



Ministerstwo Gospodarki

Określenie dobrych praktyk
w zakresie zapobiegania
nielegalnej eksploatacji kopalni
(wydobycie bez koncesji)
Aleksander Kabziński

Założenia do Planu Działania
Surowce nieenergetyczne. Analiza

Warszawa, 1 kwietnia 2015 r.



Plan Prezentacji

- ***Wydobycie kopalni, informacje podstawowe.***
- ***Wydobycie kopalni bez koncesji, proces doskonalenia prawa***
- ***Wydobycie kopalni bez koncesji, ustalenia prawa. stan na 01.01.2015***
- ***Organa odpowiedzialne, zakres ich odpowiedzialności i jej realizacja.***
- ***Propozycje dodatkowych rozwiązań.***



Złóża kopalin są nieodnawialnym, naturalnym bogactwem narodowym

Ochrona Złóż Kopalin w Polsce obecnie

- **prawnie uszczelniana**
- **praktycznie jeszcze niezupełnie skuteczna**
- **niezrównana z ustawami o ochronie odnawialnych: gleb, lasów i wody**



Wydobycie kopalin

- ***niezbędne dla społeczeństwa i gospodarki***
- ***koncesjonowane prowadzone zgodnie z prawem geologicznym i górniczym,***
- ***z naruszeniem koncesji***
- ***bez koncesji***



Tabela 1. Złóża i zakłady górnicze w Polsce (31.12.2013)

	Złoż	Złoż zagospodar	3:2 %	Zasoby Przemysłu W mln ton	Wystarczalność zasobów lat
1	2	3	4		
Surowce inne (odkrywka)	12447	4635	37,2	9 579,3	1-129
w tym kamień łamany i boczny	747	332	44,4	3 461,39	59
Piaski i żwiry	9316	3822	41,0	3 614,42	20
Ilaste ceramika bud.	1219	244	20,0	160, 62	1-52
Torf	279	91	32,6	31,20	26
Pozostałe	826	146	17,7	2 311,67	
Surowce energetyczne	666	63	9,5	5 019,61	16-50
Surowce metaliczne	35	5	25,7	1 213,45	2,5-39
Surowce chemiczne	49	11	22,4	1 924,79	41-426
Razem	13197	4718	35,8	17 739,15	1-426



Tabela 2. Produkcja kruszyw naturalnych w Polsce [w tys. ton]

	łamane	%	żwirry i piaski	%	Razem	%
2000	27 661	31,2	88 484	35,6	116 145	34,4
2001	25 593	28,8	72 927	29,3	98 520	29,2
2002	25 875	29,2	66 550	26,8	92 425	27,4
2003	26 404	29,8	78 894	31,7	105 298	31,2
2004	29 271	33,0	81 426	32,7	110 697	32,8
2005	33 098	37,3	99 648	40,1	132 746	39,3
2006	38 836	43,3	116 561	46,9	155 397	46,1
2007	46 855	52,8	139 388	56,0	186 243	55,2
2008	49 442	55,7	149 312	60,0	198 754	58,9
2009	57 903	63,0	141 037	56,7	198 940	59,0
2010	62 809	70,8	163 441	65,7	226 250	67,1
2011	88 697	100	248 690	100	337 387	100
2012	64 000	72,2	184 740	74,3	248 740	73,7
2013	58 360	66,0	173 270	69,7	231 630	68,7
2014*	64 000	72,2	175 000	70,4	239 000	70,8
	698 804	26,1	1 979 368	73,9	2 678 172	100

* Prognoza wykonania



Wydobycia kopalin bez koncesji powoduje

- **marnotrawienie bogactwa narodowego**
- **niszczenie środowiska**
- **zagrożenie bezpieczeństwa publicznego**
- **nieuczciwą konkurencję**

Szczególnie poprzez:

- **nieracjonalną gospodarkę złożami,**
- **niekontrolowane użytkowanie i degradację gruntów,**
- **zmniejszenie przychodów Państwa i samorządów,**
- **szarą strefę działalności gospodarczej i zatrudnienia**
- **stworzenie warunków do nielegalnego składowania odpadów.**



Negatywny wpływ wydobywania bez koncesji

1. Eksploatacja rabunkowa, bez racjonalnego gospodarowania złożem,
2. Brak nadzoru – nie spełnianie standardów w zakresie bezpieczeństwa w pracy,
3. Brak decyzji środowiskowej, dewastacja terenów i okolicznej infrastruktury,
4. Brak likwidacji i rekultywacji,
5. Brak standardów jakości wyrobów,
6. Zahamowanie równowagi konkurencji, wypieranie legalnie działających przedsiębiorców górniczych (wydobycie jednego sezonu na rzecz projektów „przechodzących przez okolice”).
7. wypieranie legalnie działających przedsiębiorców – brak dopływu kapitału do branży,
8. uszczuplenie wpływów finansowych budżetów państwa i samorządów.

Uwaga: Coraz powszechniejsze zjawisko wydobywania bez koncesji, w celu stworzenia miejsca na odpady doraźnych i długoterminowych.



Dlaczego przed 1.01.2012 r. złoża kopalin nie były chronione przed wydobyciem bez koncesji:

- Braki w P gig (wykaz i hierarchia własna):
 1. Nie ustalało obowiązku reagowania nadzoru w przypadku stwierdzenia wydobycia kopalin bez koncesji,
 2. Obowiązki starosty (jako administracji geologicznej), były wyłącznie kosztem: Beneficjent wydobycie bez koncesji, gmina i NFOŚ.
 3. Poziom finansowy kary nieadekwatnie wysoki do wykroczenia (80 x opłata eksploatacyjna).
 4. Nie określono w prawie dla kopalin, możliwości wydobycia ich na własne potrzeby przez właściciela nieruchomości gruntowej (najczęstsze przypadki wydobycia bez koncesji).
 5. Nie określenie jednoznacznie odpowiedzialnego za wydobycie bez koncesji.
- Braki inne
 - Nie bilansowanie w rozliczaniu zamówień publicznych ilości zużywanych mineralnych materiałów budowlanych z ilością wydobywanych kopalin do ich wytworzenia.** (szczególnie budowy infrastrukturalne liniowe – wydobycie piasków i żwirów).



Ustanowione przez P gig po 1.01.2012 r. organa, współodpowiedzialne za wydobycie kopalin, w tym bez koncesji

Ustawa z dn. 9.06.2011 r. P gig:

- Administracja Geologiczna (art. 156),
- Państwowa Służba Geologiczna (Art. 162),
- Nadzór Górniczy (Art. 164)

Nadzór nad wszystkimi organami, w tym również samorządowymi, w zakresie administracji geologicznej (zadanie rządowe), sprawuje Minister Środowiska.



Administracja Geologiczna

- Zadania wykonują (art. 156.2)
 1. Minister Środowiska – przy pomocy Głównego Geologa Kraju,
 2. Marszałek – przy pomocy Geologa Wojewódzkiego,
 3. Starosta – przy pomocy Geologa Powiatowego.
- **Zadania w zakresie geologii marszałków oraz starostów są zadaniami administracji rządowej (art. 156.3).**
- Minister Środowiska organem wyższego stopnia dla marszałków (art. 157),
- Właściwości poszczególnych organów (art. 161)



Państwowa Służba Geologiczna (PSG) (Rozdział 3 p gig)

Państwowa Służba Geologiczna (art. 162) = Państwowy Instytut Geologiczny
- Państwowy Instytut Badawczy (art. 163)

Nadzór Ministra Środowiska (art.. 163.3)

Zadania taksatywnie wymienia (art.162.1)

Jedynе działanie znane, to sporządzone (w terminie 30.06.)

Krajowy Bilans Zasobów Kopalin 2011.

Innych działań PSG, w tym działań na rzecz gospodarki w terenie
(Oddziały PIG) – nie znamy

Uważamy: Krajowy bilans zasobów powinien zawierać również informację
wydobycia kopalin bez koncesji, np. w oparciu o kopię decyzji OUG o
wstrzymaniu wykonywania działalności.

Jeżeli nie: Zadanie takie może wyznaczyć Minister Środowiska (art.162.2).
Bilans roczny wydobycia kopalin z koncesją i bez koncesji.



Nadzór Górniczy

(Rozdział 4 p gig)

- struktura art. 164,
 - zadania art. 168,
- upoważnienie oraz obowiązki i uprawnienia wobec wydobywania bez koncesji art. 173 (wstrzymanie działalności bez koncesji).

Mimo sporu o prawne rozstrzygnięcia, nadzór górniczy (od 1998, Sporadycznie) od 2002 r. jako jedyny podjął działania na rzecz identyfikacji rozmiaru i przeciwdziałania wydobywaniu kopalin bez koncesji (raporty o wydobywaniu kopalin pospolitych po przejęciu nadzoru od urzędów wojewódzkich).

Według przedsiębiorców, tylko nadzór górniczy podjął wynikające z prawnych obowiązków (P gig), działania wobec wydobywania kopalin bez koncesji.



Starosta (w oparciu o art. 140.2 p gig)

Otrzymuje niezwłocznie od OUG, kopię decyzji nakazującej wstrzymanie działalności.

Podje muje (gdy decyzja OUG prawomocna, po odwołaniu do Prezesa WUG), decyzję o naliczeniu opłaty podwyższonej.

Najczęstszy przedmiot sporów – wyliczenie ilości wydobytej bez koncesji.



WUG, OUG

Art. 173 P gig:

- po stwierdzeniu wykonywania działalności bez wymaganej koncesji, organ nadzoru górniczego (OUG), w drodze decyzji wstrzymuje działanie.

Kopię decyzji przekazuje staroście przez art. 140 ust 2 pkt 2 (starosta nalicza podwyższoną opłatę),

- konstrukcja decyzji – gdzie, co, kto. **Brak ile?** (dokumentacja minimalnego szacunku),
- odwołanie od OUG do Prezesa WUG (decyzja ostateczna),
- **UWAGA: kopia decyzji niezwłocznie do starosty**
- **POSTULAT - kopia również do Państwowej Służby Geologicznej.**
 - **decyzja OUG (według art. 173), gdy nie jednoznacznie dla kogo, proponuje się dla właściciela nieruchomości gruntowej**



Ocena administracji geologicznej w zakresie wydobywania kopalin bez koncesji z punktu widzenia przedsiębiorców górniczych

1. Ministerstwo Środowiska – niesatysfakcjonujący nadzór, niewystarczająca promocja dobrych praktyk w zakresie wykonywania obowiązków przez starostów (przy pomocy geologów powiatowych), brak koordynacji działań administracji geologicznej,
2. Marszałkowie – aktywność wyłącznie w obszarze koncesjonowania,
3. Starostowie – aktywność zróżnicowana, od zerowej do zadawalającej, tam gdzie można zidentyfikować geologów powiatowych których powołanie jest obowiązkiem starosty, a geolodzy chcą korzystać ze swych możliwości prawnych.

Uwaga: Odwołanie - od OUG do Prezesa WUG,
- od starosty do Kolegium.



zapisy prawa gig (po 1.01.12 r.) eliminujące częściowo złe doświadczenia:

Realizacja 1:

- **Art. 173** ustala właściwy organ nadzoru górniczego jako odpowiedzialnego za wstrzymanie działalności bez koncesji w drodze decyzji

Realizacja 2 (opłata podwyższona (40x):

Art. 140 za 1 tonę wydobywania bez koncesji piasku o wartości rynkowej 3 – 10 PLN

było: $80 \times 0,55 = 44,0$ PLN/tona (% wartości rynkowej 1466 – 440),

nowe: $40 \times 0,55 = 22,0$ PLN/tona (% wartości rynkowej 733 – 220)

Realizacja 3:

- **Art. 141.4** opłata podwyższona stanowi dochód powiatu,
1 tona piasku – wartość rynkowa 3-10 PLN – opłata podwyższona $40 \times 0,55 = 22,0$ PLN/ tonę.

W roku 2014 wydobywanie bez koncesji (szacunek ostrożny) 10 mln ton piasków i żwirów $\times 22,0$ PLN/ tonę = 220 mln PLN (szacunkowy ew. dochód powiatów).



Realizacja postulatu 4, nadal nie określono taksatywnie warunków wydobycia na własne potrzeby.

Realizacja postulatu 5:

Pierwsze przypadki bilansowania użytych bezpiecznych wyrobów budowlanych przez zamawiającego i inwestorów (bezpieczne wyroby budowlane – wymóg dla projektów współfinansowanych przez UE).



Tabela 4. Liczba udzielonych koncesji na wydobywanie kopalin surowców (innych) skalnych (do 31.12.2014)

Rok	Organ koncesyjny				Udział koncesji wydanych przez starostów	Wydobycie bez koncesji	
	Minister Środowiska	Wojewoda/marszałek	Starosta	Razem		Przypadki wydobywania	Udział bez koncesji w koncesjach starosty
Do końca 2001	122	2297	538	2957	18,2 %		
2002	-	100	191	291	65,6 %	98	51,3
2003	-	120	270	390	69,2 %	137	50,7
2004	-	71	280	351	79,8 %	147	52,5
2005	-	102	302	404	74,8 %	145	48,0
2006	-	100	312	412	75,7 %	129	41,4
2007	-	132	373	505	73,9 %	119	31,9
2008	-	136	402	538	74,7 %	112	27,9
2009	-	178	516	694	74,4 %	111	21,5
2010	-	221	514	735	69,9 %	88	17,1
2011	-	286	420	706	59,5 %	89	21,2
2012	-	272	302	574	52,6	100	33,1
2013	-	239	286	525	54,5	126	44,1
2014	-	202	243	445	54,6	63	25,9
RAZEM	122	4456	4949	9527	51,9	1464	29,6



Tabela 5. Ilość zarejestrowanych przez urzędy górnicze przypadków prowadzenia wydobywania bez koncesji surowców skalnych w poszczególnych województwach

Województwo	Ilość Ppzypadków wydobywania bez koncesji	% w wojew w 2002-2011	Ilość Ppzypadków wydobywania bez koncesji	Ilość Ppzypadków wydobywania bez koncesji	Ilość Ppzypadków wydobywania bez koncesji	Ilość Ppzypadków wydobywania bez koncesji	Ilość Ppzypadków wydobywania bez koncesji	% w wojew 2002-2014
	w latach 2002-2011	%	2011	2012	2013	2014	2002-2014	%
Wielkopolskie	238	20,3	16	12	13	10	273	18,7
Pomorskie	158	13,4	8	8	8	6	180	12,3
Mazowieckie	99	8,4	3	10	14	2	125	8,6
Łódzkie	81	6,9	15	14	14	6	114	7,8
Lubelskie	87	7,4	2	12	7	-	100	6,8
Kujawsko - pomorskie	83	7,0	4	4	5	3	95	6,5
Świętokrzyskie	68	5,8	7	7	10	4	89	6,2
Podkarpackie	64	5,5	7	1	7	1	73	5,0
Zachodniopomorskie	54	4,6	3	4	8	7	72	4,9
Podlaskie	43	3,7	4	12	2	1	58	4,0
Dolnośląskie	47	4,0	4	1	5	-	53	3,6
Małopolskie	40	3,4	1	4	10	6	60	4,1
Śląskie	39	3,3	6	2	3	5	49	3,4
Warmińsko - Mazurskie	30	2,6	0	2	12	4	48	3,3
Lubuskie	27	2,3	8	6	6	6	45	3,1
Opolskie	17	1,5	1	1	2	2	22	1,5
RAZEM	1175	100	89	100	126	63	1460	100

- Nie określono węgiel kamienny i np. bursztyny
- 1-6, 60,6 %



Wydobycie bez koncesji według rodzajów kopalin (2002- 2014)

- **piaski i żwiry (średniorocznie) - 85-95 %**
- **węgiel kamienny, kamień łamany i bloczny, wapienie, piaskowce, surowce ilaste, torf, kreda - 5- 15 %**
- **wody - szczególne zagrożenie ze strony działań nielegalnych. Wymaga odrębnego zbadania i traktowania**
- **bursztyn - brak danych wydobycia, mimo występowania na rynku w znacznym rozmiarze**



Propozycje potrzebnych dalszych działań umożliwiających rozwiązanie problemu wydobywania bez koncesji do 31.12.2019 r.

- Nadzór – opracowanie przez WUG i egzekwowanie od OUG realizacji wytycznych sposobu działania, procedur kontrolnych, wynikające z ustanowienia nad wydobywaniem kopalni pełnej kontroli przez nadzór górniczy.
- Służba geologiczna – rejestracja wydobywania w oparciu o koncesję oraz wydobywanie bez koncesji w oparciu o dokumentację z WUG,.
- Minister Środowiska, centralny monitoring i skuteczny system wspomaganie administracji geologicznej na szczeblu województw i powiatów (np. szkolenia). Konieczne zlecenie zadań z tego zakresu PSG
- Jednoznaczne doprowadzenie do skutecznej współpracy w administracji geologicznej (rządowa i samorządowa).



Pełne, a nie symboliczne zaangażowanie administracji geologicznej wszystkich szczebli i Państwowej Służby Geologicznej pozwoli na wyeliminowanie do końca roku 2019, wydobywania kopalin bez koncesji poza indydydentami wynikającymi z chęci szybkiego zysku, które wymagają osobnego potraktowania.



Od 01.01.2015 r.

- **doprecyzowanie określenia wydobyć na własne potrzeby. Zgłaszanie do OUG. Brak zgłoszenia lub niezgodnie z wydobyć bez koncesji,**

Art. 4.1 prawo g. dopuszcza wydobyć piasków i żwirów na potrzeby własne przez właściciela nieruchomości między innymi:

- bez środków strzałowych,
- 10 m³ / rok,
- nie naruszone zostanie przeznaczenia nieruchomości
- powiadomi nadzór górnicy.

Przekroczenie traktowane jak wydobyć bez koncesji i skutkuje decyzją o wstrzymaniu i naliczeniu opłaty podwyższonej.

- **ustalenie jeżeli brak możliwości wskazania wydobywającego bez koncesji, odpowiedzialność właściciela nieruchomości gruntowej,**
- **każde wydobyć kopalin (z koncesją, bez koncesji), podległe w pełni nadzorowi górnicy**



Niektóre koszty nie ponoszone przez wydobywających bez koncesji (PLN/tonę/wydobycie)*

- sporządzanie dokumentacji, nadzór górniczy, operaty, standardy bezpieczeństwa, decyzje środowiskowe	~	- 0,8
- koszt likwidacji rekultywacji	~	- 0,5
- koszty jakości	~	- 0,2
- opłata eksploatacyjna (dla piasków i żwirów)		- 0,55
- podatki lokalne	~	- 0,18
	RAZEM ~	- 2,24PLN/tonę

- Wyliczenie z roku 2012 wiodącego producenta kruszyw

**Dla procederu bez koncesji (40 tys. ton/rok jak w koncesji starosty)
zysk nieuzasadniony na poziomie 90 tys. z ha.**



Podstawowe zadania nadzoru górniczego w roku 2015

Zadania zadeklarowane przez Prezesa WUG - Barbórka 2014.

- zmniejszenie ilości wypadków w przemyśle wydobywczym,
zero tolerancji dla łamania przepisów i zasad bezpieczeństwa w pracy.
- ograniczenie wpływu przemysłu wydobywczego na środowisko.
- **wstrzymanie wydobycia kopalin bez wymaganej koncesji (nielegalna eksploatacja).**



POLSKI ZWIĄZEK PRODUCENTÓW KRUSZYW
Polish Aggregates Producers Association
Biuro Zarządu: 25-501 KIELCE ul. Sienkiewicza 48/50
tel./fax (041) 344-66-88 kom 0603 84-75-48
e-mail: biuro@kruszpol.pl www: www.kruszpol.pl

***Zapraszamy do dalszego wspólnego działania
na rzecz skutecznej ochrony nieodnawialnych
złóż kopalin***

***(w tym poprzez wyeliminowanie wydobycia kopalin
bez koncesji)***

Dziękuję za uwagę