

Prawne przesłanki podejmowania robót geologicznych oraz dokumentowania ich wyników

Aleksander Lipiński¹

Legal premises for undertaking geological works and reporting their results. Prz. Geol., 69: 734–740.

A b s t r a c t. Within the meaning of the Geological and Mining Act, geological operation is the performance, as part of geological activity, of any actions below the surface, including the use of blasting agents, as well as the liquidation of excavations after these operations. Depending on the details, especially concerning the purpose and method of carrying out these operations, they require a license or approval of their project. However, a geological operation project sometimes requires only a notification to the competent geological authority, without the need of its approval. There are also such geological operations that are not subject to the requirements of the Geological and Mining Act at all (e.g. some shallow well drillings). The results of geological activities, along with their interpretation, are subject to presentation in the geological report. In principle, it requires approval by the competent geological authority. The condition for such a decision is the compliance of the geological report with the law.

Keywords: Geological operations, licenses, geological operation projects, geological reports and their approval

Problematyka podejmowania i dokumentowania robót geologicznych może, co prawda, wydawać się banalną, to jednak w praktyce staje się ona źródłem wielu wątpliwości, czego podstawową przyczyną jest przede wszystkim nie zawsze dostatecznie jednoznaczny stan prawny, który w dodatku nie odpowiada współczesnym potrzebom. Władze publiczne nie wykazują natomiast zainteresowania jego racjonalizacją. Nic zatem dziwnego, że w praktyce rozwiązania dotyczące projektowania oraz dokumentowania wyników prac geologicznych stają się przedmiotem rozbieżnych interpretacji oraz sporów, które wymagają rozstrzygnięcia przez sądy administracyjne. Bogactwo opisywanej problematyki zmusza do wielu uproszczeń, a przede wszystkim (biorąc pod uwagę drobiazgowość prawa oraz brak wyobraźni jego twórców) nie pozwala na rozwinięcie wszystkich szczegółów. Przykładem mogą być wymagania kształtujące właściwość rzeczową organów administracji geologicznej, które do dziesiątego roku obowiązywania ustawy zaowocowały kilkudziesięcioma tzw. sporami kompetencyjnymi. W konsekwencji niniejszy artykuł na pewno nie zaspokoi oczekiwań wszystkich zainteresowanych. Uwaga przedsiębiorców oraz organów administracji geologicznej koncentruje się przeważnie wokół kwestii szczegółowych, związanych z toczącym się postępowaniem. Nie sposób jednak przedstawić ich w ramach tego opracowania, które w dodatku musi powstać z kilkumiesięcznym wyprzedzeniem.

PRAWNE ZASADY PODEJMOWANIA ROBÓT GEOLOGICZNYCH

Prawo geologiczne i górnicze (pr.g.g.; Ustawa..., 2011) określa, że (art. 6 ust. 1):

□ pracą geologiczną jest projektowanie i wykonywanie badań oraz innych czynności, w celu ustalenia budowy geologicznej kraju, a w szczególności poszukiwania i rozpoznawania złóż kopalin, wód podziemnych oraz kompleksu podziemnego składowania dwutlenku węgla, określenia warunków hydrogeologicznych, geologicz-

no-inżynierskich, a także sporządzanie map i dokumentacji geologicznych oraz projektowanie i wykonywanie badań na potrzeby wykorzystania ciepła Ziemi lub korzystania z wód podziemnych (pkt 8);

□ robotą geologiczną jest wykonywanie w ramach prac geologicznych wszelkich czynności poniżej powierzchni terenu, w tym przy użyciu środków strzałowych, a także likwidacja wyrobisk po tych czynnościach (pkt 11).

Analizę trafności tych definicji należy zostawić poza granicami rozważań. Bezsposornie istotą *prac geologicznych* jest poznanie budowy geologicznej kraju (Dobrowolski i in., 2018). Reszta wyliczenia w art. 6 ust. 1 pkt 8 pr.g.g. ma charakter wyłącznie przykładowy. Bezsposornie natomiast szczególnym rodzajem *prac geologicznych* w opisanym znaczeniu mogą być (ale nie muszą) *roboty geologiczne* (Lipiński, 2016).

Prawne wymagania związane z podejmowaniem i wykonywaniem tych ostatnich są niezwykle zróżnicowane. Co prawda jednym z przedmiotów ustawy jest określenie zasad i warunków podejmowania, wykonywania oraz zakończenia działalności w zakresie *prac geologicznych* (art. 1 ust. 1 pkt 1), jednak rozwiązanie to nie jest pozbawione wyjątków, w zasadzie odnoszących się do *robót geologicznych*. Dotyczy to m.in. (pr.g.g., art. 3):

□ wykonywania wkopów oraz otworów wiertniczych o głębokości do 30 m w celu wykorzystania ciepła Ziemi, poza obszarami górniczymi (pkt 2);

□ wykonywania wkopów oraz otworów wiertniczych o głębokości do 30 m w celu wykonywania ujęć wód podziemnych na potrzeby poboru wód podziemnych w ilości nieprzekraczającej 5 m³ na dobę poza obszarami górniczymi utworzonymi w celu wykonywania działalności metodą otworów wiertniczych (pkt 2a);

□ ustalania geotechnicznych warunków posadawiania obiektów budowlanych bez wykonywania robót geologicznych (pkt 7).

Taka działalność nie jest objęta zakresem przedmiotowym omawianej ustawy. Przedstawienie szczegółów związanych z wymienionymi wyjątkami oraz praktyka ich

¹ Wydział Prawa i Ekonomii, Uniwersytet Humanistyczno-Przyrodniczy w Częstochowie, ul. Bankowa 11b, 40–007 Katowice; aleks@pro.onet.pl

funkcjonowania wykraczają poza ramy tematu. Pozwala to jednak na wyróżnienie kategorii robót geologicznych:

- ❑ podlegających wymaganiom *Prawa geologicznego i górniczego*;
- ❑ nie podlegających wymaganiom *Prawa geologicznego i górniczego*.

Z kolei *roboty geologiczne* poddane rygorom tej ustawy można podzielić na:

- ❑ podlegające koncesjonowaniu;
- ❑ nie podlegające koncesjonowaniu.

Koncesji wymagają roboty geologiczne mające na celu:

- ❑ poszukiwanie lub rozpoznawanie złóż kopaliny wymienionych w art. 10 ust. 1;
- ❑ poszukiwanie lub rozpoznawanie kompleksu podziemnego składowania dwutlenku węgla (art. 22 ust. 1 pkt 1, 1a, 2a pr.g.g.).

Wymagania niezbędne do uzyskania koncesji na opisaną działalność określają:

- ❑ art. 24 ust. 1 pr.g.g. (ogólne wymagania wniosku koncesyjnego);
- ❑ art. 25 pr.g.g. (szczególne wymagania dotyczące wniosku o koncesję na poszukiwanie lub rozpoznawanie złóż kopaliny lub kompleksu podziemnego składowania dwutlenku węgla).

Jeżeli działania te obejmują wykonywanie robót geologicznych (co w praktyce jest regułą), istotnym elementem wniosku jest projekt robót geologicznych (art. 25 ust. 2, art. 49o pr.g.g.). Dalsze szczegóły dotyczące wspomnianych wniosków koncesyjnych można pominąć.

TREŚĆ PROJEKTU ROBÓT GEOLOGICZNYCH

Projekt robót geologicznych w szczególności określa (czyli musi określać):

- ❑ cel zamierzonych robót oraz sposób jego osiągnięcia;
- ❑ rodzaj dokumentacji geologicznej, która ma powstać w wyniku zamierzonych robót;
- ❑ harmonogram robót geologicznych;
- ❑ przestrzeń, w obrębie której mają być wykonywane roboty geologiczne;
- ❑ przedsięwzięcia konieczne ze względu na ochronę środowiska, w tym wód podziemnych, sposób likwidacji wyrobisk, otworów wiertniczych, rekultywacji gruntów, a także czynności mające na celu zapobieżenie szkodom powstałym w wyniku wykonywania zamierzonych robót (art. 79 pr.g.g.).

Szczegóły dotyczące treści tego dokumentu określają przepisy wykonawcze do *Prawa geologicznego i górniczego* (Rozporządzenie..., 20.12.2012 r.). Składa się on z części tekstowej i graficznej. Pierwsza z nich obejmuje opis zamierzonych robót geologicznych, w zależności od celu tych robót zawierający:

- 1) informacje dotyczące lokalizacji zamierzonych robót geologicznych, w tym lokalizacji w ramach trójstopniowego podziału terytorialnego państwa, oraz opis zagospodarowania terenu, na którym mają być przeprowadzone te roboty, z uwzględnieniem obiektów i obszarów chronionych;
- 2) opis wyników przeprowadzonych wcześniej robót geologicznych i badań geofizycznych, geologicznych i geochemicznych na obszarze zamierzonych prac geologicznych oraz wykaz wykorzystanych geolo-

gicznych materiałów archiwalnych wraz z ich interpretacją, a także z przedstawieniem na mapie geologicznej, w odpowiedniej skali, obszaru lub miejsc wykonania tych robót i badań;

- 3) opis budowy geologicznej i warunków hydrogeologicznych w rejonie zamierzonych robót geologicznych, wraz z przewidywanymi profilami geologicznymi projektowanych otworów wiertniczych lub wyrobisk;
 - 4) przedstawienie możliwości osiągnięcia celu robót geologicznych, zawierające w szczególności:
 - a) opis i uzasadnienie liczby, lokalizacji i rodzaju projektowanych otworów wiertniczych lub wyrobisk;
 - b) przewidywaną konstrukcję projektowanych otworów wiertniczych lub wyrobisk;
 - c) informacje dotyczące zamykania horyzontów wodonośnych;
 - d) sposób i termin likwidacji otworów wiertniczych lub wyrobisk oraz rekultywacji gruntów;
 - e) charakterystykę i uzasadnienie zakresu oraz metod zamierzonych badań geofizycznych i geochemicznych oraz ich lokalizacji;
 - f) opis opróbowania otworów wiertniczych lub wyrobisk, w tym sposób pobierania próbek geologicznych, zakres, liczbę i wielkość planowanych do pobrania próbek geologicznych;
 - g) zakres obserwacji i badań terenowych, w szczególności:
 - obserwacji poziomów i pomiarów przepływów wód;
 - próbnych pompowań;
 - pomiarów temperatury i ciśnienia w razie występowania gazu ziemnego, ropy naftowej lub wód;
 - badań i pomiarów specjalnych;
 - h) wyszczególnienie niezbędnych prac geodezyjnych;
 - i) opis i uzasadnienie zakresu badań laboratoryjnych, ze szczególnym uwzględnieniem badań powodujących całkowite zniszczenie próbek geologicznych oraz badań geomechanicznych powodujących naruszenie integralności calizny rdzenia wiertniczego;
 - j) przewidywaną wielkość dopływu wód do wyrobiska lub jego poszczególnych poziomów eksploatacyjnych;
 - k) przewidywaną jakość wody odpompowywanej z wyrobiska;
 - l) sposób odwadniania i odprowadzania wody odpompowywanej z wyrobiska;
 - 5) określenie:
 - a) zakresu próbek geologicznych podlegających obowiązkowemu przekazaniu państwowej służbie geologicznej, wraz z wykazem planowanych ilości, wielkości i rodzaju próbek pobieranych do badań powodujących całkowite zniszczenie próbek geologicznych oraz do badań geomechanicznych – powodujących naruszenie integralności calizny rdzenia wiertniczego;
 - b) harmonogramu zamierzonych robót geologicznych, w tym terminów ich rozpoczęcia i zakończenia;
 - c) wpływu zamierzonych robót geologicznych na obszary chronione, w tym obszary Natura 2000;
 - d) rodzaju dokumentacji geologicznej mającej powstać w wyniku robót geologicznych.
- Część graficzna projektu zawiera:
- 1) mapę topograficzną obszarów lądowych w skali nie mniejszej niż 1:100 000 lub mapę morską nawiga-

cyjną obszarów morskich Rzeczypospolitej Polskiej w skali nie mniejszej niż 1:500 000, z zaznaczeniem obszaru lub miejsc zamierzonych robót geologicznych i usytuowania ich w stosunku do granic miejscowości będącej siedzibą gminy lub punktów osnowy geodezyjnej, a w zależności od celu tych robót – mapę geologiczną, hydrogeologiczną, geologiczno-inżynierską, geofizyczną oraz przekrój geologiczny, jeżeli takie dokumenty już zostały sporządzone;

- 2) wskazanie lokalizacji obszaru lub miejsc zamierzonych robót geologicznych na:
 - a) mapie sytuacyjno-wysokościowej sporządzonej na podstawie danych i informacji uzyskanych z państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego o obszarach lądowych, opracowanej w odpowiednio dobranej skali, nie mniejszej niż 1:50 000 lub na mapie sytuacyjno-batymetrycznej obszarów morskich Rzeczypospolitej Polskiej w skali umożliwiającej szczegółowe przedstawienie lokalizacji obszaru lub miejsc zamierzonych robót geologicznych; zaznacza się na nich *obiekty ograniczające wykonywanie robót geologicznych* (a więc takie, w granicach których wykonywanie robót geologicznych jest zabronione bądź podlega ograniczeniom); oznacza to jednocześnie, że projekt zawierający mapy, które nie spełniają opisanych wymagań, musi zostać oceniony jako wadliwy;
 - b) mapie geośrodowiskowej obszarów lądowych, przedstawiającej składniki środowiska podlegające ochronie, sporządzonej w odpowiednio dobranej skali, nie mniejszej niż 1:50 000;
 - c) przekrojach geologicznych;
- 3) przewidywane profile geologiczne i techniczne (konstrukcja) projektowanych otworów wiertniczych lub wyrobisk, wraz ze wskazaniem przewidywanej lokalizacji miejsc opróbowania.

W razie etapowej realizacji zamierzonego celu projekt szczegółowo określa rodzaje, zakres i harmonogram robót geologicznych oraz ich lokalizację podczas pierwszego etapu oraz wstępnie odnośnie kolejnych etapów. Przystąpienie do kolejnego etapu robót geologicznych wymaga sporządzenia i zatwierdzenia dodatku do projektu robót geologicznych. Projekt sporządzony dla koncesjonowanych robót geologicznych dodatkowo określa przedsięwzięcia niezbędne do realizacji planowanej działalności objętej koncesją (§ 4).

KWALIFIKACJE

Projektowanie robót geologicznych jest *pracą geologiczną*, a w konsekwencji wspomniany dokument podpisuje *osoba posiadająca stwierdzone odpowiednie kwalifikacje do wykonywania, dozorowania i kierowania pracami geologicznymi, wraz z podaniem numeru świadectwa stwierdzającego kwalifikacje, albo osoba posiadająca uznane odpowiednie kwalifikacje do wykonywania zawodów regulowanych w dziedzinie geologii, wraz z podaniem numeru decyzji w sprawie uznania kwalifikacji, albo osoba świadcząca usługi transgraniczne*. Jeżeli zamierzone roboty geologiczne nie podlegają rygorom dotyczącym planów ruchu zakładu górniczego, ich projekt dodatkowo zawiera opis przedsięwzięć technicznych, technologicznych i organizacyjnych, mających na celu

zapewnienie bezpieczeństwa powszechnego, bezpieczeństwa pracy i ochrony środowiska (§ 5).

CHARAKTER PRAWNY PROJEKTU ROBÓT GEOLOGICZNYCH

Charakter prawny projektu robót geologicznych jest niejednolity. Dla koncesjonowanych robót geologicznych (art. 21 ust. 1 pkt 1, 1a oraz 2a pr.g.g.) jest on elementem wniosku koncesyjnego (art. 25 ust. 2 pr.g.g.). Z żadnego przepisu nie wynika natomiast, że w toku postępowania koncesyjnego wspomniany projekt podlega zatwierdzeniu, aczkolwiek jego zmiana wymaga zmiany koncesji, a naruszenie określonego w nim harmonogramu może stanowić przesłankę cofnięcia koncesji bądź ograniczenia jej zakresu (art. 37 ust. 1 pr.g.g.; zob. Schwarz, 2013; Lipiński, 2015). Wymagania dotyczące projektowania i wykonywania robót geologicznych (art. 79–86 pr.g.g.) nie znajdują zastosowania do robót geologicznych wykonywanych na potrzeby ruchu zakładu górniczego (art. 87).

Nieco inne zasady dotyczą węglowodorów. Elementem wniosku o koncesję na poszukiwanie i rozpoznawanie oraz wydobywanie takich kopalin (art. 49eb ust. 1 pkt 4 pr.g.g.) bądź oferty składanej w postępowaniu przetargowym (art. 49k ust. 1 pkt 4–6 pr.g.g.) są informacje o treści co najmniej częściowo odpowiadającej projektowi robót geologicznych. Obowiązek przedłożenia wspomnianego projektu określają przepisy wykonawcze dotyczące postępowania o przetarg na koncesję węglowodorową.

ZATWIERDZENIE PROJEKTU ROBÓT GEOLOGICZNYCH

Zasadą jest, że projekt niekoncesjonowanych robót geologicznych wymaga zatwierdzenia przez organ administracji geologicznej (art. 80 pr.g.g.). We wniosku dotyczącym tej sprawy należy zamieścić informację o prawach, jakie przysługują wnioskodawcy do nieruchomości, w granicach których mają być wykonywane zamierzone roboty geologiczne. Przykładem może być prawo własności, użytkowania wieczystego, dzierżawy bądź inne (Rakoczy i in., 2015). Brak wspomnianego prawa do nieruchomości nie stanowi jednak przesłanki odmowy zatwierdzenia projektu (Wyrok WSA w Warszawie, 24.09.2015 r.; Wyrok WSA we Wrocławiu, 28.11.2018 r. – wszystkie powołane wyroki WSA są prawomocne, chyba że w spisie literatury zaznaczono inaczej; Lipiński, 2019). Projekt robót geologicznych nie kreuje bowiem żadnych praw podmiotowych do nieruchomości (Schwarz, 2013). Oznacza to m.in., że jeszcze przed wszczęciem postępowania w omawianej sprawie rozsądnie postępujący wnioskodawca powinien zapewnić sobie prawo podmiotowe niezbędne do korzystania z takiej nieruchomości, w zakresie niezbędnym do wykonania zamierzonych robót geologicznych. W praktyce wymaga to umowy z właścicielem (użytkownikiem wieczystym) nieruchomości, w dodatku zawartej w sposób zapewniający skuteczną ochronę interesów przedsiębiorcy. Brak wspomnianego prawa nie jest wprawdzie przeszkodą do zatwierdzenia projektu, ale może stać się przyczyną zbędnych trudności, zwłaszcza polegających na opóźnieniu terminu rozpoczęcia robót, a nawet konieczności zmiany projektu.

Podstawowym zadaniem organu administracji, do którego wpływa projekt robót geologicznych, jest ustalenie, czy wniosek spełnia wymagania przewidziane prawem. Jeżeli nie, należy wezwać wnioskodawcę do stosownego uzupełnienia, w terminie nie krótszym niż 7 dni. Jeżeli wniosek nie zostanie uzupełniony, należy go pozostawić bez rozpoznania, co następuje w drodze zwykłego pisma zawiadamiającego o takim rozwiązaniu (art. 64 § 4 k.p.a.; Ustawa..., 1960). Warto zwrócić uwagę, że niekiedy istota wniosku bywa określana w sposób niejednoznaczny. Obowiązkiem organu jest wówczas wezwanie wnioskodawcy do stosownych wyjaśnień oraz ustalenie istoty żądania. Przykładem może być wniosek o zatwierdzenie projektu (niekoncesjonowanych) robót geologicznych *na wykonanie otworu badawczego w celu rozpoznania głębokiego podłoża na działce [...]*, podczas gdy z jego treści wynika, że chodzi o rozpoznanie podłoża *pod pompę ciepła* (Postanowienie NSA, 14.11.2020 r.).

STRONY POSTĘPOWANIA

Stronami postępowania o zatwierdzenie projektu robót geologicznych są właściciele (użytkownicy wieczystości) nieruchomości, w granicach których mają być wykonywane zamierzone roboty (art. 80 ust. 3). Nie są zatem nimi inne podmioty, w tym władające nieruchomościami, na których nie będą wykonywane roboty geologiczne. Gmina (jako osoba prawna) może być stroną takiego postępowania tylko wówczas, gdy zamierzone roboty geologiczne miałyby być wykonywane na nieruchomościach stanowiących przedmiot prawa jej własności bądź użytkowania wieczystego (Wyrok WSA w Gliwicach, 10.06.2015 r.). Nie można jednak wykluczyć, że w postępowaniu o zatwierdzenie wspomnianego projektu na prawach strony może uczestniczyć organizacja społeczna (art. 31 k.p.a.). Nie jest bowiem tajemnicą, że częstokroć konsekwencją badań geologicznych bywa działalność inwestycyjna w zakresie wydobywania kopalin, co wielokrotnie staje się źródłem konfliktów społecznych.

WSPÓLDZIAŁANIE

Przesłanką zatwierdzenia projektu jest m.in. opinia organu wykonawczego gminy (wójta, burmistrza lub prezydenta miasta). Dodatkowe wymagania dotyczą działalności wykonywanej na obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej. Z procesowego punktu widzenia opinia przybiera postać zaskarżalnego postanowienia organu współdziałającego. Jej przesłanki określa art. 7 pr.g.g., co nie zawsze znajduje swój wyraz w praktyce (na przykład organ wykonawczy gminy uzasadnił negatywną opinię projektu badań hydrogeologicznych tym, że miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego nie przewiduje możliwości budowy własnych ujęć wód podziemnych, a jako jedyne źródło zaopatrzenia w wodę wskazuje wodociąg publiczny; Wyrok WSA w Poznaniu, 28.06.2018 r.). Przedmiotem wspomnianej opinii nie może natomiast być merytoryczna ocena wnioskowanego projektu.

Jeżeli organem administracji geologicznej jest prezydent miasta na prawach powiatu, opinia organu wykonawczego gminy jest wprawdzie bezprzedmiotowa, ale obowiązkiem organu orzekającego w sprawie (określanego jako organ *o poszerzonych kompetencjach* – wykonuje on

bowiem jednocześnie zadania organu wykonawczego gminy oraz przysługujące organowi powiatu) jest natomiast przeprowadzenie postępowania wyjaśniającego dotyczącego przesłanek określonych w art. 7. Nie ma też wątpliwości, że wspomniana opinia nie ma charakteru wiążącego, a przesłanką zatwierdzenia projektu może być tylko ostateczne postanowienie organu opiniującego. Organ współdziałający nie jest natomiast stroną ani podmiotem na prawach strony, a w konsekwencji nie może skarżyć decyzji w sprawie projektu robót geologicznych.

ODMOWA ZATWIERDZENIA

Stosownie do art. 80 ust. 7 pr.g.g. organ administracji geologicznej odmawia (czyli musi odmówić) zatwierdzenia projektu robót geologicznych, jeżeli:

- ❑ projektowane roboty naruszałoby wymagania ochrony środowiska (w praktyce najczęściej dotyczy to będzie sytuacji, w której nieruchomości, na której mają być wykonywane zamierzone roboty geologiczne, będzie objęta zakazem ich wykonywania, czego przykładem mogą być konsekwencje utworzenia niektórych form ochrony przyrody);
- ❑ projekt robót geologicznych nie odpowiada wymaganiom prawa (ustalenie, czy projekt odpowiada prawu, może być przedmiotem sporu; podlega on rozstrzygnięciu w drodze decyzji);
- ❑ rodzaj i zakres projektowanych robót geologicznych oraz sposób ich wykonania nie odpowiadają celowi robót (ust. 7).

Odmawiając zatwierdzenia wspomnianego dokumentu, organ administracji geologicznej musi szczegółowo wykazać istnienie przesłanek decyzji odmownej.

NIEKTÓRE WYMAGANIA DECYZJI ZATWIERDZAJĄCEJ PROJEKT

Nie można uzależniać zatwierdzenia projektu robót geologicznych od zabezpieczenia roszczeń, które mogłyby powstać w wyniku prowadzonej na jego podstawie działalności. Nie wolno również wprowadzać do jego treści wymagań, które wykraczają poza to, co wynika z ustawy (np. określając termin przedłożenia dokumentacji geologicznej). Projekt zatwierdza się na czas oznaczony, nie dłuższy niż 5 lat. Upływ tego terminu nie stanowi natomiast przeszkody do zatwierdzenia nowego projektu. Zmiana projektu następuje poprzez sporządzenie dodatku i zatwierdzenie go. Nie ma jednak podstaw, by w takiej sytuacji dokonywać zmiany decyzji zatwierdzającej (czyli decyzji *pierwotnej*) bądź ją uchylać. Uchylenie bądź zmiana decyzji zatwierdzającej wspomniany projekt są dozwolone tylko w sytuacjach wyraźnie przewidzianych prawem.

Bez względu na to, czy poszukiwanie (rozpoznawanie) złoża kopaliny ma być prowadzone na podstawie koncesji czy też projektu robót geologicznych, przeszkodą do podjęcia takich działań nie jest uprzednie odnalezienie bądź rozpoznanie (udokumentowanie) złoża.

Co do zasady wykonaniu podlega dopiero decyzja ostateczna, czyli taka, od której nie przysługuje odwołanie bądź wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy. Teoretycznie rzecz biorąc, nie można wykluczyć nadania decyzji zatwierdzającej projekt rygoru natychmiastowej wyko-

nalności (art. 108 k.p.a.). Niekiedy nawet decyzja organu I instancji *ex lege* korzysta ze wspomnianego rygoru. Przykładem mogą być projekty robót geologicznych sporządzane na potrzeby ustalenia lokalizacji morskich farm wiatrowych. Bez względu na to, czy decyzja stanowiąca podstawę wykonywania robót geologicznych jest ostateczna, czy też korzysta z rygoru natychmiastowej wykonalności, obowiązkiem inwestora jest dokonanie zgłoszenia, o którym mowa w art. 81 pr.g.g.

NAKAZ WYKONANIA DODATKOWYCH ROBÓT GEOLOGICZNYCH

Jeżeli wymagają tego potrzeby bezpieczeństwa powszechnego, ochrony środowiska lub rozpoznanie budowy geologicznej kraju, w tym racjonalnej gospodarki złożami kopaliny, właściwy organ administracji geologicznej może w drodze decyzji nakazać, by adresat koncesji na poszukiwanie (rozpoznanie) złoża kopaliny, koncesji na poszukiwanie (rozpoznawanie) kompleksu podziemnego składowania dwutlenku węgla bądź decyzji o zatwierdzeniu projektu robót geologicznych wykonał, za wynagrodzeniem, dodatkowe czynności, w szczególności roboty, badania, pomiary lub pobrał dodatkowe próbki. Decyzja w tej sprawie zastępuje koncesję albo projekt robót geologicznych (art. 83 ust. 1–2 pr.g.g.). Rozwiązanie to jest jednak wyłącznie teoretyczne – barierą blokującą jego stosowanie są bowiem koszty, które musiałby ponieść organ administracji geologicznej. Ożywienie tego przepisu jest natomiast niezwykle proste i na pewno odpowiadałoby interesowi publicznemu. Wymaga to jednak interwencji ustawodawcy, natomiast organy administracji geologicznej nie wykazują zainteresowania tą problematyką.

ROBOTY GEOLOGICZNE PODLEGAJĄCE WYŁĄCZNIE ZGŁOSZENIU

Nie podlegają zatwierdzeniu projekty robót geologicznych, które obejmują:

- wiercenia o głębokości przekraczającej 30 m, wykonywane w celu wykorzystania ciepła Ziemi, lub wykonywane w granicach obszarów górniczych;
- wykonywanie wkopów oraz otworów wiertniczych o głębokości do 30 m, w celu wykonywania ujęć wód podziemnych na potrzeby poboru wód podziemnych w ilości nieprzekraczającej 5 m³ na dobę na obszarach górniczych utworzonych w celu wykonywania działalności metodą otworów wiertniczych (art. 85 ust. 1) – takie wkopy oraz otwory wiertnicze wykonywane poza obszarami górniczymi utworzonymi w celu wykonywania działalności metodą otworów wiertniczych nie podlegają rygorom *Prawa geologicznego i górniczego* (art. 3 pkt 2a);
- wykonywanie badań geofizycznych wyłącznie w celu zbadania struktur geologicznych związanych z występowaniem złóż węglowodorów (art. 85a ust. 1).

Projekt takich robót wymaga zgłoszenia staroście, a w odniesieniu do wymienionych badań geofizycznych – ministrowi właściwemu do spraw środowiska. Brak sprzeciwu w terminie 30 dni (milcząca załatwienie sprawy w rozumieniu art. 122a i nast. k.p.a.) w zasadzie (zob. jednak art. 85a ust. 8 pr.g.g.) pozwala na rozpoczęcie robót.

WĄTPLIWOŚCI DOTYCZĄCE OCEN ODDZIAŁYWANIA NA ŚRODOWISKO

Polski ustawodawca nie dostrzegł, że w świetle dyrektywy 2011/92 UE (Dyrektywa..., 2011) działalność polegająca na wykonywaniu niektórych robót geologicznych może podlegać systemowi ocen oddziaływania na środowisko, co stało się przedmiotem sporu przed Trybunałem Sprawiedliwości Unii Europejskiej (Wyrok TSUE, 31.05.2018 r.). W konsekwencji niektórym decyzjom koncesyjnym bądź zatwierdzającym projekty robót geologicznych można postawić zarzut naruszenia prawa unijnego. Wyjątkiem jest poszukiwanie lub rozpoznawanie węglowodorów, kiedy to ocenę oddziaływania na środowisko sporządza się na etapie zatwierdzania planu ruchu zakładu górniczego.

ROBOTY GEOLOGICZNE NIEPODLEGAJĄCE PRAWU GEOLOGICZNEMU I GÓRNICZEMU

Przypomnieć wreszcie należy, że do niektórych robót geologicznych w ogóle nie stosuje się wymagań *Prawa geologicznego i górniczego*. Dotyczy to wykonywania wkopów oraz otworów wiertniczych o głębokości do 30 m w celu:

- wykorzystania ciepła Ziemi poza obszarami górniczymi;
- wykonywania ujęć wód podziemnych na potrzeby poboru wód podziemnych w ilości nieprzekraczającej 5 m³ na dobę poza obszarami górniczymi utworzonymi w celu wykonywania działalności metodą otworów wiertniczych (art. 3 pkt 2–2a pr.g.g.).

Co prawda niektóre z tych rozwiązań mogą nie dotyczyć robót geologicznych w ścisłym znaczeniu tego pojęcia, to jednak metody ich wykonywania są tożsame, a cel działań co najmniej częściowo ma charakter poznawczy. Wyłączenie stosowania *Prawa geologicznego i górniczego* nie zwalnia jednak z obowiązku stosowania innych wymagań prawa, które odnoszą się do takiej działalności.

PODSUMOWANIE

Dokonana w artykule analiza prowadzi do wniosku, że prawny reżim wykonywania robót geologicznych jest niezwykle sformalizowany, a jednocześnie zróżnicowany. Cechuje się on brakiem racjonalności, co najprościej można dostrzec, podejmując próbę wykładni pojęcia *roboty geologicznej* oraz jej konsekwencji. Nic więc dziwnego, że nierzadko bywa on omijany, zwłaszcza w odniesieniu do badań przydatności gruntu dla potrzeb inwestycji budowlanych. Trafnie zwrócono uwagę, że decyzja zatwierdzająca projekt robót geologicznych pełni funkcję zbliżoną do koncesji (Schwarz, 2013), aczkolwiek jest podejmowana wedle odmiennych zasad.

Odrębne wymagania odnoszą się do sposobu wykonywania robót geologicznych, zwłaszcza podlegających rygorom dotyczącym zakładu górniczego i jego ruchu, pobierania próbek geologicznych czy też związanych z wymaganiami ochrony środowiska (np. w odniesieniu do gospodarki wodnej, ochrony gruntów rolnych i leśnych, postępowania z odpadami). Ramy opracowania nie pozwalają na ich opisanie.

DOKUMENTOWANIE WYNIKÓW ROBÓT GEOLOGICZNYCH

Wyniki prac geologicznych (w tym rzecz jasna robót), wraz z ich interpretacją, określeniem stopnia osiągnięcia zamierzonego celu oraz uzasadnieniem, przedstawia się w dokumentacji geologicznej (art. 88 ust. 1). Dotyczy to wszystkich rodzajów prac (w tym robót) geologicznych objętych rygorami *Prawa geologicznego i górniczego*, zarówno koncesjonowanymi, jak i prowadzonymi wyłącznie na podstawie projektu robót geologicznych (w tym projektu wymagającego zarówno zatwierdzenia, jak i tylko zgłoszenia). W ustawie wyróżniono pięć rodzajów dokumentacji geologicznych:

- 1) złoża kopaliny (z wyjątkiem węglowodorów);
- 2) geologiczno-inwestycyjną złoża węglowodorów;
- 3) hydrogeologiczną;
- 4) geologiczno-inżynierską;
- 5) inne.

Przedstawienie wymagań precyzujących treść poszczególnych rodzajów tych dokumentacji jest tematem samym w sobie i zdecydowanie wykracza poza ramy artykułu. Kwestie te określają art. 89–91 pr.g.g. oraz przepisy wykonawcze dotyczące szczegółowych wymagań, jakim mają odpowiadać poszczególne rodzaje wspomnianych dokumentacji (zob. Wojtulek i in., 2020).

ZATWIERDZENIE DOKUMENTACJI GEOLOGICZNEJ

Istotne jest, że dokumentacje wymienione w pkt 1–4 w poprzednim rozdziale artykułu podlegają zatwierdzeniu przez organ administracji geologicznej. Co prawda art. 88 pr.g.g. jest zredagowany w sposób imperatywny, ale nie sposób zakładać, że rozwiązanie to jest wyrazem obowiązku przedłożenia dokumentacji geologicznej, w dodatku w określonym terminie. Nie ma do tego żadnej podstawy prawnej. W praktyce inwestor najczęściej jest jednak zainteresowany zatwierdzeniem takiej dokumentacji, stanowi ona bowiem niezbędną przesłankę działalności inwestycyjnej. Ustawa nie określa przesłanek, od zaistnienia których jest uzależnione zatwierdzenie dokumentacji geologicznej. Wiadomo natomiast, iż przesłankami odmowy jej zatwierdzenia jest wykazanie, że dokumentacja:

- ❑ nie odpowiada wymaganiom prawa (a zatem przede wszystkim nie spełnia wymagań formalnych przewidzianych ustawą oraz przepisami wykonawczymi); warto zwrócić uwagę, że np. jedną z przesłanek decyzji zatwierdzającej jest wykazanie się przez wnioskodawcę *prawem do informacji geologicznej*; wystarczy, aby przysługiwało mu ono w dniu wszczęcia postępowania (Wyrok NSA, 13.11.2019 r.);
- ❑ powstała w wyniku działań niezgodnych z prawem (art. 93 ust. 1–3 pr.g.g., czego przykładem mogą być roboty geologiczne prowadzone bez wymaganego projektu robót geologicznych bądź z naruszeniem jego wymagań). Powołanie się na tę przesłankę wymaga dokładnego wykazania, na czym polega istota braku takiej zgodności. Otwarty jest także problem, czy chodzi tu o wszelkie naruszenia prawa, czy tylko takie, które mogły wpłynąć na wynik prac geologicznych.

Powstaje również pytanie, kto jest stroną postępowania w takich sprawach. Ustawa nie zawiera w tej mierze

żadnych rozwiązań. Sądy administracyjne przyjmują, że jest nią wyłącznie wnioskodawca (Wyrok WSA w Warszawie, 29.12.2016 r.). Nie jest nią gmina (Wyrok NSA, 14.04.2021 r.), pomimo że konsekwencją zatwierdzenia dokumentacji złoża kopaliny jest obowiązek uwzględnienia go w sporządzanych przez organy gminy dokumentach z zakresu planowania i zagospodarowania przestrzennego.

Bezspornie natomiast obowiązkiem organu administracji geologicznej jest wszechstronne wyjaśnienie wszystkich istotnych okoliczności sprawy (art. 7 oraz 77 k.p.a.). Dotyczy to przede wszystkim ustalenia, czy treść przedłożonej dokumentacji spełnia wymagania prawa, a zwłaszcza czy wynikające z niej informacje (wnioski) korespondują z wiedzą geologiczną, przebiegiem oraz wynikami badań. Nie ma przeszkód, by organ administracji geologicznej korzystał w tej mierze z informacji o charakterze specjalistycznym, przede wszystkim w postaci opinii biegłych (art. 84 k.p.a.). W praktyce terenowych organów administracji geologicznej jest to jednak mało prawdopodobne, przede wszystkim ze względu na koszty.

Zatwierdzenie (lub odmowa zatwierdzenia) dokumentacji geologicznej następuje w drodze suwerennej decyzji organu administracji geologicznej. Do zatwierdzenia nie jest wymagane opiniowanie bądź współdziałanie z innym organem administracji, w tym z organem wykonawczym gminy. Dopóki trwa postępowanie administracyjne, strona (wnioskodawca) ma prawo dokonywania modyfikacji wniosku, jego uzupełniania czy też przedstawiania dowodów na jego poparcie.

ZMIANA DOKUMENTACJI GEOLOGICZNEJ

Zmiana dokumentacji następuje w drodze zatwierdzenia dodatku – odpowiednio stosuje się wówczas wymagania dotyczące zatwierdzania dokumentacji geologicznych. Taka decyzja nie wpływa natomiast na losy decyzji w sprawie zatwierdzenia *dokumentacji macierzystej* (art. 93 ust. 1–4 pr.g.g.). Niezależnie od tego, w razie stwierdzenia istotnych różnic pomiędzy dokumentacją geologiczną podlegającą zatwierdzeniu a stanem rzeczywistym, w tym warunkami zagospodarowania wód podziemnych, organ administracji geologicznej, działając w drodze decyzji, może nakazać zmianę dokumentacji geologicznej, a w razie potrzeby również wykonanie dodatkowych prac geologicznych, określając jednocześnie termin przedłożenia dodatku do dokumentacji. Taka decyzja zastępuje (odpowiednio) koncesję lub projekt robót geologicznych (art. 93 ust. 5 pr.g.g.). Nie sposób jednak zgodzić się ze stanowiskiem, że wspomniany przepis może być zastosowany *nie tylko w przypadku zatwierdzonej już dokumentacji hydrogeologicznej*, ale również do *dokumentacji, która jest jeszcze niezatwierdzona* (Wyrok WSA w Poznaniu, 3.12.2019 r.). Ta ostatnia ocena jest błędna. Jeżeli w toku postępowania o zatwierdzenie dokumentacji zaistnieje taka rozbieżność i wnioskodawca jej nie usunie, organ administracji geologicznej (zależnie od sytuacji) powinien pozostawić wniosek bez rozpoznania bądź odmówić zatwierdzenia dokumentacji. Opisany art. 93 ust. 5 pr.g.g. odnosi się wyłącznie do zatwierdzonych dokumentacji geologicznych. Praktyczne znaczenie tego rozwiązania jest jednak symboliczne.

TAK ZWANE INNE DOKUMENTACJE GEOLOGICZNE

Odmienne wymagania dotyczą tzw. innych dokumentacji geologicznych, czyli powstałych w wyniku:

- ❑ wykonywania prac geologicznych niekończących się udokumentowaniem zasobów złoża kopaliny lub zasobów wód podziemnych;
- ❑ wykonania otworu wiertniczego w celu rozpoznania budowy głębokiego podłoża, niezwiązanego z dokumentowaniem złoża kopaliny;
- ❑ wykonywania prac geologicznych w celu wykorzystania ciepła Ziemi;
- ❑ likwidacji otworu wiertniczego;
- ❑ wykonywania badań geofizycznych w celu zbadania struktur geologicznych związanych z występowaniem złóż węglowodorów;
- ❑ wykonywania prac geologicznych z zastosowaniem metod geofizycznych w granicach obszarów morskich Rzeczypospolitej Polskiej albo w celu rozpoznania budowy głębokiego podłoża (art. 92 pr.g.g.).

Wspomniane dokumentacje nie podlegają zatwierdzeniu, ale wyłącznie zarchiwizowaniu (art. 93 ust. 7–8 pr.g.g.). Powstaje w związku z tym problem, co w sytuacji, jeżeli taka dokumentacja nie spełnia wymagań prawa. W przeważającej mierze nie jest ona przesłanką niezbędną do podjęcia działalności inwestycyjnej, a w konsekwencji inwestor może nie być zainteresowany przedłożeniem tego rodzaju dokumentacji, zwłaszcza że sporządzenie jej w sposób spełniający wymagania prawa wiąże się z kosztami. Co prawda należy ją przedłożyć organowi administracji geologicznej w terminie 6 miesięcy od zakończenia prac (art. 93 ust. 8 pr.g.g.), ale w praktyce rozwiązanie to jest pozbawione jakiegokolwiek sankcji.

Rozwiązania przedstawione w niniejszym artykule mogą wkrótce ulec przebudowie. Na stronach Rządowego Centrum Legislacji (rcl.gov.pl) ukazał się bowiem projekt zmiany *Prawa geologicznego i górniczego* oraz niektórych innych ustaw (<https://legislacja.gov.pl/projekt/12352656>). Zawiera on m.in. inną definicję robót geologicznych, a także inne wymagania dotyczące projektów robót geologicznych oraz dokumentowania złóż kopaliny. Nie sposób jednak przewidzieć, kiedy i w jakiej postaci wejdzie on w życie.

LITERATURA

- DOBROWOLSKI G. (red.), LIPIŃSKI A., MIKOSZ R., RADECKI G. 2018 – Gospodarowanie geologicznymi zasobami środowiska w świetle zasady zrównoważonego rozwoju. Zagadnienia prawne. Wyd. Uniw. Śląskiego, Katowice: 170 i nast.; https://www.kpgios.us.edu.pl/attachments/article/231/Dobrowolski_Gospodarowanie_geologicznymi_zasobami_srodowiska_w_swietle_zasady.pdf
- DYREKTYWA Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/92/UE z dnia 13 grudnia 2011 r. w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko. Dz.U.U.E.L. 26.1.
- <https://legislacja.gov.pl/projekt/12352656>
- LIPIŃSKI A. 2015 – Koncesja na poszukiwanie (rozpoznawanie) złóż kopaliny a projekt robót geologicznych. Biul. Państw. Inst. Geol., 465: 7–12.
- LIPIŃSKI A. 2016 – Komentarz do art. 1–2 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. Prawo geologiczne i górnicze (Dz.U. 2015 poz. 196 ze zm.). Prawne Problemy Górnictwa i Ochrony Środowiska, 1: 31–37.
- LIPIŃSKI A. 2019 – Prawne podstawy geologii i górnictwa. Wolters Kluwer Polska, Warszawa: 59.
- POSTANOWIENIE Naczelnego Sądu Administracyjnego z 14.11.2020 r., II GW 59/20.
- RAKOCZY B. (red.), KARPUS K., KLIMEK G., MACIEJEWSKA J., SZALEWSKA M., TYBUREK M., WALAS M. 2015 – Prawo geologiczne i górnicze. Komentarz LEX. Wolters Kluwer Polska: 452.
- ROZPORZĄDZENIE Ministra Środowiska z 20.12.2011 r. w sprawie szczegółowych wymagań dotyczących projektów robót geologicznych, w tym robót, których wykonywanie wymaga uzyskania koncesji. Dz.U. 2011, Nr 288 poz. 1696 ze zm.
- SCHWARZ H. 2013 – Prawo geologiczne i górnicze. Komentarz. Tom I. Salome sp. z o.o., Wrocław: 436, 460, 461 i nast.
- USTAWA z dnia 14.06.1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego. Dz.U. 2021 poz. 735 ze zm.
- USTAWA z 9.06.2011 r. – Prawo geologiczne i górnicze. Dz.U. 2021, poz. 1420 ze zm.
- WOJTULEK P., KOCOWSKI T., MAŁECKI W. 2020 – Prawo geologiczne i górnicze. C.H.Beck, Warszawa: 196 i nast.
- WYROK Naczelnego Sądu Administracyjnego z 13.11.2019 r., II GSK 2726/17.
- WYROK Naczelnego Sądu Administracyjnego z 14.04.2021 r., II GSK 791/17.
- WYROK Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z 31.05.2018 r., C-526/16.
- WYROK Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z 10.06.2015 r., III SA/GI 528/15.
- WYROK Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z 28.06.2018 r., III SA/Po 216/18 z głosem A. Lipińskiego, Casus lato 2020.
- WYROK Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z 3.12.2019 r., III SA/Po 560/19.
- WYROK Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 24.09.2015 r., VI SA/Wa 1938/13.
- WYROK Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 29.12.2016 r., VI SA/Wa 306/16.
- WYROK Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu (nieprawomocny) z 28.11.2018 r., II SA/Wr 683/18.

Praca wpłynęła do redakcji 1.10.2021 r.
Akceptowano do druku 28.10.2021 r.