

UZASADNIENIE

1. Cel wydania ustawy

Projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo geologiczne i górnicze oraz niektórych innych ustaw przewiduje dodanie definicji odkrywki i przodka w kopalni odkrywkowej, jak również zniesienie organu nadzoru górniczego – dyrektora Specjalistycznego Urzędu Górniczego oraz likwidację Specjalistycznego Urzędu Górniczego.

2. Aktualny stan prawny

Obecnie obowiązująca ustawa wprowadziła definicję robót górniczych jak również zakładu górniczego.

Za roboty górnicze uważa się obecnie wykonywanie, utrzymywanie, zabezpieczanie oraz likwidowanie wyrobisk, a w przypadku odkrywkowych zakładów górniczych — także zwałowanie nadkładu.

Z kolei definicja zakładu górniczego jako wyodrębnionego technicznie i organizacyjnie zespołu środków służących bezpośrednio do wykonywania działalności w zakresie wydobywania kopalin ze złóż pozwala na szerokie zakresienie granic przestrzeni wykonywania robót górniczych. Jako że granice zakładu górniczego określane są w planie ruchu zakładu górniczego podlegającym każdorazowo zatwierdzeniu przez właściwy organ nadzoru górniczego, dlatego ich ustalenie nie powinno powodować trudności czy wątpliwości interpretacyjnych.

Stosownie do art. 164 ust. 1 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. – Prawo geologiczne i górnicze (Dz. U. z 2020 r. poz. 1064, z późn. zm.), zwanej dalej „Pgg”, organami nadzoru górniczego są:

- 1) Prezes Wyższego Urzędu Górniczego, zwanego dalej „WUG”;
- 2) dyrektorzy okręgowych urzędów górniczych, zwanych dalej „OUG”;
- 3) dyrektor Specjalistycznego Urzędu Górniczego, zwanego dalej „SUG”.

W myśl art. 164 ust. 2 Pgg, dyrektorzy OUG oraz dyrektor SUG są organami nadzoru górniczego pierwszej instancji, chyba że Pgg stanowi inaczej. Zagadnienia dotyczące organizacji OUG i SUG zostały uregulowane w art. 167 Pgg.

Stosownie do art. 167 ust. 1 Pgg, dyrektorzy OUG i dyrektor SUG są terenowymi organami administracji rządowej i podlegają Prezesowi WUG. Dyrektorów oraz ich zastępców powołuje i odwołuje Prezes WUG, a powołanie stanowi nawiązanie stosunku pracy na podstawie powołania w rozumieniu przepisów Kodeksu pracy (art. 167 ust. 2 i 3 Pgg). Dyrektorzy OUG i SUG wykonują swoje zadania przy pomocy OUG i SUG, działających pod ich bezpośrednim kierownictwem (art. 167 ust. 5 Pgg). Jednocześnie Prezes WUG wykonuje w OUG i SUG zadania przewidziane w ustawie z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej (Dz. U. z 2021 r. poz.1233) dla dyrektora generalnego urzędu.

Zgodnie z art. 167 ust. 7 Pgg, minister właściwy do spraw gospodarki złożami kopalin, w drodze rozporządzenia, tworzy i znosi okręgowe urzędy górnicze, określając ich nazwę, siedzibę i właściwość miejscową, kierując się potrzebami związanymi z racjonalizacją działania organów nadzoru górniczego. W przypadku SUG ww. zagadnienia zostały uregulowane w Pgg – stosownie do art. 167 ust. 8 i 9 Pgg, właściwość miejscowa dyrektora SUG obejmuje obszar Rzeczypospolitej Polskiej, a siedzibą SUG jest miasto Katowice. Organizację wewnętrzną oraz tryb pracy OUG i SUG określa, w drodze zarządzenia, Prezes WUG (art. 167 ust. 10 Pgg).

Art. 168 ust. 1 Pgg stanowi, iż organy nadzoru górniczego sprawują nadzór i kontrolę nad ruchem zakładów górniczych, w szczególności w zakresie:

- 1) bezpieczeństwa i higieny pracy;
- 2) bezpieczeństwa pożarowego;
- 3) ratownictwa górniczego;
- 4) gospodarki złożami kopalin w procesie ich wydobywania;
- 5) ochrony środowiska i gospodarki złożem, w tym według kryterium wykonywania przez przedsiębiorców obowiązków określonych w odrębnych przepisach lub na ich podstawie;
- 6) zapobiegania szkodom;
- 7) budowy i likwidacji zakładu górniczego, w tym rekultywacji gruntów po działalności górniczej.

W myśl art. 168 ust. 2 Pgg, w odniesieniu do projektowania i wykonywania robót budowlanych oraz utrzymania obiektów budowlanych na terenie zakładu górniczego organy nadzoru górniczego wykonują zadania z zakresu administracji architektoniczno-budowlanej i nadzoru budowlanego.

Dyrektor SUG jest organem nadzoru górniczego pierwszej instancji w odniesieniu do podziemnych zakładów górniczych właściwym rzeczowo w sprawach:

- 1) górniczych wyciągów szybowych;
- 2) urządzeń transportowych, których środki transportu poruszają się po torze o nachyleniu powyżej 45°, w wyrobiskach górniczych;
- 3) szybów i szybików wraz z wyposażeniem;
- 4) centrali i dyspozytorni wraz z systemami łączności, bezpieczeństwa i alarmowania oraz magistralnymi sieciami telekomunikacyjnymi;
- 5) stacji wentylatorów głównych;
- 6) urządzeń, instalacji i sieci elektroenergetycznych wysokiego i średniego napięcia, zasilających obiekty, maszyny i urządzenia, o których mowa w pkt 1–5.

Ponadto dyrektor SUG jest organem nadzoru górniczego pierwszej instancji wykonującym zadania z zakresu administracji architektoniczno-budowlanej i nadzoru budowlanego właściwym rzeczowo w odniesieniu do następujących obiektów budowlanych podziemnych zakładów górniczych:

- 1) obiektów budowlanych maszyn wyciągowych;
- 2) szybowych wież wyciągowych;
- 3) budynków nadszybi;
- 4) obiektów budowlanych urządzeń, o których mowa w art. 169 ust. 1 pkt 2 Pgg;
- 5) wolnostojących budynków centrali, dyspozytorni, systemów oraz sieci, o których mowa w art. 169 ust. 1 pkt 4 Pgg;
- 6) obiektów budowlanych stacji wentylatorów głównych;
- 7) obiektów budowlanych przeznaczonych dla urządzeń, instalacji i sieci elektroenergetycznych wysokiego i średniego napięcia, zasilających obiekty, maszyny i urządzenia, o których mowa w art. 169 ust. 1 pkt 1–5 Pgg.

3. Potrzeba dokonania zmian

Powiązanie pojęcia „odkrywki” z pojęciem „zakładu górniczego” uprości orzekanie w sprawach dotyczących emerytur górniczych, albowiem ustalenie granic zakładu górniczego nie będzie podlegało uznaniu organu emerytalnego lub sądów, lecz będzie się opierać na zdefiniowanym pojęciu oraz dowodach w postaci planów ruchu zakładów górniczych, jednoznacznie przedstawiających ww. granice.

Zmieniająca się organizacja podziemnych zakładów górniczych, wynikająca z likwidacji kopalń, wpływa na liczbę obiektów objętych nadzorem i kontrolą dyrektora SUG. Powyższe przekłada się bezpośrednio na niewykorzystywanie w pełni zasobów organizacyjnych i kadrowych SUG.

W związku z zaistniałym stanem faktycznym zasadne jest dokonanie optymalizacji organizacji organów nadzoru górniczego przez przekazanie dotychczasowych kompetencji dyrektora SUG Prezesowi WUG.

Właściwość miejscowa dyrektora SUG obejmuje teren całego kraju, podobnie jak właściwość miejscowa Prezesa WUG. Prezes WUG jako organ nadzoru górniczego prowadzi również nadzór i kontrolę nad ruchem zakładów górniczych.

Prezes WUG jest organem nadzoru górniczego pierwszej instancji w sprawach dotyczących m.in. nadawania uprawnień rzeczoznawcy do spraw ruchu zakładu górniczego, w tym w grupach:

- 1) grupa I – maszyny wyciągowe:
 - a) część mechaniczna,
 - b) część elektryczna;
- 2) grupa II – naczynia wyciągowe;
- 3) grupa III – zawieszenia naczyń wyciągowych i lin wyciągowych;
- 4) grupa IV – liny wyciągowe;
- 5) grupa V – wieże szybowe;
- 6) grupa VI – koła linowe;
- 7) grupa VII – zbrojenie szybowe, w tym sztywne prowadzenie naczyń wyciągowych;
- 8) grupa X – urządzenia techniczne:
 - a) urządzenia ciśnieniowe,
 - b) urządzenia dźwignicowe,
 - c) urządzenia transportowe specjalne.

Ponadto Prezes WUG dopuszcza wyroby do stosowania w ruchu zakładu górniczego, w tym elementy górniczych wyciągów szybowych, wskazane w załączniku nr 1 do rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 30 kwietnia 2004 r. w sprawie dopuszczania wyrobów do stosowania w zakładach górniczych (Dz. U. poz. 1003, z późn. zm.), tj.:

„1.1. Maszyny wyciągowe.

1.2. Naczynia wyciągowe.

- 1.3. Koła linowe.
- 1.4. Zawieszenia lin wyciągowych wyrównawczych, prowadniczych i odbojowych.
- 1.5. Zawieszenia nośne naczyń wyciągowych.
- 1.6. Wciągarki wolnobieżne.
- 1.7. Urządzenia sygnalizacji i łączności szybowej.
- 1.8. Wyodrębnione zespoły elementów wymienionych w pkt 1.1–1.7”.

Z uwagi na powyższe zasadne jest przekazanie Prezesowi WUG dotychczasowych zadań dyrektora SUG wraz z jednoczesnym wyznaczeniem pracownikom wykonującym dotychczas pracę w SUG odpowiedniego stanowiska pracy w WUG w celu zabezpieczenia obsługi zwiększonej liczby zadań Prezesa WUG oraz zabezpieczenia transferu wiedzy i umiejętności niezbędnych do prawidłowego wykonywania tych zadań. Dzięki takim zmianom wiedza i umiejętności dotychczasowych pracowników SUG zostanie w pełni wykorzystana przy realizacji zadań mieszczących się dotychczas w kompetencji dyrektora SUG, jak i aktualnych zadań Prezesa WUG.

4. Projektowane rozwiązania

Definicja pojęcia „przodek” ma służyć jednoznaczному zaliczeniu tych części wyrobiska górniczego w rozumieniu, w których prowadzone jest urabianie kopaliny (główniej lub towarzyszącej) oraz nadkładu (zdejmowanego także na tzw. przedpolu wyrobiska), jak również części zwałowisk zewnętrznych, znajdujących się poza wyrobiskiem, w których odbywa się formowanie korpusu zwału. Taka definicja koresponduje z definicją robót górniczych unormowaną w art. 6 ust. 1 pkt 12 ustawy, uwzględnia również stopień zagrożeń występujący na stanowiskach pracy w ww. miejscach, w tym przede wszystkim zagrożenie osuwiskowe i wodne występujące w zwałowiskach.

Projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo geologiczne i górnicze oraz niektórych innych ustaw dokonuje zmian w organizacji organów nadzoru górniczego przez zniesienie dyrektora SUG oraz likwidację obsługującego go urzędu.

W związku ze zniesieniem ww. organu nadano nowe brzmienie art. 164 ust. 3 Pgg, w którym rozszerzono katalog zadań własnych Prezesa WUG o zadania realizowane dotychczas przez dyrektora SUG.

Ujednolicono stan prawny dotyczący funkcjonowania urzędów górniczych w aspekcie organizacyjno-finansowym i postanowiono, że w sprawach organizacyjno-finansowych, w tym

w sprawach z zakresu prawa pracy, Wyższy Urząd Górniczy wraz z okręgowymi urzędami górniczymi stanowi jednostkę organizacyjną, w której zadania przewidziane w ustawie z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej dla dyrektora generalnego urzędu wykonuje dyrektor generalny Wyższego Urzędu Górniczego, a taka jednostka organizacyjna używa nazwy „Wyższy Urząd Górniczy”.

Ponadto, w celu zapewnienia spójności systemu prawa, w art. 2 i art. 3 projektowanej ustawy przewidziano zmiany odpowiednio w art. 374 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2020 r. poz. 1219, z późn. zm.) oraz w art. 56 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (Dz. U. z 2019 r. poz. 1464, z późn. zm.), uwzględniające zniesienie dyrektora SUG i likwidację SUG.

W przepisach przejściowych (art. 5 i art. 6 projektowanej ustawy) zaproponowano rozwiązania utrzymujące w mocy decyzje i postanowienia dyrektora SUG oraz rozwiązania dotyczące kontynuacji przez Prezesa WUG postępowań prowadzonych dotychczas przez dyrektora SUG.

W art. 7 ust. 1 projektowanej ustawy przewidziano przepisy dostosowujące funkcjonowanie urzędów górniczych do zmienionych warunków organizacyjnych, tj. realizacji w urzędach górniczych zadań dyrektora generalnego przewidzianych w ustawie z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej przez dyrektora generalnego WUG. W pozostałych przepisach art. 7 projektowanej ustawy określono wpływ projektowanych zmian na dotychczasowe stosunki pracy. W odniesieniu do osób zajmujących do dnia wejścia w życie niniejszej ustawy stanowisko dyrektora oraz zastępcy dyrektora SUG wskazano, że stają się oni pracownikami służby cywilnej zatrudnionymi na podstawie umowy o pracę na czas nieokreślony, a dyrektor generalny WUG wyznaczy im stanowisko pracy zgodne z ich kwalifikacjami i umiejętnościami zawodowymi. Natomiast w przypadku pracowników wykonujących obowiązki służbowe w SUG oraz w okręgowych urzędach górniczych wskazano, że stają się oni pracownikami WUG w rozumieniu projektowanego art. 167 ust. 5a i 5b Pgg, a ponadto dyrektor generalny WUG wyznaczy pracownikom wykonującym obowiązki służbowe w SUG stanowisko pracy w komórce organizacyjnej WUG właściwej ze względu na dotychczas wykonywane obowiązki, uwzględniając kwalifikacje i umiejętności zawodowe tych pracowników, i za wynagrodzeniem nie niższym niż otrzymywane na stanowisku ostatnio zajmowanym w SUG. Powyższe rozwiązanie zapewnia optymalne

wykorzystanie pracowników wykonujących dotychczas obowiązki służbowe w SUG, wysoko kwalifikowanych i posiadających pożądane doświadczenie, dla potrzeb prowadzenia zadań z zakresu nadzoru górniczego, a w konsekwencji przyczyni się to do wzmocnienia ochrony zakładów górniczych.

Ponadto w art. 8 projektowanej ustawy przewidziano pozostawienie w mocy dotychczasowych przepisów wykonawczych wydanych w sprawach organizacyjnych SUG i okręgowych urzędów górniczych przez Prezesa WUG, jednak nie dłużej niż 6 miesięcy od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy.

W przypadku SUG nie ma zastosowania norma zawarta w art. 12 ust. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2021 r. poz. 305, z późn. zm.), zgodnie z którą „Likwidując jednostkę budżetową, organ, o którym mowa w ust. 1, określa przeznaczenie mienia znajdującego się w zarządzie tej jednostki, z zastrzeżeniem ust. 7. W przypadku państwowej jednostki budżetowej decyzja o przeznaczeniu tego mienia jest podejmowana w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw aktywów państwowych.”. Wynika to z faktu, że SUG nie stanowi wyodrębnionej jednostki budżetowej.

Prezes WUG jest wyłącznym dysponentem części 60 budżetu państwa, a wydatki WUG są sklasyfikowane w dziale 750 – Administracja publiczna, obejmującym:

- 1) rozdział 75001 – Urzędy naczelnych i centralnych organów administracji rządowej;
- 2) rozdział 75007 – Jednostki terenowe podległe naczelnym i centralnym organom administracji rządowej.

W związku z powyższym SUG nie dysponuje własnym budżetem i nie posiada własnych dóbr o charakterze materialnym (nieruchomości lub majątku ruchomego) albo dóbr o charakterze niematerialnym. Składniki rzeczowe majątku ruchomego użytkowane w SUG zostały nabyte przez WUG lub powierzone WUG i to WUG gospodaruje tymi składnikami. Wobec powyższego nie ma podstaw do konstruowania w projektowanych przepisach zasad przekazania mienia z SUG do WUG. Wykorzystywane w dotychczasowej pracy SUG wszelkie zasoby materialne, niematerialne i prawne zostaną rozdysponowane przez WUG zgodnie z potrzebami urzędów górniczych.

W zakresie umów cywilnoprawnych i porozumień dyrektor SUG działa wyłącznie na podstawie i w ramach upoważnienia udzielonego mu przez Prezesa WUG.

Wprowadzenie definicji „odkrywki” i „przodka” ma na celu doprecyzowanie i uzupełnienie pojęć górniczych. Zostały one sformułowane po konsultacjach ze specjalistami branżowymi, a ich ewentualny wpływ na regulacje odnośnie liczby i wysokości wypłacanych emerytur górniczych odnosi się wyłącznie do ustawowego określenia tych pojęć, co ma umożliwić ZUS sprawne rozpatrywanie wniosków pracowników o przyznanie emerytury górniczej bez konieczności kierowania spraw na drogę sądową i przedłużanie wydania decyzji emerytalnej w czasie.

Potencjalną konsekwencją zwiększenia się liczby przyznawanych świadczeń emerytalnych jest wzrost prowadzonych w tych sprawach postępowań przez ZUS i zmniejszenie spraw kierowanych do sądów pracy i ubezpieczeń społecznych.

Projektowane zmiany organizacyjne WUG będą miały korzystny wpływ na optymalizację kosztów ponoszonych na działalność organów nadzoru górniczego i zapewnią bardziej efektywne i racjonalne wykorzystanie przez Prezesa WUG posiadanych zasobów zarówno osobowych, jak i majątkowych.

Zgodnie z art. 9 projektu ustawy przepisy wejdą w życie po upływie 3 miesięcy od dnia ogłoszenia.

Projekt ustawy jest zgodny z prawem Unii Europejskiej.

Projektowane zmiany nie będą miały wpływu na sektor mikro, małych i średnich przedsiębiorstw.

Projekt ustawy nie wymaga przedstawienia właściwym organom i instytucjom Unii Europejskiej, w tym Europejskiemu Bankowi Centralnemu, w celu uzyskania opinii, dokonania powiadomienia, konsultacji albo uzgodnienia.

Projekt ustawy nie zawiera przepisów technicznych w rozumieniu przepisów rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2002 r. w sprawie sposobu funkcjonowania krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych (Dz. U. z 2002 r. poz. 2039, z późn. zm.) i nie podlega notyfikacji.

Zgodnie z art. 5 ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingskiej w procesie stanowienia prawa (Dz. U. z 2017 r. poz. 248) w związku z § 52 ust. 1 uchwały nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów (M. P. z 2016 r. poz. 1006, z późn. zm.) projekt ustawy zostanie udostępniony w Biuletynie Informacji

Publicznej na stronie podmiotowej Rządowego Centrum Legislacji, w serwisie Rządowy Proces Legislacyjny.

Projekt zostanie również poddany konsultacjom z organizacjami pracodawców oraz ze stroną społeczną.