

Andrzej HARAT¹, Andrzej JAGUŚ²

¹ University of Bielsko-Biala, Department of Civil Engineering, Willowa 2, 43-309 Bielsko-Biała, Poland

² University of Bielsko-Biala, Department of Environmental Protection and Engineering, Willowa 2, 43-309 Bielsko-Biała, Poland

ORCID / e-mail:

¹ 0000-0003-3846-4495 / aharat@ath.bielsko.pl

² 0000-0001-9364-1744 / ajagus@ath.bielsko.pl

Problematyka koncesjonowania wydobycia kopalin energetycznych w Polsce

Słowa kluczowe:

działalność górnicza, surowce nieodnawialne, torf, węgiel brunatny, węgiel kamienny, ropa naftowa, gaz ziemny

Granting licences for the extraction of energy minerals in Poland

Keywords:

mining activities, non-renewable resources, peat, lignite, hard coal, petroleum, natural gas

Abstract

The extraction of minerals, including fossil fuels, is a licensed activity. In the case of strategic fossil fuels owned by the state, such as hard coal, lignite, crude oil, natural gas, a license is issued by the minister responsible for the environment. The minister also signs a mining lease agreement, that is the right to use a mining area, with the entity to which they grant the licence. In the case of resources that are not covered by mining lease, but are subject to land property ownership, such as rock or peat, the licensing authority is the staroste or voivodship governor (depending on the area of the deposit or the volume of the mineral to be extracted). The licensing procedure requires the preparation and completion of extensive documentation presenting the interested entity and the activity it is going to undertake. In the case of licences granted by the minister or governor, the submitted documentation is required to contain a deposit development plan. The licensing procedure consists in examining the license application along with the attached documentation by the competent authority, as well as conducting arrangements with the interested institutions and supervisory authorities. Commencement of the licensing procedure for the extraction of coal or peat is not limited in time, whereas the granting of licences for the exploration, identification and extraction of hydrocarbon deposits begins only in the form of a time-limited tender.

After the licence has been granted, the area covered by its provisions is entered in the register of mining areas. Licences are granted for a specified period of time. An important element to be included in their contents is indication of the requirements for conducting a business in a way that minimizes the negative impact on the environment.

1. WSTĘP

Zgodnie z generalną zasadą przyjętą w polskim porządku prawnym, ujętą w szczególności w ramach przepisów ustawy z dnia 6 marca 2018 r. Prawo przedsiębiorców, podejmowanie, wykonywanie i zakończenie działalności gospodarczej jest wolne dla każdego na równych prawach. Powyższy przepis zamieszczony w art. 2 wskazanej ustawy wyraża zasadę wolności działalności gospodarczej. W piśmiennictwie podkreśla się, iż zasada ta jest jedną z podstawowych wolności, na których opiera się system gospodarki wolnorynkowej, która w najpełniejszym zakresie pozwala jej beneficjentom na wzięcie odpowiedzialności za ich materialny los oraz status [Magdziarczyk 2018]. Znaczenie, które ustawodawca przypisuje omawianej zasadzie dodatkowo podkreślają uregulowania zamieszczone w ustawie zasadniczej, gdzie w rozdziale I zatytułowanym „Rzeczpospolita” jednoznacznie podkreślono, iż społeczna gospodarka rynkowa oparta na wolności działalności gospodarczej, własności prywatnej oraz solidarności, dialogu i współpracy partnerów społecznych stanowi podstawę ustroju gospodarczego Rzeczypospolitej Polskiej (art. 20 Konstytucji RP). Dodatkowo wskazano, iż ograniczenie działalności gospodarczej jest dopuszczalne tylko w drodze ustawy i tylko ze względu na ważny interes publiczny (art. 22 Konstytucji RP). W doktrynie i orzecznictwie za przyczyny uzasadniające ograniczenie swobody działalności gospodarczej, wypełniające wskazaną w Konstytucji przesłankę ważnego interesu publicznego, uznaje się względy bezpieczeństwa państwa, porządku publicznego, ochrony środowiska, zdrowia publicznego oraz moralności publicznej [Banaszak 2012].

Instytucja ograniczeń w zakresie prowadzenia działalności gospodarczej nie ma w polskim porządku prawnym charakteru jednolitego. Analiza przepisów ustawy Prawo przedsiębiorców oraz regulacji szczególnych daje bowiem podstawę do wyróżniania następujących rodzajów reglamentacji:

- działalność, do której wykonywania konieczny jest wpis do rejestru,
- aktywność gospodarcza, do realizacji której wymagane jest uzyskanie stosownego zezwolenia,
- działalność, do której prowadzenia konieczne jest uzyskanie koncesji.

W aktualnie obowiązującym stanie prawnym działalność, do której wykonywania konieczny jest wpis do rejestru działalności regulowanej obejmuje łącznie 25 rodzajów, do których należą w szczególności wytwarzanie biokomponentów, wytwarzanie biogazu rolniczego i energii z biogazu rolniczego czy też wprowadzanie do obrotu środków ochrony roślin oraz ich konfekcjonowanie. Z kolei konieczność uzyskania zezwolenia na prowadzenie danego rodzaju działalności wymagana jest w odniesieniu do 42 jej rodzajów. Są one dość różnorodne. Jako przykłady wymienić można chociażby wytwarzanie lub import produktów leczniczych, sprzedaż napojów alkoholowych czy też prowadzenie schronisk dla bezdomnych zwierząt. Za najbardziej restrykcyjną formę reglamentacji przez państwo działalności gospodarczej uznać należy uzależnienie możliwości jej wykonywania od uzyskania przez określony podmiot koncesji. W piśmiennictwie podkreśla się, iż koncesje stanowią środek reglamentacji, z którego korzystają zarówno organy państwa, jak i organy stosujące prawo, które mają obowiązek zapewnić, aby koncesja wprowadzona do systemu prawa opierała się na przepisach rangi ustawowej, oraz, by normy w niej zawarte i ich stosowanie uwzględniały ważny interes społeczny [Przeszło i Wolska 2019]. Obowiązkowi uzyskania koncesji podlega 7 rodzajów aktywności gospodarczej, w tym w szczególności działalność w zakresie przewozu lotniczego, wytwarzanie paliw i energii oraz rozpowszechnianie programów radiowych i telewizyjnych. Tego rodzaju decyzji administracyjnej wymaga również *expressis verbis* ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. Prawo geologiczne i górnicze (PGiG) względem rodzajów działalności wskazanych w art. 21 ust. 1.

Według regulacji PGiG koncesjonowaniu podlega działalność w zakresie: 1) poszukiwania lub rozpoznawania złóż kopalin (węgla kamiennego, metanu występującego jako kopalina towarzysząca, węgla brunatnego, rud metali z wyjątkiem darniowych rud żelaza, metali w stanie rodzimym, rud pierwiastków promieniotwórczych, siarki rodzimej, soli kamiennej, soli potasowej, soli potasowo-magnezowej, gipsu i anhydrytu, kamieni szlachetnych, pierwiastków ziem rzadkich, gazów szlachetnych), 1a) poszukiwania lub rozpoznawania kompleksu podziemnego składowania dwutlenku węgla, 2) wydobywania kopalin ze złóż, 2a) poszukiwania i rozpoznawania złóż węglowodorów oraz wydobywania węglowodorów ze złóż, 3) podziemnego bezzbiornikowego magazynowania substancji, 4) podziemnego składowania odpadów, 5) podziemnego składowania dwutlenku węgla.

W większości przypadków wymienionych działalności koncesji udziela minister właściwy do spraw środowiska. W zakresie działalności wydobywczej dotyczy to na ogół złóż objętych własnością górnictwem, których właścicielem jest Skarb Państwa. Koncesja na wydobycie kopalin ze złóż może być wydana również przez organy samorządowe – starostę lub marszałka województwa (art. 22 PGiG). Nierzadko w procesie uzyskiwania koncesji wymagane jest opiniowanie dokumentacji przez właściwych ministrów, urzędy, organy samorządowe, a nawet Komisję Europejską (art. 23 PGiG).

Celem niniejszej pracy jest przedstawienie postępowania w uzyskiwaniu koncesji na wydobycie powszechnie znanych surowców energetycznych, które powstały w konsekwencji nagromadzenia i przemian obumarłej biomasy, i które są zaliczane do zasobów nieodnawialnych. Są to następujące surowce:

- węgiel kamienny,
- węgiel brunatny,
- torf,
- węglowodory (ropa naftowa i naturalne pochodne, gaz ziemny i naturalne pochodne, metan występujący w złożach węgla kamiennego, z wyjątkiem metanu występującego jako kopalina towarzysząca).

Wydobycie tych kopalin powinno być zaplanowane ze szczególną rozważą i prowadzone zgodnie z zasadami zrównoważonego rozwoju.

2. PREZENTACJA SUROWCÓW

Powstanie torfów i węgla jest związane przede wszystkim ze środowiskiem lądowym (słodkowodnym), lecz bagiennym. Mogą to być bagna nadmorskie (w miejscach dawnych lagun lub na niskich wybrzeżach) lub śródlądowe związane z jeziorami i rzekami [Dulias 2018]. Warunki bagienne sprzyjają intensywnemu wzrostowi roślinności, która obumiera i gromadzi się, podlegając w różnym stopniu rozkładowi (w zależności od dostępu tlenu) i uwęglaniu. Dalsze losy takich pokładów materii organicznej związane są z procesami geologicznymi – m.in. przykryciem nadkładem, zagęszczaniem, odwadnianiem, cementacją, polimeryzacją. Wraz ze wzrostem stopnia diagenety, metamorfizmu i uwęglania kolejność tworzenia surowców jest następująca: torf – węgiel brunatny – węgiel kamienny – antracyt [Folder PIG-PIB Węgiel kamienny]. Warto zaznaczyć, że obok najbardziej rozpowszechnionych węgla humusowych, które powstały z torfu (szczątków roślin lądowych), spotykane są węgle utworzone z sapropelu (szczątków flory wodnej) oraz jeszcze rzadziej z liptobiolitów (przeobrażonych żywno-woskowych składników roślin).

Najsłabiej przeobrażonym osadem organicznym jest torf, zawierający zwykle mniej niż 60% pierwiastkowego węgla. Bywa on nazywany „młodym węglem”. Powstaje pod powierzchnią ziemi, pod żyjącą warstwą torfowiska (tzw. wierzchnicą), w warunkach silnego uwilgotnienia i ograniczonego dostępu tlenu. Zdjęcie wierzchnicy umożliwia odkrywkową eksploatację

pokładu torfu (Rys. 1). Torf jest cennym surowcem o szerokim spektrum zastosowania [Ilnicki 2002], między innymi w branży ogrodniczej, medycznej (borowiny), w sektorze przemysłowym (np. produkcja tektury, płyt pilśniowych), w ochronie środowiska (np. jako sorbent). Według materiałów informacyjnych PIG-PIB aktualnie w Polsce zinwentaryzowano około 50 tys. torfowisk, z czego około 36% stanowi potencjalną bazę zasobową eksploatacji torfu [Witryna Muzeum Geologicznego PIG-PIB]. Wyszuszony i sprasowany torf może być wykorzystany jako opał, co w przeszłości czyniono na dużą skalę. Obecnie w Polsce wydobycie torfu na cele energetyczne jest marginalne (głównie do produkcji brykietów torfowych o kaloryczności kilkunastu MJ/kg).



Rys. 1. Pole wydobywcze zakładu górnictwa torfu w województwie pomorskim (fot. A. Jaguś).
Fig. 1. Mining field of the peat located in the Pomeranian Voivodeship (photo by A. Jaguś).

Powstawanie węgla zaczyna się po przykryciu pokładu organicznego osadami mineralnymi – pokład trafia w strefę wyższego ciśnienia i temperatury, gdzie wyhamowują procesy biochemiczne, następuje ucieczka składników lotnych i wzrasta zawartość pierwiastkowego węgla. Im głębiej znajdują się osady organiczne, tym większy będzie stopień ich metamorfizmu i uwęglenia [Probiez 2012]. W związku z tym najkorzystniejsze warunki do tworzenia węgla można kojarzyć z obniżeniami tektonicznymi, które uległy przykryciu osadami mineralnymi.

Węgiel brunatny jest ogniwem pośrednim między torfem a węglem kamiennym. Jest to materiał kruchy, słabo zwięzły, wydobywany prawie zawsze metodą odkrywkową. Według materiałów informacyjnych PIG-PIB zawiera on od 58 do 78% pierwiastkowego węgla, a wartość opałowa waha się od 5,9 do 23,9 MJ/kg. Surowiec ten, występujący w Polsce, pochodzi z różnych okresów geologicznych – od triasu do neogenu, przy czym znaczenie gospodarcze mają złoża młodsze. Największe złoża pochodzą z miocenu (najstarszej epoki neogenu), czyli sprzed około 20 mln lat. Powstawały one pod przykryciem nadkładu o miąższości od 30 do 300 m [Folder PIG-PIB Węgiel brunatny]. W Polsce węgiel brunatny jest wydobywany do celów energetycznych.

Węgiel kamienny zawiera od 75 do 92% pierwiastkowego węgla, a jego odmiana – antracyt – do 97%. Jest substancją kruchą, lecz zwięzłą o wartości opałowej od 15 do 35 MJ/kg [Folder PIG-PIB Węgiel kamienny]. Ocenia się, że przeobrażenie węgla brunatnych w kamienne wymaga prawdopodobnie nadkładu o miąższości około 2–5 tys. m i temperatury 100–150°C. Przeobrażenia takie mogą zachodzić także skokowo w wyniku wzrostu tempera-

tury w rejonach intruzji magmowych [Konstantynowicz 1994]. Węgiel kamienny jest wydobywany w Polsce wyłącznie metodą podziemną (Rys. 2) w Górnośląskim i Lubelskim Zagłębiu Węglowym. Złoża pochodzą z okresu geologicznego karbonu, a średnia głębokość kopalni wynosi niespełna 700 m (maksymalna ponad 1200 m) [Folder PIG-PIB Węgiel kamienny]. Surowiec ten wykorzystuje się do produkcji energii elektrycznej i ciepła w energetyce zawodowej oraz na cele opałowe w mieszkalnictwie. Jest ważnym surowcem dla branży rolniczej, a także dla wielu gałęzi przemysłu – m.in. chemicznego, farmaceutycznego, kosmetycznego, barwierskiego.



Rys. 2. Zakład górniczy na obszarze Górnośląskiego Zagłębia Węglowego (fot. A. Harat).
Fig. 2. A mining plant located in the Upper Silesian Coal Basin area (photo by A. Harat).

Powstanie największych złóż ropy naftowej i gazu ziemnego (określanych jako węglowodory) jest związane ze środowiskiem morskim, gdyż początek tym surowcom dały nagromadzenia organizmów roślinnych i zwierzęcych (głównie fito- i zooplanktonu) w osadach morskich. Kompleksy te tworzyły macierzyste dla węglowodorów ciemne łupki z materią organiczną, która pod wpływem wzrostu ciśnienia i temperatury, wynikającego z pograżania skał na większe głębokości, ulegała przeobrażeniu w bituminy. Ze skał macierzystych pod wpływem ciśnienia nadkładu węglowodory migrowały ku górze i gromadziły się w luźniejszych, tzw. skałach zbiornikowych, zwykle piaskowcach lub spękanych wapieniach. Tutaj następowało często rozdzielenie węglowodorów na cięższą ropę i lżejszy gaz [Witryna Muzeum Geologicznego PIG-PIB]. Skład pierwiastkowy ropy naftowej przedstawia się następująco: węgiel 84–87%, wodór 11–14%, siarka 0–6%, azot, tlen, metale, sól. Gaz ziemny składa się głównie z metanu (powyżej 85% w gazie wysokometanowym) z niewielkimi ilościami etanu, propanu, butanu i innych związków organicznych i mineralnych (np. gaz zaazotowany zawiera powyżej 10% azotu) [Folder PIG-PIB Ropa naftowa Gaz ziemny].

Konwencjonalne złoża węglowodorów tworzyły się w porowatych skałach zbiornikowych w strefach, z których nie mogły one dalej migrować (nazywanych pułapkami złożowymi), np. w antyklinach z uszczelniającymi warstwami skalnymi. W takim przypadku wydobywanie jest najprostsze – odbywa się przez pionowe otwory wiertnicze, do których łatwo przedostają się surowce. Złoża niekonwencjonalne występują w skałach o małej przepuszczalności – w tej sytuacji konieczne jest tzw. szczelinowanie hydrauliczne rozluźniające skały w sąsiedztwie

otworu wiertniczego. Gaz ziemny występuje nawet w łupkach macierzystych, gdzie został „zamknięty”. Złoża te mogą być bardzo zasobne, jednak ich rozpoznanie i wydobycie surowca może być bardzo kosztowne. Produkcja gazu z takich złóż wymaga wierceń pionowych i poziomych wraz ze szczelinowaniem [Folder PIG-PIB Ropa naftowa Gaz ziemny].

W Polsce występuje 87 udokumentowanych złóż ropy naftowej. Eksploatuje się 57 złóż, w tym najbardziej wydajne w Lubiatowie na Niżu Polskim. Złoża gazu ziemnego są dużo liczniejsze (na koniec 2019 roku 305 złóż), jednak mało zasobne. Występują one głównie na Niżu Polskim (72% wydobywanych zasobów), ale także na przedgórzu Karpat, w Karpatach oraz w polskiej strefie ekonomicznej Bałtyku [Folder PIG-PIB Ropa naftowa Gaz ziemny].

3. WARUNKI UZYSKANIA KONCESJI

3.1. Zagadnienia ogólne

Zarówno z zakresie materialnoprawnym, jak i procesowym, określenie zasad i warunków prowadzenia działalności gospodarczej objętej obowiązkiem uzyskania koncesji uregulowane jest poprzez regulacje administracyjno-prawne. W judykaturze trafnie wskazuje się, iż koncesja jest publicznoprawnym uprawnieniem o charakterze podmiotowym, przyznanym decyzją organu administracji publicznej innemu podmiotowi, który spełnia ustawowo określone wymagania w zakresie wykonywania określonego rodzaju działalności gospodarczej [Wyrok SN z dnia 8.05.1998 r.] W zakresie formalnoprawnym postępowanie koncesyjne jest przedmiotem regulacji ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (kpa), które zgodnie z zasadą *lex specialis derogat legi generali* podlega odpowiednim modyfikacjom poprzez przepisy szczególne zawarte w szczególności w ustawie Prawo geologiczne i górnicze. Z kolei w zakresie materialnym, ze względu na brak skodyfikowania tej części prawa administracyjnego, znajdują w całej rozciągłości zastosowanie przepisy ustawy PGiG. W piśmiennictwie podkreśla się, że w przypadku omawianej procedury, ze względu na ograniczenie swobody konstytucyjnej jaką jest wolność działalności gospodarczej, organ administracji publicznej musi ściśle stosować się do procedur określonych przez przepisy powszechnie obowiązujące [Karpiuk 2010].

Ustawa PGiG w zakresie proceduralnym przewiduje szereg odstępstw od zasad generalnych sformułowanych w kodeksie postępowania administracyjnego. Dotyczą one w szczególności zarówno samego wszczęcia postępowania, jak również jego przebiegu, w tym koniecznych do uzyskania opinii i uzgodnień, a także dodatkowych postanowień, które powinny zostać zamieszczone w decyzji administracyjnej. Dodatkowo uregulowania prawne odnoszące się do procedur udzielania koncesji cechują się pewnymi odmiennosiami w zależności od rodzaju kopaliny, której dotyczy określone postępowanie.

W odniesieniu do rozpoczęcia postępowania administracyjnego zauważyć należy, iż zgodnie z ogólnymi regulacjami sformułowanymi w art. 61 §1 kpa wszczęcie czynności administracyjnych następuje na żądanie strony lub z urzędu. Z postanowień ustawy PGiG wynika natomiast w sposób jednoznaczny, iż postępowanie w przedmiocie udzielenia koncesji może być zainicjowane wyłącznie w następstwie złożonego wniosku (art. 22 ust. 4, art. 28k ust. 1, art. 28l, art. 29 ust. 1a).

Dodatkowo postępowanie, którego przedmiotem jest wydanie decyzji w przedmiocie wydania koncesji charakteryzuje się, jak już wcześniej wspomniano, zróżnicowanym pod względem pozycji prawnej katalogiem organów właściwych do wydania rozstrzygnięcia administracyjnego. Zgodnie z uregulowaniami zamieszczonymi w art. 22 PGiG zalicza się do nich: ministra właściwego do spraw środowiska, starostę oraz marszałka województwa. Zgodnie

z zasadami ogólnymi kodeksu postępowania administracyjnego, organy administracji publicznej przestrzegają z urzędu swojej właściwości rzeczowej i miejscowej (art. 19 kpa). Z oczywistych względów ujęte w ramach przepisów Prawa geologicznego i górniczego kompetencje ministra właściwego do spraw środowiska ograniczają się do wskazania właściwości rzeczowej tego organu (art. 22 ust. 1 PGiG). Obejmują one w szczególności poszukiwanie, rozpoznawanie oraz wydobywanie objętych własnością górnictwem kopalin ze złóż, jak również poszukiwanie i rozpoznawanie złóż węglowodorów oraz wydobywanie węglowodorów ze złóż, a także wydobywanie kopalin ze złóż znajdujących się w granicach obszarów morskich Rzeczypospolitej Polskiej. Z kolei do kompetencji starosty należy wydawanie koncesji na wydobywanie kopalin ze złóż w przypadku łącznego spełnienia warunków wskazanych w art. 22 ust. 2 PGiG. Należy je uznać za dość rozbudowane, a konieczność łącznego wypełnienia ogranicza w znacznym stopniu uprawnienia organu wykonawczego samorządu powiatowego w tym zakresie. Ustawodawca wskazuje bowiem, iż kopalina będąca przedmiotem decyzji koncesyjnej wydanej przez starostę nie może być przedmiotem własności górnictwowej, a jej eksploatacja będzie prowadzona metodą odkrywkową bez użycia materiałów wybuchowych. Dodatkowe wymagania dotyczą obszaru udokumentowanego złoża (do 2 ha) oraz ilości kopaliny wydobywanej ze złoża w roku kalendarzowym (do 20 000 m³). Uprawnienia do wydawania decyzji administracyjnych zastrzeżone dla marszałka województwa obejmują natomiast decyzje nie zastrzeżone do kompetencji ministra środowiska oraz starosty. Dotyczy to w szczególności wydobywania wód leczniczych, wód termalnych oraz solanek ze złóż. Zarówno starosta, jak i marszałek województwa wydają decyzje w sprawach dotyczących koncesji według określonej przez regulacje kpa przypisanej danemu podmiotowi właściwości miejscowej (art. 21 §1 kpa).

Uregulowania zamieszczone w ustawie Prawo geologiczne i górnicze (art. 23) zobowiązują ponadto organy, do kompetencji których należy wydanie decyzji koncesyjnej, do pozyskania opinii i uzgodnień innych jednostek w sprawach dotyczących przedmiotu prowadzonego postępowania. Wypada zauważyć, że opiniowanie jest typową procedurą o charakterze konsultacyjnym. W konsekwencji opinia innego podmiotu, nawet negatywna, nie jest wiążąca dla organu wydającego decyzję. Natomiast w przypadku uzgodnienia dla otrzymania decyzji pozytywnej występuje *de facto* konieczność uzyskania zgody organu dokonującego uzgodnienia.

Zgodnie z generalnymi zasadami kpa organ administracji publicznej załatwia sprawę przez wydanie decyzji (art. 104 kpa). Tego rodzaju rozstrzygnięcie administracyjne stanowi definitywne i ostateczne oświadczenie woli organu administracji w konkretnej sprawie [Łaszczycza i in. 2003]. Decyzja koncesyjna powinna zawierać wszystkie elementy wymagane przez kodeks postępowania administracyjnego (art. 107 § 1 kpa) oraz dodatkowe zasady prowadzenia tego działania wskazane przez przepisy ustawy PGiG (art. 30–32 PGiG). Tego rodzaju uzupełnienie treści rozstrzygnięcia dopuszcza *expressis verbis* art. 107 § 2 kpa, zgodnie z którym przepisy szczególne mogą określać także inne składniki, które powinna zawierać decyzja. W konsekwencji kończący postępowania akt administracyjny powinien określać: rodzaj i sposób wykonywania zamierzonej działalności, przestrzeń, w granicach której ma być ona wykonywana, czas obowiązywania koncesji, termin rozpoczęcia działalności nią objętą oraz w razie potrzeby przesłanki, których spełnienie oznacza rozpoczęcie działalności. Ustawa PGiG dopuszcza wprost objęcie decyzją koncesyjną również innych wymagań dotyczących wykonywania działalności objętej wydanym rozstrzygnięciem, w szczególności w zakresie bezpieczeństwa powszechnego i ochrony środowiska. W konsekwencji uznać należy, iż katalog postanowień zawartych w treści tego rodzaju aktu administracyjnego ma charakter otwarty i uzależniony jest w znacznym stopniu od uznania organu prowadzącego dane postępowanie.

Koncesja jest indywidualnym rozstrzygnięciem organu administracji publicznej, które stanowi prawną podstawę realizacji działań przez koncesjonariusza. Ustawa PGiG dopuszcza w dość szerokim zakresie możliwości modyfikacji wydanego aktu administracyjnego. Odnosi

się to w szczególności do wprowadzenia zmiany treści decyzji, jak również jej przeniesienia na inny podmiot, a także cofnięcia bądź też ograniczenia uprawnienia do dokonywania czynności objętych danym rozstrzygnięciem. Postępowanie w przedmiocie zmiany treści decyzji może być wszczęte zarówno z urzędu, jak i na żądanie strony (art. 34 ust. 1 i 3 PGiG). Ustawa wymaga w sposób obligatoryjny, aby tego rodzaju czynności podjęte zostały w przypadku, gdy rzeczywiste szkodliwe wpływy robót górniczych zakładu górniczego przekroczą wyznaczone w koncesji granice terenu górniczego (art. 34 ust. 2 PGiG *in fine*). W pozostałych przypadkach możliwość zwrócenia się o modyfikację treści decyzji uznać należy za fakultatywną. Z kolei ewentualność przeniesienia zawartych w decyzji uprawnień na rzecz innego podmiotu, który w konsekwencji uzyskuje uprawnienia koncesjonariusza, ustawa PGiG dopuszcza, gdy nie sprzeciwia się temu interes publiczny związany w szczególności z bezpieczeństwem państwa i ochroną środowiska, a także racjonalną gospodarką złożami kopaliny. Dodatkowo wymagana jest również zgoda przedsiębiorcy, któremu pierwotnie została udzielona koncesja. Od podmiotu, który uzyskuje uprawnienia koncesjonariusza wymaga się spełnienia warunków wskazanych w art. 36 PGiG. Dotyczą one w szczególności wyrażenia zgody na przyjęcie wszystkich warunków określonych w koncesji oraz w umowie o ustanowieniu użytkowania górniczego, a także wykazania, iż jest w stanie spełnić wymagania związane z wykonywaniem zamierzonej działalności. Postępowanie w przedmiocie przeniesienia koncesji wszczyna się, co do zasady, na wniosek podmiotu, który ubiega się o tego rodzaju przeniesienie.

Ustawa PGiG przewiduje również możliwość wygaśnięcia, cofnięcia, ograniczenia, bądź też zmiany rozstrzygnięcia przez organ uprawniony do wydania decyzji. Przyczynami wygaśnięcia koncesji są, zgodnie z art. 38 PGiG, upływ czasu na jaki została ona udzielona, bezprzedmiotowość decyzji, zrzeczenie się udzielonego uprawnienia przez przedsiębiorcę, a także likwidacja jednostki organizacyjnej, której przyznano koncesję. Z kolei cofnięcie lub ograniczenie wydanego uprzednio uprawnienia do wykonywania czynności związane jest z wystąpieniem zdarzeń lub okoliczności wskazanych w art. 37 PGiG. Dotyczą one bardzo zróżnicowanych ewentualności zarówno bezpośrednio zależnych od działań koncesjonariusza, jak i całkowicie od niego niezależnych. Za przykład tych ostatnich posłużyć może chociażby zagrożenie obronności lub bezpieczeństwa państwa lub bezpieczeństwa obywateli (art. 37 ust. 5 PGiG). Inną przyczyną cofnięcia lub ograniczenia koncesji mogą być działania lub zaniechania samego przedsiębiorcy, który narusza przepisy ustawy PGiG, w tym w szczególności dotyczące ochrony środowiska lub racjonalnej gospodarki złożem, bądź też nie wypełnia warunków określonych w koncesji, nie podejmując działalności lub trwale zaprzestając jej wykonywania, względnie wykonuje roboty górnicze z naruszeniem harmonogramu określonego w projekcie prac górniczych. W przypadku zaistnienia tego rodzaju okoliczności organ koncesyjny jest zobowiązany w drodze postanowienia wezwać przedsiębiorcę do usunięcia wskazanych naruszeń, wskazując jednocześnie koncesjonariuszowi określony termin, w którym czynności te powinny zostać dokonane. Jego bezskuteczny upływ uprawnia organ administracji publicznej do wydania decyzji w przedmiocie cofnięcia lub ograniczenia zakresu koncesji. Za dodatkową sankcją dla podmiotu będącego adresatem tego rodzaju rozstrzygnięcia należy dodatkowo uznać fakt, iż cofnięcie uprawnienia następuje bez odszkodowania.

3.2. Węgiel kamienny i węgiel brunatny

Koncesję na wydobycie węgla kamiennego lub brunatnego jako kopalin strategicznych objętych własnością górniczą wydaje Minister Klimatu i Środowiska [Witryna Biznes.gov.pl 411]. Koncesja jest wydawana na wniosek przedsiębiorcy, zawierający nie tylko informacje na temat planowanej eksploatacji złoża, ale również szereg ustaleń własnościowych, ekonomicznych oraz dotyczących ochrony środowiska (przedstawione we wniosku okoliczności powinny

być potwierdzone dowodami, np. wyciągami z odpowiednich rejestrów). Do wniosku, jako załączniki, wymagane są następujące dokumenty:

- projekt zagospodarowania złoża obrazujący racjonalną gospodarkę złożem kopaliny głównej i kopalini towarzyszących, w tym przedstawiający bezpieczną dla środowiska technologię eksploatacji;
- opinia organu nadzoru górniczego o projekcie zagospodarowania złoża lub informacja o braku tej opinii;
- decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach wskazująca sposób realizacji przedsięwzięcia zapewniająca minimalizację negatywnego wpływu na środowisko – dokument ten sporządza się dla zamierzeń inwestycyjnych, które mogą znacząco oddziaływać na środowisko, wymienionych w stosownym akcie wykonawczym [Rozporządzenie Rady Ministrów 2019];
- decyzja zatwierdzająca dokumentację geologiczną (organ koncesyjny może także wymagać dokumentacji geologicznej złoża);
- dowody prawa do korzystania z informacji geologicznej;
- dowód prawa do nieruchomości gruntowej, w obrębie której zamierza się wydobywać kopalinę metodą odkrywkową (w przypadku zamiaru wydobywania metodą odkrywkową węgla kamiennego może to być dowód przyrzeczenia ustanowienia prawa do nieruchomości gruntowej);
- potwierdzenie uiszczenia opłaty skarbowej;
- wypis z rejestru gruntów.

Dokumentacja podlega analizie przez ministerstwo i w przypadku stwierdzenia błędów formalnych możliwe jest wniesienie poprawek. Wniosek o koncesję jest następnie uzgadniany z Ministrem Aktywów Państwowych, a także z organem samorządowym (wójtem, burmistrzem lub prezydentem miasta) właściwym dla miejsca zamierzonej działalności pod kątem zgodności działalności z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego lub studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. W zależności od położenia złoża mogą być potrzebne także uzgodnienia z innymi organami, np. organem Wód Polskich w przypadku terenów zalewowych.

Przed wydaniem koncesji konieczne jest ustanowienie użytkownika górniczego, czyli prawa do górniczego korzystania z terenu. Jest ono ustanawiane poprzez umowę Ministra Klimatu i Środowiska z przedsiębiorcą, która obowiązuje od momentu uzyskania koncesji do jej wygaśnięcia. Umowa o ustanowieniu użytkownika górniczego jest przedkładana przedsiębiorcy, który po podpisaniu zwraca ją do ministerstwa. Minister udziela koncesji i podpisuje umowę. Należy dodać, że jeśli z wnioskiem o koncesję na użytkowanie złoża występuje niejeden przedsiębiorca, to ustanowienie użytkownika górniczego może być przeprowadzone w trybie przetargu. Po udzieleniu koncesji minister przekazuje decyzję o koncesji do Państwowego Instytutu Geologicznego - Państwowego Instytutu Badawczego (PIG-PIB) w celu wpisania terenu objętego koncesją do rejestru obszarów górniczych. Informacja o wydanej koncesji jest także przekazywana do publicznej wiadomości, co umożliwia wniesienia odwołania przez zainteresowane strony.

3.3. Węglowodory

Koncesja na poszukiwanie i rozpoznawanie złóż węglowodorów oraz wydobywanie węglowodorów ze złóż jest wydawana przez Ministra Klimatu i Środowiska. Koncesja ta jest udzielana tylko w trybie przetargu, do którego można stanąć po uzyskaniu pozytywnej oceny w postępowaniu kwalifikacyjnym [Witryna Biznes.gov.pl 1619]. Zainteresowany jest oceniany

pod kątem bezpieczeństwa państwa przez Ministra Klimatu i Środowiska, działającego w porozumieniu z Szefem Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Szefem Agencji Wywiadu, Generalnym Inspektorem Informacji Finansowej oraz Komisją Nadzoru Finansowego. Przystąpienie do postępowania kwalifikacyjnego wymaga złożenia wniosku w 5 egzemplarzach (przedstawione we wniosku okoliczności powinny być potwierdzone dowodami, np. wyciągami z odpowiednich rejestrów) oraz wniesienia stosownej opłaty. Wymienione organy wydają opinie pozytywne, jeśli zostanie stwierdzone, że wnioskodawca nie znajduje się pod kontrolą korporacji, podmiotu lub obywatela państwa trzeciego, lub ewentualna kontrola nie zagraża bezpieczeństwu państwa. Decyzja o pozytywnej ocenie z postępowania kwalifikacyjnego jest ważna przez 5 lat i uprawnia do składania w tym okresie ofert w postępowaniach przetargowych o udzielenie koncesji.

Aby doszło do przetargu i udzielenia koncesji na poszukiwanie i rozpoznawanie złóż węglowodorów oraz wydobywanie węglowodorów ze złóż, Minister Klimatu i Środowiska używa opinii organu samorządowego (wójta, burmistrza, prezydenta miasta) właściwego dla miejsca zamierzonej działalności w zakresie zgodności z miejscowymi dokumentami planistycznymi. Udzielenie koncesji na wydobywanie węglowodorów ze złóż wymaga też uzgodnień z Ministrem Aktywów Państwowych, zatwierdzenia dokumentacji geologiczno-inwestycyjnej złoża oraz uzyskania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach. Koncesje dotyczące morskich wód wewnętrznych i morza terytorialnego, a także pasa nadbrzeżnego są uzgadniane przez Ministra Klimatu i Środowiska z dyrektorem właściwego urzędu morskiego (dla wyłącznej strefy ekonomicznej konieczne jest uzgodnienie z Ministrem Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej).

Minister Klimatu i Środowiska corocznie do 30 czerwca ogłasza przetargi na poszukiwanie i rozpoznawanie złóż węglowodorów oraz wydobywanie węglowodorów, wskazując obszary, dla których wszczęcie postępowania przetargowego nastąpi w następnym roku. W ogłoszeniu wskazane są m.in.: rodzaj działalności, na którą będzie udzielona koncesja, obszar działalności, termin składania ofert, warunki przetargu i udzielenia koncesji, termin rozpoczęcia działalności, zakres prac geologicznych, okres obowiązywania koncesji, wzór umowy o ustanowieniu użytkowania górniczego, informacja o wadium. Zainteresowany przetargiem podmiot może złożyć wniosek o wyjaśnienia dotyczące postępowania.

Przystąpienie do przetargu wymaga złożenia oferty, dla której wymogi określa stosowny akt wykonawczy [Rozporządzenie Rady Ministrów 2015], dowodu wniesienia wadium, decyzji o pozytywnej ocenie z postępowania kwalifikacyjnego oraz projektu robót geologicznych. Treść oferty zawiera szereg informacji o ofercie, włącznie z jego możliwościami finansowymi i posiadanym prawem do nieruchomości lub prawem, o ustanowienie którego oferent się ubiega, ale także o szeroko pojętej organizacji i technologii prowadzenia prac górniczych. Oferent może załączyć do dokumentacji geologiczno-inwestycyjnej złoża, określającej sposób jego zagospodarowania, załącznik z propozycją odmiennego zagospodarowania złoża.

Postępowanie przetargowe przeprowadza Komisja powołana przez Ministra Klimatu i Środowiska. Może ona zażądać od oferentów dodatkowych wyjaśnień. Oferenci mogą z kolei oprotestować czynności w postępowaniu przetargowym. Po dopełnieniu procedury odwoławczej koncesja zostaje wydana, przy czym jeśli wybrana oferta była złożona wspólnie przez kilka podmiotów, podmiot prowadzący (operator) musi wcześniej dostarczyć projekt umowy o współpracy tych podmiotów. Po wydaniu koncesji Minister Klimatu i Środowiska podpisuje ze zwycięzcą przetargu (indywidualnym podmiotem lub wszystkimi podmiotami w przypadku oferty wspólnej) umowę o ustanowieniu użytkowania górniczego.

Koncesje dotyczące złóż węglowodorów są wydawane pod warunkiem ustanowienia zabezpieczenia w razie niewykonania lub nienależytego wykonania warunków koncesji. Do-

wód zabezpieczenia (np. gwarancje bankowe, weksle) należy przedstawić ministrowi w terminie 30 dni od udzielenia koncesji. Obowiązuje także opłata za każdy km² terenu objętego działalnością. Obszar ten zostaje wpisany do rejestru obszarów górniczych przez Państwowy Instytut Geologiczny PIB.

3.4. Torf

Złoże torfu chroni prawo własności nieruchomości gruntowej – kopalina ta nie jest własnością górniczą, stąd też koncesji na wydobycie udziela starosta powiatu (także prezydent miasta na prawach powiatu) [Witryna Biznes.gov.pl 1370] lub marszałek województwa [Witryna Biznes.gov.pl 1371].

Organem decyzyjnym będzie starosta, jeśli – jak wspomniano wcześniej – złożone nie jest większe niż 2 ha, a wydobycie nie przekroczy rocznie 20 000 m³ surowca. Wniosek o koncesję należy złożyć do starosty właściwego dla miejsca występowania kopaliny. W treści wniosku określa się m.in. sposób prowadzenia zakładu górniczego i jego likwidacji (nie przygotowuje się projektu zagospodarowania złoża). Do wniosku należy dołączyć kilka załączników:

- dowody okoliczności przedstawionych we wniosku (np. wyciągi z odpowiednich rejestrów);
- decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach (w przypadku przedsięwzięcia mogącego znacząco oddziaływać na środowisko);
- decyzję zatwierdzającą dokumentację geologiczną;
- dowody prawa do korzystania z informacji geologicznej;
- dowód prawa do nieruchomości gruntowej, w obrębie której zamierza się wydobywać kopalinę lub dowód przyrzeczenia takiego prawa;
- wypis z rejestru gruntów;
- mapy obszaru i terenu górniczego;
- dowód opłaty skarbowej.

Po formalnej i merytorycznej ocenie wniosku zostanie on przekazany do właściwego organu terytorialnego (wójta, burmistrza, prezydenta miasta) w celu oceny zgodności z dokumentami planistycznymi w zakresie planowania przestrzennego, a także do marszałka województwa w celu zaopiniowania. W przypadku, gdy teren wydobycia jest terenem zalewowym, potrzebne będą też uzgodnienia z organem odpowiedzialnym za utrzymanie wód i pozwolenie wodnoprawne. Po pozytywnie zakończonym etapie uzgodnień wydana zostanie koncesja określająca m.in. czas, miejsce, rodzaj i sposób prowadzenia działalności z uwzględnieniem aspektów środowiskowych i bezpieczeństwa powszechnego. Koncesja zostaje przekazana samorządowemu organowi terytorialnemu (wójtowi, burmistrzowi, prezydentowi miasta), instytucjom nadzoru górniczego, Prezesowi Wyższego Urzędu Górniczego, Narodowemu Funduszowi Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, Państwowemu Instytutowi Geologicznemu PIB (w celu wpisania terenu do rejestru obszarów górniczych), Ministrowi Klimatu i Środowiska.

Jeśli przewidziane do eksploatacji górniczej złożone torfu jest większe niż 2 ha lub roczne wydobycie torfu przekroczy 20 000 m³, koncesji na działalność udziela marszałek województwa. Procedura jest bardzo podobna do tej, omówionej w przypadku postępowania koncesyjnego prowadzonego przez starostę. Składana do marszałka województwa dokumentacja zawiera dodatkowo projekt zagospodarowania złoża, który przedstawia sposób kompleksowej i racjonalnej eksploatacji, w tym technologii eksploatacji minimalizującej negatywne oddziaływanie na środowisko. Marszałek może też zażądać dokumentacji geologicznej terenu, na którym ma być prowadzona działalność. Dopełnienie wszystkich formalności i pozytywne uzgodnienia są podstawą do wydania koncesji.

4. PODSUMOWANIE

Wydobycie kopalin, w tym surowców energetycznych, jest działalnością koncesjonowaną. W przypadku surowców strategicznych dla bezpieczeństwa energetycznego kraju, będących własnością państwa, takich jak: węgiel kamienny, węgiel brunatny, ropa naftowa, gaz ziemny, koncesję wydaje minister właściwy do spraw środowiska. Minister podpisuje również z podmiotem, któremu udziela koncesji, umowę o ustanowieniu użytkowania górniczego, czyli prawa do górniczego korzystania z terenu. W przypadku surowców nieobjętych własnością górniczą, tylko prawem własności nieruchomości gruntowej, jak surowce skalne lub torf, organem koncesyjnym jest starosta lub marszałek województwa (w zależności od arealu eksploataowanego złoża lub kubatury wydobywanej kopaliny).

Postępowanie koncesyjne wymaga przygotowania i skompletowania obszernej dokumentacji przedstawiającej zainteresowany podmiot i przewidywaną działalność. W przypadku koncesji udzielanych przez ministra lub marszałka w składanej dokumentacji wymagany jest projekt zagospodarowania złoża. Postępowanie koncesyjne polega na rozpatrywaniu przez właściwy organ wniosku o koncesję wraz z dołączoną dokumentacją, a także prowadzeniu uzgodnień z zainteresowanymi urzędami i organami nadzoru. Rozpoczęcie postępowania koncesyjnego na wydobywanie węgla lub torfu nie jest ograniczone terminowo, natomiast udzielanie koncesji na poszukiwanie i rozpoznawanie złóż węglowodorów oraz ich wydobywanie rozpoczyna się tylko w trybie terminowego przetargu.

Po udzieleniu koncesji obszar objęty jej postanowieniami jest wpisywany do rejestru obszarów górniczych. Koncesje są udzielane na określony czas. Ważnym elementem ich treści jest wskazanie wymogów prowadzenia działalności w sposób minimalizujący negatywny wpływ na środowisko.

Informacja od Wydawcy

Temat prezentowany podczas II Konferencji Naukowo-Technicznej „Nauka-Technologia-Środowisko” w dniach 27-29 września 2023 r. w Wiśle. Konferencja finansowana przez Ministra Edukacji i Nauki w ramach programu „Doskonała nauka” – moduł „Wsparcie konferencji naukowych” (projekt nr DNK/SP/546599/2022).



LITERATURA

- Banaszak B. 2012. Konstytucja RP. Komentarz. Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa.
- Dulias R. 2018. Geografia fizyczna Wyżyny Śląskiej. Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice.
- Folder PIG-PIB Węgiel brunatny: https://www.pgi.gov.pl/images/muzeum/kopalnia_wiedzy/surowce/foldery/wegiel_brunatny.pdf (dostęp 25 kwietnia 2023 r.).
- Folder PIG-PIB Węgiel kamienny: https://www.pgi.gov.pl/images/muzeum/kopalnia_wiedzy/surowce/foldery/wegiel_kamienny.pdf (dostęp 25 kwietnia 2023 r.).
- Folder PIG-PIB Ropa naftowa Gaz ziemny: https://www.pgi.gov.pl/images/muzeum/kopalnia_wiedzy/surowce/foldery/gaz_i_ropa.pdf (dostęp 26 kwietnia 2023 r.).
- Karpiuk M. 2010. Koncesja jako prawna forma oddziaływania administracji publicznej na sferę wolności działalności gospodarczej. *Postępy Techniki Przetwórstwa Spożywczego*, 1, 133–140.
- Ilnicki P. 2002. Torfowiska i torf. Wydawnictwo Akademii Rolniczej im. Augusta Cieszkowskiego w Poznaniu, Poznań.
- Łaszczycza G., Martysz Cz., Matan A. 2003. Postępowanie administracyjne ogólne. Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa.
- Konstantynowicz E. 1994. Geologia złóż kopalin. Kopaliny energetyczne. Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice.
- Magdziarczyk M. 2018. Wolność działalności gospodarczej – od idei do zasady ustrojowej. *Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach*, 349, 135–143.

- Probierz K. 2012. Petrologia węgla w rozpoznaniu węgla koksowych rejonu Jastrzębia. *Górnictwo i Geologia*, 7, 3, 87–117.
- Przeszło E., Wolska H. 2019. Koncesje w prawie geologicznym i górnictwie. *Przegląd ustawodawstwa gospodarczego*, 6, 33–38.
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 28 lipca 2015 r. w sprawie przetargu na udzielenie koncesji na poszukiwanie i rozpoznawanie złoża węglowodorów oraz wydobywanie węglowodorów ze złoża, a także koncesji na wydobywanie węglowodorów ze złoża. Dz.U. 2015 poz. 1171.
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 10 września 2019. r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko. Dz.U. 2019 poz. 1839 ze zm.
- Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego. Tekst jednolity: Dz.U. 2022 poz. 2185.
- Ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. Prawo geologiczne i górnictwo. Tekst jednolity: Dz.U. 2023 poz. 633.
- Ustawa z dnia 6 marca 2018 r. Prawo przedsiębiorców. Tekst jednolity: Dz.U. 2023 poz. 221.
- Witryna Biznes.gov.pl 411: <https://www.biznes.gov.pl/pl/opisy-procedur/-/proc/411> (dostęp 27 kwietnia 2023 r.).
- Witryna Biznes.gov.pl 1619: <https://www.biznes.gov.pl/pl/opisy-procedur/-/proc/1619> (dostęp 28 kwietnia 2023 r.).
- Witryna Biznes.gov.pl 1370: <https://www.biznes.gov.pl/pl/opisy-procedur/-/proc/1370> (dostęp 28 kwietnia 2023 r.).
- Witryna Biznes.gov.pl 1371: <https://www.biznes.gov.pl/pl/opisy-procedur/-/proc/1371> (dostęp 28 kwietnia 2023 r.).
- Witryna Muzeum Geologicznego PIG-PIB: <https://www.pgi.gov.pl/muzeum/kopalnia-wiedzy-1/10452-surowce-mineralne-polski.html?start=2> (dostęp 25 kwietnia 2023 r.).
- Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 8 maja 1988 r., III RN 34/98.