

dr Teresa Jasiak-Taraziewicz¹

mgr inż. Waldemar Kaźmierczak²

Wybrane problemy wynikające ze stosowania przepisów ustawy prawo geologiczne i górnicze z punktu widzenia geologa wojewódzkiego

Wejście w życie 1 stycznia 2012 r. ustawy z dnia 9 czerwca 2011 *Prawo geologiczne i górnicze* (Dz. U. z 2022 r. poz. 1072 ze zm.) spowodowało, że organem administracji geologicznej pierwszej instancji stał się marszałek, działający przy pomocy geologa wojewódzkiego z wyjątkiem spraw określonych dla starosty oraz ministra właściwego do spraw środowiska. Ten sposób uregulowania kompetencji poszczególnych organów administracji geologicznej spowodował znaczący wzrost liczby zagadnień realizowanych przez geologa wojewódzkiego. Sytuacja ta wpłynęła na efektywność funkcjonowania geologii szczebla wojewódzkiego i spowodowała konieczność jej usprawnienia. Jest to trudne ze względu na fakt, że niektóre zapisy ustawy *Prawo geologiczne i górnicze* wydają się niejednoznaczne i w znaczący sposób utrudniają skuteczną działalność administracji geologicznej. Dlatego istotną kwestią jest analiza najbardziej kontrowersyjnych zapisów ustawy *Prawo geologiczne i górnicze* co jest przedmiotem niniejszej publikacji.

OKREŚLANIE ILOŚCI WYDOBYTEJ KOPALINY PRZY OBLICZANIU OPŁATY EKSPLOATACYJNEJ

Zgodnie z art. 134 ustawy z dnia czerwca 2011 r. *Prawo geologiczne i górnicze* przedsiębiorca, który uzyskał koncesję na wydobywanie kopaliny ze złoża lub decyzję inwestycyjną jest zobowiązany do wniesienia opłaty eksploatacyjnej w okresie rozliczeniowym. Za okres rozliczeniowy rozumie się półrocze liczone odpowiednio od dnia 1 stycznia do 30 czerwca i od 1 lipca do 31 grudnia (art. 137 *Prawo geologiczne i górnicze*).

¹Wydział Geologii – Kierownik Działu Koncesji i Hydrogeologii, Urząd Marszałkowski Województwa Dolnośląskiego, Wybrzeże Juliusza Słowackiego 12-14, 50-411 Wrocław, tel. 71 776 99 16, e-mail: teresa.jasiak-taraziewicz@dolnyślask.pl

²Wydział Geologii – Geolog Województwa, Urząd Marszałkowski Województwa Dolnośląskiego, Wybrzeże Juliusza Słowackiego 12-14, 50-411 Wrocław, tel. 71 776 99 10, e-mail: waldemar.kazmierczak@dolnyślask.pl

Zgodnie z cytowaną ustawą na przedsiębiorcy spoczywa również obowiązek samodzielnego ustalenia i wniesienia opłaty eksploatacyjnej za wydobytą kopalinę i przedłożenia organowi koncesyjnemu informacji o ilości wydobytej kopaliny oraz kopii dowodów wpłat dokonanych na konta wierzycieli (tj. gminy oraz NFOŚiGW, a w przypadku decyzji inwestycyjnej także powiatu i województwa), przed upływem miesiąca następującego po okresie rozliczeniowym. Opłata eksploatacyjna wyliczana jest jako iloczyn stawki opłaty dla danego rodzaju kopaliny oraz ilości kopaliny wydobytej ze złoża (art. 134 *Prawo geologiczne i górnicze*). Stawki opłaty określone są corocznie i ogłaszane w Obwieszczeniu Ministra Klimatu i Środowiska w sprawie stawek opłat z zakresu przepisów *Prawa geologicznego i górniczego*.

Podstawowym problemem jest ilość wydobytej kopaliny. Jak wykazuje analiza informacji z ostatnich lat, przesyłanych przez przedsiębiorców prowadzących działalność na podstawie koncesji będących w kompetencji marszałka województwa, wielkość wydobytej kopaliny podawana w informacjach w ok 50% przypadków jest inna niż obliczona na podstawie operatu ewidencji zmian zasobów. Różnice są niejednakowe i stanowią od ok. 1% do 30%. W celu rzetelnego określenia wielkości opłaty eksploatacyjnej niezbędna wydaje się zmiana ustawy - wprowadzenie obowiązku korygowania wysokości rocznej opłaty eksploatacyjnej na podstawie ubytku zasobów wykazywanego w operacie ewidencyjnym zasobów za dany rok.

Zgodnie z art. 101 ustawy *Prawo geologiczne i górnicze* operat sporządzany powinien być corocznie do dnia 28 lutego, a następnie na podstawie tego dokumentu przedsiębiorca powinien sporządzić informację o zmianach zasobów złoża i przekazać ją, w terminie do dnia 15 marca, właściwemu organowi koncesyjnemu oraz państwowej służbie geologicznej. I tutaj pojawia się pierwszy problem dotyczący rozbieżności terminów. Przedsiębiorca ma obowiązek przedstawić informację o wydobytych zasobach za drugie półrocze do dnia 31 stycznia a zestawienie zmian zasobów do dnia 15 marca. Zatem organ koncesyjny dopiero po przedstawieniu zestawienia zmian zasobów może dokonać analizy porównawczej tych danych. W przypadku stwierdzenia różnic konieczne jest określenie przez organ koncesyjny wielkości należnej opłaty w drodze decyzji. W celu przyspieszenia procedur wydaje się uzasadnione ujednoczenie terminów przedkładanych informacji oraz zestawień zmian zasobów (np. do dnia 28 lutego) oraz zobowiązanie przedsiębiorcy do skorygowania informacji o wydobytych zasobach. Korekta powinna mieć określony nowy (dodatkowy) termin wniesienia opłaty, aby nie narażać przedsiębiorców na odsetki od zaległości, co w wielu przypadkach ma teraz miejsce.

**OKREŚLENIE STRON W POSTĘPOWANIACH ADMINISTRACYJNYCH
PROWADZONYCH NA PODSTAWIE USTAWY Z DNIA 9 CZERWCA 2011 R.
PRAWO GEOLOGICZNE I GÓRNICZE**

Wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 maja 2021 r., sygn. akt SK 19/15, ogłoszonym w dniu 18 maja 2021 r., art. 41 ust. 2 p.g.g. został uznany za niezgodny z art. 45 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, wobec czego wymieniony wyżej przepis *Prawa geologicznego i górniczego* stracił moc z dniem 18 maja 2021 r. W związku z ww. zmianą stanu prawnego zrodziły się następujące pytania: Czy krąg stron postępowań dotyczących udzielenia, zmiany czy wygaszenia koncesji zostaje ograniczony do stron wskazanych w art. 41 ust 1 p.g.g., czy też w postępowaniach tych krąg podmiotów mających status strony będzie szerszy, a ustalenie stron ma nastąpić na podstawie art. 28 kpa? Czy w związku z utratą mocy art. 41 ust. 2 p.g.g. zmieni się krąg stron postępowań dotyczących zatwierdzania projektów robót geologicznych? Jeżeli tak, to jak należy ustalać zakres stron w tych postępowaniach? Czy również na podstawie art. 28 kpa?

Ustawodawca w ustawie z dnia 9 czerwca 2011 r. p.g.g. wskazał, że - jeżeli ustawa nie stanowi inaczej - stronami postępowań koncesyjnych oraz innych postępowań dotyczących koncesji w odniesieniu do działalności wykonywanej w granicach nieruchomości gruntowych są ich właściciele (użytkownicy wieczystości), jednocześnie wskazując w ust. 2 art. 41 p.g.g., że stronami takich postępowań nie są właściciele (użytkownicy wieczystości) nieruchomości znajdujących się poza granicami projektowanego albo istniejącego obszaru górniczego lub miejscami wykonywania robót geologicznych.

Interpretacja tego przepisu budziła od początku duże wątpliwości. Liczne komentarze w tym zakresie wskazywały na niewyczerpujący charakter regulacji art. 41 p.g.g. (niewykluczający w całości stosowania art. 28 kpa przy ustalaniu kręgu stron postępowania). Z dniem 18 maja 2021 roku doszło do zmiany przepisu art. 41 p.g.g. w wyniku orzeczenia przez Trybunał Konstytucyjny o niedopuszczalności pozbawienie właściciela nieruchomości położonej poza obszarem górnicznym prawa udziału w postępowaniu koncesyjnym w sytuacji wystąpienia po jego stronie interesu prawnego w rozumieniu art. 28 kpa. Art. 41 ust. 2 ustawy p.g.g. utracił moc.

Zatem w obecnym stanie prawnym art. 41 ustawy p.g.g. normuje kwestię udziału w postępowaniu koncesyjnym właścicieli (użytkowników wieczystych) nieruchomości gruntowych, na których jest prowadzona działalność objęta koncesją, bez konieczności badania występowania po ich stronie interesu prawnego w danym postępowaniu.

Nie wynika natomiast z treści art. 41 ust. 1 p.g.g. że właściciele (użytkownicy wieczysti) nieruchomości gruntowych, na których nie jest prowadzona działalność objęta koncesją, nie są stronami postępowania koncesyjnego. Ich udział w postępowaniu odbywać się będzie w oparciu o treść art. 28 kpa. (dotyczy to np. właścicieli nieruchomości gruntowych zlokalizowanych na terenach górniczych).

Zgodnie z art. 80 ust. 3 p.g.g. stronami postępowania o zatwierdzenie projektu robót geologicznych są właściciele (użytkownicy wieczysti) nieruchomości gruntowych, w granicach których mają być wykonywane roboty geologiczne. Przepisy art. 41 p.g.g., stosuje się odpowiednio. A zatem wyeliminowanie z dnia 18 maja 2021 r. wyrokiem TK z porządku prawnego przepisu ust. 2 art. 41 p.g.g., skutkować winno uznaniem, że poza właścicielami wymienionymi w art. 80 ust. 3 p.g.g., których udział nie wymaga wykazania się przez nich interesem prawnym, prawo udziału w postępowaniu dotyczącym zatwierdzania projektu robót geologicznych będzie miał każdy podmiot, który wykaże swój interes prawny w rozumieniu art. 28 kpa., w tym właściciel lub użytkownik wieczysty nieruchomości położonej poza planowaną przestrzenią wykonywania robót geologicznych?.

OKREŚLENIE SZCZEGÓŁOWYCH ZASAD USTALANIA WYSOKOŚCI WYNAGRODZENIA ZA USTANOWIENIE UŻYTKOWANIA GÓRNICZEGO

Zgodnie z art. 206 ust. 4 ustawy *Prawo geologiczne i górnicze* podmiot, który prowadzi działalność określoną w art. 2 ust 1 pkt 2 bez wymaganej ustawą umowy użytkowania górniczego był zobowiązany do końca 2016 r. zawrzeć taką umowę. Określa ona wysokość wynagrodzenia z tytułu użytkowania górniczego i sposób jego zapłaty. Niestety, wyraźnie w tej kwestii zaznacza się brak transparentnego określenia zasad obliczania i uiszczania wynagrodzenia (w tym naliczania podatku VAT czy też nie) za ustanowienie użytkowania górniczego. Sytuacja taka generuje ryzyko po stronie inwestorów, którzy obawiają się o rentowność prowadzonych przedsięwzięć, w wielu przypadkach dopiero rozpoczętych. Określenie zasad naliczania opłaty za użytkowanie górnicze w drodze np. rozporządzenia dałoby jasne i przejrzyste, niedyskryminujące żadnego podmiotu zasady naliczania i uiszczania tej opłaty. Pozwoliło by też na stosowanie tych samych zasad we wszystkich województwach podpisujących takie umowy.

**OPINIOWANIE MIEJSCOWYCH PLANÓW ZAGOSPODAROWANIA
PRZESTRZENNEGO, STUDIUM UWARUNKOWAŃ, UZGADNIANIE
WARUNKÓW ZABUDOWY-DECYZJI LOKALIZACJI CELU PUBLICZNEGO**

Do zadań marszałka województwa jako organu administracji geologicznej, zgodnie z ustawą z dnia 27 marca 2003 r. *o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* (Dz.U.2022.503 tj.), należy:

- opiniowanie rozwiązań przyjętych w projekcie studium (art. 11, pkt 5 lit. g);
- opiniowanie projektów miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego (art. 17 pkt 6 lit a);
- uzgadnianie projektów decyzji o warunkach zabudowy oraz decyzji lokalizacji celu publicznego (art. 53 ust. 4 pkt 5).

Zgodnie z art. 95 ust. 1 ustawy prawo geologiczne i górnicze udokumentowane złoża kopalin oraz udokumentowane wody podziemne, w granicach projektowanych stref ochronnych ujęć oraz obszarów ochronnych zbiorników wód podziemnych, a także udokumentowane kompleksy podziemnego składowania dwutlenku węgla, w celu ich ochrony ujawnia się w studiach uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin, miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego oraz planach zagospodarowania przestrzennego województwa.

Właściwość rzeczową organów administracji geologicznej określa ustawa *Prawo geologiczne i górnicze*. Stosownie do art. 161 ust. 1 tej ustawy zasadą jest, że organem administracji geologicznej pierwszej instancji jest marszałek województwa. Wyjątki od tej zasady reguluje art. 161 ust. 2 i 3.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w dniu 21 grudnia 2021 r. (VII SA/Wa 1996/21) orzekł, „*że uzgodnienie wydawane w trybie art. 53 ust. 4 pkt 5 u.p.z.p. jest zajęciem stanowiska przez właściwy organ administracji geologicznej, który niewątpliwie może skorzystać ze sporządzonej dokumentacji geologicznej (sporządzonej na podstawie prac geologicznych), lecz nie musi być organem, który tę dokumentację zatwierdził. I w sytuacji, gdy przepisy ustawy Prawo geologiczne i górnicze wyraźnie nie przekazują kompetencji z zakresu administracji geologicznej innemu organowi administracji publicznej, co do zasady właściwy jest marszałek województwa*”.

Pogląd ten podtrzymał w dniu 17 sierpnia 2022 r. Naczelny Sąd Administracyjny w orzeczeniu oddalającym skargę kasacyjną Ministra Klimatu i Środowiska (sygn. akt I II OSK 639/22).

Orzeczenie, które oznacza, że dla wszystkich złóż (a więc także tych, gdzie organem administracji geologicznej jest minister właściwy do spraw środowiska oraz starosta) organem właściwym w zakresie opiniowania i uzgadniania mpzp, studium, warunków zabudowy oraz decyzji lokalizacji celu publicznego jest marszałek województwa. W 2021 Marszałek Województwa Dolnośląskiego rozpatrzył ok. 2700 tego typu spraw. W roku bieżącym wpłynęło ok. 1700 spraw. Dla prawidłowej i sprawnej realizacji celów i zadań przed którymi stoi w tym zakresie administracja geologiczna, zachodzi konieczność pilnej nowelizacji ustawy *Prawo geologiczne i górnicze*.

Podobnych problemów występujących w ustawie *Prawo geologiczne i górnicze* jest znacznie więcej. Ważną kwestią jest, aby geolodzy wojewódzcy w jednolity sposób interpretowali zapisy ustawy. Wiąże się z tym między innymi konieczność współpracy między geologami wojewódzkimi oraz z Ministrem Klimatu i Środowiska. Najlepszym rozwiązaniem wydaje się być wypracowanie, dla najbardziej dyskusyjnych kwestii, tzw.: „kodeksu dobrych praktyk” lub też wskazówek, które zamieszczone byłyby oficjalnie na stronie Ministerstwa Klimatu i Środowiska. Nie tylko ułatwiłoby to prace administracji geologicznej, ale przede wszystkim wpłynęło na ujednoczenie postępowań prowadzonych na podstawie ustawy *Prawo geologiczne i górnicze*.

LITERATURA

Ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. Prawo geologiczne i górnicze (Dz. U. z 2022 r. poz. 1072 ze zm.)