

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

DEPARTAMENT OCHRONY ŚRODOWISKA I BUDOWNICTWA

DOŚiB-41007-97

Nr ewid. 200/1998/P/97/087/DOB

INFORMACJA
O WYNIKACH KONTROLI REALIZACJI USTAWY
PRAWO GEOLOGICZNE I GÓRNICZE

SPIS TREŚCI

	Strona
I. CZĘŚĆ OGÓLNA	3
1. Charakterystyka kontroli	3
2. Synteza ustaleń kontroli i ocena kontrolowanej działalności	5
3. Wnioski	12
II. CZĘŚĆ SZCZEGÓŁOWA.....	16
1. Charakterystyka stanu prawnego	16
2. Uwarunkowania ekonomiczno-organizacyjne	32
3. Ważniejsze ustalenia kontroli	36
1. Rozpoznanie geologiczne kraju	36
1. Stan rozpoznania geologicznego Polski	36
2. Geologiczne prace badawcze	38
3. Koszt prac badawczych	46
2. Działalność koncesyjna	49
1. Koncesjonowanie wydobywania kopalin podstawowych i prac geologicznych	50
2. Koncesjonowanie wydobywania kopalin pospolitych.....	53
3. Projekty zagospodarowania złoża	58
3. Realizacja warunków koncesji na wydobywanie kopalin	63
1. Stan i przestrzeganie podstawowej dokumentacji eksploatacyjnej	64
2. Ewidencja zasobów złóż i gospodarka zasobami złóż	68
3. Gospodarka kamieniem i nadkładem	73
4. Rekultywacja terenów pogórnich	76
4. Opłaty eksploatacyjne	79
1. Terminowość składania informacji przez przedsiębiorców	80
2. Wymiar opłat koncesyjnych	81
3. Podwyższanie i obniżanie opłaty eksploatacyjnej	84
4. Realizacja opłat eksploatacyjnych	88
5. Nadzór nad realizacją warunków koncesji	94
1. Nadzór nad wykonywaniem uprawnień wynikających z koncesji na eksploatację kopalin podstawowych	94
1. Nadzór Ministra OŚNiL	94
2. Nadzór sprawowany przez organy państwowego nadzoru górniczego	98
2. Nadzór nad wykonywaniem uprawnień wynikających z koncesji na eksploatację kopalin pospolitych	102
III. DZIAŁANIA PODJĘTE PO ZAKOŃCZENIU KONTROLI	110

Załączniki:

Nr 1 - Wykaz jednostek objętych kontrolą

Nr 2 - Wykaz podstawowych aktów prawnych

I. CZĘŚĆ OGÓLNA

1. Charakterystyka kontroli

Nr kontroli: P/97/087

Nazwa kontroli: Realizacja ustawy Prawo geologiczne i górnicze.

Kontrola podjęta została z inicjatywy własnej Najwyższej Izby Kontroli. Kontrolę przeprowadziły: Departament Ochrony Środowiska i Budownictwa oraz Delegatury NIK w: Białymstoku, Gdańsku, Katowicach, Kielcach, Koszalinie, Krakowie, Olsztynie, Poznaniu, Rzeszowie, Warszawie i Wrocławiu.

Kontrolę przeprowadzono w okresie od 15 września 1997 r. do 31 stycznia 1998 r. obejmując nią:

- Ministerstwo Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa,
- Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej,
- Wyższy Urząd Górniczy,
- 4 Okręgowe Urzędy Górnicze w: Gliwicach, Kielcach, Krakowie i Poznaniu,
- 12 Urzędów Wojewódzkich w: Ciechanowie, Gdańsku, Jeleniej Górze, Kielcach, Legnicy, Olsztynie, Poznaniu, Rzeszowie, Słupsku, Suwałkach, Tarnowie i Warszawie,
- 2 przedsiębiorstwa wiertnicze
- 45 zakładów eksploatujących kopaliny podstawowe i pospolite, wg wykazu kontrolowanych jednostek stanowiącego załącznik nr 1 do Informacji.

Celem kontroli była ocena wdrożenia przepisów ustawy, a szczególnie w zakresie wpływu zmian prawnych na stopień rozpoznania geologicznego kraju, oddziaływania na gospodarowanie udokumentowanymi zasobami kopalin poprzez nowy mechanizm koncesjonowania prac geologicznych i górniczych, zapewnienia ochrony środowiska w pracach geologicznych i górniczych oraz sprawowania nadzoru przez organy państwowej administracji geologicznej i państwowy nadzór górniczy.

W toku kontroli zasięgano informacji w Państwowym Instytucie Geologicznym oraz w 185 jednostkach, głównie w zarządach gmin, w sprawie realizacji opłat eksploatacyjnych.

Kontrolą objęto okres od września 1994 r. do końca września 1997 r.

W toku kontroli nie korzystano z pomocy innych organów kontroli.

Wyniki kontroli przedstawione zostały w protokołach kontroli. Nie było przypadków odmowy podpisania protokołu kontroli.

W niniejszej informacji stosowane są następujące skróty:

- | | |
|--|---|
| - Prawo geologiczne i górnicze
lub p.g.g. | - ustawa z dnia 4 lutego 1994 r. Prawo geologiczne i
górnicze (Dz. U. Nr 27, poz. 96 ze zm.) |
| - Minister OŚZNiL
Naturalnych | - Minister Ochrony Środowiska, Zasobów
i Leśnictwa |
| - MOŚZNiL | - Ministerstwo Ochrony Środowiska, Zasobów
Naturalnych i Leśnictwa |
| - PIG | - Państwowy Instytut Geologiczny |
| - GZW | - Górnośląskie Zagłębie Węglowe |
| - NFOŚiGW | - Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i
Gospodarki Wodnej |
| - WUG | - Wyższy Urząd Górniczy |
| - OUG | - Okręgowy Urząd Górniczy |
| - pzz | - projekt zagospodarowania złoża |
| - KWK | - kopalnia węgla kamiennego |
| - KWB | - kopalnia węgla brunatnego |
| - OOŚ | - ocena przewidywanego oddziaływania działalności
na środowisko |

2. Synteza ustaleń kontroli i ocena kontrolowanej działalności

Kontrola realizacji ustawy Prawo geologiczne i górnicze wykazała, co następuje:

1. **Uszczuplenia dochodów gmin i NFOŚiGW do czasu zakończenia kontroli wyniosły ca 333,3 mln zł. Na uszczuplenia te złożyły się:**
 - **nieprawidłowości w decyzjach o wymiarach opłat eksploatacyjnych z art. 84 pgg na łączną kwotę 8.946.582 zł**
 - **nie naliczenie opłat z art. 85 pgg w koncesjach na poszukiwanie ropy i gazu ziemnego 243.950 zł**
 - **nie naliczanie odsetek za zwłokę od należnych opłat eksploatacyjnych 2.857.803 zł**
 - **zaległości w opłatach eksploatacyjnych 67.735.195 zł**
 - **zaległości w opłatach i karach za korzystanie ze środowiska 253.485.700 zł.**

W wyniku działań kontroli odzyskano 4.077,6 tys. zł (str. 93-94).

2. **Stopień strukturalnego rozpoznania geologicznego Polski jest nierównomierny, odmienny dla różnych makrostruktur geologicznych, przy czym im starszy wiek geologiczny występujących utworów tym stopień ich rozpoznania maleje.**

Stan rozpoznania zasobowego jest zróżnicowany w zależności od rodzaju kopaliny i możliwości jej występowania. Rozpoznanie podstawowych kopalin uznać należy za dobre z wyjątkiem ropy naftowej i gazu ziemnego oraz niektórych rud metali (str. 36-38).

3. **Koszt wykonywania zadań geologicznych w latach 1994-97 wyniósł łącznie 201,8 mln zł, w tym z budżetu Ministra OŚZNiL 42,9 mln zł. W poszczególnych latach badanego okresu udział środków budżetowych Ministra OŚZNiL systematycznie malał, a ciężar finansowania tych prac przejmował NFOŚiGW, który w badanym okresie wydatkował na ten cel łącznie 162,9 mln zł (str. 46).**

Szczegółowa analiza poniesionych wydatków wykazała, że w badanym okresie na realizację 5 programów dot. badań geologicznych wydatkowano kwotę ca 89 mln zł, a na inne zadania nie objęte programami kwotę ca 101

mln zł np.: na kartowanie geologiczne, archiwizację i tworzenie baz danych geologicznych stanowiące zadania państwowej administracji geologicznej, co było niezgodne z art. 87b ust. 2 ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska. Skutkowało to ograniczeniem finansowania w 1998 r. nowych zadań badawczych (str. 46-49).

Na program głębokich badań geologicznych, mających istotne znaczenie dla zbadania struktury geologicznej Polski przeznaczono ok. 5 mln zł, stanowiących 5,4% środków rozdysponowanych na realizację programów. W badanym okresie nie wykonano ani nie rozpoczęto żadnego głębokiego otworu badawczego ze środków budżetowych i NFOŚiGW. Nie dofinansowano wierceń poszukiwawczych i badawczych, w szczególności głębokich wierceń dotyczących ropy naftowej, w celu zwiększenia ich głębokości lub wykonania dodatkowych badań (str. 41, 46 i 47).

4. Minister OŚZNiL zlecał Państwowemu Instytutowi Geologicznemu, niezależnie od prac badawczych, także wykonywanie zadań należących do obowiązków organu koncesyjnego (inwentaryzacja, weryfikacja i ocena gospodarki zasobami kopalin) oraz zadań państwowej administracji geologicznej. Pomimo powtarzających się istotnych nieprawidłowości w gospodarowaniu zasobami złóż ujawnionych przez PIG, Minister OŚZNiL nie podejmował działań zmierzających do ich usunięcia i zapobiegania ich powstawaniu (str. 43-45, 48 i 94-98).

5. W badanym okresie Główny Geolog Kraju z upoważnienia Ministra OŚZNiL wydał 281 nowych koncesji, w tym 115 koncesji na eksploatację złóż, a 255 koncesji wydanych przed 4 września 1994 r. dostosował do wymogów pgg. Ministerstwo OŚZNiL posiadało ewidencję 201 wydanych koncesji nie wymagających dostosowania do wymogów prawa geologicznego i górniczego, w tym 10 koncesji dotyczyło tych samych złóż.

Na podstawie analizy 39 wniosków złożonych o wydanie 52 koncesji oraz na podstawie zbadania tych 52 koncesji stanowiących 18,5% wszystkich koncesji wydanych wg pgg kontrola ustaliła, że w postępowaniu koncesyjnym nie wypełniono wymogów określonych w prawie geologicznym i górniczym. I tak:

- W MOŚZNiL wydano koncesje na podstawie wniosków, w których nie określono:

- w 84% daty rozpoczęcia działalności,
- w 10% czasu, na jaki koncesja ma być udzielona,
- w 10% prawa wnioskodawcy do terenu, w ramach którego działalność ma być wykonywana,
- w 31% stopnia zamierzonego wykorzystania zasobów złóż.

Stanowiło to naruszenie przepisów art. 18 i 20 ustawy pgg.

- Badane koncesje dotknięte były wadami:

- w 35% decyzji nie wskazano terminu rozpoczęcia działalności (art. 22 pkt 3 pgg),
 - w 31% decyzji nie określono przestrzeni, w granicach której ma być prowadzona działalność (art. 22 pkt 2 pgg),
 - w 13% decyzji na poszukiwanie lub rozpoznawanie złóż kopalin nie określono harmonogramu tych prac (art. 23 ust. 1 pkt 1 pgg),
 - w 33% decyzji na poszukiwanie i rozpoznawanie złóż ropy naftowej w 1995 r. nie ustalono wymiaru opłaty (art. 85 pgg),
 - w 50% decyzji nie dokonano podziału wpływów z opłat pomiędzy zainteresowane gminy i NFOŚiWG (art. 86 ust. 1 pgg),
 - w 8% decyzji rozszerzono przedmiotowy zakres koncesji w stosunku do zakresu wnioskowanego (art. 20 ust. 4 ustawy o działalności gospodarczej i art. 30 pgg),
 - w 36% decyzji dokonano wymiaru opłaty w USD.
- W wydanych decyzjach o wygaśnięciu koncesji nie określono szczegółowego zakresu i sposobu wykonania zadań związanych z ochroną środowiska po zakończeniu eksploatacji złoża.

Nieprawidłowości te prowadzą do naruszenia zasady racjonalnego gospodarowania złożem kopaliny oraz do powstawania szkód w środowisku, określonych w art. 16 i 17 ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska (str. 50-52).

6. Minister OŚZNiL, jako organ koncesyjny dla kopalin podstawowych nie zawarł umów o ustanowienie użytkowania górniczego z 25% przedsiębiorców spośród badanych 52 koncesji. Wynikało to ze stanowiska Ministra OŚZNiL, że „wszystkie złoża kopalin których eksploatacja jest prowadzona metodą odkrywkową stanowią część składową nieruchomości gruntowej, o której mowa w art. 7 ust. 1 pgg”. Skutkiem niestosowania od 1996 r. przez organy koncesyjne przepisów art. 10 ust. 1 i art. 11 ust. 1 pgg było niepobieranie należnego wynagrodzenia za ustanawianie użytkowania górniczego, a tym samym uszczuplenie dochodu Skarbu Państwa¹ (str. 52 i 55-56).
7. Wojewodowie, jako organy koncesyjne dla kopalin pospolitych:
 - nie dostosowywali koncesji wydanych przed wejściem w życie ustawy z dnia 4 lutego 1994 r. Prawo geologiczne i górnicze do terminu półtorarocznego określonego w art. 142 ust. 4 ustawy; termin przekraczany był od kilku do kilkunastu miesięcy. Niektóre koncesje do

¹ Ustalenie w toku kontroli konkretnej kwoty uszczupień z tego tytułu nie jest możliwe ze względu na umowne określanie wysokości wynagrodzenia (art. 83 p.g.g.)

czasu zakończenia kontroli nie zostały dostosowane do wymogów art. 142 pgg (str. 59-60),

- wydali 11,2% koncesji z naruszeniem przepisów pgg; w koncesjach tych nie określili m.in.: przestrzeni, w granicach której ma być prowadzona działalność, terminu rozpoczęcia działalności, harmonogramu prac,
- nie wymagali od przedsiębiorców sporządzania projektów zagospodarowania złoża, przed rozpoczęciem wydobywania kopalin oraz nie egzekwowali wymaganych poprawek do projektu zagospodarowania złoża,
- nie wydawali lub wydawali ze znacznym opóźnieniem sięgającym nawet 21 miesięcy decyzje o wygaśnięciu koncesji, co było naruszeniem przepisów kpa. W żadnej z wydanych decyzji o wygaśnięciu koncesji nie określono szczegółowego zakresu i sposobu wykonania zadań związanych z ochroną środowiska po zakończeniu eksploatacji złoża (str. 53-58 i 61-63).

8. Kontrola przeprowadzona w zakładach górniczych eksploatujących złoża kopalin podstawowych i pospolitych, wykazała że miały miejsce przypadki:

- prowadzenia działalności eksploatacyjnej oraz składowania odpadów w wyrobiskach podziemnych bez koncesji lub z koncesją niedostosowaną do wymogów pgg (art. 15 i art. 142 ust. 4 pgg),
- prowadzenia działalności eksploatacyjnej kopalin pospolitych bez planu ruchu zakładu górniczego (art. 63 pgg),
- prowadzenie eksploatacji niezgodnie z warunkami koncesji, pzz, lub planem ruchu zakładu górniczego (art. 27, art. 54 i art. 63 pgg),
- nie sporządzania lub niewłaściwego sporządzania operatów ewidencyjnych zasobów (art. 72 pgg),
- niezgodnej z pzz gospodarki nadkładem lub lokowania pod ziemią mniejszej ilości kamienia niż przewidywano w planie ruchu zakładu górniczego (art. 55 ust. 1 pkt 2 i art. 63 pgg),
- opóźnionej i niewłaściwie wykonywanej rekultywacji terenów pogórniczych, a nawet brak planów rekultywacji (art. 13 ust. 1 ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska i art. 20 ust. 1 i 3 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych).

(str. 63-70 i 73-79).

9. Minister OŚZNiL i wojewodowie nie weryfikowali cen i wielkości wydobywania będących podstawą wymiaru opłaty eksploatacyjnej oraz nie naliczali odsetek za zwłokę za nieterminowe wnoszenie opłat przez przedsiębiorców. Pomimo posiadania uprawnień organów podatkowych i

prawa stosowania przepisów o zobowiązaniach podatkowych do opłat eksploatacyjnych (art. 87 pgg) nie wszczynali postępowania egzekucyjnego wobec przedsiębiorców zalegających z wnoszeniem opłat eksploatacyjnych. Organy koncesyjne zwlekały także z wydawaniem decyzji o wymiarze opłaty eksploatacyjnej (str. 80-84 i 93).

10. Organy koncesyjne przyjęły do stosowania jak to nazwały formułę kosztową, w której cenę sprzedaży kopaliny zastąpiono kosztem wydobywania, przyjmując do wymiaru opłaty eksploatacyjnej ilość kopaliny surowej wydobytej ze złoża, pomijając wzbogacenie i uszlachtnienie kopaliny, co było niezgodne z art. 84 ust. 4 pgg. Powodowało to obniżanie wymiaru opłaty eksploatacyjnej str. 81- 84).

11. Zestawienia danych o realizacji opłat eksploatacyjnych sporządzane przez NFOŚiGW i przekazywane organom koncesyjnym nie zawierały pełnej informacji w tym zakresie. Również zarządy gmin nie prowadziły pełnej ewidencji należnych i wnoszonych opłat z tytułu eksploatacji kopaliny.

Brak nadzoru i kontroli skutkowało nie wywiązywaniem się przedsiębiorców z wnoszenia opłat eksploatacyjnych (str. 88-93).

12. W badanym okresie opłaty eksploatacyjne - w części należnej Narodowemu Funduszowi Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej - zrealizowano w:

- 99,7% w 1994 r.
- 67,4% w 1995 r.
- 73,2% w 1996 r.
- 61,6% w 1997 r. ²

Zaległości w opłatach eksploatacyjnych do końca października 1997 r. należnych NFOŚiGW sięgały 162 mln zł, w tym zaległości górnictwa węgla kamiennego osiągnęły kwotę 160 mln zł (str. 89-90).

13. Minister OŚZNiL 30 decyzjami wydanymi w okresie objętym kontrolą udzielił zgody na przekwalifikowanie 60 mln t węgla z zasobów bilansowych do pozabilansowych.

Minister OŚZNiL nie kwestionował przekwalifikowania zasobów węgla z bilansowych do pozabilansowych nawet gdy uzasadniono to brakiem wyposażenia kopalni w odpowiedni sprzęt do eksploatacji pokładów o grubości mniejszej niż 1,2 m.

Skutkowało to marnotrawieniem zasobów węgla, gdyż zasoby pozabilansowe nie podlegają ustawowej ochronie prawnej (str. 70-73).

14. Jak wykazała kontrola, nieprawidłowości ujawnione w toku inspekcji prowadzonych przez okręgowe urzędy górnicze spowodowały wydanie przez dyrektorów okręgowych urzędów górniczych 127 zarządzeń

² I półrocze 1997 r. wg ustaleń kontroli NIK, cały rok 1997 wg danych NFOŚiGW.

poinspekcyjnych nakazujących usunięcie nieprawidłowości dotyczących gospodarki złożami kopalin i ochrony środowiska, a w szczególności związanych z:

- prowadzeniem eksploatacji bez koncesji,
- nieracjonalnie prowadzoną eksploatacją,
- eksploatację prowadzoną niezgodnie z projektem zagospodarowania złoża lub planem ruchu, albo bez tych dokumentów,
- niesporządzaniem operatów ewidencyjnych zasobów, wykonywaniem rekultywacji niezgodnie z dokumentacją techniczną,
- niebezpiecznym prowadzeniem wydobywania i zwałowania nadkładu.

O stwierdzonych przypadkach naruszenia warunków koncesji informowano na piśmie Ministra OŚZNiL.

Dyrektorzy okręgowych urzędów górniczych w przypadkach bezpośredniego zagrożenia dla zakładu górniczego, bezpieczeństwa powszechnego lub środowiska nakazywali zatrzymanie ruchu zakładu górniczego lub jego części. Kierowano również wnioski o ukaranie do kolegów d/s wykroczeń.

Prezes Wyższego Urzędu Górniczego i dyrektorzy okręgowych urzędów górniczych w trakcie prowadzonych kontroli nie analizowali zasadności wniosków o przekwalifikowanie zasobów kopalin podstawowych do zasobów pozabilansowych, nie odnosili się również do rzetelności ustalania kryteriów bilansowości czy projektów zagospodarowania złoża.

(str. 98-101)

15. Wojewodowie jako organy koncesyjne i nadzoru górniczego dla kopalin pospolitych nie sprawowali dostatecznego nadzoru nad zakładami górniczymi. Przejawiało się to m.in.:

- w małej częstotliwości kontroli zakładów górniczych, ich wąskiemu zakresowi oraz sporadycznie podejmowanych działaniach naprawczych, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości i naruszania przepisów Prawa geologicznego i górniczego.
- w istniejących rozbieżnościach w ewidencji złóż prowadzonej przez administrację geologiczną w urzędach wojewódzkich, a sporządzanym co rok przez MOŚZNiL „Bilansem zasobów kopalin i wód podziemnych”.

Jednym z istotnych powodów nie wywiązywania się wojewodów z obowiązku nadzoru nad zakładami górniczymi był fakt nie zapewnienia właściwego zatrudnienia pracowników w administracji geologicznej urzędów wojewódzkich (str. 101-109).

Trzyletni okres funkcjonowania prawa geologicznego i górniczego umożliwił Najwyższej Izbie Kontroli ocenę regulacji prawnych jak i działań

organów decyzyjnych, wykonawczych i kontrolnych w dziedzinie geologii i górnictwa.

Z badań kontrolnych wynika, że brak jest skutecznej ochrony i właściwego gospodarowania nieodnawialnymi bogactwami naturalnymi, do których należą kopaliny podstawowe i pospolite.

Nierównomierny jest stopień rozpoznania struktury geologicznej kraju.

Obowiązujące przepisy prawa geologicznego i górniczego nie są precyzyjne.

Nie ograniczono działań przedsiębiorców do eksploataowania wyłącznie zasobów charakteryzujących się najbardziej dogodnymi warunkami geologiczno-górniczymi. Minister OŚZNiL nie kwestionował nie zawsze uzasadnionych wniosków o przekwalifikowywanie zasobów węgla z bilansowych do pozabilansowych. Skutkowało to marnotrawstwem zasobów węgla pozostawionego niejednokrotnie w sposób uniemożliwiający jego wydobywanie w przyszłości.

Działania takie prowadzone są bez nadzoru i kontroli Wyższego Urzędu Górniczego i okręgowych urzędów górniczych. Państwowy nadzór górniczy nie opiniuje bowiem zasadności wniosków przedsiębiorstw o przekwalifikowanie zasobów z bilansowych do pozabilansowych.

O nieprawidłowej gospodarce kopalinami świadczy w niektórych przypadkach fakt wydobywania kopaliny pospolitej bez koncesji, bez właściwego naliczania i uiszczenia opłat eksploatacyjnych.

Dopuszcza się do wydobywania zasobów bez planów zagospodarowania złóż i planów ruchu zakładów górniczych. Zaniedbana jest bądź niewłaściwie prowadzona rekultywacja terenów górniczych. Nie przestrzega się wymogów ochrony środowiska.

Na występowanie tych zjawisk istotny wpływ ma niedostateczna obsada o nieodpowiednich kwalifikacjach w wydziałach urzędów wojewódzkich, których kierownicy z upoważnienia wojewodów odpowiedzialni są za koncesjonowanie oraz nadzór i kontrolę nad ruchem zakładów górniczych w zakresie kopaliny pospolitej oraz szczupłość obsady Departamentu Geologii i Koncesji Geologicznych w Ministerstwie Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa.

Drugą przyczyną jest brak instytucjonalnego nadzoru górniczego nad procesem wydobywania wszystkich kopaliny oraz niedoskonałości obowiązujących przepisów prawa w tym zakresie.

3. Wnioski

Uwzględniając wyniki kontroli Najwyższa Izba Kontroli przedstawia następujące wnioski kierowane do:

A. Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa

1. Dla zapewnienia racjonalnej gospodarki nieodnawialnymi zasobami złóż kopalin i zwiększenia stopnia ochrony środowiska naturalnego celowe jest rozważenie podjęcia inicjatywy ustawodawczej w celu znowelizowania zarówno Prawa geologicznego i górniczego, jak i aktów wykonawczych wydanych na jego podstawie, w szczególności w celu:

- 1) Zdefiniowania lub ściślejszego określenia m.in. pojęć:**
 - własności złoża kopalin, w związku z częściami składowymi nieruchomości gruntowej,
 - procesu wzbogacania lub uszlachetniania kopaliny,
 - wydobywania na potrzeby własne przez właściciela gruntu.
- 2) Wprowadzenia zasady jednolitego określania kryteriów bilansowości złóż dla poszczególnych rodzajów kopalin w miejsce dotychczasowego określania tych kryteriów przez przedsiębiorcę.**
- 3) Stworzenia ustawowej ochrony prawnej dla zasobów pozabilansowych, które zgodnie z definicją pgg możliwe są do eksploatacji w przyszłości, a obecnie pozbawione takiej ochrony. Dotyczy to również złóż udokumentowanych, a nie eksploatowanych. Obszar górniczy tworzy się bowiem po udzieleniu koncesji na wydobywanie kopaliny i wtedy Prawo geologiczne i górnicze zaczyna chronić zasoby złoża. Brak ochrony złóż udokumentowanych może doprowadzić do sytuacji, w której eksploatacja złoża nie będzie możliwa np. teren zostanie zabudowany.**
- 4) Nałożenia na przedsiębiorcę likwidującego zakład górniczy obowiązku zabezpieczenia pozostawionej części zasobów aby ich wydobywanie w terminie późniejszym było możliwe technicznie i zgodne z interesem gospodarki narodowej.**
- 5) Ujednolicenia i zwiększenia wpływu Prezesa Wyższego Urzędu Górniczego i Dyrektorów Okręgowych Urzędów Górniczych na kształtowanie polityki surowcowej Państwa przez rozszerzenie nadzoru tych organów na wszystkie kopaliny.**

- 6) Rozważenia możliwości opracowywania dla małych zakładów wydobywczych jednego uproszczonego projektu zawierającego elementy projektu zagospodarowania złoża i planu ruchu.
 - 7) Zapewnienie organom koncesyjnym systemu informacji o dokonanych wpłatach przez przedsiębiorców z tytułu opłat eksploatacyjnych i innych.
2. Dla usunięcia stwierdzonych w toku kontroli nieprawidłowości i zaniedbań celowe jest spowodowanie:
- 1) Zwrócenia szczególnej uwagi na zagadnienia techniczno-górnice (eksploatacyjne) przy zatwierdzaniu projektów zagospodarowania złoża, jako podstawowego dokumentu decydującego o gospodarce zasobami złoża, np. poprzez wykorzystanie organów państwowego nadzoru górniczego w procesie przygotowania decyzji.
 - 2) Sprawowania nadzoru i kontroli w zakresie wykonywania przez przedsiębiorców uprawnień z tytułu koncesji.
 - 3) Rozszerzenie weryfikacji danych przekazywanych dla celów wymiaru opłaty eksploatacyjnej.
 - 4) Naliczania odsetek za zwłokę przy wnoszeniu opłat eksploatacyjnych, a następnie wyegzekwowania tych należności.
 - 5) Rozważenia w porozumieniu z Prezesem Wyższego Urzędu Górniczego rozszerzenia składow komisji doradczych powołanych zarządzeniami nr nr 117, 118 i 119 Ministra OŚZNiL z dnia 18 sierpnia 1994 r. o przedstawicieli - właściwych specjalności - organów państwowego nadzoru górniczego.
 - 6) Szkolenia geologów wojewódzkich w zakresie jednolitego postępowania w sprawach związanych z realizacją przepisów Prawa geologicznego i górniczego.

B. Prezesa Wyższego Urzędu Górniczego

W celu poprawy stopnia wykorzystania eksploatowanych zasobów kopalin i zmniejszenia niekorzystnego wpływu zakładów górniczych na środowisko naturalne, celowe jest:

1. Zintensyfikowanie nadzoru nad prawidłową gospodarką zasobami złóż kopalin w procesie ich wydobywania, ze szczególnym zwróceniem uwagi na prawidłowość rozliczeń zasobów. W związku z zakładaną likwidacją zakładów górniczych wydobywających węgiel kamienny, zapewnienie ochrony nie wykorzystanych części złoża umożliwiającej przyszłą ich eksploatację przez zwiększenie wymogów w tym zakresie w zatwierdzonych przez dyrektorów okręgowych urzędów górniczych

planach ruchu likwidowanych zakładów górniczych stosownie do przepisów art. 64 ust. 4, art. 80 i art. 81 pgg.

2. Wyegzekwowanie zwiększenia stopnia składowania kamienia pod ziemią w wyrobiskach górniczych.
3. Zwiększenie skuteczności nadzoru nad ochroną środowiska naturalnego w górnictwie ze szczególnym uwzględnieniem rekultywacji terenów górniczych.
4. Zintensyfikowanie zgodnie z ustawą pgg, działań dyscyplinujących wobec kierowników ruchu zakładów górniczych naruszających porządek i techniczną dyscyplinę pracy.

C. Wojewodów

Stwierdzone nieprawidłowości i zaniedbania wymagają podjęcia szybkich działań zmierzających do:

1. Rozważenia wzmocnienia zarówno pod względem etatowym jak i kwalifikacji pracowników administracji geologicznej, sprawującej funkcje nadzoru górniczego.
2. Zwiększenia nadzoru górniczego nad zakładami eksploatującymi kopaliny pospolite.
3. Weryfikowania danych przekazywanych przez przedsiębiorców w celu wymierzenia opłat eksploatacyjnych.
4. Analizy informacji o realizacji decyzji o wymiarach opłat eksploatacyjnych.
5. Naliczania odsetek za zwłokę przy wnoszeniu opłat eksploatacyjnych i ich egzekwowania.
6. Zweryfikowania posiadanej ewidencji złóż kopalin podstawowych w oparciu o sporządzony co roku przez MOŚZNiL „Bilans zasobów kopalin i wód podziemnych”.
7. Zwiększenia tempa i zakresu rzeczowego wykonywanej rekultywacji terenów górniczych.

D. Prezesa Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej

W celu wyeliminowania nieprawidłowości stwierdzonych w toku kontroli należy:

1. Wpływy z opłat i kar pieniężnych ustalanych na podstawie ustawy pgg stanowiące dochody NFOŚiGW przeznaczać wyłącznie na finansowanie zadań określonych w art. 87b ust. 2 ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska.

E. Przedsiębiorców wydobywających kopaliny

W celu usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości konieczne jest:

- 1. Uzupełnienie i bieżące prowadzenie dokumentacji mierniczo-geologicznej oraz dokumentacji wymaganej prawem geologicznym i górniczym.**
- 2. Przestrzeganie powierzania stanowisk kierownictwa ruchu zakładów górniczych wydobywających kopaliny pospolite osobom o odpowiednich kwalifikacjach.**
- 3. Przyspieszenie procesów rekultywacji terenów górniczych oraz prawidłowego składowania nadkładu zdejmowanego ze złoża.**
- 4. Przestrzeganie zasad i sposobów techniczno-technologicznych eksploatacji zasobów złóż określonych w projekcie zagospodarowania złoża i planie ruchu zakładu górniczego.**

II. CZĘŚĆ SZCZEGÓŁOWA

1. Charakterystyka stanu prawnego

Racjonalne gospodarowanie złożami kopalin, jest jednym z kierunków ochrony środowiska i określone zostało w art. 16 i 17 rozdziału I - Ochrona powierzchni ziemi oraz kopalin działu II ustawy z dnia 31 stycznia 1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska³.

Art. 16 ust. 1 ww. ustawy stanowi, że złoża kopalin podlegają ochronie polegającej na racjonalnym gospodarowaniu ich zasobami oraz kompleksowym wykorzystaniu kopalin, w tym również kopalin towarzyszących⁴.

Eksplorację złoża kopaliny prowadzi się w sposób gospodarczo uzasadniony oraz przy zastosowaniu środków ograniczających szkody w środowisku i przy zapewnieniu racjonalnego wydobywania i zagospodarowania kopalin (art. 17 ust. 2). Zasady gospodarowania złożem kopaliny i związanej z eksploatacją złoża ochrony środowiska określają przepisy szczególne (art. 17 ust. 3), takie jak ustawa z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych⁵ i ustawa z dnia 24 października 1974 r. prawo wodne⁶. Problematyka prawna w tym zakresie została uregulowana w ustawie z dnia 4 lutego 1994 r. „Prawo geologiczne i górnicze”⁷ (pgg) oraz w przepisach aktów wykonawczych tej ustawy. Głównym celem ustawy „Prawo geologiczne i górnicze” jest stworzenie podstaw prawnych dla działalności gospodarczej związanej z rozwojem przemysłu wydobywczego. Treść art. 1 ww. ustawy wskazuje, iż ustawa ta określa zasady i warunki:

- 1) wykonywania prac geologicznych,
- 2) wydobywania kopalin ze złóż,
- 3) ochronę złóż kopalin, wód podziemnych i innych składników środowiska w związku z wykonywaniem prac geologicznych i wydobywaniem kopalin.

Wątpliwości budzą niejasne kryteria zastosowania ustawy w stosunku do art. 1 pkt 1 i 2. Ustawa bowiem nie określa jednoznacznie czy rygorom ustawy podlega wszelka działalność polegająca na wykonywaniu prac geologicznych i wydobywaniu kopalin, czy tylko ta, która ma charakter działalności gospodarczej, w rozumieniu ustawy o działalności gospodarczej (w celach zarobkowych i na własny rachunek) .

³ Jednolity tekst Dz.U. z 1994 r. Nr 49, poz. 196 ze zm.

⁴ Termin kopaliny w ustawie o ochronie i kształtowaniu środowiska nie został zdefiniowany. W Słowniku Języka Polskiego pod redakcją Witolda Doroszewskiego Państwowe Wydawnictwo „Wiedza Powszechna” PAN Warszawa 1961 tom III definiuje kopalinę jako surowiec mineralny (minerał lub skała użyteczna) tworzący złoża w skorupie ziemi.

⁵ Dz.U. Nr 16, poz. 78 ze zm.

⁶ Dz.U. Nr 38, poz. 229 ze zm.

⁷ Dz. Nr 27, poz. 96 ze zm.

Dalsze zakresy obowiązywania prawa geologicznego i górniczego wskazują przepisy art. 2 i 3 tego prawa. I tak w art. 2 określono, że o ile ustawa nie stanowi inaczej, przepisy pgg.

- 1) o wydobywaniu kopalin podstawowych stosuje się odpowiednio do:
 - a) bezzbiornikowego magazynowania substancji w górotworze,
 - b) składowania odpadów w podziemnych wyrobiskach górniczych,
- 2) dotyczące kopalin pospolitych stosuje się odpowiednio do poszukiwania, rozpoznawania i wydobywania surowców mineralnych znajdujących się w odpadach po robotach górniczych oraz po procesach wzbogacania kopalin.

Ustawa nie określa pojęć „magazynowania” i „składowania”. Przepis art. 3 pgg poprzez zapis, iż Rada Ministrów w drodze rozporządzenia, może objąć przepisami ustawy w całości lub w części prowadzenie określonych robót podziemnych z zastosowaniem techniki górniczej - dodatkowo wyznaczył zakres obowiązywania prawa geologicznego i górniczego. Brak jest ustawowej definicji „robót podziemnych” i „techniki górniczej”.

Na podstawie tego przepisu Rada Ministrów wydała rozporządzenie z dnia 16 sierpnia 1994 r. w sprawie objęcia przepisami prawa geologicznego i górniczego prowadzenia określonych robót podziemnych z zastosowaniem techniki górniczej⁸. Rozporządzenie to wskazuje podmioty gospodarcze, co do których mają zastosowanie odpowiednie przepisy pgg dotyczące użytkowania górniczego, budowy obiektów zakładu górniczego, ruchu i likwidacji tego zakładu, odpowiedzialności za szkody, organów państwowego nadzoru górniczego oraz przepisów karnych.

Przepis art. 4 określa zakres wyłączeń stosowania ustawy p.g.g. I tak ustawy nie stosuje się do:

- 1) korzystania z wód w zakresie uregulowanym odrębnymi przepisami,
- 2) geologicznych badań naukowych i działalności dydaktycznej, które są prowadzone bez wykonywania robót geologicznych,
- 3) pozyskiwania okazów minerałów, skał i skamielin w celach naukowych, kolekcjonerskich i dydaktycznych, które następuje bez wykonywania robót górniczych,
- 4) ustalania przydatności gruntów dla potrzeb budownictwa bez wykonywania robót geologicznych.

Prawo geologiczne i górnicze dzieli kopaliny na podstawowe i pospolite (art. 5 ust. 1). Do kopalin podstawowych zalicza się cztery grupy określone w art. 5 ust. 2, są to:

- 1) gaz ziemny, ropę naftową oraz jej naturalne pochodne, węgiel brunatny, węgiel kamienny i metan z węgla kamiennego,
- 2) kruszce metali szlachetnych, rudy metali (z wyjątkiem darniowych rud żelaza) i metale w stanie rodzimym, łącznie z rudami pierwiastków rzadkich i rozproszonych oraz pierwiastków promieniotwórczych,
- 3) apatyt, baryt, fluoryt, fosforyt, gips i anhydryt, piryty, siarkę rodzimą, sole potasowe i potasowo-magnezowe, sole strontu, sól kamienną,
- 4) azbest, bentonit, diatomit, dolomit, gliny biało wypalające się i kamionkowe, gliny i łupki ogniotrwałe, grafit, kaolin, kamienie szlachetne i ozdobne, kwarc, kwarcyt,

⁸ Dz.U. Nr 91, poz. 422.

magnezyt, miki, marmury i wapienie krystaliczne, piaski formierskie i szklarskie, skalenie, ziemię krzemionkową.

Natomiast pozostałe kopaliny nie wymienione w art. 5 ust. 2 pkt 1-4, stanowią kopaliny pospolite⁹ (art. 5 ust. 3). Wykaz kopaliny podstawowych nie ma jednak charakteru zamkniętego, gdyż art. 5 ust. 6 dał delegację ustawową dla Rady Ministrów, która w drodze rozporządzenia, może zaliczyć kopalinę pospolitą z określonego złoża do kopaliny podstawowych, ze względu na jej rodzaj, ilość lub warunki zalegania.

Rada Ministrów skorzystała z tego uprawnienia i 16 sierpnia 1994 r. wydała rozporządzenie w sprawie określenia złóż wód zaliczonych do solanek, wód leczniczych i termalnych oraz innych kopaliny leczniczych, a także zaliczenia kopaliny pospolitych z określonych złóż do kopaliny podstawowych.¹⁰

Z art. 7 ust. 1 Prawa geologicznego i górniczego wynika, że złoża kopaliny¹¹ nie stanowiące części składowych nieruchomości gruntowej są własnością Skarbu Państwa.

Natomiast w granicach określonych przez ustawy Skarb Państwa może, z wyłączeniem innych osób, korzystać ze złóż kopaliny oraz rozporządzać prawem do nich przez ustanowienie użytkowania górniczego (art. 7 ust. 2). Uprawnienia Skarbu Państwa w tym zakresie wykonują organy właściwe do udzielania koncesji (art. 7 ust. 3). W sprawach nie uregulowanych w ustawie do własności złóż kopaliny stosuje się odpowiednie przepisy o własności nieruchomości gruntowej (art. 8). Przepis art. 7 ust. 1 p.g.g. dokonał podziału złóż kopaliny na te które znajdują się w granicach przestrzennych nieruchomości gruntowej oraz na te które znajdują się poza tymi granicami. Złoża kopaliny znajdujące się w granicach przestrzennych nieruchomości stanowią części składowe tej nieruchomości. Natomiast pozostałe złoża tj. znajdujące się poza granicami przestrzennymi nieruchomości, a więc nie stanowiące części składowej nieruchomości - są własnością Skarbu Państwa.

Prawo geologiczne i górnicze nie określa kryteriów, które pozwoliłyby ustalić granice przestrzenne nieruchomości gruntowej.

Zasady ogólne dotyczące własności gruntowej reguluje kodeks cywilny. I tak art. 46 § 1 k.c.¹² stanowi m.in., że „nieruchomościami są części powierzchni ziemskiej stanowiące odrębny przedmiot własności (grunty)”. Według art. 143 k.c. „w granicach określonych przez społeczno-gospodarcze przeznaczenie gruntu własność gruntu rozciąga się na przestrzeń nad i pod jego powierzchnią”. W tych zatem granicach kopaliny stanowią części składowe gruntu. Kopaliny, które nie stanowią części składowej gruntu, czyli zalegają we wnętrzu ziemi, są przedmiotem własności Skarbu Państwa. Kryterium powyższe budzi jednak wątpliwości. Brak jest bowiem jednoznacznego określenia do jakiej głębokości sięgają granice przestrzenne nieruchomości, zdefiniowanej w art. 143 k.c. Należy zauważyć, że określenie kryteriów wyznaczających przestrzenny zakres własności gruntowej jest bardzo istotny, gdyż kryteria te jednocześnie wyznaczają przestrzenny

⁹ Kopaliny pospolite przykładowo są: solanki, wody lecznicze i termalne i inne. Kopaliny lecznicze.

¹⁰ Dz.U. Nr 89, poz. 417.

¹¹ Złożem kopaliny w rozumieniu ustawy o Prawie geologicznym i górniczym - jest takie naturalne nagromadzenie minerałów i skał oraz innych substancji stałych, gazowych i ciekłych, których wydobywanie może przynieść korzyść gospodarczą.

¹² Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny - Dz.U. Nr 16, poz. 93 ze zm.

zakres własności złóż poza granicami własności gruntowej przysługującej Skarbowi Państwa.

Nie określono również przesłanek, na podstawie których należy ustalać „społeczno-gospodarcze przeznaczenia gruntu”.

Prawo użytkownika górniczego powstaje na podstawie umowy i obejmuje wyłączność poszukiwania¹³, rozpoznawania¹⁴ lub wydobywania¹⁵ oznaczonej kopaliny oraz możliwość rozporządzania tym prawem, oczywiście w granicach określonych przez ustawę i umowę o ustanowienie użytkowania górniczego (art. 9). Umowa o ustanowienie użytkowania górniczego winna być zawarta pod rygorem nieważności na piśmie, za wynagrodzeniem, ale pod warunkiem uzyskania koncesji (art. 10 ust. 1 i 2).

Użytkowanie górniczne wygasa w przypadku wygaśnięcia lub cofnięcia koncesji (art. 10 ust. 3). Ustanowienie użytkowania górniczego może być poprzedzone przetargiem (art. 11 ust. 1). Przetarg ma na celu umożliwienie organizatorowi przetargu dokonania wyboru najkorzystniejszej oferty na nabycie prawa użytkowania górniczego. Zasady organizowania i tryb przeprowadzania przetargu na nabycie prawa użytkowania górniczego określiła Rada Ministrów w rozporządzeniu z dnia 23 sierpnia 1994 r. w sprawie zasad organizowania i trybu przeprowadzania przetargu na nabycie prawa użytkowania górniczego.¹⁶ Jak wynika z tego rozporządzenia przetarg na nabycie prawa użytkowania górniczego organizują organy koncesyjne, jeśli określona działalność związana z prawem geologicznym i górnictwem wymaga uzyskania koncesji, natomiast jeśli nie jest wymagana koncesja przetarg taki organizuje wojewoda (§ 1 ust. 1 i 2). Przetarg przeprowadza się w formie pisemnej i ma charakter przetargu nieograniczonego (§ 3).

Podstawowym instrumentem reglamentacji, służącej celom racjonalnego gospodarowania złożami kopaliny jest koncesja¹⁷. Zgodnie z art. 15 ustawy prawo geologiczne i górnictwo, koncesja wymagana jest na:

- 1) poszukiwanie lub rozpoznawanie złóż kopaliny,
- 2) wydobywanie kopaliny ze złóż,
- 3) bezzbiornikowe magazynowanie substancji w górotworze oraz składowanie odpadów w podziemnych wyrobiskach górniczych,
- 4) poszukiwanie i wydobywanie surowców mineralnych znajdujących się w odpadach powstałych po robotach górniczych oraz po procesach wzbogacenia kopaliny.

Przepis art. 15 pgg nawiązuje do art. 11 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1988 r. o działalności gospodarczej¹⁸, gdzie uzyskanie koncesji wymaga podjęcia działalności gospodarczej w zakresie poszukiwania, rozpoznawania i wydobywania kopaliny oraz surowców mineralnych znajdujących się w odpadach powstałych po robotach górniczych

¹³ Poszukiwaniem jest wykonywanie prac geologicznych w celu odkrycia i wstępnego udokumentowania zasobów złóż kopaliny lub wód podziemnych.

¹⁴ Rozpoznawaniem jest wykonywanie prac geologicznych na obszarze wstępnie udokumentowanego złoża kopaliny lub wód podziemnych.

¹⁵ Pojęcie wydobywania nie zdefiniowano w ustawie pgg.

¹⁶ Dz.U. Nr 93, poz. 439.

¹⁷ Koncesja - jest aktem administracyjnym, który osobie fizycznej lub prawnej nadaje uprawnienia do wykonania określonej działalności, najczęściej produkcyjnej lub usługowej - Prawo administracyjne pod redakcją J.Boć Wrocław 1997 r.

¹⁸ Dz.U. Nr 41, poz. 324 ze zm.

oraz po procesach wzbogacenia kopalin, bezzbiornikowego magazynowania substancji w górotworze oraz składowania odpadów w podziemnych wyrobiskach górniczych. Przepis ten jednak wyraźnie podkreśla, że koncesjonowaniu podlega działalność gospodarcza. Zasady udzielania ww. koncesji zgodnie z art. 11 ust. 3 określają przepisy prawa geologicznego i górnictwa. Prawo geologiczne i górnictwo nie zawiera ograniczeń podmiotowych dotyczących uzyskiwania koncesji (osoba fizyczna, prawna, spółka z udziałem kapitału zagranicznego itp.).

Działa tutaj zasada wolności działalności gospodarczej, określonej w art. 1 ustawy o działalności gospodarczej - podejmowanie i prowadzenie działalności gospodarczej jest wolne i dozwolone każdemu na równych prawach, z zachowaniem warunków określonych przepisami prawa.

Ograniczenia podmiotowe natomiast mogą wynikać z innych ustaw szczególnych np. ustawy o samorządzie terytorialnym.

Przepis art. 15 pgg taksatywnie wskazuje, jakiego rodzaju działalność podlega koncesjonowaniu. Zauważyć należy, iż poszukiwanie i wydobywanie surowców mineralnych znajdujących się w odpadach po procesach wzbogacenia kopalin czy wydobywanie wód termalnych będących kopalinami, wg. obowiązującego od dnia 4 września 1994 r. prawa geologicznego i górnictwa wymaga uzyskania koncesji. Jednak pod rządem poprzednio obowiązujących przepisów prawa (dekret Prawo górnictwa i ustawa o prawie geologicznym) ww. działalność nie wymagała koncesjonowania. W przepisach przejściowych i końcowych obecnie obowiązującej ustawy pgg nie uregulowano sytuacji podmiotów, które prowadziły tego rodzaju działalność

Koncesji na poszukiwanie, rozpoznawanie i wydobywanie kopalin podstawowych oraz surowców mineralnych znajdujących się w odpadach, jak również na poszukiwanie, rozpoznawanie i wydobywanie kopalin pospolitych w granicach obszarów morskich Rzeczypospolitej Polskiej udziela Minister Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa (art. 16 ust. 1 i 3) w porozumieniu z odpowiednimi ministrami. Natomiast koncesji na poszukiwanie, rozpoznawanie i wydobywanie kopalin pospolitych (poza obszaramiorskimi) udziela wojewoda (art. 16 ust. 2).

Udzielenie koncesji w każdym przypadku wymaga (poza poszukiwaniem i rozpoznawaniem złóż kopalin w granicach obszarów morskich RP) zasięgnięcie opinii właściwego organu samorządu terytorialnego (art. 16 ust. 4). Ponadto udzielenie koncesji na wydobywanie kopalin ze złóż, magazynowania w górotworze, składowania odpadów w wyrobiskach górniczych i przeszukiwania oraz wydobywania surowców znajdujących się w odpadach, wymaga uzgodnienia z właściwym organem samorządu terytorialnego. Uzgodnienie następuje w formie postanowienia wydanego na podstawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, na które służy zażalenie. Postanowienie organu odwoławczego może być zaskarżone do Naczelnego Sądu Administracyjnego (art. 16 ust. 5).

W celu otrzymania koncesji należy złożyć wniosek, który zgodnie z art. 18 ustawy prawo geologiczne i górnictwo powinien zawierać:

- 1) oznaczenie podmiotu ubiegającego się o koncesję, jego siedziby oraz wskazanie pełnomocników, jeżeli zostali ustanowieni,

- 2) określenie przedmiotu projektowanej działalności,
- 3) określenie prawa wnioskodawcy do terenu, w ramach którego projektowana działalność ma być wykonywana, lub prawa o ustanowienie, którego ubiega się wnioskodawca,
- 4) określenie czasu, na jaki koncesja ma być udzielona wraz ze wskazaniem daty rozpoczęcia działalności,
- 5) określenie środków, jakimi dysponuje podmiot ubiegający się o koncesję w celu zapewnienia prawidłowego wykonywania działalności objętej wnioskiem.

Wniosek o udzielenie koncesji na poszukiwanie i rozpoznawanie złóż kopalin powinien określać cel, zakres, rodzaj i harmonogram zamierzonych prac, a także ocenę ich wpływu na środowisko, sporządzoną zgodnie z przepisami o ochronie i kształtowaniu środowiska (art. 19). Art. 20 cyt. ustawy prawo geologiczne i górnicze dotyczy kolejnej formy działalności objętej koncesją - wydobywanie kopalin. Wniosek o udzielenie koncesji na wydobywanie kopalin poza wymogami przewidzianymi w art. 18, winien m.in. określać:

- 1) złożę kopaliny lub jego część, która może być przedmiotem wydobywania,
- 2) wielkość i sposób zamierzonego wydobywania kopaliny,
- 3) stopień zamierzonego wykorzystania zasobów złoża i projektowane położenie obszaru górniczego i jego granice.¹⁹

Ponadto do takiego wniosku należy dołączyć:

- 1) decyzję o zatwierdzeniu dokumentacji geologicznej złoża kopaliny,
- 2) założenia projektu zagospodarowania złoża i ocenę przewidywanego wpływu wydobywania kopaliny na środowisko, sporządzoną zgodnie z przepisami o ochronie i kształtowaniu środowiska (art. 20 ust. 2).

Działalność określona w art. 21 ww. ustawy związana jest z kierunkiem ochrony środowiska, jakim jest ochrona przed odpadami. Uregulowana ona była w rozdziale 8 działu II ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska (art. 53-58)²⁰ i w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 30 września 1980 r. w sprawie ochrony środowiska przed odpadami i innymi zanieczyszczeniami oraz utrzymaniu czystości w miastach²¹.

Przepisy Działu II rozdziału 8 - Ochrona środowiska przed odpadami i innymi zanieczyszczeniami - cyt. ustawy, jako najważniejsze w postępowaniu z odpadami wysuwały wykorzystanie gospodarcze odpadów.

W § 1 pkt 1 ww. rozporządzenia z dnia 30 września 1980 r. Rada Ministrów określiła pojęcie gospodarczego wykorzystania odpadów, jako wykorzystanie ich do celów

¹⁹ Obszarem górniczym jest przestrzeń, w granicach, której przedsiębiorca jest uprawniony do wydobywania kopaliny objętej koncesją.

²⁰ Odpady - rozumie się przez to zużyte przedmioty oraz substancje stałe, a także nie będące ściekami substancje ciekłe, powstające w związku z bytowaniem człowieka lub działalnością gospodarczą, nieprzydatne w miejscu i czasie, w którym powstały i uciążliwe dla środowiska.

Odpady niebezpieczne - to odpady, które ze względu na swoje pochodzenie, skład chemiczny, biologiczny, inne właściwości lub okoliczności stanowią zagrożenie dla życia lub zdrowia ludzkiego lub środowiska przyrodniczego, objęte są listą Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa.

Oznaczenie i tytuł rozdziału 8 oraz przepisy - art. 53-58 skreślono przez art. 64 pkt 2 ustawy z dnia 27 czerwca 1997 r. o odpadach (Dz.U. Nr 96, poz. 592) - obowiązującą z dniem 1 stycznia 1998 r.

²¹ Dz.U. Nr 24, poz. 91 ze zm. utraciło moc obowiązującą z dniem 1 stycznia 1998 r. na podstawie ww. ustawy o odpadach.

produkcyjnych, rekultywacji, zagospodarowania terenu lub do nawożenia gleby albo też do likwidacji obecnych i przyszłych szkód górniczych, określonych w programach ochrony terenów górniczych. Z kolei § 3 rozporządzenia wskazuje, że gromadzić odpady na składowiskach lub je unieszkodliwiać tylko wtedy można, gdy brak jest możliwości ich gospodarczego wykorzystania.

Na fakt przede wszystkim wykorzystania gospodarczego odpadów wskazuje również przepis art. 53 ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska bowiem jednostki organizacyjne i osoby fizyczne prowadzące działalność gospodarczą w wyniku której powstają odpady są obowiązane chronić środowisko przed zanieczyszczeniem, niszczeniem lub innym ujemnym oddziaływaniem tych odpadów oraz postępować w sposób zapewniający ochronę środowiska przed odpadami uwzględniając w pierwszej kolejności ich gospodarcze wykorzystanie.

Składowanie odpadów stanowi jedną z form gospodarowania odpadami w ramach racjonalnej gospodarki odpadami. Składowanie odpadów można stosować tylko wtedy, gdy ich nie można gospodarczo wykorzystać.

Przepis art. 54 w ust. 1 ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska wskazuje, że likwidacja, unieszkodliwienie, gromadzenie lub wylanie w miejscach wyznaczonych na ten cel w planach zagospodarowania przestrzennego²² dozwolona jest, ale do odpadów, których nie można wykorzystać gospodarczo.

Nieprzestrzeganie wymagań ochrony środowiska przed odpadami lub nieprzydatnymi do gospodarczego wykorzystania surowcami, produktami i innymi materiałami albo zużytymi opakowaniami i wyrobami (art. 53-55) jest wykroczeniem podlegającym odpowiedzialności karnej z art. 106 ust. 1 pkt 5 ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska.

Gospodarcze wykorzystanie odpadów może wiązać się również z rekultywacją zdegradowanych gruntów lub wyrobisk górniczych. Ten sposób gromadzenia odpadów przewiduje wcześniej wymieniona ustawa prawo geologiczne i górnicze.

Składowanie odpadów w podziemnych wyrobiskach górniczych (gromadzenie) wymaga uzyskania koncesji. Art. 21 ustawy prawo geologiczne i górnicze wskazuje, jakie dane powinien zawierać wniosek o udzielenie koncesji na bezzbiornikowe magazynowanie substancji w górotworze oraz na składowanie odpadów w podziemnych wyrobiskach górniczych.

Art. 22 ustawy prawo geologiczne i górnicze wskazuje dane, jakie obowiązkowo winna zawierać koncesja na wszystkie rodzaje działalności, określone w art. 15.

I tak koncesja powinna określać:

- 1) rodzaj i sposób prowadzenia działalności objętej koncesją,
- 2) przestrzeń, w granicach, której ma być prowadzona ta działalność,
- 3) okres ważności koncesji ze wskazaniem terminu rozpoczęcia działalności,
- 4) inne wymagania dotyczące wykonywania działalności objętej koncesją, w szczególności w zakresie bezpieczeństwa powszechnego i ochrony środowiska.

²² Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym - Dz.U. Nr 89, oz. 415 ze zm.

Dodatkowe wymagania, którym powinna odpowiadać koncesja na poszukiwanie lub rozpoznawanie złóż kopalin określa art. 23. Są nimi:

- 1) cel, zakres, rodzaj i harmonogram prac geologicznych,
- 2) wymagana dokładność rozpoznania geologicznego.

Ponadto ust. 2 art. 23 określa powierzchnię terenu, na którym na podstawie jednej koncesji mogą być wykonywane prace - powierzchnia terenu nie może przekroczyć 1200 km².

Przepis art. 24 reguluje wydawanie koncesji łącznej na poszukiwanie lub rozpoznawanie złóż kopalin, a także może ona obejmować ich wydobywanie (art. 24 ust. 1). Do wniosku o udzielenie takiej koncesji stosuje się przepisy art. 18, 19 i odpowiednio art. 20 czyli przepisy określające wymagania wniosku koncesyjnego. Szczegółowe warunki, w przypadku udzielenia koncesji, organ koncesyjny ustala w drodze odrębnej decyzji, po przedstawieniu zatwierdzonej dokumentacji geologicznej²³ (art. 24 ust. 3).

Brak jest natomiast jednoznacznego wskazania czy koncesja udzielona na podstawie art. 24 ust. 1 i 2 wymaga uzgodnienia z właściwym organem samorządu terytorialnego czy wystarcza tylko zasięgnięcia opinii takiego organu, tak jak przy koncesji na poszukiwanie lub rozpoznawanie. Obowiązek taki - z art. 24 ust. 4 - uzgodnienia dotyczy decyzji wydanej na podstawie art. 24 ust. 3, a więc po przedstawieniu zatwierdzonej dokumentacji geologicznej.

Art. 25 zawiera dodatkowe elementy, jakie powinna zawierać koncesja, a mianowicie powinna wyznaczać granice obszaru i terenu górniczego²⁴. Granice obszaru górniczego i terenu górniczego wyznacza organ koncesyjny w uzgodnieniu z Prezesem Wyższego Urzędu Górniczego (art. 25 ust. 2).

Art. 26 reguluje uproszczone wymagania koncesji dotyczącej wydobywania kopalin pospolitych. Dotyczy to uzasadnionych przypadków, gdy organ koncesyjny może zwolnić ubiegającego się o koncesję z niektórych wymagań koncesji określonych ustawą, ale gdy nie zagraża to środowisku.

Przepis art. 27 wskazuje na uprawnienie organu koncesyjnego do wezwania przedsiębiorcy do zaniechania naruszeń, jeśli ten narusza przepisy ustawy, zwłaszcza w zakresie ochrony środowiska racjonalnej gospodarki zasobami złóż kopalin lub nie wypełnia warunków koncesji. Ustawa pgg nie określa formy „wezwania”. Ze względu jednak na to, iż sposób wykonywania działalności regulowanej ustawą pgg jest również określany decyzjami organów administracji wydanymi na podstawie tej ustawy, to należy domniemywać, iż takie „wezwanie” może mieć postać decyzji administracyjnej (podlegającej rygorom k.p.a.). Natomiast, jeśli przedsiębiorca²⁵ mimo wezwania do zaniechania naruszeń nadal narusza przepisy ustawy lub nie wypełnia warunków koncesji, organ koncesyjny może cofnąć koncesję albo ograniczyć jej zakres bez odszkodowania (art 27 ust. 2). Ustawa wymaga, aby decyzja taka została wydana we współdziałaniu z właściwym organem

²³ Dokumentacja geologiczna zawiera wyniki prac geologicznych wraz z ich interpretacją oraz określeniem stopnia osiągnięcia zamierzonego celu. Dokumentację geologiczną złoża kopaliny sporządza się w celu określenia zasobów złoża oraz rozpoznania jego budowy geologicznej.

²⁴ Teren górniczy - jest to przestrzeń objęta przewidywanymi wpływami robót górniczych zakładu górniczego.

²⁵ Przedsiębiorca - jest to podmiot posiadający koncesję na prowadzenie działalności regulowanej ustawą prawo geologiczne i górnicze.

samorządu terytorialnego. Fakultatywność takiego rozwiązania daje organowi koncesyjnemu możliwość zastosowania cofnięcia lub ograniczenia koncesji, jako ostateczność. Organ koncesyjny bowiem przed zastosowaniem ww. sankcji ma do dyspozycji inne instrumenty prawne, za pomocą których może „wymusić” na przedsiębiorcy przestrzeganie ustawy i warunków koncesji np. wymierzenie kary pieniężnej w trybie art. 128.

Wygaśnięcie koncesji (art. 28 ust. 1) następuje z mocy samego prawa:

- 1) z upływem czasu na jaki została wydana,
- 2) jeżeli stała się bezprzedmiotowa,
- 3) w razie likwidacji lub upadłości przedsiębiorcy,
- 4) w razie zrzeczenia się koncesji.

W związku z powyższym organ koncesyjny w drodze decyzji, stwierdza wygaśnięcie koncesji (art. 28 ust. 2). Oczywiście decyzja administracyjna wydana przez organ koncesyjny ma charakter deklaratoryjny. Art. 29 wskazuje z kolei, że nawet po cofnięciu albo po wygaśnięciu koncesji przedsiębiorca jest zobowiązany do wykonania określonych w koncesji obowiązków dotyczących ochrony środowiska.

Zakres i sposób wykonania obowiązków ustala organ koncesyjny w decyzji o cofnięciu koncesji lub w decyzji stwierdzającej wygaśnięcie koncesji (art. 29 ust. 2). Zapis przepisu art. 29 jest niejasny. Nie wiadomo bowiem czy dotyczy wyłącznie cofnięcia i wygaśnięcia koncesji w rozumieniu art. 27-28 ustawy pgg czy obejmuje również przypadki utraconej mocy obowiązywania koncesji na podstawie przepisów k.p.a., np.: stwierdzenie nieważności decyzji. Ponadto budzi wątpliwości zapis wykonywania określonych w koncesji obowiązków dotyczących ochrony środowiska, po jej cofnięciu albo wygaśnięciu. Oznacza to bowiem nakaz stosowania obowiązków w sytuacji, gdy koncesja przestała obowiązywać. Natomiast w sprawach nie uregulowanych niniejszą ustawą do koncesji stosuje się odpowiednio przepisy o podejmowaniu działalności gospodarczej²⁶ (art. 30).

Przepis art. 31 ustawy prawo geologiczne i górnicze wskazuje, że prace geologiczne mogą być wykonywane, dozorowane i kierowane tylko przez osoby posiadające odpowiednie kwalifikacje. Minister Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa w drodze rozporządzenia z dnia 26 sierpnia 1994 r., w sprawie kwalifikacji do wykonywania, dozoru i kierowania pracami geologicznymi²⁷ określił kwalifikacje osób w ww. zakresie, wysokość opłat związanych ze stwierdzeniem tych kwalifikacji oraz sposób uiszczania opłat.

Prace geologiczne²⁸ obejmujące roboty²⁹ i badania geologiczne mogą być wykonywane tylko na podstawie projektu prac geologicznych (art. 32 ust. 1).

²⁶ Patrz przypis nr 18 str. 19.

²⁷ Dz.U. Nr 93, poz. 445 ze zm.

²⁸ Prace geologiczne w rozumieniu ustawy prawo geologiczne i górnicze to projektowanie i prowadzenie badań połączone z wykonywaniem robót geologicznych oraz sporządzanie dokumentacji geologicznej.

²⁹ Robotą geologiczną jest wykonywanie w ramach prac geologicznych wierceń, szybików, sztolni, wykopów i innych robót górniczych oraz likwidację otworów wiertniczych. Do robót geologicznych zalicza się również badanie geofizyczne wymagające użycia materiałów wybuchowych.

Projekt prac geologicznych zgodnie z art. 32 ust. 2 powinien określać:

- 1) cel zamierzonych prac, sposób jego osiągnięcia wraz z określeniem rodzaju wymaganej dokumentacji geologicznej,
- 2) harmonogram prac,
- 3) przestrzeń, w obrębie której mają być wykonywane prace geologiczne,
- 4) przedsięwzięcia konieczne ze względu na ochronę środowiska, w tym zwłaszcza wód podziemnych oraz sposób likwidacji wyrobisk otworów wiertniczych, rekultywacji gruntów³⁰ i środki mające na celu zapobieżenie szkodom. Szczegółowe wymagania, jakim powinien odpowiadać projekt prac geologicznych, jak również tryb zatwierdzania projektu prac geologicznych, określił Minister Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa w rozporządzeniu z dnia 18 sierpnia 1994 r. w sprawie projektu prac geologicznych³¹. Projekt prac geologicznych, których wykonywanie nie wymaga uzyskania koncesji, podlega zatwierdzeniu przez właściwy organ państwowej administracji geologicznej(wojewoda) w drodze decyzji (art. 33 ust. 1). Ustawa nie określa na jaki czas następuje zatwierdzenie projektu prac geologicznych. Kwestię tę rozstrzyga organ właściwy do zatwierdzenia projektu.

Przedmiotem tej regulacji są takie prace geologiczne, których wykonywanie nie polega na poszukiwaniu lub rozpoznaniu złóż kopalin. Wydanie takiej decyzji wymaga zasięgnięcia opinii właściwego organu samorządu terytorialnego (art. 33 ust. 2). Opinia samorządu terytorialnego powinna być wyrażona w postaci postanowienia w rozumieniu art. 106 k.p.a. Wykonawca robót geologicznych jest obowiązany posiadać dokumentację prowadzonych prac i uzupełnia ją w miarę postępu robót (art. 34).

Z regulacji art. 35 wynika, że wykonawca, który ma zamiar przystąpić do wykonania prac geologicznych obowiązany jest to zgłosić wojewodzie i zarządowi gminy właściwej ze względu na miejsce wykonania prac. Wymóg ten jest wyłączony w stosunku do obszarów morskich. Natomiast jeśli zamiar podjęcia prac będzie dotyczył kopalin podstawowych zamiar podjęcia prac należy również zgłosić organowi państwowego nadzoru górniczego. Wykonywanie prac geologicznych bez zatwierdzonego projektu lub niezgodnie z jego wymaganiami jest wykroczeniem (art. 121 pkt 2 pgg).

Wykonawca prac geologicznych ma obowiązek zagospodarowania kopaliny wydobytej lub wydobywającej się samoistnie w czasie wykonania prac (art. 37 ust. 1). Nie jest jasne w tym przepisie użyte określenie „zagospodarować”. Może ono oznaczać „wykorzystanie” kopaliny wydobytej lub określać inne postępowanie z taką kopaliną. Ze względu na zakres regulacji ustawy pgg należy domniemywać, iż „zagospodarowanie” oznacza tyle co „wykorzystanie”.

³⁰ Pojęcie rekultywacji gruntów należy rozumieć tak jak to określono w ustawie z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych Dz.U. Nr 16, poz. 78 ze zm. Rekultywacja gruntów to nadanie lub przywrócenie gruntom zdegradowanym lub zdewastowanym, wartości użytkowych lub przyrodniczych przez właściwe ukształtowanie rzeźby terenu, poprawienie właściwości fizycznych i chemicznych, uregulowanie stosunków wodnych, odtworzenie gleby, umocnienie skarp oraz odbudowanie lub zbudowanie niezbędnych dróg.

³¹ Dz.U. Nr 91, poz. 426.

Wykonywanie prac geologicznych w zakresie poszukiwania (rozpoznania) złóż kopalin podlega opłacie tzw. quasi - eksploatacyjnej zgodnie z art. 85 pgg.

Przy wydobywaniu kopalin należy wyznaczyć obszar górniczy³². Zgodnie z art. 51 ust. 1 obszar górniczy wyznacza się dla każdej kopaliny, chociażby złoża różnych kopalin występowały w bezpośrednim sąsiedztwie. Podstawą wyznaczania obszaru górniczego jest dokumentacja geologiczna (art. 51 ust. 3).

Dokumentację geologiczną zgodnie z art. 40 stanowią wyniki prac geologicznych wraz z ich interpretacją oraz określeniem stopnia osiągnięcia zamierzonego celu. Dokumentację geologiczną złoża kopaliny sporządza się w celu określenia zasobów złoża oraz rozpoznania jego budowy geologicznej dla projektowanego zakładu górniczego (art. 41 ust.

1). Dokumentacja geologiczna złoża kopalin m.in. powinna określać:

- 1) rodzaj, ilość i jakość rozpoznanych kopalin,
- 2) położenie złoża, jego budowę geologiczną, formę i granice,
- 3) elementy środowiska otaczającego złożo,
- 4) przewidywany sposób wydobywania kopalin,
- 5) przewidywany wpływ wydobywania na środowisko,
- 6) stan zagospodarowania powierzchni.

Natomiast, gdy dokumentacja geologiczna ma stanowić podstawę do udzielenia koncesji na wydobywanie kopalin, stopień rozpoznania złoża powinien m.in. umożliwiać:

- 1) opracowanie projektu zagospodarowania złoża,
- 2) określenie sposobu ograniczenia ujemnego wpływu eksploatacji na środowisko, zwłaszcza w zakresie ochrony przed odpadami,
- 3) ocenę możliwości wykorzystania zasobów złoża,
- 4) wskazania możliwości i kierunków rekultywacji terenów poeksploatacyjnych (art. 41 ust. 2 i 3).

Przepis art. 41 dokonał podziału dokumentacji geologicznej na dwa rodzaje:

- 1) dokumentację złoża, która nie wymaga dokładności rozpoznania złoża (sporządzona po wstępnym rozpoznaniu) - nie stanowi podstawy udzielenia koncesji,
- 2) dokumentację złoża z większym stopniem rozpoznania w rozumieniu ust. 3 tego przepisu, która może stanowić przesłankę do udzielenia koncesji.

Przepis art. 41 ust. 1 jest sformułowany nieprecyzyjnie, budzi bowiem wątpliwości czy sama dokumentacja geologiczna złoża kopaliny może stanowić przesłankę sporządzenia projektu zakładu górniczego. Dokumentacja złoża kopaliny bowiem stanowi przesłankę uzyskania koncesji na wydobywanie kopalin. Rozpoczęcie budowy zakładu górniczego bez uzyskania koncesji jest niedopuszczalne. Brak jest natomiast wymagań związanych z projektowaniem zakładów górniczych, a w szczególności uzależniających rozpoczęcie projektowania od zatwierdzenia dokumentacji geologicznej lub uzyskania koncesji. Właściwym powinno być sporządzenie projektu zakładu górniczego na podstawie dokumentacji geologicznej złoża.

Dla obszarów górniczych Minister Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa prowadzi rejestr (art. 52). W tym celu Minister Ochrony Środowiska, Zasobów

³² Obszarem górniczym jest przestrzeń, w granicach której przedsiębiorca jest uprawniony do wydobywania kopaliny objętej koncesją.

Naturalnych i Leśnictwa wydał zarządzenie z dnia 26 lipca 1994 r. w sprawie rejestru obszarów górniczych³³.

Dla terenu górniczego³⁴ sporządza się miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego obszaru funkcjonalnego w trybie określonym odrębnymi przepisami³⁵, jeżeli ustawa nie stanowi inaczej. Plan taki powinien zapewniać integrację działań podejmowanych w granicach terenu górniczego w celu:

- 1) wykonania uprawnień określonych w koncesji,
- 2) zapewnienia bezpieczeństwa powszechnego,
- 3) ochrony środowiska, w tym obiektów budowlanych (art. 53 ust. 1 i 2).

Przepis art. 53 ust. 1 posługuje się pojęciem „miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru funkcjonalnego”, który to w obecnie obowiązującej ustawie z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym³⁶ nie istnieje. Pojęcie planu obszaru funkcjonalnego było określone (art. 7 ust. 2) pod rządem ustawy z dnia 12 lipca 1984 r. o planowaniu przestrzennym³⁷, uchylonej ww. ustawą o zagospodarowaniu przestrzennym z dniem 1 stycznia 1995 r.

Projekt takiego planu wymaga uzgodnienia z właściwym organem państwowego nadzoru górniczego (art. 53 ust. 5). Od tego wymogu (sporządzenia planu) można odstąpić dla terenu górniczego utworzonego w związku z wydobywaniem kopalin pospolitych jeżeli nie przewiduje się ujemnych wpływów na środowisko (art. 53 ust. 6). Ustawa nie określa wprost, jaki organ i w jakim trybie rozstrzyga o możliwości odstąpienia od sporządzenia takiego planu. Domniemywać można, iż może to uczynić organ właściwy do uchwalenia tego planu (rada gminy). Ponadto budzi wątpliwości czy odstąpienie od sporządzenia planu może zostać udzielone na czas oznaczony.

W myśl art. 54 przedsiębiorca przed przystąpieniem do wydobywania kopaliny sporządza projekt zagospodarowania złoża. Podstawą sporządzenia projektu jest dokumentacja geologiczna, koncesja oraz miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego obejmujący teren górniczy.

Projekt zagospodarowania złoża zgodnie z art. 55 ust. 1 powinien zawierać:

- 1) ochronę złóż kopalin, w tym kopalin towarzyszących i pierwiastków śladowych występujących w złożu, zwłaszcza przez kompleksowe i racjonalne wykorzystanie,
- 2) stosowanie technologii eksploatacji ograniczających ujemny wpływ na środowisko.

Projekt ten wymaga zatwierdzenia przez organ koncesyjny w drodze decyzji (art. 55 ust. 2). Projekt zagospodarowania złoża kopaliny może być sporządzony w formie uproszczonej (art. 55 ust. 3). Szczegółowo ww. zagadnienie reguluje rozporządzenie Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa z dnia 26 sierpnia 1994 r. w sprawie

³³ MP Nr 44, poz. 365.

³⁴ Pojęcie terenu górniczego - patrz przypis nr 24 str. 23.

³⁵ Do 31 grudnia 1994 r. obowiązywała ustawa z dnia 12 lipca 1984 r. o planowaniu przestrzennym Dz.U. z 1989 r. Nr 17, poz. 99 ze zm. Od 1 stycznia 1995 r. obowiązuje ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym - Dz.U. Nr 89, poz. 415 ze zm.

³⁶ Patrz przypis nr 22 str. 22

³⁷ Dz.U. z 1989 r. Nr 17, poz. 99 ze zm. - plany obszarów funkcjonalnych - jako odrębne plany zagospodarowania przestrzennego tworzone dla obszarów wyodrębniających się ze względu na spełnianie szczególnych funkcji gospodarczych, społecznych, kulturalnych lub przyrodniczo-środowiskowych.

szczegółowych wymagań, jakim powinien odpowiadać projekt zagospodarowania złoża kopaliny, w tym projekt sporządzony w formie uproszczonej³⁸. Z regulacji art. 56 wynika, że na przedsiębiorcy ciąży obowiązek zmiany projektu zagospodarowania złoża, jeśli uległa zmianie dokumentacja geologiczna, na skutek okoliczności określonych w art. 46 ust. 1, czyli z powodu:

- a) stwierdzenia istotnych różnic w budowie geologicznej w stosunku do danych określonych w zatwierdzonej dokumentacji,
- b) zmiany przedmiotu lub zakresu działalności, dla której dokumentacja została sporządzona,

a zmiana projektu wymaga zatwierdzenia w drodze odrębnej decyzji. Ponadto na podstawie dokumentacji geologicznej i projektu zagospodarowania złoża prowadzona jest ewidencja zasobów złóż kopalin. Obowiązek prowadzenia ewidencji zasobów złóż kopalin stałych, gazu ziemnego, ropy naftowej i wód leczniczych spoczywa na przedsiębiorcy wydobywającym te kopaliny ze złoża. Uregulowane to zostało w rozporządzeniu Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa z dnia 29 lipca 1994 r. w sprawie zakresu i sposobu prowadzenia ewidencji zasobów złóż kopalin.³⁹

Za ustanowienie użytkowania górniczego, na podstawie zawartej umowy, zgodnie z art. 10 ust. 1 ustawy prawo geologiczne i górniczne należy się wynagrodzenie. Wysokość i sposób uiszczania wynagrodzenia określa umowa. Może być ono uiszczane jednorazowo lub w ratach i stanowi dochód Skarbu Państwa (art. 83).

Przepisy ustawy prawo geologiczne i górniczne przewidują także opłatę eksploatacyjną. Różni się ona od wynagrodzenia za ustanowienie użytkowania górniczego tym, iż nie ma charakteru cywilnoprawnego, ale administracyjnoprawny. Art. 84 wskazuje, że opłatę eksploatacyjną uiszcza przedsiębiorca wydobywający kopalinę, jak i przedsiębiorca wydobywający surowiec minieralny z odpadów po robotach górniczych lub procesach wzbogacenia kopalin. Opłatę taką wymierza organ koncesyjny (Minister OŚZNiL bądź wojewoda) w zależności od ilości wydobytej kopaliny albo surowca mineralnego. Stawka opłaty eksploatacyjnej nie może być wyższa niż 10% ceny sprzedaży kopaliny albo surowca. Opłata taka może być podwyższona w razie eksploatacji złoża o szczególnie korzystnych warunkach geologiczno-górnicznych albo obniżona po zasięgnięciu opinii zarządu właściwej gminy np.: w przypadku stosowania technologii eksploatacji zapobiegających ujemnym wpływom na środowisko oraz obiekty i urządzenia. Podwyższenie lub obniżenie opłaty eksploatacyjnej nie może przekraczać 50% stawki opłaty eksploatacyjnej. Opłatę eksploatacyjną wymierza organ koncesyjny w drodze decyzji. Wątpliwości budzą nie dość jasno określone kryteria stosowane przy obniżaniu opłaty eksploatacyjnej. Natomiast przedsiębiorca, który uzyskał koncesję na działalność inną, niż określana w art. 84 ust. 1, uiszcza opłatę koncesyjną w zależności od rodzaju prowadzonej działalności, wielkości powierzchni objętej koncesją, czasu, na jaki koncesja została wydana przy uwzględnieniu stopnia szkodliwości prowadzonej działalności dla środowiska, a wysokość opłaty ustala się w koncesji (art. 85). Przepis art. 85 dotyczy więc opłat za działalność polegającą na poszukiwaniu lub rozpoznawaniu złóż kopalin,

³⁸ Dz.U. Nr 93, poz. 446.

³⁹ Dz.U. Nr 88, poz. 410.

bezzbiornikowym magazynowaniu substancji w górotworze oraz składowaniu odpadów w podziemnych wyrobiskach górniczych. Opłaty eksploatacyjne stanowią dochód gminy w 60%, na terenie której prowadzona jest działalność objęta koncesją, a 40% stanowi dochód Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (86 ust. 1). Linia podziału wpływów z opłat dokonana w art. 86 ust. 1 na 60% stanowiących dochód gminny i 40% - dochód Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej budzi wątpliwości, co do prawidłowości takiego podziału i celowości. Dochody gminy z opłaty eksploatacyjnej określonej w art. 84 i quasi - eksploatacyjnej z art. 85 są dochodami gminy w rozumieniu art. 54 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym⁴⁰, a więc stanowią mienie gminy, którym gmina może swobodnie dysponować w zakresie obowiązujących przepisów prawa. Z ustawy z dnia 10 grudnia 1993 r. o finansowaniu gmin⁴¹ w art. 4 pkt 2 ppkt b wynika także, iż dochodami gmin są wpływy z opłat eksploatacyjnych uiszczonych przez przedsiębiorców na podstawie ustawy prawo geologiczne i górnicze, a z ww. ustaw nie wynika, iż wpływy z tytułu opłat eksploatacyjnych z pgg muszą być przeznaczone na gminne fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej. Gmina zatem może przeznaczać je na inne cele, gdyż pgg nie zawiera żadnych ograniczeń w tym zakresie. Natomiast inaczej rzecz się ma z dochodami NFOŚiGW. Stosownie bowiem do art. 87a ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska⁴² środki tego funduszu (również wojewódzkich i gminnych funduszy) służą finansowaniu ochrony środowiska i gospodarki wodnej. Z art. 87b ust 2 tej ustawy wynika, że dochodami Narodowego Funduszu, są wpływy z opłat i kar pieniężnych ustalanych na podstawie prawa geologicznego i górniczego, a dochody te przeznacza się na finansowanie prac geologicznych w zakresie gospodarki zasobami naturalnymi i poznania budowy geologicznej kraju oraz na finansowanie potrzeb górnictwa służących zmniejszeniu uciążliwości dla środowiska wynikających z wydobywania kopalin. Przeznaczenie środków na finansowanie prac geologicznych wymaga zasięgnięcia opinii Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa (art. 88c ust. 1a).

Rada Ministrów szczegółowo określiła stawki opłat, tryb wymierzania i pobierania opłat w rozporządzeniu z dnia 23 sierpnia 1994 r. w sprawie opłat za działalność prowadzoną na podstawie przepisów Prawa geologicznego i górniczego.⁴³ Rada Ministrów nie została natomiast upoważniona do określenia stawek opłat koncesyjnych z czego wynika, iż wysokość tych stawek pozostaje w uznaniu organów koncesyjnych.

Organami państwowej administracji geologicznej zgodnie z art. 101 są:

- 1) Minister Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa, działający przy pomocy Głównego Geologa Kraju,
- 2) wojewodowie.

Do zakresu działania państwowej administracji geologicznej (art. 102), jeśli przepis szczególny nie stanowi inaczej, należy wykonywanie zadań określonych ustawą, a w szczególności:

⁴⁰ j.t. Dz.U. z 1996 r. Nr 13, poz. 74 ze zm.

⁴¹ j.t. Dz.U. z 1998 r. Nr 30, poz. 164

⁴² patrz przypis nr 3 na str. 16.

⁴³ Dz.U. Nr 42, poz. 430.

- 1) podejmowanie decyzji niezbędnych do przestrzegania i stosowania ustawy, w tym udzielanie koncesji,
- 2) sprawowanie nadzoru i kontroli w zakresie wykonywania przez przedsiębiorcę uprawnień z tytułu koncesji,
- 3) nadzór nad projektowaniem i wykonywaniem prac geologicznych oraz prawidłowością sporządzania dokumentacji geologicznych,
- 4) bilansowanie zasobów wód podziemnych i zasobów kopalin,
- 5) gromadzenie, przetwarzanie i udostępnianie danych geologicznych,
- 6) kartowanie geologiczne.

Art. 103 ust. 1 wskazuje, że wojewodowie działają jako organy pierwszej instancji w sprawach należących do właściwości państwowej administracji geologicznej, o ile nie zostały one zastrzeżone dla Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa.

Organami państwowego nadzoru górniczego w odniesieniu do wydobywania kopalin podstawowych oraz kopalin pospolitych w granicach obszarów morskich Rzeczypospolitej Polskiej i bezzbiornikowego magazynowania substancji w górotworze oraz składowania odpadów w podziemnych wyrobiskach górniczych (art. 106 ust.1 i 3) są:

- 1) Prezes Wyższego Urzędu Górniczego,
- 2) dyrektorzy okręgowych urzędów górniczych oraz specjalistycznych urzędów górniczych.

Organami państwowego nadzoru górniczego w odniesieniu do wydobywania kopalin pospolitych (art. 106 ust. 2) są:

- 1) Minister Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa (II instancja),
- 2) wojewodowie.

Organy te są również właściwe w odniesieniu do wydobywania surowców mineralnych znajdujących się w odpadach powstałych po robotach górniczych oraz po procesach wzbogacania kopalin (art. 106 ust. 4).

Prezes Wyższego Urzędu Górniczego jest centralnym organem administracji państwowej i podlega Prezesowi Rady Ministrów, który go również powołuje i odwołuje (art. 107 ust. 1 i 2).

Art. 108 ust. 1 i 2 stanowi, że organami administracji państwowej podległym Prezesowi Wyższego Urzędu Górniczego są dyrektorzy okręgowych urzędów górniczych i specjalistycznych urzędów górniczych, których również Prezes Wyższego Urzędu Górniczego powołuje i odwołuje.

Organy państwowego nadzoru górniczego sprawują nadzór i kontrolę m.in. w zakresie gospodarki złożami kopalin w procesie ich wydobywania i ochrony środowiska, w tym zapobiegania szkodom (art. 109 ust. 1 pkt. 3 i 4). Organ ten ma również obowiązek zawiadomienia organu koncesyjnego w przypadku stwierdzenia naruszenia warunków koncesji (art. 116).

Przepisy ustawy prawo geologiczne i górnicze regulują również kwestię odpowiedzialności (art. 118-128). Wyróżnić można tutaj:

- 1) odpowiedzialność za przestępstwa (art. 118),

2) odpowiedzialność za wykroczenia (art. 119-127)

i

3) odpowiedzialność administracyjna (art. 128).

Istotą stypizowanego w art. 118 ust. 1 występku jest odpowiedzialność za prowadzenie bez wymaganej koncesji lub wbrew jej warunkom działalności w zakresie:

- 1) poszukiwania lub rozpoznawania złóż kopalin,
- 2) wydobywanie kopalin ze złóż,
- 3) bezzbiornikowego magazynowania substancji w górotworze,
- 4) składowanie odpadów w podziemnych wyrobiskach górniczych,
- 5) poszukiwania lub wydobywania surowców mineralnych, znajdujących się w odpadach powstałych po robotach górniczych oraz po procesach wzbogacania kopalin.

Do znamion tego występku należy skutek w postaci wyrządzenia poważnej szkody w mieniu.

Ponadto znamieniem przestępstwa z art. 118 jest nie tylko poważna szkoda w mieniu, ale także spowodowanie bezpośredniego niebezpieczeństwa powstania takiej szkody (art. 118 ust. 2). Przestępstwo z art. 118 można popełnić zarówno z winy umyślnej (ust. 1 i 2), jak i nieumyślnej (ust. 3).

Art. 119 - przepis ten zawiera takie same znamiona jak art. 118, z wyjątkiem znamion polegających na wyrządzeniu poważnej szkody w mieniu oraz spowodowania bezpośredniego niebezpieczeństwa takiej szkody i czyn ten stanowi wykroczenie. Przepisy od art. 120 do 126 opisują czyny stanowiące również tylko wykroczenie.

Natomiast określone w art. 128 kary (pieniężne) są środkami odpowiedzialności administracyjnej. Wymierza je z urzędu organ koncesyjny w przypadku wydobywania kopaliny bez wymaganej koncesji lub z rażącym naruszeniem jej warunków (art. 128 ust. 1).

Z art. 128 ust. 2 wynika, iż organ koncesyjny wymierza również karę pieniężną za prowadzenie innej działalności niż określona w ust. 1. Rodzaje działalności oraz wysokości kar określiła Rada Ministrów w rozporządzeniu z dnia 24 sierpnia 1994 r. w sprawie kar pieniężnych za prowadzenie działalności regulowanej prawem geologicznym i górniczym bez wymaganej koncesji lub z rażącym naruszeniem jej warunków⁴⁴.

Z § 1, 2 i 3 ww. rozporządzenia wynika, iż kary pieniężne wymierzane są za poszukiwanie lub rozpoznawanie złóż kopalin, za wydobywanie surowców mineralnych z odpadów powstałych po robotach górniczych lub po procesach wzbogacania bez wymaganej koncesji lub z rażącym naruszeniem jej warunków.

⁴⁴ Dz.U. Nr 92, poz. 432.

Odrębną kwestię w świetle ustawy pgg stanowi ważność koncesji udzielonych pod rządem poprzednio obowiązujących przepisów prawa tj. dekretu z dnia 6 maja 1953 r. - prawo górnicze⁴⁵ i ustawy z dnia 16 listopada 1960 r. o prawie geologicznym⁴⁶ - uchylonych z dniem wejścia w życie ustawy z dnia 4 lutego 1994 r. tj. 2 września 1994 r.

Przepis art. 142 ust. 1 stanowi, że pozostają w mocy koncesje wydane na podstawie przepisów, o których mowa w art. 158 pkt 1 i 3, czyli ww. dekretu i ustawy. W ust. 4 tego przepisu określono, iż organy koncesyjne, w terminie półtora roku od dnia wejścia w życie ustawy, dostosują do jej wymagań koncesje, o których mowa w ust. 1. W szczególności, jeżeli według dotychczasowych przepisów nie istniał obowiązek ustanowienia obszaru i terenu górniczego, właściwy organ koncesyjny niezwłocznie uzupełni koncesję w tym zakresie.

Przepis art. 142 ust. 4 pgg wprawdzie narusza zasadę trwałości ostatecznych decyzji administracyjnych, ale ze względu na istotną zmianę dotychczasowego prawa, obowiązującego w tym zakresie, zapis ten uznać należy za słuszny. Obowiązek „dostosowania” koncesji leży po stronie organu koncesyjnego i jest autonomiczną decyzją. Zauważyć należy, iż jest to dość istotne bowiem w porównaniu z dotychczasowym stanem prawnym w stosunku do niektórych kopalin zmianie uległa właściwość rzeczowa organów koncesyjnych (część kopalin poddanych prawu górniczemu w świetle nowej ustawy stała się kopalinami pospolitymi, dla których organem koncesyjnym jest wojewoda).

Określony w przepisie art. 142 ust. 4 termin półtoraroczny na dostosowanie koncesji powoduje, iż w przypadku jego uchybienia zmiana decyzji koncesyjnej jest możliwa wyłącznie na zasadach określonych w k.p.a.

Minister Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa zrealizował upoważnienia ustawowe (obligatoryjne) do wydania aktów wykonawczych zawartych w ustawie Prawo geologiczne i górnicze.

2. Uwarunkowania ekonomiczno-organizacyjne

Polska mimo niewielkiej powierzchni jest krajem o bardzo skomplikowanej i urozmaiconej budowie geologicznej. Na jej obszarze występuje jedyny w Europie przypadek styku trzech wielkich formacji geotektonicznych, a mianowicie:

- w północno-wschodniej części kraju występuje fragment bardzo starej krystalicznej platformy wschodnioeuropejskiej rozciągającej się aż po Ural,
- w południowej części karpaccy odcinek sfałdowań alpejskich,

⁴⁵ Dz.U. z 1978 r. Nr 4, poz. 12 ze zm.

⁴⁶ Dz.U. Nr 52, poz. 303 ze zm.

- w obszarze pomiędzy linią Koszalin-Zamość, czołem Karpat i południowo-zachodnią granicą Państwa rozciąga się obszar starych sfałdowań częściowo odsłoniętych na powierzchni Ziemi (Góry Świętokrzyskie, Sudety) przykryty młodszymi warstwami, których grubość w środkowej części kraju osiąga kilkanaście kilometrów.

Podział ten ma charakter ogólny, znacznie uproszczony. „Budowę geologiczną Polski cechuje bowiem wielopiętrowość budowy, różne kierunki fałdowań i zaburzeń, a ponadto stopień rozpoznania budowy geologicznej niektórych obszarów jest jeszcze niewielki. Dlatego szczegółowe wydzielenie regionów geologicznych na obszarze naszego kraju jest trudne”.⁴⁷

Rozpoznanie głębokich struktur geologicznych prowadzone jest w oparciu o badania geofizyczne (sejsmiczne, grawimetryczne, magnetyczne, elektryczne) i głębokie wiercenia dochodzące do 8 i więcej kilometrów. Badania geofizyczne powinny wyprzedzać penetrację wnętrza Ziemi przy pomocy bardzo kosztownych wierceń. Projektowanie otworów wiertniczych musi uwzględniać możliwie najdokładniejsze rozpoznanie służące właściwemu umiejscowieniu wiercenia dla zmniejszenia ryzyka nieosiągnięcia zamierzonego celu.

Biorąc pod uwagę budowę geologiczną, charakter złóż i ich położenie geograficzne E.Osęka z Państwowego Instytutu Geologicznego wydziela w Polsce 7 regionów surowców mineralnych. Są to:

- region dolnośląski ze złożami węgla kaminnego i brunatnego rud miedzi, łupków ogniotrwałych, barytu, surowców skalnych (magnezyt, granit, sjenit, bazalt, marmur) kaolinu, piasków szklaskich i wód leczniczych;
- region górnośląski ze złożami przede wszystkim węgla kamiennego i rud cynku i ołowiu;
- region świętokrzyski ze złożami marmurów, wapieni, kwarcytów, glin ogniotrwałych i ceramicznych;
- region karpacki ze złożami ropy naftowej, gazu ziemnego i wód mineralnych;
- region zapadliska przedkarpackiego gdzie występują między innymi złoża soli kamiennej, gipsu, siarki, gazu ziemnego i niewielkie złoża ropy naftowej;
- region platformy paleozoicznej z bogatymi złożami węgla brunatnego, soli kamiennej i surowców budowlanych (piaski, żwiry, kruszywo naturalne, gliny ceramiczne);
- region platformy prekambryjskiej ze złożami węgla, rud żelazo-manganowych, surowców budowlanych.

⁴⁷ Prof. dr inż. Bolesław Krupiński „Rodzinne surowce mineralne w gospodarce narodowej”. Wydawnictwo „Śląsk”

Wg Bilansu zasobów kopalin i wód podziemnych w Polsce wg stanu na dzień 31 grudnia 1996 r.⁴⁸ w Polsce udokumentowane są 6.502 złoża kopalin z czego zagospodarowane są 2.603 złoża.

Kopalin podstawowych i zaliczonych do podstawowych udokumentowanych jest 1.281 złóż, a zagospodarowanych 707 złóż. W poszczególnych rodzajach kopalin podstawowych i zaliczonych do podstawowych wielkości te kształtują się następująco:

• surowce energetyczne złoża udokumentowane	592	zagospodarowane	369
• surowce metaliczne	36		9
• surowce chemiczne	45		14
• surowce skalne	528		255
• wody lecznicze	66		53
• torfy lecznicze	14		8

W Polsce wydobywa się rocznie ok. 400 mln t kopalin. Większość z nich zużywana jest na potrzeby krajowe, ale nieco ponad 10% stanowi przedmiot eksportu. Eksport obejmuje wszystkie rodzaje kopalin z wyraźną przewagą surowców energetycznych i skalnych.

Złoża kopalin traktowane jako element środowiska naturalnego zostały powierzone pieczy Ministra OŚZNiL, któremu nowelizacja prawa górniczego z 1991 r. nadała uprawnienia do prowadzenia polityki w zakresie zagospodarowywania złóż kopalin poprzez uprawnienie do koncesjonowania zarówno poszukiwania nowych złóż i ich badania jak i eksploatacji złóż udokumentowanych. Prawo geologiczne i górnicze nałożyło na Ministra OŚZNiL dodatkowo obowiązek sprawowania nadzoru nad wykonywaniem warunków koncesji. Niezależnie od nadzoru sprawowanego przez organ koncesyjny prawidłowa gospodarka zasobami złóż kopalin podstawowych oraz ochrona środowiska przy ich eksploatacji mieści się w zakresie zadań organów państwowego nadzoru górniczego. Dla kopalin pospolitych obydwie formy nadzoru: koncesyjna i górnicza spoczywają na wojewodach.

Całością problematyki geologicznej w tym zarówno rozpoznania budowy geologicznej Polski jak i zagadnieniami bazy zasobowej zajmuje się państwowa administracja geologiczna, której organami są Minister OŚZNiL i wojewodowie.

Potrzeby geologii od strony teoretyczno-naukowej zabezpieczają, poza Państwowym Instytutem Geologicznym, będącym jednostką naukowo-badawczą resortu ochrony środowiska zasobów naturalnych i leśnictwa, szereg innych jednostek organizacyjnych Polskiej Akademii Nauk, jak Wydział VII Nauki o Ziemi i Nauk Górniczych z podległymi Instytutami: Geofizyki i Nauk Geologicznych oraz Centrum Podstawowych Problemów Gospodarki Zasobami Mineralnymi i Energią, a także instytuty branżowe jak Instytut Nafty i Gazu oraz specjalistyczne jednostki organizacyjne wyższych uczelni.

W działalności wydobywczej kopalin istotnym elementem ochrony środowiska naturalnego jest właściwa gospodarka kamieniem w kopalniach podziemnych i nadkładem

⁴⁸ Bilans zasobów kopalin i wód podziemnych w Polsce Wydawnictwo PIG

w kopalniach odkrywkowych. Prawidłowa gospodarka w tym zakresie przyczynia się do zmniejszenia powierzchni terenu zajmowanego na cele górnicze, minimalizuje negatywne oddziaływanie działalności górniczej na elementy krajobrazu, zmniejsza zanieczyszczenie powietrza, a w kopalniach odkrywkowych przyspiesza i ułatwia proces przywracania gospodarce terenów pogórniczych.

W ogólnie dostępnych statystykach brak jest danych dot. zwałowisk górniczych, zwłaszcza dotyczących zajmowanych przez zwałowiska powierzchni jak i wysokości zwałowania. Wiadomo tylko, że „użytki kopalne” zajmujące w 1980 r. powierzchnię 37 tys. ha na koniec 1996 r. objęły 41 tys. ha co odpowiada 0,1% powierzchni kraju. Z danych statystycznych wynika, że ilość odpadów składowanych na powierzchni jest niebagatelna, kształtuje się na poziomie ponad 1.400 mln ton i systematycznie przyrasta. Ilość odpadów nagromadzonych przez górnictwo i ich przyrosty ilustruje tabela nr 1 (wg GUS - Roczniki statystyczne):

Tabela Nr 1

Ilość odpadów

mln ton

Rok	Stan na koniec roku	Ilość wytworzona w roku	Ilość składowana	Stosunek 4:3 w %
1	2	3	4	5
1990	1.151,2	94,9	40,9	43,1
1991	1.263,5	86,8	42,0	48,4
1992	1.285,8	82,9	39,5	47,6
1993	1.331,7	82,6	39,2	47,5
1994	1.362,5	83,4	39,7	47,6
1995	1.422,1	84,7	42,1	49,7
1996	1.451,2	83,3	41,0	49,2

Przedstawione wielkości świadczą o utrzymywaniu się od lat niekorzystnej tendencji przyrostu ilości zwałowanych odpadów.

Od lat maleje ilość gospodarczego wykorzystania odpadów. Wg danych GUS w 1980 r. zagospodarowano 86,4 mln t w 1990 r. tylko 77,0 mln t, a w 1996 r. - 69,5 mln t, co w stosunku do 1980 r. stanowi zmniejszenie zagospodarowania odpadów o 20%.

Z danych statystycznych wynika również, że wprawdzie w ostatnim 15-leciu zmniejszył się obszar terenów zdewastowanych, ale równocześnie wyraźnie wystąpiło zjawisko zmniejszania się powierzchni zrekultywowanej i oddanej do ponownego zagospodarowania. Ilustrują to wielkości zawarte w tabeli nr 2.

Tabela Nr 2

Powierzchnia zrehabilitowana

Rok	Powierzchnia w tys. ha		
	zdehabilitowana na koniec roku	zrehabilitowana w okresie roku	zagospodarowana w okresie roku
1980	109,3	4,4	4,3
1985	103,7	4,7	3,6
1990	93,7	2,7	2,3
1991	91,7	2,1	1,6
1992	90,8	2,2	1,3
1993	89,5	2,2	1,1
1994	89,1	2,2	1,4
1995	72,2	2,7	1,9
1996	75,5	2,4	1,6

Z danych statystycznych nie wynika dokładny udział górnictwa i geologii w procesie zdehabilitowania powierzchni. Nie mniej jednak udział ten jest poważny i z niewielkim błędem można go oszacować na ca 20% zniszczonego arealu.

3. Ważniejsze ustalenia kontroli

3.1. Rozpoznanie geologiczne kraju

3.1.1. Stan rozpoznania geologicznego Polski

Oceniając znajomość budowy geologicznej Polski należy stwierdzić, że stopień rozpoznania jest bardzo nierównomierny, różny w różnych makrostrukturach tektonicznych, przy czym zasadą jest, że w miarę wzrostu wieku geologicznego występujących utworów stopień rozpoznania maleje. I tak np.: jako dobre lub dostateczne rozpoznanie budowy geologicznej warstw młodszych od cechsztynu⁴⁹ ocenia się rozpoznanie na ok. 80% powierzchni kraju, dla młodszej paleozoiku⁵⁰ taki stopień rozpoznania obejmuje nie więcej niż 30% powierzchni, a dla warstw starszej paleozoiku⁵¹ (kambr, ordowik, sylur) dobre rozpoznanie występuje fragmentarycznie tylko

⁴⁹ Nazwa młodszej części okresu permskiego - wiek warstw 220-250 mln lat.

⁵⁰ Młodsza część ery paleozoicznej - wiek skał do 400 mln lat.

⁵¹ Starsza część ery paleozoicznej - wiek skał do 600 mln lat.

w dwóch rejonach: Puck-Łeba z przybrzeżną strefą Bałtyku oraz w rejonie Bielska Podlaskiego.

Podobnie stan rozpoznania zasobów surowców mineralnych jest również bardzo zróżnicowany w zależności od surowca i obszaru geograficznego. Wg oceny Państwowego Instytutu Geologicznego zawartej w informacji przedstawionej w trybie art. 29 pkt 2 lit.f ustawy o NIK, można generalnie przyjąć, że potencjał surowcowy kraju jest rozpoznany w stopniu dobrym, a katalog złóż zasobów surowców mineralnych jest w zasadzie zamknięty choć nie dotyczy to wszystkich kopalin. W odniesieniu do niektórych surowców istnieją duże możliwości rozszerzenia bazy zasobowej, co udowodniło odkrycie złoża ropy naftowej o stosowanej nazwie BMB.

- W zakresie ropy naftowej i gazu ziemnego stan rozpoznania geologicznego nie jest pełny. Niedostateczny stopień rozpoznania dotyczy zwłaszcza:
 - bloków Pomorsko-Kujawskiego, Małopolskiego i Sudecko-Śląskiego w tym zwłaszcza północno-zachodniej części przedgórza przedsudeckiego,
 - formacji czerwonego piaskowca będącego główną formacją gazonośną w Polsce,
 - ropo- i gazonośnej formacji Lubelszczyzny.

Istotne znaczenie dla poszukiwań złóż węglowodorów ma również rozpoznanie budowy warstw dolnego paleozoiku mogących potencjalnie generować węglowodory. Warstwy te są zbadane w minimalnym stopniu na niewielkim obszarze kraju.

Metan w warstwach węglonośnych został uznany za samodzielny surowiec energetyczny stosunkowo niedawno. Występuje w zagłębiach węglowych: Górnego i Dolnego Śląska oraz w mniejszym stopniu w Zagłębiu Lubelskim. Znajomość jego zasobów, geologiczno-górnich warunków występowania, a także warunków wydobywania są nader skromne i wymagają wielu prac o charakterze podstawowym jak robót poszukiwawczych oraz badawczych.

- Rozpoznanie zasobowe węgla kamiennego i brunatnego można ocenić co najmniej jako dobre, a nawet bardzo dobre.
- Wystarczająca jest również znajomość stanu zasobowego surowców chemicznych, w tym zwłaszcza soli kamiennej.
- Za dobrą uznać można znajomość potencjału surowcowego kraju w zakresie rud metali. Tylko dwa regiony geologiczne są niewystarczająco zbadane. Są to:
 - Strefa tektoniczna Lubliniec-Kraków znana również jako północno-wschodnie obrzeże Górnośląskiego Zagłębia Węglowego, będąca perspektywnym obszarem występowania rud miedziowo-porfirowych, molibdeno- i wolframonośnych.
 - Obszar Sudetów i część bloku przedsudeckiego, dla których nie wyjaśniony jest problem złotoności.
- Rozpoznanie zasobowe wielkiej gamy surowców skalnych występujących w Polsce jest bardzo zróżnicowane na ogół jednak można je uznać za dobre.

W ocenie Państwowego Instytutu Geologicznego do pierwszoplanowych prac geologicznych związanych z lepszym rozpoznaniem budowy geologicznej Polski należy zaliczyć:

- analizę basenów sedymentacyjnych⁵² Niżu Polskiego jako potencjalnych zbiorników ropy naftowej lub gazu ziemnego;
- zbadanie dolnego paleozoiku zwłaszcza na obszarze starszych sfałdowań oraz w strefie Lubliniec-Kraków;
- dokończenie badania głębokiej budowy bloku przedsudeckiego;
- badanie wgłębnej budowy geologicznej Sudetów.

Badania surowcowe skoncentrować należy w obszarach:

- północno-wschodniego obrzeża Górnośląskiego Zagłębia Węglowego dla zbadania koncentracji rud metali w utworach dolnopaleozoicznych, oraz
- Sudetów i bloku przedsudeckiego dla określenia perspektyw poszukiwania złóż złota i innych metali w głębszych poziomach.

3.1.2. Geologiczne prace badawcze

Badania kontrolne wykazały, że w kontrolowanym okresie rozpoznanie budowy geologicznej kraju było zróżnicowane.

Działalność Ministerstwa OŚZNiL w zakresie rozpoznania budowy geologicznej kraju oparta była o przyjęte w latach 1994-96 programy zwane „polityką resortu” w dziedzinie:

- ◇ hydrogeologii,
- ◇ poszukiwań, rozpoznawania i eksploatacji surowców mineralnych,
- ◇ głębokich badań geologicznych,
- ◇ badań geologicznych dla ochrony środowiska,
- ◇ geologii inżynierskiej

oraz wspólnie z resortem przemysłu i handlu opracowane „Założenia polityki państwa w dziedzinie surowców mineralnych”.

- ◇ 3 października 1994 r. Kierownictwo Ministerstwa OŚZNiL przyjęło dokument pt. „Polityka resortu w dziedzinie hydrogeologii”. Przedstawiono w nim kierunki prac hydrogeologicznych przewidzianych do wykonania w latach 1995-2010, określono szczegółowo zadania i przedziały czasowe ich realizacji oraz niezbędne na ten cel środki finansowe. Cel strategiczny polityki resortu w dziedzinie hydrogeologii określono jako ochrona wód podziemnych przed degradacją zasobową i jakościową oraz tworzenie warunków racjonalnego nimi gospodarowania. Do zadań priorytetowych zaliczono: dokumentowanie zasobów i jakości wód podziemnych, wyznaczanie stref ochronnych Głównych Zbiorników Wód Podziemnych,

⁵² Zagłębienie w skorupie ziemskiej, w którym w następnych okresach geologicznych następuje proces osadzania się materiałów, w tym materiałów organicznych.

prowadzenie nowoczesnej kartografii hydrogeologicznej, archiwizowanie wyników badań hydrogeologicznych, monitorowanie wód podziemnych oraz prace metodyczne na rzecz ochrony środowiska.

- ◇ 29 listopada 1994 r. Kierownictwo Ministerstwa OŚZNiL akceptowało dokument pt. „Polityka resortu w dziedzinie poszukiwań, rozpoznawania i eksploatacji surowców mineralnych”.

Dokument, oparty na analizie aktualnego stanu rozpoznania złóż i gospodarczego zapotrzebowania na surowce mineralne zawiera zalecane kierunki działań dotyczące poszczególnych kopalin, z podziałem na zadania realizowane ze środków Ministra OŚZNiL, realizowane poprzez politykę koncesyjną oraz jako zadania dla innych resortów. Do zadań realizowanych ze środków Ministra OŚZNiL przewidziano weryfikację jakościową bazy zasobowej i prowadzenie prac poszukiwawczych dla niektórych deficytowych kopalin. Uznano, że stan rozpoznania geologicznego kraju do głębokości 1000-1500 m nie wskazuje na perspektywy odkrycia nowych złóż istotnych dla gospodarki, a większość kopalin pospolitych występuje w obfitości. Uznano za konieczną zmianę kierunków finansowania prac poszukiwawczych przez przesunięcie znacznej części nakładów finansowych z całościowo pojmowanego rozpoznania i dokumentowania złóż na prace studialne, przygotowujące ewentualne późniejsze prace poszukiwawcze, a głównym zadaniem organów koncesyjnych miała być promocja prac poszukiwawczych.

Organy koncesyjne miały również zająć się promocją eksploatacji wybranych złóż.

Zadania kierowane do innych resortów ograniczono do opracowania lub wdrożenia nowych technologii zmierzających do lepszego wykorzystania kopalin i surowców odpadowych. Koszt realizacji zamierzeń oszacowano na 930 mld zł do 2000 r. i co najmniej 680 mld zł (w cenach 1994 r.) w latach 2001-2010.

- ◇ W maju 1995 r. został opracowany i przyjęty przez Kierownictwa Ministerstwa OŚZNiL dokument „Polityka resortu w dziedzinie głębokich badań geologicznych”

Celem dokumentu było zdefiniowanie strategicznych programów badawczych dla głównych regionów geologicznych obszaru Polski oraz wskazanie na możliwości i sposoby ich realizacji. Dokument zawiera zarówno program badań geofizycznych jak i geologicznych. Geologiczna interpretacja geofizycznych, a szczególnie sejsmicznych danych uznana jest za podstawowe zadanie, umożliwiające projektowanie otworów wiertniczych. Program badań geologicznych określał w perspektywie 25 lat potrzeby w zakresie głębokich wierceń w ilości ok. 35 otworów, z czego 18 otworów miało mieć głębokość 6-8 tys.m, a 15 otworów sięgałoby głębokości do 6 tys.m. Przewidywane otwory wiertnicze przypisano do konkretnych 4 zadań dotyczących poszczególnych regionów geologicznych z określeniem ilości i głębokości wierceń. Opracowany dokument zakładał, iż wyniki głębokich badań geologicznych stworzą podstawę nowoczesnej interpretacji geotektonicznej obszaru Polski, a w konsekwencji przyczynią się w sposób zasadniczy do określenia nowych perspektyw poszukiwawczych. Na same przedsięwzięcia wiertnicze przewidywane nakłady oszacowano w wysokości 978 mln zł.

- ◇ Kierownictwo MOŚZNiL przyjęło w dniu 8 marca 1996 r. opracowany w Dep. Geologii dokument „Polityka resortu w dziedzinie badań geologicznych dla ochrony środowiska”. Celem dokumentu było: podsumowanie dotychczasowej realizacji programu - ochrona litosfery, zdefiniowanie kierunków dalszych badań, ocena środków finansowych, potrzebnych do realizacji programu.

Wśród proponowanych kierunków badań wyróżniono:

- A. Badania w dziedzinie geochemii,
- B. Badania radioekologiczne,
- C. Ocena zagrożeń wywołanych składowaniem odpadów,
- D. Kartografia geośrodowiskowa,
- E. Zagadnienia rekultywacji (sanacji) terenów zdegradowanych,
- F. Prawna ochrona przyrody nieożywionej,
- G. Badania surowców mineralnych do poprawy (sanacji) środowiska przyrodniczego,
- H. Utworzenie Banku Danych Geologicznych.

Koszty planowanych prac w latach 1996-2005 oszacowano w wysokości 120-130 mln zł. Założono, że interdyscyplinarny charakter większości podejmowanych działań spowoduje konieczność włączenia w ich realizację szeregu jednostek spoza resortu, co będzie skutkowało rozpowszechnieniem świadomości zagrożeń ekologicznych związanych z powierzchnią warstwą skorupy ziemskiej i spowoduje uściślenie znajomości związków pomiędzy zagrożeniami poszczególnych elementów środowiska naturalnego - zarówno przyrody ożywionej, jak i nieożywionej.

- ◇ W dniu 13.11.1996 r. Kierownictwo Ministerstwa OŚZNiL przyjęło opracowany przez Departament Geologii dokument pt. „Polityka resortu w dziedzinie geologii inżynierskiej”.

Opracowując założenia polityki resortu wzięto pod uwagę ogólne cele, którymi było:

- dostarczenie informacji i ocen geologiczno-inżynierskich dla celów planowania, zagospodarowania przestrzennego, budownictwa i ocen oddziaływania na środowisko,
- stworzenie systemu gromadzenia i udostępniania danych w formie bazy danych oraz opracowań kartograficznych,
- doskonalenie metod badawczych, stanu prawnego i organizacyjnego, na szczeblu centralnym i wojewódzkim,
- szkolenie kadr, integracja środowiska zajmującego się dokumentowaniem warunków posadowienia obiektów budowlanych.

Opracowując założenia przyjęto 10 letnią perspektywę (lata 1997-2006), a koszt realizacji programu oszacowano na 18,6 mln zł przewidując, że ze środków MOŚZNiL wydatkowane będzie 10,8 mln zł, a pozostała część (8,0 mln zł) pokryta zostanie ze środków NFOŚiGW, Komitetu Badań Naukowych i zainteresowanych gmin.

W październiku 1995 r. w wyniku współpracy MOŚZNiL i MPiH opracowany został dokument pt. „Założenia polityki państwa w dziedzinie surowców mineralnych”. Dokument ten oparty na omawianej wyżej „Polityce resortu w dziedzinie poszukiwania i eksploatacji surowców mineralnych” określa strategiczny cel polityki surowcowej jako „zapewnienie gospodarce krajowej pozysku surowców mineralnych ze źródeł krajowych i zagranicznych”, poprzez „realizację zadań szczegółowych jakimi są strategia w zakresie poszukiwania i rozpoznania złóż kopalin, racjonalne wykorzystanie surowców, ochrona złóż kopalin oraz środowiska naturalnego”.

W dokumencie podana została ocena sytuacji surowcowej kraju oraz szczegółowy opis przedsięwzięć proponowany dla poszczególnych surowców, zgodnie z omawianą „Polityką resortu...”. W „Założeniach polityki państwa...”, jako problemy węzłowe polityki koncesyjnej uznano obok wymienionych w „Polityce resortu...” również promocję prac poszukiwawczych wód termalnych oraz promowanie wykorzystania energii geotermalnej.

Z przedstawionych programów „Polityka resortu w dziedzinie głębokich badań geologicznych” ma podstawowe znaczenie dla zwiększenia stopnia rozpoznania strukturalnego budowy geologicznej kraju. Pozostałe programy jakkolwiek bardzo ważne mają charakter badań uzupełniających lub luźno związanych z budową geologiczną kraju i rozpoznaniem zasobowym. Dotyczy to badań, które dotyczą ochrony powierzchni ziemi i jej wnętrza.

Postęp w badaniach strukturalnych był utrudniony m.in. z braku realizacji głębokich wierceń geologicznych. W latach 1994-97 nie odwiercono i nie rozpoczęto wierceń ani jednego głębokiego otworu badawczego zarówno ze środków budżetowych jak i NFOŚiGW. Pomimo udzielenia w okresie wrzesień 1994 r. - wrzesień 1997 r. 124 koncesji na poszukiwanie surowców energetycznych w tym m.in. ropy naftowej o głębokości wierceń 3,5-4,5 km nie zapewniono uzyskania nowych danych dotyczących głębokich struktur geologicznych. Uzyskanie takich danych było możliwe przy mniejszych nakładach finansowych poprzez pogłębienie wykonanych otworów poszukiwawczych, dodatkowe ich rdzeniowanie czy badania geofizyczne.

Z ustaleń kontroli wynika, że średni postęp wiercenia do 4,5 km uzyskiwany nowoczesnymi wiertnicami waha się w przedziale 500-600 m na miesiąc. Oznacza to, że wiercenie (bez prac przygotowawczych i montażowych) otworu o głębokości 6.000 m trwać musi ok. 1 roku, a otworu o głębokości 8.000 m ok. 1,5 roku. Nie podjęcie wierceń przez okres co najmniej 2 lat od opracowania „polityki resortu...”, przy uwzględnieniu, że w kraju dysponuje się nielicznym parkiem nowoczesnych wiertnic stwarza zagrożenie nie wykonania zamierzeń w przewidzianym terminie.

Kontrola wykazała, że sposób typowania poszczególnych prac geologicznych do realizacji w okresie objętym kontrolą podlegał zmianom. Tematykę prac na 1995 r. ustalił Departament Geologii MOŚZNiL typując do realizacji 42 tematy o wartości 98.900 tys.zł.

Przy współpracy z Państwowym Instytutem Geologicznym opracowano Rejestr tematów proponowanych przez środowisko geologiczne do realizacji w najbliższych latach według kierunków zadań geologicznych (stan na 11.12.1995 r.). Materiał ten był podstawą do opracowania tematyki na rok 1996. Zgłoszono 77 tematów o nakładach 47.775 tys.zł. Rejestr obejmował 611 tematów.

W roku 1996 decyzją Nr 7 Ministra OŚZNiL z dnia 23.02.1996 r. został powołany Zespół Ekspertów d/s weryfikacji i opiniowania zadań geologicznych, planowanych do realizacji na zamówienie Ministra przy pomocy Głównego Geologa Kraju.

W roku 1996 PIG zebrał ze środowiska geologicznego w oparciu o coroczne ankiety propozycje tematów geologicznych. Wpłynęło 415 zgłoszeń z poniższych jednostek:

- instytuty badawczo-naukowe - 197
- przedsiębiorstwa geologiczne - 115
- urzędy wojewódzkie - 47
- wyższe uczelnie - 25
- inne (RZGW, PAN, Ministerstwa) - 31.

Zespół opiniował wszystkie tematy z których 190 zaopiniował pozytywnie, 149 negatywnie i 76 pozytywnie z uwagami krytycznymi. Poza oceną merytoryczną Zespół oceniał zgodność tematu z polityką resortu.

Materiał przygotowany przez Zespół posłużył do przygotowania przez Departament Geologii kilku kolejnych wersji list nowych tematów na rok 1997, z których ostatnia obejmowała 28 tematów przewidzianych do realizacji w ramach umów trójstronnych oraz 12 tematów realizowanych na podstawie umów dwustronnych tj. pomiędzy zgłaszającym temat i NFOŚiGW.

Proponowane w ostatecznej wersji 40 tematów stanowiło 21% tematów pozytywnie zaopiniowanych przez Zespół Ekspertów.

Kolejne wersje dostosowywane były do możliwości finansowych NFOŚiGW. Ostatnia wersja została przekazana do NFOŚiGW pismem z dnia 5.02.1997 r. na łączną kwotę 8.755 tys.zł.

W 1996 r., w przeciwieństwie do roku 1997 lista rozpoczynanych zadań była w ciągu roku rozszerzana 3 krotnie w dniach: 22.04.1996 r., 2.08.1996 r., 12.09.1996 r.

W liście na 1997 r. zostały umieszczone również tematy z listy 1996 r., których realizacja nie została rozpoczęta w 1996 r.

Z uwagi na ograniczone środki, pomimo przeprowadzonych przetargów w r. 1996 nie weszło do realizacji w 1997 r. 7 tematów.

Tematy te zostały umieszczone na liście na 1998 r.

Realizacja badań geologicznych, stosownie do przyjętych programów resortu, odbywała się w formie zlecania prac i zadań geologicznych różnym wykonawcom na zasadzie zawieranych umów. W okresie objętym kontrolą zawarto 452 umowy z 38 firmami i instytucjami geologicznymi..

W latach 1995-1997 przeprowadzono 259 postępowań w sprawie udzielenia zamówienia publicznego finansowanego ze środków NFOŚiGW. W 1995 r. zakończono

131 postępowań, w 50 przypadkach (38%) zastosowano tryb przetargu ograniczonego, w 23 (18%) - nieograniczonego, 58 (44%) zamówień udzielono z wolnej ręki.

W 1996 r. zakończono 125 postępowań z czego: 83 (66%) w trybie przetargu nieograniczonego, 2 (2%) - przetargu dwustopniowego, 40 (32%) - zamówień udzielono z wolnej ręki.

W 1997 r. zakończono 3 postępowania, 2 w trybie przetargu nieograniczonego, a 1 zamówienie udzielono z wolnej ręki.

W większości prac i zadań geologicznych, których realizację rozpoczęto w 1997 r. postępowanie w sprawie udzielenia zamówienia przeprowadzono w 1996 r.

W latach 1995-1997 wystąpiło 18 przypadków udzielenia „z wolnej ręki” zamówienia o wartości przekraczającej 200.000 ECU. Kontrola losowo wybranych umów nie wykazała braku decyzji zatwierdzającej ten tryb wydanej przez Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych.

Liczne umowy zawierane były na okres dłuższy niż 1 rok, np. spośród zawartych w 1995 r. było 135 (50%) takich umów.

Umowy na prace finansowane ze środków NFOŚiGW zawierane były wg takiego samego schematu niezależnie od charakteru zadania. Treść 12 spośród 20 paragrafów umów była niezmienna, pozostałych zaś uzupełniana. Wszystkie zamawiane opracowania określano mianem pracy geologicznej, nawet gdy harmonogram rzeczowo-finansowy przewidywał wykonanie wyłącznie prac kameralnych i technicznych np. umowy: nr 547/95 na wykonanie monograficznego opracowania pt. „Wody mineralne i lecznicze Polski”, nr 490/95 na opracowanie „Mapa tektoniczna kompleksu cedzyńsko-mezozoicznego na niżu Polski w skali 1 : 500 000”, czy nr 658/96 - „Ocena zmian w środowisku geologicznym na obszarze Lubelskiego Zagłębia Węglowego...”.

Wg art. 6 ustawy p.g.g. pracami geologicznymi jest projektowanie i prowadzenie badań połączone z wykonywaniem robót geologicznych oraz sporządzanie dokumentacji geologicznej.

Wszystkie umowy (z wyjątkiem tych na prace ciągłe wykonywane przez PIG) posiadały zapisy zabezpieczające zleceniodawcę przed niewłaściwym lub nieterminowym wykonaniem pracy. W przypadku umów finansowanych ze środków budżetowych przewidywano kary umowne w wysokości 0,05% wartości za każdy dzień zwłoki, lecz nie wyższe niż 10% wartości prac.

W przypadku umów trójstronnych dopuszczono możliwość wypowiedzenia umowy w przypadku niezgodnego z umową lub nieterminowego wykonania pracy, zwrot nakładów oraz zapłacenie kary umownej. Wysokość tej kary nie była określana. Umowy zobowiązywały ponadto wykonawców do nieodpłatnego wprowadzenia poprawek i uzupełnień w wyznaczonym przez komisję odbioru terminie.

Największym realizatorem umów o wykonywanie prac geologicznych był, w kontrolowanym okresie, Państwowy Instytut Geologiczny. Umowy realizowane przez PIG w poszczególnych latach stanowiły: w 1995 r. - 49,8% zleceń realizowanych, w 1996 r. - 53,3% zleceń realizowanych, w 1997 r. - 54,4% zleceń realizowanych otrzymał

on środki w wysokości 19.013 tys. zł w 1995 r. i 33.984 tys. zł w 1996 r., co stanowi odpowiednio 64% i 63% środków NFOŚiGW wydatkowanych na geologiczne prace badawcze. Ponadto w latach 1995-97 na 60 tematów finansowanych ze środków budżetowych PIG realizował 20 tematów otrzymując w 1995 r. - 8.629,5 tys. zł, w 1996 r. - 10.91,5 tys. zł i w 1997 r. - 11.272 tys. zł, co stanowiło odpowiednio 88,6%, 96,9% oraz 96,3% wydatków na badania geologiczne z budżetu MOŚZNiL. Pozostałe 40 tematów realizowało 16 innych firm geologicznych.

Umowy z PIG na prace finansowane z NFOŚiGW były zawierane wg opisanego wyżej schematu, natomiast umowy zawierane przez MOŚZNiL miały formę skróconą, jako załącznik zawierały zakres rzeczowy zlecanej pracy i kalkulację kosztów. W umowach tych brak było zapisów zabezpieczających zleceniodawcę przed niewłaściwym lub nieterminowym wykonaniem pracy, nie określano także formy końcowej pracy ani szczegółowych warunków jej odbioru.

Realizowane przez PIG tematy koncentrowały się przede wszystkim na badaniach hydrogeologicznych z uwzględnieniem zagadnień wód termalnych, kartografii geologicznej oraz inwentaryzacji złóż i analizie gospodarki ich zasobami. PIG dokumentował także złoża węgla brunatnego i surowców skalnych.

W sumie ze środków budżetowych i NFOŚiGW na prace wykonywane przez PIG wydatkowano w 1995 r. - 70%, a w 1996 r. - 73,3% wszystkich środków przeznaczonych na prace geologiczne. Nadmienić należy, że w kwotach tych mieści się wynagrodzenie PIG za wykonywanie zadań - zleconych umowami - przypisanych, na mocy pgg, do wykonania przez państwową administrację geologiczną oraz opracowywanie materiałów dla potrzeb byłego Biura Koncesji Geologicznych MOŚZNiL. Te ostatnie dotyczyły np.:

W 1995 r.

- Problematyka złota:
 - a) opracowanie pakietów informacyjnych dla 11 najlepiej zbadanych obszarów złotonośnych w Polsce,
 - b) opracowanie pakietów informacyjnych dla 21 potencjalnych obszarów złotonośnych w Polsce.
- Opracowanie ekspertyzy wskazującej dalsze surowce mineralne przeznaczone do przetargów na wydanie koncesji.
- Opracowanie pakietów informacyjnych dla 2 priorytetowych surowców mineralnych, wymienionych w ekspertyzie.
- Wycena materiałów geologicznych będących własnością Skarbu Państwa, a wykorzystywanych dla potrzeb koncesyjnych.
- Promocja koncesyjna w kraju i za granicą.

W 1996 r.

- Problematyka złota.
- Opracowanie pakietów informacyjnych dla każdego obszaru.

W 1997 r.

- Problematyka złóż bursztynu:
 - sporządzanie pakietów informacyjnych dla 4 potencjalnie najbardziej bursztynodajnych obszarów Polski (Pobrzeże Słowińskie, Pobrzeże Gdańskie, Kurpiowszczyzna, Lubelszczyzna,). Każdy pakiet dotyczy jednego rejonu koncesyjnego;
 - przygotowanie materiałów do przetargów dotyczących ok. 20-25 wybranych działek koncesyjnych zlokalizowanych w obrębie ww. obszarów,
 - przeprowadzenie akcji promocyjnej, prowadzenie marketingu za granicą (w formie ogłoszeń, udział w konferencjach i na drodze bezpośrednich kontaktów z firmami zagranicznymi).
- Opiniowanie wniosków koncesyjnych dot. poszukiwań złóż złota i metanu:
 - opiniowanie wniosków na poszukiwanie złóż złota w Sudetach i bloku przedsudeckim oraz złóż metanu na Dolnym i Górnym Śląsku.
- Problematyka innych surowców:
 - sporządzenie szczegółowego opracowania nt. możliwości ogłoszenia przetargu na poszukiwania złóż 3 wybranych kopalin głównych,
 - analiza ekonomicznej wartości wybranych złóż i przejawów mineralizacji pod kątem koniunktury krajowej i światowej oraz wystarczalności zasobów krajowych.
- Zorganizowanie konferencji pt. „Rola informacji geologiczno-środowiskowej w procesie koncesjonowania i eksploatacji kopalin”.
- Ekspertyzy i opinie:
 - sporządzenie różnego rodzaju bieżących opinii, wystąpień i ekspertyz w ramach spraw napływających do zlecniodawcy (w razie konieczności łącznie z tłumaczeniami na języki obce).

Pozostali wykonawcy - w tym Przedsiębiorstwo Geologiczne „Polgeol” z Warszawy, będące realizatorem największej po PIG ilości tematów badawczych - koncentrowali się, w zależności od swego profilu działania, na problematyce badań hydrogeologicznych w tym dokumentowaniu zbiorników wód podziemnych, współuczestniczeniu w pracach kartograficznych, inwentaryzowaniu złóż kopalin, wykonywaniu robót geologicznych związanych z dokumentowaniem złóż węgla brunatnego, surowców skalnych i torfu oraz badaniami nagromadzeń bursztynu. Zajmowali się także problematyką geologii inżynierskiej, badaniami sejsmicznymi na 1 profilu oraz opracowaniem pakietów informacyjnych dla złóż surowców położonych w pobliżu projektowanych autostrad.

Intensywność zaangażowania w latach 1995-97 w realizację poszczególnych tematów prac badawczych ilustruje poniższa tabela nr 3.

Ilość i wartość prac badawczych

Tematy prac badawczych związanych z	Ilość realizo- wanych zleceń	Wartość zleceń mln zł	% udział	
			ilościowy	wartościowy
hydrogeologią	104	46,6	24,2	26,4
geologią surowcową	140*	17,6	32,6	9,9
badaniami głębokimi	2	4,8	0,5	2,7
geologią dla ochrony środowiska	59	23,5	13,7	13,3
geologią inżynierską	2	0,7	0,9	0,4
kartografią geologiczną	37	42,9	8,6	24,3
badaniami „podstawowymi”	60	27,0	13,9	15,3
archiwizacją i bankami danych	12	8,1	2,8	4,6
metodyką i technologią w geologii	1	0,2	0,2	0,1
inne prace	11	5,4	2,6	3,0
razem	430	176,8	100,0	100,0

* w tym: 36 tematów dot. inwentaryzacji i weryfikacji zasobów

27 -"- dot. wykonania dokum. geologicznej złóż

13 -"- dot. wykonywania robót geologicznych

3.1.3. Koszt prac badawczych

Koszt wykonania prac badawczych w kontrolowanym okresie 1994-1997 r. wyniósł łącznie 201.863,1 tys.zł, w tym z budżetu MOŚZNiL 42.949 tys.zł. Udział środków z budżetu MOŚZNiL wydatkowanych na prace geologiczne systematycznie malał z 35% w 1994 r. do ok. 16% w 1997 r. Ciężar finansowania tych prac przesunął się coraz bardziej na Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej. W kontrolowanym okresie tylko 82 umowy (18% umów) było finansowanych z budżetu MOŚZNiL.

Podział środków wydatkowanych w latach 1995-1997 na realizację prac badawczych przewidzianych w poszczególnych „politykach resortu ...” przedstawiał się następująco:

Źródła finansowania prac badawczych

w tys. zł

Polityka w dzie- dzinie	1995 r.			1996 r.			1997 r.			Ogółem środki			Udział %
	środki			środki			środki			budże- towe	NFOŚ i GW	Razem	
	budże- towe	NFOŚ i GW	Razem	budże- towe	NFOŚ i GW	Razem	budże- towe	NFOŚ i GW	Razem				
hydrogeo- logii	1.493	4.005	5.498	2.352	10.928	13.280	4.435	23.391	27.826	8.280	38.324	46.604	52,2
surowców mineralnyc h	37	3.608	3.645	162	6.183	6.345	139	3.439	3.578	338	13.230	13.568	15,2
głębokich badań geol.	36	1.715	1.751	-	2.713	2.713	-	321	321	36	4.749	4.785	5,4
badań geol. dla ochrony środowiska	317	5.356	5.673	1.525	4.173	5.698	1.795	10.362	12.157	3.637	19.891	23.528	26,4
geologii inżynier- skiej	-	-	-	-	249	249	-	502	502	-	751	751	0,8
Razem	1.883	14.684	16.567	4.039	24.246	28.285	6.369	38.015	44.384	12.291	76.945	89.236	100,0

Z przedstawionego podziału środków wynika, że w kontrolowanym okresie wystąpiło duże zróżnicowanie w realizacji przyjętych programów badań geologicznych. Ponad 52% środków skoncentrowano na realizację polityki w dziedzinie hydrogeologii i ponad 26% środków na program badań geologicznych dla ochrony środowiska. Na program głębokich badań geologicznych - podstawowych dla zbadania struktury geologicznej Polski - przeznaczono mniej niż 5 mln zł stanowiących tylko 5,4% rozdysponowanych środków.

W „Polityce resortu MOŚZNiL w dziedzinie głębokich badań geologicznych” przyjęto, że dla wykonania założonych celów w określonym czasie niezbędne jest wydatkowanie na wiercenia ca 40 mln zł rocznie. Przyjmując, że wiercenia rozpoczęłyby się w 1996 r. do czasu zakończenia kontroli niedobór środków finansowych skierowanych na realizację programu wyniósł ponad 75 mln zł, co stanowi blisko 3-krotną wielkość środków budżetowych Ministra OŚZNiL skierowanych w okresie 1995-1997 r. na realizację wszystkich prac badawczych i innych zadań geologicznych. Taka sytuacja stwarza zagrożenie niemożliwości terminowego wykonania zadań założonych w programie w ustalonym terminie z powodu braku środków finansowych w dalszych latach.

Dużą część środków wydatkowanych na realizację „polityki... w dziedzinie hydrogeologii” wydatkowano na opracowania projektów prac geologicznych i dokumentacji hydrogeologicznych zbiorników wód podziemnych.

Analiza szczegółowych tematów wykazała, że ze środków na finansowanie prac geologicznych programu „Polityka resortu w dziedzinie badań geologicznych dla ochrony środowiska” realizowanych było 59 tematów:

- 14 tematów związanych z badaniami i opracowywaniem map geosozologicznych⁵³ miast lub regionów,
- 13 tematów związanych z badaniami geochemicznymi powierzchni ziemi,
- 8 tematów dot. wpływu różnych składowisk odpadów na środowisko,
- 5 tematów dot. wykorzystania odpadów,
- po 3 tematy związane z ochroną wód i anomaliami występującymi na powierzchni ziemi,
- 15 tematów różnych dot. ochrony środowiska naturalnego, powierzchni ziemi.

Wśród wymienionych prac finansowano ze środków przeznaczonych na badania geologiczne takie tematy jak np.:

- „Wykorzystanie geologicznych walorów regionu świętokrzyskiego dla celów edukacji ekologicznej i popularyzacji nauk o Ziemi”,
- „Przygotowanie do druku Mapy ochrony przyrody nieożywionej Karpat”,

Poza finansowaniem realizacji „polityk resortu ...” w latach 1995-97 finansowane były inne zadania geologiczne, a mianowicie:

Tabela Nr 5

Nakłady na inne zadania geologiczne

Wyszczególnienie	Nakłady tys. zł		
	Budżet	NFOŚiGW	Razem
Nakłady ogółem	34.086	67.163	101.249
w tym należące do zadań państwowej administracji geologicznej jak:			
- kartowanie geologiczne	6.191	36.695	26.886
- archiwizacja i bazy danych geologicznych	5.921	2.175	8.096
- ocena gospodarki zasobami	2.475	1.532	4.007
- działalność edytorska obejmująca m.in. opracowywanie materiałów dla potrzeb b.Biura Koncesji Geologicznych, redagowanie i wydawanie Bilansu zasobów, różnych prac geologicznych i „Przeglądu Geologicznego”, koszty prowadzenia rejestru obszarów górniczych	13.684		13.684

Jak wynika z analizy liczb zawartych w tabelach Nr 4 i Nr 5, w okresie objętym kontrolą na badania nie związane z przyjętymi przez resort programami w wybranych w dziedzinach rozpoznania geologicznego kraju wydatkowano niemal tyle samo

⁵³ Mapy geologiczne uwzględniające problemy ochrony zasobów przyrody i zapewnienia trwałości ich użytkowania.

środków co na realizację zadań wynikających z „polityk resortu...”. Taki podział środków oznacza praktycznie brak preferencji dla opracowanych i przyjętych „polityk resortu...”.

Rozproszenie środków na wiele celów, finansowanie badań nie związanych z pracami geologicznymi, czy pokrywanie kosztów zadań nałożonych na administrację geologiczną ze środków przewidzianych na badania geologiczne, w tym głównie ze środków NFOŚiGW doprowadziło do wyczerpania środków będących w dyspozycji NFOŚiGW przeznaczonych na cele geologiczne, co w konsekwencji spowodowało, że w 1998 r. Fundusz ograniczał finansowanie nowych zadań.

Warto również wskazać, że takie gospodarowanie środkami finansowymi uniemożliwiło wykorzystanie potencjału wiertniczego posiadanego w kraju i zaprzepaściło możliwość uzyskania mniejszymi nakładami finansowymi liczących się rezultatów poznawczych. Np.

- *Kontrole przeprowadzone w Oddziałach Poszukiwań Ropy i Gazu Polskiego Górnictwa Nafty i Gazu w Jasle i Pile wykazały, że obydwa te przedsiębiorstwa dysponują niewykorzystanymi zdolnościami wiertniczymi nowoczesnych urządzeń wiertniczych.*
- *Polskie Górnictwo Nafty i Gazu w Warszawie w dniu 25 kwietnia 1995 r. zawarło z MOŚZNiL porozumienie w myśl, którego otwór wiertniczy „Dobrzyca 2” wiercony przez Oddział Poszukiwań Ropy i Gazu w Pile miał zostać wykonany do głębokości 6.000 m, tzn. o 1.500 m więcej niż wynikało to z potrzeb PGNiG. Koszt wiercenia dodatkowych 1.500 m w wysokości ca 8,7 mln zł miał zostać pokryty ze środków NFOŚiGW. Pozwoliłoby uzyskać rozpoznanie budowy geologicznej do głębokości 6.000 m. (dolnego paleozoiku) W styczniu 1997 r. jeszcze przed osiągnięciem głębokości 4.500 m MOŚZNiL wypowiedziało umowę uzasadniając to brakiem środków finansowych. Decyzja ta skutkowała nie tylko nie uzyskaniem rozpoznania geologicznego, ale również naraziła przedsiębiorstwo na poniesienie dodatkowych kosztów w kwocie 1.015 tys.zł wynikających z innej konstrukcji otworu.*

3.2. Działalność koncesyjna

Podstawowym instrumentem zawartym w Prawie geologicznym i górnictwym zapewniającym organom Państwa wpływ na realizację polityki surowcowej i prawidłowe wykorzystywanie nieodnawialnych zasobów kopalin jest uzależnienie prowadzenia zarówno prac geologicznych poszukiwawczo-badawczych jak i eksploatacji złóż od uzyskania koncesji na taką działalność. W myśl Prawa geologicznego i górnictwego organami koncesyjnymi (uprawnionymi do wydawania koncesji) są:

Minister OŚZNiL - w stosunku do kopalin podstawowych i zaliczonych do podstawowych;

Wojewodowie - w stosunku do kopalin pospolitych.

3.2.1. Koncesjonowanie wydobywania kopalin podstawowych i prac geologicznych

W okresie objętym kontrolą tj. od wejścia w życie Prawa geologicznego i górniczego do końca września 1997 r. Minister OŚZNiL wydał 280 koncesji w tym 115 koncesji na eksploatację i 29 łącznych na poszukiwania, rozpoznawanie i eksploatację. 255 koncesji wydanych przed 4 września 1994 r. Minister OŚZNiL dostosował do wymogów Prawa geologicznego i górniczego. Udział koncesji w poszczególnych rodzajach kopalin przedstawia tabela nr 6.

Tabela Nr 6

Ilość koncesji wg rodzaju kopalin

Lp.	Rodzaj kopaliny	Ilość koncesji na eksploatację		Ilość koncesji na poszukiwanie nowe	Ilość koncesji na rozpoznawanie nowe	Ilość koncesji na posz. - rozp. - eksp. (łącznie) nowe	Ilość koncesji posz. - rozp. - nowe	Ilość koncesji na posz. i ekspl. z odpadów	Ilość koncesji na bezzbior. mag. i skl. odpadów we wnętrzu ziemi
		nowe	dostosowawcze						
	Kopaliny podstawowe i zaliczone do podstawowych	115	255	13	24	29	99	-	1
1.	sur. energet.	42	118	-	-	29	95	-	1
2.	sur. metalicz.	-	4	8	-	-	-	-	-
3.	sur. chemicz.	2	3	1	-	-	-	-	-
4.	sur. skalne	63	99	4	23	-	4	-	-
5.	wody lecznicze	7	27	-	-	-	-	-	-
6.	torfy lecznicze	1	4	-	1	-	-	-	-

Ministerstwo OŚZNiL posiadało 201 wydanych koncesji nie wymagających dostosowania do wymogów prawa geologicznego i górniczego. W tej liczbie było również 10 koncesji dotyczących tych samych złóż.

Analizie kontrolnej poddano losowo wybrane:

- 39 wniosków o udzielenie 52 koncesji,
- 52 wydanych na podstawie w/w wniosków nowych koncesji - stanowiących 18,5% wszystkich wydanych nowych koncesji,
- 26 umów o ustanowienie użytkowania górniczego poprzedzających wydanie w/w koncesji, w zakresie realizacji opłat za ustanowienie użytkowania górniczego.

Analiza wykazała uchybienia wskazujące na nierzetelność i niegospodarność występującą w procesie koncesjonowania. Dotyczyło to zarówno koncesji na wydobywanie kopalin podstawowych jak i koncesji na prace geologiczne. M.in. stwierdzono, że:

- *wydawano koncesje na podstawie wniosków, które nie spełniały wymogów ustawowych, a mianowicie:*
 - *w 33 wnioskach stanowiących 84% badanych nie wskazano daty zamierzonego rozpoczęcia działalności (wymóg art. 18 pkt 4 pgg), co głównie dotyczyło wniosków o wydanie koncesji na poszukiwanie i rozpoznawanie złóż,*
 - *w 4 wnioskach stanowiących 10,3% badanych nie określono czasu na jaki koncesja ma być wydana (wymóg art. 18 pkt 4 pgg) , przy czym połowa tych wniosków dot. koncesji na eksploatację kamienia budowlanego, a połowa na poszukiwania złóż ropy naftowej,*
 - *w 4 wnioskach stanowiących 10,3% badanych (koncesji na poszukiwania złóż ropy i gazu) nie określono prawa wnioskodawców do terenu, na którym miały być prowadzone roboty geologiczne (wymóg art. 18 pkt 3),*
 - *w 13 wnioskach stanowiących 33,3% badanych koncesji na wydobywanie kopalin nie określono stopnia zamierzonego wykorzystania zasobów złoża (wymóg art. 20 ust. 1 pkt 3 pgg). Zdaniem kierownictwa b.Biura Koncesji Geologicznych „Określenie stopnia wykorzystania złoża na etapie wniosku o koncesję na wydobycie jest określeniem hipotetycznym... z dotychczasowych doświadczeń wynika, że przedsiębiorca... wykorzystuje maksymalnie kopalinę niezależnie od złożonych deklaracji.”*
- *same decyzje koncesyjne obarczone były wadami, a mianowicie:*
 - *w 18 koncesjach stanowiących 34,6% badanych nie wskazano terminu rozpoczęcia działalności (wymóg art. 22 pkt 3 pgg); Nieprawidłowość ta miała miejsce w koncesjach na różne rodzaje działalności koncesjonowanej w całym okresie objętym kontrolą;*
 - *w 16 koncesjach stanowiących 30,8% badanych nie określono granic prowadzenia działalności (wymóg art. 22 pkt 2 oraz art. 25 ust. 1 pgg). Dotyczy to koncesji na poszukiwanie i badanie złóż wydawanych także podmiotom zagranicznym poszukującym ropy naftowej i gazu ziemnego na terenie Polski. Firmom tym przydzielono tzw. bloki koncesyjne określone w innym niż koncesja dokumencie;*
 - *w 5 koncesjach na prowadzenie poszukiwań i rozpoznania złóż stanowiących 9,6% badanych nie określono harmonogramu prac geologicznych (wymóg art. 23 ust. 1 pkt 1). Dotyczyło to przede wszystkim poszukiwania rud metali, a w 1 przypadku rozpoznawania wód leczniczych;*
 - *w 12 koncesjach stanowiących 23,1% badanych nie określono wymagań w zakresie ochrony środowiska (wymóg art. 22 pkt 4 pgg). Brak ten dotyczył zarówno koncesji na poszukiwanie i rozpoznawanie złóż ropy naftowej jak i eksploatacji np. granitu i węgla kamiennego. Z wyjaśnień kierownictwa Departamentu Geologii i Koncesji Geologicznych MOŚZNiL wynika, że „... nie*

odniesiono się do zagadnienia ochrony środowiska ponieważ zagrożenia mogące zaistnieć w trakcie działalności objętej koncesją uznano za mało istotne.”

- *w 17 udzielonych w 1995 r. koncesjach na poszukiwanie i rozpoznawanie złóż ropy naftowej stanowiących 32,6% badanych nie ustalono wymiaru opłaty koncesyjnej (wymóg art. 85 ust. 2 pgg) i pomimo stwierdzenia popełnienia błędu i dokonywaniu w późniejszym okresie wymiaru tej opłaty, błędu nie naprawiono.*

Wg wyliczeń sporządzonych przez pracownika Ministerstwa OŚZNiL odpowiedzialnego za naliczenie tych opłat suma nie wymierzonych opłat wyniosła 243.950 zł.

- *w 4 koncesjach rozszerzono przedmiotowy zakres koncesji (wnioskowany zakres: poszukiwanie złóż złota, koncesje wydano na poszukiwanie i rozpoznawanie złóż rud metali), a umowę o użytkowanie górnicze zawarto zgodnie z wnioskiem (poszukiwanie złota),*
- *w 19 koncesjach stanowiących 36% badanych, w których winny być wymierzone opłaty z art. 85 pgg, wysokość tych opłat określono tylko w USD,*
- *w 26 koncesjach stanowiących 50% badanych nie dokonano podziału opłaty pomiędzy zainteresowane gminy i NFOŚiGW pozostawiając to zadanie koncesjonobiorcom.*

Nie w pełni realizowano wymóg art. 10 ust. 1 pgg dotyczący zawierania umów o ustanowienie użytkowania górniczego. Tylko 39 koncesji, stanowiących 75% badanych koncesji, poprzedzonych zostało zawarciem umów o ustanowieniu użytkowania górniczego. Żadna z zawartych umów nie zawierała określenia wysokości odsetek które będą naliczane za nieterminowe uiszczenie opłaty z tytułu ustanowienia użytkowania górniczego. Z ustaleń kontroli wynika, że w przypadku 5 umów opłaty te wniesiono z opóźnieniem od 1 do 12 miesięcy. Pomimo stwierdzonych opóźnień organ koncesyjny nie podejmował żadnych działań, dla spowodowania wnoszenia tych opłat. Wyliczone w toku kontroli należne odsetki - tylko od umów poddanych badaniu - wyniosły 31,4 tys.zł. Odsetki te nie zostały wyegzekwowane, a do czasu zakończenia kontroli nie podjęto działań w celu ich uzyskania.

W okresie objętym kontrolą wydano 114 decyzji o wygaśnięciu koncesji, w tym 100 koncesji na poszukiwania i rozpoznawanie złóż. Podstawową przyczyną wydania decyzji o wygaśnięciu koncesji był upływ czasu ważności koncesji (103 przypadki). Pozostałe decyzje o wygaśnięciu koncesji wydano z powodu zrzeczenia się koncesji (8 przypadków), likwidacji lub upadłości przedsiębiorstwa (3 przypadki).

Decyzje o wygaśnięciu koncesji nie zawsze określały wymaganych, przepisem art. 29 ust. 2 pgg, zakresów i sposobów wykonania obowiązków dotyczących ochrony środowiska. Z losowo wybranych 13 decyzji o wygaśnięciu koncesji tylko w 1 sprecyzowano zakres obowiązków przedsiębiorcy, w 1 odesłano do wymagań określonych przez organy samorządu terytorialnego, w 4 ograniczono się do powtórzenia ogólnego zapisu ustawowego dotyczącego ochrony środowiska, a w 7 odstąpiono od nałożenia obowiązków dotyczących ochrony środowiska.

3.2.2. Koncesjonowanie wydobywania kopalin pospolitych

Koncesjonowanie działalności geologicznej i górniczej w sferze kopalin pospolitych charakteryzowało się większą dbałością o dochowanie formalnych wymogów wydawania koncesji. Analiza wykazała natomiast, że znacznie gorzej przedstawiała się merytoryczna strona działalności wojewodów w sferze koncesjonowania.

Porównanie ilości złóż będących w ewidencji organów koncesyjnych z ilością złóż ujętych w wydanym przez Ministerstwo OŚZNiL „Bilansie zasobów kopalin i wód podziemnych w Polsce wg stanu na 31 grudnia 1996 r.” oraz z ilością wydanych koncesji przedstawia się jak następuje:

Tabela Nr 7

Ilość złóż i koncesji w województwach

Lp.	Województwo	Ilość złóż				Ilość wydanych koncesji			
		wg. bilansu		wg ewidencji		na prace geolog. nowe	na eksploatację (nowe)	dostosowawcze	razem
		udokumentowanych	eksploatowanych	udokumentow.	eksploatowanych				
1.	ciechanowskie	128	68	133	49	4	51	36	91
2.	gdańskie	160	69	182	63	28	31	18	77
3.	jeleniogórskie	120	42	103	25	17	35	-	52
4.	kieleckie	243	53	212	34	20	18	12	50
5.	legnickie	98	43	90	28	6	16	38*	60
6.	olsztyńskie	139	49	136	45	17	28	-	45
7.	poznańskie	156	69	170	52	76	116	18	210
8.	rzeszowskie	107	51	115	34	19	67	-	86
9.	śląskie	73	29	67	25	4	14	6	24
10.	suwalskie	199	77	188	40	9	37	-	46
11.	tarnowskie	119	40	129	26	20	36	12	68
12.	warszawskie	111	58	84	52	24	47		71

* - z tego wygasło 29 koncesji

Przedstawione różnice w ewidencji złóż świadczą o braku posiadania przez organy koncesyjne pełnego rozpoznania zasobowego na właściwym im terenie. Różnice in plus i in minus występujące w ewidencji złóż udokumentowanych mogą wynikać z różnicy czasu pochodzenia danych (Bilans zasobów - stan na koniec 1996 r., dane kontroli - III kw. 1997 r.), natomiast występujące we wszystkich kontrolowanych organach koncesyjnych mniejsze (blisko 50% w województwie suwalskim czy 40% w województwie jeleniogórskim) ilości złóż eksploatowanych będących w ewidencji organów koncesyjnych w porównaniu do ujętych w bilansie świadczą o niekompletności tych ewidencji. W konsekwencji eksploatacja niektórych złóż surowców pospolitych nie jest objęta działaniem Prawa geologicznego i górniczego.

Ustalenia kontroli wykazały, że np.:

- w województwie śląskim na 25 złóż eksploatowanych, będących w ewidencji organu koncesyjnego, 8 złóż tzn. 32% było eksploatowanych bez koncesji;
- w województwie suwalskim w 1996 r. zarządy gmin prowadziły eksploatację 62 złóż bez koncesji,

- w województwach poznańskim i gdańskim również ujawniono eksploatację bez koncesji po 1 złożu.

Również Państwowy Instytut Geologiczny w toku realizacji zleconych mu opracowań dot. oceny bazy zasobowej województw w 1995-1996 r. stwierdził:

- w województwie szczecińskim 6 złóż eksploatowano bez koncesji, w tym 1 złożo nawet bez dokumentacji geologicznej, a pozostałe nie figurowały w Bilansie zasobów,
- w województwie zielonogórskim wśród kontrolowanych złóż 20% eksploatowanych było bez koncesji,
- w województwie wałbrzyskim ujawniono 21 punktów „dzikiej” eksploatacji złóż,
- w województwie krośnieńskim ujawniono eksploatację 5 złóż bez koncesji.

Odrębnego omówienia wymaga złożo iłow „Lębork V”, położone na terenie województwa śląskiego, o zasobach przemysłowych ok. 740 tys.m³. Rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 16 sierpnia 1994 r. w sprawie określenia złóż wód zaliczonych do solanek, wód leczniczych i termalnych oraz innych kopalin leczniczych, a także w sprawie zaliczenia kopalin pospolitych z określonych złóż do kopalin podstawowych, złożo łu „Lębork” zostało zaliczone do kopalin podstawowych.

- *Wojewoda Śląski uznając, że złoża „Lębork” i „Lębork V” gromadzą identyczną kopalinę i są położone w bezpośrednim sąsiedztwie oraz uwzględniając okoliczność, że eksploatacja złoża „Lębork V” przed wejściem w życie Prawa geologicznego i górniczego była nadzorowana przez organ państwowego nadzoru górniczego, w 1996 r. uznał, że złożo to powinno być zaliczone do kopalin podstawowych i z dniem 1 stycznia 1996 r. wykreślił je z ewidencji złóż kopalin pospolitych. O podjęciu takiej decyzji, do której nie był upoważniony, Wojewoda Śląski nie powiadomił Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa ani Okręgowego Urzędu Górniczego. W konsekwencji złożo „Lębork V” nadal eksploatowane jest bez wymaganej koncesji i dokumentacji ruchowej, bez wnoszenia opłat eksploatacyjnych i bez nadzoru nad ruchem kopalni i gospodarką zasobami złoża.*

Ustalenia kontroli wykazały, że poza nielicznymi przypadkami organy koncesyjne wydawały koncesje na podstawie wniosków udokumentowanych w myśl przepisów art. 18-20 Prawa geologicznego i górniczego.

- *Pojedyncze przypadki rozpatrywania wniosków nie w pełni udokumentowanych stwierdzono w organach koncesyjnych w Ciechanowie (9 wniosków), w Poznaniu (3 wnioski), w Rzeszowie (4 wnioski), w Suwałkach (4 wnioski) i w Tarnowie (10 wniosków). Podstawowymi brakami wniosków były w kolejności częstotliwości występowania:*
 - brak oceny oddziaływania na środowisko,
 - brak określenia granic obszaru górniczego,
 - brak czasu ważności koncesji i terminu rozpoczęcia działalności lub harmonogramu prac geologicznych,

- brak określenia wydobycia i przewidywanych strat.

Również nie wszystkie koncesje wydawane przez organy koncesyjne właściwe dla kopalin pospolitych w pełni spełniały wymogi Prawa geologicznego i górniczego. Rozmiar i charakter nieprawidłowości ilustruje tabela nr 8.

Tabela Nr 8

Ilość wydanych koncesji i wydane wadliwie

Województwo	Ilość wydanych nowych decyzji	w tym obciążonych wadą					
		brak terminu rozpoczęcia działalności lub harmonogramu prac	brak określ. granic obszaru górniczego	brak określenia sposobu prowadzenia działalności	brak stanowisk a gmin	brak określenia wielkości wydobycia	Razem
ciechanowskie	55		3				3
jeleniogórskie	52	7					7
legnickie	22				3*		3
olsztyńskie	45		6				6
rzeszowskie	86	4					4
suwalskie	46	7			6	3	16
tarnowskie	56	7	3	26			36
warszawskie	71	8					8
R a z e m	433	33	12	26	9		83

* w tym 1 konc. na ekspl. wydana mimo negatywnej opinii gminy

Wadliwe koncesje były wydawane w 8 z 12 kontrolowanych organów koncesyjnych i stanowiły 19,2% nowych koncesji wydanych przez te organy, a koncesje obciążone wadami w stosunku do koncesji wydanych przez wszystkich kontrolowanych wojewodów stanowiły 11,2%.

Z ustaleń kontroli wynika również, że organy koncesyjne nie korzystały z możliwości ustanawiania w koncesjach szczególnych warunków eksploatacji poszczególnych złóż.

Zgodnie z wymogiem art. 10 ust. 1 Prawa geologicznego i górniczego przed uzyskaniem koncesji powinna być zawarta umowa o ustanowieniu użytkowania górniczego. Ministerstwo OŚZNiL interpretując art. 7 ust. 1 pgg uznało, że eksploatacja odkrywkowa naruszająca nieruchomość gruntową determinuje przynależność złoża do tej nieruchomości, co wyłącza prawo państwa do tego złoża. Interpretację taką Ministerstwo OŚZNiL przesłało Geologom Wojewódzkim w styczniu 1995 r. pismem znak Nr DP-070/5/95/MT. Stanowisko to było przypominane na naradach Geologów Wojewódzkich organizowanych przez MOŚZNiL. Przed upowszechnieniem interpretacji MOŚZNiL w sprawie przynależności złoża do nieruchomości gruntowej w każdym przypadku eksploatacji odkrywkowej, niektóre organy koncesyjne dla kopalin pospolitych zawierały takie umowy i pobierały z tego tytułu wynagrodzenie. Zawieranie umów o ustanowienie użytkowania górniczego w latach 1994-95 miało miejsce w

województwach gdańskim, legnickim i tarnowskim, w których zawarto łącznie 28 umów o ustanowienie użytkowania górniczego. Wspomniana wyżej interpretacja MOŚZNiL spowodowała, że przepis art. 7 ust. 2 Prawa geologicznego i górniczego nie był stosowany. Powodowało to pomniejszenie dochodów budżetu państwa o kwoty stanowiące wynagrodzenie za ustanowienie użytkowania górniczego.⁵⁴

Pomimo uznania, iż złoża eksploatowane metodą odkrywkową stanowią część składową nieruchomości, a więc nie są własnością Skarbu Państwa, na eksploatację tych złóż wydawano koncesje i wymierzano opłaty eksploatacyjne.

Organy koncesyjne w całym okresie działania Prawa geologicznego i górniczego nie przeprowadzały też przetargów na ustanowienie użytkowania górniczego. Zaniechanie organizowania przetargów wiązało się przede wszystkim z w/w interpretacją MOŚZNiL przyznającą właścicielowi gruntu - a tylko taki może w myśl art. 18 pkt 3 Prawa geologicznego i górniczego uzyskać koncesję - prawo do własności złóż eksploatowanych odkrywkowo, bądź też wynikało z braku zainteresowania innych podmiotów gospodarczych eksploatacją zasobów poszczególnych złóż. W konsekwencji w odniesieniu do kopalin pospolitych, wydobywanych z reguły metodą odkrywkową, również przepis art. 11 ust. 1 Prawa geologicznego i górniczego nie był stosowany.

Organy koncesyjne przyjmowały, że eksploatacja kopalin pospolitych prowadzona na niewielką skalę nie stwarza przesłanek dla powstania roszczeń wynikających z prowadzonej eksploatacji złóż. W związku z czym tylko w sporadycznych przypadkach ustanawiane było przed wydaniem koncesji zabezpieczenie finansowe, o którym mowa w art. 17 Prawa geologicznego i górniczego. Np.

- *W województwie gdańskim dwukrotnie ustanowiono zabezpieczenia finansowe płatne w ratach miesięcznych w wysokości 4% opłaty eksploatacyjnej i wpłacane na zablokowane konta terminowe. Do czasu kontroli organ koncesyjny nie miał rozpoznania stanu realizacji swojej decyzji. W toku kontroli jeden ze zobowiązanych przedsiębiorców (Przedsiębiorstwo Rolno-Przetwórcze „Radbur” Sp. z o.o. w Somoninie) poinformował organ koncesyjny, że banki odmawiają założenia zablokowanych kont terminowych przy wpłatach poniżej 5.000 zł, w związku z czym należna kwota zabezpieczenia 1.440 zł znajduje się na rachunku bieżącym przedsiębiorstwa. Podobne wyjaśnienia przedstawił drugi zobowiązany (Wojewódzki Związek Rolników, Kółek Rolniczych i Organizacji Rolniczych), którego zobowiązania z tytułu ustanowionego zabezpieczenia wyniosły do czasu kontroli 420 zł.*

Art. 142 ust. 4 Prawa geologicznego i górniczego nakładał na organy koncesyjne obowiązek dostosowania do wymogów tego prawa koncesji wydanych na podstawie wcześniej obowiązujących przepisów, w terminie do półtora roku od wejścia w życie Prawa geologicznego i górniczego, tj. do 4 marca 1996 r. Wymóg ten był przez wiele organów koncesyjnych realizowany opieszale. Np.

⁵⁴ Ustalenie kwot uszczupień nie jest możliwe ze względu na umowne określenie wysokości wynagrodzenia.

- *W województwie gdańskim do czasu rozpoczęcia kontroli, tj. w blisko półtora roku po wyznaczonym w ustawie terminie, dostosowano do wymogów Prawa geologicznego i górniczego 18 koncesji, a w toku dostosowywania znajdowało się jeszcze 20 koncesji.*
- *W województwie tarnowskim z 20 koncesji dostosowanych, 12 koncesji dostosowano z opóźnieniem 4-15 miesięcy, a 1 koncesja udzielona Przedsiębiorstwu Budowy Dróg i Mostów „Dromost” w Bochni na wydobywanie kruszywa ze złoża Zakrzów do czasu kontroli nie została dostosowana.*
- *W województwie śluskim do czasu rozpoczęcia kontroli dostosowano 6 koncesji w tym 3 z opóźnieniem do 2 miesięcy, natomiast do końca III kw. 1997 r. nie dostosowano jeszcze 2 koncesji - obydwie dotyczyły wydobywania kruszywa naturalnego.*
- *W województwie poznańskim uznawano, że do czasu rozpoczęcia kontroli dostosowano 18 wcześniej wydanych koncesji. Ponieważ wszystkie dostosowania dokonano przy okazji przeprowadzanych postępowań o tzw. „przedłużenie” koncesji pomimo, że pojęcie przedłużenia koncesji nie występuje w Prawie geologicznym i górniczym, dostosowania sprowadzały się do wydania nowej koncesji. Faktycznie nie zrealizowano postanowień art. 142 Prawa geologicznego i górniczego.*

Znaczne opóźnienia ujawniono w przekazywaniu przez organ koncesyjny wniosków o wpisanie utworzonego w koncesji obszaru górniczego do Rejestru obszarów górniczych. I tak np.:

- *Wojewoda Gdański z 49 koncesji nowych i dostosowanych na wydobywanie kopalin tylko 24 komplety dokumentów przesłał, w terminie 14 dni od uprawomocnienia się decyzji koncesyjnej, do Rejestru obszarów górniczych. Pozostałe przekazano z opóźnieniem*
do 33 dni - 5 dokumentów,
40 - 95 dni - 9 dokumentów,
107-167 dni - 4 dokumenty,
powyżej 400 dni - 4 dokumenty, w tym z maksymalnym opóźnieniem 752 dni.
2 obszary górnicze utworzone w 1995 r. i 1 utworzony w 1996 r. do czasu kontroli nie zostały zgłoszone do Rejestru obszarów górniczych choć w stosunku do 1 z obszarów wydano w 1997 r. decyzję o wygaśnięciu koncesji.
- *Wojewoda Rzeszowski 9 wniosków o wpis do Rejestru obszarów górniczych przesłał z opóźnieniem od 3 do 8 miesięcy.*
- *Wojewoda Poznański dla 30 złożów złożył wnioski o wpisanie do Rejestru obszarów górniczych z opóźnieniem od 6 dni do 16 miesięcy w tym w 17 przypadkach przekroczone termin o 1 miesiąc.*
- *Wojewoda Olsztyński do czasu kontroli nie przekazał do Rejestru Obszarów Górniczych dokumentów dotyczących 6 obszarów górniczych.*

Jak ujawniła kontrola istotną nieprawidłowością występującą w procesie koncesjonowania było nieterminowe wydawanie przez organ koncesyjny decyzji o wygaśnięciu koncesji. Wymóg potwierdzania wygaśnięcia koncesji decyzją organu koncesyjnego wynika z art. 28 ust. 2 Prawa geologicznego i górniczego. Kontrola wykazała, że wymóg ten był przez niektóre organy koncesyjne realizowany z opóźnieniami. I tak:

- *Wojewoda Gdański wydał 14 takich decyzji, w tym 7 z opóźnieniami sięgającymi nawet 21 miesięcy, Wojewoda Legnicki wydał 5 decyzji z opóźnieniem 3-7 miesięcy, a Wojewoda Poznański nie wydał żadnej decyzji choć w okresie objętym kontrolą 6 koncesji wygasło.*

3.2.3. Projekty zagospodarowania złoża

Zgodnie z art. 54 Prawa geologicznego i górniczego przedsiębiorca sporządza projekt zagospodarowania złoża przed przystąpieniem do wydobywania kopaliny. Projekt ten powinien zapewniać ochronę złoża kopaliny zwłaszcza przez kompleksowe i racjonalne wykorzystanie zasobów oraz stosowanie technologii eksploatacji ograniczającej ujemny wpływ na środowisko naturalne. Dla złóż kopalin pospolitych Prawo geologiczne i górnicze dopuszcza uproszczoną formę projektu zagospodarowania złoża (art. 55 ust. 3). Projekt zagospodarowania złoża wymaga zatwierdzenia przez organ koncesyjny (art. 55 ust. 2).

Podobnie wykonywanie prac geologicznych wymaga opracowania przed ich rozpoczęciem projektu prac geologicznych, który powinien określać cel prac i sposób jego osiągnięcia, harmonogram prac, określenie obszaru prowadzonych prac oraz przedsięwzięcia konieczne ze względu na ochronę środowiska, w tym zwłaszcza ochronę wód podziemnych, sposób likwidacji otworów (lub innych wyrobisk) i rekultywację gruntów (art. 32 ust. 1 i 2). Projekt prac geologicznych, których wykonywanie nie podlega koncesjonowaniu (nie dotyczy poszukiwania lub rozpoznawania złóż kopalin) podlega zatwierdzeniu przez właściwy organ państwowej administracji geologicznej (art. 33 ust. 1).

Realizując przepis art. 55 ust. 2 Prawa geologicznego i górniczego Główny Geolog Kraju w okresie objętym kontrolą zatwierdził 565 projektów zagospodarowania złoża w zakresie kopalin podstawowych, w tym 55 projektów dotyczących eksploatacji wód leczniczych i torfów leczniczych.

W wyniku analizy przedkładanych projektów zagospodarowania złoża w 39 przypadkach stanowiących 6,9% projektów organ koncesyjny zażądał wprowadzenia zmian, a w stosunku do 5 projektów (0,9%) wstrzymał postępowanie zatwierdzające w związku z długim okresem niezrealizowania żądanych zmian (żądanie zmian z lat 1995-96 i w 1 przypadku z sierpnia 1997 r.).

Analiza wprowadzonych zmian wykazała, że zmiany żądane przez organ koncesyjny dotyczyły głównie:

- braku lub błędnego ustalenia zasobów geologicznych, przemysłowych i nieprzemysłowych i przewidywanych strat - 24 przypadki,
- uzupełnienia przekrojów geologicznych i zaznaczenia granicy pomiędzy zasobami przemysłowymi i nieprzemysłowymi - 13 przypadków,
- uzupełnienia wielkości strat eksploatacyjnych - korekta obliczeń w stosunku do zasobów przemysłowych pomniejszonych o straty pozaeksploatacyjne - 7 przypadków,
- braku informacji o obszarze i terenie górniczym - 6 przypadków,
- braku analizy ekonomicznej prowadzenia eksploatacji - 4 przypadki,
- braku decyzji zatwierdzającej zasoby wód podziemnych dla poszczególnych ujęć - 4 przypadki.

Organ koncesyjny nie zgłaszał żadnych uwag dotyczących ochrony złoża i ochrony środowiska.

W okresie od września 1994 r. do października 1997 r. Minister OŚZNiL zatwierdził 186 projektów prac geologicznych. Projekty te były analizowane i oceniane przez powołane zarządzeniami Nr 117, Nr 118 i Nr 119 Ministra OŚZNiL z dnia 18 sierpnia 1994 r. Komisje:

- Zasobów Kopalin,
- Dokumentacji Hydrogeologicznych,
- Dokumentacji Geologiczno-Inżynierskich.

Komisje te mają charakter organów doradczych i opiniodawczych Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa. Do zadań komisji należy przygotowywanie dla Ministra OŚZNiL opinii w sprawie prawidłowości sporządzania projektów i dokumentacji geologicznych, w szczególności:

- do zadań Komisji Zasobów Kopalin należy:
 - merytoryczna ocena projektów prac geologicznych,
 - ocena dokumentacji geologicznych złóż kopalin z uwzględnieniem kompletności danych niezbędnych dla celów planowania przestrzennego oraz sporządzania projektów zagospodarowania złoża, oceny skutków eksploatacji na środowisko naturalne i koncesjonowania eksploatacji złoża,
 - ocena projektów kryteriów bilansowości złóż i ustalania zasobów przemysłowych,
 - ocena poprawności określania zasobów przemysłowych oraz wykorzystania i ochrony zasobów likwidowanych zakładów górniczych,
 - opiniowanie krajowego bilansu zasobów,
 - przeprowadzanie analiz metod prac geologicznych oraz opiniowanie przepisów dotyczących projektowania i wykonywania prac geologicznych oraz dokumentowania złoża,
 - inicjowanie i publikowanie opracowań dotyczących metodyki prac geologicznych, dokumentowania złoża oraz normalizacji w tej dziedzinie;
- do zadań Komisji Dokumentacji Hydrogeologicznych należy:

- ocena projektów prac geologicznych i dokumentacji hydrogeologicznych dotyczących:
 - = regionalnych prac hydrogeologicznych,
 - = zasobów wód podziemnych w tym ze źródeł naturalnych i odwodnień budowlanych,
 - = ujęć wód termalnych i leczniczych,
 - = stref ochronnych zbiorników wód podziemnych,
 - = prac hydrogeologicznych związanych z odwodnieniem złóż kopalin podstawowych i zatłaczaniem wód do górotworu,
 - = magazynowania i składowania we wnętrzu ziemi substancji i opadów,
- ocena ofert na realizację zadań hydrogeologicznych zleczanych przez MOŚZNiL,
- przeprowadzanie analizy metod prac geologicznych prowadzonych dla celów dokumentowania oraz opiniowanie przepisów regulujących projektowanie prac geologicznych i ustalanie zasobów wód podziemnych,
- do zadań Komisji Dokumentacji Geologiczno-Inżynierskich należy:
 - ocena projektów prac geologiczno-inżynierskich i dokumentacji geologiczno-inżynierskich wykonywanych dla potrzeb regionalnego planowania przestrzennego, projektowania i wykonywania inwestycji liniowych o zasięgu ponadwojewódzkim, obiektów budownictwa wodnego i energetycznego, a także wyrobisk górniczych związanych z eksploatacją zasobów kopalin podstawowych,
 - ocena ofert na realizację zadań geologiczno-inżynierskich zleczanych przez MOŚZNiL,
 - przeprowadzanie analiz metod prowadzenia prac geologicznych dla celów dokumentowania warunków geologiczno-inżynierskich oraz opiniowanie przepisów regulujących w/w prace geologiczne i ustalanie warunków geologiczno-inżynierskich dla potrzeb budownictwa.

Przedstawiony zakres kompetencji Komisji obejmuje w zasadzie wszystkie najważniejsze merytoryczne zagadnienia związane z geologią złożową, hydrogeologią i geologią inżynierską.

Zarządzenia Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa powołujące w/w komisje stanowią, że Departament Geologii, a obecnie Departament Geologii i Koncesji Geologicznych MOŚZNiL zapewnia komisjom niezbędną obsługę.

Ilość projektów prac geologicznych zaopiniowanych pozytywnie przez komisje i zatwierdzonych na tej podstawie przez Ministra OŚZNiL kształtowała się następująco:

Tabela Nr 9

Ilość zatwierdzonych projektów

K o m i s j a	R o k				
	1994	1995	1996	1997 do 30.10.	Razem
Komisja Dokumentacji Hydrogeologicznych	16	4	35	25	80
Komisja Dokumentacji Geologiczno-Inżynierskich	3	4	13	7	27
Komisja Zasobów Kopalin	55	3	15	6	79
R a z e m	74	11	63	38	186

Analiza losowo wybranych 10 zatwierdzonych projektów prac geologicznych wykazała nieprawidłowości takie jak:

- na 6 przypadków zalecenia dokonania poprawek w 5 przypadkach brak było dokumentu stwierdzającego wykonanie tych poprawek. Dokument taki znajdował się w aktach tylko jednego projektu;
- w 4 przypadkach przed zatwierdzeniem projektu nie zasięgnięto opinii organów samorządowych, a w 1 przypadku brak było uzgodnienia z Ministrem Transportu i Gospodarki Morskiej, co stanowi naruszenie art. 33 ust. 2 pgg;
- w 4 przypadkach decyzje nie zawierały określenia strony postępowania, co stanowi naruszenie wymogu art. 107 § 1 kpa;
- połowa badanych projektów prac geologicznych w myśl art. 33 ust. 1 pgg nie wymagała zatwierdzenia przez organ państwowy administracji geologicznej bowiem dotyczyła poszukiwania lub rozpoznawania złóż kopalin, co wymaga uzyskania koncesji, a dla takich prac geologicznych projekt tych prac nie wymaga zatwierdzenia przez organ państwowej administracji geologicznej.

Jak z powyższego wynika Departament Geologii i Koncesji Geologicznych nie analizował i nie weryfikował opinii Komisji doradczych.

Projekty zagospodarowania złóż kopalin pospolitych zatwierdzane były przez właściwych terenowo wojewodów działających jako organy koncesyjne dla tych surowców pospolitych.

Wymagania stawiane projektom zagospodarowania złóż i tryb zatwierdzania tych projektów był bardzo zróżnicowany. W wielu przypadkach wojewodowie, korzystając z przepisu art. 55 ust. 3 Prawa geologicznego i górniczego, przyjmowali uproszczone projekty zagospodarowania złoża, a w innych przypadkach wymagali pełnego projektu. Fakultatywny charakter przepisu art. 55 ust. 3 pgg oraz nie sprecyzowanie w

rozporządzeniu Ministra OŚZNiL z dnia 26 sierpnia 1994 r. w sprawie szczegółowych wymagań, jakim powinien odpowiadać projekt zagospodarowania złoża kopaliny, w tym projekt sporządzony w formie uproszczonej zakresu stosowania projektów uproszczonych spowodowały swobodę wymagań dotyczących formy tych projektów. I tak:

- *Wojewoda Gdański w okresie objętym kontrolą zatwierdził 19 projektów zagospodarowania złoża, wszystkie w formie uproszczonej,*
- *Wojewoda Słupski zatwierdził 14 pzz, w tym 7 w formie uproszczonej.*

Również treść projektów była bardzo różnie oceniana. Np.:

- *Wojewoda Olsztyński w okresie objętym kontrolą zatwierdził 21 projektów zagospodarowania złóż i wszystkie projekty zatwierdził bez poprawek i uzupełnień.*
- *Wojewoda Suwalski zatwierdzając 24 projekty zażądał uzupełnienia 90% z nich o określenie sposobu rekultywacji i zastosowania metod eksploatacji zmniejszających szkodliwe oddziaływanie na środowisko oraz określenia zasobów nieprzemysłowych.*
- *Wojewoda Gdański wymagał uzupełnienia 12 projektów na 19 zatwierdzonych koncentrując swoje wymagania na określeniu warunków zabudowy i rekultywacji terenu i po jednym przypadku na uzupełnieniu projektu o granice obszaru górniczego oraz sposobie zwałowania nadkładu.*
- *Wojewoda Jeleniogórski wymagał uzupełnienia 5 projektów na 8 zatwierdzonych, przy czym wymagane zmiany dotyczyły: wyznaczenia stref zagrożenia, określenia sposobu odwadniania wyrobiska górniczego, określenia zasobów przemysłowych, strat, a w konsekwencji wskaźnika wykorzystania złoża.*
- *Wojewoda Kielecki w 8 z 19 zatwierdzonych projektów żądał zmian sposobu eksploatacji w tym zarówno zmiany lokalizacji udostępnienia złoża jak i kierunków eksploatacji, kwestionował lokalizację zwałów, żądał usunięcia zagrożenia dla wód podziemnych, uzupełnienia o program rekultywacji oraz korekty wyliczeń zasobów przemysłowych i strat, a także uzupełnienia części graficznej projektu i brakujących podpisów.*

Z danych będących w dyspozycji organów koncesyjnych wynika, że nie wszyscy wojewodowie dość stanowczo egzekwowali obowiązek posiadania przez przedsiębiorcę zatwierdzonego projektu zagospodarowania złoża przed rozpoczęciem działalności na złożu. Kontrola wykazała, że tolerowana była eksploatacja bez zatwierdzonego projektu zagospodarowania złoża. Dotyczyło to:

- *w województwie rzeszowskim - 5 złóż,*
w województwie słupskim - 4 złóż,
w województwie suwalskim - 9 złóż,
- *Wojewoda Warszawski w decyzjach koncesyjnych wyznaczał terminy przedstawienia projektów zagospodarowania przekraczające określony w tej samej decyzji termin rozpoczęcia działalności.*

- *Wojewoda Gdański do czasu kontroli wyegzekwował poprawienie tylko 5 z 12 zakwestionowanych projektów zagospodarowania złóż i dopuścił do rozpoczęcia eksploatacji 4 złóż przed zatwierdzeniem projektów zagospodarowania złóż.*

Z wyjaśnień składanych przez kompetentnych pracowników organów koncesyjnych wynika, że główną przyczyną opóźnionego przedkładania do zatwierdzenia i niewłaściwego opracowywania projektów zagospodarowania złoża są trudności na jakie napotykają przedsiębiorcy przy zlecaniu opracowania tych projektów, a zwłaszcza brak w niektórych regionach wykonawców uprawnionych do wykonywania takich projektów oraz długie terminy wykonania narzucane przez firmy podejmujące się realizacji projektów.

Również Państwowy Instytut Geologiczny realizując zlecenia MOŚZNiL na opracowywanie analiz dot. wykorzystania bazy zasobowej województwa czy realizacji warunków koncesji w konkluzjach tych prac już w 1995 r. i w 1996 r. wskazywał, że;

„Po przeprowadzonym postępowaniu kontrolnym nasuwa się wniosek, że jednakowe traktowanie użytkowników dużych, dochodowych złóż oraz małych, np. piaskowni w zakresie obowiązku posiadania niezbędnych dokumentów jest dla tych drugich trudne, bo przekracza ich możliwości finansowe. Wydaje się, że słusznym byłoby uproszczenie procedury sporządzania pzz, planu ruchu i OOS, przynajmniej dla niewielkich złóż, poprzez zastąpienie kilku dokumentów jednym.

Wydaje się również celowym podjęcie działań w kierunku wprowadzenia do naszych przepisów, wzorem wielu krajów zachodnich pojęcia projektu wstępnego, który łączyłby w sobie większość elementów trzech w/w dokumentów, a przy tym uwzględniającego elementy ekonomii i opłacalności przedsięwzięcia, w tym wartość użytkową kopaliny, a koszty rekultywacji terenu po zakończeniu eksploatacji.

Naszym zdaniem spowoduje to, oprócz korzyści innych również to, że użytkownicy złóż wywiązywać się będą w terminie z w/w zobowiązań.”

Do czasu zakończenia kontroli sugestie PIG nie zostały wykorzystane przez MOŚZNiL.

3.3. Realizacja warunków koncesji na wydobywanie kopalin

Przestrzeganie warunków koncesji, ze szczególnym uwzględnieniem problematyki ochrony środowiska, skontrolowano bezpośrednio u 45 przedsiębiorstw, z których 14 eksploatowało kopaliny podstawowe, 6 kopaliny podstawowe i pospolite, a 25 tylko kopaliny pospolite. Przeprowadzone kontrole wykazały przypadki uchybiania zarówno warunkom koncesji, jak również wymogom Prawa geologicznego i górniczego oraz technice eksploatacji.

3.3.1. Stan i przestrzeganie podstawowej dokumentacji eksploatacyjnej

Ustalenia kontroli wykazały, że 3 z kontrolowanych przedsiębiorstw prowadziło wydobywanie bez koncesji. Były to:

- „NORDBAU” Sp. o.o. Zakład Wapienno-Piaskowy w Słupsku,
- Przedsiębiorstwo Sprzętowe Budownictwa Ogólnego w Słupsku,
- W Kopalni Węgla Kamiennego „Knurów” bez koncesji lokowano w wyrobiskach górniczych pyły dymnicowe z elektrowni „Łaziska” i „Rybnik”.
- Przedsiębiorstwo Robót Drogowych i Mostowych „DROMOST” w Bochni, woj. tarnowskie, prowadziło wydobywanie na podstawie koncesji niedostosowanej do wymogów Prawa geologicznego i górniczego.

Z kontroli w organach państwowego nadzoru górniczego wynikało, że organy te ujawniły dalsze przypadki prowadzenia eksploatacji bez koncesji. Dotyczyło to:

- Kopalni Surowców Mineralnych „Grzyfbet” w Drawsku Pomorskim, woj. koszalińskie, eksploatującej złoża kruszywa naturalnego;
- Kopalni Surowców Mineralnych i Produkcji Prefabrykatów Budowlanych w Mielniku Drawskim eksploatującej złoża kruszywa naturalnego „Woliczno-Gudowo” w woj. koszalińskim;
- eksploatacji złoża solanki „Kołobrzeg II” za pomocą bezprawnie wykonanego odwiertu przez Gminną Spółdzielnię „Samopomoc Chłopska” w Kołobrzegu, woj. koszalińskie ;
- firmy PPH STONE-ROCK-CLINKIER-COMPANY Sp. o.o. w Jaworznie, woj. katowickie, eksploatującej złoża dolomitu „Gródek”.

W 6 kontrolowanych zakładach górniczych stwierdzono prowadzenie eksploatacji niezgodnie z warunkami koncesji, lub zatwierdzonym projektem zagospodarowania złoża, a w 15 zakładach miało miejsce nieprzestrzeganie planów ruchu zakładu górniczego, bądź zasad techniki eksploatacji.

Ponadto stwierdzono, że wśród zakładów wydobywających kopaliny pospolite na terenie województwa poznańskiego 25 nie posiadało planów ruchu zakładu górniczego.

Charakter tych nieprawidłowości ilustrują następujące przykłady:

- Gliwicka Spółka Węglowa KWK „Gliwice” nie wykonała ekspertyzy na temat możliwości składowania odpadów poeksploatacyjnych we własnych wyrobiskach. Ponadto nie zrealizowała decyzji dotyczącej sukcesywnego ograniczania składowania odpadów na obcych zwalowiskach” „Smolice”, „Sośnica”, „Przechlebie”.
- Przedsiębiorstwo „CERMAG” - Opalenie k.Gniewu, woj. gdańskie, nie wypełniło zobowiązań koncesyjnych związanych z:
 - uzyskaniem decyzji w sprawie rekultywacji,
 - uzyskaniem zmian w planie zagospodarowania przestrzennego złoża Opalenie i Gniew,
 - uzyskaniem decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowaniu terenów objętych koncesją.

- *Przedsiębiorstwo Robót Drogowo-Inżynierskich w Mławie, woj. ciechanowskie., nie przestrzegało zawartego w koncesji obowiązku:*
 - *eksploatacji złoża zgodnie z wymogami dokumentacji technicznej, bowiem zmieniało kolejność wydobywania kopaliny z określonych działek oraz zaniechało jej przerobu na terenie kopalni, w związku z czym wystąpił brak odpadów niezbędnych do rekultywacji wyrobiska. Brak też było ogrodzenia i oznakowania terenu kopalni,*
 - *posiadania planu ruchu zakładu górniczego.*
- *Przedsiębiorstwo Przemysłu Betonów „Prefabet” - Kolbuszowa SA, woj. rzeszowskie, w 1995 r. i I poł. 1996 r. prowadziło eksploatację kopaliny bez planu ruchu.*
- *Zakład Usługowo-Handlowy „MARANT” w Siedlcach nie posiadał planu ruchu pomimo, że Urząd Wojewódzki w Suwałkach zobowiązał Zakład do przedstawienia tego planu do września 1995 r.*
- *Kopalnia Głopiec, woj. kieleckie, należąca do Kieleckich Kopalń Surowców Mineralnych w Kielcach, w 1995 r. prowadziła eksploatację bez planu ruchu.*
- *Przedsiębiorstwo Transportowo-Sprzętowe Budownictwa Ogólnego w Słupsku nie posiadało planu ruchu dla działki eksploatacyjnej nr 306/2. Ponadto nie określiło zasobów geologicznych poszczególnych działek, nie posiadało mapy wyrobisk eksploatacyjnych i nie uregulowało stanu prawnego gruntów. Zdejmowanie nadkładu z działki 307/8 odbywało się niezgodnie z projektem zagospodarowania złoża i dokumentacją geologiczną.*
- *Przedsiębiorstwo Produkcyjno-Usługowe „Willa” s. c. w Mrzeżynie, woj. gdańskie, prowadziło eksploatację bez planu ruchu, niezgodnie z projektem zagospodarowania złoża, przy nachyleniu ścian eksploatowanych o kącie 70° i dwukrotnym przekroczeniu bezpiecznej granicy, a wysokość około 20 m przekraczała normy bezpieczeństwa. Zakład nie zatrudniał kierownika ruchu zakładu górniczego, a teren kopalni i zbiorniki wodne nie były ogrodzone.*
- *Zakład Produkcji Silikatów „LUDYNIA” w Krasocinie, woj. kieleckie, nie prowadził eksploatacji całą szerokością złoża z zachowaniem prostolinijnego frontu eksploatacji zgodnie z projektem zagospodarowania złoża i planem ruchu, a jedynie eksploatował złożę na odcinku szerokości 10 m.*
- *Przedsiębiorstwo Produkcyjno-Usługowo-Handlowe „SYBAND” Sp. z o.o. w Sędziszowie, woj. jeleniogórskie, w projekcie zagospodarowania złoża nie określiło miejsca przeznaczonego na składowanie i sposobu składowania zdjętej warstwy gleby. Ponadto Spółka nie wywiązała się ze zobowiązania wynikającego z pozwolenia wodnoprawnego na szczególne korzystanie z wód związanych z wykonaniem wału przeciwpowodziowego potoku Lesk w terminie do 31 marca 1995 r.*

- „BTS Dachkeramik” Sp. z o.o. w Kunicach, woj. legnickie, posiadał projekt zagospodarowania złoża - sporządzony w 1982 r., zawierający nieaktualne dane w zakresie sposobu prowadzenia eksploatacji złoża. Ponadto nie zawierał on określenia zakładanych strat, pomimo ich występowania w trakcie eksploatacji.
- Grupa Von den Brink Sp. z o.o. w Poznaniu nie dokonała aktualizacji planu ruchu w wymaganym terminie do 30.09.1997 r.
- Zakład Ceramiki Budowlanej w Hadykównie, woj. rzeszowskie, nie posiada zatwierdzonego planu ruchu zakładu górniczego z powodu braku posiadania odpowiednich kwalifikacji przez kierownika ruchu zakładu górniczego.
- Przedsiębiorstwo Przemysłu Betonów „Prefabet-Kolbuszowa” SA w Kolbuszowej, woj. rzeszowskie, prowadziło w 1995 r. i I połowie 1996 r. eksploatację bez planu ruchu i oceny wpływu prowadzonej eksploatacji na środowisko.
- Kopalnia Węgla Brunatnego „Konin” - w planie ruchu przewidywała m.in. wybudowanie stawów rybnych, które zrealizowano tylko w 30%. Ponadto opóźniono o rok oddanie zbiornika na popioły Elektrowni Pątnów zamiast w 1995 r. zrealizowano w 1996 r.
- Przedsiębiorstwo Ceramiki Budowlanej Spółka z o.o. w Kazimierzy Wielkiej, woj. kieleckie, prowadząc w latach 1994-1997 eksploatację ilów ze złoża „Odonów” i „Górka” nie zachowało w pełni warunków określonych w projektach zagospodarowania złóż i uproszczonych planach ruchu, bowiem przy stosowanym sposobie wydobywania ilu występowały straty eksploatacyjne w wysokości od 5% do 10% zasobów przemysłowych pomimo, że w PZZ „Odonów” przyjęto prowadzenie eksploatacji bez strat, a w przypadku złoża „Górka” straty zostały określone na 3,1%. Odstępstwem od przyjętego w planie ruchu „Odonów” transportu wewnętrzzakładowego było także częściowe magazynowanie wydobywanej kopaliny (w czasie kontroli na składowisku zmagazynowano ok. 2000 m³ surowca).
- Pińczowskie Zakłady Kamienia Budowlanego w Pińczowie, woj. kieleckie, dla kopalni: Pińczów, Wola Morawicka, Bolechowice i Zygmuntówka w PZZ nie ustalono selektywnego składowania humusu przez co nie gromadzono odrębnie humusu lecz mieszano go z pozostałą warstwą nadkładu niszcząc go bezpowrotnie.

Kontrole przeprowadzone w organach państwowego nadzoru górniczego wykazały, że urzędy górnicze realizując ustawowe zadania nadzoru stwierdzały także przypadki naruszania warunków koncesji i nieprzestrzegania projektów zagospodarowania złóż. Przypadki takie miały miejsce:

- W Wielobranżowej Spółdzielni Pracy „Jura” w Niegowej, woj. częstochowskie, nie przestrzegano wymogów koncesji nr 14/92 wydanej przez Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa bowiem:
 - naruszono warunki ochrony środowiska poprzez wykonanie dodatkowych wyrobisk górniczych i nadpoziomowych zwałowisk nadkładu,

- stworzono zagrożenie powszechne na skutek niezabezpieczenia wyrobisk górniczych,
 - nie sporządzono wymaganego koncesją projektu zagospodarowania złoża,
 - nie opracowano planu ruchu zakładu górniczego,
 - nie prowadzono ewidencji zasobów oraz nie dostosowano zakładu górniczego do obowiązujących przepisów.
- W Kopalni Odkrywkowej Piasku Formierskiego „Bargły” w Bargłach, woj. częstochowskie, eksploatowano piaski formierskie bez ważnego planu ruchu oraz bez aktualnego projektu zagospodarowania złoża.
 - W Zakładzie Wydobywczym Przeróbki Kamienia Budowlanego w Trakach, woj. kieleckie, (kopalnia „Osiny I” eksploatacja od czerwca 1994 r.)
 - brak zabezpieczenia zakładu górniczego, co stwarzało zagrożenie bezpieczeństwa publicznego,
 - nie sporządzano operatu ewidencyjnego o zmianie w zasobach złoża,
 - W Zakładzie Górniczym Eksploatacji Metanu „Metanel” SA Oddział w Czechowicach-Dziedzicach, woj. katowickie, zgodnie z warunkami umowy koncesyjnej zobowiązano się do wykonania i przygotowania do eksploatacji 20 otworów wiertniczych do końca 1995 r. Do końca 1996 r. zakład wykonał tylko 3 otwory wiertnicze i nie zostały w nich wykonane testy eksplotacyjne.
 - W Kopalniach Odkrywkowych Surowców Skalnych w Krzeszowicach, woj. krakowskie:
 - dla złóż „Zalas” i „Niedźwiedzia Góra” obszary górnicze i tereny górnicze - z winy przedsiębiorcy, który nie dostarczył potrzebnych danych - eksploatacja prowadzona była bez określenia obszaru górniczego przez okres o 7 miesięcy dłuższy niż przewidywany w Prawie geologicznym i górniczym na dostosowanie koncesji w tym także ustalenie obszarów górniczych,
 - w toku eksploatacji złoża „Niedźwiedzia Góra” naruszone zostały warunki eksploatacji przez przekroczenie robotami górniczymi dopuszczalnej granicy eksploatacji na IV poziomie.
 - W Kopalni Węgla Kamiennego „Rozbark”, woj. katowickie - stwierdzono
 - niewystarczające podsadzanie ściany 129 c/d w pokładzie 405 w obrębie filara ochronnego dla miasta Bytom,
 - lokowanie w wyrobiskach odpadów z Odlewni Żeliwa w Śremie bez uregulowania formalno-prawnego,
 - składowanie odpadów górniczych i komunalnych w rejonie szybu Lompa - bez pozwolenia.
 - W Kopalni Węgla Kamiennego „Nowy Wirek”, woj. katowickie, mały miejsce:
 - nieuzasadnione pozostawienie półki węglowej o grubości 0,3 m w stropie pokładu 415, ściany 2a,

- niewłaściwe składowanie w sierpniu 1995 r. odpadów palnych w rejonie zwałowisk 1, 2 i 5.
- W Kopalni Węgla Kamiennego „Powstańców Śląskich” - zaniżanie wysokości eksploatowanej warstwy w ścianie 1102.
- W Kopalni Węgla Kamiennego „Centrum-Szombierki” nieprawidłowa gospodarka złożem wyrażała się pozostawianiem 0,25m (10% miąższości) pokładu 419 mimo zapisów w planie ruchu o wybieraniu całej miąższości.
- W Zakładzie Górniczym Żabi Róg należącym do Olsztyńskich Kopalń Surowców Mineralnych - eksploatacja kruszywa naturalnego w obrębie filara ochronnego linii energetycznej.
- W Kieleckich Zakładach Przemysłu Wapienniczego w Miedziance - rozbieżności w przedstawieniu zakresu eksploatacji w części szczegółowej planu ruchu na okres od 2.09.1995 r. do 31.12.1998 r. i części podstawowej na okres od 2.09.1995 r. do 31.12.2003 r.
- W Kopalni Piaskowca „Mucharz” Z.K.N. Petra Sp. z o.o., woj. bielskie - niezgodność sposobu projektu udostępnienia złoża poziomami I-IV w opracowanym projekcie zagospodarowania złoża z faktycznym usytuowaniem tych poziomów w kopalni.
- W Kopalni Czatkowice w Krzeszowicach, woj. krakowskie - zwałowanie odpadów jednopoziorno zamiast dwupozornego przewidzianego w planie zagospodarowania złoża.
- W Mielnickich Zakładach Kredowych - OMP Jelenia Góra Sp. z o.o. - niezgodność pomiędzy planem ruchu na lata 1997-99, a projektem zagospodarowania złoża.
- W Zakładach Górniczych „Borowiec”, woj. gdańskie. - w dodatku do części szczegółowej na lata 1995-98 - niezgodność podanych granic eksploatacyjnych z granicami ustalonymi w projekcie zagospodarowania złoża.
- W Kopalni Złoża Serpentytynu Nasłowice, woj. wrocławskie. - rozbieżność lokalizacji wykopu udostępniającego II poziom złoża w planie ruchu w stosunku do projektu zagospodarowania złoża.

3.3.2. Ewidencja zasobów złóż i gospodarka zasobami złóż

Podstawowym dokumentem obrazującym efekty prowadzonej przez przedsiębiorcę gospodarki zasobami eksploatowanych złóż jest wymagana przepisem art. 50 ust. 1 pkt 5 Prawa geologicznego i górniczego ewidencja zasobów kopalin. Zasady wykonywania operatów ewidencyjnych oraz szczegółowe wymagania stawiane tym dokumentom reguluje rozporządzenie Ministra OŚZNiL z dnia 29 lipca 1994 r. w sprawie zakresu i sposobu prowadzenia ewidencji zasobów złóż kopalin.

Kontrola przeprowadzona u przedsiębiorców eksploatujących złoża kopalin wykazała uchybienia formalne i merytoryczne w zakresie gospodarki zasobami złóż.

Cztery zakłady górnicze, na 45 kontrolowanych, w ogóle nie sporządzało operatów ewidencyjnych zmian zasobów.

Były to:

- *Przedsiębiorstwo Wielobranżowe „CERMAG” s.c. w Opaleniu k.Gniewu, woj. gdańskie*
- *„NORDBAU” Sp. z o.o. w Słupsku,*
- *Zakład Ceramiki Budowlanej w Hadynówce, woj. rzeszowskie,*
- *Przedsiębiorstwo Produkcyjno-Handlowe „Piaskarz” SA w Warszawie.*

Niektóre operaty ewidencyjne nie spełniały wymogów określonych rozporządzeniem MOŚZNiL bądź nie uwzględniały faktycznego stanu zasobów. Przykładowo:

- *W Kopalni Węgla Brunatnego „Adamów” Przedsiębiorstwo Państwowe w Turku, woj. poznańskie, w operatach ewidencyjnych obejmujących złoża Adamów, Koźmin, Władysław - nie zawarto uzasadnienia zmian powstałych w zasobach i lokalizacji tych zmian. Wymieniono jedynie ich wielkości. W trakcie kontroli ustalono, że w latach 1995 i 1996 nastąpił przyrost zasobów geologicznych o 9 mln ton w porównaniu do roku 1994, w którym nie doliczono zasobów pozostawionych na obrzeżach złoża i nie wykazywano ich w poprzednich operatach ewidencyjnych.*
- *W Kopalni Węgla Brunatnego „Konin”, woj. konińskie, nie zawarto w operatach ewidencyjnych: map ewidencyjnych zasobów oraz uzasadnienia powstałych zmian. Ponadto zasoby „Soczewki Danków” do 1996 r. nie były sumowane z pozostałymi zasobami pomimo, że wykazano je w tabeli operatu.*
- *W spółce z o.o. „BTS Dachkeramik” w Kunicach, woj. legnickie - operat ewidencyjny za 1995 r. nie zawierał określenia strat eksploatacyjnych i pozaeksploatacyjnych wraz z wyjaśnieniem przyczyn ich powstania (zawierał jedynie stwierdzenie, że „do strat eksploatacyjnych zaliczono 12.600 m³ piasku schudającego”). Również operat za 1996 r. nie zawierał konkretnej wielkości strat eksploatacyjnych i nie zawierał przyczyn powstania strat pozaeksploatacyjnych, a jedynie stwierdzenie, że wielkości te znacznie różnią się od zakładanej.*
- *W operacie ewidencyjnym sporządzonym w Zakładzie Usługowo-Handlowym „MARANT” - R.Markiewicz w Siedlcach brak było zestawień zasobów bilansowych, nie wykazywano ubytków w zasobach z tytułu strat, które określone zostały w projekcie zagospodarowania złoża, nie dokonywano też zestawień zmian zasobów złoża w latach 1994-1995.*
- *W Przedsiębiorstwie Przemysłu Betonów „PREFABET-NIEGOCIN” Sp. z o.o. w Wilkasach k.Giżycka, woj. suwalskie, w sporządzonych operatach ewidencyjnych za lata 1994-1996 nie wykazywano strat eksploatacyjnych i pozaeksploatacyjnych (choć w „dodatku nr 1 do projektu zagospodarowania złoża piasków kwarcowych NIEGOCIN II wielkość strat eksploatacyjnych oszacowano na 40.436 m³, tj. 5% stanu zasobów operatywnych złoża, a pozaeksploatacyjnych na 15.460 m³, tj 12,2% wielkości zasobów bilansowych, wg stanu na dzień 31 grudnia 1994 r. Na straty*

pozaeksploatacyjne według wymienionego dokumentu składały się zasoby przemysłowe, pozostawione w skarpach eksploatacyjnych.

- *W Przedsiębiorstwie Przemysłu Betonów „Prefabet-Kolbuszowa” SA, woj. rzeszowskie, z dwuletnim opóźnieniem opracowano operat ewidencyjny złoża kopaliny. Zawyżono ponadto stan zasobów piasku o 464 m³ na dzień 31.12.1996 r.*
- *W Kopalni Węgla Brunatnego „Konin”, woj. konińskie, wielkość strat w zasobach bilansowych powstałych w toku eksploatacji złóż Pątnów II, Pątnów III i Lubstów w latach 1994-1996 wyniosła ogółem 8.960.159 ton, co stanowiło 18,28% tych zasobów. Natomiast straty w zasobach przemysłowych wyniosły 662.253 ton, tj. 1,63% ogółu zasobów.*

W zakresie racjonalnej gospodarki zasobami złóż osobne miejsce zajmuje realizacja wymogu § 3 rozporządzenia Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa z dnia 29 lipca 1994 r. w sprawie zakresu i sposobu prowadzenia ewidencji zasobów złóż i kopalin dot. zgody organu koncesyjnego na przeklasyfikowanie zasobów bilansowych do pozabilansowych w ilości przekraczającej 50% rocznego wydobycia. Wg danych przedstawionych kontroli przez organ koncesyjny w okresie objętym kontrolą Minister OŚZNiL wydał 30 decyzji wyrażających zgodę na przeklasyfikowanie 60,1 mln t węgla kamiennego z zasobów bilansowych do pozabilansowych.

Z ustaleń kontroli wynika, że wprowadzenie w 1994 r. Prawa geologicznego i górniczego oraz przepisów wykonawczych w tym rozporządzenia Ministra OŚZNiL w sprawie ewidencji zasobów nie zapewniło prawidłowej gospodarki zasobami kopalin. Nie ograniczyło zwłaszcza dążenia przedsiębiorców do eksploatacji zasobów o najbardziej dogodnych warunkach geologiczno-górniczych. Tendencja ta szczególnie wyraźnie wystąpiła w górnictwie węgla kamiennego i skutkowała w niektórych przypadkach niegospodarnością zasobami złóż węgla, co wyrażało się w częstych przekwalifikowaniach zasobów węgla z zasobów bilansowych do pozabilansowych. Pokazuje to także analiza rocznych Bilansów Zasobów Kopalin ... zatwierdzonych przez Głównego Geologa Kraju⁵⁵.

Tabela Nr 13

Roczne zmiany zasobów i wydobycia węgla kamiennego w latach 1991-1996

mln t			
Rok	Stan zasobów bilansowych zagospodarowanych na 31.12	Różnica do roku poprzedniego	Wydobycie
1991	29.654	-	-
1992	28.616	1.038	132,73
1993	27.573	1.043	131,40
1994	25.256	2.317	134,10
1995	24.092	1.164	135,52
1996	21.983	2.109	136,27
R a z e m		7.671	670,02

⁵⁵ Bilans zasobów kopalin i wód podziemnych w Polsce z lat 1992-96 Wydawnictwo PIG.

Wielkość zasobów węgla, przeklasyfikowanych w latach 1992-96 przekroczyła 11-krotnie wielkość wydobywania węgla w tym okresie. W latach 1995-1996 w okresie funkcjonowania Prawa geologicznego i górniczego przeklasyfikowano 3.273 mln t węgla przy wydobywaniu w tym czasie 271,8 mln t. Zatem przeklasyfikowano zasoby równe 12-krotnemu wydobywaniu.

Kontrola wykazała, że wnioski o zmiany w stanie zasobów bilansowych węgla w złożach zagospodarowanych były bezkrytycznie sankcjonowane przez organ koncesyjny. Świadczą o tym następujące przykłady:

- KWK „Czeczot” - w projekcie zagospodarowania złoża dla KWK „Czeczot” zatwierdzonym wg stanu na 31.12.1996 r. zmniejszono: zasoby bilansowe o 28,9 mln ton, tj. z 993,2 mln ton do 964,3 mln ton, a zasoby przemysłowe o 398,7 mln ton, tj. z 525,7 mln ton do 127 mln ton (75,8%). Wzrosły natomiast zasoby nieprzemysłowe o 369,2 mln ton (126,6%) z 467,5 mln ton do 836,7 mln ton. Zmiany te nastąpiły w stosunku do projektu zagospodarowania zasobów kopalni wg stanu na 1.01.1992 r.
- KWK „Pniówek” - w projekcie zagospodarowania złoża na lata 1994-2005 opracowanego wg stanu zasobów na 1.01.1994 r., w stosunku do poprzedniego projektu zagospodarowania złoża na lata 1991-95 uwzględniającego zasoby wg stanu na 1.01.1990 r., dokonano zmniejszenia: zasobów bilansowych o 642,8 mln t (60,0%), w tym zasobów przemysłowych o 193,5 mln t (46,7%).
- KWK „Poręбка-Klimontów” z zasobów likwidowanego Ruchu III (pole Klimontów) w ilości 66.956 tys.ton zasobów zakwalifikowano do zasobów pozabilansowych, z czego 46.335 tys.ton (w tym całość zasobów przemysłowych w ilości 14.913 tys.ton i nieprzemysłowych 31.422 tys.ton).

Przeklasyfikowanie uzasadniono m.in. tym, że „pozostawienie 9 nieprzekwalifikowanych do zasobów pozabilansowych parcel w zasobach bilansowych w obrębie Ruchu III jest nie uzasadnione gdyż po likwidacji wyrobisk udostępniających koszt ponownego udostępnienia tych zasobów w przyszłości, nawet przy bardzo sprzyjającej koniunkturze na węgiel przewyższać będzie znacznie wartość pozostawionego w tym rejonie węgla”. Potwierdza to fakt pozostawienia przekwalifikowanych zasobów w sposób uniemożliwiający ewentualne ich późniejsze wydobywanie.

- KWK „Halemba” - w opracowanym pzz wg stanu na 31.12.1994 r. w kryteriach kwalifikacji zasobów bilansowych do przemysłowych i nieprzemysłowych, z przyczyn „geologicznych” nie uwzględniła w swoich bilansach przemysłowych zasobów pokładów węgla o grubości pokładu do 1,2 m uzasadniając, że „ekonomicznie i technicznie eksploatacja nieuzasadniona, kopalnia nie jest bowiem wyposażona w sprzęt techniczny do eksploatacji pokładów o grubości poniżej 1,20 m”.

Kopalnia nie dostosowywała więc odpowiedniego sprzętu do posiadanego złoża, lecz dostosowywała posiadane złoża do posiadanych urządzeń wydobywczych.

W/w działania kopalni „Halemba” w klasyfikowaniu zasobów węgla były sprzeczne z kryteriami bilansowości zasobów udokumentowania geologicznego złóż węgla kamiennego zatwierdzonymi decyzją MOŚZNiL znak Gosm 1/327/95 z dnia

6.05.1995 r. dla kopalń: „Halemba”, „Nowy Wirek”, „Pokój”, „Polska”, „Siemianowice”, „Wawel” i „Zabrze-Bielszowice” wg których do zasobów bilansowych należy zaliczać pokłady o grubości 1,0 m, a do zasobów pozabilansowych pokłady o grubości 0,6 m.

Mimo to wniosek KWK „Halemba” został uwzględniony przez organ koncesyjny.

Analiza⁵⁶ wykazała, że w niektórych innych kopalniach węgla kamiennego ubytek zasobów bilansowych w latach 1995-96 średnio przekraczał 23-krotnie uzyskiwane w tym kopalniach wydobyte. Obrazuje to tabela Nr 14:

Tabela Nr 14

Zmiany zasobów bilansowych i wydobyte węgla
w niektórych kopalniach węgla kamiennego

KWK	Zmniejszenie zasobów bilansowych		Wydobycie	Stosunek 2:4
	tys.t	%	tys.t	%
1	2	3	4	5
Bobrek	3.074	2,84	1.301	236,1
Chwałowice	377.127	35,02	3.812	9.893,1
Jankowice	12.609	2,20	8.303	151,9
Jan-Kanty	38.855	10,62	2.530	1.535,8
Kazimierz-Juliusz	38.989	21,33	2.182	1.786,8
Niwka-Modrzejów	29.350	14,00	3.774	777,7
Polska	57.795	79,08	3.439	1.680,6
Powstańców Śl.	11.004	12,40	2.587	425,3
Silesia	99.216	17,36	1.967	5.044,0
Sośnica	82.171	19,80	5.291	1.553,0
Szczygłowice	259.169	27,22	5.686	4.558,0
Wesoła	104.374	10,36	7.896	1.321,8
Zabrze-Bielszowice	163.794	30,30	7.415	2.210,0
Zofiówka	121.382	22,94	5.824	2.084,2
R a z e m	1.398.909	20,89	61.007	2.293,0

Z kwalifikowaniem zasobów do bilansowych lub pozabilansowych ma ścisły związek przepis § 2 ust. 1 rozporządzenia Ministra OŚZNiL z dnia 18 sierpnia 1994 r. w sprawie ustalania i trybu zatwierdzania kryteriów bilansowości złóż kopalni, upoważniający przedsiębiorcę do opracowania kryteriów bilansowości dla zasobów złoża kopaliny, z uwzględnieniem warunków geologicznych, obowiązujących norm jakościowych kopaliny i możliwości ich osiągnięcia oraz rachunku ekonomicznego. Doprowadziło to do podejmowania niegospodarnych działań przedsiębiorców dostosowujących kwalifikacje pokładów nawet do posiadanego wyposażenia maszynowego (opisany poprzednio przykład zakwalifikowania do zasobów nieprzemysłowych pokładów węgla kamiennego o grubości mniejszej od 1,20 m w KWK Halemba).

⁵⁶ Wg Bilansu zasobów kopalni i wód podziemnych w Polsce Wydawnictwo PIG za lata 1996 i 1997.

Kryteria bilansowości ustalane przez przedsiębiorców wymagają, zgodnie z § 4 w/w rozporządzenia Ministra OŚZNiL, zatwierdzenia przez organ państwowej administracji geologicznej, jednak wyniki kontroli wskazują, że organy te z reguły nie kwestionowały kryteriów bilansowości przedstawionych przez przedsiębiorców.

Komisja Kopalin Zasobów powołana przez Ministerstwo Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa w 1994 r. opracowała „Zalecane kryteria bilansowości złóż kopalin”. W opracowaniu tym na wstępie znajduje się wskazówka: „W każdym przypadku dokumentator może zastosować łagodniejsze kryteria bilansowości niż zalecane, jeśli tylko uzna, że takie postępowanie może być uzasadnione”. A w zalecanych kryteriach bilansowości złóż węgla kamiennego graniczne parametry zostały opatrzone m.in. następującymi komentarzami:

- W uzasadnionych przypadkach za maksymalną głębokość zasobów bilansowych można przyjąć spąg najniżej położonego pokładu lub w kopalniach czynnych najniższego poziomu wydobywczego.
- Zasoby występujące poniżej głębokości do której bilansowane są zasoby bilansowe mogą być niedokumentowane jeśli nie ma podstaw by przypuszczać, że mogą być przedmiotem zagospodarowania w przyszłości.

Opracowanie MOŚZNiL dopuszcza zatem określanie zasobów bilansowych tylko części złoża np. ze złoża zalegającego do głębokości 1000 m (parametr graniczny dla zasobów bilansowych) można klasyfikować zasoby zalegające do 400 m czy 600 m w zależności od głębokości najniższego poziomu wydobywczego kopalni. Skutkowałoby to zniekształceniem faktycznej wartości gospodarczej złoża.

Dopuszczenie do niedokumentowania zasobów zalegających poniżej granicy bilansowania (najniższy poziom kopalni) powoduje że ta część złoża nie będzie w ogóle figurować w ewidencji zasobów, nie będzie uwzględniana w krajowym bilansie zasobów i statystycznie nie będzie istniała.

Na nieprawidłowości w gospodarce zasobami złóż węgla kamiennego, w tym zwłaszcza nadmiernych, nieuzasadnionych przekwalifikowań węgla z zasobów bilansowych do pozabilansowych, Najwyższa Izba Kontroli wskazywała także w 1993 r. w informacji o wynikach kontroli gospodarki zasobami złóż węgla kamiennego.

Problem przekwalifikowań zasobów kopalin do zasobów pozabilansowych ma istotne znaczenie, bowiem w świetle definicji złoża podanej w art. 6 pkt 1 Prawa geologicznego i górniczego i definicji zasobów bilansowych podanej w rozporządzeniu MOŚZNiL z dnia 18 sierpnia 1994 r. w sprawie sposobu ustalania i trybu zatwierdzania kryteriów bilansowości złóż kopalin (§ 1 pkt 1) zasoby pozabilansowe nie stanowią złoża kopaliny w związku z czym nie podlegają żadnej ochronie przewidzianej przez Prawo geologiczne i górnicze dla złóż kopalin.

3.3.3. Gospodarka kamieniem i nadkładem

Mając na względzie konieczność zminimalizowania niekorzystnego oddziaływania odpadów górniczych prawodawca w Prawie geologicznym i górniczym nałożył na przedsiębiorców szereg obowiązków w tym zakresie, a wśród nich przedstawianie już w projekcie zagospodarowania złoża sposobów postępowania z kamieniem lub nadkładem.

Ustalenia kontroli wykazały, że wielu przedsiębiorców nie przywiązuje należytej uwagi do racjonalnej gospodarki nadkładem. Świadczą o tym następujące przykłady:

- *W ocenie oddziaływania na środowisko eksploatacji złoża kruszywa naturalnego Mrzezino II prowadzonej przez Przedsiębiorstwo Produkcyjno-Usługowe „Willa” Sp.c. w Mrzezynie woj. gdańskie podano, że złożo znajduje się na terenie Nadmorskiego Parku Krajobrazowego, a przekształcenie rzeźby terenu w obrębie złoża obejmie obszar 16,7 ha co spowoduje cofnięcie się skarpy wysoczyzny o ok. 700 m w kierunku północnym zaś środowisko na terenach eksploatacyjnych będzie pozbawione pokrywy glebowej i szaty roślinnej tworząc pustynny krajobraz. W związku z tym zalecono by w trakcie usuwania nadkładu najpierw zwałować warstwę gleby i umieścić ją na zewnętrznych zwałach o wysokości nie przekraczającej 2 m, a zwały humusu obsiać mieszkanką traw i roślin motylkowych w celu zapobieżenia erozji i wypłukaniu składników pokarmowych gleby. Kontrola wykazała, że cały dotychczasowy nadkład został zepchnięty, bezpośrednio na ściany wyrobiska w dwóch miejscach. Nachylenie zboczy, na których znajdował się nadkład wynosiło od 70 do 80 stopni przy wysokości ściany wynoszącej około 20 m. Zepchnięty nadkład nie był obsiany żadnymi roślinami.*
- *Przedsiębiorstwo Ceramiki Budowlanej Sp. z o.o. w Kazimierzy Wielkiej, woj. kieleckie, składowało zdjętą glebę uprawną niezgodnie z projektem zagospodarowania złoża, bowiem selektywnie składowanie humusu z odkrywki złoża „Odanów” rozpoczęto dopiero w 1997 r.*
- *Cegielnie Olsztyńskie SA w Olsztynie nie prowadziły selektywnego zdejmowania nadkładu, w Zakładzie Rukławki ze względu (jak wyjaśniono) na „mały obszar operacyjny kopalni”, a w Zakładzie Iława - na wiążącą się z tym konieczność odkopywania karpowiny po wyrębie drzew, podczas której nastąpiło by przemieszczanie się gleby z bezpośrednim nakładem złoża.*
- *Zakłady Przemysłu Gipsowego „Dolina Nidy” SA w Gackach, woj. kieleckie, prowadziły selektywne zdejmowanie humusu, jednakże nie podjęto działań w celu jego zabezpieczenia przed erozją i wyjałowieniem, tj. nie dokonano zasiewu roślin motylkowych i traw zgodnie z pzz.*
- *W Kopalniach Dolomitu SA w Sandomierzu, woj. tarnobrzeskie w kopalni Wymysłów humus był składowany na zwałowisku łącznie z pozostałą warstwą nadkładu, a w Kopalni Jurkowie wprawdzie gromadzono go na odrębnym zwałowisku, ale bez należytego zabezpieczenia przed erozją i wyjałowieniem.*

Prawidłowo gospodarowano natomiast nadkładem w niektórych dużych przedsiębiorstwach:

- *W Kopalni Węgla Brunatnego „Konin” składowano nadkład zgodnie z pzz i planami ruchu, składowano go na zwałowiskach wewnętrznych w sposób umożliwiający systematyczną likwidację wyrobisk, rekultywację terenów oraz wykonywanie planowanych zbiorników wodnych, zbiorników na popioły z elektrowni i na budowę wysypisk śmieci. Zwałowanie nadkładu prowadzone było selektywnie. Występujące w nadkładzie: głązy narzutowe, żwir, pospółka, piasek i torf są wykorzystywane przez kopalnię na własne potrzeby, z wyjątkiem ilu składowanego na obrzeżach wyrobiska odkrywki Pątnów przy braku koncepcji jego wykorzystania.*

Gospodarka kamieniem ma szczególne znaczenie w górnictwie węgla kamiennego. Wiąże się to z jednej strony z dużą ilością kamienia powstającego w procesie wydobywania węgla, a z drugiej strony z ograniczonymi możliwościami jego składowania na powierzchni oraz wysokimi kosztami składowania. Pomimo to wciąż brak skutecznego działania przedsiębiorców w celu ograniczenia ilości kamienia lokowanego na zwałach na powierzchni ziemi.

Kontrola wykazała, że:

- *W skali Gliwickiej Spółki Węglowej jedynie 0,2% odpadów zagospodarowywane jest pod ziemią, 38,4% wykorzystywane jest na powierzchni: w robotach inżynierskich i hydrotechnicznych (9,3%), do niwelacji i rekultywacji (26,5%), do innych celów (2,6%), zaś pozostałe 61,4% tj. ok. 22 mln t skały rocznie jest lokowane na zwałach powierzchniowych. Z analizy kosztów wynika natomiast, że średnio koszty składowania 1 t na zwałach powierzchniowych były wyższe od kosztów wykorzystania:*
 - w 1995 r. o 3,87 zł
 - w 1996 r. o 4,71 zł,
 - w 1997 r. o 4,97 zł.
- *W Kopalni Węgla Kamiennego „Gliwice” w latach 1994-1996 wykorzystano do podsadzki suchej zaledwie 5 tys. ton, co odpowiada zagospodarowaniu pod ziemią 0,17% kamienia (bez odpadów poflotacyjnych). Kamień uzyskiwany przez zakład górniczy w latach 1994-97 w 67,4% wywożony był na własne i obce składowiska odpadów górniczych, a w 32,4% używany był do rekultywacji terenu, do robót inżynierskich w obiektach własnych i obcych, do naprawy dróg leśnych i zbywany podmiotom spoza sektora górnictwa.*
- *Kopalnia Węgla Kamiennego „Knurów” wytwarza rocznie ok. 2 mln t odpadów. W latach 1994-97 na zwały powierzchniowe skierowała 8.250,5 tys.t odpadów, co stanowiło 94,3% odpadów wytworzonych, a pod ziemią ulokowano 125,4 tys.t (1,44%). W planach ruchu przewidziano: ulokowanie w tym czasie 763,7 tys.t skały, tj. 36,6% kamienia i odpadów poflotacyjnych w wyrobiskach pod ziemią, a kierowanie na zwały tylko 63,4% wytworzonych odpadów. Kopalnia nie w pełni wykorzystywała możliwość zagospodarowania odpadów poflotacyjnych posiadających parametry umożliwiające wykorzystanie ich do produkcji ceramiki budowlanej.*

Wśród kopalń podziemnych pozytywnym wyjątkiem jest:

- *Kopalnia Węgla Kamiennego „Makoszowy” choć nie posiada instalacji umożliwiającej lokowanie kamienia pod ziemią to na zwałowisku „Przechlebie” składowała w 1995 r. - 381.260 ton tj. tylko 23,0% całości odpadów górniczych, w 1996 r. 363.673 ton tj. 18,9%, w 1997 r. - 139.355 ton tj. 10,5%. Największa ilość odpadów wykorzystywana była do prac hydrotechnicznych i rekultywacyjnych. Część odpadów była utylizowana przez Polsko-Węgierską Górnictw Spółkę Akcyjną „Haldex”. Łącznie w omawianym okresie udział wykorzystania odpadów górniczych wzrósł z 74,3% w 1994 r. do 89,5% w 1997 r. w stosunku do całości wytworzonych odpadów*
- *Kopalnia Soli „Kłodawa”, woj. konińskie, w okresie objętym kontrolą cały urobek kamienia i odpady przeróbcze lokowała pod ziemią. Przewiduje również wykorzystanie 90% odpadów zgromadzonych w latach poprzednich na zwałach powierzchniowych do podsadzania komór solnych, a resztę (10%) zamierza się wykorzystywać po 2025 r. do zasypania szybów w fazie likwidacji kopalni.*

3.3.4. Rekultywacja terenów pogórnich

Drugim istotnym dla ochrony środowiska zagadnieniem związanym z działalnością zarówno geologiczną jak i górniczą jest problem rekultywacji terenów zniszczonych przy prowadzeniu prac geologicznych i eksploatacji zasobów.

Jak wykazała kontrola, problem rekultywacji terenów pogórnich jest traktowany przez wielu przedsiębiorców jako zagadnienie marginesowe, a obowiązki z tym związane realizowane są opieszale i niedbale. Dowodzą tego następujące ustalenia:

- *Nie posiadały programu rekultywacji:*
 - *Zakłady Przemysłu Gipsowego „Dolina Nidy” w Gackach, woj. kieleckie,*
 - *Przedsiębiorstwo Produkcyjno-Handlowe „POLGAVEL” Sp. z o.o. w Gdańsku dla złoża kruszywa naturalnego „Niedamowo”,*
 - *Zakład Usługowo-Handlowy „MARAT” w Suwałkach dla złóż „Renata” i „Siedlisko”,*
 - *Przedsiębiorstwo Wielobranżowe „CERMAG” s.c. w Opaleniu k.Gniewu, woj. gdańskie, dla złóż „Opalenie” i „Gniew”,*
 - *Przedsiębiorstwo Ceramiki Budowlanej Sp. z o.o. w Kazimierzy Wielkiej, woj. kieleckie, dla złoża „Odanów”,*
 - *Przedsiębiorstwo Przemysłu Betonów SA w Kolbuszowej, woj. rzeszowskie,*
 - *Zakład Ceramiki Budowlanej w Hadynówce, woj. rzeszowskie pomimo, że wymóg taki jest zawarty w projekcie zagospodarowania złoża opracowanym w 1978 r.*
- *Suwańskie Kopalnie Surowców Mineralnych w Suwałkach, proces rekultywacji prowadziły niezgodnie z planem ruchu Zakładu bowiem:*
 - *nie zabezpieczono brzegów wyrobiska poeksploatacyjnego przed erozją poprzez wprowadzenie „obudowy biologiczno-drzewiasto-krzewiastej”,*

- nie zrealizowano „rekultywacji szczegółowej” na powierzchni 15 ha zwałowiska wewnętrznego.
- Zakład Produkcji Silikatów „LUDYNIA” Sp. z o.o. w Ludyni, woj. kieleckie, z opóźnieniem wykonywał prace rekultywacyjne na terenie 8,77 ha, wydzierżawionym w 1987 r. od Lasów Państwowych. Nie dotrzymano bowiem terminu zrehabilitowania i zagospodarowania w kierunku leśnym, do 31 grudnia 1994 r., gruntów o powierzchni 3,95 ha i nie wykonano decyzji kierownika Urzędu Rejonowego w Jędrzejowie z 29 lipca 1997 r. dotyczącej zakończenia do końca 1997 r. rekultywacji gruntów o pow. 4,82 ha.
- W Przedsiębiorstwie Transportowo-Sprzętowym Budownictwa w Słupsku wyrobisko na działce 306/1 powstałe po eksploatacji kruszywa w latach 1988-1993 nie zostało zrehabilitowane. Jego część o wymiarach: 50 m długości x 50 m szerokości zasypano glebą wymieszaną z gruzem, asfaltem, stalą zbrojeniową, oponami itp. tworząc dzikie wysypisko śmieci.
- Przedsiębiorstwo Robót Drogowo-Inżynierskich w Mławie, woj. ciechanowskie, w umowie koncesyjnej z dnia 15 września 1992 r. zobowiązane zostało m.in. do skutecznego zrehabilitowania terenów wyeksploatowanego złoża, jednakże do dnia 7 października 1997 r. (ogłędziny kopalni) rekultywacja terenów poeksploatacyjnych nie została rozpoczęta.
- Przedsiębiorstwo Państwowe - Kopalnie Surowców Skalnych w Złotoryi, woj. legnickie, nie poddało zabiegom rekultywacyjnym powierzchni około 1,5 ha (parcela nr 5) terenu przewidzianego do rekultywacji w harmonogramie programów rekultywacji. Również nie dokonano przewidzianej rekultywacji na obszarze o pow. 0,7 ha położonym przy wjeździe do kopalni.
- Prywatne Przedsiębiorstwo „Hydro Trans” w Głogowie, woj. legnickie, zakończyło eksploatację złoża w grudniu 1994 r. Rekultywację w części południowo-wschodniej wyrobiska rozpoczęto w 1995 r. i w tej części zakończono (20-30% powierzchni wyrobiska). Do wypełnienia wyrobiska użyto gruzu i ziemi pochodzącej z wykopów pod budynki z terenu miasta Polkowice. Wypełnienie pozostałej części wyrobiska zostało przerwane z powodu braku zleceń na wywóz gruzu. Zaprzeszanie prac rekultywacyjnych spowodowało nasilenie przypadków wykorzystywania wyrobiska jako wysypiska śmieci.
- W Pińczowskich Zakładach Kamienia Budowlanego w Pińczowie, woj. kieleckie, nie wykonano rekultywacji terenu Kopalni Łabędziów - nieczynnej od 1992 r. W latach 1994-97 nie prowadzono rekultywacji również w czynnych kopalniach, bowiem projekty rekultywacji (oddzielne) dla 5-ciu złóż zakładają rekultywację po zakończeniu eksploatacji.
- Kopalnie Dolomitu SA w Sandomierzu nie realizują w sposób należyty zadań w zakresie rekultywacji pomimo, iż dysponują opracowanymi w latach 70-tych projektami rekultywacji terenów poeksploatacyjnych. Tereny poeksploatacyjne o pow. ponad 2 ha w Kopalni Jurkowice zostały przed 1987 r. zrehabilitowane

niezgodnie z zatwierdzonym projektem. Teren ten nie został bowiem zniwelowany i nie wykonano planowych nasadzeń odpowiednich gatunków drzew. Nie zrealizowano także robót związanych z I etapem rekultywacji i zagospodarowania zwałowiska nadkładu z Kopalni Budy, tj. robót które powinny być wykonane w latach 1977-1980. Nie przystąpiono również do realizacji I i II etapu rekultywacji terenów przekształconych w wyniku prowadzenia eksploatacji dolomitu Kopalni Piskrzyn. Z kolei w projekcie rekultywacji terenów Kopalni Wymysłów, opracowanym w 1978 r. przyjęto leśno-rolny kierunek rekultywacji co było niezgodne z decyzją wydaną w 1979 r. przez Naczelnika Miasta i Gminy w Opatowie w sprawie rolnego kierunku rekultywacji.

- W Kopalni Węgla Brunatnego Konin rekultywację wykonywano na terenach złóż Pątnów II, III, Lubstów. W okresie objętym kontrolą wykonano pełny zakres rzeczowy rekultywacji technicznej, natomiast rekultywację biologiczną ujętą w planach rocznych realizowano w niepełnym zakresie zaplanowanym na dany rok, bowiem:
 - w 1994 r. na planowanych 611,0 ha (odkrywki Józwin i Lubstów) przystąpiono do rekultywacji 395,0 ha, ale końcowych efektów rzeczowych nie uzyskano,
 - w 1995 r. na planowanych 465,0 ha - na terenie odkrywki Pątnów i Józwin wykonano 240,40 (51,6%), a na terenie odkrywki Lubstów - 32,3% ogółu zamierzeń rekultywacyjnych,
 - w 1996 r. na planowanych 435,18 ha zakończono 179,73 ha (41,3%),
 - w 1997 r. na planowanych 348,0 ha (230,45 ha z lat poprzednich) - nie uzyskano końcowych efektów rzeczowych.

Nie wykonano też planowanego zakresu rzeczowego dróg i rowów odwadniających, wykonując odpowiednio 8,8% i 86,3% tych zamierzeń.

- W Kopalni Węgla Brunatnego „Adamów” kierunki i sposoby rekultywacji były zgodne z określonymi w pzz i planach ruchu. Powierzchnia gruntów zrekultywowanych i zagospodarowanych wyniosła w: 1994 r. - 28,8 ha, 1995 - 330,36 ha, 1996 r. - 98,74 ha, w 1997 r. (9 m-cy) - 66,03 ha. Kopalnia nie wykonywała odbudowy biologicznej zrekultywowanych terenów, zamiast tego po „rozwałowaniu” i ukształtowaniu rzeźby terenu sprzedawała go rolnikom, którzy dokonywali rekultywacji biologicznej zakupionych gruntów we własnym zakresie w związku z czym otrzymywali oni od Kopalni ekwiwalent w postaci 30 kwintali żyta na 1 ha.

W okresie objętym kontrolą nie wykonano planowanego zakresu ogółem 26,0 ha rekultywacji podstawowej na odkrywce Adamów, ale na odkrywce Koźmin zrekultywowano o 23,0 ha terenów więcej niż planowano oraz przekazano do zagospodarowania o 93,68 ha gruntów więcej niż planowano. Na odkrywce Władysławów nie przekazano do zagospodarowania ogółem 45 ha. Zrekultywowano natomiast o 50,5 ha terenów więcej niż planowano.

- W Gliwickiej Spółce Węglowej SA, w okresie 1994 -I półrocze 1997 r. zakończono prace rekultywacyjne na powierzchni 54,0 ha, a w toku realizacji znajdowała się

rekultywacja terenów o powierzchni 69,6 ha. Rekultywacja dotyczyła m.in. terenów kopalń węgla kamiennego:

- „Bolesław Śmiały” - składowisko odpadów „Skalny”,
- „Dębieńsko” - skarpy i dolina rzeki Bierawki,
- „Knurów” - nieużytki przy ul. Przemysłowej,
- „Sośnica” - skarpy składowiska odpadów „Sośnica”,
- „Szczygłowice” - tereny zdegradowane przy ul. Ligonii i Korfantego oraz stara dolina potoku Wilcza.

Kopalnie nie posiadają odrębnego programu rekultywacji terenów górniczych. Opracowany w ramach spółki „Program działań spółki na lata 1995-2005 w zakresie rekultywacji i zagospodarowania zwałowisk oraz terenów zdegradowanych” jest ujmowany w planach ruchu zakładów górniczych spółki.

- *W kopalni „Gliwice” stan prac rekultywacyjnych na składowisku w Ostropie na dzień 30.09.1997 r., w porównaniu do postanowień zawartych w harmonogramach, wykazał nie wykonanie zadrzewień na powierzchni 2,4 ha. Na terenie po osadnikach mułowych przy ul. Pszczyńskiej nie wykonano przewidzianych nasadzeń drzew i krzewów oraz drogi dojazdowej na teren osadników.*
- *Kopalnia „Makoszowy” w latach 1994-1997 do prac rekultywacyjnych wykorzystywała prawie 4,4 mln ton odpadów górniczych. Jednakże, w stosunku do harmonogramu robót hydrotechnicznych, zawartego w planie ruchu na lata 1995-1997 wystąpiły opóźnienia w likwidacji zlewków oznaczonych na mapach powierzchni obszaru górniczego jako: Wn-27, Wn-35, Wn-45.*

3.4. Opłaty eksploatacyjne

Art. 84 Prawa geologicznego i górniczego stanowi, że przedsiębiorca wydobywający kopalinę lub surowiec mineralny z odpadów po robotach górniczych lub procesach wzbogacania kopaliny uiszcza opłatę eksploatacyjną. Opłatę tę wymierza organ koncesyjny, a jej wysokość uzależniona jest od ilości wydobytej kopaliny lub surowca mineralnego, przy czym jeżeli wydobyta kopalina przed wprowadzeniem do obrotu rynkowego wymaga poddania przeróbce, opłatę wymierza się od ilości surowca uszlachetnionego lub wzbogaconego.

Wydane na podstawie art. 86 ust. 3 Prawa geologicznego i górniczego rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 23 sierpnia 1994 r. w sprawie opłat za działalność prowadzoną na podstawie przepisów Prawa geologicznego i górniczego precyzuje wymierzanie opłat eksploatacyjnych.

Do opłat eksploatacyjnych mają zastosowanie przepisy o zobowiązaniach podatkowych przy czym uprawnienia Ministra Finansów i organów podatkowych przysługują organom koncesyjnym.

Ustalenia kontroli wykazały, że w zakresie realizacji przepisów o opłatach eksploatacyjnych, w okresie objętym kontrolą wystąpiły nieprawidłowości i zaniedbania.

3.4.1. Terminowość składania informacji przez przedsiębiorców

Nieterminowość składania informacji przez przedsiębiorców i wydawania decyzji o wymiarze opłat eksploatacyjnych uwidoczniła się w odniesieniu do kopalin pospolitych dla których organami koncesyjnymi są wojewodowie. Ustalono, że:

- *Wojewoda Gdański w okresie objętym kontrolą otrzymał w terminie (lub z kilkudniowym opóźnieniem) tylko 42,2% informacji.*

214 informacji (27,3%) wpłynęło z opóźnieniem ponad 50 dni przy czym maksymalne opóźnienia przekroczyły nawet 1000 dni (3 lata).

Niektóre informacje przedsiębiorcy składali dopiero w wyniku otrzymanych upomnień organu koncesyjnego.

W wyniku jednego z upomnień organ koncesyjny w 1997 r. otrzymał informacje, że eksploatacja złoża została zaniechana w I kwartale 1993 r. tzn. 1.314 dni przed otrzymaniem informacji.

- *Wojewoda Rzeszowski w II kwartale 1997 r. otrzymał aż 58,4% informacji z opóźnieniem sięgającym 90 dni.*
- *Wojewoda Poznański 52 informacje dotyczące 12 złóż otrzymał z opóźnieniem sięgającym 285 dni, a dla złoża Złotoryjsko Południe w ogóle informacji nie nadesłano.*
- *Podobnie Wojewoda Jeleniogórski w 1995 r. aż 75% informacji otrzymał z opóźnieniem, Wojewoda Tarnowski w okresie objętym kontrolą 21,4% informacji otrzymał z opóźnieniem nawet do 150 dni, a Wojewoda Ciechanowski otrzymał z opóźnieniem 15% informacji.*
- *Niektórzy przedsiębiorcy składali informacje „zbiorcze” obejmujące okresy dłuższe niż kwartał. Miało to miejsce zwłaszcza w województwie gdańskim gdzie firma „Helios” s.c. wydobywająca kruszywo naturalne ze złoża Pręgowo w dniu 5 grudnia 1996 r. złożyła informację zbiorczą za okres kwiecień 1994 r. - czerwiec 1996 r. Zakład Eksploatacji Kruszywa Grzegorz Kleina 18 grudnia 1996 r. przedłożył informację dot. wydobywania kruszywa naturalnego (pospółka) ze złoża Pikarnia za okres od III kw. 1994 r. do końca 1996 r., a Przedsiębiorstwo Transportowo-Uslugowe Alfons Bazychowski w grudniu 1996 r. złożyło informację dotyczącą wydobywania kruszywa naturalnego ze złoża Bernardyna w okresie III kwartał 1993 r. do III kwartał 1996 r., z której wynika, że od 1995 r. nie prowadzi eksploatacji zasobów tego złoża.*

W przypadku nieterminowego przedkładania informacji organy koncesyjne nie wydawały żadnych decyzji wymierzających opłaty na podstawie własnych ustaleń - przewidzianych przepisem § 2 ust. 4 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 23 sierpnia 1994 r. w sprawie opłat. Również w przypadkach wymierzania opłat eksploatacyjnych z opóźnieniem zawinionym przez przedsiębiorcę organy koncesyjne nie naliczały odsetek za zwłokę przewidzianych w art. 19 ust. 1 i art. 20

ust. 1 ustawy z dnia 19.12.1980 r. o zobowiązaniach podatkowych (Dz.U. Nr 108, poz. 486).

- *Wyjątkiem było działanie Wojewody Poznańskiego, który wobec nieprzedłożenia informacji przez eksploatatora złoża Złotoryjsko Południe za okres I-III kw. 1995 r., IV kw. 1996 r. - II kw. 97 r. oraz nieprzedłożenia informacji dotyczącej eksploatacji złoża Rybojedzko I wymierzył 6 decyzjami opłaty eksploatacyjne wg ustaleń organu koncesyjnego.*

Również organy koncesyjne często zwlekały z wydaniem decyzji o wymiarze opłaty eksploatacyjnej. I tak np.:

- *Wojewoda Tarnowski na 290 decyzji o wymiarze opłaty eksploatacyjnej 26 decyzji (9,0%) wydał po upływie 32-82 dni od otrzymania informacji.*
- *Wojewoda Suwalski na skontrolowanych 55 decyzji wymiarowych 17 decyzji (31,0%) wydał w okresie do 61 dni od otrzymania informacji.*
- *Wojewoda Gdański wydawał decyzje o wymiarze opłat eksploatacyjnych nawet po 127 dniach (w 1994 r.), po 109 dniach (w 1995 r.) i po 212 dniach (w 1997 r.) od daty otrzymania informacji*

3.4.2. Wymiar opłat koncesyjnych

Realizując przepis art. 84 ust. 2 pgg Główny Geolog Kraju działając w imieniu Ministra OŚZNiL wymierzał decyzjami wysokość kwartalnych opłat eksploatacyjnych należnych od przedsiębiorców wydobywających kopaliny podstawowe i zaliczone do podstawowych. Wymiar opłaty eksploatacyjnej dokonywany był w oparciu o przedkładane przez przedsiębiorców informacje zawierające dwa podstawowe elementy wymiaru: wielkość wydobycia i średnią cenę sprzedaży.

Przy wymiarze opłaty eksploatacyjnej podawane przez przedsiębiorców wielkości nie były weryfikowane pod kątem ich rzetelności pomimo istnienia takich sygnałów jak podawanie niższych cen węgla brunatnego sortowanego niż węgla surowego czy bardzo zróżnicowanych cen koncentratu miedzi.

- *W okresie objętym kontrolą na blisko 5700 decyzji o wymiarze opłaty eksploatacyjnej tylko w 1 przypadku MOŚZNiL, jako organ koncesyjny, wymierzył opłatę eksploatacyjną na podstawie własnych ustaleń, zgodnie z dyspozycją § 2 ust. 4 rozporządzenia RM z dnia 23 sierpnia 1994 r. w sprawie opłat za działalność prowadzoną na podstawie przepisów Prawa geologicznego i górniczego (Dz.U. Nr 92, poz. 430) zwanego dalej „rozporządzeniem”.*

W toku kontroli MOŚZNiL poddano badaniu decyzje wymierzające opłaty eksploatacyjne za wydobywanie węgla brunatnego i rud miedzi w okresie III kwartał 1994 r. - II kwartał 1997 r. oraz niektóre decyzje wymierzające opłaty eksploatacyjne za wydobywanie węgla kamiennego w 1997 r.

Ustalenia kontroli wykazały nieprawidłowości popełnione w związku z dokonywanymi wymiarami opłat eksploatacyjnych.

Do wymiaru opłat eksploatacyjnych przyjmowano formułę kosztową, niezgodną z wymogami art. 84 ust. 4 pgg oraz § 1 ust. 1 i § 2 ust. 2 pkt 2 rozporządzenia, co stwarzało możliwość obniżenia wymiaru opłaty eksploatacyjnej i wyliczenia jej w oparciu nawet o szacunkowe określenie kosztu wydobywania zamiast wymaganego przez ustawodawcę średniego kosztu sprzedaży.

- *Przy wymiarze opłat eksploatacyjnych za wydobywanie rudy miedzi przyjmowano w 1997 r. cenę rozliczeniową KGHM „Polska Miedź” określoną wg dokumentu wewnętrznego Kombinatu zatytułowanego „Zasady ustalania cen w obrocie wewnętrznym Kombinatu od stycznia 1997 r.”. Poprzednio jako podstawę wymiaru opłaty eksploatacyjnej przyjmowano koszty uzyskania koncentratu podawane w różnych wysokościach przez różne kopalnie w różnych kwartałach. Różnice te między kopalniami w latach 1994-96 wahały się w granicach 35-38%, a po wprowadzeniu w/w „Zasad...” osiągnęły wielkość 48-49%, podczas kiedy cena miedzi dla wszystkich kopalni była jednakowa.*

Bezkrytycznie przyjmowana formuła kosztowa była również powodem, że do 1997 r. w opłacie eksploatacyjnej za wydobywanie rudy miedzi pomijano opłatę należną za wydobywanie srebra wraz z tą rudą.

- *Nieprawidłowa interpretacja przepisu oraz niedostosowanie wzorów informacji składanych przez przedsiębiorców do potrzeb nowego sposobu wyliczania wymiaru opłat spowodowały, że w wymiarze opłat eksploatacyjnych pomijane były wielkości kopaliny poddanej wzbogacaniu lub uszlachetnianiu, czego wymaga przepis art. 84 ust. 3 pgg. Zaniżenie opłat eksploatacyjnych wymierzanych za wydobywanie węgla brunatnego, z powodu pomijania węgla sortowanego tylko w kopalniach Adamów i Turów za okres IV kwartał 1994r. - III kwartał 1995 r. wyniosło 202 tys.zł.*

Podobne nieprawidłowości w wymierzaniu opłat eksploatacyjnych stwierdzono w toku kontroli organów koncesyjnych dla kopalni publicznych.

Wojewodowie - poza nielicznymi wyjątkami - nie dokonywali weryfikacji informacji przedstawianych im dla celów wymiaru opłaty eksploatacyjnej, pomimo istotnych przesłanek wskazujących na nierzetelność podawanych danych i tak:

- *W województwie olsztyńskim w IV kwartale 1994 r. przedsiębiorcy podawali cenę kruszywa naturalnego w granicach 1,00 - 2,20 zł za tonę, ale kruszywa uszlachetnionego 0,40 zł/t, a w III kw. 1997 r. rozpiętość podawanych cen kruszywa naturalnego wynosiła od 1,50 zł do 24,00 zł za tonę, a kredy jeziornej od 0,30 zł do 22,01 zł/t.*

Z ustaleń kontroli wynika, że tylko w przypadku Olsztyńskich Kopalń Surowców Mineralnych przyjmowanie kalkulacyjnego kosztu wydobywania 0,40 - 1,32 zł/t zamiast ceny sprzedaży 5,53 - 7,74 zł/t spowodowało w okresie IV kw. 1994 r. - III kw. 1996 r. obniżenie opłat o 1.577 tys.zł.

- *W województwie suwalskim*
 - *Spółdzielnia Usług Rolniczych w Giżycku obniżyła cenę 1 t kredy jeziornej z 2,60 zł/t w IV kwartale 1994 r. do 0,50 zł w II kwartale 1997 r.*

- *Suwalskie Kopalnie Surowców Mineralnych od II kwartału 1995 r. do IV kwartału 1996 r. podawały niezmienny koszt wydobycia 1 t kopaliny w wysokości 0,40 zł. Przyjmowanie tego kosztu jako ceny sprzedaży kopaliny doprowadziło do zaniżenia opłat eksploatacyjnych za okres III kw. 1995 r. - II kw. 1997 r. o 223,3 tys.zł.*

Niektórzy wojewodowie weryfikowali jednak wielkości wydobycia i ceny sprzedaży kopaliny.

- *Wojewoda Jeleniogórski na podstawie operatów ewidencyjnych zasobów zweryfikował podawane w informacjach dane o wielkości wydobycia i w latach 1996 i 1997 wymierzył podmiotom gospodarczym (przedsiębiorcom) dodatkowe opłaty eksploatacyjne w łącznej kwocie 13,7 tys.zł.*
- *Wojewoda Ciechanowski na początku 1995 r. zweryfikował podawane przez przedsiębiorców ceny sprzedaży kopaliny z uwzględnieniem cen kopaliny uszlachetnionej. I tak wymiar opłaty eksploatacyjnej za eksploatację kruszywa naturalnego ze złoża Sarnowo II dokonywanej przez Olsztyńskie Kopalnie Surowców Mineralnych został oparty na realnych w województwie ciechanowskim cenach kruszywa sortowanego (2,00 zł/t), a nie 0,40 zł/t podanych w informacji. Z wyjaśnień OKSM wynikało, że podano w informacji kalkulacyjny koszt wydobycia kopaliny surowej zamiast ceny sprzedaży kopaliny uszlachetnionej. W wyniku odwołania Minister OŚZNiL decyzją z dnia 23.03.1995 r. znak BKGo-405/95 uchylił decyzję Wojewody Ciechanowskiego i wymierzył opłatę eksploatacyjną przyjmując podawany przez OKSM koszt wydobycia jako średnią cenę sprzedaży. Różnica wymiaru opłaty wynosiła 19.648,97 zł wobec wymierzonej przez Wojewodę Ciechanowskiego opłaty eksploatacyjnej 22.581,55 zł.*

Decyzję Ministra OŚZNiL Wojewoda Ciechanowski przyjął jako wykładnię przepisów o wymierzaniu opłat eksploatacyjnych i zaprzestał weryfikowania informacji zawierających koszty wydobycia zamiast ceny sprzedaży i pomijających aspekt uszlachetniania kopaliny.

Brak weryfikacji przedstawianych przez przedsiębiorców wielkości będących podstawą wymiaru opłat eksploatacyjnych uzasadniano różnymi względami. I tak:

- *w województwach olsztyńskim, kieleckim i poznańskim prezentowano stanowisko, że skoro obowiązek przedstawienia danych spoczywa na przedsiębiorcy to jest on zobowiązany przedkładać rzetelne dane, a ponieważ przedsiębiorcy przedstawiali podpisane informacje to nie ma podstaw do niedawania im wiary,*
- *w województwie suwalskim rozliczenie ilościowe zasobów odkładano do czasu zakończenia eksploatacji i rozliczenia zasobów całego złoża,*
- *w województwie warszawskim weryfikacji nie prowadzono z uwagi na ryzyko poniesienia kosztów z tym związanych w przypadku niesłuszności podejrzeń.*

Zaniechaniu weryfikacji danych przedstawianych przez przedsiębiorców sprzyjało stanowisko MOŚZNiL, który jako organ II instancji rozpatrując odwołania od decyzji

wymiarowych wojewodów uchylał je nawet bez dostatecznego uzasadnienia. Świadczy o tym następujący przykład:

- *Wojewoda Słupski wymierzył za II i III kwartał 1995 r. opłatę eksploatacyjną firmie „Holas” Sp. z o.o. za wydobycie torfu kwalifikując ten surowiec zgodnie z rozporządzeniem RM o opłatach... do grupy „inne kopaliny” za które stawka opłaty eksploatacyjnej wynosi 10%. Minister OŚZNiL decyzją z dnia 22 stycznia 1996 r. znak BKGo-103/96 uchylił decyzję wojewody, zakwalifikował torf do grupy „surowce skalne” - do której zaliczane są kamienie budowlane i drogowe - i wymierzył opłatę eksploatacyjną ze stawką 6% ceny sprzedaży.*

Stosowanie przez Ministerstwo OŚZNiL formuły kosztowej do wymiaru opłat eksploatacyjnych zamiast średniej ceny sprzedaży oraz nie sprecyzowanie pojęcia „surowca uszlachetnionego lub wzbogaconego” użytego w art. 84 ust. 3 Prawa geologicznego i górniczego doprowadziło do niejednolitego wymierzania opłat eksploatacyjnych za wydobycie kopalin pospolitych. Świadczą o tym następujące przykłady:

- *Wojewoda Suwalski wymierzając opłaty eksploatacyjne*
 - *dla Suwalskich Kopalń Surowców Mineralnych za wydobycie ze złóż Potasznia i Chrzanowo stosował formułę kosztową (kalkulacyjny koszt wydobycia), a dla złoża Sobolewo cenę sprzedaży,*
 - *Przedsiębiorstwu Produkcji Materiałów Drogowych w Suwałkach w całości oparł je o kalkulacyjny koszt wydobycia kopaliny,*
 - *Przedsiębiorstwu Przemysłu Betonów spółka z o.o. „Prefabet-Niegocin” w Wilkasach oparł je o ogólny koszt wydobycia kopaliny,*
 - *należne od spółdzielni Usług Rolniczych w Giżycku z tytułu wydobycia kredy jeziornej brał pod uwagę w IV kw. 1994 r. - „cenę 1 t”, w I kw. 1995 r. „cenę sprzedaży”, w II kw. 1995 r. - „wartość 1 tony”, a od III kw. 1995 r. do II kw. 1997 r. - „koszt sprzedaży 1 t”.*
- *Wojewoda Legnicki wymierzał wszystkie opłaty eksploatacyjne na podstawie średnich cen sprzedaży kopaliny.*

3.4.3. Podwyższanie i obniżanie opłaty eksploatacyjnej

W okresie objętym kontrolą stwierdzono tylko jeden przypadek podwyższenia opłaty eksploatacyjnej.

- *Wojewoda Olsztyński podwyższył o 50% opłatę eksploatacyjną wymierzoną za II kw. 1996 r. Spółdzielni Kółek Rolniczych w Działdowie za wydobywanie kredy jeziornej. Podstawą maksymalnego zwiększenia opłaty eksploatacyjnej było stwierdzone występowanie znacznych strat zasobów związanych z pozostawianiem dolnej partii złoża.*

Podwyższenie opłaty eksploatacyjnej potraktowano jako swoistą karę za niedotrzymywanie warunków koncesji, w zakresie właściwego wykorzystania zasobów

złoża. Jest to sprzeczne z art. 84 ust. 5 Prawa geologicznego i górniczego, które podwyższenie opłaty eksploatacyjnej uzależnia tylko od występowania szczególnie korzystnych warunków geologiczno-górnich eksploatacji, a za niedotrzymywanie warunków koncesji przewiduje sankcje określone w art. 119, tj. karę aresztu lub grzywnę.

Nieporównywalnie większy wymiar miało zjawisko obniżania opłat eksploatacyjnych szczególnie przy wymiarze opłat za eksploatację kopalin podstawowych.

Jak wykazała kontrola Minister OŚZNiL po wejścia w życie Prawa geologicznego i górniczego obniżał w sposób ciągły opłaty eksploatacyjne dla całych gałęzi górnictwa takich jak węgiel brunatny czy rudy miedzi stosując obniżki w maksymalnym wymiarze lub bliskim górnej granicy dopuszczalnych obniżek, różnicując te obniżki między poszczególnymi kopalinami w sposób uznaniowy.

Główny Geolog Kraju zatwierdził w dniu 21 lipca 1996 r. „Wytyczne obniżania lub podwyższania opłaty eksploatacyjnej za wydobywanie węgla kamiennego” opracowane przez Główny Instytut Górnictwa. Posiadane przez Biuro Koncesji Geologicznych a potem przez Departament Geologii i Koncesji Geologicznych opracowane w 1992 r. przez Centrum Podstawowych Problemów Gospodarki Zasobami Mineralnymi i Energią PAN „Wytyczne zmian opłat eksploatacyjnych za wydobywanie rud miedzi, cynku i ołowiu oraz siarki” nie uzyskały obowiązującego charakteru, natomiast podane tam kryteria były wyszczególnione we wnioskach o obniżenie opłaty eksploatacyjnej za wydobywanie rudy miedzi i przyjmowane przy udzielaniu obniżki opłaty eksploatacyjnej. Dla pozostałych gałęzi górnictwa brak było jakichkolwiek kryteriów udzielania obniżek opłaty eksploatacyjnej, poza ogólnymi wskazaniem zawartymi w art. 84 ust. 6 pgg, które nie precyzują wpływu wymienionych tam warunków na wysokość obniżki.

Brak kryteriów spowodował, że organ koncesyjny - Minister OŚZNiL - obniżał opłaty eksploatacyjne wszystkim kopalniom za wydobywanie węgla brunatnego i rud miedzi o 35% lub o maksymalnie dopuszczalne 50%. Zdaniem NIK powszechność stosowania obniżek od początku wprowadzenia w życie przepisów, a zwłaszcza uznawanie za podstawę do obniżenia opłaty stosowanie technologii eksploatacji zapobiegającej ujemnym wpływom na środowisko (nie zmienionej w porównaniu do okresów poprzednich) oraz szczególnie trudnych warunków geologiczno-górnich eksploatacji (również nie pogorszonych w stosunku do okresów poprzednich) zdaje się sugerować, że organ koncesyjny poddawał w wątpliwość zasadność stawek opłat eksploatacyjnych określonych w § 1 rozporządzenia jako nieadekwatnych do warunków występujących w górnictwie węgla brunatnego i rudy miedzi. Jednak nie podjął żadnej inicjatywy zmierzającej do urealnienia stawek opłaty eksploatacyjnej lub zgadzał się na obniżkę ze względów innych niż ekonomiczne.

Obniżka opłat eksploatacyjnych w niezmienniej wysokości procentowej stosowana była aż do końca 1996 r. i dopiero w I kwartale 1997 r. została zmniejszona w węglu brunatnym o 5 do 10 punktów procentowych zaś w rudach miedzi od 10 lub 15 punktów procentowych; nigdzie jednak obniżki opłaty nie były mniejsze niż 30% w węglu

brunatnym i 25% w rudach miedzi. Zmniejszenie obniżek opłat eksploatacyjnych nie znajdowało uzasadnienia w stanie faktycznym przedstawianym we wnioskach o obniżenie opłaty eksploatacyjnej. Identyczne treści uzasadnienia wniosków skutkowały poprzednio udzieleniem większej obniżki opłaty niż w 1997 r.

Konsekwencją tak stosowanych obniżek było zmniejszenie opłat eksploatacyjnych:

Tabela Nr 10

Koszty obniżek opłat eksploatacyjnych

tys. zł

Kopalnia	Złoże	Okres					
		IV kw. 1994 r.	1995 r.	1996 r.	I półrocze 1997 r.	Cały okres	
						złoże	Kopalnia
KWB	Adamów	254,4	680,4	1.025,0	429,1	2.388,9	5.135,7
Adamów	Koźmin	105,2	229,4	460,1	394,5	1.189,2	
	Władysławów	205,8	706,6	510,5	134,7	1.557,6	
KWB	Siodło III	4,8	26,5	31,2	8,4	70,9	186,8
Sieniawa	Siodło VI	19,6	45,5	26,8	5,2	97,1	
	Siodło IV	8,5	10,3	-	-	18,8	
KWB Konin	Lubstów	654,5	1.795,3	1.458,2	945,2	4.853,2	14.243,9
	Pątnów II	738,9	2.344,6	2.293,8	1.170,6	6.547,9	
	Pątnów III	271,7	649,1	1.280,0	642,0	2.842,8	
KWB Turów	Turów	2.070,7	7.776,4	9.216,1	5.098,3	24.161,5	24.161,5
KWB Bełchatów	Bełchatów	3.844,6	11.761,5	12.160,2	5.956,1	33.722,4	33.722,4
Razem węgiel brun.		8.178,7	26.025,6	28.461,9	14.784,1		77.450,3
Lubin - Polkowice	Lubin	819,7	3.370,1	3.836,6	1.317,0	9.343,4	19.733,7
	Polkowice	983,2	3.897,8	4.006,2	1.503,1	10.390,3	
Sierszowice	Sierszowice	463,8	2.313,7	3.193,7	1.212,2	7.183,4	7.237,2
	Radwanice Wsch.	-	-	43,3	10,5	53,8	
Rudna	Rudna	1.546,0	6.515,7	8.642,4	3.393,8	20.097,9	20.097,9
Razem rudę miedzi		3.812,7	16.097,3	19.722,2	7.436,6		47.068,8

Zupełnie inaczej kształtowały się obniżki opłat eksploatacyjnych za wydobywanie węgla kamiennego ustalane na podstawie zatwierdzonych „Wytycznych...” dla węgla kamiennego. W I kwartale 1997 r. obniżki opłat eksploatacyjnych wahały się w granicach 9,5% - 45% przy czym obniżki wyższe niż 30% stanowiły zaledwie 17% udzielonych obniżek. W II kwartale 1997 r. obniżki wahały się od 9,5% do 40% zaś obniżki powyżej 30% stanowiły tylko 10,5% wszystkich obniżek.

Szczegółowa kontrola stosowania obniżek opłaty eksploatacyjnej w dwóch kopalniach węgla kamiennego wykazała, że pomimo wprowadzenia przez Głównego Geologa Kraju do stosowania „Wytycznych...” nie były one przestrzegane zarówno co do tytułów obniżki jak i kryteriów ilościowych. Różnice ilustruje tabela nr 11.

Tabela Nr 11

Obniżki opłat eksploatacyjnych dla kopalń węgla kamiennego

KWK	III kw. 1996 r.		IV kw. 1996 r.		I kw. 1997 r.		II kw. 1997 r.	
	zniżka wg wytycz.	przyzn.	wg wytycz.	przyzn.	wg wytycz.	przyzn.	wg wytycz.	przyznane
Brzeszcze	30,5%	35%	28,7%	35%	30,5%	35%	30,5%	40%*
Zabrze - Bielszowice	32,9%	45%	32,9%	45%	28,7%	45%	-	-

* Uwzględniono nieprzewidzianą w „Wytycznych...” okoliczność wykorzystania kamienia do rekonstrukcji wałów przeciwpowodziowych - co można uznać za słuszny powód obniżenia opłaty eksploatacyjnej.

Uznaniowy sposób obniżania opłat eksploatacyjnych powodował nieuzasadnione uprzywilejowanie niektórych gałęzi górnictwa i niektórych przedsiębiorstw. Wszystkie kopalnie odkrywkowe węgla brunatnego korzystały z obniżki opłat eksploatacyjnych o 35%-50%, a tylko niektóre kopalnie węgla kamiennego, wydobywające w niewspółmiernie trudniejszych warunkach (górnictwo podziemne), uzyskiwały zniżki maksimum w granicach 30-35% sporadycznie osiągając maksimum 45% obniżki opłat eksploatacyjnych.

Brak jednolitych kryteriów stosowania obniżek opłat eksploatacyjnych przez okres 3 lat funkcjonowania niezmiennych przepisów w tym zakresie jest zdaniem NIK istotnym zaniedbaniem.

Inną politykę w zakresie obniżania opłat eksploatacyjnych stosowali wojewodowie w stosunku do kopalni pospolitych. Wśród 12 objętych kontrolą tylko 4 wojewodów skorzystało z prawa obniżenia opłat eksploatacyjnych.

- *Wojewoda Gdański, do którego w latach 1995-1997 skierowano 9 wniosków o obniżenie opłaty eksploatacyjnej uwzględnił tylko 5 wniosków obniżając na okres 1 roku (1997 r.) opłatę eksploatacyjną za wydobycie kruszywa naturalnego o 50% z 3 złóż i o 15% i 10% z pozostałych 2 złóż ze względu na szczególnie trudne warunki eksploatacji, wydobywanie kopalni towarzyszących oraz stosowanie proekologicznych technologii wydobywania;*
- *Wojewoda Jeleniogórski z 4 wniosków uwzględnił tylko jeden i obniżył o 50% opłatę eksploatacyjną należną od Kopalni Odkrywkowych Surowców Drogowych we Wrocławiu za eksploatację złoża bazaltu Uniegoszcz z uwagi na trudne warunki geologiczno-górnictwa eksploatacji tego złoża;*
- *Wojewoda Kielecki tylko w stosunku do dwóch złóż piasku Suków i Brody Ilżeckie eksploatowanych przez Kieleckie Kopalnie Surowców Mineralnych, obniżył opłaty eksploatacyjne o 20% biorąc pod uwagę trudne warunki eksploatacji i złą jakość złoża, co w sumie skutkowało zmniejszeniem tych opłat o 25,7 tys.zł.*

- *Wojewoda Suwalski w całym okresie stosowania Prawa geologicznego i górniczego obniżył opłatę eksploatacyjną 4 przedsiębiorcom wydobywającym kredę jeziorną z uwagi na trudne warunki hydrogeologiczne eksploatacji i niską jakość kopaliny, co spowodowało obniżenie opłat o 42,1 tys.zł.*

Tak więc obniżanie opłat eksploatacyjnych za wydobywanie kopalin pospolitych było zjawiskiem marginesowym sprowadzającym się do nielicznych indywidualnych przypadków o bardzo ograniczonych skutkach finansowych, niewspółmiernych do efektów polityki prowadzonej przez organ koncesyjny dla kopalin podstawowych.

Odnotowania wymaga także fakt, że wszystkie decyzje organów koncesyjnych o udzieleniu obniżek opłat eksploatacyjnych były negatywnie opiniowane przez zarządy gmin, a w przypadkach dotyczących kopalin podstawowych, dla których przed podwyższeniem lub obniżeniem opłaty wymagane jest zasięgnięcie opinii organu państwowego nadzoru górniczego, uzyskiwały pozytywne opinie dyrektorów okręgowych urzędów górniczych. Negatywne opinie zarządów gmin w sprawie obniżenia opłaty eksploatacyjnej są w zasadzie zjawiskiem zrozumiałym, bowiem przepis art. 36 ust. 1 Prawa geologicznego i górniczego stanowi bowiem, iż część wymierzonej opłaty eksploatacyjnej (60%) stanowi dochód gminy, stąd też obniżanie opłaty eksploatacyjnej zmniejsza dochód gmin i musi budzić sprzeciw ich zarządów.

Natomiast bezkrytyczne pozytywne opiniowanie wniosków przedsiębiorców o obniżenie opłaty eksploatacyjnej przez organy państwowego nadzoru górniczego może nasuwać wątpliwości dot. rzetelności tych opinii.

3.4.4. Realizacja opłat eksploatacyjnych

Wśród kontrolowanych wojewodów tylko Wojewoda Rzeszowski i Słupski w decyzjach zobowiązywali przedsiębiorców do przekazywania organowi koncesyjnemu kopii dowodu wpłaty. Wojewoda Słupski wymóg ten egzekwował, natomiast Wojewoda Rzeszowski uzyskał takie informacje tylko od niektórych przedsiębiorców. W I i II kwartale 1997 r. Wojewoda Rzeszowski otrzymał potwierdzenie dokonania wpłat obejmujące 41,7% decyzji o wymierzeniu opłat eksploatacyjnych.

Źródłem informacji o dokonywanych wpłatach z tytułu opłat eksploatacyjnych zarówno dla Ministra OŚZNiL jak i wojewodów były nadsyłane przez Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej wydruki obrotów sald i kont analitycznych. Jak wykazały ustalenia kontroli informacje te nie zawsze były pełne.

- *Wydział Finansowy Urzędu Wojewódzkiego w Jeleniej Górze po wcześniejszych telefonicznych potwierdzeniach przez NFOŚiGW kwot zaległości podanych w wydrukach wystosował do dłużników w okresie objętym kontrolą 31 upomnień, z których 6 okazało się bezpodstawnymi ponieważ należności zostały uregulowane w terminie, a NFOŚiGW wpłat tych w swojej informacji nie uwzględnił.*
- *W toku kontroli organu koncesyjnego w województwie suwalskim stwierdzono, że w wykazie należności zaległych, przesłanym przez NFOŚiGW w listopadzie 1997 r., jako zaległość figurowała kwota 5.832 zł naliczona przez organ koncesyjny tytułem*

kary nałożonej na prywatnego przedsiębiorcę, która decyzją Ministra OŚZNiL została anulowana, czego NFOŚiGW nie uwzględnił.

- *W województwie rzeszowskim NFOŚiGW wykazał na koniec 1996 r. zadłużenie firmy „Kruszgeo” SA wobec Funduszu na kwotę 4.455,90 zł podczas gdy kwota ta została wpłacona już w dniu 20 maja 1996 r.*
- *Na wystąpienie Delegatury NIK w Poznaniu Zarząd NFOŚiGW pismem z dnia 3 listopada 1997 r. znak NF/GK/20553/97 poinformował, że zaległości w opłatach na rzecz Funduszu z województwa poznańskiego za okres 1995 r. - III kw. 1997 r. wynoszą 30.925,41 zł, tymczasem z wydruków przesyłanych organowi koncesyjnemu wynikało, że na koniec III kw. 1997 r. zaległości te wynoszą 43.548,29 zł.*

Zdaniem wojewódzkich organów koncesyjnych informacje przekazywane przez NFOŚiGW są mało przydatne, bowiem zawierają dane uszeregowane narastająco wg użytkowników złóż, którzy często eksploatują po kilka złóż dla których opłaty są wymierzane odrębnie, nie zawierają informacji dotyczącej okresu jakiego wpłaty lub zaległości dotyczą, ani terminów dokonywania wpłat przez przedsiębiorców. Następcza to organom koncesyjnym trudności i uniemożliwia analizę wymierzonych opłat eksploatacyjnych i podawanych przez NFOŚiGW informacji o dokonanych wpłatach.

Mimo wymienionych wad i niedociągnięć informacje NFOŚiGW w przedmiocie opłat eksploatacyjnych są jedynym źródłem zbiorczej informacji o realizacji opłat wynikających z przepisów Prawa geologicznego i górniczego. Brak jest bowiem innej formy zbiorczej ewidencji wymierzonych, wniesionych i zaległych opłat. W tej dziedzinie nie ma żadnej sprawozdawczości.

Analiza informacji przekazywanych przez NFOŚiGW wykazała, że zaległości w opłatach eksploatacyjnych należnych temu Funduszowi do końca października 1997 r. sięgały 162 mln zł, w tym 160 mln zalegało górnictwo węgla kamiennego. Poza tym dłużnikami Funduszu były górnictwa: surowców skalnych i mineralnych, rud metali, siarki i węgla brunatnego. Zadłużenie tych zakładów wahało się od kilkunastu tysięcy zł jak np. Zakłady Magnezytowe Grochów w Ząbkowicach Śląskich zalegające z opłatą 12,3 tys. zł, do kilkuset tysięcy zł jak Kombinat Górniczo-Hutniczy „Bolesław” (rud cynku i ołowiu) w Bukowni zalegający z opłatą 779,6 tys. zł. Z pośród 32 wykazywanych dłużników Funduszu (poza kopalniami węgla kamiennego) 18 zakładów górniczych zalegało z opłatami niższymi niż 100 tys. zł. Do największych dłużników zalegających z opłatami powyżej 200 tys. zł należały:

- Kombinat Górniczo-Hutniczy „Bolesław”	zaległość 779,6 tys. zł,
- Zakład Górniczy Trzebionka (rud cynku i ołowiu) w Trzebionce	„ 597,2 tys. zł,
- ZWC „Chorula”	„ 467,6 tys. zł,
- ZWC „Trzuskawice” (wapień) w Sitkówce	„ 418,1 tys. zł,
- „Olwap” SA w Tarnowie	„ 332,4 tys. zł,
- Zakład Wydobywczo-Przetwórczy Antracytu w Wałbrzychu	„ 250,3 tys. zł,
- Górnicze Przedsiębiorstwo Surowców Ogniotrwałych w Jarosławce	„ 239,3 tys. zł.

Wg danych NFOŚiGW ściagalność należności powstających z tytułu opłat eksploatacyjnych kształtowała się następująco:

1994 r. - 77,3%,

1995 r. - 53,1%,

1996 r. - 67,1%,

1997 r. - 61,6% (I półr. 1997 r. ustalenia kontroli, cały rok 1997 wg. danych NFOŚiGW).

Na dzień zakończenia kontroli największe zadłużenia wykazywały podmioty gospodarcze działające:

- w województwie poznańskim, zalegające z opłatami na kwotę 82 tys.zł wobec wymierzonych w latach 1995-97 opłat na kwotę 1.834 tys.zł, co powoduje że ściagalność wynosi 95,5%;
- w województwie kieleckim zadłużenie sięgało kwoty 61,7 tys.zł przy wysokości wymierzonych opłat 844 tys.zł co powoduje, że ściagalność wynosi 92,7%;
- w województwie suwalskim zadłużenie osiągnęło poziom 40,3 tys.zł przy wymierzonych opłatach 223 tys.zł co powoduje, że ściagalność wynosi 71,9%.

Wobec braku ewidencji stanu zadłużenia przedsiębiorców wobec gmin z tytułu opłat eksploatacyjnych, w toku kontroli niektórych organów koncesyjnych dla kopalin pospolitych zebrano informacje z zarządów gmin, na terenie których prowadzona jest eksploatacja złóż kopalin, o stanie realizacji opłat eksploatacyjnych. Z informacji tych wynika m.in.:

- w województwie kieleckim w okresie objętym kontrolą z opłatami wobec gmin zalegało 39 koncesjonobiorców. Wg stanu na koniec III kw. 1997 r. zaległości za 1997 r. miało 9 przedsiębiorców na łączną kwotę 32.819 zł, a wśród nich największymi dłużnikami były:
 - Rolnicza Spółdzielnia Produkcyjno-Usługowo-Handlowa Brzeziny - 22.340 zł,
 - Zakład Produkcji Nawozów Organicznych i Wydobywania Piasku ZWP „Mosty” - 18.956 zł,
 - Pinczowskie Przedsiębiorstwo Budowlane - 4.446 zł,
 - Zakład Produkcyjny „Kalcyt” - 3.256 zł.
- W województwie jeleniogórskim 28 gmin przekazało informacje, z których wynikało, że koncesjonobiorcy wywiązują się wobec gmin z obowiązku wnoszenia opłat eksploatacyjnych za wyjątkiem 2 przedsiębiorców, którzy zalegają z opłatami za 1996 r. w łącznej kwocie 70.308 zł i 1 koncesjonobiorcy zalegającego z opłatami za lata 1995 i 1996 łącznie 17.644 zł.
- W województwie ciechanowskim na 21 gmin, na terenie których prowadzona jest działalność eksploatacyjna 4 gminy nie udzieliły informacji na temat stanu realizacji należnych im części opłat eksploatacyjnych. Z pozostałych informacji wynika stopniowe zmniejszanie się zaległości bowiem w 1995 r. stanowiły one 12,2% wymierzonych opłat, w 1996 r. tylko 3%, a za 3 kwartały 1997 r. - 1,5%. W sumie

zaległości na koniec III kw. 1997 r. wynosiły 7.311,50 zł przy czym tylko 1 przedsiębiorca zalegał z opłatą blisko 5.400 zł, co stanowiło 73,4% wszystkich zaległości.

- W województwie gdańskim na 34 zainteresowane gminy informacji udzieliło 26. Z analizy tych informacji wynika, że:
 - 3 gminy stwierdziły brak naliczonych opłat eksploatacyjnych za badany okres, w tym w gm. Morzeszczyn i m. Reda rzeczywiście organ koncesyjny nie wydał żadnych decyzji wymiarowych, natomiast na terenie gm. Lubichowo wystawiono decyzje dla prywatnego przedsiębiorcy za III kw. 96 na kwotę 462,02 zł;
 - 13 gmin wykazało brak zaległości na podstawie posiadanych informacji, w tym 10 wykazało kompletną ewidencję decyzji o opłatach, a 3 gminy niekompletną;
 - 9 gmin ustaliło 13 dłużników na podstawie posiadanych informacji, w tym gmina Pszczółki wskazała jednego dłużnika, a organ koncesyjny dysponował tymczasem dowodami wpłaty;
 - 1 gmina (Starogard Gdański) nie ustaliła ewentualnego zadłużenia ze względu na brak informacji o wielkości naliczonych opłat dla trzech przedsiębiorców;
 - w informacjach 8 gmin brak było w wykazie 12 płatników;
 - jedynie 3 gminy (Nowa Karczma, Skarszewy i Stężyca) wykazały daty wpłat należności pozwalające na ustalenie terminowości wnoszenia opłat przez przedsiębiorców;
- W województwie poznańskim, w którym kwota opłat eksploatacyjnych wymierzonych w latach 1995 - III kw. 1997 r. wyniosła 1.100.165 zł zasięgnięto informacji w 31 gminach. Otrzymane informacje wskazywały na istotne rozbieżności między ewidencją organu koncesyjnego a ewidencją gmin. W tej sytuacji poddano szczegółowej analizie wpłaty dot. poszczególnych złóż w latach 1995-96. Okazało się, że dla 32 złóż występują różnice między ewidencją organu koncesyjnego a ewidencją gmin. Rozbieżności te przedstawia tabela nr 12.

Tabela Nr 12

Różnice w ewidencji opłat eksploatacyjnych

Z ł o ż e	Kwota należna wg organu koncesyjnego (lata 1995 i 1996)	Kwota wymierzona wg inf. z gmin (lata 1995 i 1996)	Różnica (+ i -)
1	2	3	4
Czarne Piątkowo - Firmbud	1.635,62	1.222,68	-412,94
Czarne Piątkowo - C.	10.953,83	8.931,29	-2.022,54
Dominowo	1.720,56	2.200,00	+479,44
Dymaczewo Nowe, Krosinko II	28.891,86	25.751,41	-3.140,45
Żabinko	3.876,94	4.883,31	+1.006,36
Pyszaca	2.718,68	brak danych	-2.718,68
Chocicza	451,94	519,69	+67,75
Krosinko - Styła	7.421,46	5.119,82	-2.301,64
Chrustowo-Objezierze	35.958,06	32.000,00	-3.958,06
Granowo	16.241,01	16.811,68	+570,67
Otusze	549,34	102,24	-447,10
Cieśle, Cieśle Kalwy	46.244,86	41.560,00	-4.684,86
Sierosław	11.653,60	1.583,01	-10.070,59
Batorowo - Z.M.G.	19.558,30	16.694,86	-2.863,44
Grójec	6.036,93	5.422,18	-614,75
Splawie II	3.574,81	3.200,00	-374,81
Ostrowieczno	1.328,77	760,00	-568,77
Lipówka	170,17	99,00	-71,17
Zakrzewo II	5.759,54	7.206,15	+1.446,61
Uścikowo	4.259,42	3.000,00	-1.259,42
Daszewice	3.263,04	brak danych	-3.263,06
Poznań - Rydzowa	11.336,76	wym. 9.100,00 wpł. 11.336,76	-2.236,76
Dębiczek	3.460,82	864,56	-2.596,26
Rybojedzko II	5.656,99	5.914,86	+257,87
Mnichówko	3.621,20	wym. 2.681,81 wpł. 3.621,21	-939,40
Strzyżewo Kościelne	9.500,27	wym. 5.927,90 wpł. 9.500,27	-3.572,37
Splawie	7.159,38	11.100,00	+3.940,62
Oborniki II	17.018,15	13.000,00	-4.018,15
Zajączkowo	1.510,15	brak danych	-1.510,15
Niedźwiedziny	11.275,85	9.592,52	-1.683,33
Batorowo I i IV	25.740,03	9.232,75	-16.507,28
Zakrzewo I	262,16	1.027,83	+765,67
Suma różnic			-63.297,99

Jak wynika z przedstawionych przykładów gminy w wielu przypadkach nie mają ani ewidencji należnych im opłat eksploatacyjnych ani ewidencji wpłat z tego tytułu, a jeżeli nawet mają to jest to ewidencja niepełna i niewiarygodna.

Biorąc pod uwagę, że również ewidencja Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej nie w pełni odzwierciedla stan faktyczny zaległości w opłatach, przy aktualnym sposobie realizacji decyzji organów koncesyjnych wymierzających opłaty eksploatacyjne (wpłaty bezpośrednio na rachunki gmin i NFOŚiGW bez obowiązku informowania organu koncesyjnego) nie ma możliwości całościowej oceny stopnia realizacji opłat eksploatacyjnych.

Pomimo zrównania opłat eksploatacyjnych ze zobowiązaniami podatkowymi i przyznania organom koncesyjnym uprawnień Ministra Finansów i organów skarbowych (art. 87 pgg) ani Minister OŚZNiL ani wojewodowie - poza sporadycznymi przypadkami - nie naliczali odsetek za zwłokę w uiszczaniu opłat eksploatacyjnych ani nie wszczynali postępowania egzekucyjnego wobec przedsiębiorców zalegających z opłatami eksploatacyjnymi. Jedynie:

- *Wojewoda Poznański wszczął postępowanie egzekucyjne w stosunku do przedsiębiorcy eksploatującego zasoby złoża Złotoryjsko Południe, zalegającego z opłatami od 1993 r. Postępowanie spowodowało wpłacenie opłat wraz z odsetkami.*
- *Wojewoda Legnicki wszczął postępowanie egzekucyjne wobec 1 przedsiębiorcy eksploatującego złoża bazaltu.*

Z wyjaśnień organów koncesyjnych wynika, że podstawową przyczyną zaniechania naliczania odsetek i wszczynania postępowań egzekucyjnych jest stosowany sposób realizacji opłat eksploatacyjnych. Dla naliczania odsetek organom koncesyjnym brak jest znajomości daty wniesionych z opóźnieniem opłat, a dla wszczynania postępowania egzekucyjnego brak informacji lub brak wiarygodnej informacji o istnieniu zaległości. Minister OŚZNiL uzasadniając brak egzekwowania należności wyjaśnił, iż kierował się obawą przed „doprowadzeniem do upadku przedsiębiorcy”.

Opisane nieprawidłowości w wymiarze i uiszczaniu opłat eksploatacyjnych prowadziły do zmniejszenia dochodów państwowego funduszu celowego tj. Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej oraz budżetów samorządowych gmin. Szczegółowe wyliczenie uszczupień jest trudne zwłaszcza w przypadkach ustalania opłaty eksploatacyjnej na podstawie kosztu wydobycia kopaliny a nie ceny jej sprzedaży (trudność ustalenia średniej ceny sprzedaży z przed kilku lat), ustalenia miarodajnej ceny sprzedaży kopaliny w przedsiębiorstwach zużywających wydobytą kopalinę do dalszej przeróbki we własnym zakresie, a także z powodu braku ewidencji terminów wpłat należnych kwot co praktycznie uniemożliwia także wyliczenie odsetek za nieterminowe wywiązywanie się przedsiębiorców z wnoszenia opłat eksploatacyjnych. Pomimo tych trudności w toku kontroli podjęto próbę wyliczenia uszczupień budżetowych. Wyliczenia takie przeprowadzono w 2 Urzędach Wojewódzkich: w Kielcach i Tarnowie, w Gliwickiej Spółce Węglowej SA oraz w 15

przedsiębiorstwach górniczych. Z wyliczeń tych wynika, że uszczuplenia ogółem wyniosły 333.269.230 zł. Złożyły się na to uszczuplenia wynikające z:

– różnicy między stosowaną formułą kosztową a cenową	2.966.970 zł,
– pomijania w opłatach cen kopalin wzbogaconych	4.997.158 zł,
– zaniżania ceny sprzedaży	928.786 zł,
– zaniżania ilości wydobywania	49.683 zł,
– pomijania podatku VAT w cenie sprzedaży	3.985 zł,
– nie naliczenia opłaty określonej w art. 85 pgg	243.950 zł,
– nie naliczone odsetki za zwłokę w uiszczaniu opłaty eksploatacyjnej do czasu zakończenia kontroli	2.857.803 zł,
– zaległości w opłatach eksploatacyjnych	67.735.195 zł,
– zaległości w opłatach i karach za korzystanie ze środowiska	253.485.700 zł.

Ujawnione uszczuplenia dotyczyły przede wszystkim opłat należnych NFOŚiGW na łączną kwotę 326.767.753 zł i spowodowane były głównie zaległością Gliwickiej Spółki Węglowej SA w wysokości 320.884.800 zł. Uszczuplenia dochodów budżetów gminnych wynosiły ok. 6,5 mln zł.

W wyniku działań kontroli odzyskano 4.077,6 tys. zł.

3.5. Nadzór nad realizacją warunków koncesji

Zagadnienia nadzoru nad działalnością geologiczną i górniczą zostało w Prawie geologicznym i górniczym rozwiązane odmiennie dla kopalin podstawowych i kopalin pospolitych.

Art. 102 pkt 2 Prawa geologicznego i górniczego nałożył na organy państwowej administracji geologicznej obowiązek sprawowania nadzoru i kontroli w zakresie wykonywania przez przedsiębiorcę uprawnień z tytułu koncesji. Z art. 16 ust. 1 wynika, że nadzór taki w stosunku do wydobywania kopalin podstawowych spoczywa na Ministrze OŚZNiL. Równocześnie w myśl art. 106 ust. 1 i art. 109 ust. 1 Prawa geologicznego i górniczego wydobywanie kopalin podstawowych podlega nadzorowi organów państwowego nadzoru górniczego w zakresie nadzoru nad ruchem zakładu górniczego, w tym w zakresie gospodarki złożami kopalin w procesie ich wydobywania oraz ochrony środowiska.

Dla kopalin pospolitych obie funkcje nadzorcze: wykonywania uprawnień koncesyjnych i nadzoru nad ruchem zakładu sprawują wojewodowie stosownie do postanowień art. 103 ust. 1 i art. 109 ust. 3 Prawa geologicznego i górniczego.

3.5.1. Nadzór nad wykonywaniem uprawnień wynikających z koncesji na eksploatację kopalin podstawowych

3.5.1.1. Nadzór Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa

W latach 1995-1997 w ramach prac finansowanych z NFOŚiGW Minister OŚZNiL zamówił 27 opracowań dotyczących oceny gospodarowania zasobami. Piętnaście z tych

prac dotyczyło weryfikacji i inwentaryzacji zasobów złóż surowców pospolitych dla różnych województw, siedem - aktualizacji i weryfikacji zasobów wybranych surowców mineralnych. Pozostałe z prac to:

- Analiza gospodarki surowcami mineralnymi stałymi (PIG),
- Analiza gospodarki zasobami węgla kamiennego w 1994 r. (PAN-CPP),
- Opracowanie i wydanie bilansu gospodarki surowcami mineralnymi w Polsce na tle gospodarki światowej w 1994 i 1995 r. (PAN-CPP),
- Zasady polityki koncesyjnej dla złóż surowców skalnych Dolnego Śląska wraz z waloryzacją złóż wg tych zasad (PAN-CPP),
- Zmiany w bazie zasobowej kopalń węgla kamiennego wynikające z nowych kryteriów bilansowości oraz związane z przewidywaną do 2000 r. likwidacją kopalń.

W ramach prac dotyczących ochrony i oceny gospodarki złożami ze środków budżetowych, w latach 1995-1997 MOŚZNiL finansował także prace związane z weryfikacją złóż surowców pospolitych dla kolejnych 12 województw oraz inwentaryzacją i weryfikacją innych wybranych surowców mineralnych.

Zakres tych prac obejmował:

- Weryfikację zgodności działania koncesjodawców z treścią udzielanych koncesji na obszarach uzgodnionych województw.
- Badania działalności geologicznej i górniczej wykonywanej bez koncesji na obszarach wytypowanych województw.
- Działania doraźne zlecone pilnie przez Biuro Koncesji.

Umowa z 1995 r. przewidywała weryfikację działań koncesjodawców na obszarze 4 województw - po 20 wybranych złóż w każdym województwie, badania działalności górniczej wykonywanej bez koncesji, po 20 punktów w 4 województwach oraz przygotowanie dodatkowych materiałów.

Umowa z 1996 r. przewidywała kontrolę 220 złóż kopalin podstawowych i pospolitych, koncesjonowanych i niekoncesjonowanych z 11 województw, średnio po 20 złóż w województwie.

Umowa z 1997 r. przewiduje kontrolę realizacji koncesji 220 złóż z 8 województw oraz powtórne weryfikacje wybranych złóż kontrolowanych w roku ubiegłym.

W 1995 r. dokonano weryfikacji zgodności działania koncesjodawców z treścią udzielonych koncesji w 4 województwach (wałbrzyskim, zielonogórskim, suwalskim, krośnieńskim) - przeprowadzono kontrole 160 złóż.

W 1996 r. skontrolowano 223 złoża w 8 województwach (szczecińskim, legnickim, olsztyńskim, elbląskim, nowosądeckim, przemyskim, gorzowskim, jeleniogórskim).

Podstawą do podjęcia przez PIG prac dotyczących kontroli koncesji i działalności wydobywczej, obok zawartych umów było porozumienie Ministra OŚZNiL zawarte z PIG w dniu 12.12.1994 r. na podstawie którego Biuro Koncesji Geologicznych MOŚZNiL upoważniło PIG do przeprowadzenia wyżej wymienionych prac. Pracownikom PIG - wykonawcom pracy Biuro Koncesji dostarczyło upoważnienia Ministra na realizację zadania. Jednocześnie Minister OŚZNiL informował Wojewodów, że na terenie województwa będą prowadzone działania kontrolne mające

na celu zebranie danych dla oceny prawidłowości warunków udzielanych koncesji z prośbą o dzielenie pomocy osobom kontrolującym.

Przygotowane przez PIG opracowania zawierały opis i ocenę realizacji koncesji na terenie kontrolowanych województw, z załączonymi sprawozdaniami z wyników kontroli, każdego skontrolowanego złoża.

Przeprowadzone kontrole poszczególnych złóż poprzedzane były analizą dokumentów znajdujących się w MOŚZNiL oraz Wydziałach Ochrony Środowiska Urzędów Wojewódzkich. Na terenie niektórych województw stwierdzono poważne nieprawidłowości dotyczące eksploatacji złóż i przestrzegania postanowień ustawy Prawo geologiczne i górnicze. Na przykład:

- *W województwie szczecińskim, gdzie skontrolowano 28 złóż surowców mineralnych, 5 następujących złóż: „Bród”, „Brynki Nowe”, „Kołczewo II” (działka 212), „Lubiatowo III”, „Mokrzyca II” nie figurowało w Bilansie Zasobów Kopalni, przy czym złoże „Brynki Nowe” nie było udokumentowane i nie miało zatwierdzonych zasobów. Natomiast zasoby udokumentowane w pozostałych złożach zatwierdzone zostały w Urzędzie Wojewódzkim, ale Urząd nie wywiązał się z obowiązku przesłania aktu zatwierdzenia zasobów tych złóż do centralnej bazy danych MIDAS, ani dokumentacji geologicznej do CAG w PIG. W związku z tym zasoby nie były wprowadzone do Bilansu, a dokumentacji nie ma w Archiwum. Użytkownicy omawianych złóż nie przekazują również do ewidencji danych o rocznym ruchu zasobów w tych złożach.*

Spośród 28 kontrolowanych złóż tylko użytkownicy 9-ciu (32%) posiadali komplet niezbędnych dokumentów koncesyjnych wymaganych przepisami prawa geologicznego i górniczego.

Użytkownicy 13 złóż (46% kontrolowanych) uzyskali koncesje, ale nie opracowali i nie przekazali do zatwierdzenia wymaganych dokumentów koncesyjnych.

W 6-ciu złożach (21%) wydobywanie kopaliny odbywa się stale lub okresowo bez koncesji, a często i innych dokumentów. Np. Szczecińskie Kopalnie Surowców Mineralnych eksploatowały złoża bez koncesji oraz innych wymaganych prawem dokumentów, w tym nawet bez dokumentacji geologicznej.

Za wydobywanie kopaliny wносиły niewielkie opłaty w 1995 r. - 88 groszy za tonę kruszywa, a w 1996 r. - 2,15 - 2,67 zł.

Stwierdzono także że Przedsiębiorstwo Budownictwa Przemysłowego „ESPEBEPE” SA pomimo zatwierdzonego pzz, planu ruchu zakładu oraz zatrudnienia inżyniera z uprawnieniami górniczymi, eksploatowało złoże niezgodnie z zasadami techniki górniczej i poza granicami obszaru określonego w koncesji.

- *W województwie gorzowskim, gdzie skontrolowano 22 złoża, 64% złóż nie miało kompletu wymaganych dokumentów.*
- *W województwie krośnieńskim w 1995 r. na 42 skontrolowane złoża tylko w 1 przypadku prowadzono wydobywanie zgodnie z wymogami prawa. Tylko dla 19 eksploatowanych złóż opracowano projekty zagospodarowania złóż, a dla takiej samej ilości złóż nie ustanowiono obszaru i terenu górniczego, 28 złóż*

eksploatowane było bez opracowania oceny oddziaływania na środowisko, a 6 innych zwolniono z obowiązku opracowania takiej oceny, 13 złóż eksploatowano choć postępowanie koncesyjne było dopiero w toku. Eksploatacja 5 złóż prowadzona była „na dziko”. Stwierdzono odstępstwa od projektów zagospodarowania złóż, polegające przede wszystkim na chaotycznej eksploatacji, pozostawianiu części złożeń, nieprawidłowości w dokumentacji zasobów oraz prowadzenie ruchu zakładów przez osoby nie posiadające odpowiednich kwalifikacji.

- *W województwie nowosądeckim na 25 skontrolowanych złóż w 4 przypadkach stwierdzono prowadzenie eksploatacji pomimo wygaśnięcia koncesji, 7 złóż eksploatowano bez projektów zagospodarowania złożeń, a 15 bez planu ruchu zakładu górniczego. Ponadto stwierdzono rozbieżności w nazewnictwie złóż w dokumentacji geologicznej i dokumentacji koncesyjnej. Eksploatacją kopalin pospolitych kierowały osoby nie posiadające kwalifikacji wymaganych Prawem geologicznym i górniczym.*
- *Lepsza sytuacja była w województwie jeleniogórskim. Na 25 skontrolowanych złóż, użytkownicy 20 posiadali komplet niezbędnych dokumentów, a dla 5 posiadali część dokumentów i zadeklarowali uzupełnienie dokumentacji.*

Również PIG w swoich opracowaniach PIG wskazywał na konieczność jednoznacznej interpretacji przepisów prawa geologicznego w szczególności o naliczaniu opłat eksploatacyjnych. Zdaniem PIG gminy i Narodowy Fundusz OŚiGW ponoszą ogromne straty z powodu wieloznaczności interpretacji przepisów przez dużych przedsiębiorców starających się „zminimalizować” wysokość opłat eksploatacyjnych. Organy koncesyjne powinny na bieżąco weryfikować Informacje nadsyłane do Urzędów w celu naliczania opłat. W woj. szczecińskim odnotowano np, że podawana cena sprzedaży kruszywa ze złoża „Chełm Górny I” wynosiła w I kwartale 1996 r. 45 gr/tonę. Z kolei inni użytkownicy złóż w kolejnych kwartałach roku, podawali ceny sprzedaży różniące się od siebie trzykrotnie, często podawana była cena sprzedaży wydobytej kopaliny nie zaś sprzedawanego surowca wzbogaconego lub uszlachetnionego.

Przeprowadzone przez PIG, na zlecenie MOŚZNiL, kontrole w zdecydowanej większości dotyczyły wydobywania kopalin pospolitych, znacznie mniej było kontroli wydobywania kopalin podstawowych, na które to koncesje wydaje Minister OŚZNiL.

Na przykład: W 6 województwach na zbadaną eksploatację 152 złóż skontrolowano tylko 26 złóż (17,1%) kopalin podstawowych i tak

- w woj. szczecińskim skontrolowanych było 26 złóż kopalin pospolitych i 2 podstawowych,
- w woj. nowosądeckim - 20 złóż kopalin pospolitych i 5 podstawowych,
- w woj. przemyskim - 24 złoża kopalin pospolitych i 1 podstawowych,
- w woj. legnickim - 18 złóż kopalin pospolitych i 9 podstawowych,
- w woj. wałbrzyskim - 16 złóż kopalin pospolitych i 9 podstawowych,
- w woj. gorzowskim - tylko 22 złoża kopalin pospolitych.

Ministerstwo OŚZNiL nie wykorzystało właściwie informacji zawartych w opracowaniach Państwowego Instytutu Geologicznego. Nie rozpowszechniło ich i nie zwróciło uwagi organom państwowej administracji geologicznej na najczęściej powtarzające się nieprawidłowości.

Bezpośrednimi działaniami Ministerstwa OŚZNiL były natomiast wizytacje wojewódzkich komórek geologicznych działających na ogół w ramach Wydziałów Ochrony Środowiska. W latach 1995-1997 przeprowadzono łącznie 11 takich wizytacji i tak:

w 1995 r. wizytowano 5 urzędów wojewódzkich,

w 1996 r. wizytowano 4 urzędy wojewódzkie,

w 1997 r. wizytowano 2 urzędy wojewódzkie.

Zaznaczyć należy, że PIG wykazywał występowanie nieprawidłowości w 26 województwach. Wyniki wizytacji potwierdziły ustalenia PIG, bowiem w 8 urzędach wojewódzkich stwierdzono brak sprawowania nadzoru górniczego, w 5 urzędach wojewódzkich braki w podstawowej dokumentacji wymaganej pgg w związku z eksploatacją kopalin, w Urzędzie Wojewódzkim w Kielcach brak było zakresu czynności Głównego Geologa, a w Urzędzie Wojewódzkim w Tarnowie brak było nawet stanowiska Głównego Geologa Wojewódzkiego.

3.5.1.2. Nadzór sprawowany przez organy państwowego nadzoru górniczego

Stosownie do art. 109 ust. 1 Prawa geologicznego i górniczego, organy państwowego nadzoru górniczego zobowiązane są do sprawowania nadzoru i kontroli w zakresie m.in. gospodarki złożami w procesie ich wydobywania oraz ochrony środowiska w odniesieniu do kopalin podstawowych.

Prezes Wyższego Urzędu Górniczego jako organ II instancji realizował te obowiązki poprzez sprawowanie nadzoru i kontroli oraz koordynację działań dyrektorów okręgowych urzędów górniczych (organy I instancji) oraz bezpośrednie inspekcje zakładów górniczych przeprowadzane przez pracowników inżynieryjno-technicznych Wyższego Urzędu Górniczego.

W okresie objętym kontrolą problematyką gospodarki zasobami złóż i ochrony środowiska w Wyższym Urzędzie Górniczym zajmował się Departament Ochrony Środowiska i Gospodarki Złożem, a od 10 kwietnia 1997 r. problematykę ochrony środowiska - bez szkód górniczych - przejął Departament Ochrony Zdrowia, Zagrożeń Naturalnych, Bezpieczeństwa Pracy i Szkolenia.

W obydwóch Departamentach w/w problematyką zajmuje się 7 pracowników, w tym 4 gospodarką zasobami złóż. W stosunku do ogólnej liczby pracowników inżynieryjno-technicznych zatrudnionych w WUG stanowi to 9,5%. Zauważyć należy, że w stosunku do stanu na koniec 1994 r. ilość pracowników zajmujących się gospodarką zasobami złóż i ochroną środowiska zmniejszyła się o 2 osoby, a udział w ogólnej liczbie pracowników inżynieryjno-technicznych WUG zmniejszył się aż o 4,3 punktów procentowych (z 13,8% do 9,5%). Podobne relacje występują w okręgowych urzędach górniczych, w których aktualnie 31 pracowników inżynieryjno-technicznych

zajmujących się problematyką ochrony środowiska i gospodarki złożami stanowi 10,3% pracowników tej grupy.

Stan zatrudnienia pracowników zajmujących się gospodarką zasobami i ochroną środowiska w okręgowych urzędach górniczych w okresie kontroli w stosunku do 1994 r. również zmalał, co przy wzroście zatrudnienia pracowników inżyniersko-technicznych spowodowało, że udział tej grupy pracowników zmniejszył się z 11,8% do 10,3%.

W poszczególnych okręgach zaangażowanie w nadzór i kontrolę zagadnień gospodarki złożami i ochrony środowiska było zróżnicowane, a mianowicie:

- *W Okręgowym Urzędzie Górniczym w Krakowie nie było żadnego pracownika zajmującego się gospodarką złożami, a na ochronę środowiska przeznaczono tylko 1/2 etatu.*
- *W Okręgowych Urzędach Górniczych w Krośnie i w Poznaniu na ochronę środowiska i na gospodarkę złożami przeznaczono po 1/2 etatu.*
- *W OUG w Częstochowie i w Lublinie do prowadzenia tych spraw przewidziano wykorzystanie 1 1/2 etatu.*

W okresie objętym kontrolą pracownicy Wyższego Urzędu Górniczego przeprowadzili w 407 zakładach górniczych - stanowiących 86,2%, nadzorowanych zakładów - 512 inspekcji w tym związanych z problematyką gospodarki złożem 254 inspekcji i ochroną środowiska 258 inspekcji. Nieprawidłowości ujawnione w toku tych inspekcji spowodowały wydanie przez dyrektorów okręgowych urzędów górniczych 127 zarządzeń poinspekcyjnych, w tym 30 dotyczących ochrony środowiska.

Analiza zarządzeń poinspekcyjnych wykazała, że najczęściej występującymi nieprawidłowościami były:

- *Nieprawidłowo prowadzona eksploatacja zasobów węgla powodująca nadmierne straty zasobów przez pozostawianie pól węglowych, skracanie wybiegów ścian itp., co było stwierdzane przez większość okręgowych urzędów górniczych nadzorujących kopalnie węgla zwłaszcza przez OUG Bytom i OUG Tychy,*
- *Nieprzestrzeganie warunków koncesji i rozwiązań zawartych w projektach zagospodarowania złoża, w tym 2 przypadki prowadzenia eksploatacji bez koncesji stwierdzone przez OUG Tychy - eksploatacja dolomitu ze złoża „Gródek” przez PP-H „STONE-ROCK-CLINKIER-COMPANY” Sp. z o.o. w Jaworznie i przez OUG Poznań - eksploatacja surowców ilastych ze złoża „Lębork” przez Zakład Wienerberger Ceramika Budowlana Sp. z o.o. w Lęborku, oraz 3 przypadki wydobywania kopalin bez projektu zagospodarowania złoża stwierdzone przez OUG Częstochowa i OUG Poznań.*

Stwierdzone niezgodności z projektem zagospodarowania złoża polegały np. na innym udostępnieniu złoża niż przewidziano w projekcie zagospodarowania złoża, co stwierdzono na terenie OUG Kraków - złoża piaskowca „Mucharz” eksploatowane

przez Zakład Kamienia Naturalnego „PETRA” Sp. z o.o. i na terenie OUG Wrocław - złoża serpentynitu „Nastawice”.

- *Prowadzenie eksploatacji zasobów niezgodnie z planem ruchu zakładu górniczego stwierdzone przez okręgowe urzędy górnicze w Bytomiu, Częstochowie, Lublinie i Poznaniu przy czym OUG Częstochowa ujawnił dwa przypadki prowadzenia eksploatacji bez planu ruchu, a OUG Bytom ujawnił przypadek opracowania planu ruchu zakładu górniczego niezgodnie z projektem zagospodarowania złoża.*
- *Brak sporządzania operatów ewidencyjnych zasobów stwierdził OUG w Kielcach w PRPZ Wydobywania i Przeróbki Kamienia Budowlanego w Trachach.*
- *Składowanie odpadów w wyrobiskach podziemnych kopalń węgla kamiennego Rozbark i Pokój bez uregulowań formalnoprawnych bądź niebezpieczne składowanie odpadów palnych na zwalach kopalń węgla kamiennego Wirek i Rozbark.*
- *Niezgodne z dokumentacją techniczną prowadzenie rekultywacji stwierdziły OUG w Częstochowie w Wielobranżowej Spółdzielni Pracy „Jura” w Niegowej i OUG Kraków w Kopalni Wapienia „Czatkowice” w Krzeszowicach.*

We wszystkich przypadkach wydobywania kopalin bez koncesji, wbrew warunkom określonym w koncesji, lub niezgodnie z projektem zagospodarowania złoża organy państwowego nadzoru górniczego informowały na piśmie organ koncesyjny, tj. Ministra OŚZNiL. W okresie objętym kontrolą Ministrowi OŚZNiL przekazano także informacje z 4 Okręgowych Urzędów Górniczych: w Częstochowie, Kielcach, Poznaniu i Tychach.

Ujawnione nieprawidłowości usuwane były w wyniku działań podejmowanych w formie wydawanych zarządzeń poinspekcyjnych, poleceń i decyzji techniczno-organizacyjnych. W uzasadnionych przypadkach zarządzano wstrzymanie ruchu zakładu górniczego lub jego części. W okresie objętym kontrolą prowadzenie eksploatacji niezgodnie z warunkami koncesji lub z naruszeniem zasad ochrony środowiska było powodem 10 przypadków zatrzymania ruchu zakładu lub jego części. Restrykcję taką zastosował w 6 przypadkach OUG w Bytomiu i po 1 przypadku okręgowe urzędy górnicze w Częstochowie, Krakowie, Lublinie i Poznaniu.

Niezależnie lub równolegle do zatrzymywania ruchu zakładu górniczego organy państwowego nadzoru górniczego podejmowały działania wobec osób odpowiedzialnych za powstanie nieprawidłowości kierując wnioski do kolegów d/s wykroczeń przy sądach rejonowych oraz udzielając ostrzeżeń i upomnień. Do kolegów d/s wykroczeń skierowano w okresie objętym kontrolą łącznie 2.206 wniosków o ukaranie, w tym za naruszenie warunków koncesji i zasad ochrony środowiska skierowano 33 wnioski o ukaranie. Ponadto w związku z w/w nieprawidłowościami organy państwowego nadzoru górniczego spowodowały udzielenie upomnienia 7 osobom, ukaranie karą regulaminową 3 osób oraz przeprowadziły 14 rozmów ostrzegawczych. W okresie 9 miesięcy 1997 r. dyrektorzy okręgowych urzędów górniczych wydali 67 decyzji zakazujących przedsiębiorcom powierzania określonych stanowisk w ruchu zakładu górniczego przez okres do 2 lat pracownikom naruszającym

techniczną dyscyplinę i porządek pracy (w sprawach dot. gospodarki zasobami kopalin i ochrony środowiska).

Ustalenia kontroli wykazały jednak, że działania dyscyplinujące organów państwowego nadzoru górniczego nie zawsze były proporcjonalne do stopnia naruszenia przepisów Prawa geologicznego i górniczego. Często rezygnowano z sankcji przewidzianych art. 122 ust. 2 Prawa geologicznego i górniczego.

Ilustrują to na przykład działania dyrektora OUG w Bytomiu, który w przypadku:

- *składowania w wyrobiskach podziemnych KWK „Rozbark” - bez spełnienia wymogów formalnych - odpadów z odlewni w Śremie, poza zatrzymaniem związanych z tym robót wnioskował o ukaranie upomnieniem przez kierownika ruchu zakładu jedynie sztygara oddziałowego, który jest tylko wykonawcą decyzji o lokowaniu odpadów w wyrobiskach podziemnych;*
- *likwidacji w 1996 r. przez zamknięcie tamami (otamowanie) 7.980 m wyrobisk z wyposażeniem w KWK „Powstańców Śląskich”, bez zatwierdzenia tego w planie ruchu, co groziło odcięciem dostępu do ponad 12 mln t zasobów przemysłowych węgla, udzielił jedynie ustnego upomnienia kierownikowi ruchu zakładu górniczego.*

Z ustaleń kontroli wynika, że organy państwowego nadzoru górniczego w ramach prowadzonego nadzoru nie przywiązywały dostatecznej wagi do problemu przekwalifikowywaniu zasobów z bilansowych do pozabilansowych. Dotyczy to zwłaszcza braku analiz zasadności wniosków składanych przez zakłady górnicze do organu koncesyjnego o przekwalifikowanie znaczących ilości zasobów. Pozbawiło to urzędy górnicze możliwości oddziaływania na racjonalną gospodarkę zasobami przez przedstawianie organowi koncesyjnemu ewentualnych krytycznych uwag do wniosków o przekwalifikowanie zasobów. W myśl Prawa geologicznego i górniczego przy przekwalifikowaniu zasobów nie jest wymagana opinia organów państwowego nadzoru górniczego, jednakże analizy zasadności wniosków o przekwalifikowanie mieszczą się w ramach zakresu kontroli i nadzoru organów państwowego nadzoru górniczego określonych w art. 109 ust. 1 pkt 3 pgg.

Organy państwowego nadzoru górniczego nie miały wpływu na rozwiązania techniczno-górnicze, założenia dot. gospodarki zasobami i ochronę środowiska prezentowane w podstawowym dokumencie przesądzającym o sposobie zagospodarowania zasobów i ich wykorzystaniu, jakimi jest projekt zagospodarowania złoża, bowiem Prawo geologiczne i górnicze uprawnia do zatwierdzania tych projektów przyznaje organowi koncesyjnemu bez konieczności współudziału czy nawet zasięgania opinii najbardziej fachowego i bezstronnego organu jakim są organy państwowego nadzoru górniczego.

Zdaniem NIK niekonsekwencją wydaje się być wyłączenie organów państwowego nadzoru górniczego z procesów decyzyjnych węzłowych dla właściwego wykorzystania

zasobów przy równoczesnym wymogu opiniowania wniosków w sprawie obniżki lub podwyżki opłaty eksploatacyjnej.

3.5.2. Nadzór nad wykonywaniem uprawnień wynikających z koncesji na eksploatację kopalin pospolitych

Kontrola 12 urzędów wojewódzkich wykazała, że wojewodowie będący dla kopalin pospolitych organami koncesyjnymi i na mocy art. 106 Prawa geologicznego i górniczego organami państwowego nadzoru górniczego w nienależytym stopniu zadbali o racjonalną gospodarkę zasobami złóż kopalin położonych na ich terenie działania. Np.

- *W województwie warszawskim pracownicy (Oddziału Geologii WOŚRiOP) Urzędu Wojewódzkiego przeprowadzili w latach 1995-1997 (do 16.06) 45 kontroli w jednostkach eksploatujących kopaliny pospolite, przy 52 eksploatowanych w województwie złożach (5 z tych kontroli przeprowadzonych zostało na wniosek organów samorządowych). Kontrole wykonywane w formie wizji lokalnych. W 5 przypadkach nie stwierdzono nieprawidłowości. W 40 kontrolach stwierdzono różne uchybienia i naruszenie, a mianowicie:*
 - *w 14 przypadkach eksploatację prowadzono bez wymaganej koncesji,*
 - *w 12 przypadkach stwierdzono brak zabezpieczenia wyrobiska górniczego,*
 - *w 2 przypadkach prowadzenie działalności niezgodnie z pzz (złóże „Kobyłka - Maciołki I” i „Kobyłka - Osiedle Chór”),*
 - *gromadzenie nadkładu niezgodnie z pzz,*
 - *eksploatacja kopalin bez usuwania nadkładu,*
 - *brak dokumentacji geologicznej*
 - *w 1 przypadku stwierdzono, że eksploatacja piasku we wsi Długa Szlachecka prowadzona na podstawie koncesji wydanej na eksploatację złoża zlokalizowanego w terenie zabudowanym doprowadziła do zagrożenia budowlanego dotyczącego budynku mieszkalnego. W tym przypadku decyzję o natychmiastowym przerwaniu eksploatacji podjął wójt Gminy Halinów.*

Działalność dyscyplinująca Głównego Geologa Wojewódzkiego ograniczała się do udzielania instruktażu przedsiębiorcom naruszającym przepisy Prawa geologicznego i górniczego.

- *W województwie ciechanowskim w latach 1994-1997 (3 kwartały) przeprowadzono łącznie 86 kontroli. W 1994 r. - 19, w 1995 r. -10, w 1996 r -26 i w 3 kwartach 1997 r. -31 kontroli (przy 48 złożach eksploatowanych).*

Przeprowadzone kontrole nie wykazywały poważniejszych uchybień, a drobne nieprawidłowości miały być usuwane na podstawie decyzji administracyjnych.

Tymczasem kontrole NIK przeprowadzone w przedsiębiorstwach eksploatujących złoża kopalin pospolitych na terenie województwa ciechanowskiego wykazały istotne nieprawidłowości np.:

w Przedsiębiorstwie Robót Drogowo-Inżynierskich w Mławie stwierdzono m.in.:

- *prowadzenie eksploatacji niezgodnie z projektem zagospodarowania złoża polegające na zmianie kolejności wybierania parcel,*
 - *brak materiału do rekultywacji terenu spowodowany przeniesieniem przeróbki mechanicznej kopaliny poza zakład górniczy,*
 - *prowadzenie ruchu zakładu na podstawie nieaktualnego planu ruchu,*
 - *brak zabezpieczenia wyrobiska górniczego.*
- *W województwie poznańskim w latach 1995-97 przeprowadzono tylko 8 kontroli przy eksploatowanych 48 złożach. W wyniku tych kontroli stwierdzono m.in., że:*
 - *w złożu Sierosław eksploatowanym przez Sp. z o.o. „POLEX” niezachowany został filar ochronny linii energetycznych, co stanowiło zagrożenie dla bezawaryjnej pracy systemu elektroenergetycznego. Nie doprowadzono do odtworzenia tego filara do 5 grudnia 1997 r. mimo wydanego przez organ koncesyjny nakazu, w którym określono termin wykonania na 30 września 1997 r.*
 - *niezgodność eksploatacji z pzz, brak pzz i planów ruchu zakładów górniczych,*
 - *brak zabezpieczenia wyrobiska górniczego.*

Brak skuteczności nakazów pokontrolnych ilustrują także następujące przykłady:

- *dla złoża Ostrowieczno nakazem z lutego 1996 r. polecono wykonać w terminie 2 miesięcy obmiar wyrobiska, który do października 1997 r. nie został wykonany,*
- *dla złoża Złotoryjsko Płd. brakujący projekt zagospodarowania złoża i plan ruchu nakazano przedstawić do zatwierdzenia do końca maja 1996 r., a do października 1997 r. nie zostały opracowane.*

Wojewoda Poznański tylko w nielicznych przypadkach korzystał z możliwości dyscyplinowania przedsiębiorców poprzez nakładanie kar pieniężnych i tak:

- *z 29 przypadków ujawnionej eksploatacji bez koncesji tylko w 3 przypadkach wymierzył karę pieniężną w łącznej wysokości 332,9 tys.zł,*
 - *za przekroczenie granic eksploatacji tylko w przypadku złoża Poznań-Rydzewo nałożono karę pieniężną w wysokości 6.600 zł oraz powiadomiono Komendę Rejonową Policji Poznań Nowe Miasto o przestępstwie z art. 188 ust. 1 pkt 1 i 2 Prawa geologicznego i górniczego.*
- *W województwie legnickim na eksploatowanych 28 złóż i 92 udokumentowanych złóż w latach 1995-97 przeprowadzono kontrolę eksploatacji tylko 19 złóż, z tego w 1995 r. przeprowadzono 5 kontroli obejmujących 17,8% złóż eksploatowanych, w 1996 r. - 10 kontroli obejmujących 37,7% złóż eksplotowanych, a w 1997 r. - 4 kontrole obejmujące 19,8% złóż.*

Wyniki tych kontroli wykazały:

- *brak zatwierdzonych pzz i planów ruchu,*
- *brak dokumentacji rekultywacyjnej,*
- *nie zabezpieczone wyrobiska (brak ogrodzeń, tablic ostrzegawczych itp.),*
- *niebezpieczne warunki pracy,*
- *niekompletne udokumentowanie sprzedaży produktów,*
- *brak operatów ewidencyjnych zasobów,*
- *prowadzenie eksploatacji niezgodnie z projektem zagospodarowania złoża.*

Po kontrolach wydawane były polecenia pokontrolne. Nie stosowano innych środków dyscyplinujących.

- *W województwie olsztyńskim na eksploatowanych 45 złóż (przy 136 udokumentowanych) przeprowadzono w okresie objętym kontrolą łącznie 22 kontrole w przedsiębiorstwach wydobywających kopaliny (w tym 21 w trybie skarg dotyczących głównie nielegalnego wydobycia kopalin).*

Z analizy przeprowadzonych kontroli wynika, że w 15 przedsiębiorstwach w całym okresie objętym kontrolą nie przeprowadzono w ogóle kontroli. Omawiane kontrole dotyczyły zgodności prowadzonej działalności z warunkami określonymi w koncesji oraz przestrzegania zasad ochrony środowiska, a nieprawidłowości w nich stwierdzone podobne były do nieprawidłowości występujących w innych województwach.

Wojewoda Olsztyński w całym okresie objętym kontrolą nie stosował żadnych środków dyscyplinujących.

- *W województwie rzeszowskim na eksploatowane 33 złoża (przy 115 udokumentowanych) przeprowadzono w latach 1995-1996 łącznie 32 kontrole.*

Najczęściej występujące nieprawidłowości dotyczyły:

- *nie zachowania filarów ochronnych - 12 przypadków,*
- *oznakowania i zabezpieczenia wyrobiska górniczego - 14 przypadków,*
- *braku projektów zagospodarowania złoża - 4 przypadki,*
- *braku planu ruchu zakładu górniczego - 5 przypadków,*
- *braku ewidencji zasobów i dokumentacji geologiczno-mierniczej - 10 przypadków,*
- *braku uregulowanego stanu formalno-prawnego dotyczącego służby dyspozytorskiej i ratownictwa górniczego - 5 przypadków,*
- *braku ustalenia obszaru i terenu górniczego - 6 przypadków.*

Wojewoda Rzeszowski nie stosował żadnych środków dyscyplinujących.

- *W województwie suwalskim, w którym eksploatowanych jest 40 złóż, a udokumentowanych 188 w okresie objętym kontrolą przeprowadzono 7 kontroli obejmujących 5 zakładów górniczych. Kontrole te nie wykazały nieprawidłowości i uchybień co spowodowało iż nie formułowano wystąpień pokontrolnych.*

W niektórych województwach kontrole prowadzone przez organ koncesyjny charakteryzowały się znaczną intensywnością i właściwym działaniem po jej zakończeniu.

- *W województwie jeleniogórskim w latach 1996-1997 (do 25.09) przeprowadzono łącznie 32 kontrole (na eksploatowanych 50 złóż), w 1996 r. przeprowadzono 18 kontroli, a w 1997 r. - 14. Najczęściej stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły:*
 - *braku osób dozoru ruchu zakładu górniczego na zmianach roboczych - 11 przypadków stwierdzono w 1996 r. i 5 w 1997 r.,*
 - *brak dokumentowanych kontroli stanu technicznego maszyn i urządzeń - odpowiednio 10 i 6 przypadków,*

- dopuszczanie do ruchu maszyn i urządzeń bez komisyjnego odbioru technicznego odpowiednio 11 i 3 przypadki,
- brak właściwego oznakowania terenu górniczego odpowiednio 13 i 3 przypadki,
- brak zatrudnienia kierownika ruchu zakładu górniczego - 5 i 1 przypadków,
- dopuszczenie do ruchu urządzeń zagrażających bezpieczeństwu pracy - 1 przypadek w 1997 r.

W przypadku stwierdzenia nieprawidłowości Wojewoda w formie nakazów pokontrolnych nakazywał usunięcie nieprawidłowości i powiadomienie na piśmie o wykonaniu nakazu. W okresie objętym kontrolą Wojewoda Jeleniogórski skierował do Kolegium d/s Wykroczeń 4 wnioski o ukaranie, w tym 2 za prowadzenie eksploatacji bez koncesji, 1 za prowadzenie ruchu zakładu w sposób niebezpieczny dla pracowników i 1 za nieprzedłożenie wymaganych dokumentów. Ponadto w stosunku do 1 przedsiębiorcy eksploatującego złoża bez koncesji wymierzona została kara pieniężna w wysokości 116.058 zł, a w jednym przypadku cofnięto koncesję przedsiębiorcy za nieprzedłożenie projektu zagospodarowania złoża przez 3 lata (1993-96).

- *W województwie kieleckim w okresie od 2.09.1994 r. do 30.09.1997 r. pracownicy Oddziału Geologii Wydziału Ochrony Środowiska Urzędu Wojewódzkiego przeprowadzili 128 kontroli przedsiębiorstw prowadzących działalność wydobywczą z 34 eksploatowanych złóż. Ustalenia tych kontroli wykazały, że do najczęściej występujących nieprawidłowości należały:*
 - *prowadzenie niebezpiecznej eksploatacji przy stromych ścianach eksploatacyjnych,*
 - *nieposiadanie pełnej dokumentacji mierniczo-geologicznej,*
 - *brak ustanowionego obszaru i terenu górniczego,*
 - *niewłaściwe składowanie nadkładu (przy ścianie wyrobiska),*
 - *brak zatrudnienia osób upoważnionych do kierownictwa i nadzoru nad ruchem zakładu górniczego,*
 - *brak zabezpieczenia wyrobisk górniczych.*

W wyniku kontroli wydano 79 decyzji pokontrolnych, 11 wezwań do zaniechania naruszeń pgg oraz warunków koncesji. W 12 przypadkach skierowano wnioski do Kolegium d/s Wykroczeń. W 2 przypadkach zastosowano kary pieniężne oraz wszczęto 3 postępowania o cofnięcie koncesji.

Przeprowadzono także 48 wizji lokalnych w związku z nielegalną eksploatacją kopalin i wierceniem studni, w wyniku których wymierzono 3 kary pieniężne oraz skierowano 18 wniosków do Kolegium d/s Wykroczeń za wydobywanie kopalin bez koncesji bądź wiercenie studni bez projektów prac geologicznych.

- *W województwie gdańskim w latach 1995-1997 przeprowadzono 40 kontroli obejmujących 24 (tj. 27,3%) z 88 zakładów górniczych prowadzących działalność wydobywczą. Z tego w 1995 r. przeprowadzono kontrolę w 1 zakładzie, w 1996 r. w 13 zakładach i w 1997 r. w 20 zakładach. Z wymienionych kontroli 27 zakończono nakazem pokontrolnym. Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły:*
 - *braku koncesji lub aktualnej koncesji - w 13 zakładach,*

- występowania niezgodności eksploatacji z pzz w 2 zakładach,
 - braku pzz w 4 zakładach,
 - braku decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu oraz o warunkach rekultywacji - w 2 zakładach,
 - nieprzestrzegania przepisów BHP - 16 zakładach,
 - brak kierownika ruchu zakładu - w 6 zakładach.
- W województwie śluskim częstotliwość kontroli była największa w porównaniu z pozostałymi kontrolowanymi województwami. Na 24 eksploatowane złoża i 70 złóż udokumentowanych w latach 1995-97 przeprowadzono łącznie 63 kontrole w tym:
w 1995 r. - 33 kontrole - częstotliwość kontroli 1,37
w 1996 r. - 17 kontroli - częstotliwość kontroli 1,41
w 1997 r. (3 kwartały) - 13 kontroli - częstotliwość kontroli 1,10.

W toku kontroli ustalono, że najważniejszymi niedociągnięciami były:

- wszystkie zakłady nie posiadały operatów ewidencyjnych zasobów (stwierdzenie powtarzane we wszystkich latach),
- brak koncesji w 1995 r. - 6 zakładów,
- brak projektu zagospodarowania złoża (w 1996 r. -3),
- brak planów ruchu w 1996 r. - 5; w 1997 r. -1,
- brak zabezpieczeń wyrobiska.

Przedsiębiorcy wzywani byli do usunięcia nieprawidłowości protokołami sporządzanymi po zakończeniu kontroli.

Wojewoda Śląski stosował również środki dyscyplinujące nakładając kary pieniężne za prowadzenie eksploatacji bez koncesji i wymaganej dokumentacji. W latach 1995-97 za eksploatację bez koncesji wymierzono 15 kar na łączną kwotę 97.991,72 zł z czego 3 przedsiębiorców nie uiściło wymierzonej kary w łącznej kwocie 44.483,91 zł.

W drastycznych przypadkach niewykonywania zaleceń pokontrolnych Wojewoda Śląski wydawał decyzje o czasowym wstrzymaniu ruchu zakładu (wstrzymanie eksploatacji). W okresie objętym kontrolą podjęto 6 takich decyzji.

- W województwie tarnowskim na eksploatowanych 26 złóż (przy 129 udokumentowanych) przeprowadzono w latach 1996-1997 łącznie 23 kontrole w przedsiębiorstwach eksploatujących kopaliny. W 1996 r., w przeprowadzonych 5 kontrolach stwierdzono nieprawidłowości, które spowodowały wydanie 4 nakazów pokontrolnych wstrzymujących ruch zakładów górniczych, w związku z prowadzeniem eksploatacji bez pzz, planu ruchu zakładu górniczego i z brakiem dozoru górniczego. W 1 przypadku stwierdzono eksploatację złoża bez wymaganej koncesji.
- W 1997 r. w wyniku 18 lustracji (z udziałem PIG) w 9 złożach stwierdzono następujące nieprawidłowości:
- niezgodne z pzz składowanie nadkładu,
 - brak planów ruchu zakładów górniczych,
 - brak zabezpieczenia wyrobiska górniczego,

- wydobywanie kopaliny niezgodnie z pzz, przez przekroczenie głębokości eksploatacji złożeń,
- niebezpieczne prowadzenie eksploatacji stwarzające zagrożenie powierzchni ruchami masowymi, dotyczące samej kopalni jak i sąsiednich terenów, w tym drogi i linii energetycznej,
- wadliwy i niewystarczający system odwadniania wyrobiska.

Wojewoda Tarnowski w okresie objętym kontrolą zastosował 6-krotnie sankcje zatrzymania ruchu zakładu górniczego. Dotyczyło to przypadków prowadzenia eksploatacji kopalni bez projektu zagospodarowania złożeń i planu ruchu oraz kierowania robotami górniczymi przez osoby nie posiadające odpowiednich kwalifikacji, a w jednym przypadku prowadzenia eksploatacji w sposób zagrażający bezpieczeństwu publicznemu niezgodnie z projektem zagospodarowania złożeń.

Wobec przedsiębiorców prowadzących eksploatację kopalni bez koncesji wojewoda stosował kary pieniężne, których w latach 1995-97 wymierzono 5 na łączną kwotę 54.693 zł.

Analiza wyników kontroli przeprowadzonych w latach 1995-1997 przez organy koncesyjne kopalni pospolitych wykazała, że najczęściej występującymi i powtarzającymi się nieprawidłowościami, były:

- wydobywanie kopalni bez koncesji,
- eksploatacja złóż kopalni na podstawie koncesji wydanych niezgodnie z obowiązującym prawem geologiczno-górnictwem (koncesje z t.z.w. „warunkami”, które pozwalały na rozpoczęcie eksploatacji przed spełnieniem określonych warunków, np. przedstawieniem do zatwierdzenia pzz, planów ruchu zakładów),
- prowadzenie zakładów górniczych przez osoby nie posiadające na prowadzenie tej działalności uprawnień górniczych np. bez Kierownika Ruchu Zakładu Górniczego,
- braku pzz i planów ruchu zakładów,
- braku ewidencji zasobów i nieujawniania bądź podawania nieprawdziwych danych o wydobytej ilości kopaliny dla uniknięcia opłat eksploatacyjnych, bądź ich zminimalizowania,
- prowadzenie robót górniczych z zagrożeniem dla samych zakładów górniczych oraz powodujących zagrożenie otoczenia, w tym infrastruktury budowlanej, dróg, filarów ochronnych itp.,
- brak oznakowania i zabezpieczenia terenu górniczego i miejsc niebezpiecznych dla otoczenia,
- nierealizowanie nałożonych zadań rekultywacyjnych bądź realizowanie ich niezgodnie z przyjętymi założeniami. W niektórych przypadkach koncesjonobiorcy nie posiadali programów rekultywacji.

W niewielu województwach wykorzystywano możliwości określone w pgg np.:

- W województwie warszawskim wobec 14 przemysłowców wydobywających kopalinę bez koncesji zastosowano tylko „charakter instruktazowy” z wezwaniem do urzędu i pouczeniem o potrzebach podjęcia działań dla uzyskania koncesji na eksploatowane przez nich surowce.

W jednym tylko przypadku (kontrola WIOŚ w dniu 27.05.1997 r. w miejscowości Wypędy) wezwano przedsiębiorcę do zaprzestania eksploatacji złoża oraz przesłania informacji o wielkości wydobytego kruszywa celem naliczenia opłaty eksploatacyjnej i poinformowano przedsiębiorcę, że wydobywanie kopalin bez koncesji podlega karze z art. 128 ustawy pgg.

W wyjaśnieniu dla NIK urząd ten podał m.in., że przeszkodą w pracy głównego geologa wojewódzkiego „jest brak w pgg artykułu, na podstawie którego można by nakazać wstrzymanie eksploatacji i zapobiec nielegalnej eksploatacji, w czasie trwania procesu koncesyjnego” pomimo przepisu art. 118 pgg, który stanowi, iż kto prowadzi wydobywanie kopalin bez wymaganej koncesji podlega karze pozbawienia wolności.

- W województwie ciechanowskim nie wysłano wystąpień pokontrolnych zawierających wskazanie stwierdzonych nieprawidłowości i naruszonych przepisów.*
- W województwach ciechanowskim, legnickim, olsztyńskim, rzeszowskim i warszawskim również nie stosowano żadnych środków dyscyplinujących w przypadkach stwierdzonych nieprawidłowości.*
- W województwie poznańskim nie we wszystkich przypadkach naruszenia przepisów zastosowano środki przewidziane w Prawie geologicznym i górniczym. Np. w 2 przypadkach nielegalnego wydobywania kopalin nie nałożono kar pieniężnych, a w 3 przypadkach naliczono takie kary. Nie zastosowano też żadnej kary za naruszenie filaru ochronnego linii elektroenergetycznej w złożu Sierosław.*

Jednym z głównych powodów nie wywiązywania się wojewodów z nałożonych zadań był szczególnie brak troski w zakresie zatrudnienia osób bezpośrednio odpowiedzialnych za nadzór i kontrolę zakładów wydobywających kopalinę pospolite. Nie zadbano o właściwe zatrudnienie zarówno ilościowe potrzebne do należytego wykonywania nadzoru jak i o odpowiednie kwalifikacje kadr, mogące w należyty sposób sprawować nadzór geologiczny i nadzór górniczy oraz prowadzić kontrole nad ruchem zakładów górniczych, zgodnie z postanowieniami art. 109 pkt 3 pgg.

Ilościowy stan zatrudnienia w administracji geologicznej w poszczególnych województwach w porównaniu do ilości złóż eksploatowanych i udokumentowanych przedstawia poniższe zestawienie.

Tabela Nr 15

Zatrudnienie w administracji geologicznej

W o j e w ó d z t w o	Ilość złóż		Stan zatrudnienia osób
	eksploatowanych	udokumentowanych	
ciechanowskie	48	133	2
gdańskie	63	182	3
jeleniogórskie	25	103	3
kieleckie	34	212	5***
legnickie	28	92	4
olsztyńskie	45	136	2
poznańskie	49	170	3**

rzeszowskie	34	115	2
śląskie	24	70	2
suwalskie	40	188	2
tarnowskie	26	129	3
warszawskie	52	84	5*

* - w tym 2 osoby zatrudnione na 1/2 etatu

** - w tym 1 osoba zatrudniona od sierpnia 1997 r.

*** - ponadto na umowę zlecenie zatrudniona była 1 osoba do sprawowania nadzoru górniczego.

Z zestawienia tego wynika, że ilość nadzorowanych złóż nie stanowiła podstawy do określenia stanu zatrudnienia w jednostkach państwowej administracji geologicznej, bowiem np. w województwie ciechanowskim na jednego zatrudnionego przypadał nadzór nad 24 złożami eksploatowanymi i 66 złożami udokumentowanymi, a w województwie tarnowskim nad 8 złożami eksploatowanymi i 43 złożami udokumentowanymi.

Analiza zatrudnionych w urzędach wojewódzkich kadr pod względem posiadanych kwalifikacji wykazała, że przeważająca liczba osób nie legitymowała się kwalifikacjami związanymi z wymogami pgg w zakresie wydobywania kopalin, budowy obiektów zakładów górniczych, ruchu zakładu górniczego, jego likwidacji i ochrony środowiska.

Osoby z uprawnieniami górniczymi zatrudnione były tylko w województwie olsztyńskim. Jedna z nich posiadała uprawnienia górnicze kierownika ruchu zakładu górniczego oraz uprawnienia do kierowania pracami geologicznymi w zakresie kopalin pospolitych. Druga osoba posiadała uprawnienia górnicze kierownika ruchu zakładu górniczego. W województwie śląskim 2 osoby posiadały uprawnienia geologiczne. Jedna posiadała uprawnienia do kierowania wierceniami do głębokości 30 m oraz do sporządzenia projektów badań i dokumentacji w zakresie poszukiwania kopalin i sprawowania nadzoru nad tymi robotami. Druga osoba posiadała uprawnienia w zakresie dozoru wierceń do 300 m i uprawnienia kierownika ruchu zakładu robót wiertniczych.

Głównymi kwalifikacjami jakimi legitymowała się przeważająca część pracowników urzędów wojewódzkich zatrudnionych do wykonywania wyżej określonych zadań były kwalifikacje zdobyte na studiach uniwersyteckich bądź AGH o specjalnościach geologicznych. Niektórzy z pracowników posiadali także uprawnienia branżowe, np. w zakresie projektowania, dokumentowania prac i badań geologicznych. Zatrudnione były także osoby nie posiadające wykształcenia geologicznego czy górniczego, a posiadające wykształcenie wyższe geograficzne, w zakresie technologii organicznej i meteorologii, lub jak np. w województwie poznańskim - z wykształceniem średnim i aplikacją administracyjną, a w województwie rzeszowskim z kursem zamówień publicznych.

Tylko w województwie ciechanowskim stwierdzono zatrudnienie 1 osoby z wyższym wykształceniem podyplomowym w zakresie ochrony środowiska.

Szczupłość jak i wykształcenie kadr zatrudnianych w UW w administracji geologicznej miała istotny wpływ na jakość sprawowanego nadzoru w zakresie uprawnień organu koncesyjnego.

III. DZIAŁANIA PODJĘTE PO ZAKOŃCZENIU KONTROLI

Po zakończeniu kontroli do kierowników wszystkich skontrolowanych jednostek skierowano wystąpienia pokontrolne zawierające wnioski zmierzające przede wszystkim:

1. w organach koncesyjnych do:

- usprawnienia i zdyscyplinowania procesu koncesyjnego,
- zaostżenia rygorów oceny rzetelności przedstawianych przez przedsiębiorców informacji będących podstawą wymiaru opłat eksploatacyjnych,
- zwiększenia nadzoru nad wykonywaniem uprawnień wynikających z koncesji oraz nadzoru górniczego nad eksploatacją kopalin pospolitych,
- usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości;

2. w organach państwowego nadzoru górniczego do:

- zwiększenia częstotliwości kontroli związanych z gospodarką złożami i ochroną środowiska,
- zaostżenia sankcji wobec osób kierownictwa i dozoru ruchu zakładów górniczych, za nie przestrzeganie dyscypliny techniczno-organizacyjnej, dot. gospodarki zasobami i ochrony środowiska,
- kontynuowania działalności zmierzających do zwiększenia wpływu państwowego nadzoru górniczego na gospodarkę złożem;

3. w przedsiębiorstwach eksploatujących złoża kopalin do:

- usunięcia stwierdzonych uchybień formalnych,
- uzupełnienia podstawowej dokumentacji technicznej i mierniczo-geologicznej, w tym operatów ewidencyjnych zasobów, programów rekultywacji terenów pogórnich i oceny oddziaływania na środowisko,
- dostosowania eksploatacji i rekultywacji do obowiązujących zasad określonych w podstawowych projektach.

Ponadto do Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa skierowano wnioski dotyczące:

- większej koncentracji środków finansowych na wybranych kierunkach badań geologicznych, w tym na badania strukturalne budowy geologicznej kraju,
- odstąpienia od formuły kosztowej ustalania opłat eksploatacyjnych na rzecz ustawowo przewidzianej formuły cenowej,
- unormowania zasad udzielania obniżek opłat eksploatacyjnych,

- zdyscyplinowania procesu koncesjonowania,
- zwiększenia kontroli i nadzoru nad wykonywaniem uprawnień z tytułu koncesji.
Do Zarządu Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej skierowano wnioski dotyczące:
- zintensyfikowania działań operatywnych zmierzających do poprawy ściągłości opłat eksploatacyjnych,
- przestrzegania porozumienia zawartego z Ministrem OŚZNiL w sprawie finansowania prac geologicznych.

Od zawartych w wystąpieniach pokontrolnych ocen, uwag i wniosków zastrzeżenia wnieśli: Minister OŚZNiL, Prezes NFOŚiGW, Wojewoda Słupski oraz dyrektorzy kopalń: Soli w Kłodawie i Dolomitu w Sandomierzu.

Z 20 zastrzeżeń zgłoszonych przez MOŚZNiL, 6 zostało uwzględnionych w całości, 4 uwzględniono częściowo, a 9 oddalono. Zaniechano oceny 1 zastrzeżenia (dot. „309 złóż eksploatowanych bez koncesji ...”), które wobec nowego stanowiska Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa dla ustalenia stanu faktycznego wymaga przeprowadzenia dodatkowej kontroli. Z zastrzeżeń zgłoszonych przez Prezesa NFOŚiGW jedno zostało uwzględnione, a jedno oddalone. Pozostałe zastrzeżenia zostały oddalone w całości.

Adresaci wystąpień pokontrolnych powiadomili Najwyższą Izbę Kontroli o wykonaniu bądź przystąpieniu do wykonania wniosków pokontrolnych.

W wyniku kontroli Delegatura NIK w Koszalinie skierowała wniosek do Wojewody Słupskiego o wydanie nakazu wstrzymania ruchu zakładów górniczych eksploatujących 4 złoża bez koncesji oraz 3 złoża bez sporządzonych i zatwierdzonych planów ruchu zakładu górniczego. Powiadomiła także Okręgowego Inspektora Pracy w Koszalinie o niebezpiecznej eksploatacji prowadzonej przez „Nordbau” Sp. z o.o. Inspektor Pracy po kontroli zakładu wydał 50 decyzji nakazowych oraz ukarał grzywnami kierownika zakładu i prezesa Zarządu Spółki.

Minister Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa poinformował, że w wyniku kontroli podjął działania zmierzające do:

- wyeliminowania wykazanych uchybień procesu koncesjonowania;
- sprawowania przez pracowników MOŚZNiL nadzoru i kontroli wykonywania uprawnień z tytułu koncesji połączonych z weryfikacją danych stanowiących podstawę wymiaru opłat eksploatacyjnych;
- podejmowania działań w celu wyegzekwowania należnych opłat eksploatacyjnych;
- uporządkowania rejestru koncesji.

Ponadto rozpoczęto proces weryfikacji i uaktualniania poszczególnych „polityk resortu” dotyczących badań geologicznych.

MOŚZNiL współdziałając z Wyższym Urzędem Górniczym wystąpiło z inicjatywą legislacyjną zmiany ustawy Prawo geologiczne i górnicze.

W trakcie badań kontrolnych opłat eksploatacyjnych ujawniono uszczuplenie dochodów budżetów gmin i NFOŚiGW ogółem w kwocie 333.269,2 tys. zł.

Do czasu zakończenia kontroli odzyskano 4.077,6 tys. zł w tym kwotę 3.583,3 tys. zł należną budżetom gmin.

Dyrektor Departamentu
Ochrony Środowiska i Budownictwa

Andrzej Głowacki

Akceptuje
Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli

Zbigniew Wesołowski

Zatwierdzam:
P R E Z E S
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI

Janusz Wojciechowski

Warszawa, dnia **24** listopada 1998 r.

WYKAZ JEDNOSTEK OBJĘTYCH KONTROLĄ

1. Ministerstwo Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa
2. Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej
3. Wyższy Urząd Górniczy w Katowicach
4. Okręgowy Urząd Górniczy w Gliwicach
5. Okręgowy Urząd Górniczy w Kielcach
6. Okręgowy Urząd Górniczy w Krakowie
7. Okręgowy Urząd Górniczy w Poznaniu
8. Urząd Wojewódzki w Ciechanowie
9. Urząd Wojewódzki w Gdańsku
10. Urząd Wojewódzki w Jeleniej Górze
11. Urząd Wojewódzki w Kielcach
12. Urząd Wojewódzki w Legnicy
13. Urząd Wojewódzki w Olsztynie
14. Urząd Wojewódzki w Poznaniu
15. Urząd Wojewódzki w Rzeszowie
16. Urząd Wojewódzki w Słupsku
17. Urząd Wojewódzki w Suwałkach
18. Urząd Wojewódzki w Tarnowie
19. Urząd Wojewódzki w Warszawie

Zakłady górnicze kopalni podstawowych i pospolitych

20. Cegielnia Mechaniczna - Stanisław Morawski i S-ka Arcelin w Płońsku
21. Cegielnie Olsztyńskie SA
22. Firma „Prefabet” SA w Lidzbarku Welskim
23. Gliwicka Spółka Węglowa SA w Gliwicach
24. Gliwicka Spółka Węglowa SA Kopalnia Węgla Kamiennego „Gliwice” w Gliwicach
25. Gliwicka Spółka Węglowa SA Kopalnia Węgla Kamiennego „Knurów” w Knurowie
26. Gliwicka Spółka Węglowa SA Kopalnia Węgla Kamiennego „Makoszowy” w Zabrze
27. Grupa Van Den Brink Spółka z o.o. w Poznaniu
28. Jeleniogórskie Kopalnie surowców Mineralnych w Szklarskiej Porębie
29. Kieleckie Kopalnie Surowców Mineralnych w Kielcach
30. Kopalnie Kwarcytu i Dolomitu w Sandomierzu
31. Kopalnie Odkrywkowe Surowców Skalnych Krzeszowice
32. Kopalnia Węgla Brunatnego „Adamów”
33. Kopalnia Węgla Brunatnego „Konin”
34. Kopalnia Soli „Kłodawa”
35. „NORBAU” Sp. z o.o. w Słupsku
36. Oddział Poszukiwań Nafty i Gazu w Jaśle
37. Oddział Poszukiwań Nafty i Gazu w Pile

38. Olsztyńskie Kopalnie Surowców Mineralnych
39. Ośrodek Regionalny Biura Geologicznego „Geonafta” w Jaśle
40. Ośrodek Regionalny Biura Geologicznego „Geonafta” w Pile
41. Pińczowskie Zakłady Kamienia Budowlanego
42. Przedsiębiorstwo Budowlano-Handlowo-Usługowe „Zrąb” w Czachówce
43. Przedsiębiorstwo Ceramiki Budowlanej Sp. z o.o. Kazimierza Wielka
44. Przedsiębiorstwo Państwowe - Kopalnie Surowców Skalnych w Złotoryi
45. Przedsiębiorstwo Produkcyjno-Handlowe „Piaskarz” SA w Warszawie
46. Przedsiębiorstwo Produkcyjno-Handlowe „Syband” Sp. z o.o. w Sędziszawiu
47. Przedsiębiorstwo Produkcji Kruszyw Działdowo
48. Przedsiębiorstwo Produkcyjno-Usługowo-Handlowe „Kruszywo” Sp. z o.o. w Bolesławcu
49. Przedsiębiorstwo Produkcyjno-Usługowe „Willa” s.c. w Mrzeżynie
50. Przedsiębiorstwo Produkcyjno-Handlowe „Polgrawce” Sp. z o.o. w Gdańsku-Oliwie
51. Przedsiębiorstwo Produkcji Kruszywa i Usług Geologicznych „Kruszgeo” SA w Rzeszowie
52. Przedsiębiorstwo Przemysłu Betonów „Prefabet-Kolbuszowa” w Kolbuszowie
53. Przedsiębiorstwo Przemysłu Betonów „Prefabet -Niegocin” w Wiekasach k/Giżycka
54. Przedsiębiorstwo Wielobranżowe „Cermag” Sp.c. Opolanie k/Gniewu
55. Przedsiębiorstwo Robót Drogowo-Inżynierskich w Mławie
56. Przedsiębiorstwo Robót Drogowych i Mostowych Bochnia
57. Przedsiębiorstwo Transportowo-Sprzętowe Budownictwa Ogólnego w Słupsku
58. Prywatne Przedsiębiorstwo Transportowo-Sprzętowe „Hydro-Trans” w Głogowie
59. Sądeckie Zakłady Eksploatacji Kruszywa - Nowy Sącz
60. Spółka z o.o. „BTS Dachkermik” w Kunicach
61. Suwalskie Kopalnie Surowców Mineralnych w Suwałkach
62. Tarnowskie Zakłady Ceramiki Budowlanej Wola Rządzińska
63. Wienerberger - Ceramika Budowlana Sp. z o.o. Lębork
64. Zakład Ceramiki Budowlanej w Hadykówce
65. Zakład Usługowo-Handlowy „Marrant” w Siedlcach
66. Zakład Silikatowy „Ludynia” -Krasocin
67. Zakład Ceramiki Budowlanej inż. J.Rajcha w Pyszącej k/Śremu
68. Zakłady Przemysłu Gipsowego „Dolina Nidy” Gacki

WYKAZ PODSTAWOWYCH AKTÓW PRAWNYCH

1. Ustawa z dnia 31 stycznia 1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska - jednolity tekst Dz.U. z 1994 r. Nr 49, poz. 196, zm.: Dz.U. z 1995 r. Nr 90, poz. 446, Dz.U. z 1995 r. Nr 141, poz. 692, Dz.U. z 1996 r. Nr 106, poz. 496, Dz.U. z 1996 r. Nr 132, poz. 622, Dz.U. z 1996 r. Nr 156, poz. 773, z 1997 r. Nr 46, poz. 296.
2. Ustawa z dnia 4 lutego 1994 r. Prawo geologiczne i górnicze - Dz.U. Nr 27, poz. 96, zm. Dz.U. z 1996 r. Nr 106, poz. 496.
3. Ustawa z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych - Dz.U. Nr 16, poz. 78 zm. Dz.U. z 1995 r. Nr 141, poz. 692, z 1997 r. Nr 60, poz. 370, Nr 80, poz. 505.
4. Ustawa z dnia 23 grudnia 1988 r. o działalności gospodarczej - Dz.U. Nr 41, poz. 324, zm.: Dz.U. z 1990 r. Nr 26, poz. 149, Dz.U. z 1990 r. Nr 34, poz. 198, Dz.U. z 1990 r. Nr 86, poz. 504, Dz.U. z 1991 r. Nr 31, poz. 128, Dz.U. z 1991 r. Nr 73, poz. 321, Dz.U. z 1991 r. Nr 41, poz. 179, Dz.U. Nr 105, poz. 452, Dz.U. z 1991 r. Nr 106, poz. 457, Dz.U. z 1991 r. Nr 107, poz. 460, Dz.U. z 1993 r. Nr 28, poz. 127, Dz.U. z 1993 r. Nr 47, poz. 212, Dz.U. z 1993 r. Nr 134, poz. 646, Dz.U. z 1994 r. Nr 27, poz. 96, Dz.U. z 1994 r. Nr 127, poz. 627, Dz.U. z 1995 r. Nr 60, poz. 310, Dz.U. z 1995 r. Nr 85, poz. 426, Nr 90, poz. 446, Dz.U. z 1995 r. Nr 141, poz. 700, Dz.U. z 1995 r. Nr 147, poz. 713, Dz.U. z 1996 r. Nr 41, poz. 177, Dz.U. z 1996 r. Nr 45, poz. 199, Dz.U. z 1997 r. Nr 9, poz. 44, Nr 23, poz. 117, Nr 43, poz. 272, Nr 54, poz. 348 oraz Nr 60, poz. 369.
5. Ustawa z dnia 12 lipca 1984 r. o planowaniu przestrzennym - j.t. Dz.U. z 1989 r. Nr 17, poz. 99, zm.: Dz.U. Nr 34, poz. 178 i Nr 35, poz. 192, z 1990 r. Nr 34, poz. 198 i Nr 87, poz. 505 oraz z 1993 r. Nr 47, poz. 212.
6. Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym Dz.U. Nr 89, poz. 415, zm. Dz.U. z 1996 r. Nr 106, poz. 496.
7. Ustawa z dnia 20 grudnia 1989 r. o utworzeniu urzędu Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa - Dz.U. Nr 73, poz. 433, zm. Dz.U. z 1991 r. Nr 101, poz. 444 i Nr 114, poz. 492.
8. Ustawa z dnia 5 stycznia 1991 r. - Prawo budżetowe - Dz.U. z 1993 r. Nr 72, poz. 344, zm. Dz.U. z 1994 r. Nr 76, poz. 344, Nr 121, poz. 591, Nr 133, poz. 685, z 1995 r. Nr 78, poz. 390, Nr 124, poz. 601, Nr 132, poz. 640, z 1996 r. Nr 89, poz. 402, Nr 106, poz. 496, 132, poz. 621 i Nr 139, poz. 647.
9. Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego Dz.U. z 1980 r. Nr 9, poz. 26, zm. Dz.U. z 1980 r. Nr 27, poz. 111, z 1982 r. Nr 7, poz. 55, Nr

- 45, poz.289, z 1983 r. Nr 41, poz.185, z 1984 r. Nr 34, poz.183, z 1986 r. Nr 47, poz.228, z 1987 r. Nr 21, poz.123, Nr 33, poz.186, z 1989 r. Nr 20, poz.107, z 1990 r. Nr 34, poz.201, z 1991 r. Nr 100, poz.442, Nr 119, poz.513, z 1994 r. Nr 122, poz.593, z 1995 r. Nr 1, poz.1, Nr 74, poz.368, z 1996 r. Dz.U. Nr 43, poz. 189, Nr 106, poz. 496.
10. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 29 grudnia 1993 r. w sprawie nadania statutu Ministerstwu Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa - Dz.U. z 1994 r. Nr 2, poz.4.
 11. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 16 sierpnia 1994 r. w sprawie określenia złóż wód zaliczanych do solanek, wód leczniczych, a także w sprawie zaliczenia kopalin pospolitych z określonych złóż do kopalin podstawowych - Dz.U. Nr 89, poz. 417, zm. Dz.U. z 1996 r. Nr 14, poz. 75.
 12. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 23 sierpnia 1994 r. w sprawie zasad organizowania i trybu przeprowadzania przetargu na nabycie prawa użytkowania górniczego - Dz.U. Nr 93, poz. 439.
 13. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 23 sierpnia 1994 r. w sprawie opłat za działalność prowadzoną na podstawie przepisów Prawa geologicznego i górniczego - Dz.U. Nr 92, poz. 430.
 14. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 24 sierpnia 1994 r. w sprawie właściwości organów państwowej administracji geologicznej i państwowego nadzoru górniczego - Dz.U. Nr 92, poz. 433.
 15. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 26 sierpnia 1994 r. w sprawie kar pieniężnych za prowadzenie działalności regulowanej prawem geologicznym i górnicznym bez wymaganej koncesji lub z rażącym naruszeniem jej warunków - Dz.U. Nr 92, poz. 432.
 16. Rozporządzenie Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa z dnia 26 sierpnia 1994 r. w sprawie kwalifikacji do wykonywania, dozoru i kierowania pracami geologicznymi - Dz.U. Nr 93, poz. 445, zm. Dz.U. z 1995 r. Nr 70, poz. 354.
 17. Rozporządzenie Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa z dnia 18 sierpnia 1994 r. w sprawie projektu prac geologicznych - Dz.U. Nr 91, poz. 426.
 18. Rozporządzenie Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa z dnia 29 sierpnia 1994 r. w sprawie zakresu i sposobu prowadzenia ewidencji zasobów złóż kopalin - Dz.U. Nr 88, poz. 410.
 19. Rozporządzenie Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa z dnia 26 sierpnia 1994 r. w sprawie szczegółowych wymagań, jakim powinien odpowiadać projekt zagospodarowania złoża kopaliny, w tym projekt sporządzony w formie uproszczonej - Dz.U. Nr 93, poz. 446.

20. Rozporządzenie Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa z dnia 13 maja 1995 r. w sprawie określenia rodzajów inwestycji szkodliwych dla środowiska i zdrowia ludzi oraz ocen oddziaływania na środowisko - Dz.U. Nr 52, poz.284, zm.: Dz.U. z 1996 r. Nr 96, poz.446.
21. Zarządzenie Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa z dnia 26 lipca 1994 r. w sprawie rejestru obszarów górniczych - MP Nr 44, poz. 365.