



Opinia
do ustawy – Prawo geologiczne i górnicze
(druk nr 1199)

I. Cel i przedmiot ustawy

Ustawa z dnia 28 kwietnia 2011 r. – Prawo geologiczne i górnicze określa zasady wykonywania działalności w zakresie prac geologicznych, wydobywania kopalin ze złóż, podziemnego bezzbiornikowego magazynowania substancji oraz podziemnego składowania odpadów.

Jak wynika z uzasadnienia do projektu, w ciągu czternastoletniego okresu, który upłynął od dnia wejścia ustawy z dnia 4 lutego 1994 r. – Prawo geologiczne i górnicze, pojawiło się szereg problemów związanych ze stosowaniem jej przepisów w praktyce. Ze względu na ilość zmian w porównaniu do aktualnego stanu prawnego, w miejsce rozległej nowelizacji zdecydowano się na przygotowanie nowego aktu normatywnego.

Nowe regulacje nie są zasadniczo odmienne od rozwiązań dotychczas obowiązujących – w założeniu mają one doprecyzować zakres przedmiotowy tej gałęzi prawa, uprościć zasady prowadzenia działalności w zakresie geologii i górnictwa oraz wzmocnić gwarancje dla podmiotów, których prawa mogą być taką działalnością naruszone.

W ustawie utrzymano dotychczasowy katalog działalności o znamionach prac górniczych lub geologicznych, do których nie znajdują zastosowania rygory ustawy, jednocześnie go rozszerzając.

Ustawowej reglamentacji nie będzie ponadto podlegała działalność polegająca na wydobywaniu piasków i żwirów przeznaczonych dla zaspokojenia potrzeb własnych osoby fizycznej, z nieruchomości stanowiących przedmiot jej prawa własności albo użytkowania wieczystego, bez prawa rozporządzania wydobytą kopaliną, jeżeli jednocześnie wydobyć

będzie wykonywane bez użycia środków strzałowych, nie przekroczy 10 m³ w roku kalendarzowym oraz nie naruszy przeznaczenia nieruchomości.

Podobnie jak w obowiązującej wciąż ustawie, przyjęto zasadę, że kopalinami nie są wody, z wyjątkiem wód leczniczych, wód termalnych i solanek oraz określono wymagania, którym muszą odpowiadać wody lecznicze.

Ustawa odstępuje od podziału kopalin na podstawowe i pospolite, ponieważ podział ten miał znaczenie tylko dla ustalenia właściwości organów administracji publicznej.

Zaproponowany w ustawie nowy podział kopalin ustalono ze względu na kryterium własności, przywracając do polskiego porządku prawnego instytucję własności górniczej, wprowadzoną po raz pierwszy rozporządzeniem prezydenta RP z dnia 29 listopada 1930 r. – Prawo górnicze.

Własnością górniczą będą objęte złoża węglowodorów, węgla kamiennego, metanu występującego jako kopalina towarzysząca, węgla brunatnego, rud metali z wyjątkiem darniowych rud żelaza, metali w stanie rodzimym, rud pierwiastków promieniotwórczych, siarki rodzimej, soli kamiennej, soli potasowej, soli potasowo-magnezowej, gipsu i anhydrytu, kamieni szlachetnych, wód leczniczych, wód termalnych i solanek bez względu na miejsce ich występowania (art. 10 ust. 1 i 2).

Prawo własności górniczej przysługiwać ma w myśl art. 10 ust. 5 ustawy Skarbowi Państwa, podczas gdy złoża kopalin innych niż wymienione będą objęte własnością nieruchomości gruntowej.

Skarb Państwa może korzystać z przedmiotu własności górniczej z wyłączeniem innych osób albo rozporządzać swoim prawem wyłącznie przez ustanowienie użytkowania górniczego.

Instytucja użytkowania górniczego co do zasady została inkorporowana do nowej ustawy w swoim dotychczasowym kształcie. W myśl art. 13, ustanowienie użytkowania górniczego następuje w drodze umowy zawartej na piśmie na czas oznaczony, nie dłuższy niż 50 lat. Wynagrodzenie z tytułu użytkowania górniczego stanowić ma dochód budżetu państwa. Ustanowienie użytkowania górniczego może być poprzedzone przetargiem, w szczególności gdy o jego ustanowienie ubiega się więcej niż jeden podmiot.

Zgodnie z art. 15 ustawy, każdy kto rozpoznał złoża kopaliny, stanowiące przedmiot własności górniczej, i udokumentował je w stopniu umożliwiającym sporządzenie projektu zagospodarowania złoża oraz uzyskał decyzję zatwierdzającą dokumentację geologiczną tego złoża, może żądać ustanowienia na jego rzecz użytkowania górniczego z pierwszeństwem przed innymi.

W ustawie utrzymano dotychczasowy model koncesjonowania działalności regulowanej jej przepisami, modyfikując obowiązujący zakres obowiązku uzyskania koncesji.

Koncesji wymagać będzie działalność w zakresie poszukiwania lub rozpoznawania złóż kopalin objętych własnością górnictw (z wyjątkiem złóż wód leczniczych, wód termalnych i solanek), wydobywania kopalin ze złóż, podziemnego bezzbiornikowego magazynowania substancji oraz podziemnego składowania odpadów (art. 21 ust. 1).

Organem właściwym do udzielenia koncesji będzie minister właściwy do spraw środowiska. Wyjątek od tej zasady stanowi wydobywanie kopalin ze złóż, jeżeli obszar udokumentowanego złoża nieobjętego własnością górnictw nie przekracza 2 ha, wydobywanie kopaliny ze złoża w roku kalendarzowym nie przekroczy 20 000 m³, a działalność będzie prowadzona metodą odkrywkową oraz bez użycia środków strzałowych – wówczas koncesji udzieli starosta.

W myśl art. 28, koncesji na podziemne składowanie odpadów udziela się pod warunkiem ustanowienia zabezpieczenia roszczeń mogących powstać wskutek wykonywania takiej działalności. Jeżeli przemawia za tym szczególnie ważny interes państwa lub interes publiczny, zabezpieczenia można wymagać także przy udzielaniu koncesji na pozostałe formy działalności reglamentowanej w tym trybie. Zabezpieczenie nakładane przez organ koncesyjny w drodze postanowienia, może w szczególności przyjąć formę ubezpieczenia od odpowiedzialności cywilnej przedsiębiorcy, gwarancji bankowej albo poręczenia bankowego.

W Dziale III ustawy określono szczegółowe zasady koncesjonowania, treść wniosku o udzielenie koncesji, przesłanki odmowy jej udzielenia, cofnięcia albo wygaśnięcia oraz warunki przeniesienia koncesji na innego przedsiębiorcę.

Konsekwencją wyodrębnienia kopalin niestanowiących przedmiotu własności górnictw jest liberalizacja związanych z nimi wymagań, wraz z możliwością ich poszukiwania lub rozpoznawania wyłącznie w oparciu o projekt robót geologicznych (a nie koncesję, jak to jest obecnie).

Projekt robót geologicznych, których wykonywanie nie wymaga uzyskania koncesji, zatwierdzał będzie organ administracji geologicznej, w drodze decyzji wydanej na czas oznaczony, nie dłuższy niż 5 lat (art. 77).

W Dziale IV ustawy uregulowano kwestie dotyczące kwalifikacji zawodowych w zakresie geologii oraz górnictwa i ratownictwa górnictw.

Kwalifikacje w zakresie wykonywania, dozoru i kierowania pracami geologicznymi podzielono na 12 kategorii, określając dla każdej z nich odpowiednie wykształcenie oraz wymiar praktyki zawodowej (art. 50).

W art. 53 z kolei określono katalog zawodów górniczych, których wykonywanie wymaga posiadania kwalifikacji określonych ustawą. Osoba wykonująca każdy z tych zawodów musi się wykazać odpowiednimi kwalifikacjami ogólnymi i zawodowymi.

W stosunku do osoby, która wykonuje czynności zawodowe z rażącym niedbalstwem, z naruszeniem ustawy lub rażącym naruszeniem wydanych na jej podstawie przepisów, będzie można orzec, w drodze decyzji, zakaz ich wykonywania, na okres do 2 lat. Informacje o osobach, wobec których orzeczono zakaz wykonywania czynności zawodowych, będą zamieszczane w Biuletynie Informacji Publicznej ze wskazaniem imienia i nazwiska oraz okresu, na który orzeczono zakaz.

W nowej ustawie doprecyzowano dotychczasowe przepisy regulujące instytucję informacji geologicznej. Prawo do informacji przysługiwać będzie jak obecnie Skarbowi Państwa. Podmiot, który poniósł koszty prac geologicznych niezbędnych do ich uzyskania, będzie miał jednak okresie 5 lat od dnia utraty mocy decyzji, na podstawie której wykonano prace, wyłączne prawo do korzystania z informacji (art. 98). Poza wskazanymi w art. 99 ust. 2 i 3 wyjątkami, prawo do korzystania z informacji geologicznej będzie nieodpłatne.

W dziale VI ustawy utrzymano podstawowe rozwiązania określające zasady funkcjonowania zakładu górniczego. Zgodnie z art. 104, ruch zakładu górniczego prowadzi się w na podstawie planu ruchu zakładu górniczego, a także zgodnie z zasadami techniki górniczej. Planu ruchu zakładu górniczego nie będzie się sporządzać, jeżeli koncesji udzielił starosta albo jeśli roboty geologiczne służące poszukiwaniu lub rozpoznawaniu złóż kopalin mają być wykonywane bez użycia środków strzałowych na głębokości do 100 m poza obszarem górniczym.

W Rozdziale 3 Działu VI określono zasady funkcjonowania systemu ratownictwa górniczego, na który składać się będą służby ratownictwa górniczego przedsiębiorcy oraz podmioty zawodowo trudniące się ratownictwem górniczym.

Na podstawie art. 121, przedsiębiorca prowadzący zakład górniczy jest obowiązany posiadać własne służby ratownictwa górniczego albo powierzyć realizację tego obowiązku w całości lub w części podmiotom zawodowo trudniącym się ratownictwem górniczym, opracować plan ratownictwa górniczego oraz zapewnić stałą możliwość udziału w akcji ratowniczej zawodowych specjalistycznych służb ratowniczych.

Od obowiązku organizowania służb ratownictwa górniczego zwolniono przedsiębiorców wydobywających kopaliny metodą odkrywkową – mają oni zapewnić prowadzenie akcji ratowniczej innym jednostkom.

W Rozdziale 4 Działu VI uregulowano warunki podziemnego składowania odpadów. Podziemne składowiska odpadów podzielono na składowiska odpadów niebezpiecznych, składowiska odpadów obojętnych oraz nie należących do żadnej z tych kategorii. Zabronione będzie składowanie pod ziemią odpadów wymienionych w art. 125.

W Dziale VII wskazano katalog opłat za działalność gospodarczą prowadzoną na podstawie jej przepisów. Zrezygnowano z dotychczasowej metody określania w ustawie dolnej i górnej granicy stawek opłat oraz delegowania materii szczegółowej do aktów wykonawczych, na rzecz kompleksowej regulacji ustawowej.

Przedsiębiorca, który uzyskał koncesję na poszukiwanie lub rozpoznawanie złóż kopalin, wnieście opłatę ustalaną w koncesji jako iloczyn stawki opłaty oraz wyrażonej w kilometrach kwadratowych powierzchni terenu objętego koncesją. Przedsiębiorca posiadający koncesję na wydobywanie kopaliny ze złoża, wnieście opłatę eksploatacyjną ustalaną jako iloczyn jej stawki oraz ilości kopaliny wydobytej ze złoża bilansowego w okresie rozliczeniowym. Przedsiębiorca prowadzący działalność polegającą na podziemnym bezzbiornikowym magazynowaniu substancji albo podziemnym składowaniu odpadów – będzie wnosił opłatę ustalaną jako iloczyn stawki opłaty oraz ilości substancji lub odpadów, która w okresie rozliczeniowym została wprowadzona do górotworu.

Ponadto, działalność wykonywana z rażącym naruszeniem warunków określonych w koncesji lub zatwierdzonym projekcie robót geologicznych podlegać będzie opłacie dodatkowej, a bez wymaganej koncesji albo bez zatwierdzonego projektu robót geologicznych - opłacie podwyższonej.

Wpływy z tytułu wymienionych opłat, w 90% stanowią mają dochód gminy, na terenie której jest prowadzona działalność, a w 10% - dochód Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej.

Ponadto w ustawie określono zasady odpowiedzialności za szkodę wyrządzoną ruchem zakładu górniczego oraz przyjęto katalog przepisów karnych penalizujących zachowania polegające na naruszaniu ustawowych nakazów lub zakazów.

II. Przebieg prac legislacyjnych

Ustawa uchwalona przez Sejm na 91. posiedzeniu w dniu 28 kwietnia br. pochodziła z przedłożenia rządowego. Prezes Rady Ministrów zadeklarował, że projekt ustawy ma na celu wykonanie prawa Unii Europejskiej. Projektem zajmowały się Komisja Gospodarki,

Komisja Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa oraz Komisja Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej. Ustawa była przedmiotem szeregu poprawek. Spośród poprawek zgłoszonych w II czytaniu większość odrzucono.

Posłowie uchwalili ustawę przy 258 głosach za, 171 przeciw i 9 wstrzymujących się.

III. Uwagi

- 1) W art. 6 w ust. 1 w pkt 18 ustawy zawarto definicję określenia "zwałowanie nadkładu". Pojęcie to należy sformułować zgodnie z zasadami składni języka polskiego oraz zapewnić mu spójność terminologiczną z innymi przepisami ustawy (ustawa nie posługuje się np. określeniem "odkrywkowe roboty geologiczne").

Propozycja poprawki:

w art. 6 w ust. 1 pkt 18 otrzymuje brzmienie:

"18) zwałowaniem nadkładu - jest zespół czynności prowadzonych w odkrywkowych zakładach górniczych, nierozzerwalnie związanych technicznie i organizacyjnie z przemieszczeniem i składowaniem mas ziemnych i skalnych usuwanych znad złożeń, w celu umożliwienia wydobycia kopaliny użytecznej;"

- 2) W art. 6 w ust. 1 w pkt 19 ustawy zdefiniowano określenie "przywrócenie stanu poprzedniego". Podobnie jak w przypadku poprzedniego pojęcia, należy mu zapewnić poprawność językową oraz spójność z przepisami niniejszej ustawy oraz innych aktów normatywnych.

Propozycja poprawki:

w art. 6 w ust. 1 pkt 19 otrzymuje brzmienie:

"19) przywróceniem stanu poprzedniego - jest odtworzenie stanu sprzed powstania szkody, w szczególności przez zapewnienie obiektom budowlanym, urządzeniom oraz instalacjom nie pogorszonej odporności, ciepłochłonności, szczelności i użyteczności techniczno-funkcjonalnej;"

- 3) Zgodnie z art. 21 ust. 1 pkt 2 uzyskania koncesji wymaga m.in. wydobywanie kopaliny ze złóż. Na podstawie art. 22 ust. 1 pkt 2 minister właściwy do spraw środowiska udziela koncesji na wydobywanie ze złóż kopaliny, o których mowa w art. 10 ust. 1 (zamknięty katalog kopaliny objętych własnością górniczą ze względu na ich wartość gospodarczą). W

myśl art. 22 ust. 2, koncesji na ograniczone wydobywanie kopalin z małych złóż nie objętych własnością górnictwem i eksploatowanych metodą odkrywkową bez użycia środków strzałowych, udziela starosta. Art. 22 ust. 4 stanowi w końcu, że w zakresie nieokreślonym w ust. 1 i 2 koncesji na wydobywanie kopalin ze złóż udziela marszałek województwa. Art. 22 wydaje się w sposób nieprecyzyjny określać zakres kompetencji poszczególnych organów koncesyjnych, a w szczególności marszałka województwa. Wykładnia art. 22 prowadzi do wniosku, że koncesji na kopaliny wymienione w art. 10 ust. 1 udziela minister, bez względu na obszar złoża, wielkość wydobycia oraz stosowaną metodę eksploatacji. Z kolei starosta udziela koncesji tylko na wydobywanie kopalin z małych złóż (art. 22 ust.2), przy czym są to jedynie złoża nie objęte własnością górnictwem (art. 22 ust. 2 pkt 1). Metodą eliminacji dochodzi się więc do wniosku, że we właściwości marszałka województwa pozostaje koncesjonowanie wydobycia wód leczniczych, wód termalnych i solanek (są one kopaliną objętą własnością górnictwem) oraz kopalin nie objętych własnością górnictwem, jeżeli obszar złoża i wielkość wydobycia przekroczą granice określone w art. 22. Zakładając, że zakres uprawnień marszałka województwa jest właśnie taki, przepis art. 22 ust. 4 wymaga zmiany w ten sposób, aby w sposób nie budzący wątpliwości wskazywał przedsiębiorcom kompetencje organu koncesyjnego.

Propozycja poprawki:

w art. 22 ust. 4 otrzymuje brzmienie:

"4. Koncesji na:

1) wydobywanie kopalin, o których mowa w art. 10 ust. 2, ze złóż,

2) wydobywanie kopalin ze złóż, jeżeli obszar udokumentowanego złoża nieobjętego własnością górnictwem przekracza 2 ha oraz wydobycie kopaliny ze złoża w roku kalendarzowym przekroczy 20 000 m³

- udziela marszałek województwa.";

4) W myśl art. 22 ust. 3, przedsiębiorca, który otrzymał od starosty kolejną koncesję na wydobywanie kopaliny ze złoża przylegającego do złoża objętego koncesją na ten sam rodzaj działalności, może rozpocząć wydobywanie kopaliny nie wcześniej niż w dniu, w którym decyzja stwierdzająca wygaśnięcie koncesji wcześniejszej stanie się ostateczna. Przepis ten, ze względu na brak precyzji, nie pozwala dociec intencji ustawodawcy. Nie wiadomo w szczególności, czy sąsiadujące złoża eksploatuje ten sam przedsiębiorca oraz którą koncesję ustawodawca miał na myśli mówiąc o jej wygaśnięciu. Wprowadzające w błąd może być także określenie "kolejna koncesja", ponieważ sugeruje, że dotyczy

obszaru już eksploatowanego przez ten sam podmiot na podstawie koncesji udzielonej na ten sam obszar.

Propozycja poprawki:

w art.22 ust. 3 otrzymuje brzmienie:

"3. Przedsiębiorca, który otrzymał od starosty koncesję na wydobywanie kopaliny ze złoża przylegającego do złoża już objętego koncesją udzieloną temu samemu przedsiębiorcy na ten sam rodzaj działalności, może rozpocząć wydobywanie kopaliny nie wcześniej niż w dniu, w którym decyzja stwierdzająca wygaśnięcie koncesji wcześniejszej stanie się ostateczna.";

5) Art. 79 i art. 80 wprowadzają zasadę, że prace geologiczne z zastosowaniem robót geologicznych mogą być wykonywane tylko na podstawie projektu robót geologicznych, zatwierdzanego decyzją organu administracji geologicznej. Wyjątek od zasady przewiduje art. 85 - jeżeli roboty geologiczne obejmują wyłącznie wiercenia w celu wykorzystywania ciepła Ziemi, projekt robót geologicznych nie wymaga zatwierdzenia, a podlega jedynie zgłoszeniu staroście. Zgodnie z art. 138 ust. 1, działalność wykonywana z rażącym naruszeniem warunków określonych w koncesji lub zatwierdzonym projekcie robót geologicznych podlega opłacie dodatkowej. W art. 138 ust. 1 nie uwzględniono działalności wykonywanej z rażącym naruszeniem warunków określonych w projekcie robót geologicznych, który nie podlega zatwierdzeniu – gdyby okazało się, że pominięcie taki nie było zamierzone, rozważyć należy wprowadzenie następującej poprawki.

Propozycja poprawki:

w art.138 w ust. 1 zdanie pierwsze otrzymuje brzmienie:

"Działalność wykonywana z rażącym naruszeniem warunków określonych w koncesji, zatwierdzonym projekcie robót geologicznych albo projekcie robót geologicznych, który nie podlega zatwierdzeniu, podlega opłacie dodatkowej. ";

6) Uwagi analogiczne do opisanych w pkt 5 dotyczą także art. 139 ust. 1 – przepisu stanowiącego, że działalność wykonywana bez wymaganej koncesji albo bez zatwierdzonego projektu robót geologicznych podlega opłacie podwyższonej.

Propozycja poprawki:

w art.139 ust. 1 otrzymuje brzmienie:

"1. Działalność wykonywana bez wymaganej koncesji, bez zatwierdzonego projektu robót geologicznych albo bez projektu robót geologicznych, który nie podlega zatwierdzeniu podlega opłacie podwyższonej.";

- 7) Zgodnie z art. 158 ust. 1 pkt 1 właściwy organ administracji geologicznej w drodze decyzji, odpowiednio wstrzymuje działalność, nakazuje niezwłoczne usunięcie stwierdzonych uchybień, a w przypadku potrzeby nakazuje podjęcie czynności mających na celu doprowadzenie środowiska do należytego stanu, w przypadku stwierdzenia, że działalność określona ustawą jest wykonywana z naruszeniem warunków określonych w koncesji. Wydaje się, że przepis o którym mowa należy uzupełnić poprzez wskazanie, iż wymienione działania organ podejmuje także wówczas, gdy działalność prowadzona jest bez koncesji.

Propozycja poprawki:

w art.158 w ust. 1 pkt 1 otrzymuje brzmienie:

"1) bez koncesji albo z naruszeniem określonych w niej warunków,";

- 8) W myśl art. 165 ust. 4, minister właściwy do spraw środowiska nadaje, w drodze rozporządzenia, statut Wyższemu Urzędowi Górniczemu, określający jego organizację wewnętrzną, kierując się potrzebą uwzględnienia zakresu działalności organów nadzoru górniczego. Biorąc pod rozwagę, że statut reguluje organizację wewnętrzną Urzędu, nadawanie mu formy aktu prawa powszechnie obowiązującego wydaje się zbędne.

Propozycja poprawki:

w art.165 ust. 4 otrzymuje brzmienie:

"4. Minister właściwy do spraw środowiska nadaje, w drodze zarządzenia, statut Wyższemu Urzędowi Górniczemu, określający jego organizację wewnętrzną. ";

- 9) W art. 174 w ust. 1 stypizowano przestępstwo polegające na wyrządzeniu znacznej szkody w mieniu lub poważnej szkody w środowisku wskutek prowadzenia działalności regulowanej ustawą bez wymaganej koncesji albo zatwierdzonego projektu robót lub z naruszeniem ich warunków. Przepis ten wymaga korekty, ponieważ w uchwalonym brzmieniu znamię czynu - wyrządzenie znacznej szkody w mieniu lub poważnej szkody w środowisku – odnosi się tylko do podziemnego bezzbiornikowego magazynowania substancji albo podziemnego składowania odpadów.

Propozycja poprawki:

w art.174 ust. 1 otrzymuje brzmienie:

"1. Kto bez wymaganej koncesji lub bez zatwierdzonego projektu robót geologicznych lub z naruszeniem określonych w nich warunków, wykonując działalność w zakresie:

- 1) poszukiwania lub rozpoznawania złóż kopalin,*
- 2) wydobywania kopalin ze złóż,*
- 3) podziemnego bezzbiornikowego magazynowania substancji albo podziemnego składowania odpadów,*

wyrządza znaczną szkodę w mieniu lub poważną szkodę w środowisku,

podlega karze pozbawienia wolności do lat 3."

10) Na podstawie art. 217 ustawy, Urząd Górniczy do Badań Kontrolnych Urzędów Energomechanicznych, staje się Specjalistycznym Urzędem Górniczym w rozumieniu niniejszej ustawy. Ponieważ w ust. 2 tego przepisu przesądzono o stosunkach pracy dyrektora i zastępcy dyrektora przekształcanego urzędu, rozważyć należy rozszerzenie art. 217 o regulację statusu prawnego pozostałych pracowników.

Propozycja poprawki:

w art.217 dodaje się ust. 3 w brzmieniu:

"3. Pracownicy Urzędu Górniczego do Badań Kontrolnych Urzędów Energomechanicznych stają się z dniem wejścia w życie ustawy pracownikami Specjalistycznego Urzędu Górniczego. Przepisy art. 23¹ Kodeksu pracy stosuje się."

*Maciej Telec
Główny legislator*