest przygotowanie nowoczesnych regulacji, które wprowadzają uproszczenia dla przedsiębiorców, zwiększają pewność ich inwestowania oraz pobudzają do przedsiębiorczości, co powinno zapewnić racjonalną gospodarkę złożami kopalin w ramach zrównoważonego rozwoju kraju, a proponowane rozwiązania – w porównaniu z obowiązującym stanem prawnym – są bardziej przyjazne przedsiębiorcom oraz stabilizują ich prawną pozycję. Zmierzają również do usunięcia barier utrudniających podejmowanie działalności w zakresie geologii i górnictwa oraz usprawniają postępowania administracyjne (zwłaszcza koncesyjne) poprzez likwidację praktyk biurokratycznych; liberalizują również przepisy, zwłaszcza w odniesieniu do górnictwa odkrywkowego oraz umożliwiają wydobywanie niektórych kopalin bez koncesji na własne potrzeby przez właścicieli nieruchomości. Projektowane przepisy mają również służyć ograniczeniu nielegalnej eksploatacji kopalin (Jeziński 2008a, 2008b; Uzasadnienie... 2008).

Zgłaszający uwagi w przesłanych opiniach do pgig podkreślali, że część regulacji prawnych przyniesie w praktyce odmienne efekty od tych, które zakłada Rząd. Z punktu widzenia gospodarki i ochrony zasobów naturalnych na poziomie powiatów, istnieje również rozbieżność pomiędzy tym, co jest deklarowane w uzasadnieniu do projektu pgig, a tym co w praktyce spowodować może część zapisów. Ze względu na ramy artykułu, zostanie on ograniczony do wybranych zagadnień z zakresu gospodarki i ochrony złóż kopalin, które zostały zawarte w projekcie nowego pgig, a będące w kompetencjach powiatowej administracji geologicznej. Stąd jego celem jest przybliżenie roli powiatowej administracji geologicznej w zakresie ochrony złóż kopalin w kontekście obecnie obowiązujących przepisów pgig, jak i proponowanych regulacji. Chodzi również o wyjaśnienie, dlaczego powiatowa administracja geologiczna nie może skutecznie chronić zasobów kopalin i z jakich względów niektóre regulacje prawne zaproponowane w rządowym projekcie pgig w zasadniczy sposób nie wpłyną na racjonalną gospodarkę zasobami, skuteczną ich ochronę, a w niektórych przypadkach wręcz mogą spowodować nasilenie się niekorzystnych zjawisk, jak nielegalna eksploatacja kopalin czy nieuczciwa konkurencja.

1. Powiatowa administracja geologiczna

Z perspektywy dziesięciu lat funkcjonowania obecnego podziału administracyjnego w Polsce wynika, że proces tworzenia terenowej administracji geologicznej w momencie powołania samorządów był nieprzygotowany zarówno pod względem prawnym, organizacyjnym, kadrowym, jak również finansowym. Przeprowadzone w ostatnich latach badania potwierdzają, że nadal istnieją poważne utrudnienia w jej funkcjonowaniu. Podobnie jak w 1999 roku tak i obecnie sytuacja finansowa i kadrowa administracji geologicznej jest zła i sprawia, że ustawowe zadania i obowiązki wynikające z przepisów pgig nie są realizowane, zwłaszcza te, o charakterze prewencyjnym, np. przeciwdziałanie nielegalnej eksploatacji kopalni. W ponad połowie powiatów osoby nie posiadające wykształcenia geologicznego mają w swoim zakresie obowiązków sprawy będące w kompetencjach administracji geologicznej (Olejniczak 2006, 2009). Brak wsparcia finansowego, merytorycznego i prawnego dla powiatowej administracji geologicznej powoduje złe jej funkcjonowanie, co w istotny sposób wpływa na racjonalną gospodarkę nieodnawialnymi bogactwami naturalnymi na poziomie powiatów. Zaproponowane rozwiązania w projekcie pgig w istotny sposób nie poprawią sytuacji pracowników powiatowej administracji geologicznej oraz nie wpłyną na skuteczne egzekwowanie prawa w praktyce.

2. Koncesje udzielane przez starostów

Odnotowane w ostatnich latach tendencje wzrostowe w ilości udzielonych przez starostów koncesji na wydobywanie kopalni mają ścisły związek z rozwojem infrastruktury w Polsce. W latach 2002–2007 zostało udzielonych przez starostów 1750 koncesji na wydobywanie kopalni, a ich liczba w ciągu sześciu lat wzrosła o blisko 50%. W badanym okresie koncesje na wydobywanie kopalni ze złóż wydane przez starostów stanowiły średnio 75% wszystkich udzielonych w kraju koncesji (Informacja... 2007; Raport... 2008).

Małe przedsiębiorstwa górnicze, a w szczególności przyszli inwestorzy z tej branży potrzebują profesjonalnych, merytorycznych partnerów w postaci powiatowej administracji geologicznej – ważnego organizacyjnego ogniwa państwa w zakresie gospodarki zasobami kopalni. Geolog powiatowy jako gospodarz surowcowy powiatu powinien skutecznie chronić złoża kopalni oraz racjonalnie nimi gospodarować poprzez sprawne udzielanie koncesji oraz skuteczną eliminację nielegalnej eksploatacji kopalni. Zapisy w projekcie pgig, dotyczące odbiurokratyzowania procesu koncesyjnego, są niewątpliwie pożądanymi zmianami i wpłyną w istotny sposób na skrócenie ścieżki administracyjnej, która obowiązuje w obecnej ustawie pgig.

3. Nielegalna eksploatacja kopalni

W ostatnich latach obserwowany jest nie tylko wzrost liczby udzielonych przez starostów koncesji, ale również wzrost zarejestrowanych przypadków nielegalnej eksploatacji kopalni. Nielegalna eksploatacja piasku, żwiru, torfu czy innych kopalni pospolitych jest istotnym problemem gospodarczym, społecznym oraz środowiskowym, nie tylko na poziomie po-

wiatów, ale również na obszarze całego kraju. Zanotowany ostatnio wzrost cen surowców skalnych oraz zwiększone zapotrzebowanie na nie sprawiły, że znaczna ilość kopaliny wydobywana jest nielegalnie, bez odpowiednich zezwoleń, opłat i koncesji (Olejniczak 2008, 2009). W 2002 r. MSWiA w Sprawozdaniu „Zagrozenie przestepczoscia gospodarcza w Polsce” zwróciło uwagę, że nielegalna eksploatacja kopaliny nosi znamiona przestepczosci gospodarczej i stanowi jedno z trzech glownych zagrozen w sferze srodowiska naturalnego, poniewaz wydobycie kopaliny prowadzone jest bez wnoszenia odpowiednich opłat, placenia stosownych podatkow i bez przestrzegania obowiazujacych norm prawnych (Sprawozdanie... 2002). Do grupy podmiotow nielegalnie eksploatujacych kopaliny mozna zaliczyc zarowno zarejestrowanych podatnikow, nie w pelni deklaruujacych swoje dochody, jak i osoby niezidentyfikowane, niezarejestrowane, dzialajace poza systemem podatkowym. Dochody z tego procederu nie maja pokrycia w ujawnionych zrodlach przychodow. Nasilajace sie zjawisko oddzialuje rowniez w negatywny sposob na konkurencyjnosc gospodarki, stawiajac podmioty nielegalnie eksploatujace w uprzywilejowanej sytuacji w stosunku do przedsiebiorcow dzialajacych legalnie, szczegolnie w sektorze malych i srednich przedsiebiorstw (Olejniczak 2008, 2009, 2010), ktore w 2008 r. stanowiły blisko 75% wszystkich czynnych zakladow gorniczych (Raport... 2008).

Wzrost liczby przypadkow nielegalnej eksploatacji kopaliny związany był zazwyczaj z rozwojem infrastruktury na danym terenie. Dotyczyło to zwlaszcza inwestycji wymagajacych duzych ilosci mas ziemnych, tj. inwestycji drogowych czy obiektow budowlanych. Duzy popyt na surowce oraz mozliwosci techniczne – w tym mobilnosc maszyn wydobyczych, przerobczych i transportowych – wpływa na niski poziom wykrywalnosc nielegalnej eksploatacji kopaliny, a takze na utrzymujace sie tendencje skali tego zjawiska. Z tych wzgledow wychwycenie w terenie przez pracownikow powiatowej administracji geologicznej nielegalnej eksploatacji jest utrudnione. Czesto nielegalna eksploatacja odbywa sie w weekendy, kiedy urzedy powiatowe sa nieczynne. W latach 2002–2007 spozród 1219 zarejestrowanych przypadkow nielegalnej eksploatacji zaledwie 1/4 ujawnionych spraw zostalo zakonczone wydaniem decyzji administracyjnej (302 decyzje), naliczajacej podwyższona opłate eksploatacyjna za nielegalne wydobycie kopaliny (Olejniczak, Bańkowska-Zajackowska 2007; Olejniczak 2009).

4. Przyczyny umarzania spraw dotyczacych nielegalnej eksploatacji kopaliny przez pracownikow powiatowej administracji geologicznej

Z informacji uzyskanych od pracownikow powiatowej administracji geologicznej wynika, ze najczestszymi przyczynami umarzania spraw z zakresu nielegalnej eksploatacji kopaliny byly:

- brak wystarczajacych dowodow potwierdzajacych, ze dana osoba prowadziła nielegalne wydobycie na wlasnym terenie;
- prowadzenie wydobycia przez osoby trzecie bez zgody i wiedzy wlasciciela nieruchomosci gruntowej;
- brak wystarczajacych dowodow potwierdzajacych, ze prowadzona dzialalnosc miala charakter nielegalny; pozyskiwanie kopaliny odbywalo sie pod pozorem roznych inwestycji, np. budowy stawow rybnych, niwelacji terenu, regulacji rzek;

- nieprecyzyjne określenie ilości nielegalnie wydobytej kopaliny, np. gdy eksploatacja prowadzona była na terenie starych żwirowisk, wcześniej nie zinwentaryzowanych; często brak było w powiatowych zasobach geodezyjnych aktualnych map sytuacyjno-wysokościowych terenów, w związku z tym pracownicy powiatowej administracji nie mogli precyzyjnie ustalić ilości wydobytej kopaliny; część spraw umorzono także ze względu na szybkie zasypywanie wyrobiska przez sprawcę; zasypywanie w momencie wszczęcia postępowania, co utrudniało obmiary ilości wydobytej kopaliny;
- trudna sytuacja materialna sprawcy lub niemożność wyegzekwowania kary, której wysokość przekraczała wielokrotnie wartość majątku sprawcy;
- niska szkodliwość społeczna czynu z uwagi na niewielką ilość wydobytej kopaliny na tzw. „potrzeby własne”;
- przeznaczenie wydobytej kopaliny na cele publiczne, np. budowę, rozbudowę i utrzymanie dróg czy budynków użyteczności publicznej; sprawy dotyczyły gmin, które na własnych gruntach prowadziły nielegalne wydobywanie.

Szczególnym problemem nielegalnej eksploatacji kopaliny jest zjawisko ich pozyskiwania pod pozorem różnych inwestycji. Badania wykazały, że zjawisko to wynika z ułomności prawa; przepisy prawa wodnego, budowlanego oraz prawa geologicznego i górniczego są niespójne i nie eliminują w pełni tego procederu (Olejniczak 2009). Zapisy w ustawach prawa budowlanego czy wodnego dają dużą swobodę działania w zakresie warunków technicznych inwestycji i nie regulują kwestii zagospodarowania lub obrotu masami ziemnymi wydobytymi w trakcie prowadzonych prac; opłacalne jest wydobywanie kopaliny pod pretekstem budowy stawów rybnych, regulacji rzek czy niwelacji terenu, nie tylko ze względów finansowych, ale także czasowych. Proces udzielania koncesji jest dużo dłuższy niż procedury związane z uzyskaniem pozwolenia wodnoprawnego na budowę stawu rybnego. Ubiegający się o wydobywanie kopaliny w pierwszej kolejności powinien uzyskać koncesję na poszukiwanie i rozpoznawanie złoża, kolejno przedkłada do zatwierdzenia dokumentację geologiczną, a następnie uzyskuje koncesję. Wydobyta kopalina przy niwelacji terenu, regulacji rzek, strumieni oraz budowie innych urządzeń wodnych wprowadzana jest do obrotu rynkowego bez żadnych opłat koncesyjnych, chociaż powinna być traktowana tak samo jak kopalina wydobyta ze złoża, a więc na podstawie koncesji. Z tego względu istnieje konieczność znowelizowania przepisów ustawy Prawo wodne przez dostosowanie ich do poszanowania zapisów ustawy Prawo ochrony środowiska oraz Prawo geologiczne i górniczne, a także do wymogów ustawy o swobodzie działalności gospodarczej. Pomijanie warunku uzyskania koncesji na wydobywanie w ten sposób kopaliny oraz nielegalne wprowadzanie ich do obrotu rynkowego nie tylko narusza prawo do uczciwej konkurencji, ale także zniekształca gospodarkę zasobami, przez nieuwzględnianie tego wydobywania w krajowym bilansie zasobów. Nielegalna eksploatacja kopaliny powoduje także straty w środowisku naturalnym, często bowiem dochodzi do niszczenia przyrody, degradacji gleb, wód podziemnych i powierzchniowych. Wydobywanie kopaliny z pominięciem systemu koncesji odbywa się również bez ponoszenia niezbędnych nakładów na ochronę środowiska, zwłaszcza w zakresie prac rekultywacyjnych, których wykonanie jest wymagane przepisami prawa (Olejniczak 2008, 2009, 2010).

Z informacji zebranych od pracowników powiatowej administracji geologicznej wynika, że sprawy nielegalnej eksploatacji kopaliny ciągną się latami, głównie z uwagi na odwołania

stron postępowania. Liczne są przypadki, że Samorządowe Kolegia Odwoławcze kierują sprawy do ponownego rozpatrzenia przez organ pierwszej instancji ze względu na błędy proceduralne postępowań administracyjnych. Również naliczane kary (80-krotna stawka opłaty eksploatacyjnej) są bardzo wysokie. W praktyce są one trudne do wyegzekwowania, bowiem naliczane kary przekraczały często wielokrotnie majątek sprawcy nielegalnej eksploatacji. Z założenia podwyższona opłata miała odstraszać osoby nielegalnie pozyskujące kopaliny. Praktyka wykazała, że kary były i są trudne do wyegzekwowania (Olejniczak, Bańkowska-Zajączkowska 2007; Olejniczak 2009). Niewątpliwie wpływ na ilość umarzanych spraw mają także ograniczone środki finansowe, przeznaczone na realizację zadań z zakresu przepisów pggig lub ich brak. Utrudnia to zbieranie dowodów w sprawie oraz wykonywanie ekspertyz przez wykwalifikowanych pracowników posiadających odpowiednie uprawnienia. Dodatkowym czynnikiem wpływającym na wydłużenie prowadzonych spraw jest brak właściwej liczby pracowników powiatowej administracji geologicznej, którzy w należyty sposób sprawowaliby nadzór geologiczny w terenie. Brak wsparcia merytorycznego w tym zakresie (np. poprzez szkolenia) ma także istotny wpływ na jakość prowadzonych postępowań administracyjnych. O nieprawidłowościach w postępowaniu świadczy i to, że starostowie w nielicznych tylko przypadkach korzystają z możliwości dyscyplinowania nielegalnie wydobywających kopaliny poprzez nakładanie kar pieniężnych zgodnie z art. 85 pggig. Niestety, podstawową przyczyną złej ochrony kopalin jest brak instytucjonalnego nadzoru geologicznego nad procesem wydobywania kopalin oraz niedoskonałości obowiązujących przepisów prawa w tym zakresie.

5. Wydobywanie kopalin na własne potrzeby

Nowością w projekcie pggig jest rozwiązanie prawne, umożliwiające wydobycie piasku i żwiru w ilości 10 m³/rok, przeznaczonego dla zaspakajania potrzeb własnych osób fizycznych z nieruchomości stanowiących przedmiot prawa ich własności. Z pozoru jest to rozwiązanie bardzo dobre. Każda osoba fizyczna, będąca właścicielem nieruchomości, ma możliwość wydobycia kopalin bez przechodzenia czasochłonnego i kosztownego procesu koncesyjnego. Jednakże po głębszej analizie należy stwierdzić, iż możliwość pozyskania kopaliny na własne potrzeby w ogólnym rozrachunku przyniesie dla gospodarki nieodnawialnymi zasobami środowiska więcej szkód niż pożytku. Dlatego liberalizacja przepisów w tym względzie spotkała się z szeroką krytyką, zarówno pracowników powiatowej i wojewódzkiej administracji geologicznej, przedsiębiorców, a także przedstawicieli organizacji ekologicznych. Podstawową obawą związaną z projektowaną regulacją jest to, że pod pretekstem wydobycia na własne potrzeby prowadzona będzie eksploatacja większej ilości kopaliny. W konsekwencji doprowadzi to do nasilenia się zjawiska nielegalnej eksploatacji i w znaczący sposób wpłynie na degradację środowiska. W świetle obowiązujących przepisów pggig wydobywający kopalinę ma obowiązek tworzenia specjalnego funduszu na likwidację zakładu górniczego i rekultywację terenu objętego eksploatacją. Zgodnie z projektem pggig, osoba eksploatująca na własne potrzeby nie musi ponosić kosztów likwidacji i rekultywacji licznych wyrobisk poeksploatacyjnych, które z czasem, jak wykazała praktyka, stanowią dzikie składowiska odpadów.

Umożliwienie wydobycia kopalin na potrzeby własne wpłynie również niekorzystnie na sytuację finansową i rozwój małych, często rodzinnych przedsiębiorstw górniczych, wydobywających kopaliny z niewielkich złóż o powierzchni do 2 ha. Wprowadzenie takiego rozwiązania prawnego jest tym bardziej niezrozumiałe, że jedna z nowelizacji pggig miała na celu promowanie legalnej eksploatacji kopalin o niewielkiej skali w celu zaspakajania potrzeb rynku lokalnego, w tym potrzeb własnych mieszkańców. Liberalizacja przepisów pggig w zakresie wymagań dla małych zakładów górniczych, z jednej strony miała promować legalne wydobycie kopalin, z drugiej zaś eliminować nielegalne ich pozyskiwanie.

W tym kontekście wprowadzenie zapisu umożliwiającego wydobycie kopalin na potrzeby własne może zahamować rozwój małych przedsiębiorstw, które w wyniku jego wprowadzenia utracą część rynku zbytu i nie uzyskają zwrotu poniesionych nakładów finansowych na uruchomienie koncesjonowanej działalności. Brak skutecznego nadzoru w tym zakresie doprowadzi do nieuczciwej konkurencji oraz powstania tzw. „szarej strefy” na rynku wydobywczym. Nie ma wątpliwości, że wprowadzona do obrotu gospodarczego kopalina wydobyta na tzw. potrzeby własne będzie konkurencyjna cenowo, bo nie obciążona opłatami i podatkami jak kopalina wydobyta z koncesjonowanego złoża.

Powiatowa administracja geologiczna nie będzie w stanie skutecznie nadzorować wydobycia na tzw. potrzeby własne. W połowie powiatów brak jest zatrudnionych geologów, brak jest również środków finansowych na prowadzenie nadzoru i skutecznej ochrony kopalin. Nie rozwiąże tej złej sytuacji w znaczący sposób zaproponowany w projekcie pggig przepis o opłatach za nielegalne wydobycie przechodzących na rzecz powiatów. Stwierdzenie to oparte jest na badaniach, z których wynika, że zaledwie $\frac{1}{4}$ z zarejestrowanych przypadków nielegalnej eksploatacji zakończona została wydaniem decyzji naliczających podwyższoną opłatę eksploatacyjną.

Do chwili obecnej nie przeprowadzono analizy, w ilu przypadkach udało się wyegzekwować środki pieniężne z kar za nielegalną eksploatację kopalin, które zostały ustalone w decyzjach wydanych przez starostów. Brak zapisów w projekcie ustawy pggig, ograniczających wydatkowanie środków pochodzących z podwyższonych opłat eksploatacyjnych za nielegalną eksploatację kopalin na inne cele niż geologia, w praktyce spowoduje, że powiaty, podobnie jak obecnie gminy, uzyskane w ten sposób środki będą mogły wydatkować na inne cele, niekoniecznie związane z geologią. W tej sytuacji w pierwszej kolejności należałoby usprawnić administrację geologiczną poprzez wsparcie merytoryczne i finansowe, by móc w przyszłości liberalizować przepisy prawa.

Również zaproponowany tryb postępowania przyjęty w art. 4 ust 2 projektu pggig zakładający konieczność powiadamiania starosty przez osobę wydobywającą kopalinę z siedmiodniowym wyprzedzeniem, wzbudził kontrowersje. Zapis ten w oczywisty sposób kontrastuje z rządowym hasłem uzasadniającym projekt pggig dotyczącym ograniczenia biurokracji. Obowiązek zgłaszania tego faktu staroście powoduje, że w praktyce geolog powiatowy powinien zweryfikować, czy zadeklarowane miejsce eksploatacji, jak również ilość wydobytej kopaliny są zgodne ze zgłoszeniem. Tym bardziej, że projekt nie reguluje sprawowania nadzoru nad takim wydobyciem oraz sposobu, w jaki pracownicy powiatowej administracji geologicznej powinni dokumentować miejsca poboru kruszywa oraz ilości wydobytej kopaliny w ciągu roku. Czy pomiary ilości wydobytej kopaliny na własne potrzeby powinny być prowadzone przez pracowników administracji szacunkowo, czy jednak powinny zostać one dokładniej udokumentowane? Wątpliwości nie są bezzasadne,

ponieważ w przypadku stwierdzenia przez pracowników powiatowej administracji geologicznej większego wydobycia niż zostało to przewidziane w projekcie pgig, starosta powinien ustalić podwyższoną opłatę eksploatacyjną za nielegalne wydobycie. W przypadku, gdy na danym terenie prowadzona była już wcześniej eksploatacja kopaliny na własne potrzeby, starosta powinien posiadać dokumenty w postaci np. map, szkiców, notatek służbowych, które stanowiłyby punkt odniesienia do miejsca poboru kopaliny, z uwzględnieniem ilości wydobycia z podziałem na lata. Dotychczasowe orzecznictwo sądów administracyjnych oraz samorządowych kolegiów odwoławczych nie pozostawiają złudzeń, że tylko dokładnie ustalona ilość wydobytej kopaliny może być podstawą do wydania decyzji naliczającej karę za nielegalne pozyskiwanie kopaliny.

Kolejną wątpliwością jest to, kto powinien dokonać pomiarów ilości wydobytej kopaliny, aby pomiary były wiarygodnym dowodem w sprawie o nielegalną eksploatację: geodeta czy mierniczy górniczy? Znane są bowiem przypadki, że SKO uchylały decyzje starostów, dotyczące naliczonej kary (podwyższonej opłaty eksploatacyjnej) z uwagi na fakt, że pomiary ilości nielegalnie wydobytej kopaliny były dokonane przez geodetę, a nie przez mierniczego górniczego. Co więcej, skąd powiatowa administracja geologiczna będzie miała środki na taki nadzór? Obecnie środki przekazywane samorządom na realizację zadań z zakresu administracji rządowej (w tym geologii) są niewystarczające. W większości przypadków samorządy z własnych środków wspomagają finansowo i organizacyjnie pracowników administracji geologicznej. Wprowadzenie trybu zgłoszenia w przypadku wydobycia kopaliny na własne potrzeby nie ma nic wspólnego ze sztandarowym hasłem, że nowe pgig likwiduje koszty biurokracji.

Należy także podkreślić, że w „Karcie rozbieżności do projektu ustawy pgig ...” żądna z uwag do projektowanego rozwiązania nie została uwzględniona przez Ministerstwo Środowiska. Nieuwzględnienie uwag i pozostawienie ww. przepisu w projektowanej ustawie uzasadniono – *„brak podstaw, by z góry zakładać nieprzezwyciężenie prawa, a skreślenie projektowanego przepisu bynajmniej nie usunie problemu nielegalnego wydobycia”* (Karta... 2008). Nieuwzględnienie tych uwag na etapie konsultacji społecznych projektu wydaje się sprzeczne ze wcześniejszymi opiniami w kwestii wydobycia kopaliny na własne potrzeby. Na witrynie internetowej MŚ (www.mos.gov.pl) możemy zapoznać się ze zgoła odmiennym stanowiskiem o szkodliwości wydobycia kopaliny na własne potrzeby. Stanowisko w sprawie wydobycia kopaliny na własne potrzeby Minister Środowiska wyraził w piśmie z dnia 23.05.2003 r.: *„złoża kopaliny są cennym nieodnawialnym składnikiem środowiska i jako takie podlegają szczególnej ochronie. Ustawodawca z całą świadomością nie dopuścił innych form wydobywania kopaliny, np. na tzw. potrzeby własne, jako stanowiącego zagrożenie dla środowiska, a w szczególności naruszające w wielu przypadkach zasady ochrony powierzchni ziemi, ochrony gruntów rolnych lub samych złóż kopaliny. Ma to zapobiec nielegalnej eksploatacji złóż prowadzonej przez właściciela nieruchomości lub przypadkowe osoby, co nierzadko się zdarza. Mała skala wydobycia, którą się często przy tej okazji szermuje, stanowi kryterium trudne do jednoznacznej oceny i jednocześnie jest pretekstem do nielegalnego wydobycia niedopuszczalnego w świetle omawianych przepisów prawa. Gdyby zatem ustawodawca zechciał dopuścić w Prawie geologicznym i górniczym wydobywanie kopaliny na własne potrzeby, z pewnością potrafiłby to wyartykułować. Skoro zaś tego nie uczynił, należy przyjąć, że nie przewidział takiej możliwości”* (Wyjaśnienia... 2003).

Podobne stanowisko w 2004 r. Rząd zaprezentował w uzasadnieniu do zmiany ustawy pgi (druk nr 3794), z którego wynika, że „uzupełnienie art. 15 ust. 4 ustawy (art. 1 pkt 6 projektu) o dodatkową normę wprowadzającą zakaz wydobywania kopalin, prowadzonego w innej formie niż działalność gospodarcza, w tym na własne potrzeby, jest uzasadnione potrzebą przeciwdziałania nielegalnemu wydobywaniu kopalin. Obowiązujące przepisy pgi wprawdzie nie przewidują takiego wydobywania, jednakże praktyka pokazuje, że coraz częściej dochodzi do wydobywania kopalin bez wymaganej prawem koncesji, przez osoby nie będące przedsiębiorcami w rozumieniu przepisów o swobodzie działalności gospodarczej, które twierdzą, że ich działalność nie wymaga koncesji, bowiem nie nosi znamion działalności gospodarczej, a zatem nie jest prowadzona w sposób ciągły i zorganizowany, a nadto nie jest działalnością zarobkową z tego względu, że wydobyta kopalina jest wykorzystywana na własne potrzeby lub przekazywana innym odbiorcom w formie darowizny. Obowiązujące przepisy art. 85a Prawa geologicznego i górniczego przewidują sankcję za taką działalność w postaci opłaty eksploatacyjnej ustalonej przez właściwy organ jako iloczyn ilości wydobytej bez koncesji kopaliny i 80-krotnej stawki opłaty przewidzianej dla danego rodzaju kopaliny. Jednakże decyzje organów ustalające taką opłatę często są uchylane przez sądy administracyjne, które w odmienny sposób interpretują przepisy prawa, uznając, że bez koncesji dopuszczalne jest wydobywanie kopalin na własne potrzeby, a także prowadzone w sposób nie noszący charakteru działalności gospodarczej. Stan taki jest nie do przyjęcia, zważywszy na fakt powodowania w środowisku przekształceń powierzchni ziemi, korzystania z nieodtwarzalnych zasobów naturalnych w sposób niekontrolowany, a nadto sprzyjający powstawaniu nieuczciwej konkurencji. W celu zmiany tej sytuacji i przeciwdziałaniu zagrożeniom, jakie niesie wydobywanie kopalin bez zachowania wymagań przewidzianych dla tego rodzaju działalności, niezbędnym staje się wprowadzenie dodatkowego przepisu, zabraniającego wydobywania kopalin w innej formie niż działalność gospodarcza, w tym na własne potrzeby” (Uzasadnienie... 2004).

Z tych względów niezrozumiała jest zmiana stanowiska Ministerstwa Środowiska przyzwalająca na wydobywanie kopalin na własne potrzeby, pomimo posiadania danych nie tylko z raportów WUG (Informacja 2007; Raport... 2008), ekspertyz wykonywanych przez PIG (Olejniczak, Bańkowska-Zajączkowska 2007; Olejniczak 2009), jak również pism kierowanych bezpośrednio do Ministerstwa, że wydobywanie kopalin na własne potrzeby jest tylko „przykrywką” do nielegalnego ich pozyskiwania. Może pośrednio odpowiedzią na te wątpliwości jest pytanie postawione przez A. Lipińskiego w kontekście możliwości wydobywania kopalin na własne potrzeby: „nasuwa się zatem pytanie, czy jeżeli nie da się zwalczyć jakiegoś zjawiska, nie prościej (co najmniej w części) doprowadzić do jego legalizacji?” (Lipiński 2008).

Zaproponowane rozwiązanie prawne w projekcie pgi, umożliwiające wydobywanie na własne potrzeby kopalin, zostało odebrane przez środowisko geologów powiatowych jako legalizacja eksploatacji kopalin bez koncesji. Po pierwsze „wydaje się, że przepis ten będzie przepisem martwym i nieskutecznym bowiem w praktyce będzie on martwym przepisem trudnym do egzekwowania” (Szamałek 2008); po drugie, stracą przedsiębiorcy legalnie wydobywający kopaliny oraz budżet państwa, a także środowisko naturalne. Po trzecie i najważniejsze, wprowadzenie tego zapisu zniweczy dziesięcioletni wysiłek, jaki powiatowa administracja geologiczna włożyła w przeciwdziałanie nielegalnej eksploatacji kopalin.

Podsumowanie

Ustawa pggig z 1994 r. podlegała wielu modyfikacjom. Mimo tego kolejne zmiany przepisów nie usunęły w pełni niedoskonałości, które ujawniały się podczas jej stosowania w praktyce. Również część rozwiązań prawnych w zakresie gospodarki kopalinami, zaproponowanych w projekcie nowego pggig, budzi wątpliwości pod względem ich celowości i skuteczności. Zmiany aktów prawnych powinny umożliwić i ułatwić skuteczną walkę z niepożądanymi zjawiskami, m.in. poprzez likwidację rozwiązań sprzyjających ich rozwojowi, jak również przez wprowadzanie takich instrumentów prawnych, które skłaniają i zachęcają do prowadzenia zarejestrowanej działalności gospodarczej. Niezbędne jest również doskonalenie prawodawstwa poprzez harmonizację przepisów z zakresu zbioru praw dotyczących ochrony środowiska.

Fundamentalną normą bezpieczeństwa i stabilności działalności gospodarczej jest zasada nienaruszania interesów w toku prowadzonej działalności gospodarczej. Przedsiębiorca podejmując działalność gospodarczą na warunkach określonych w chwili startu, w pewnym sensie zawiera ustawodawcy i ma prawo sądzić, że ustalone przez państwo warunki zostały przemyślane i nie będą bez powodu zmieniane. Bez poszanowania tej podstawowej zasady, wszelkie długookresowe plany i inwestycje są niebywale ryzykowne, a ich naruszenie może być podstawą do roszczeń o odszkodowanie z tytułu poniesionych przez przedsiębiorstwa nakładów finansowych.

Oczywiście państwo ma prawo dokonywać zmiany, ale zmiana przepisów prawnych musi być podyktowana istotnymi powodami i powinna opierać się na udokumentowanych argumentach. Wprowadzanie zmian jest dopuszczalne, lecz szczególnie wtedy, gdy pojawiają się negatywne konsekwencje dotychczasowego stanu prawnego i jeśli istniejące regulacje powodują negatywne skutki społeczne czy gospodarcze. Każda zmiana regulacji prawnych w sferze gospodarczej może poważnie zmieniać warunki, w jakich funkcjonują przedsiębiorstwa, w skrajnych przypadkach może doprowadzić do wycofania się przedsiębiorców z działalności i to niezależnie od intencji, jakie tym zmianom przyświecały. Stąd priorytetem państwa powinna być dbałość o odpowiedni stan i kształt prawodawstwa poprzez tworzenie spójnych, precyzyjnych i stabilnych ram prawnych dla prowadzonej działalności gospodarczej, a zwłaszcza przepisów finansowo-podatkowych.

Literatura

- Informacja o zakresie i skutkach nielegalnie prowadzonej eksploatacji kopalin – 2007. Arch. WUG, Katowice
- Jeziński H.J., 2008a – Po pierwsze prawo. Przegl. Geol. nr 2.
- Jeziński H. J., 2008b – Swobodniej w litosferze. Przegl. Geol. nr 3.
- Karta rozbieżności do projektu ustawy Prawo geologiczne i górnicze 2008 r. (www.mos.gov.pl).
- Lipiński A., 2008 – Niektóre rozwiązania projektu nowego prawa geologicznego i górniczego. Przegl. Ustaw. Gosp. nr 6.
- Olejniczak K., 2006 – Funkcjonowanie administracji geologicznej szczebla powiatowego. Ekspertyza dla Ministerstwa Środowiska. CAG PIG, Warszawa.
- Olejniczak K., Bańkowska-Zajączkowska B., 2007 – Uzupełnienie opracowania wykonanego przez WUG pt. Informacja o zakresie i skutkach nielegalnej eksploatacji kopalin o dane pochodzące od geologów powiatowych. Ekspertyza dla MŚ. CAG PIG, Warszawa.

Olejniczak K., 2008 – Dlaczego powiatowa administracja nie może skutecznie chronić zasobów kopalin. Górn. Odkr. nr 2–3.

Olejniczak K., 2009 – Centralny monitoring i system wspomagania działalności administracji geologicznej na szczeblu województw i powiatów. Etap I: Opracowanie założeń programowych. CAG PIG, Warszawa.

Olejniczak K., 2010 – Wybrane aspekty prawne i administracyjne ochrony zasobów kopalin. Biuletyn PIG nr 439.

Raport w sprawie wydobywania kopalin pospolitych – 2008. Raport WUG (www.wug.gov.pl).

Projekt ustawy Prawo geologiczne i górnicze (Druk nr 1696) – wersja z dnia 28.04.2010 (orka.sejm.gov.pl).

Sprawozdanie MSWiA: Zagrożenie przestępczością gospodarczą w Polsce. 2002 (www.mswia.gov.pl).

Szamałek K., 2008 – Wprowadzane a pożądane zmiany w prawie geologicznym i górniczym. Gosp. Sur. Min. z. 4/4.

Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz.U.1994.156.1118 ze zm.).

Ustawa z dnia 4 lutego 1994 r. Prawo geologiczne i górnicze (Dz.U. 1994.27.96 ze zm.).

Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz.U.2001.62.627 ze zm.).

Ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz.U.2004.173.1807 ze zm.).

Ustawa z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne (Dz.U.2001.115.1229 ze zm.).

Uzasadnienie do projektu ustawy Prawo geologiczne i górnicze oraz ustawy o odpadach wraz z projektami aktów wykonawczych (druk 3497 Sejm RP) – 2004 r. www.sejm.gov.pl

Uzasadnienie do projektu ustawy – Prawo geologiczne i górnicze (druk nr 1696 Sejm RP), 2008 (orka.sejm.gov.pl).

Wyjaśnienia ogólne do ustawy Prawo geologiczne i górnicze MŚ z dnia 23.05 2003 r. (www.mos.gov.pl)

