

Koncesjonowanie poszukiwań, rozpoznawania i eksploatacji złóż kopalin a wymagania racjonalnej gospodarki

Marek Nieć¹



Mineral prospecting and mining concessions and reasonable utilization of mineral resources. Prz. Geol., 66: 170–175.

Abstract. Concession for mineral prospecting and mining, issued by governmental authorities according to the geological and mining law, is the obligatory exigency in Poland. The basic aim is the reasonable utilization of mineral resources as a non-renewable part of the environment, necessary for everyday life and sustainable development of society. The existing mode of concession procedure is imperfect. The most important changes should include 1) obligatory presentation of prospecting projects, 2) determination of the time of mining concession validity, allowing development of the total evaluated deposit reserves, and 3) insurance against concession abandonment before exhausting of the total deposit reserves designed for mining.

Keywords: concessions, mineral prospecting, mining, geological and mining law

Gospodarze znaczenie złóż kopalin, ich ograniczone zasoby, kolizyjne występowanie oraz zmiany środowiska powodowane eksploatacją są powodem wprowadzania regulacji prawnych odnośnie działalności związanej z ich wykorzystywaniem. Znajduje to wyraz w koncesjonowaniu tej działalności i ustawowym określaniu warunków, na jakich jest dopuszczone jej prowadzenie. Ustawa Prawo geologiczne i górnicze (Pgg) określa zasady koncesjonowania poszukiwań i rozpoznawania złóż kopalin oraz wydobywania kopalin. Zagadnienia interpretacji odpowiednich przepisów są przedmiotem komentarzy prawnych (Lipiński, Mikosz, 2003; Schwarz, 2012; Rakoczy, 2015; Dobrowolski, 2016). Przepisy te poruszają wiele zagadnień dotyczących racjonalnej gospodarki złożami, które wykraczają poza ramy prawniczej dyskusji. Wymagają one analizy na gruncie wiedzy i praktyki geologiczno-górniczej. Ich niebudzące kontrowersji rozwiązanie powinno znaleźć wyraz w sformułowaniu odpowiednich przepisów. W niniejszym artykule przedstawiono niektóre z tych zagadnień na tle przepisów ustawy Prawo geologiczne i górnicze z dnia 9 czerwca 2011 r., z późniejszymi zmianami wg tekstu jednolitego z dnia 17 listopada 2017 r. (Dz.U. poz. 2126).

STAN PRAWNY KONCESJONOWANIA POSZUKIWAŃ, ROZPOZNAWANIA I EKSPLOATACJI ZŁÓŻ KOPALIN

Działalność polegająca na poszukiwaniu i rozpoznawaniu złóż kopalin oraz wydobywaniu kopalin ze złóż podlega koncesjonowaniu (art. 21 Pgg). W zależności od rodzaju kopaliny oraz prawa własności do jej złóż wyróżnia się cztery grupy złóż kopalin (tab. 1):

1. złoża kopalin stałych, do których prawo własności górniczej przysługuje Skarbowi Państwa (art. 21.1 pkt. 1 i 2 w odniesieniu do złóż określonych w art. 10.1 Pgg);
2. złoża węglowodorów (art. 21.1 pkt 2a Pgg);

3. złoża kopalin stałych objęte prawem własności nieruchomości gruntowej (art. 21.1 pkt 2 w odniesieniu do złóż określonych w art. 10.3 Pgg);

4. złoża kopalin stałych objęte prawem własności nieruchomości gruntowej o powierzchni mniejszej od 2 ha (art. 21.1 pkt. 2 w odniesieniu do złóż określonych w art. 10.3 oraz art. 22.2 Pgg).

Zakres szczegółowych wymagań stawianych przedsiębiorcom ubiegającym się o wydanie koncesji na poszukiwanie, rozpoznawanie lub eksploatację złóż nieco różni się w zależności od tego czy sprawa dotyczy węglowodorów, czy też kopalin stałych (tab. 1). Gdy złoża należy do Skarbu Państwa, organem koncesyjnym jest minister środowiska, jeśli natomiast prawo własności do złoża przysługuje właścicielowi nieruchomości gruntowej, koncesję może wydać marszałek województwa lub, gdy złoża jest małe (<2 ha), starosta (tab. 1).

Prawo własności górniczej przysługuje Skarbowi Państwa w odniesieniu do kopalin o podstawowym znaczeniu gospodarczym: węglowodorów, węgla, rud metali (z wyjątkiem rud darniowych), kopalin chemicznych (soli, siarki), kamieni szlachetnych oraz gipsu i anhydrytu, wymienionych w art. 10.1 Pgg. Prawem własności nieruchomości gruntowej są objęte wszystkie pozostałe kopaliny, przede wszystkim kopaliny skalne, zarówno powszechnie występujące, jak i rzadkie oraz inne niewymienione w art. 10.1 Pgg, na przykład: magnezyt, baryt, bursztyn. Podział taki budzi liczne wątpliwości odnośnie kwalifikowania niektórych kopalin do tych dwóch grup, w szczególności rzadkich, o unikatowych właściwościach, np. bursztynu i magnezytu.

Koncesji udziela się na czas od 3 do 50 lat (art. 21.4) lub krótszy, na wniosek koncesjodawcy (art. 21.4 Pgg). Zezwolenie to upoważnia do wykonywania działalności określonej w koncesji w oznaczonej przestrzeni (art. 21.5 Pgg).

Istotne znaczenie dla udzielenia koncesji ma stanowisko wójta, burmistrza lub prezydenta miasta (tab. 2) właściwego dla obszaru, na którym ma być prowadzona działalność określona w koncesji (art. 23).

¹ Instytut Gospodarki Surowcami Mineralnymi i Energią, Polska Akademia Nauk, ul. J. Wybickiego 7A, 31-261 Kraków; niecm@wp.eu.

We wniosku o udzielenie koncesji na poszukiwanie, rozpoznawanie złóż lub wydobywanie kopalin stałych (niezależnie od przewidywanej działalności) należy określić (art. 24 Pgg):

- właścicieli nieruchomości, w granicach których ma być wykonywana koncesjonowana działalność i prawo wnioskodawcy do tej nieruchomości;
- czas, na jaki koncesja ma być udzielona, i termin rozpoczęcia działalności;
- środki, jakimi dysponuje koncesjodawca na potrzeby zapewnienia prawidłowego wykonywania zamierzonej działalności;
- obszary objęte szczególnymi formami ochrony, w tym przyrody i zabytków, oraz sposób przeciwdziałania ujemnym wpływom zamierzonej działalności na środowisko.

Do uzyskania koncesji na wydobywanie kopalin ze złóż niezbędne jest też posiadanie decyzji środowiskowej.

Jeśli została wykonana dokumentacja geologiczna przestrzeni objętej wnioskiem koncesyjnym, organ koncesyjny może żądać jej przedłożenia (art. 24,5 Pgg).

Powierzchnia obszaru koncesji nie może przekraczać 1200 km².

We wniosku na poszukiwanie lub rozpoznawanie złoża kopaliny określa się dodatkowo:

- cel prac geologicznych;
- zakres i rodzaj przewidywanych prac (w tym robót geologicznych) i informację o pracach, które mają być wykonane w ramach osiągnięcia zamierzonego celu (w tym o ich technologiach) i w przypadku przewidywanego wykonywania robót geologicznych, projekt tych robót, sporządzony zgodnie z wymaganiami art. 79–86 Pgg;
- minimalną kategorię rozpoznania złoża.

Dopuszcza się możliwość złożenia konkurencyjnych wniosków koncesyjnych na poszukiwanie i rozpoznawanie

Tab. 1. Podstawowe zasady udzielania koncesji na poszukiwanie, rozpoznawanie oraz eksploatację złóż kopalin w zależności od rodzaju kopaliny i prawa własności do jej złóż

Table 1. Principles of the concession procedure for prospecting, exploration and mining of mineral resources according to deposit type and ownership

Rodzaj kopaliny <i>Mineral commodities</i>	Prawo własności <i>Ownership</i>		Koncesjonowanie <i>Concession for</i>		Organ koncesyjny <i>Concession delivering body</i>
			poszukiwań i rozpoznawania <i>prospecting and exploration</i>	wydobywania <i>exploitation</i>	
Kopaliny stałe <i>Solid</i>	Skarb Państwa <i>State Treasury</i>		tak <i>yes</i>	tak <i>yes</i>	minister środowiska <i>Minister of the Environment</i>
	właściciel nieruchomości gruntowej <i>property owner</i>	z wyłączeniem małych złóż i złóż węgla brunatnego <i>excluding small deposits and lignite deposits</i>	nie <i>no</i>	tak <i>yes</i>	marszałek województwa <i>Voivodeship Marshal</i>
		małe złoża (<2 ha) <i>small deposits (<2 ha)</i>	nie <i>no</i>	tak z ograniczeniami* <i>yes with limitations*</i>	starosta <i>Head of district office</i>
Węglowodory <i>Hydrocarbons</i>	Skarb Państwa <i>State Treasury</i>		tak – koncesja łączna <i>yes – combined concession</i>		minister środowiska <i>Minister of the Environment</i>

*do 20 000 m³ rocznego wydobycia metodą odkrywkową, bez użycia materiałów wybuchowych

* *up to 20,000 m³ yearly surface mining without explosives*

Tab. 2. Rola władz samorządowych w procedurze udzielania koncesji

Table 2. Community authority's standpoint

Rodzaj kopaliny <i>Mineral commodities</i>	Prawo własności <i>Ownership</i>	Udział władz lokalnych (wójta, burmistrza, prezydenta miasta) w procedurze wydawania koncesji na <i>Standpoint of community head office</i>	
		poszukiwanie i rozpoznawanie <i>prospecting and exploration</i>	wydobywanie <i>exploitation</i>
Kopaliny stałe <i>Solid</i>	Skarb Państwa <i>State Treasury</i>	wydaje opinię <i>opinion</i>	podpisuje uzgodnienie <i>approval</i>
	właściciel nieruchomości gruntowej <i>property owner</i>	nie jest wymagany* <i>not required*</i>	podpisuje uzgodnienie <i>approval</i>
Węglowodory <i>Hydrocarbons</i>	Skarb Państwa <i>State Treasury</i>	wydaje opinię <i>opinion</i>	

* wymagane jest tylko odrębne zatwierdzenie (w drodze decyzji) projektu robót geologicznych

* *required approval of underground works for geological investigations (boreholes, pits, etc.)*

złóż (art. 28i Pgg). W przypadku złożenia takich konkurencyjnych wniosków na poszukiwanie i rozpoznawanie złoża są one oceniane na podstawie (art. 28k Pgg):

- proponowanego zakresu prac geologicznych;
- czasu realizacji i terminu rozpoczęcia;
- finansowych możliwości wnioskodawcy;
- proponowanej technologii prac.

W celu uzyskania koncesji na wydobywanie kopaliny stałej należy spełnić następujące warunki:

- uzyskać prawo do informacji geologicznej w zakresie niezbędnym do prowadzenia wydobywania (art. 26.2 pkt 1 Pgg);
- przedstawić projekt zagospodarowania złoża (art. 26.3 Pgg), sporządzony zgodnie z wymaganiami sformułowanymi w odpowiednim rozporządzeniu ministra środowiska (na podstawie art. 26.5 Pgg, za wyjątkiem małych złóż, o powierzchni do 2 ha);
- uzyskać decyzję środowiskową dopuszczającą prowadzenie wydobywania i określającą wymagania odnośnie jego prowadzenia z punktu widzenia wymagań ochrony środowiska, wydaną zgodnie z przepisami Prawa ochrony środowiska oraz dotyczącymi udostępniania informacji o środowisku.

W przypadku planowania eksploatacji odkrywkowej (z wyłączeniem węgla brunatnego) konieczne jest też przedstawienie: prawa wnioskodawcy do nieruchomości gruntowej w granicach przewidywanej działalności (art. 26.2 pkt. 2 Pgg).

We wniosku o udzielenie koncesji na wydobywanie kopaliny określa się (art. 26.1 Pgg):

- złożę lub jego część, która ma być przedmiotem wydobywania;
- wielkość i sposób wydobywania;
- zamierzony stopień wykorzystania zasobów złoża kopaliny i kopaliny towarzyszących;
- projektowane położenie obszaru górniczego i terenu górniczego;
- geologiczne i hydrogeologiczne warunki wydobywania.

Obszar górniczy może obejmować część złoża, jeśli nie zagraża to prawidłowemu wykorzystaniu jego zasobów (art. 32.3 Pgg).

Organ koncesyjny może żądać ustanowienia zabezpieczenia roszczeń mogących powstać wskutek prowadzonego wydobywania (art. 28.2 Pgg), jeśli przemawia za tym szczególnie ważny interes państwa lub szczególnie ważny interes publiczny. Do zmiany koncesji stosuje się odpowiednio przepisy o jej udzieleniu (art. 34. 1 Pgg).

Organ koncesyjny może cofnąć koncesję (art. 37 Pgg), gdy koncesjodawca:

- naruszył wymagania odnośnie ochrony środowiska;
- naruszył wymagania odnośnie racjonalnej gospodarki złożem;
- nie wypełnił warunków określonych w koncesji, w szczególności nie podjął działalności lub zaprzestał jej wykonywania;
- i mimo wezwań nie usunął tych uchybień.

Może także cofnąć lub ograniczyć zakres koncesji, gdy roboty geologiczne są wykonywane z naruszeniem harmonogramu określonego w ich projekcie.

- Koncesja wygasa m.in. (art. 38.1 pkt 1, 4 i 5 Pgg):
- z upływem czasu, na jaki została udzielona;

- w przypadku likwidacji przedsiębiorcy;
- w przypadku zrzeczenia się jej.

Koncesjonowanie poszukiwań i rozpoznawania złóż węglowodorów oraz ich wydobywania poprzedza się postępowaniem kwalifikacyjnym (art. 49a Pgg), którego celem jest sprawdzenie, czy potencjalny koncesjodawca:

- znajduje się pod kontrolą korporacyjną, podmiotu lub obywatela państwa trzeciego, która może zagrażać bezpieczeństwu państwa;
- ma doświadczenie w zakresie poszukiwania, rozpoznawania lub wydobywania węglowodorów, potwierdzone rozpoznaniem i dokumentacją przynajmniej 1 złoża lub wydobywaniem przez okres co najmniej 3 lat.

Udzielenie koncesji na poszukiwanie, rozpoznawanie i wydobywanie węglowodorów następuje w wyniku postępowania przetargowego (art. 49e Pgg), w którym określa się warunki udzielenia koncesji (art. 49h. 3, 49k Pgg).

Koncesji udziela się na okres od 10 do 30 lat, w tym na fazę poszukiwań i rozpoznawania złoża nie dłuższą niż 5 lat, z możliwością przedłużenia o 2 lata (art. 49y Pgg).

W ogłoszeniu przetargu na udzielenie koncesji koncesjodawca określa między innymi (art. 49h. 3 Pgg):

- rodzaj działalności, na którą ma być udzielona koncesja i przestrzeń, w granicach której ma być ona prowadzona;
- szczegółowe warunki przetargu.

Warunki przetargu wynikają pośrednio z kryteriów oceny ofert przedstawionych w art. 49k. 1 Pgg:

- technologii i zakresu prowadzenia prac geologicznych;
- zakresu i harmonogramu obowiązkowego pobierania próbek uzyskanych w wyniku robót geologicznych, w tym robót wiertniczych.

Udzielenie koncesji następuje niezwłocznie po rozstrzygnięciu przetargu (art. 49s. 1 pkt 1 Pgg).

Do podjęcia wydobywania węglowodorów niezbędne jest uzyskanie decyzji inwestycyjnej na wniosek koncesjodawcy, w którym określa się:

- prawo do nieruchomości, w granicach której ma być prowadzone wydobywanie;
- złożę lub jego część, która ma być przedmiotem wydobywania;
- wielkość i sposób wydobywania;
- zamierzony stopień wykorzystania zasobów złoża kopaliny i kopaliny towarzyszących;
- projektowane położenie obszaru górniczego i terenu górniczego;
- geologiczne i hydrogeologiczne warunki wydobywania.

Projektowane położenie obszaru górniczego i terenu górniczego wyznacza się na podstawie dokumentacji geologiczno-inwestycyjnej sporządzonej zgodnie z wymaganiami określonymi w art. 89 i 89a Pgg. W dokumentacji tej przedstawia się dane i informacje geologiczne dotyczące złoża i jego wydobywalnych zasobów geologicznych, zgodnie z wymaganiami art. 89 ust. 1, 2 i 5 Pgg oraz:

- sposób zagospodarowania złoża;
- zasoby wydobywalne;
- optymalny wariant racjonalnego wykorzystania zasobów;
- technologię eksploatacji zapewniającą ograniczenie ujemnego wpływu na środowisko.

NIEDOSKONAŁOŚCI SYSTEMU KONCESYJNEGO I KIERUNKI JEGO USPRAWNIA

W ustawie Prawo geologiczne i górnicze cel koncesjonowania prac poszukiwawczych, rozpoznawczych i wydobywania kopalin ze złóż nie jest określony i może być tylko domniemany, że wynika on ze znaczenia wykorzystania złóż kopalin dla potrzeb gospodarki, bezpieczeństwa gospodarczego państwa lub wymagań ochrony środowiska i że koncesja jest wydawana w interesie publicznym. Tak jest to ujmowane w komentarzach do Pgg (Lipiński, Mikosz, 2003; Dobrowolski, 2016).

Cel koncesjonowania należy zatem wyraźnie określić w ustawie (Bielecki, 2003), gdyż właśnie z niego powinny wynikać procedury udzielania koncesji i szczegółowe wymagania stawiane koncesjodawcom.

Nadrzędnym celem powinno być racjonalne wykorzystanie złóż kopalin jako nieodnawialnych składników środowiska, których eksploatacja, prowadzona w ramach zrównoważonego rozwoju, jest nieodzowna dla zaspokajania bytowych potrzeb społeczeństwa. Pochodnym celem jest zaspokajanie bezpieczeństwa surowcowego i potrzeb gospodarczych państwa. Drugorzędny, ale również ważny, jest stworzenie dogodnych warunków do podejmowania eksploatacji złóż przez przedsiębiorców.

Warunkami racjonalnego wykorzystania złoża są:

- prawidłowe określenie warunków geologicznych występowania złoża i jego zasobów;
- prawidłowa identyfikacja rodzaju kopaliny i określenie jej jakości oraz określenie możliwych kierunków jej wykorzystania, w szczególności gdy ma ona unikatowe walory surowcowe;
- rozpoznanie geologicznych uwarunkowań eksploatacji złoża;
- projektowanie eksploatacji złoża i jej prowadzenie w sposób bezpieczny, umożliwiający jak najlepsze wykorzystanie zasobów i minimalizację niepożądanych skutków w środowisku przyrodniczym.

Ze względu na tak definiowane cele obecny system koncesjonowania ma wiele niedoskonałości.

1. W ustawie Pgg jest sformułowane wymaganie odnośnie sporządzania projektu robót geologicznych, jednak pełni on różne funkcje w procesie koncesjonowania. W przypadku złóż kopalin stałych, które są własnością Skarbu Państwa, projekt ten jest przedstawiany we wniosku o udzielenie koncesji na poszukiwanie lub rozpoznawanie złoża kopaliny. Gdy mamy do czynienia z kopaliniami, których poszukiwanie i rozpoznawanie nie jest koncesjonowane i które stanowią własność właściciela nieruchomości gruntowej, projekt ów wymaga zatwierdzenia. W odniesieniu do złóż węglowodorów udzielanie koncesji jest oparte na procedurze przetargowej. Obowiązek sporządzania projektu robót geologicznych, które nie są związane z procedurą uzyskania koncesji, utrudnia ocenę prawidłowości działań związanych z poszukiwaniem i rozpoznawaniem złoża. Zatem wymaganie sporządzania projektu robót geologicznych jest rozwiązaniem błędnym z punktu widzenia zapewnienia właściwej realizacji poszukiwań lub rozpoznania złoża i racjonalności ich realizacji, rozumianej jako uzyskanie wiarygodnej i możliwie wyczerpującej informacji o złożu i warunkach jego występowania, co

jest niezbędne dla prawidłowego projektowania racjonalnego wykorzystania złoża. Prawidłowe projektowanie robót geologicznych jest możliwe tylko na tle całości przewidywanych prac geologicznych (kartograficznych, geofizycznych, geochemicznych itp.) i w nawiązaniu do nich. W związku z tym w każdym przypadku, gdy planuje się wykonanie robót geologicznych, powinien być sporządzany i zatwierdzany pełen projekt prac geologicznych. W przypadku udzielania zgody na poszukiwanie, rozpoznawanie lub eksploatację złóż węglowodorów przedstawienie projektu prac geologicznych powinno być wymagane w procedurze przetargowej i uznane za jeden z warunków niezbędnych do uzyskania koncesji.

Prawidłowość proponowanych sposobów poszukiwań i rozpoznawania złoża, udokumentowania jego zasobów oraz projektowania zagospodarowania (dokumentacji geologiczno-inwestycyjnej w przypadku węglowodorów) powinna być oceniana pod względem merytorycznym przez kompetentną instytucję, niezależną od organu koncesyjnego. Podstawowym kryterium oceny powinna być poprawność informacji geologicznej uzyskanej w celu racjonalnego projektowania wykorzystania zasobów złoża.

2. We wniosku o udzielenie koncesji na poszukiwanie lub rozpoznawanie złóż kopalin stałych należy określić właścicieli nieruchomości, w granicach których ma być wykonywana koncesjonowana działalność, i prawo wnioskodawcy do tej nieruchomości. Utrudnia to prawidłową realizację prac geologicznych, w szczególności robót geologicznych, których lokalizacja może lub powinna być zmieniana w toku realizacji prac w wyniku wcześniejszych ich rezultatów. W przypadku poszukiwania lub rozpoznawania złóż kopalin stanowiących własność Skarbu Państwa (art. 10.1 Pgg) koncesjodawca powinien mieć gwarantowaną z mocy prawa możliwość wejścia na teren nieruchomości i czasowego jej użytkowania na określonych zasadach i za odpowiednim wynagrodzeniem, w celu wykonania niezbędnych robót na podstawie udzielonej koncesji. Roboty geologiczne dostarczają informacji o środowisku i możliwości ich wykonywania powinna być odpowiednio zapewniona.

3. Wymagane we wniosku o udzielenie koncesji określenie obszarów objętych formami ochrony przyrody oraz sposobów przeciwdziałania ujemnym wpływom zamierzonej działalności na środowisko nie zostało sprecyzowane w stosunku do wymogu posiadania decyzji środowiskowej. Decyzja ta powinna być częścią składową projektu zagospodarowania złoża, a projekt ten powinien stanowić główne kryterium, na podstawie którego udzielano by koncesji. Konieczne jest zatem uściślenie wymagań odnośnie decyzji środowiskowych i sposobu ich wydawania.

4. We wniosku o udzielenie koncesji na wydobywanie kopaliny ze złoża należy wykazać, że posiada się prawo do informacji geologicznej w zakresie niezbędnym do prowadzenia wydobywania. Wymaganie nabycia tego prawa powinno dotyczyć wyłącznie informacji odnoszących się do przewidywanego obszaru górniczego. Powinien być natomiast zapewniony pełen dostęp do informacji geologicznych niezbędnych do prawidłowego udokumentowania złoża, również pochodzących z obszarów sąsiednich, i nieograniczone prawo możliwości pełnego ich

wykorzystania. Wymaganie nabycia prawa do całości takich informacji powoduje, że część z nich jest pomijana.

5. Dopuszcza się, że obszar górniczy może obejmować część złoża, jeśli nie zagraża to prawidłowemu wykorzystaniu jego zasobów. Wydziela się zatem w złożu jego część, która jest przedmiotem zagospodarowania. Gdy następuje zagospodarowanie tylko części udokumentowanego złoża, jest to jednoznaczne z jego podziałem na część przewidzianą do eksploatacji i część, która pozostaje niezagospodarowana. Warunkiem nieodzownym podziału złoża powinna być możliwość racjonalnego (pełnego) wykorzystania każdej jego części po podziale. Część niezagospodarowana może być przedmiotem później wydanej, odrębnej koncesji. Dla tej części, która ma być przedmiotem eksploatacji, powinna być sporządzona odrębna dokumentacja geologiczna, a dla pozostałej – dodatek do poprzedniej dokumentacji. Wymaganie takie nie zostało sformułowane w Pgg – stanowisko takie przedstawił wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie w wyroku IISA/OI 1005/11 z dn. 17.01.2012 r. (LEX nr 1109812). Należy je zatem jasno zapisać w ustawie.

6. Koncesji na wydobycie kopaliny ze złoża udziela się na czas określony – od 3 do 50 lat w przypadku kopalni stałych i od 10 do 30 lat w przypadku węglowodorów. Czas ważności koncesji nie jest uzależniony od wielkości obszaru górniczego, w granicach którego koncesjodawca jest uprawniony do prowadzenia działalności określonej w koncesji, ani od wielkości zasobów złoża, które mają być przedmiotem eksploatacji. Brak takiej zależności powoduje, że w okresie trwania koncesji zasoby złoża mogą nie zostać w całości wykorzystane i w przypadku nieodnowienia koncesji pozostawione zasoby mogą się nie kwalifikować do eksploatacji i będą tracone. Potwierdzają to przykłady złóż gazu ziemnego – np. Namysłów (Zubrzycki i in., 2015) – i węgla brunatnego – np. Turów (Uberman i in., 2016).

W celu zapewnienia racjonalnego wykorzystania zasobów koncesja na wydobywanie kopaliny powinna być udzielana:

- na czas niezbędny do wyeksploatowania całości zasobów operatywnych określonych w projekcie zagospodarowania złoża (kopaliny stałej) lub w dokumentacji geologiczno-inwestycyjnej (złoża węglowodorów);
- albo na czas niezbędny do wyeksploatowania części zasobów złoża, które mogą być w całości wykorzystane (w całości wydobyte zasoby operatywne) w okresie trwania koncesji, pod warunkiem, że pozostała część zasobów będzie mogła być wyeksploatowana na podstawie odrębnej koncesji i możliwość taka będzie udowodniona.

Przyjmując, że:

t – czas trwania koncesji w latach,

P – przewidywane roczne wydobycie kopaliny,

Q_o , Q_p – zasoby złoża – odpowiednio operatywne i przemysłowe,

F – powierzchnia złoża objęta koncesją [m^2],

q – średnia zasobność złoża [t/m^2],

η – współczynnik wykorzystania zasobów przemysłowych,

ζ – udział zasobów przemysłowych w całkowitych zasobach geologicznych,

powinien być spełniony warunek:

- czasu trwania koncesji

$$t = \frac{Q_o}{P} = \frac{\eta Q_p}{P}$$

- oraz w przypadku kopalni stałych powierzchni złoża objętego koncesją

$$F = \frac{tP}{\eta \zeta q}$$

Konwencjonalne złoża węglowodorów występują na ogół w wyraźnie zdefiniowanych strukturach geologicznych, w związku z tym odrębna eksploatacja poszczególnych części tego typu złóż zazwyczaj jest niemożliwa. W takim przypadku koncesja powinna być udzielana w naturalnych granicach złoża na czas niezbędny do wyeksploatowania całości zasobów wydobywalnych uznanych za przemysłowe, przewidywane do wydobycia.

7. Powierzchnia koncesji (i obszaru górniczego) powinna być zawsze większa od obszaru udokumentowanego złoża objętego koncesją, odpowiednio do potrzeb:

- wykonania wyrobisk niezbędnych do udostępnienia złoża lub innych prac niezbędnych do jego racjonalnego wykorzystania, np. zdejmowania nadkładu w przypadku eksploatacji odkrywkowej;
- stwierdzenia naturalnych granic złoża na podstawie danych uzyskiwanych w czasie jego eksploatacji, jeśli istnieją przesłanki o możliwości dalszego ich położenia niż interpretowane w dokumentacji geologicznej złoża (w zasadzie powinno to być przewidziane już w dokumentacji geologicznej i możliwości takie stwarza kwalifikacja zasobów w kategorii D w konturze ekstrapolowanym).

8. Przed wydaniem koncesji dopuszcza się możliwość nieograniczonego podziału złoża. Jednak podział złoża na małe fragmenty, o powierzchni do 2 ha, prowadzi przeważnie do nieracjonalnego wykorzystania zasobów (Nieć, Radwanek-Bąk, 2014). Stosowanie takiego podziału złoża powinno być albo bardzo ograniczone, albo nawet zakazane.

9. Do zmiany koncesji stosuje się odpowiednio przepisy o jej udzieleniu (art. 34.1). W przypadku stwierdzenia w trakcie wydobywania kopaliny ze złoża, że położenie naturalnych granic złoża jest inne niż wyznaczone we wniosku o udzielenie koncesji, należy dopuścić możliwość zmiany granic koncesji w sposób uproszczony, jeśli jest to nieodzowne do racjonalnego wykorzystania zasobów (w szczególności w złożach ropy naftowej i gazu ziemnego).

10. W ustawie Pgg przyjęto, że koncesja wygasa między innymi w przypadku:

- likwidacji przedsiębiorcy;
- zrzeczenia się jej;
- śmierci przedsiębiorcy będącego osobą fizyczną.

W każdym z tych przypadków pozostają niewykorzystane zasoby, których eksploatacja może stać się niemożliwa, co jest równoznaczne z uznaniem ich za stracone. Pgg nie zabezpiecza przed taką możliwością. Istnieje zatem konieczność uzyskania gwarancji od koncesjodawcy, że

(operatywne) zasoby złoża zostaną w całości wykorzystane lub że zostaną pokryte straty powstałe na skutek ich niepełnego wykorzystania. Natomiast w przypadku śmierci przedsiębiorcy będącego osobą fizyczną koncesja i wynikające z niej zobowiązania powinny być objęte procedurą spadkową.

POTRZEBA ZMIAN W SYSTEMIE PRAWNYM, PROWADZĄCYCH DO USPRAWNIEŃ RACJONALNEJ GOSPODARKI ZŁOŻAMI KOPALIN

W obowiązującym Prawie geologicznym i górniczym system koncesjonowania poszukiwań i rozpoznawania złóż oraz wydobywania kopaliny ze złóż nie zabezpiecza racjonalnego wykorzystania złóż i ich ochrony na potrzeby przyszłej eksploatacji wymaganej przez Prawo ochrony środowiska (art. 125 i 126 Poś).

Wskazane i konieczne są zmiany, przede wszystkim:

- Wprowadzenie do procedury koncesjonowania poszukiwań i rozpoznawania złóż obowiązku przedstawienia projektu prac geologicznych zamiast tylko projektu robót geologicznych (w przypadku gdy prace geologiczne obejmują wykonanie robót geologicznych).
- Rezygnacja z obowiązku wykazywania właścicieli nieruchomości w granicach obszaru koncesji na poszukiwanie lub rozpoznawanie złóż i sprecyzowanie zasad „wejścia na teren nieruchomości” w celu realizacji niezbędnych robót geologicznych.
- W przypadku objęcia koncesją części złoża wymaganie podziału złoża na część objętą koncesją i nieobjętą koncesją i odrębnego udokumentowania części objętej koncesją, ze sporządzeniem dodatku do dokumentacji dla pozostałej części złoża.
- Określenie czasu obowiązywania koncesji na wydobywanie kopaliny ze złoża w sposób umożliwiający wykorzystanie całości zasobów operacyjnych.
- Ustanowienie zabezpieczeń przed porzuceniem zasobów przed wygaśnięciem terminu koncesji.
- Umożliwienie zmiany granic koncesji w trybie uproszczonym, w przypadku gdy w trakcie wydobywania kopaliny ze złoża zostanie stwierdzone inne położenie naturalnych granic złoża niż wyznaczone we wniosku o udzielenie koncesji, jeśli jest to nieodzowne dla racjonalnego wykorzystania zasobów.
- Ograniczenie (lub eliminacja) koncesjonowania wydobywania kopaliny ze złóż małych, tj. o powierzchni do 2 ha, których wydzielanie w granicach dużych złóż utrudnia racjonalne wykorzystanie zasobów.
- Wprowadzenie możliwości łącznego opracowania dokumentacji geologicznej złoża kopaliny stałych i projektu zagospodarowania tego złoża jako podstawy do udzielenia koncesji na wydobywanie kopaliny.
- Wprowadzenie obowiązku opiniowania projektów poszukiwań, rozpoznawania złoża, dokumentacji geologicznej złoża, projektu zagospodarowania złoża i dokumentacji geologiczno-inwestycyjnej przez

merytorycznie kompetentną, upoważnioną do tego instytucję, np. Komisję Zasobów Kopaliny czy państwową służbę geologiczną. Obecnie KZK opiniuje tylko projekty prac geologicznych i dokumentacje złóż kopaliny, których użytkowanie górnictwo przysługuje Skarbowi Państwa i które zostały przekazane do opiniowania. Do 1994 r. opiniowanie wszystkich dokumentacji geologicznych było obowiązkowe (Nieć, 2003).

PODSUMOWANIE I WNIOSKI

Przedstawiona analiza systemu koncesjonowania poszukiwań i rozpoznawania złóż kopaliny oraz wydobywania kopaliny wskazuje na konieczność modyfikacji lub uzupełnienia istniejących przepisów w celu usprawnienia działań na rzecz racjonalnego gospodarowania złożami kopaliny. Nie jest to przegląd wyczerpujący i ewentualne zmiany wymagają szczegółowej analizy w kontekście całości przepisów Prawa geologicznego i górniczego. Należy jednak zwrócić uwagę na to, że formułowanie przepisów prawa powinno być poprzedzone szczegółową propozycją odpowiednich rozwiązań na gruncie wiedzy i praktyki geologiczno-górnictwa, a przedstawiane brzmienie proponowanych przepisów oceniane na gruncie tej wiedzy i praktyki. Formułowanie tak specjalnego prawa, jakim jest ustawa Prawo geologiczne i górnicze, i aktów wykonawczych do tej ustawy, powinno być realizowane przy znaczącym udziale praktyków geologów i górników, a stosowanie tego prawa wymaga rozumienia jego sensu i celu w ramach wiedzy geologicznej i górniczej.

Autor dziękuje Recenzentom za uwagi.

LITERATURA

- BIELECKI L. 2003 – Wpływ klauzuli ważnego interesu publicznego na koncesjonowanie wydobywania kopaliny ze złóż. Ochrona środowiska. Prz. Wyd. Prawn. LEXIS: 50–65.
- DOBROWOLSKI G. (red.) 2016 – Zrównoważony rozwój jako czynnik determinujący prawne podstawy zarządzania geologicznymi zasobami środowiska. US, Katowice.
- LIPIŃSKI A., MIKOSZ R. 2003 – Prawo geologiczne i górnicze. Komentarz. Warszawa.
- NIEĆ M. 2003 – Pięćdziesiąt lat działalności Komisji Zasobów Kopaliny. Prz. Geol., 10: 851–857.
- NIEĆ M., RADWANIEK-BAK B. 2014 – Ochrona i racjonalne wykorzystywanie złóż kopaliny. Wyd. IGSMiE PAN, Kraków.
- RAKOCZY B. (red.) 2015 – Prawo geologiczne i górnicze. Komentarz. LEX, Warszawa.
- SCHWARZ H. 2012 – Prawo geologiczne i górnicze. Komentarz. t. I. Amadeus, Wrocław.
- UBERMAN R., UBERMAN R., NAWORYTA W., NIEĆ M. 2016 – Opinia dotycząca możliwości pozostawienia zasobów złoża Turów w przypadku nieuzyskania koncesji na jego eksploatację po roku 2020. IGSMiE PAN, Kraków.
- USTAWA Prawo geologiczne i górnicze z dn. 9 czerwca 2011 r. (Dz.U. nr 163 poz. 981), tekst jednolity Dz.U. z 2015 r. poz. 196.
- USTAWA Prawo ochrony środowiska z dnia 27 kwietnia 2001 r. Dz. U. nr 62 poz. 627 z późn. zm.
- ZUBRZYCKI A., SŁUPCZYŃSKI K., NIEĆ M. 2015 – Ocena celowości poszukiwań i dokumentowania zasobów ropy naftowej i gazu ziemnego w otoczeniu złoża Namyslin. AGH, Min. Środ. Kraków, Warszawa.