

Postępowanie administracyjne w celu uzyskania przez przedsiębiorcę koncesji dla złóż kopalin, będących w kompetencjach starosty

Kamilla Olejniczak¹



Administrative proceedings in order to obtain the entrepreneur concessions for mineral deposits within the competence of starost. Prz. Geol., 63: 1340–1346.

Abstract: The new Law of June 9, 2011 Geological and Mining Law, in force since January 1, 2012 introduced changes in the procedure concession for mineral deposits within the competence of starost. The article discusses the legal and administrative regulations in this area and shows the course of administration and new solutions that were not present in the old Act dated 4 February 1999 Geological and Mining Law.

Keywords: geological and mining law, the administration geological, concessions, administrative and legal procedures

Reforma ustrojowa z 1999 r., która miała na celu wzmocnienie roli samorządów, spowodowała przekazanie szerokich kompetencji jednostkom samorządu terytorialnego. W wyniku reorganizacji część zadań administracji rządowej, m.in. z zakresu geologii, została przekazana samorządom powiatowym. Powiat wykonuje zadania publiczne o charakterze ponadgminnym w 23 dziedzinach wymienionych w art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2013 r. poz. 595 ze zm.). Regulacja ta nie stanowi pełnego wyliczenia zadań realizowanych przez powiat, ponieważ zgodnie z art. 4 ust. 4 ww. ustawy może on wykonywać również zadania zleczone, np. z zakresu administracji rządowej. Ponadto art. 166 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r. Nr 78 poz. 483) stanowi, że zadania publiczne służące zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej są wykonywane przez jednostkę samorządu terytorialnego, jako zadania własne. Jeżeli wynika to z uzasadnionych potrzeb państwa można ustawowo zlecić jednostkom samorządu terytorialnego wykonywanie innych zadań publicznych.

Zgodnie z art. 26 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2013 r. poz. 595 ze zm.) starosta jest przewodniczącym zarządu powiatu. Organizuje on prace zarządu powiatu i starostwa powiatowego, kieruje bieżącymi sprawami powiatu, reprezentuje powiat na zewnątrz, jak również, w zakresie określonym ustawami, wykonuje zadania z zakresu administracji rządowej. Przykładem jest regulacja zawarta w art. 156 ust. 3 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. Prawo geologiczne i górnicze (Dz.U. z 2015 r. poz. 196 ze zm.) stanowiąca, że wynikające z przepisów ustawy zadania starostów są zadaniami z zakresu administracji rządowej. Zadania z zakresu geologii, zgodnie z art. 156 ust. 2 pkt. 3 Pgg, wykonują starostowie lub prezydenci miast na prawach powiatu (art. 6 ust. 2 Pgg), działający przy pomocy geologów powiatowych. Starosta posiada liczne kompetencje, a tym samym pełni istotną rolę w strukturze organów administracji geologicznej. Do najważniejszych zadań w zakresie geologii złóż można zaliczyć nadzór nad poszukiwaniem, rozpoznawa-

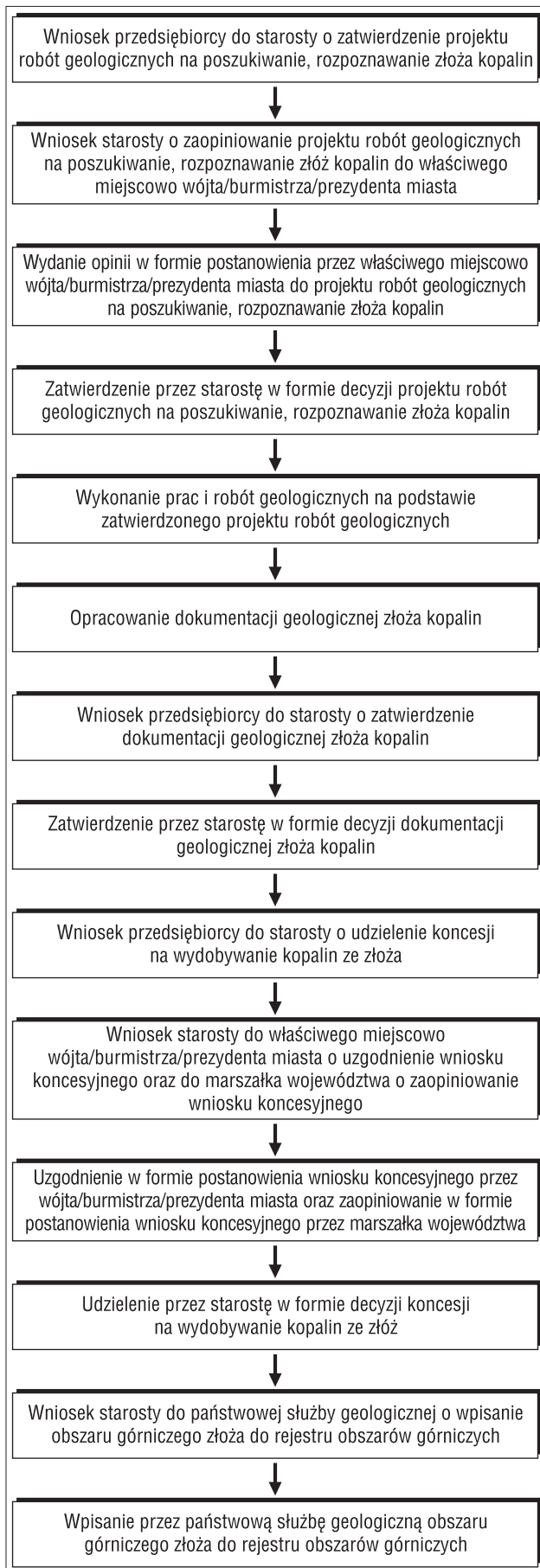
niem oraz dokumentowaniem złóż kopalin, w ramach którego są wydawane stosowne decyzje administracyjne, m.in. zatwierdzające projekt robót geologicznych na poszukiwanie i rozpoznawanie złóż kopalin oraz dokumentację geologiczną złoża. Drugim ważnym aspektem nadzoru starostów nad złożami, w kontekście ich ochrony i racjonalnej gospodarki, jest koncesjonowanie działalności gospodarczej w zakresie wydobywania kopalin, nie objętych własnością górniczą oraz w warunkach określonych w art. 22 ust. 2 ustawy Prawo geologiczne i górnicze (Dz.U. z 2015 r. poz. 196 ze zm.).

Wymagania formalno-prawne, jakie przedsiębiorca musi spełnić przed rozpoczęciem wydobywania kopalin ze złóż, można najogólniej podzielić na trzy etapy, które związane są z poszukiwaniem i rozpoznawaniem złóż kopalin, dokumentowaniem złóż kopalin oraz eksploatacją kopalin ze złóż. Ustawa Pgg oraz Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2013 r. poz. 267 ze zm.) na każdym z tych etapów nakłada na przedsiębiorcę, jak również starostę działającym jako organ administracji geologicznej, określone wymagania formalno-prawne i procedury administracyjne, które muszą spełniać, aby móc prowadzić koncesjonowaną działalność gospodarczą w zakresie eksploatacji kopalin. Uproszczony schemat postępowania administracyjnego prowadzącego do uzyskania koncesji na wydobywanie kopalin, będących w kompetencjach starosty przedstawia rycina 1. Wymagania formalno-prawne w zakresie poszukiwania, rozpoznawania, dokumentowania złóż kopalin oraz wydobywania kopalin ze złóż, będących w kompetencji starosty przedstawia tabela 1.

POSZUKIWANIE I ROZPOZNAWANIE ZŁÓŻ KOPALIN

Poszukiwanie oraz rozpoznanie złoża kopaliny to pierwszy etap dokumentowania. Do 31 grudnia 2011 r., kiedy obowiązywały przepisy ustawy z dnia 4 lutego 1994 r. Prawo geologiczne i górnicze (Dz.U. z 2005 r. Nr 228 poz. 1947 ze zm.), poszukiwanie i rozpoznawanie złóż kopalin będących w kompetencjach starosty wymagało od przed-

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



Ryc. 1. Uproszczony schemat postępowania administracyjnego w celu uzyskania przez przedsiębiorcę koncesji na wydobywanie kopalin ze złóż, będących w kompetencjach starosty

siębiorycy uzyskania koncesji. Ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. Prawo geologiczne i górnicze (Dz.U. z 2011 r. Nr 163 poz. 981 ze zm.), która weszła w życie z dniem 1 stycznia 2012 r., wprowadziła nowe rozwiązania, mające na celu usprawnienie postępowań administracyjnych (zwłaszcza koncesyjnych), poprzez likwidację praktyk biurokratycznych. Zmiany w ustawie liberalizowały również przepisy, zwłaszcza w odniesieniu do górnictwa odkrywkowego, np. umożliwiły wydobywanie na własne potrzeby przez właścicieli nieruchomości 10 m³ piasku i żwiru w roku kalendarzowym, bez konieczności posiadania koncesji. W myśl przepisów tej ustawy oraz jej nowelizacji z 2015 r. (Dz.U. z 2015 r. poz. 196 jt.) przedsiębiorca, który zamierza poszukiwać i rozpoznawać złoża kopalin, nie musi występować do starosty o udzielenie koncesji, składa tylko wniosek o zatwierdzenie projektu robót geologicznych.

We wspomnianym wniosku przedsiębiorca powinien podać informacje o prawach do nieruchomości, jakie mu przysługują. Stronami postępowania są właściciele (użytkownicy wieczysti) nieruchomości gruntowych w granicach, w których roboty mają być wykonywane (art. 80 ust. 3 Pgg). Z zapisów art. 41 ust. 2 Pgg wynika, że właściciele (użytkownicy wieczysti) nieruchomości, znajdujących się poza miejscami wykonywania robót geologicznych, nie posiadają przymiotu strony w postępowaniu administracyjnym.

W przypadku prowadzenia sprawy przez pełnomocnika, do wniosku o zatwierdzenie projektu robót geologicznych, należy dołączyć oryginał pełnomocnictwa lub urzędowo poświadczony jego odpis, jak również wnieść opłatę skarbową za udzielone pełnomocnictwo w wysokości 17 PLN oraz załączyć dowód jej zapłaty. Przedsiębiorca oprócz wniosku, zgodnie z art. 80 ust. 4 Pgg, przedkłada staroście do zatwierdzenia 2 egzemplarze projektu robót geologicznych. Projekt powinien zostać sporządzony zgodnie z wymogami zawartymi w art. 79 ust. 2 Prawa geologicznego i górniczego (Dz.U. z 2015 r. poz. 196 ze zm.) i Rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 20 grudnia 2011 r. w sprawie szczegółowych wymagań dotyczących projektów robót geologicznych, w tym robót, których wykonywanie wymaga uzyskania koncesji (Dz.U. z 2011 r. Nr 288 poz. 1696). Dokument ten powinien być sporządzony przez geologa, posiadającego uprawnienia kategorii III, które zostały określone w Rozporządzeniu Ministra Środowiska z dnia 16 grudnia 2011 r. w sprawie kwalifikacji w zakresie geologii (Dz.U. z 2011 r. Nr 275 poz. 1629).

Z uwagi na fakt, że zatwierdzenie projektu robót geologicznych wymaga zasięgnięcia opinii wójta, burmistrza lub prezydenta miasta (art. 80 ust. 5), starosta jest zobligowany do współdziałania z nimi. Zgodnie z art. 9 ust. 1 Pgg odpowiedni organ samorządu jest zobowiązany zająć stanowisko poprzez wyrażenie opinii w formie postanowienia, w terminie 14 dni od dnia doręczenia przez organ administracji geologicznej projektu do rozstrzygnięcia. W przypadku, gdy organ współdziałający nie zajmie stanowiska w tym terminie uważa się, że aprobuje przesłany przez starostę projekt rozstrzygnięcia (projekt decyzji). Jeżeli opinia organu władzy terenowej jest negatywna, strona postępowania (wnioskodawca), ma prawo za jego pośrednictwem wnieść zażalenie do Samorządowego Kolegium Odwoławczego, w ciągu 7 dni od dnia otrzymania postanowienia. Starosta po uzyskaniu pozytywnej opinii w formie decyzji zatwierdza projekt robót geologicznych, na

Tab.1. Wymagania formalno-prawne w zakresie poszukiwania, rozpoznawania, dokumentowania złóż kopalni oraz wydobywania kopalni ze złóż będących w kompetencji starosty

Rodzaj działalności	Wymagania formalno-prawne	Organy współdziałające	Decyzje administracyjne/ opłaty administracyjne
ETAP I. POSZUKIWANIE, ROZPOZNAWANIE ZŁÓŻ KOPALIN			
Poszukiwanie, rozpoznawanie złóż kopalni	<p>Wniosek o zatwierdzenie projektu robót geologicznych na poszukiwanie, rozpoznawanie złóż kopalni oraz 2 egz. projektu robót geologicznych na poszukiwanie, rozpoznawanie złóż kopalni.</p> <p>Zgodnie z przepisami kpa rozpatrzenie wniosku oraz wydanie decyzji, powinno nastąpić w ciągu 1 miesiąca od daty jego złożenia.</p> <p>W sprawach skomplikowanych czas ten ulega wydłużeniu do 2 miesięcy. W przypadku uzupełnień we wniosku, termin może ulec wydłużeniu i biegnie od dnia wpływu uzupełnionego wniosku.</p>	<p>Starosta współdziała z wójtem/burmistrzem/prezydentem miasta przy zatwierdzeniu projektu robót geologicznych.</p> <p>Zatwierdzenie projektu robót geologicznych wymaga opinii wójta/ burmistrza/prezydenta miasta, którą ww. organ wydaje w formie postanowienia.</p> <p>W przypadku negatywnej opinii na postanowienie strona może za pośrednictwem wójta/burmistrza/prezydenta miasta złożyć zażalenie do Samorządowego Kolegium Odwoławczego w ciągu 7 dni od daty otrzymania postanowienia.</p>	<p>Starosta w formie decyzji zatwierdza projekt robót geologicznych na poszukiwanie rozpoznawania złóż kopalni.</p> <p>Opłata skarbowa za wydanie decyzji – 10 PLN, zgodnie z przepisami ustawy o opłacie skarbowej.</p> <p>Jeżeli projekt robót geologicznych nie odpowiada wymaganiom prawa lub narusza warunki ochrony środowiska, starosta w formie decyzji odmawia jego zatwierdzenia.</p> <p>W przypadku odwołania od decyzji starosty, strona za jego pośrednictwem może złożyć odwołanie do Samorządowego Kolegium Odwoławczego, w ciągu 14 dni od daty jej otrzymania.</p>
ETAP II. DOKUMENTOWANIE ZŁÓŻ KOPALIN			
Dokumentowanie złóż kopalni	<p>Wniosek o zatwierdzenie dokumentacji geologicznej oraz 4 egz. tej dokumentacji w wersji papierowej i elektronicznej.</p> <p>Zgodnie z przepisami kpa, rozpatrzenie wniosku oraz wydanie decyzji powinno nastąpić w ciągu 1 miesiąca od daty jego złożenia.</p> <p>W sprawach skomplikowanych termin ten ulega wydłużeniu do 2 miesięcy. W przypadku uzupełnień we wniosku, termin może ulec wydłużeniu i biegnie od dnia wpływu uzupełnionego wniosku.</p>	<p>Starosta nie ma obowiązku współdziałania z innymi organami administracji przy zatwierdzaniu dokumentacji geologicznej złóż kopalni.</p>	<p>Starosta w formie decyzji zatwierdza dokumentację geologiczną złóż.</p> <p>Opłata skarbowa za wydanie decyzji – 10 PLN, zgodnie z przepisami ustawy o opłacie skarbowej.</p> <p>Jeżeli dokumentacja geologiczna nie odpowiada wymaganiom prawa lub powstała w wyniku działań niezgodnych z prawem, starosta w formie decyzji, odmawia jej zatwierdzenia.</p> <p>W przypadku odwołania od decyzji starosty, strona za jego pośrednictwem może złożyć odwołanie do Samorządowego Kolegium Odwoławczego, w ciągu 14 dni od daty jej otrzymania.</p>
ETAP III. EKSPLOATACJA KOPALIN ZE ZŁÓŻ			
Eksploatacja złóż kopalni	<p>Wniosek koncesyjny.</p> <p>Zgodnie z przepisami kpa, rozpatrzenie wniosku oraz wydanie decyzji koncesyjnej powinno nastąpić w ciągu 1 miesiąca od daty jego złożenia.</p> <p>W sprawach skomplikowanych termin ten ulega wydłużeniu do 2 miesięcy. W przypadku uzupełnień we wniosku, może on ulec wydłużeniu i biegnie od dnia wpływu uzupełnionego wniosku.</p>	<p>Starosta współdziała z wójtem/burmistrzem/prezydentem miasta oraz marszałkiem województwa przed wydaniem decyzji koncesyjnej na wydobywanie kopalni ze złóż.</p> <p>W formie postanowienia wójt/burmistrz/prezydent miasta uzgadnia wniosek koncesyjny, a marszałek województwa go opiniuje.</p> <p>W przypadku negatywnego uzgodnienia, na postanowienie wójta/burmistrza/prezydenta miasta strona może za jego pośrednictwem złożyć zażalenie do Samorządowego Kolegium Odwoławczego, w ciągu 7 dni od daty jego otrzymania.</p> <p>W przypadku negatywnej opinii marszałka województwa strona może wnieść za jego pośrednictwem zażalenie do Ministra Środowiska, w ciągu 7 dni od daty jej otrzymania</p>	<p>Starosta wydaje decyzję koncesyjną na wydobywanie kopalni ze złóż.</p> <p>Opłata skarbowa za wydanie decyzji koncesyjnej wynosi 616 PLN, zgodnie z przepisami ustawy o opłacie skarbowej.</p> <p>Jeżeli zamierzona eksploatacja kopalni sprzeciwia się interesowi publicznemu związanemu z bezpieczeństwem państwa, ochroną środowiska, racjonalną gospodarką złożem lub uniemożliwia wykorzystanie nieruchomości zgodnie z jej przeznaczeniem określonym w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego lub studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, organ koncesyjny w formie decyzji odmawia udzielenia koncesji.</p> <p>W przypadku odwołania od decyzji starosty, strona za jego pośrednictwem może złożyć odwołanie do Samorządowego Kolegium Odwoławczego, w ciągu 14 dni od daty jej otrzymania.</p>

czas oznaczony, nie dłuższy niż 5 lat. Zgodnie z Kodeksem postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2013 r. poz. 267 ze zm.), wydanie przez starostę decyzji zatwierdzającej projekt robót geologicznych powinno nastąpić w ciągu miesiąca od daty złożenia wniosku. W sprawach skomplikowanych termin ten ulega wydłużeniu do dwóch miesięcy. W przypadku konieczności dokonania uzupełnień wniosku może on ulec wydłużeniu i biegnie od dnia wpływu uzupełnionego wniosku lub projektu robót geologicznych. Organ administracji geologicznej, musi każdorazowo powiadomić stronę postępowania o zmianie terminu załatwienia sprawy. Za wydanie decyzji organ administracji geologicznej pobiera opłatę skarbową w wysokości 10 PLN, zgodnie z przepisami ustawy z dnia 16 listopada 2006 r. o opłacie skarbowej (Dz.U. z 2015 r. poz. 783 ze zm.). Opłata skarbową podlega zwrotowi, jeżeli mimo jej zapłacenia nie dokonano czynności urzędowej (organ nie wydał decyzji). Zwrot opłaty skarbowej następuje na wniosek strony ubiegającej się o zatwierdzenie projektu robót geologicznych. Kopie wydanej decyzji starosta niezwłocznie przesyła właściwym miejscowo organom administracji geologicznej oraz organom nadzoru górniczego.

W przypadku, gdy projekt robót geologicznych nie odpowiada wymaganiom prawa lub narusza warunki ochrony środowiska, organ administracji geologicznej w formie decyzji odmawia zatwierdzenia tego dokumentu. W ciągu 14 dni od daty doręczenia niniejszej decyzji, wnioskodawca za pośrednictwem starosty ma prawo złożyć odwołanie od decyzji do Samorządowego Kolegium Odwoławczego.

Zmiany w projekcie robót geologicznych są możliwe tylko pod warunkiem sporządzenia do niego dodatku, który w drodze decyzji zatwierdza właściwy organ administracji geologicznej. Zawarte w art. 80 ust. 2–5 i 7 Pgg unormowania, dotyczą również postępowań w sprawie zatwierdzenia dodatku do projektu robót geologicznych.

Podmiot, który uzyskał decyzję o zatwierdzeniu projektu robót geologicznych, najpóźniej na dwa tygodnie przed zamierzonym terminem rozpoczęcia robót geologicznych, zgłasza zamiar ich rozpoczęcia właściwemu organowi administracji geologicznej oraz właściwemu organowi samorządu terytorialnego (art. 81 ust. 2 Pgg), a o zamiarze poboru próbek zawiadamia z 7-dniowym wyprzedzeniem zarówno właściwy organ administracji geologicznej (starostę), jak i państwową służbę geologiczną (art. 81 ust. 3 Pgg), którą w myśl art. 163 ust. 1 Pgg, pełni Państwowy Instytut Geologiczny – Państwowy Instytut Badawczy.

DOKUMENTOWANIE ZŁÓŻ KOPALIN

Wykonujący roboty geologiczne na podstawie decyzji o zatwierdzeniu robót geologicznych ma obowiązek bieżącego dokumentowania przebiegu prac geologicznych, w tym robót geologicznych oraz ich wyników. Wyniki prac geologicznych wraz z ich interpretacją, określeniem stopnia zamierzonego celu oraz uzasadnieniem, przedstawia się w dokumentacji geologicznej złoża kopaliny, którą sporządza geolog z uprawnieniami kategorii III. Dokumentację geologiczną złoża kopaliny wykonuje się w celu wyznaczenia jego granic, zasobów geologicznych, warunków występowania oraz możliwości wydobywania. Szczegółowe wymagania dotyczące dokumentacji geologicznej

zostały określone w art. 89 ust. 2 Pgg oraz w Rozporządzeniu Ministra Środowiska z dnia 22 grudnia 2011 r. w sprawie dokumentacji geologicznej złoża kopaliny (Dz.U. z 2011 r. Nr 291 poz. 1712). Przedsiębiorca przedkłada wnioski o zatwierdzenie dokumentacji geologicznej organowi administracji geologicznej wraz czterema egzemplarzami dokumentacji w wersji papierowej i elektronicznej. W przypadku prowadzenia sprawy przez pełnomocnika, do wniosku o zatwierdzenie dokumentacji geologicznej złoża, wymagane jest dołączenie oryginału pełnomocnictwa lub urzędowo poświadczonego jego odpisu. Należy również dokonać opłaty skarbowej za udzielone pełnomocnictwo w wysokości 17 PLN, zgodnie z przepisami ustawy z dnia 16 listopada 2006 r. o opłacie skarbowej (Dz.U. z 2015 r. poz. 783 ze zm.), wraz z dowodem jej wniesienia, który należy dołączyć do wniosku. Przepisy prawa geologicznego i górniczego nie uzależniają wydania przez starostę decyzji, od uprzedniego uzgodnienia czy wyrażenia opinii w sprawie zatwierdzenia dokumentacji geologicznej złoża przez organy współdziałające: wójta, burmistrza, lub prezydenta miasta czy marszałka województwa. Starosta zatwierdza dokumentację w formie decyzji administracyjnej, a w przypadku, gdy nie odpowiada ona wymaganiom prawa lub powstała w wyniku działań niezgodnych z prawem, właściwy organ administracji geologicznej w formie decyzji, odmawia jej zatwierdzenia.

W myśl art. 93 ust. 4 zmiany w dokumentacji geologicznej są możliwe tylko pod warunkiem sporządzenia do niej dodatku, który w drodze decyzji zatwierdza właściwy organ administracji geologicznej. Unormowania zawarte w art. 93 ust. 1–3 Pgg dotyczą również postępowań administracyjnych w sprawie zatwierdzenia dodatku do dokumentacji geologicznej.

Za wydanie decyzji starosta pobiera opłatę skarbową w wysokości 10 PLN, zgodnie z przepisami ustawy z dnia 16 listopada 2006 r. o opłacie skarbowej (Dz.U. z 2015 r. poz. 783 ze zm.). Opłata skarbową podlega zwrotowi, jeżeli pomimo wniesienia opłaty nie dokonano czynności urzędowej (organ nie wydał decyzji). Zwrot opłaty następuje na wniosek strony ubiegającej o zatwierdzenie dokumentacji geologicznej złoża kopaliny.

Zgodnie z art. 94 ust. 1 Pgg, starosta przesyła kopię decyzji zatwierdzającej dokumentację geologiczną właściwym miejscowo organom samorządu terytorialnego i wojewodom, których obszar terytorialnego dotyczy sprawa. Kopię decyzji wraz z jednym egzemplarzem dokumentacji geologicznej złoża kopaliny w wersji papierowej i elektronicznej, starosta przesyła również właściwym organom administracji geologicznej.

Zgodnie z Kodeksem postępowania administracyjnego rozpatrzenie wniosku oraz wydanie decyzji zatwierdzającej dokumentację geologiczną złoża kopaliny, powinno nastąpić w ciągu miesiąca od daty jego złożenia. W sprawach skomplikowanych okres ten ulega wydłużeniu do dwóch miesięcy. W przypadku uzupełnień we wniosku, może on ulec wydłużeniu i biegnie od dnia wpływu uzupełnionego wniosku lub dokumentacji geologicznej. Starosta przy każdej zmianie terminu załatwienia sprawy, powinien powiadomić stronę postępowania.

Jeżeli dokumentacja geologiczna nie odpowiada wymaganiom prawa lub powstała w wyniku działań niezgodnych z prawem, organ administracji geologicznej odmawia

jej zatwierdzenia w formie decyzji (art. 93 ust. 3 Pgg). W ciągu 14 dni od daty doręczenia niniejszej decyzji, wnioskodawca za pośrednictwem starosty ma prawo złożyć, odwołanie do Samorządowego Kolegium Odwoławczego. Zgodnie z art. 95 ust. 2 Pgg udokumentowane złoża kopalni powinny być wprowadzone do studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy w ciągu dwóch lat od dnia zatwierdzenia dokumentacji geologicznej przez starostę. Jeśli gmina po upływie tego terminu nie dokonała stosownych zmian we właściwych dokumentach planistycznych, wówczas wojewoda, na podstawie art. 96 ust. 1 Pgg, zarządzeniem zastępczym wprowadza obszar udokumentowanego złoża do studium.

EKSPLOATACJA KOPALIN ZE ZŁÓŻ

Koncesja jest formą reglamentacji działalności gospodarczej przez państwo i wyraża akt zgody władzy publicznej na podjęcie i prowadzenie działalności gospodarczej przez danego przedsiębiorcę. Państwo wprowadza koncesje w przypadku działalności, która ma szczególne znaczenie ze względu na bezpieczeństwo swoje i obywateli lub inny ważny interes publiczny. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r. Nr 78 poz. 483) w art. 20 wprowadza unormowania dotyczące swobody działalności gospodarczej, przy jednoczesnym zastrzeżeniu wynikającym z zapisu art. 216 ust. 3 ustawy zasadniczej, umożliwiającym państwu ustanowienie monopolu w drodze ustawowej. Regulacje takie zawiera Ustawa o swobodzie działalności gospodarczej z dnia 2 lipca 2004 r. (Dz.U. z 2013 r. poz. 672 ze zm.). Przepisy normujące koncesjonowanie i regulowaną działalność gospodarczą są zawarte w rozdziale 4. (art. 46–76) tej ustawy. W myśl art. 46 ust. 1 pkt. 1 uzyskanie koncesji wymagane jest podczas wykonywania działalności gospodarczej w zakresie wydobywania kopalni ze złóż. Szczegółowy zakres i warunki wykonywania działalności gospodarczej podlegającej koncesjonowaniu określają przepisy odrębnych ustaw. W przypadku wydobywania kopalni ze złóż regulują je przepisy ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. Prawo geologiczne i górnicze (Dz.U. z 2015 r. poz. 196 ze zm.), która określa zasady i warunki podejmowania, wykonywania, zakończenia działalności w zakresie wydobywania kopalni (art. 1 ust. 1 pkt. 2 Pgg). System koncesji, od strony organizacyjno-prawnej, ma na celu zapewnienie racjonalnej gospodarki surowcami, a przede wszystkim ochronę złóż kopalni. Przepisy Prawa geologicznego i górniczego (Dz. U. z 2015 r. poz. 196 ze zm.) oraz Ustawy o swobodzie działalności gospodarczej (Dz.U. z 2013 r. poz. 672 ze zm.) regulują kwestie związane z udzieleniem, odmową udzielenia, zmianą, cofnięciem i wygaśnięciem koncesji lub ograniczeniem jej zakresu w stosunku do wniosku przedsiębiorcy. Zabraniają również wydobywania kopalni w sposób inny niż koncesjonowana działalność gospodarcza, zgodnie z przepisami Ustawy o swobodzie działalności gospodarczej z dnia 2 lipca 2004 r. Odstępstwem od tej zasady jest wydobicie piasku i żwiru na potrzeby własne, które normuje art. 4 Pgg.

Zgodnie z art. 22 ust. 2 Pgg starosta udziela koncesji na wydobywanie kopalni ze złóż jeżeli jednocześnie są spełnione następujące warunki:

- obszar udokumentowanego złoża nieobjętego własnością górnictwem nie przekracza 2 ha,
- wydobicie kopaliny ze złoża w roku kalendarzowym nie przekroczy 20 000 m³,
- działalność będzie prowadzona metodą odkrywkową oraz bez użycia środków strzałowych.

Przedsiębiorca przedkłada staroście wnioski o udzielenie koncesji na wydobywanie kopaliny, który poza wymaganiami przewidzianymi przepisami z zakresu ochrony środowiska i działalności gospodarczej, powinien spełniać warunki określone w art. 24 i 26 Pgg. Ustawa Prawo geologiczne i górnicze, która obowiązywała od 1 stycznia 2012 r. oraz jej nowelizacja z 2015 r., nie przewiduje współdziałania starosty z dyrektorem Okręgowego Urzędu Górniczego podczas uzgadniania treści koncesji. Z kolei udzielenie koncesji przez starostę wymaga opinii marszałka województwa (art. 23 ust. 3 Pgg) oraz uzgodnienia z organem władzy terytorialnej właściwym ze względu na miejsce wykonywania zamierzonej działalności (art. 23 ust. 2a Pgg). Podstawowym kryterium tego uzgodnienia jest nienaruszenie zamierzoną działalnością przeznaczenia lub sposobu korzystania z nieruchomości. Zgodnie z art. 7 ust. 1 Pgg podejmowanie i wykonywanie działalności górniczej (w tym wypadku wydobywanie kopalni ze złóż) jest dozwolone tylko wówczas, jeżeli nie naruszy ona przeznaczenia nieruchomości, określonego w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego oraz odrębnych przepisach, a przypadku jego braku nie narusza sposobu wykorzystania nieruchomości, ustalonego w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy.

W terminie 14 dni od dnia doręczenia przez organ administracji geologicznej projektu rozstrzygnięcia (projektu decyzji), wójt, burmistrz lub prezydent miasta oraz marszałek województwa są zobowiązani do zajęcia stanowiska w przedmiotowej sprawie. Marszałek województwa wyraża opinię w formie postanowienia, a pozostałe wymienione organy samorządu gminnego go uzgadniają. W przypadku, gdy wymienione organy współdziałające nie zajmą stanowiska w terminie określonym przez ustawę Pgg uważa się, że aprobuje przesłany przez organ koncesyjny (starostę) projekt rozstrzygnięcia. Jeżeli opinia marszałka województwa lub uzgodnienie wójta, burmistrza, lub prezydenta miasta są negatywne, koncesjonobiorca (wnioskodawca) ma prawo, za ich pośrednictwem, wnieść zażalenie w ciągu 7 dni od otrzymania dokumentu. Na postanowienie marszałka województwa wnosi się zażalenie do ministra środowiska, a na postanowienie odpowiedniego organu samorządu gminy do Samorządowego Kolegium Odwoławczego.

Starosta po uzyskaniu pozytywnej opinii marszałka województwa oraz po pozytywnym uzgodnieniu przez właściwy organ samorządu niższego szczebla udziela koncesji na wydobywanie kopalni. Zgodnie art. 47 ust. 2 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej udzielenie, odmowa udzielenia, zmiana i cofnięcie koncesji lub ograniczenie jej zakresu w stosunku do wniosku następuje w drodze decyzji administracyjnej.

Koncesja udzielana jest na czas oznaczony, nie krótszy niż 3 lata i nie dłuższy niż 50 lat, chyba że przedsiębiorca złożył wniosek na czas krótszy niż przewiduje ustawa (art. 21 ust. 4 Pgg). Decyzja uprawnia przedsiębiorcę do wyko-

nywania działalności gospodarczej w oznaczonej przestrzeni (art. 21 ust. 5 Pgg). Za wydanie decyzji koncesyjnej organ administracji geologicznej pobiera opłatę skarbową w wysokości 616 PLN, zgodnie z przepisami Ustawy o opłacie skarbowej z dnia 16 listopada 2006 r. (Dz.U. z 2015 r. poz. 783 ze zm.). Opłata skarbową podlega zwrotowi, jeżeli mimo jej wniesienia nie dokonano czynności urzędowej (organ nie wydał decyzji koncesyjnej), jej zwrot następuje na wniosek strony ubiegającej o koncesję.

Jeżeli zamierzona eksploatacja kopalni szkodzi interesowi publicznemu związanemu z bezpieczeństwem państwa, ochroną środowiska, w tym racjonalną gospodarką złożem lub uniemożliwia wykorzystanie nieruchomości zgodnie z jej przeznaczeniem, określonym w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego lub studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, organ koncesyjny w formie decyzji odmawia udzielenia koncesji.

W ciągu 14 dni od daty doręczenia decyzji odmownej, wnioskodawca ma prawo złożyć, za pośrednictwem starosty, odwołanie do Samorządowego Kolegium Odwoławczego.

Zgodnie z art. 40 ust. 1 Pgg, starosta niezwłocznie przesyła kopie decyzji koncesyjnej, właściwym miejscowo organom administracji geologicznej i nadzoru górniczego, właściwemu organowi samorządu terytorialnego, prezesowi Wyższego Urzędu Górniczego, Narodowemu Funduszowi Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej oraz państwowej służbie geologicznej, którą zgodnie z art. 163 ust. 1 Pgg pełni PIG-PIB.

Zgodnie z przepisami Kodeksu postępowania administracyjnego, rozpatrzenie wniosku oraz wydanie decyzji koncesyjnej powinno nastąpić w ciągu miesiąca od daty jego złożenia. W sprawach skomplikowanych termin ten ulega wydłużeniu do 2 miesięcy. W przypadku uzupełnień we wniosku, okres może ulec wydłużeniu i biegnie od dnia wpływu uzupełnionego wniosku do organu koncesyjnego. Starosta każdorazowo powinien powiadomić stronę postępowania o zmianie terminu załatwienia przedmiotowej sprawy.

Nowe rozwiązanie prawne ograniczające sztuczne dzielenie większych złóż, na mniejsze – do 2 ha, które są w kompetencjach starosty, wprowadziła ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. Prawo geologiczne i górnicze (Dz.U. z 2011 r. Nr 163 poz. 981 ze zm.). Zgodnie z art. 22 ust. 3 Pgg (Dz.U. z 2015 r. poz. 196 ze zm.) przedsiębiorca, który otrzymał od starosty koncesję na wydobywanie kopalini ze złoża, przylegającego do już udokumentowanego złoża, które posiada koncesję na wydobycie tej samej kopaliny, może rozpocząć eksploatację z nowego złoża, nie wcześniej niż w dniu, w którym decyzja stwierdzająca wygaśnięcie wcześniejszej koncesji stała się ostateczna.

Przepisy zawarte w art. 34 oraz 36–39 Pgg regulują kwestie dotyczące zmiany, przeniesienia, cofnięcia, wygaśnięcia koncesji oraz utraty jej mocy. Organ koncesyjny w formie decyzji administracyjnych zmienia, przenosi, cofa, wygasza udzielone koncesje na wydobywanie kopalini ze złóż lub stwierdza utratę ich mocy.

Zgodnie z art. 35 ust. 1 Pgg obszar górniczy wyznaczony na podstawie decyzji koncesyjnej podlega wpisowi do rejestru obszarów górniczych, który zgodnie z art. 152a ust. 1 Pgg tworzy państwowa służba geologiczna. Wpis do rejestru dokonywany jest z urzędu na podstawie udzielonej decyzji koncesyjnej. Należy podkreślić, że w myśl art.

152a ust. 4 na organie koncesyjnym ciąży obowiązek przekazania państwowej służbie geologicznej wymaganego kompletu dokumentów i map (1 egz. kopii decyzji o udzieleniu koncesji na wydobywanie kopaliny ze złoża, 1 egz. kopii decyzji o zatwierdzeniu lub kopię zawiadomienia o przyjęciu dokumentacji geologicznej złoża kopaliny oraz mapę obszaru i terenu górniczego – w ilości odpowiedniej do liczby adresatów określonych w § 9 pkt. 3 Rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 16 października 2014 r. w sprawie rejestru obszarów górniczych i zamkniętych podziemnych składowisk dwutlenku węgla – minimum 5 egzemplarzy), stanowiących podstawę dokonania wpisu do rejestru. Rozporządzenie w sprawie rejestru obszarów górniczych i zamkniętych podziemnych składowisk dwutlenku węgla (Dz.U. z 2014 r. poz. 149) określa dane podlegające wpisowi do rejestru obszarów górniczych, termin i tryb przekazywania dokumentów stanowiących podstawę wpisu, sposób prowadzenia rejestru, rodzaje dokumentów przechowywanych w rejestrze, a także termin przekazywania map obszarów górniczych przedsiębiorcy oraz właściwemu organowi koncesyjnemu, organowi nadzoru górniczego oraz właściwym organom samorządu terytorialnego. Zgodnie z § 5 ust. 1 tego rozporządzenia organ koncesyjny przekazuje komplet dokumentów państwowej służbie geologicznej w terminie 14 dni od dnia, w którym decyzja koncesyjna stała się ostateczna. Z kolei państwowa służba geologiczna od momentu otrzymania kompletu dokumentów, w ciągu 14 dni dokonuje wpisu danych do księgi rejestrowej oraz przekazuje mapę obszaru górniczego wraz z adnotacją o wpisie tego obszaru do rejestru przedsiębiorcy, właściwemu organowi koncesyjnemu i organom nadzoru górniczego oraz odpowiednim organom samorządu. Obszar górniczy z rejestru wykreśla się z urzędu w okresie 14 dni od otrzymania od organu koncesyjnego decyzji o wygaśnięciu koncesji lub jej cofnięciu na mocy § 11 ust. 1 cytowanego rozporządzenia.

PODSUMOWANIE

Odnutowany w ostatnich latach wzrost liczby koncesji na wydobywanie kopalini udzielonych przez starostów ma ścisły związek z rozwojem infrastruktury, jaki nastąpił w kontekście inwestycji liniowych i kubaturowych, zrealizowanych w ramach EURO 2012 oraz projektów dofinansowanych ze środków UE. Trwająca od kilku lat koniunktura gospodarcza spowodowała wzrost zapotrzebowania na kruszywa, dotyczy to także niedocenianych od niedawna piasków i żwirów. Z ekspertyz wykonanych w latach: 2007, 2008, 2009 i 2011 przez Wyższy Urząd Górniczy i Państwowy Instytut Geologiczny – Państwowy Instytut Badawczy (Olejniczak & Bańkowska, 2007; Olejniczak, 2009, 2011; Raport WUG, 2007, 2008) wynika, że w latach 2002–2009 starostowie udzielili 2754 koncesji na wydobywanie kopalini, a liczba tych koncesji w ciągu ośmiu lat wzrosła o ponad 50%. W badanym okresie koncesje na wydobywanie kopalini ze złóż, udzielone przez starostów, stanowiły średnio 75% koncesji wydanych przez wszystkie organy administracji geologicznej w kraju. Z tego względu prawidłowo i sprawnie realizowane przez starostów zadania państwa w zakresie koncesjonowanej eksploatacji kopalini, w istotny sposób wpływają na skuteczną ochronę zasobów naturalnych i są ściśle powiązane z rozwojem gospodarczym w Polsce. Liberalizacja przepisów Pgg, w zakresie wymagań administracyjno-prawnych dla ma-

łych zakładów górniczych wydobywających kopaliny na warunkach określonych art. 22 ust. 2 Pgg, z jednej strony promuje legalne wydobycie kopaliny, a z drugiej ma na celu eliminację niekoncesjonowanego ich pozyskiwania. Ułatwienia i zwolnienia dla małych przedsiębiorców górniczych z niektórych procedur administracyjno-prawnych, przewidzianych przepisami prawa geologicznego i górniczego dla złóż będących w kompetencjach marszałka czy ministra właściwego do spraw środowiska, wpływają korzystnie na rozwój, bezpieczeństwo i stabilność górnictwa odkrywkowego o niewielkiej skali.

Serdecznie dziękuję za recenzję artykułu pani Lidii Król – dyrektor Okręgowego Urzędu Górniczego w Gdańsku.

LITERATURA

- KONSTYTUCJA Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. Dz. U. z 1997 r. Nr 78 poz. 483.
- OLEJNICZAK K. 2009 – Centralny monitoring i system wspomaganie działalności administracji geologicznej na szczeblu województw i powiatów – Etap I: Opracowanie założeń programowych. Narod. Arch. Geol. PIG-PIB, Warszawa.
- OLEJNICZAK K. 2011 – Analiza i ocena zakresu i skutków nielegalnej eksploatacji kopaliny. Ekspertyza dla Ministerstwa Środowiska. Narod. Arch. Geol. PIG-PIB, Warszawa.
- OLEJNICZAK K. & BAŃKOWSKA-ZAJĄCZKOWSKA B. 2007 – Uzupełnienie opracowania wykonanego przez WUG pt. Informacja o zakresie i skutkach nielegalnej eksploatacji kopaliny o dane pochodzące od geologów powiatowych. Ekspertyza dla Ministerstwa Środowiska. Narod. Arch. Geol. PIG-PIB, Warszawa.
- RAPORT Wyższego Urzędu Górniczego 2007 – Informacja o zakresie i skutkach nielegalnej eksploatacji kopaliny. Opracowano w Departamencie Ochrony Środowiska i Gospodarki Złożem WUG. <http://geoportal.pgi.gov.pl/geosam/eksploatacja>
- RAPORT Wyższego Urzędu Górniczego 2008 – W sprawie wydobywania kopaliny pospolitych. Opracowano w Departamencie Ochrony Środowiska i Gospodarki Złożem WUG. <http://geoportal.pgi.gov.pl/geosam/eksploatacja>
- ROZPORZĄDZENIE Ministra Środowiska z dnia 22 grudnia 2011 r. w sprawie dokumentacji geologicznej złoża kopaliny. Dz.U. z 2011 r. Nr 291 poz. 1712.
- ROZPORZĄDZENIE Ministra Środowiska z dnia 16 grudnia 2011 w sprawie kwalifikacji z w zakresie geologii. Dz.U. nr 275 poz. 1629.
- ROZPORZĄDZENIE Ministra Środowiska z dnia 20 grudnia 2011 r. w sprawie szczegółowych wymagań dotyczących projektów robót geologicznych, w tym robót, których wykonywanie wymaga uzyskania koncesji. Dz.U. z 2011 r. Nr 288 poz. 1696.
- ROZPORZĄDZENIE Ministra Środowiska z dnia 16 października 2014 r. w sprawie rejestru obszarów górniczych i zamkniętych podziemnych składowisk dwutlenku węgla. Dz.U z 2014 r. poz. 1469.
- USTAWA z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego. Dz.U. z 2013 poz. 267 ze zm.
- USTAWA z dnia 4 lutego 1994 r. Prawo geologiczne i górnicze. Dz.U. z 2005 r. Nr 228 poz. 1947 ze zm.
- USTAWA z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym. Dz.U. z 2013 r. poz. 595 ze zm.
- USTAWA z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej. Dz.U. z 2013 r. poz. 672 ze zm.
- USTAWA z dnia 16 listopada 2006 r. o opłacie skarbowej. Dz.U. z 2015 r. poz. 783 ze zm.
- USTAWA z dnia 9 czerwca 2011 r. Prawo geologiczne i górnicze. Dz.U. Nr 163 poz. 981 ze zm. i Dz.U. z 2015 r., poz. 196 ze zm.