

## Problemy prawa geologicznego i górniczego oraz możliwe i niezbędne kierunki jego zmian

Marek Nieć<sup>1,2</sup>, Agnieszka Jędrzejewska<sup>3</sup>, Ryszard Sałaciński<sup>3</sup>,  
Jan Andrzej Stefanowicz<sup>4</sup>, Ryszard Uberman<sup>5</sup>



M. Nieć

A. Jędrzejewska

R. Sałaciński

J.A. Stefanowicz

R. Uberman

*Prawo geologiczne i górnicze* uchwalone przez Sejm RP w 1994 r. (Ustawa z dn. 4 lutego 1994 r. *Prawo geologiczne i górnicze*, Dz. U. z 1 marca 1994 r., Nr 27, poz. 96) było już modyfikowane i zmieniane 24 razy. Dwie zasadnicze zmiany nastąpiły w 2001 i 2004 r. (Dz. U. z 2001 r., Nr 110, poz. 1190 i z 2004 r., Nr 96, poz. 959). Celem tych zabiegów miało być między innymi usunięcie niedociągnięć i niejasności ujawnianych w trakcie stosowania prawa. Mimo to wiele przyjętych w nim rozwiązań nadal budzi istotne wątpliwości, co do ich słuszności, skuteczności i celowości. Zwraca się na to uwagę w wielu publikacjach i toczonych dyskusjach. Jest zatem rzeczą konieczną zwrócenie uwagi przynajmniej na niektóre problemy, które wymagają szerszej analizy i wszechstronnego rozpatrzenia, zanim ich rozwiązanie znajdzie wyraz w konkretnych sformułowaniach w akcie normatywnym. Jest to tym bardziej niezbędne, że:

□ dotyczy stosowanych pojęć, a w pewnych aspektach także przyjętej doktryny;

□ doraźne rozwiązania przyjmowane pod presją narzuconych terminów dokonywania zmian mogły i mogą być odzwierciedleniem skutecznego lobbingu zainteresowanych konkretnym rozwiązaniem, nie zawsze słusznym.

Przedstawiamy w tym artykule niektóre z kluczowych zagadnień wymagających dyskusji i sugerowane kierunki ich rozwiązania, które były przedmiotem wstępnej analizy w ramach działalności Komitetu Gospodarki Surowcami Mineralnymi PAN.

### Zakres i interpretacja prawa własności złóż

W myśl normy zawartej w art. 7 *Prawa geologicznego i górniczego* (PGG), określającej prawo własności złóż: *złóża nie stanowiące części składowych nieruchomości gruntowych są własnością Skarbu Państwa*, ustawodawca przyjął dwie możliwości, nie podając jednak jednoznacznie określonego kryterium tego wyboru, to znaczy zasady określającej, które ze złóż są częścią nieruchomości gruntowej i należą do właściciela nieruchomości, a które należą do Skarbu Państwa. Zawarta w artykule 8 PGG delegacja

do innych przepisów o własności nieruchomości, których podstawą są unormowania zawarte w ustawie Kodeks Cywilny z dnia 23 kwietnia 1964 r. (Dz. U. Nr 16, poz. 93 ze zm.) otworzyła drogę do sformułowania bardzo dyskusyjnej interpretacji, że: *złóża, które mogą być eksploatowane sposobem odkrywkowym, są własnością właściciela nieruchomości gruntowej, a położone głębiej, które mogą być eksploatowane sposobami podziemnymi, są własnością Skarbu Państwa* (Sałaciński, 2004).

W myśl niejasnej definicji własności złóż (art. 7 PGG) i jej aktualnej kontrowersyjnej interpretacji prawo własności, wyprowadzone z pojęcia własności nieruchomości gruntowej określonej w Kodeksie Cywilnym, wiązane jest ze sposobem eksploatacji złoża niezależnie od:

a) specyfiki złóż jako naturalnych nagromadzeń kopalin, których granice są definiowane w sposób odmienny niż granice nieruchomości gruntowej i niezależnie od nich (Nieć, 2005; ryc. 1);



Ryc. 1. Relacje między granicami złoża i nieruchomości gruntowej

b) okoliczności, że sposób eksploatacji jest funkcją nie tylko położenia złoża, ale także zastosowanej techniki eksploatacji i w wielu przypadkach to samo złożo może być eksploatowane sposobem odkrywkowym, jak i podziemnym, na przykład złożo węgla brunatnego Sieniawa (Stefanowicz & Jędrzejewska, 2004), złożo siarki Machów (złożo było eksploatowane częściowo sposobem odkrywkowym, a częściowo otworowym; Uberman, 2004), a także złoża kopalin skalnych (ryc. 2, 3).

Negatywną konsekwencją interpretacji prawa własności złóż, wiążącej złoża eksploatowane sposobem odkrywkowym z własnością nieruchomości gruntowych, jest między innymi dzielenie dużych złóż na małe fragmenty

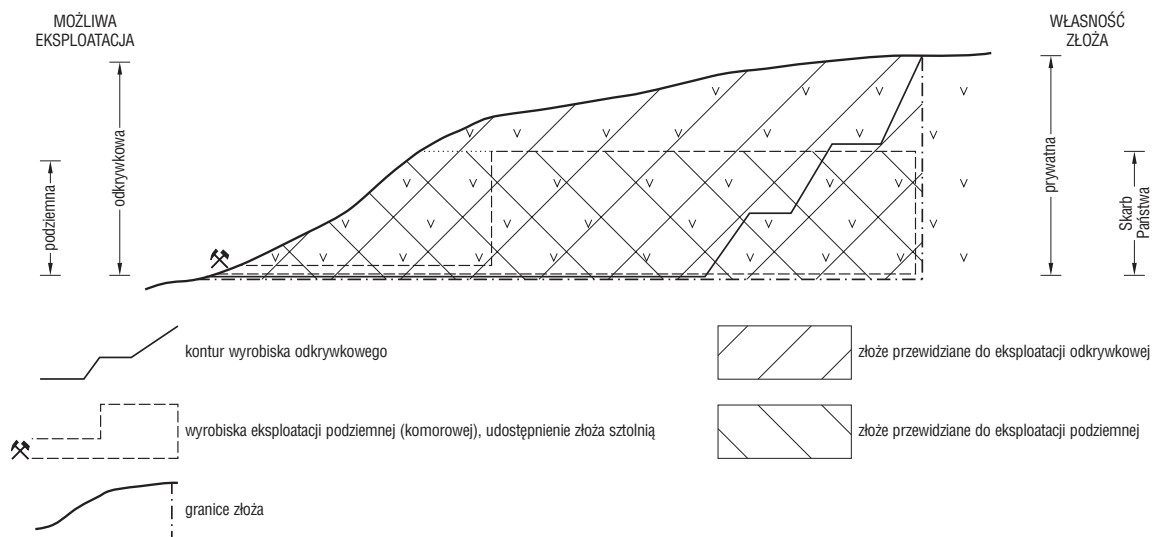
<sup>1</sup>Instytut Gospodarki Surowcami Mineralnymi i Energią PAN, ul. Wybickiego 7, 31-261 Kraków

<sup>2</sup>Wydział Geologii, Geofizyki i Ochrony Środowiska, Akademia Górniczo-Hutnicza, ul. Mickiewicza 30, 30-059 Kraków

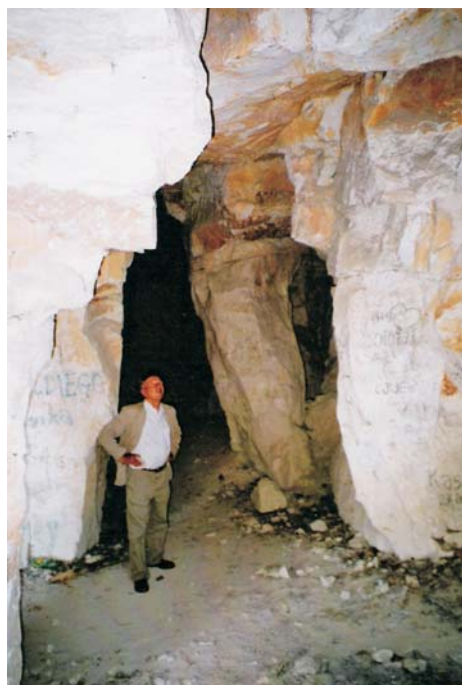
<sup>3</sup>Wydział Geologii, Uniwersytet Warszawski, ul. Żwirki i Wigury 93, 02-089 Warszawa; Ryszard.Salacinski@uw.edu.pl

<sup>4</sup>Fundacja *Ius et Lex*, ul. Walecznych 34, 03-916 Warszawa

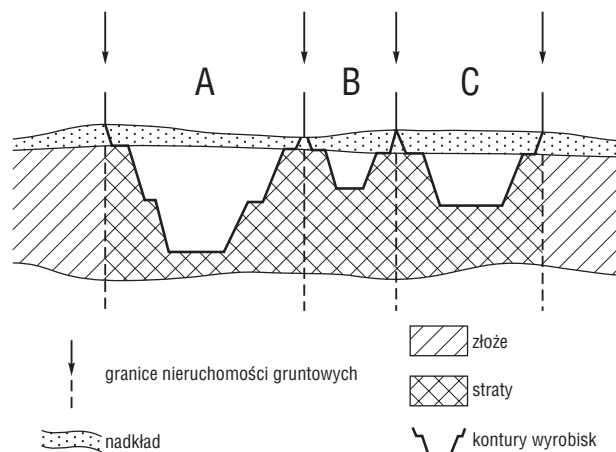
<sup>5</sup>Wydział Górnictwa i Geoinżynierii, Akademia Górniczo-Hutnicza, al. Mickiewicza 30-059 Kraków; uberman@agh.edu.pl



Ryc. 2. Konflikt prawa własności tego samego złoża wynikający z możliwych sposobów jego eksploatacji



Ryc. 3. Wyrobiska po eksploatacji podziemnej (filarowo-komorowej) opoki w Bochońnicy koło Kazimierza Dolnego



Ryc. 4. Nieracjonalna gospodarka złożem dzielonym wzdłuż granic własności nieruchomości gruntowych

wzdłuż granic nieruchomości, a zatem w sposób spreczny z definicją złoża i niezgodnie z zasadą integralności rzeczy, jaką jest złożo, sformułowaną w Kodeksie Cywilnym (art. 47, par. 2 KC stanowi: *częścią składową rzeczy jest wszystko, co nie może być od niej odłączone bez uszkodzenia lub istotnej zmiany całości albo bez uszkodzenia lub istotnej zmiany przedmiotu odłączonego, a w par. 1, art. 47 KC stwierdza się, że część składowa rzeczy nie może być odrębnym przedmiotem własności i innych praw rzeczowych*). Prowadzi to dalej do nieracjonalnej gospodarki złożami (ryc. 4) i tym samym naruszenia wymagań ustawy *Prawo ochrony środowiska* (POŚ), określonych w art. 125 i 126. Powoduje to także niemożliwość przejrzystej identyfikacji zasobów bilansowych złożów stanowiących własność Skarbu Państwa.

Duże rozdrobienie nieruchomości gruntowych praktycznie wyklucza możliwość racjonalnego wykorzystania

złóż (Nieć, 2006) ze względu na konieczność ich wykupu od wielu użytkowników, którzy:

- ❑ stosują ceny nieadekwatne do wartości danej części złoża, a nieraz spekulacyjne;
- ❑ odmawiają sprzedaży w celu zablokowania możliwości eksploatacji lub jej rozwoju (ryc. 5), także jako wynik działania nieuczciwej konkurencji.

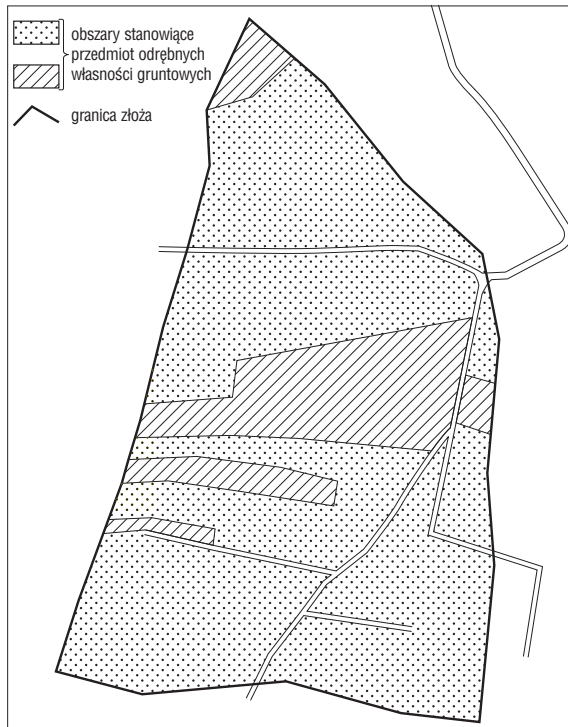
Powoduje to też, że żadne ze znanych (udokumentowanych) dużych złóż, których eksploatacja jest możliwa tylko sposobem odkrywkowym, praktycznie nie może być w sposób racjonalny zagospodarowane z powodu dużego rozdrobienia własności (ryc. 6).

Konieczne jest zatem sprecyzowanie relacji między własnością nieruchomości gruntowych i złożami kopaliny w taki sposób, by:

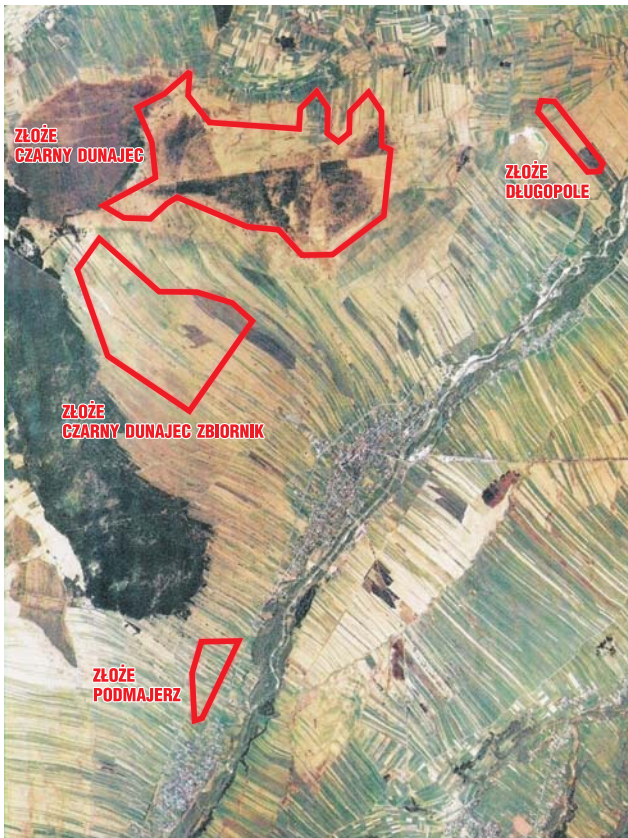
- ❑ sprzyjało to racjonalnemu zagospodarowaniu złóż;
- ❑ nie utrudniało lub uniemożliwiało dostępu do złoża;
- ❑ nie stwarzało konfliktu z tytułu spornej granicy między własnością Skarbu Państwa i prywatną.

Rozwiązanie dylematu własności złóż leży w sferze doktrynalnej. Niemniej należałoby rozważyć:

- ❑ odmienne niż dotychczas definiowanie kopaliny pospolitej i podstawowych — jako kopaliny pospolite naturalne, ily ceramiki budowlanej, kreda jeziorna i torf, a pozostałe, nie wymienione powinny być zaliczone do kopaliny



Ryc. 5. Przykład rozdrobnienia własności gruntowej uniemożliwiającego prawidłowe zagospodarowanie udokumentowanego złoża dolomitu



Ryc. 6. Granice udokumentowanych złóż (zaznaczone kolorem czerwonym) na tle szachownicy nieruchomości gruntowych

podstawowych, z zachowaniem stosowanej obecnie możliwości zaliczenia kopaliny pospolitej do podstawowych z określonego złoża lub jednostki surowcowej (w obowiązującym sformułowaniu PGG kopaliny rzadkie lub uni-

katowe, nie wymienione, np. zeolitowe, są kopaliniami pospolitymi!);

□ uznanie, że tylko złoża tych kopaliny pospolitych, których eksploatacja jest możliwa wyłącznie sposobem odkrywkowym, stanowią części składowe nieruchomości gruntowych;

□ wprowadzenie zasady, że właściciel nieruchomości gruntowej może ubiegać się samodzielnie o koncesję na wydobywanie kopaliny ze złoża wtedy i tylko wtedy, gdy w całości znajduje się ono w granicach tej nieruchomości;

□ wypracowanie w praktyce koncesyjnej i podatkowej zasad wyceny wartości złoża w celu:

— uściślenia kryteriów ustalania wynagrodzenia za użytkowanie górnicze,

— określenia wysokości podatku od nieruchomości gruntowej, której częścią składową jest złożo kopaliny, oraz ustalenie wartości rynkowej nieruchomości dla potrzeb podatku od czynności cywilnoprawnych, należnego z tytułu zmiany właściciela nieruchomości (transakcje kupna-sprzedaży, darowizny, dziedziczenia);

□ sprecyzowanie zasad, w myśl których może następować wydzielanie części złoża i obszaru górniczego oraz jego eksploatacja na podstawie odrębnie udzielanej koncesji. W tym celu niezbędne jest określenie, kiedy złożo jako naturalne nagromadzenie kopaliny musi być traktowane jako twór jednolity, nie podlegający sztucznemu podziałowi, a kiedy taki podział może być dopuszczalny w takim zakresie, by nie naruszał integralności złoża.

□ ustalenie, które ze złóż kopaliny stanowią rzeczywisty składnik mienia Skarbu Państwa i tym samym, jaka jest wartość złóż będących majątkiem Skarbu Państwa.

#### Procedury koncesjonowania poszukiwań i rozpoznawania złóż

Wprowadzone w *Prawie geologicznym i górniczym* procedury koncesjonowania zawierają wiele niezbyt precyzyjnie sformułowanych warunków, które w trakcie egzekwowania przepisów prawa prowadzą niekiedy do kuriozalnych, merytorycznie nieuzasadnionych wymagań.

a) Wątpliwości budzi kwalifikowanie wszystkich, bez wyjątków, poszukiwań, a także rozpoznawania złóż jako działalności gospodarczej. Ogranicza to możliwość prowadzenia takich prac przez państwową służbę geologiczną, np. w ramach badań budowy geologicznej kraju, jako wyprzedzających i stwarzających podstawy do dalszej działalności gospodarczej.

b) Wymaganie koncesji na wszystkie prace poszukiwawcze i rozpoznawcze stoi w sprzeczności z brakiem takich wymagań odnośnie prac kartograficznych i geofizycznych (z wyłączeniem sejsmicznych wykonywanych przy użyciu materiałów wybuchowych). Poszukiwanie i rozpoznawanie złóż przy wykorzystaniu prac kartograficznych i geofizycznych wymaga koncesji, podczas gdy ich wykonywanie do innych celów koncesji nie wymaga. Są to prace nieinwazyjne i wydawanie na nie koncesji oraz nadzór nad nimi nie ma uzasadnienia. Koncesjonowaniem powinny być natomiast objęte zawsze poszukiwania i rozpoznawanie złóż wykonywane przy wykorzystaniu robót geologicznych (wierceń oraz prac górniczych i geofizycznych z użyciem środków wybuchowych).

c) Konieczne jest wyraźne zastrzeżenie w przepisach, że koncesja na prace rozpoznawcze jest wymagana tylko na prace wykonywane poza ustanowionym obszarem górniczym (OG). Wyprzedzające i uzupełniające rozpoznanie

złoża w granicach OG należy do obowiązków prowadzącego eksploatację i wynika z potrzeb bezpiecznego i racjonalnego zagospodarowania złoża. Każde wyrobisko udostępniające i przygotowawcze jest zarazem rozpoznawczym. Wyrobiska badawcze w granicach ustanowionego OG są wykonywane w celu uściślenia informacji o złożu i w konsekwencji stają się wyrobiskami udostępniającymi. Żądanie koncesji na wykonanie wyrobisk lub dodatkowych otworów wiertniczych w granicach ustanowionego OG, których celem jest uzyskanie dodatkowych informacji o złożu, może skutecznie blokować możliwość eksploatacji złoża i jego racjonalnego zagospodarowania.

d) Wyrażnego zaznaczenia w przepisach prawa wymaga stwierdzenie, że dokumentacja geologiczna może być sporządzona na podstawie dostępnych danych geologicznych i zasad wiedzy geologicznej. Praktykowane wymagania, by dokumentowanie złoża było poprzedzane koncesją na jego poszukiwanie i rozpoznawanie powodują, że bywają nieakceptowane dokumentacje sporządzone na podstawie badań wykonywanych do innych celów lub danych rozpoznania górniczego (w czynnych zakładach górniczych), mimo że są wystarczające do udokumentowania złoża.

e) Wskazane jest uproszczenie procedury wykorzystywania dokumentacji geologicznej złóż podczas wydawania koncesji na wydobywanie kopaliny ze złoża. Dokumentacja wraz z Projektem zagospodarowania złoża (PZZ) powinna stanowić załącznik do wniosku koncesyjnego (dokumenty te powinny być opracowywane łącznie, gdyż tylko wówczas można ocenić, czy projektowane zagospodarowanie złoża jest właściwe, a dane geologiczne wystarczające do projektowania zagospodarowania). Dokumentacja geologiczna nie wymagałaby wtedy odrębnego przyjmowania lub zatwierdzania. Jeśli jednak dokumentacja geologiczna nie stanowiłaby załącznika do wniosku koncesyjnego, wówczas powinna być zatwierdzana odrębnie (tak, jak projekty prac geologicznych).

Ponadto, wskazane jest rozważenie dopuszczenia eksploatacji kopalin pospolitych na własne potrzeby (np. gospodarstwa domowego, rolnicze) lub potrzeby komunalne (gminne) bez koncesji, a jedynie na podstawie udzielanego zezwolenia.

### Problemy ochrony złóż

Zagadnienie własności złóż wiąże się z szeroko dyskusowanym problemem ochrony złóż i ograniczaniem wpływu eksploatacji na środowisko, w szczególności trwałym przekształceniem krajobrazu.

Ochrona złóż kopalin mimo formalnego, deklaratywnego zapisu w *Prawie ochrony środowiska* nie jest realizowana. Niezbędne jest w tym przypadku wypracowanie odpowiednich norm proceduralnych i merytorycznych. Dotychczasowe rozwiązania zawierają wiele usterek, np.:

□ w sferze procedur:

— brak kontroli nad obowiązkiem uwzględniania złóż w planach zagospodarowania przestrzennego — złoża są w nich często nie uwzględniane, bądź uwzględniane w sposób błędny (w niewłaściwych granicach lub położeniu),

— niesprecyzowanie zakresu i obowiązku kontroli oraz funkcjonalnego nadzoru nad procedurami koncesjonowania wydobywania, które prowadzą organy administracji niższych szczebli,

— brak przesłanek i trybu waloryzacji złóż jako obiektów ochrony na poziomie ogólnokrajowym, wojewódzkim

i lokalnym, jak również brak trybu obejmowania ochroną obszarów potencjalnego występowania złóż;

□ w sferze merytorycznej:

— brak sprecyzowanych wymagań odnośnie *racjonalnej gospodarki złożami* i zakresu *ochrony złóż*,

— brak opracowanych i ustanowionych zasad waloryzacji złóż jako obiektów ochrony, przede wszystkim z punktu widzenia ich wartości gospodarczej.

Wymagania odnośnie ochrony złóż, zwłaszcza niezagospodarowanych, powinny być wyraźnie sformułowane albo w PGG, albo w odrębnej ustawie o ochronie złóż kopalin.

Rozwiązania problemów ochrony złóż kopalin i racjonalnej gospodarki nimi można szukać przez wprowadzenie obowiązku sporządzania planów gospodarki złożami kopalin na szczeblu krajowym, wojewódzkim i gminnym. W ramach miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego powinny być opracowywane plany gospodarki zasobami kopalin pospolitych w poszczególnych gminach wraz z programem zagospodarowania terenów poeksploatacyjnych. W planach takich powinny być określone w szczególności wieloletnie możliwości zaspokojenia zapotrzebowania ludności na surowce mineralne, przy założeniu wykorzystywania znanych i przewidywanych złóż kopalin. Na tej podstawie mogłyby być:

□ formułowane reguły ochrony złóż i obszarów perspektywicznych ich występowania przed zagospodarowaniem terenu uniemożliwiającym dostęp do nich;

□ określane kierunki i formy zagospodarowania terenów poeksploatacyjnych (szczególnie ważne w odniesieniu do basenów wodnych powstających po eksploatacji kruszywa naturalnego).

Ochrona złóż o istotnej wartości gospodarczej w skali krajowej i lokalnej powinna być uznana za cel publiczny, realizowany w trybie zadań publicznych. Należałoby także rozważyć wprowadzenie ograniczeń liczby na określonym terenie zakładów górniczych i miejsc samodzielnego wydobywania kopalin, zwłaszcza kopalin pospolitych, lub określenie dopuszczalnej minimalnej odległości między nimi, w imię ochrony środowiska przed dewastacją powodowaną zbyt dużym skoncentrowaniem lub rozproszeniem miejsc pozyskiwania tych samych kopalin.

### Zasady gospodarki złożem

Dotychczas nie zostały sprecyzowane funkcje państwa w odniesieniu do gospodarki złożami kopalin. Funkcje te pełnią organa koncesyjne, które podejmują decyzje w odniesieniu do poszczególnych złóż. Gospodarka złożami prowadzona jest na podstawie Projektów zagospodarowania złoża, przyjmowanych wraz z wnioskami o udzielenie koncesji. Organ koncesyjny może stawiać określone wymagania odnośnie gospodarki złożem, ale rzadko są one formułowane. W Projekcie zagospodarowania złoża określa się zasoby przemysłowe i nie przemysłowe oraz pozabilansowe nie zaliczone do przemysłowych. Sposób tego podziału określa użytkownik złoża. Późniejsze zmiany sposobu kwalifikacji dopuszczalne są w ograniczonym zakresie w ramach operatu ewidencyjnego zasobów. Wprowadzenie dużych zmian, przekraczających 50% rocznego wydobycia, wymaga uzyskania zgody organu koncesyjnego. Zgoda ta jest często udzielana dopiero na podstawie dodatku do PZZ. Nie jest to rozwiązanie w pełni właściwe w przypadku, gdy przekwalifikowanie następuje z powodu:

□ stwierdzonych w wyniku lepszego rozpoznania złoża odmiennych jego parametrów niż przewidywane na podstawie dokumentacji geologicznej,

□ zmiany cen surowców (zwłaszcza metali) i wyliczalnych zmian kosztów wydobycia.

W pierwszym przypadku żądanie od organu koncesyjnego akceptacji zmian, które wynikają z naturalnych właściwości złoża, jest absurdalne, gdyż organ ten nie ma na to żadnego wpływu. Odmowa akceptacji prowadzi do nieracjonalnej gospodarki złożem. W drugim przypadku scenariusz możliwych zmian powinien być przedstawiony w PZZ. W obu sytuacjach poprawność przekwalifikowania złóż powinna podlegać ocenie organu powołanego do bieżącej kontroli prawidłowości gospodarki złożem.

Zgoda organu koncesyjnego na przekwalifikowanie powinna być wymagana wtedy i tylko wtedy, gdy dotyczy ona zmiany zasobów przemysłowych na nieprzemysłowe z innych przyczyn niż wyżej wymienione.

### Sposób wymierzania i egzekwowania opłaty eksploatacyjnej

Szczegółową analizę sposobu wymierzania opłaty eksploatacyjnej przedstawił K. Szamałek (2001). Konieczne jest jednak zwrócenie uwagi na kilka zagadnień.

1. Opłata eksploatacyjna, jako danina publiczna za nieodwracalne wykorzystanie zasobów środowiska i powstające w nim w wyniku wydobycia kopaliny zmiany, powinna być jednym z instrumentów ochrony złóż i racjonalnej gospodarki złożami. W tym ujęciu powinna być:

□ opłata wymierzana za ubytek zasobów przemysłowych, a nie tylko za ilość wydobytej kopaliny — wówczas sprzyjałaby maksymalizacji wykorzystania złoża;

□ stawka opłaty eksploatacyjnej uzależniona od:  
— właściwości surowcowych kopaliny i sposobu jej wykorzystania, a nie tylko cech litologicznych — sprzyjałoby to racjonalnemu wykorzystaniu kopaliny,

— zawartości składnika użytecznego w kopalinie i ubytku jego zasobów w przypadku kopaliny, o których wykorzystaniu decyduje ten składnik (dotyczy to szczególnie złóż rud metali, ale także np. złóż kruszywa piaskowo-żwirowego, gdy surowcem jest tylko frakcja żwirowa, a piasek jest z powrotem kierowany do wyrobiska i nie ma w związku z tym ubytku jego zasobów).

2. Okresy rozliczeniowe — terminy uiszczania opłaty eksploatacyjnej — powinny odpowiadać realnym możliwościom ustalenia wielkości wydobytej kopaliny (Kulczycka i in., 2003). Dane o ilości wydobytej kopaliny powinny być zgodne z danymi o ubytku zasobów wykazywanymi w operacie ewidencyjnym zasobów (OEZ), którego poprawność jest kontrolowana przez nadzór górniczy. Pozwoli to na:

□ uniknięcie rozbieżności między wielkością wydobycia wykazywanego w okresach kwartalnych, a stwierdzanym raz do roku w OEZ ubytkiem z tytułu eksploatacji;

□ urealnienie ocen ilości wydobytej kopaliny w złożach wyróżniających się dużą zmiennością, w których niemożliwe jest dokładne oszacowanie ubytku zasobów w krótkich okresach, na podstawie nielicznych danych z jego próbowania.

3. *Informacji dotyczącej opłaty eksploatacyjnej* (art. 85 i 84 ust. 9 PGG) należałoby nadać status odpowiadający deklaracji podatkowej, co do skutków ustalenia opłaty. Na

podstawie takiej *Deklaracji opłaty* wierzyciele mogliby wszczynać postępowanie egzekucyjne. Umożliwiłoby to znacznie uproszczenie i przyspieszenie postępowania oraz ułatwiło pracę organom koncesyjnym, eliminując konieczność wydawania kwartalnych decyzji określających wysokość opłaty w przypadkach, gdy przedsiębiorca nie uiszczył opłaty w ustawowym terminie, a nie ma sporu co do jej wysokości. Obecnie funkcjonuje przepis, według którego naliczanie co kwartał opłaty eksploatacyjnej jest obowiązkiem przedsiębiorcy. Jednak w sytuacjach, gdy przedsiębiorca nie dopełni obowiązku wniesienia opłaty eksploatacyjnej lub nie złoży informacji, o której mowa w art. 84 ust. 9 PGG, albo gdy złoży informację nasuwającą zastrzeżenia, wówczas organ koncesyjny wydaje decyzję o wysokości tejże opłaty. Toteż co kwartał organy koncesyjne muszą rozstrzygać bardzo dużo tego typu spraw, które są czasochłonne. Często zdarza się, że przedsiębiorca zapłaci należność wraz z odsetkami, zanim organ wyda decyzję, gdyż postępowanie to, zgodnie z przepisami kodeksu postępowania administracyjnego, trwa powyżej 30 dni. Skutki tego ponosi przedsiębiorca. Należy nadmienić, że decyzja organu koncesyjnego zawiera wysokość należnej opłaty i wskazanie terminu wyznaczonego w ustawie (czyli terminu, który już minął), nie wskazuje zaś kwoty odsetek, które dłużnik jest zobowiązany zapłacić i samodzielnie wyliczyć ich wysokość na dzień dokonania wpłaty. Z tego wynika, że wydawanie decyzji dotyczącej opłaty eksploatacyjnej jest dla organów koncesyjnych dość dużym obciążeniem, które można zmniejszyć, tym samym usprawnić prace administracji samorządowej.

Usprawnienie i przyspieszenie postępowania dotyczącego egzekucji należności przez wierzycieli polegałoby na wyeliminowaniu uciążliwych etapów w dochodzeniu opłat. W obecnym stanie prawnym wierzyciel, który chce egzekwować należności od dłużnika, musi: otrzymać od organu koncesyjnego decyzję określającą wysokość opłaty, a decyzja ta musi być prawomocna, czyli przedsiębiorca zgodził się z rozstrzygnięciem i nie wniósł odwołania w terminie 14 dni od daty otrzymania decyzji. Ponieważ informację o uprawomocnieniu się decyzji ma i tym samym niejako stwierdza organ koncesyjny wydający tę decyzję, taką informację powinien i musi przesłać do wierzyciela. W przypadku, gdy przedsiębiorca nie chce płacić i wie, w jaki sposób i na jakiej podstawie wierzyciel może podjąć działania w celu wyegzekwowania zadłużenia, odwołuje się od decyzji organu koncesyjnego, tym samym przedłuża postępowanie. Z uwagi na to, że prowadzone jest postępowanie odwoławcze, tym samym wierzyciel nie może żądać zapłaty w trybie postępowania egzekucyjnego.

Wierzyciel bez wiedzy o fakcie uprawomocnienia się decyzji określającej wysokość opłaty nie może podjąć działań zmierzających do wyegzekwowania zaległych opłat eksploatacyjnych. Z dotychczasowych obserwacji dotyczących terminowości wydawania decyzji przez organy koncesyjne administracji samorządowej wynika, że opóźnienia w wydawaniu decyzji są rzędu kilku miesięcy lub powyżej roku. Nadanie *Informacji dotyczącej opłaty eksploatacyjnej* statusu deklaracji podatkowej wyeliminowałoby tak skomplikowane i uciążliwe prowadzenie postępowań przez organy koncesyjne i wierzycieli.

Gdyby *Informacji dotyczącej opłaty eksploatacyjnej* został nadany status deklaracji podatkowej, wyżej wymienione czynności organów koncesyjnych oraz gromadzenie dokumentów przez wierzycieli w zakresie umożliwiających podjęcie działań mających na celu wyegzekwowanie opłat

byłoby wyeliminowane, a tym samym zmniejszyłoby nakład pracy w tym zakresie i jednocześnie dałoby możliwość poświęcenia większej uwagi pozostałym problemom geologii na danym terenie.

W przypadku opłaty eksploatacyjnej, jej kwartalne obliczenie, określenie lub ustalenie jest odpowiednikiem określenia bądź ustalenia wysokości podatku. Skutkuje to powstaniem zobowiązania w opłacie i powstaniem należności, tak jak należności podatkowej. Kwartalna opłata eksploatacyjna nie może być traktowana jako kwartalna zaliczka, rata czy część opłaty rocznej, jak jest to czasami rozumiane przez niektóre służby finansowo-prawne obsługujące przedsiębiorstwa górnicze, które w wyniku odesłania czytają wprost przepisy Ordynacji podatkowej. Dlatego należy wyeliminować rozbieżności interpretacyjne w zakresie opłat eksploatacyjnych, ich wymierzania oraz egzekwowania — kolizję przepisów ustawy PGG z przepisami OP.

Podczas dyskusji na temat opłaty eksploatacyjnej, między innymi o nadanie *Informacji...* statusu deklaracji podatkowej, spotkano się z opinią, że jest to niemożliwe, gdyż opłata stanowi w 60% dochód gminy, na terenie której prowadzona jest eksploatacja, i w 40% dochód NFOŚiGW, czyli ma dwóch wierzycieli. Ponadto, jeżeli jest jedna należność i jedno zobowiązanie (kwartalne), to w zakresie dochodzenia i egzekucji powinien działać jeden organ. Tymczasem przy dwóch wierzycielach, a jednej zaległości żaden z wierzycieli nie może samodzielnie działać.

Poniższe wyjaśnienia prowadzą do wniosku, że jednak istnieje taka możliwość.

Podział opłat na część należną poszczególnym wierzycielom, tj. NFOŚiGW i gminie, nie oznacza, że powstają swoiste odrębne zobowiązania podatkowe (opłata w terminie wymagalności), bądź należności podatkowe; może natomiast oznaczać, że powstaną odrębne zaległości podatkowe (opłata niezapłacona w terminie — dług). Taki pogląd, choć może kontrowersyjny, znajduje potwierdzenie w przepisach prawa. Można tu proponować, aby w ustawie PGG wyraźnie postanowiono, że należności NFOŚiGW i gminy z chwilą upływu terminu płatności, czyli gdy stają się długiem, stają się odrębnymi zaległościami w opłacie. Wydaje się jednak wskazane zrewidowanie interpretacji przepisów. Jest to dopuszczalne w trybie Ordynacji podatkowej (art. 14–14b OP), ponieważ do momentu uchwalenia zmian w przepisach PGG i w OP w zakresie opłaty eksploatacyjnej (które to zmiany wyeliminowałyby kolizję przepisów ww. ustaw) minister właściwy do spraw finansów publicznych, który sprawuje ogólny nadzór w sprawach podatkowych oraz dąży do zapewnienia jednolitego stosowania prawa podatkowego przez organy do tego uprawnione, może dokonać jego interpretacji, przy uwzględnieniu orzecznictwa sądów oraz Trybunału Konstytucyjnego lub Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości. Należy postulować jednoznaczną zmianę, tak zapisu w PGG, jak i w Ordynacji podatkowej, aby dokonywanie interpretacji przez ministra właściwego do spraw finansów publicznych nie było konieczne. Takie rozwiązanie pozwoliłoby na znaczne usprawnienie wykonywania obowiązków wierzyciela. Należy nadmienić, iż opłaty eksploatacyjne podlegają między innymi rygorystycznym przepisom ustawy o finansach publicznych oraz że z tych właśnie środków finansowane są między innymi prace geologiczne.

## Fundusz likwidacji zakładu górniczego (FLZG)

Obowiązujący system odpisów na FLZG, określający jego wysokość na odpowiadającą równowartości 10% opłaty eksploatacyjnej dla kopalń odkrywkowych i 3–10% równowartości odpisu amortyzacyjnego od wartości środków trwałych dla kopalń podziemnych i otworowych, nie gwarantuje zgromadzenia potrzebnych środków finansowych. Założenia przyjętego systemu są wadliwe, nie zachodzi bowiem żaden bezpośredni związek między kosztami likwidacji kopalni a wysokością opłaty eksploatacyjnej czy amortyzacji środków trwałych.

Jako konieczny element Projektu zagospodarowania złoża (PZZ) jednym z dokumentów przedkładanych wraz z wnioskiem o udzielenie koncesji na wydobywanie kopaliny powinna być koncepcja likwidacji poszczególnych wyrobisk i zakładu górniczego (likwidacji kopalni oraz przedsiębiorstwa), wraz z szacunkiem kosztów tych działań. Na tej podstawie organ koncesyjny ustalałby wysokość FLZG według ustawowo określonych przesłanek.

W PZZ przedsiębiorca określa kryteria złoża przemysłowego, które powinny być ustalone na podstawie analizy ekonomicznej wydobywania kopaliny. Rzetelny rachunek ekonomiczny opłacalności wydobywania musi uwzględniać nie tylko nakłady na budowę kopalni, ale także na jej likwidację.

## Złóża antropogeniczne

Od dawna sygnalizowana jest potrzeba wyróżnienia nagromadzeń odpadów górniczych i przeróbczych jako złóż antropogenicznych, w tych przypadkach, gdy zgromadzony materiał skalny ma udowodnione właściwości surowcowe i kwalifikuje się do gospodarczego wykorzystania (Nieć & Uberman, 1995, 1996; Nieć, 1999; Kabziński, 2003; Sałaciński, 2006).

Idea tworzenia złóż wtórnych kopaliny użytecznych wynikała z dążenia do ochrony zasobów kopaliny towarzyszących w eksploatowanych złożach surowców mineralnych. Problem ten jest szczególnie widoczny w przypadku kopalń odkrywkowych, w których konieczne jest przemieszczanie dużej ilości nadkładu i przewarstwień w celu udostępnienia kopaliny podstawowej. Składowanie zasobów kopaliny towarzyszących i odpadowych w postaci złóż wtórnych eliminuje lub zmniejsza trudności z natychmiastowym znalezieniem odbiorcy na te kopaliny. Daje również uniezależnienie się od uwarunkowań wynikających z planu wydobywania kopaliny głównej. Złóża wtórne, a szczególnie ich późniejsze wykorzystanie po wyeksploatowaniu kopaliny podstawowej mogą ułatwić rozwiązanie problemu dalszego zagospodarowania terenów przemysłowych. Istnieje zatem pilna potrzeba wprowadzenia do działalności górniczej i przemysłowej zasady gromadzenia substancji mineralnych pochodzących z nadkładu, wydobywanych skał płonnych lub z odpadów przeróbczych, które nie mogą być zagospodarowane na bieżąco, a powinny być zachowane jako baza surowcowa na przyszłość. Nadanie im nazwy złóż antropogeniczne i jej wprowadzenie do ustawodawstwa umożliwi bardziej przejrzyste określenie zasad:

- a) postępowania z nimi,
- b) ich zagospodarowania,
- c) uwzględniania ich w bilansowaniu potrzeb surowców kraju.

Sprzyjałoby to także ochronie złóż i racjonalnej gospodarce nimi.

## Literatura

- KABZIŃSKI A. 2003 — Tymczasowe złoża kopalin — ekonomiczne motywacje ich tworzenia. *Górn. Odkrywk.*, 45, 6: 17–18.
- KULCZYCKA J., NIEĆ M. & UBERMAN R. 2003 — Określenie ilości wydobytej kopaliny stałej przy naliczaniu opłaty eksploatacyjnej. Wyd. IGSMiE PAN, Kraków.
- NIEĆ M., 1999 — Złoża antropogeniczne. *Prz. Geol.*, 47: 93–98.
- NIEĆ M. 2005 — Dylematy prawa własności złóż. *Gosp. Sur. Min.*, z. spec. 1, 21: 53–60.
- NIEĆ M. 2006 — Czy w Polsce możliwa jest racjonalna gospodarka złożami kopalin? *Górn. Odkrywk.*, 48, 3–4: 57–62.
- NIEĆ M. & UBERMAN R. 1995 — Zwały jako antropogeniczne złoża wtórne. *Gosp. Sur. Min.*, 11: 395–402.
- NIEĆ M. & UBERMAN R. 1996 — Antropogeniczne złoża surowców mineralnych — nowe spojrzenie na zwały niektórych odpadów przemysłu górniczego. *I Forum Inż. Ekol. Lublin-Naęczów*: 437–440.
- SALAĆIŃSKI R. 2004 — Prawo własności złóż kopalin — problem nierozwiązywalny?. *Górn. Odkrywk.*, 46, 3–4: 5–8.
- SALAĆIŃSKI R. 2006 — Złoża antropogeniczne — problemy praktyczne i prawne. *Górn. Odkrywk.*, 48, 1–2: 25–28.
- STEFANOWICZ J.A. & JĘDRZEJEWSKA A. 2004 — Własność złóż i użytkowanie górnicze kopalin. *Miesięcznik WUG*, 1: 22–26, 46; 3–4: 9–12.
- SZAMAŁEK K. 2001 — Studium opłaty eksploatacyjnej w gospodarce złożem kopaliny. *Wyd. Nauk. Scholar, Warszawa*.
- UBERMAN R. 2004 — Skutki prawne i finansowe przyjęcia metody eksploatacji jako kryterium dla ustalania własności złóż kopalin. *Górn. Odkrywk.*, 46, 3–4: 9–12.

Praca wpłynęła do redakcji 04.10.2006 r.  
Akceptowano do druku 19.12.2006 r.