



WYBRANE ASPEKTY PRAWNE I ADMINISTRACYJNE OCHRONY ZASOBÓW KOPALIN

SELECTED ASPECTS OF LEGAL AND ADMINISTRATIVE ASPECTS PROTECTION OF MINERAL RESOURCES

KAMILLA OLEJNICZAK¹

Abstrakt. W artykule przedstawiono aktualny stan i funkcjonowanie administracji geologicznej szczebla powiatowego oraz dokonano podsumowania problemów związanych z nadzorem geologicznym nad odkrywkowymi zakładami górnictwami, wydobywającymi kopaliny pospolite na terenie całego kraju. Poruszono również zagadnienie nielegalnej eksploatacji kopalin oraz współpracy organów nadzoru górniczego i organów koncesyjnych w aspekcie zwalczania tego procederu, którego nie udało się ograniczyć ani przepisami prawa geologicznego i górniczego, ani przepisami prawa wodnego i prawa budowlanego.

W artykule omówiono także regulacje prawne, istotne dla gospodarki i ochrony zasobów złóż kopalin pospolitych.

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

Abstract. The article presents the current state and functioning of the geological administration at the district level and presents analysis of summary of problems related with geological supervision on the open cast mines excavating useful minerals in the entire country area. It raises the problem of illegal exploitations as well as the cooperation of mining control administration units and concession offices in the aspect of fighting with this phenomenon. Present geological and mining law, water law and construction law do not regulate this problem satisfactorily.

The paper discusses legislation important to the economy and the preservation of common mineral deposits.

Key words: protect of mineral resources, illegal mineral exploitations, geological administration at the district level, geological and mining law.

WPROWADZENIE

Reforma ustrojowa z 1999 r., mająca na celu wzmocnienie roli samorządów, spowodowała przekazanie szerokich kompetencji jednostkom samorządu terytorialnego. W wyniku dokonanej reorganizacji administracji publicznej, część zadań z zakresu geologii została przekazana samorządom powiatowym. Zadania z zakresu geologii, zgodnie z art. 101 pkt. 3 ustawy z dnia 4 lutego 1994 r. Prawo geologiczne i górnicze (Dz.U. z 2005 r. Nr 228, poz. 1947 ze zm.), wykonują starostowie/prezydenci miast na prawach powiatu,

działający przy pomocy geologów powiatowych. Wynikające z ustawy Prawo geologiczne i górnicze zadania starostów są zadaniami z zakresu administracji rządowej. Do najważniejszych zadań starostów zalicza się koncesjonowanie działalności gospodarczej w zakresie poszukiwania, rozpoznawania i wydobywania kopalin oraz ochronę złóż, polegającą w szczególności na zapobieganiu nielegalnej eksploatacji kopalin. Przepisy zawarte w ustawie z dnia 4 lutego 1994 r. Prawo geologiczne i górnicze regulują kwestie

¹ Państwowy Instytut Geologiczny – Państwowy Instytut Badawczy, ul. Rakowiecka 4, 00-975 Warszawa; e-mail: kamilla.olejniczak@pgi.gov.pl

związane z wydobywaniem kopalin, w tym także dotyczą ochrony ich zasobów. Na poziomie powiatów przepisy te nie są jednak w zadawalającym stopniu stosowane w praktyce.

Niniejszy artykuł ma za zadanie przybliżyć rolę powiatowej administracji geologicznej w ochronie zasobów kopalin, zwłaszcza w kontekście zjawiska nielegalnej eksploatacji.

POWIATOWA ADMINISTRACJA GEOLOGICZNA

Z perspektywy dziesięciu lat funkcjonowania nowego podziału administracyjnego w Polsce wynika, że proces tworzenia terenowej administracji geologicznej w momencie powołania samorządów był absolutnie nieprzygotowany zarówno pod względem prawnym, organizacyjnym, kadrowym, jak również finansowym. Badania przeprowadzone w ostatnich latach potwierdzają, że nadal istnieją poważne problemy w jej funkcjonowaniu (Olejniczak, 2006, 2009). Podobnie jak w roku 1999, tak i obecna sytuacja finansowa i kadrowa administracji geologicznej jest zła, co sprawia, że nie są realizowane przez nią ustawowe zadania i obowiązki wynikające z przepisów prawa geologicznego i górniczego, zwłaszcza o charakterze prewencyjnym (np. przeciwdziałanie nielegalnej eksploatacji kopalin). W nielicznych samorządach koszty, wynikające z realizacji zadań administracji geologicznej, pokrywane są wyłącznie z dotacji celowej,

przekazywanej samorządom na realizację zadań z zakresu administracji rządowej. W większości przypadków jest tak, że to samorzady z własnych środków, w istotny sposób, wspomagają finansowo i organizacyjnie pracowników administracji geologicznej, w realizacji zadań nałożonych ustawą Prawo geologiczne i górnicze. Z przeprowadzonych w 2009 r. badań wynika także, że pomimo pozytywnych przykładów udzielanego przez samorzady wsparcia administracji geologicznej i zainteresowania jej sprawami, problemy z zakresu geologii traktowane są nadal marginalnie. W ponad połowie powiatów, osoby nie posiadające wykształcenia geologicznego mają w swoim zakresie obowiązków dodatkowo sprawy będące w kompetencjach administracji geologicznej (Olejniczak, 2009), a istniejący stan administracji geologicznej ma istotny wpływ na racjonalną gospodarkę nieodnawialnymi bogactwami naturalnym.

KONCESJE UDZIELANE PRZEZ STAROSTÓW

Przepisy prawa geologicznego i górniczego, zgodnie z przepisami ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz.U. Nr 173, poz. 1807 ze zm.), zabraniają wydobywania kopalin w sposób inny niż koncesjonowana działalność gospodarcza. System koncesji od strony organizacyjno-prawnej powinien zapewniać racjonalną gospodarkę surowcami, a przede wszystkim ochronę złóż kopalin. Odnotowane w ostatnich latach tendencje wzrostowe w ilości udzielonych przez starostów koncesji na wydobywanie kopalin mają ścisły związek z rozwojem infrastruktury w Polsce. W latach 2002–2007 zostało udzielonych przez starostów 1750 koncesji na wydobywanie kopalin, a ich liczba w ciągu sześciu lat wzrosła o blisko 50%. W badanym okresie, wydane przez starostów koncesje na wydobywanie kopalin ze złóż stanowiły śred-

nio 75% wszystkich udzielonych koncesji w kraju (Informacja..., 2007; Raport..., 2008).

W związku z planowanym rozwojem infrastruktury w Polsce, niezbędne jest zapewnienie odpowiedniej ilości i jakości kopalin. Konieczne jest sprawne udzielanie przez powiatową administrację geologiczną koncesji na ich poszukiwanie, rozpoznawanie i wydobywanie. Istotnym zadaniem administracji geologicznej jest również ochrona przed niekontrolowanym zagospodarowaniem terenów, na których występują złoża perspektywiczne, a także ochrona złóż kopalin przed ich nielegalną eksploatacją. Pomimo pozytywnych tendencji, jednocześnie ze wzrostem liczby udzielonych przez starostów koncesji, obserwowany jest również wzrost liczby zarejestrowanych przypadków nielegalnej eksploatacji kopalin.

NIELEGALNA EKSPLOATACJA KOPALIN

W latach 2002–2007 powiatowa administracja geologiczna zarejestrowała 1219 przypadków nielegalnej eksploatacji kopalin. Ujawniono ich najwięcej na terenie województwa wielkopolskiego (216), mazowieckiego (182), warmińsko-mazurskiego (116) i pomorskiego (92). Najmniej stwierdzono w województwie zachodniopomorskim (20), opolskim (25) i małopolskim (27). Ponad połowa ujaw-

nionych przypadków nielegalnej eksploatacji kopalin została zgłoszona starostom przez pracowników Okręgowych Urzędów Górniczych. Zaledwie jedna czwarta spraw zakończona została wydaniem decyzji naliczających karę za nielegalne pozyskiwanie kopalin (Olejniczak, Bańkowska-Zajączkowska, 2007; Olejniczak, 2008, 2009). Ujawnione przypadki nielegalnej eksploatacji kopalin dotyczyły głów-

nie piasków i żwirów, w mniejszym stopniu torfów i iłów do produkcji ceramiki budowlanej, a wzrost liczby przypadków nielegalnej eksploatacji kopalin, związany był zazwyczaj z rozwojem infrastruktury na danym terenie. Dotyczyło to zwłaszcza inwestycji wymagających dużych ilości mas ziemnych (inwestycje drogowe, duże obiekty budowlane).

Duży popyt oraz możliwości techniczne, w tym mobilność sprzętu wydobywczego, przeróbczego i transportowego, w istotny sposób wpływają na niski poziom wykrywalności nielegalnej eksploatacji kopalin oraz na utrzymującą się skalę tego zjawiska. Z tych względów wychwycenie w terenie nielegalnej eksploatacji przez pracowników powiatowej administracji geologicznej, którzy są zobligowani, zgodnie z przepisami prawa geologicznego i górniczego, do jej zwalczania jest coraz bardziej utrudnione. Często, nielegalna eksploatacja odbywa się w weekendy, kiedy urzędy powiatowe są nieczynne. Nielegalna eksploatacja kopalin odbywa się również pod pretekstem różnych inwestycji, np. budowy stawów rybnych, niwelacji terenu czy regulacji rzek. Zjawisko to nasila się z uwagi na fakt, iż przepisy prawa wodnego, prawa budowlanego oraz prawa geologicznego i górniczego, są niespójne i nie eliminują w pełni tego procederu. Zapisy w ustawie Prawo budowlane czy Prawo wodne, dają dużą swobodę działania w zakresie warunków technicznych inwestycji i nieregulują kwestii zagospodarowania lub obrotu kopalinami, wydobytymi w trakcie prowadzonych prac. Nadal, opłacalne jest wydobywanie kopalin pod pretekstem budowy stawów rybnych, regulacji rzek czy niwelacji terenu, nie tylko ze względów finansowych, ale także czasowych. Proces udzielania koncesji jest bowiem dużo dłuższy, niż procedury związane z uzyskaniem pozwolenia wodno-prawnego na budowę stawu rybnego. Podmiot ubiegający się o wydobywanie kopalin, w pierwszej kolejności musi uzyskać koncesję na poszukiwanie i rozpoznawanie złoża, potem powinien przedłożyć do zatwierdzenia dokumentację geologiczną złoża, a następnie uzyskać koncesję na wydobywanie kopalin ze złoża. Dodatkowo, wnioski koncesyj-

ne wymagają uzyskania uzgodnień i opinii innych instytucji, np. Prezesa Wyższego Urzędu Górniczego, Dyrektora Okręgowego Urzędu Górniczego, marszałka województwa, prezydenta miasta, burmistrza czy wójta. Niemalże znaczenie mają również koszty sporządzenia wniosków koncesyjnych, projektów prac geologicznych, dokumentacji oraz opłat skarbowych, a także opłat wynikających z przepisów ustawy Prawo geologiczne i górnictwo.

W 2002 r. Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawozdaniu „Zagrożenie przestępczością gospodarczą w Polsce” zwróciło uwagę, że nielegalna eksploatacja kopalin nosi znamiona przestępczości gospodarczej i stanowi jedno z trzech głównych zagrożeń w sferze środowiska naturalnego, ponieważ nielegalne wydobywanie kopalin prowadzone jest bez wnoszenia odpowiednich opłat, płacenia stosownych podatków i bez przestrzegania obowiązujących norm prawnych (Sprawozdanie MSWiA, 2002). Do grupy nielegalnie eksploatującej kopaliny można zaliczyć zarówno zarejestrowanych podatników nie deklarujących swoich pełnych dochodów, jak i osoby/podmioty niezidentyfikowane, niezarejestrowane, działające poza systemem podatkowym. Dochody z tego procederu, osiągnęte przez nieuczciwie działające podmioty gospodarcze czy osoby fizyczne, nie mają pokrycia w ujawnionych źródłach przychodów. Należy podkreślić, że nielegalna eksploatacja kopalin wywiera ujemny wpływ na całą gospodarkę i jest z punktu widzenia budżetu państwa zjawiskiem szczególnie negatywnym, ponieważ powoduje obniżenie dochodów budżetowych, w tym dochodów NFOŚiGW i gmin. Oddziałuje również w negatywny sposób na konkurencyjność gospodarki, stawiając podmioty nielegalnie eksploatujące w uprzywilejowanej sytuacji, w stosunku do podmiotów działających legalnie, szczególnie w sektorze małych i średnich przedsiębiorstw (Olejniczak, 2008, 2009), które w 2008 r., stanowiły blisko 75% wszystkich czynnych zakładów górniczych (Raport..., 2008).

O BOWIĄZUJĄCE PRZEPISY PRAWA MAJĄCE WPŁYW NA OCHRONĘ ZASOBÓW KOPALIN

Zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa geologicznego i górniczego, wszelkie informacje dotyczące nielegalnej eksploatacji powinny być podstawą do wszczęcia przez starostę (działającego przy pomocy geologa powiatowego) postępowania ustalającego, czy na danym terenie nastąpiła nielegalna eksploatacja kopalin. W przypadku stwierdzenia eksploatacji niezgodnej z przepisami, organy administracji geologicznej są zobowiązane do wymierzenia podwyższonej opłaty eksploatacyjnej, zgodnie z art. 85a prawa geologicznego i górniczego.

W obecnie obowiązujących przepisach Prawa geologicznego i górniczego nie występuje żaden bodziec finansowy, aby starostowie reagowali na przypadki nielegalnej eksplo-

atacji kopalin. Wynika to z niewystarczających środków finansowych przekazywanych samorządom na realizację zadań z zakresu geologii oraz z podziału środków pochodzących z tytułu kar, które zgodnie z przepisami prawa geologicznego i górniczego, w 40% przekazywane są na konto NFOŚiGW, a w 60% na konto gminy. Z podwyższonej opłaty eksploatacyjnej na rzecz powiatów nie wpływają żadne środki finansowe pomimo, że to powiaty ponoszą wszelkie koszty związane z prowadzonym postępowaniem administracyjnym. Niejednokrotnie koszty takiego postępowania są znaczne i dochodzą nawet do kilku tysięcy złotych, z uwagi na wysokie koszty np. pomiarów geodezyjnych czy powoływania biegłych. Zapewne z tych względów starosto-

wie dość często nie podejmują żadnych działań związanych z wymierzaniem kary za nielegalną eksploatacją kopalni, ponieważ wszystkie obciążenia finansowe, związane z prowadzonym postępowaniem, ponosi powiat, natomiast efekty pracy powiatowej administracji geologicznej w postaci pieniędzy z tytułu kary, przechodzą na konto NFOŚiGW oraz gminy, które w żaden sposób nie partycypują w kosztach postępowania administracyjnego, jak również nie łożą na utrzymanie powiatowej administracji geologicznej.

Dotyczy to również podziału środków pochodzących z opłat eksploatacyjnych za wydobywanie kopalni pospolitych. W obowiązującym stanie prawnym, pieniądze pochodzące z opłat eksploatacyjnych gmina może wydatkować na różne cele, zazwyczaj niezwiązane z geologią i jej potrzebami. Z tych względów konieczna jest zmiana w przepisach prawa geologicznego i górniczego, dotyczących podziału środków finansowych pochodzących z kar za nielegalne wydobywanie kopalni lub z opłat eksploatacyjnych, ponieważ samorządy powiatowe borykają się z dużymi problemami finansowymi i nie mają zapewnionych środków finansowych na wykonywanie zadań z zakresu przepisów prawa geologicznego i górniczego, które są zadaniami administracji rządowej. Obecnie środki z kar czy opłat eksploatacyjnych, które przechodzą na rzecz gmin czy NFOŚiGW, w żaden sposób nie wspierają działalności administracji geologicznej na terenie powiatów. Wyższe wpływy z opłat za wydobywanie kopalni lub kar za nielegalną eksploatację kopalni mogą być uzyskane jedynie wtedy, gdy część pieniędzy zostanie skierowana na rzecz powiatowej administracji geologicznej z przeznaczeniem wyłącznie na zadania z zakresu administracji geologicznej (np. wyjazdy w teren, obmiary geodezyjne, szkolenia, zakup podręczników, map itp.).

Nieskuteczną formą walki z nielegalnym wydobywaniem kopalni okazał się zapis w prawie geologicznym i górniczym dotyczący osiemdziesięciokrotnej stawki opłaty eksploatacyjnej

za pozyskiwanie kopalni bez koncesji. Z założenia, wysokość stawki miała odstraszać osoby nielegalnie pozyskujące kopaliny. Praktyka wykazała jednak, że obowiązujący wskaźnik powodował, że naliczane kary były bardzo wysokie, często przekraczały wielokrotnie wartość majątku osoby, która wydobywała kopalinę nielegalnie. Z tych względów opłaty te są w praktyce trudne do wyegzekwowania.

Doprecyzowanie w znowelizowanym w 2005 r. prawie geologicznym i górniczym zapisu w postaci art. 15 ust. 4, który zabrania wydobywania kopalni wykonywanego inaczej, niż koncesjonowana działalność gospodarcza w rozumieniu ustawy z dnia 2 lipca 2004 r., o swobodzie działalności gospodarczej (Dz.U. Nr 173, poz. 1807 i Nr 281, poz. 2777 oraz z 2005 r., Nr 33, poz. 289), nie pomogło wyjaśnić kwestii wydobywania kopalni na tzw. potrzeby własne. Niejednokrotnie, sprawy dotyczące nielegalnej eksploatacji kopalni były uchylane przez samorządowe kolegia odwoławcze czy sądy administracyjne, które argumentowały swoje decyzje tym, że zachowanie polegające na niezarobkowym wydobywaniu kopalni z własnego gruntu, na własne potrzeby nie stanowi działalności gospodarczej w myśl przepisów ustawy o swobodzie działalności gospodarczej. Działalność taka nie wymaga zatem uzyskania koncesji przez wydobywającego kopalinę, ponieważ podmiot nielegalnie eksploatujący kopaliny nie spełnia przesłanek, określonych w art. 2 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej. Działalność osoby/podmiotu, która prowadzi eksploatację w sposób niezorganizowany, nieciągły i nieprzynoszący dochodu, nie spełnia wymogów ustawy o swobodzie działalności gospodarczej. Praktyka wykazuje, że pracownikom administracji geologicznej bardzo trudno udowodnić, że dany podmiot lub osoba fizyczna osiąga korzyść finansową z nielegalnej eksploatacji kopalni i że wydobywanie ma charakter ciągły, zorganizowany, oraz że prowadzona eksploatacja ma cechy zorganizowanego przedsiębiorstwa.

PODSUMOWANIE

Podstawowym celem w dziedzinie ochrony zasobów kopalni powinno być zwiększenie skuteczności ochrony istniejących zasobów kopalni, poprzez doskonalenie prawodawstwa (dokonywanie odpowiednich zmian poprzez zharmonizowanie przepisów z zakresu „pakietu” prawa ochrony środowiska) w taki sposób, by przepisy prawa zawierały skuteczne narzędzia egzekwowania przepisów prawa w praktyce. Biorąc pod uwagę złożoność i skalę nielegalnej eksploatacji kopalni, przepisy prawa powinny uniemożliwiać także nielegalną eksploatację, poprzez likwidację, tzw. luk prawnych, sprzyjających temu procederowi, jak również przez wprowadzanie takich instrumentów prawnych, które skłaniają i zachęcają do prowadzenia zarejestrowanej działalności gospodarczej. Dbałość o odpowiednie prawodawstwo powinna odbywać się poprzez tworzenie spójnych, precyzyjnych i stabilnych ram prawnych dla prowadzonej działalności gospodarczej, a zwłaszcza prze-

pisów finansowo-podatkowych. Ograniczenie nielegalnej eksploatacji kopalni można osiągnąć przez pobudzanie aktywności gospodarczej obywateli, m.in. poprzez uproszczenie przepisów i zapewnienie równości podmiotów wobec prawa.

Z przeprowadzonej analizy wynika, że istnieje ścisłe powiązanie pomiędzy jakością funkcjonowania powiatowej administracji geologicznej, a skuteczną ochroną zasobów naturalnych oraz rozwojem gospodarczym w Polsce. Ze względu na wagę zadań realizowanych przez pracowników administracji geologicznej (np. udzielanie koncesji, ochrona kopalni i wód podziemnych), istotne jest dokonanie zmiany aktualnej, niekorzystnej sytuacji administracji geologicznej, poprzez zapewnienie odpowiednich środków finansowych na działalność administracji geologicznej w samorządach. Ciągłe ograniczanie wydatków z budżetu państwa na administrację geologiczną, realizującą w samorządach zadania

z zakresu administracji rządowej, mogą być w perspektywie czasu dla państwa i społeczeństwa bardzo kosztowne. Niewątpliwie, wieloletnie zaniedbania w kwestii finansowania działalności administracji geologicznej miały w przeszłości i mają obecnie niemały wpływ na jej prawidłowe funkcyjono-

wanie oraz skuteczną ochronę zasobów kopalin na poziomie powiatów. Z tych względów pracownikom administracji geologicznej należy zapewnić takie warunki, aby prawidłowo, z pełnym zaangażowaniem, realizowali zadania państwa w zakresie ochrony zasobów kopalin.

LITERATURA

- INFORMACJA o zakresie i skutkach nielegalnie prowadzonej eksploatacji kopalin — 2007. Arch. Wyższego Urz. Górn., Katowice.
- OLEJNICZAK K., 2006 — Funkcjonowanie administracji geologicznej szczebla powiatowego. Ekspertyza dla Ministerstwa Środowiska. Centr. Arch. Geol. Państw. Inst. Geol., 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 Ministerstwa Środowiska. Centr. Arch. Geol. Państw. Inst. Geol., Warszawa.
- OLEJNICZAK K., 2008 — Dlaczego powiatowa administracja nie może skutecznie chronić zasobów kopalin. *Górn. Odkr.*, **49/2**, 2/3: 30–37.
- OLEJNICZAK K., 2009 — Centralny monitoring i system wspomagania działalności administracji geologicznej na szczeblu województw i powiatów – etap I: opracowanie założeń programowych. Centr. Arch. Geol. Państw. Inst. Geol., Warszawa.
- RAPORT Wyższego Urzędu Górniczego, 2008 — Raport w sprawie wydobywania kopalin pospolitych. www.wug.gov.pl
- SPRAWOZDANIE Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji, 2002 — Zagrożenie przestępczością gospodarczą w Polsce. www.mswia.gov.pl
- USTAWA z dnia 4 lutego 1994 r. Prawo geologiczne i górnicze (Dz.U. Nr 27, poz. 96 ze zm.).
- USTAWA z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz.U. Nr 156, poz. 1118 ze zm.).
- USTAWA z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz.U. Nr 62, poz. 627 ze zm.).
- USTAWA z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz. U. Nr 173, poz. 1807 ze zm.).
- USTAWA z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne (Dz.U. Nr 115, poz. 1229 ze zm.).