

DE GRUYTER
OPEN

GOSPODARKA SUROWCAMI MINERALNYMI – MINERAL RESOURCES MANAGEMENT

2016

Volume 32

Issue 1

Pages 119–136

DOI 10.1515/gospo-2016-0003



IWONA WALENTEK*, MARTA SOŁOMACHA*, KAMILLA OLEJNICZAK**

Problem niekoncesjonowanej eksploatacji kopalin okruchowych w Polsce

Prowadzone przez Państwowy Instytut Geologiczny–Państwowy Instytut Badawczy ekspertyzy zlecone przez Ministerstwo Środowisko (Olejniczak i Bańkowska-Zajączkowska 2007; Olejniczak i Krasuska 2011) oraz badania w ramach tematów finansowanych przez Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, takie jak:

- ◆ Centralny monitoring i system wspomagania działalności administracji geologicznej na szczeblu województw i powiatów – Etap I: Opracowanie założeń programowych (Olejniczak 2009),
- ◆ Geologia Samorządowa – serwis informacyjno-edukacyjny PIG-PIB w zakresie geologii, górnictwa, ochrony środowiska, administracji i przepisów prawa,
- ◆ Mapa geośrodowiskowa Polski w skali 1:50 000,

wykazały, że w ostatnich latach, na poziomie powiatów obserwowany jest nie tylko wzrost liczby udzielonych przez starostów koncesji, ale również wzrost zarejestrowanych przypadków nielegalnej eksploatacji kopalin. Od momentu wejścia w życie ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (tekst jednolity Dz.U. z 2010 r. Nr 220, poz. 1447, z późn. zm.) wydawanie koncesji przez Starostów stało się powszechne. Już w 2005 r. 75% wszystkich decyzji koncesyjnych na wydobywanie kopalin wydanych zostało przez starostów i takie tendencje utrzymują się do chwili obecnej (Informacja... 2007;

* Mgr, Program Bezpieczna Infrastruktura i Środowisko, Państwowy Instytut Geologiczny–Państwowy Instytut Badawczy, Warszawa; e-mail: iwona.walenteck@pgi.gov.pl; marta.solomacha@pgi.gov.pl

** Dr, Dział Informacyjny, Państwowy Instytut Geologiczny–Państwowy Instytut Badawczy, Warszawa; e-mail: kamilla.olejniczak@pgi.gov.pl

Raport... 2008). Sytuacja ta prowadzi do patologicznego zjawiska dzielenia większych jednostek złożowych na działki o powierzchni do 2 ha, co nie sprzyja ochronie zasobów kopalni i racjonalnej gospodarce złożem (Radwanek-Bąk 2005; Nieć i Radwanek-Bąk 2012).

Pod pojęciem nielegalnego pozyskiwania kopalni należy rozróżnić dwa przypadki:

- ◆ wydobywanie kopalni z rażącym naruszeniem warunków koncesji,
- ◆ eksploatacja kopalni bez wymaganej koncesji.

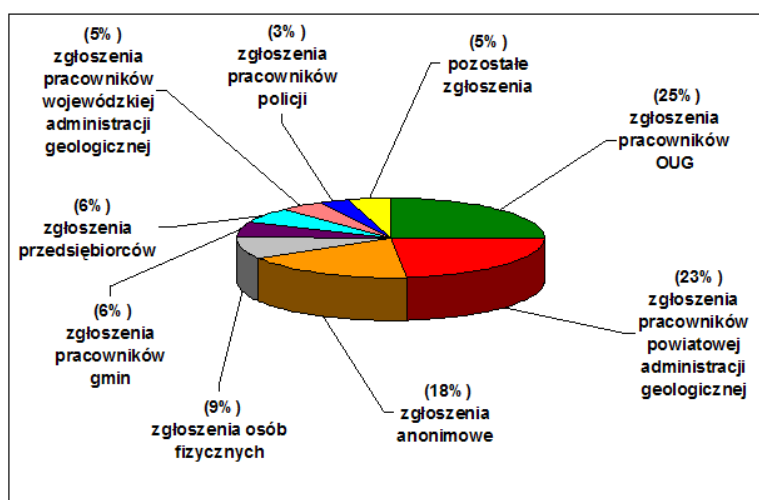
Niekoncesjonowana eksploatacja kopalni pospolitych jest istotnym problemem gospodarczym, środowiskowym oraz społecznym nie tylko na poziomie poszczególnych powiatów, ale również na obszarze całego kraju. Zanotowany w ostatnich latach wzrost cen surowców skalnych oraz zwiększone zapotrzebowanie na kruszywa piaskowo-żwirowe sprawiły, że ilość miejsc, w których wydobywana jest ta kopalina bez odpowiednich zezwoleń i opłat z roku na rok wzrasta. Przypadki nielegalnej eksploatacji kopalni wiążą się z rozwojem inwestycji infrastrukturalnych na danym terenie. Dotyczy to głównie inwestycji wymagających dużych ilości mas ziemnych, np. budowy lub rozbudowy dróg o znaczeniu krajowym, regionalnym i lokalnym, wielkogabarytowych obiektów, jak również budowli użyteczności publicznej. Najczęściej nielegalne wydobywanie kopalni okruszowych odbywa się pod pozorem budowy stawów hodowlanych, basenów, domów jednorodzinnych, niwelacji terenu, regulacji rzek itp. (Olejniczak i Bańkowska-Zajączkowska 2007; Olejniczak i Krasuska 2011). Działania te sprzyjają dewastacji środowiska, a często stwarzają zagrożenie powodziowe (w przypadku naruszenia filarów ochronnych dla rzek).

Do grupy nielegalnie eksploatującej kopaliny zaliczyć można zarówno zarejestrowanych podatników nie w pełni deklarujących swoje dochody, jak i osoby/podmioty niezidentyfikowane, niezarejestrowane, działające poza systemem podatkowym. Badania wykazały także, że niekoncesjonowana eksploatacja kopalni prowadzona jest nie tylko przez osoby fizyczne czy podmioty gospodarcze, ale również przez urzędy gminy lub firmy działające w ich imieniu. Gminy nielegalnie wydobyte kruszywa piaskowo-żwirowe wykorzystują do budowy, rozbudowy lub utrzymania dróg, a także wodociągów i kanalizacji lub też innych obiektów użyteczności publicznej, będących pod ich nadzorem. W tych przypadkach pobór kopalni odbywa się na działkach należących do gmin, na których często istnieją już wyrobiska po eksploatacji kopalni (Olejniczak i Krasuska 2011).

Dochody z tytułu niekoncesjonowanej eksploatacji osiągnęte przez nieuczciwie działające podmioty gospodarcze czy osoby fizyczne, nie mają pokrycia w ujawnionych źródłach przychodów. Zjawisko to wpływa również w negatywny sposób na konkurencyjność gospodarki, stawiając podmioty nielegalnie eksploatujące w uprzywilejowanej sytuacji w stosunku do firm działających legalnie (Olejniczak 2011). Z tytułu nielegalnej eksploatacji kopalni największe straty odczuwane są w sektorze małych przedsiębiorstw górniczych, których roczne wydobywanie nie przekracza 10 tys. t (Sprawozdanie... 2013).

W ramach prowadzonych przez PIG-PIB konsultacji, pracownicy powiatowej administracji geologicznej podkreślali, że przy dzisiejszych możliwościach technicznych i mobilności sprzętu wydobywczego, przerobczego i transportowego, wychwycenie niekoncesjonowanej eksploatacji w terenie jest bardzo utrudnione. Prace odbywają się dość często

w weekendy, na terenach oddalonych od miejscowości, trudno dostępnych, takich jak lasy czy nieużytki, lub na terenach starych wyrobisk, co w znaczący sposób uniemożliwia wczesne wykrycie nielegalnego wydobycia, a tym samym utrudnia prowadzenie samego postępowania administracyjnego. Ponad 50% zgłoszeń w sprawie niekoncesjonowanej eksploatacji kopalin, jakie w latach 2002–2009 wpłynęły do Starostw, pochodzi od pracowników administracji geologicznej oraz Okręgowych Urzędów Górniczych (rys. 1).



Rys. 1. Źródło informacji o przypadkach niekoncesjonowanej eksploatacji kopalin w latach 2002–2009 (Olejniczak i Bańkowska-Zajączkowska 2007, Olejniczak 2009; Olejniczak i Krasuska 2011)

Fig. 1. Source of information about cases of unlicensed minerals exploitation between 2002 and 2009 (Olejniczak and Bańkowska-Zajączkowska 2007, Olejniczak 2009; Olejniczak and Krasuska 2011)

Zgodnie z obowiązującymi przepisami Prawa geologicznego i górniczego (Pg.g.), wszelkie informacje dotyczące nielegalnej (niekoncesjonowanej) eksploatacji, powinny być podstawą do wszczęcia przez starostę (Ministra Środowiska w odniesieniu do obszarów morskich) postępowania administracyjnego ustalającego, czy na danym terenie nastąpiła nielegalna eksploatacja kopalin. W przypadku stwierdzenia eksploatacji niezgodnej z przepisami Pg.g., właściwe organa administracji geologicznej są zobowiązane do naliczenia prowadzącemu taką działalność opłaty dodatkowej lub podwyższonej (art. 140 ust.1, 2 i 3 ustawy z dnia 09 czerwca 2011 r. Prawo geologiczne i górnicze; Dz.U. z 2011r. Nr 163, poz. 981 ze zm.). Jej wysokość wynosi czterdziestokrotność stawki opłaty eksploatacyjnej (obowiązującej w dniu wszczęcia postępowania), pomnożonej przez ilość wydobytej kopaliny.

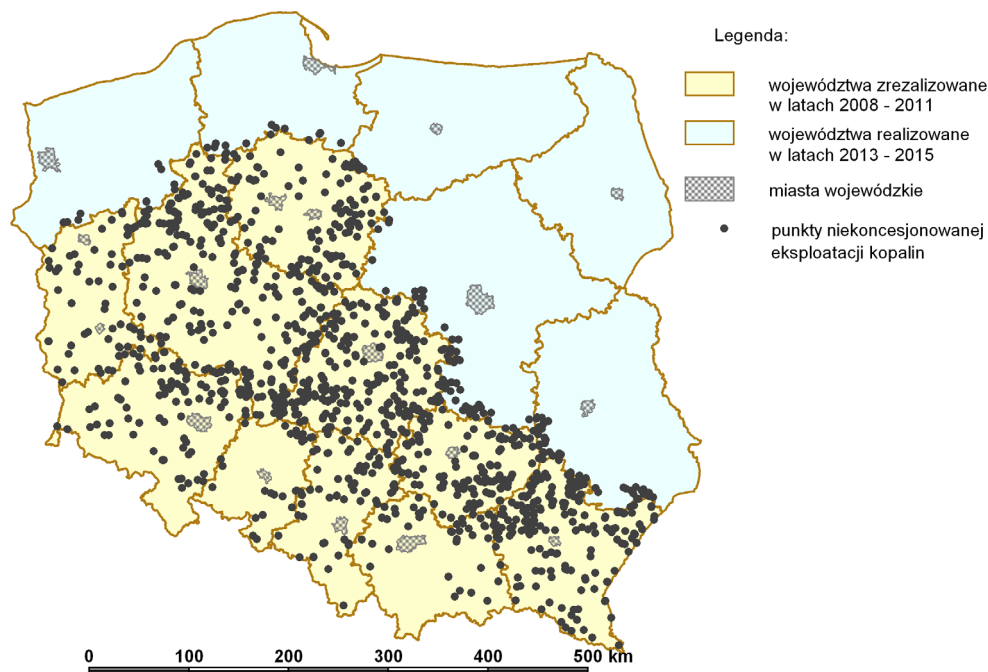
Z informacji uzyskanych od pracowników powiatowej administracji geologicznej wynika, że postępowania administracyjne dotyczące niekoncesjonowanej eksploatacji kopalin, pomimo ustanowienia w 2011 r. nowego Pg.g., jak również nowelizacji prawa ochrony środowiska (tekst jednolity Dz.U. z 2013 r. poz. 1232 ze zm.), prawa wodnego (tekst jednolity

Dz.U. z 2012 r. poz. 145 ze zm.) czy budowlanego (tekst jednolity Dz.U. z 2013 poz. 1409 ze zm.), nadal zaliczyć można do niezwykle trudnych. Wymagają one od pracowników powiatowej administracji geologicznej nie tylko biegłej znajomości przepisów Pg.g., ale również przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego oraz innych przepisów „pakietu” prawa ochrony środowiska. Dość często sprawy te przeciągają się latami z uwagi na odwołania strony, a także na decyzje Samorządowego Kolegium Odwoławczego (SKO). Dodatkowym czynnikiem wpływającym niekorzystnie jest fakt, że w powiatach nie zadbano o właściwe zatrudnienie zarówno ilościowe, jak i też odpowiednie kwalifikacje pracowników administracji geologicznej, mogących w należyty sposób sprawować nadzór geologiczny. Taki stan rzeczy powoduje, że brak jest skutecznej ochrony i właściwego gospodarowania nieodnawialnymi bogactwami naturalnymi. O nieprawidłowej gospodarce w tym zakresie świadczy fakt, że starostowie tylko w nielicznych przypadkach korzystali z możliwości dyscyplinowania nielegalnie wydobywających kopaliny, poprzez nakładanie kar pieniężnych zgodnie z art. 140 Pg.g., oraz liczne przypadki umarzania spraw tego typu. Statystyka wykazuje, że w latach 2002–2009, aż 75% spraw dotyczących niekoncesjonowanej eksploatacji kopalin zostało umorzonych (Olejniczak i Bańkowska-Zajączkowska 2007; Olejniczak 2009; Olejniczak i Krasuska 2011). Najczęstszymi przyczynami umarzania spraw z zakresu niekoncesjonowanej eksploatacji kopalin były:

- ◆ brak wystarczających dowodów potwierdzających, że dana osoba prowadziła nielegalne wydobywanie kopaliny na własnym terenie,
- ◆ nielegalne wydobywanie kopaliny prowadzone było przez osoby trzecie bez zgody i wiedzy właściciela nieruchomości gruntowej,
- ◆ brak wystarczających dowodów potwierdzających, że prowadzona działalność miała charakter nielegalnej eksploatacji,
- ◆ nieprecyzyjnie określona ilość nielegalnie wydobytej kopaliny,
- ◆ trudna sytuacja materialna sprawcy lub niemożność wyegzekwowania kary,
- ◆ niska szkodliwość społeczna czynu z uwagi na niewielką ilość wydobytej kopaliny,
- ◆ wydobyta kopalina była przeznaczana na cele publiczne.

Miejsca niekoncesjonowanej eksploatacji kopaliny (głównie kruszyw piaskowo-żwirowych) są od lat dziewięćdziesiątych XX wieku lokalizowane na mapach geośrodowiskowych wykonywanych w skali 1:50 000 w PIG-PIB. Początkowo była to Mapa geologiczno-gospodarcza Polski (MGGP), później Mapa geośrodowiskowa Polski pierwszej i drugiej edycji (MGŚP i MGŚP II).

W MGŚP II (2008–2015) przedmiotem zainteresowania są miejsca, w których prowadzone jest wydobywanie kopaliny poza złożem (wyraźne, świeże ślady eksploatacji) na powierzchni co najmniej 1 ara i minimalnej długości odsłonięcia w wyrobisku stokowym 10 m (Sikorska-Maykowska i in. 2008). Prace prowadzone są w dwóch etapach. W I etapie (2008–2011) weryfikacją objęte zostały województwa: dolnośląskie, opolskie, śląskie, małopolskie, podkarpackie, lubuskie, wielkopolskie, łódzkie, świętokrzyskie, kujawsko-pomorskie, w II etapie (2013–2015) województwa: zachodniopomorskie, pomorskie, warmińsko-mazurskie, podlaskie, mazowieckie i lubelskie (rys. 2).



Rys. 2. Zinwentaryzowane punkty niekoncesjonowanej eksploatacji według MGŚP II

Fig. 2. Registered points of unlicensed exploitation according to MGŚP II

Podczas realizacji MGŚP II materiałem źródłowym o miejscach nielegalnego pozyskiwania kopalin są MGŚP, wywiady z pracownikami administracji geologicznej oraz analiza ortofotomapy. Zebrane informacje podlegają weryfikacji w terenie i w przypadku potwierdzenia eksploatacji kopalin bez wymaganego zezwolenia, wykonywany jest pomiar współrzędnych punktu centralnego wyrobiska, dokumentacja fotograficzna i krótki opis parametrów geologiczno-górnicznych i jakościowych serii surowcowej. Wszystkie te dane gromadzone są w bazie ciągłej GIS i udostępnione na portalu Mapy geosrodowiskowej Polski (emgsp.pgi.gov.pl/emgsp) poprzez usługę wms o nazwie „Warstwa Normatywna Kopaliny” (http://emgsp.pgi.gov.pl/Warstwa_Normatywna_Kopaliny/request.aspx).

Dostęp do danych opisowych oraz dokumentacji fotograficznej punktu umożliwiony jest poprzez aplikację „Raporty” dostępną ze strony <http://emgsp.pgi.gov.pl/raporty/>. Aplikacja umożliwia wygenerowanie raportów dla punktu lub punktów niekoncesjonowanej eksploatacji kopalin w obrębie wybranej jednostki administracyjnej. Raport zawiera mapkę poglądową z lokalizacją punktu na ortofotomapie oraz podstawowe informacje: położenie administracyjne, rodzaj serii surowcowej, jej miąższość i grubość nadkładu oraz dokumentację fotograficzną wyrobiska (rys. 3).

Podczas realizacji MGŚP i MGŚP II w latach 2008–2011, autorzy zinwentaryzowali na obszarze Polski 2652 miejsc, w których eksploatacja była prowadzona poza złożem. Najczę-



e-MG&P
System Mapy geologicznej Polski
<http://emgsp.pgi.gov.pl/emgsp/>



Mapa geologiczna Polski: Warstwa normatywna Kopaliny
Raport o punkcie niekoncesjonowanej eksploatacji kopaliny

ID punktu: 0443_022

Współrzędne punktu (UWPP "1992"):

| | |
|----------------------------|----------------------------|
| Współrzędna X: 533152.68 m | Współrzędna Y: 526648.99 m |
|----------------------------|----------------------------|

Lokalizacja punktu:



Dane: Mapa geologiczna Polski; podkład: geoportal.gov.pl

Lokalizacja punktu:

| | | |
|--------------|---------|--------------|
| Województwo: | Powiat: | Gmina: |
| mazowieckie | plocki | Brudzeń Duży |

Rodzaj stwierdzonej kopaliny:

| | |
|---|-------------------------------|
| grupa kopaliny: KN - KRUSZYWA NATURALNE | kopalina / utwór: KN - Piasek |
|---|-------------------------------|

Miaższość kopaliny [m]:

| | |
|----------------|-----------------|
| minimalna: 2,0 | maksymalna: 5,5 |
|----------------|-----------------|

Grubość nadkładu w odślonięciu [m]:

| | |
|----------------|-----------------|
| minimalna: 0,1 | maksymalna: 0,3 |
|----------------|-----------------|

Rys. 3. Przykładowy „Raport o punkcie niekoncesjonowanej eksploatacji”

Fig. 3. Sample “Report on point of unlicensed exploitation”



e-MG&P
System Mapy geosrodowiskowej Polski
<http://emgsp.pgi.gov.pl/emgsp/>



Zdjęcie odsłonięcia:



Rys. 3.cd. Przykładowy „Raport o punkcie niekoncesjonowanej eksploatacji”

Fig. 3.cont. Sample “Report on point of unlicensed exploitation”

ściej przedmiotem niekoncesjonowanej eksploatacji były kopaliny okruczowe (piaski, piaski i żwiry oraz żwiry). Dla porównania można dodać, że w latach 2002–2009 organa administracji geologicznej zgłosiły niekoncesjonowaną eksploatację w 1603 miejscach (Olejniczak i Bańkowska-Zajączkowska 2007; Olejniczak 2009; Olejniczak i Krasuska 2011) (tab. 1).

Tabela 1. Zarejestrowane przypadki niekoncesjonowanej eksploatacji kopalin w latach 2002–2011 z podziałem na województwa

Table 1. Registered cases of unlicensed minerals exploitation in the years 2002–2011 divided into Provinces

| Województwo | Liczba zarejestrowanych przypadków niekoncesjonowanej eksploatacji | | |
|---------------------|--|--|-------------|
| | według administracji geologicznej (2002–2009) | według MGŚP ¹ według MGŚP II ² | stan na rok |
| 1 | 2 | 3 | 4 |
| dolnośląskie | 93 | 105 ² | 2011 |
| kujawsko-pomorskie | 96 | 123 ² | 2011 |
| lubelskie | 96 | 161 ¹ | 2010 |
| lubuskie | 45 | 57 ² | 2010 |
| łódzkie | 79 | 255 ² | 2011 |
| małopolskie | 47 | 44 ² | 2011 |
| mazowieckie | 233 | 401 ¹ | 2009 |
| opolskie | 35 | 28 ² | 2010 |
| podkarpackie | 95 | 201 ² | 2011 |
| podlaskie | 112 | 379 ¹ | 2010/2011 |
| pomorskie | 128 | 106 ¹ | 2008 |
| śląskie | 43 | 64 ² | 2010 |
| świętokrzyskie | 86 | 139 ² | 2010 |
| warmińsko-mazurskie | 141 | 185 ¹ | 2011 |
| wielkopolskie | 250 | 274 ² | 2010 |
| zachodniopomorskie | 24 | 130 ¹ | 2008 |
| Ogółem | 1 603 | 2 652 | 2008–2011 |

O tym jak duża jest skala nielegalnej eksploatacji możemy przekonać się na przykładzie województwa łódzkiego, porównując dane pochodzące z Urzędów powiatowych i miast na prawach powiatów z informacjami pozyskanymi przy realizacji MGŚP i MGŚP II. Inwentaryzacja punktów prowadzonej eksploatacji poza złożem w województwie łódzkim w ramach MGŚP odbyła się dwukrotnie. W 2002 r. autorzy zinwentaryzowali 390 punktów, a w 2011 r. –255 (Kałuża i Kapera 2011). W latach 2002–2009 według danych organów admi-

nistracji geologicznej takich punktów w województwie łódzkim było tylko 79 (Olejniczak i Bańkowska-Zajęzkowska 2007; Olejniczak 2009; Olejniczak i Krasuska 2011) (tab. 2). Niekoncesjonowanej eksploatacji podlegało głównie kruszywo piaskowo-żwirowe, pozostałe kopaliny – piaskowce, wapienie stanowią zaledwie 3% (rys. 4).

Tabela 2. Zarejestrowane przypadki niekoncesjonowanej eksploatacji kopaliny w powiatach województwa łódzkiego w latach 2002–2009, 2002 i 2011

Table 2. Registered cases of unlicensed minerals exploitation in counties of the Łódź Province in the years 2002–2009, 2002 and 2011

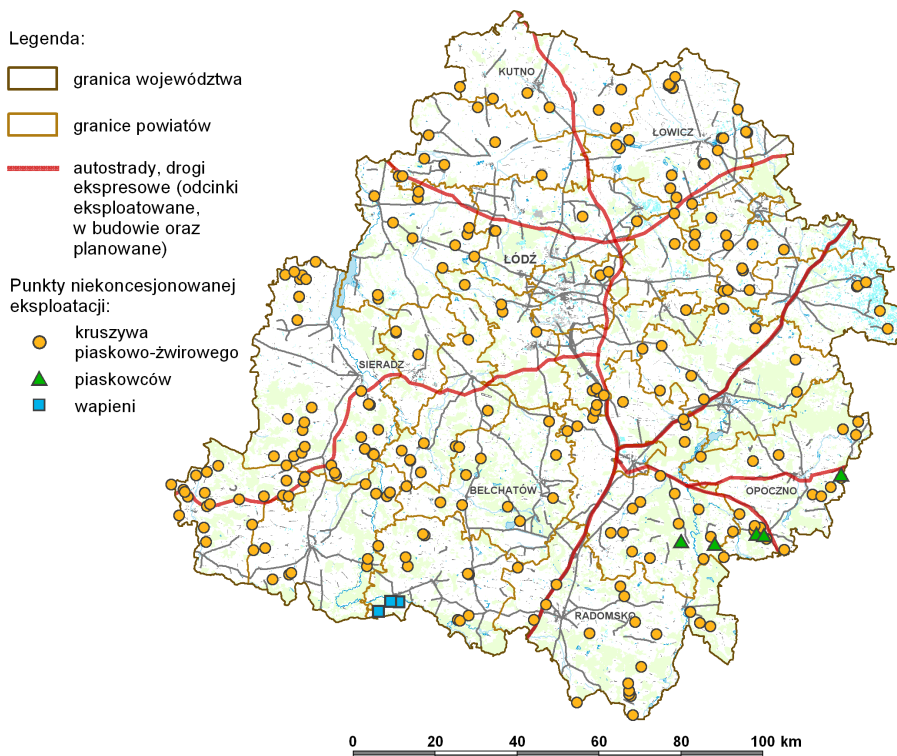
| Powiat | Według administracji geologicznej 2002–2009 | Według MGŚP w 2002 roku | | Według MGŚP II w 2011 roku | |
|-----------------|---|-------------------------|-----------------|----------------------------|-----------------|
| | ilość punktów | ilość punktów | rodzaj kopaliny | ilość punktów | rodzaj kopaliny |
| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 |
| bełchatowski | 5 | 26 | kn | 11 | kn |
| brzeziński | – | 2 | kn | 2 | kn |
| kutnowski | 1 | 18 | kn | 7 | kn |
| łaski | 9 | 38 | kn | 8 | kn |
| łęczycki | 2 | 15 | kn | 6 | kn |
| łowicki | 0 | 2 | kn | 21 | kn |
| łódzki wschodni | 6 | 5 1 | kn g/i | 8 | kn |
| opoczyński | 3 | 4 | kn | 17 3 | kn pc |
| pabianicki | 1 | 12 | kn | 4 | kn |
| pajęczański | – | 11 | kn | 11 3 | kn w |
| piotrkowski | 1 | 26 | kn | 20 2 | kn pc |
| podębicki | 6 | 13 | kn | 14 | kn |
| radomszczański | 9 | 30 | kn | 18 | kn |
| rawski | 2 | 13 | kn | 5 | kn |
| sieradzki | 6 | 95 4 | kn g/i | 30 | kn |
| skierniewicki | 5 | 10 | kn | 14 | kn |
| tomaszowski | 9 | 10 | kn | 10 | kn |
| wieluński | 5 | 22 | kn | 14 | kn |
| wieruszowski | – | 15 | kn | 20 | kn |

Tabela 2. cd.

Table 2. cont.

| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 |
|---------------------------|----|------------------|-----------|-----------------------|---------------|
| zduńskowolski | 8 | 13 | kn | 3 | kn |
| zgierski | 1 | 4 5 | kn g/i | 3 | kn |
| powiaty grodzkie: Łódź | – | – | | 1 | kn |
| Piotrków Trybunalski | – | – | | – | |
| Skierniewice | – | – | | – | |
| ogółem: | 79 | 390: 384 6 | kn g/i | 255: 247 5 3 | kn pc w |

Rubryki 4, 6: kn – kruszywo naturalne: piaski, piaski i żwiry, żwiry; g/i – kopaliny ilaste; pc – piaskowce; w – wapień



Rys. 4. Lokalizacja punktów niekoncesjonowanej eksploatacji w 2011 r. według MGŚP II

Fig. 4. Localization of points of unlicensed exploitation in 2011 according to MGŚP II

Tabela 3. Zarejestrowane przypadki niekoncesjonowanej eksploatacji kopalni w powiatach województwa łódzkiego przez organa administracji geologicznej w latach 2008 i 2009

Table 3. Cases of unlicensed minerals exploitation in counties of the Łódź Province registered by organs of geological administration in the years 2008 and 2009

| Powiat | 2008 rok | | | 2009 rok | | |
|---------------------------|---------------|-------------------|--------------------------|---------------|---------------------------------------|--------------------------|
| | ilość punktów | rodzaj kopaliny | wydobyta kopalina [tony] | ilość punktów | rodzaj kopaliny | wydobyta kopalina [tony] |
| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 |
| bełchatowski | – | – | – | 3 1 | kn g/i | 300 5 |
| brzeziński | – | – | – | – | – | – |
| kutnowski | – | – | – | 1 | kn | 34 000 |
| łaski | 1 | kn | 20 | – | – | – |
| łęczycki | – | – | – | – | – | – |
| łowicki | – | – | – | – | – | – |
| łódzki wschodni | 2 | kn | 16,5 | – | – | – |
| opoczyński | – | – | – | – | – | – |
| pabianicki | – | – | – | 1 | kn | bd |
| pajęczański | – | – | – | – | – | – |
| piotrkowski | – | – | – | 1 | kn | 3 168 |
| poddębicki | – | – | – | – | – | – |
| radomszczański | 1 | pc | bd | 2 1 1 | kn pc t | bd bd bd |
| rawski | 1 | kn | 4500 | – | – | – |
| sieradzki | 1 | kn | bd | 1 | kn | bd |
| skierniewicki | – | – | – | 1 | kn | 300 |
| tomaszowski | 5 | kn | 100 | 1 | kn | bd |
| wieluński | – | – | – | 3 | kn | bd |
| wieruszowski | – | – | – | – | – | – |
| zduńskowolski | 1 | kn | bd | – | – | – |
| zgierski | – | – | – | – | – | – |
| powiaty grodzkie: Łódź | – | – | – | – | – | – |
| Piotrków Trybunalski | – | – | – | – | – | – |
| Skierniewice | – | – | – | – | – | – |
| ogółem: | 11 | kn – 10 pc – 1 | 4636,5 bd | 17 | kn – 14 pc – 1 g/i – 1 t – 1 | 37 768 bd 5 bd |

Rubryki 3, 6: kn – kruszywo naturalne: piaski, piaski i żwiry, żwiry; g/i – kopaliny ilaste; pc – piaskowce; t – torfy
 Rubryki 4, 7: bd – ilości wydobytej kopaliny nie udało się ustalić

Co roku organa administracji geologicznej notują nowe miejsca, w których prowadzi się nielegalne pozyskiwanie kopalin. W latach 2008–2009 na terenie województwa łódzkiego zgłoszono 28 takich punktów, w 24 przypadkach eksploatowane były kruszywa piaskowo-żwirowe (Olejniczak i Krasuska 2011) (tab. 3).

Nielegalne pozyskiwanie kopalin w latach 2008–2009 na terenie województwa łódzkiego zgłaszane było przez: osoby fizyczne (7), anonimowo (7), urzędy gmin (5), policję (4), Okręgowe Urzędy Górnicze (3), prokuraturę (2) i nadleśnictwo (1) (Olejniczak i Krasuska 2011).

Ilość nielegalnie wydobytej kopaliny udało się określić w zaledwie kilku przypadkach i wówczas możliwe było wszczęcie postępowania naliczającego podwyższoną opłatę za eksploatację bez wymaganej koncesji (lub z rażącym naruszeniem warunków koncesji). Jak pokazują dane z województwa łódzkiego w latach 2008–2009 wydano 11 decyzji administracyjnych naliczających kary za nielegalną eksploatację i 18 decyzji umarzających postępowanie (Olejniczak i Krasuska 2011) (tab. 4).

Tabela 4. Decyzje administracyjne naliczające podwyższone opłaty eksploatacyjne w zakresie niekoncesjonowanej eksploatacji kopalin prowadzonej na terenie powiatów województwa łódzkiego w latach 2008–2009

Table 4. Administrative decisions charging higher exploitation fees for unlicensed minerals exploitation that took place in counties of the Łódź Province in the years 2008–2009

| Powiat | 2008 rok | | | 2009 rok | | |
|-----------------|---|-------------------------|---|---|-------------------------|--|
| | liczba wydanych decyzji administracyjnych | liczba umorzonych spraw | powody umorzeń | liczba wydanych decyzji administracyjnych | liczba umorzonych spraw | powody umorzeń |
| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 |
| bełchatowski | | | | 3 | 1 | na miejscu nie stwierdzono wyrobiska, teren był już zrekultywowany |
| kutnowski | | | | 1 | | |
| łaski | 1 | | | | | |
| łódzki wschodni | | 2 | <ul style="list-style-type: none"> ♦ brak dowodów na zarobkowy charakter działalności ♦ brak możliwości ustalenia sprawcy (wyrobisko w lesie, właściciel nieruchomości w podeszłym wieku) | | | |

Tabela 4. cd.

Table 4. cont.

| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 |
|----------------|---|---|---|---|----|--|
| pabianicki | | | | | 1 | decyzja SKO opłatę eksploatacyjną można liczyć tylko w stosunku do prowadzonej działalności gospodarczej |
| piotrkowski | | | | 1 | | |
| radomszczański | | 1 | sprawę przekazano policji | | 4 | sprawy przekazano policji |
| rawski | 1 | | | | | |
| sieradzki | 1 | | | | 1 | wydobycie nie stanowiło koncesjonowanej działalności gospodarczej w myśl o swobodzie działalności gospodarczej |
| skierniewicki | | | | 1 | | |
| tomaszowski | 2 | 3 | <ul style="list-style-type: none"> ♦ nie stwierdzono kto, kiedy i ile wydobywał ♦ 2 sprawy uległy przedawnieniu | | 1 | nie stwierdzono kto, kiedy i ile wydobywał |
| wieluński | | | | | 3 | wyrobiska zostały zlikwidowane (zasypane) |
| zduńskowolski | | 1 | brak jednoznacznych dowodów | | | |
| ogółem: | 5 | 7 | | 6 | 11 | |

Podobnie wygląda sytuacja w pozostałych województwach. Na 158 wydanych w latach 2008–2009 decyzji o naliczeniu podwyższonych opłat eksploatacyjnych, aż 170 spraw w tym okresie, po długotrwałym postępowaniu sądowym zostało umorzonych (Olejniczak i Krasuska 2011). Brak skuteczności w egzekwowaniu kar sprzyja powstawaniu nowych miejsc eksploatacji kopalni – oficjalnie w latach 2008–2009 zarejestrowano w Polsce 355 takich punktów (bez województwa łódzkiego).

Analizując powyższe dane (tab. 2, 3) wyraźnie widać, że skala zjawiska niekoncesjonowanego pozyskiwania kopalni jest dużo większa niż przedstawiają to organa administracji geologicznej. Ilość zarejestrowanych przez PIG-PIB w latach 2008–2011 punktów,

w których kopalina pozyskiwana jest nielegalnie (poza udokumentowanymi złożami) na terenie Polski jest znacznie wyższa niż podają to źródła oficjalne. Należy podkreślić, że podane liczby dotyczą miejsc eksploatowanych w ciągu 1 roku realizacji MGŚP/MGŚP II. W przypadku MGŚP II inwentaryzowane były tylko duże wyrobiska/kamieniołomy (minimalna powierzchnia 1 ar) z widocznymi śladami świeżej eksploatacji zlokalizowane poza granicami udokumentowanych złóż. O tym jak ważnym problemem dla kraju jest nielegalna eksploatacja świadczy jej negatywny wpływ na środowisko, który prowadzi do:

- ◆ strat w bilansie zasobów naturalnych kraju,
- ◆ niekontrolowanego użytkowania i degradacji gruntów,
- ◆ nieodwracalnych przekształceń środowiskowych na skutek nie prowadzenia prac rekultywacyjnych,
- ◆ stwarzanie zagrożeń powodziowych w przypadku naruszenia filarów ochronnych dla rzek,
- ◆ tworzenia warunków do nielegalnego składowania odpadów.

Ponadto nielegalna eksploatacja jest potencjalnym zagrożeniem dla osób wykonujących prace związane z poborem kopaliny oraz osób postronnych, w związku z częstym pomijaniem zasad bhp przy tych robotach oraz zmniejszania przychodów Skarbu Państwa („szara” strefa zatrudnienia).

W ustawie z dnia 9 czerwca 2011 r. – Pg.g. (Dz.U. nr 163 poz. 981 ze zm.) podjęto próby nadzoru i ograniczenia niekontrolowanego pozyskiwania kopalin pospolitych poprzez wprowadzenie zapisu o prawie do wydobywania niektórych kopalin na własne potrzeby przez właścicieli nieruchomości (m.in. [Jeziński 2008a, b](#); [Uzasadnienie... 2008](#)). Już sam projekt tej ustawy był szeroko dyskutowany i spotkał się z krytyką w środowisku geologów, pracowników administracji geologicznej, przedsiębiorców i ekologów ([Szamałek 2008](#); [Karta rozbieżności... 2008](#)).

Pod pretekstem wydobywania na własne potrzeby eksploatuje się większą ilość kopaliny. W konsekwencji prowadzi to do nasilenia się zjawiska nielegalnej eksploatacji (potwierdzone w czasie inwentaryzacji punktów niekoncesjonowanej eksploatacji kopalin w ramach MGŚP II w 2013–2014) i w znaczący sposób wpływa na degradację środowiska. Eksploatujący na własne potrzeby nie ponosi kosztów likwidacji i rekultywacji wyrobisk poeksploatacyjnych, które z czasem – jak wykazała praktyka – przekształcają się w „dzikie” składowiska odpadów. Liberalizacja przepisów wpłynęła również niekorzystnie na sytuację finansową i rozwój małych, często rodzinnych przedsiębiorstw górniczych, wydobywających kopaliny z niewielkich złóż o powierzchni do 2 ha, które w wyniku nieuczciwej konkurencji tracą rynek zbytu. Wprowadzona do obrotu gospodarczego kopalina wydobyta na tzw. potrzeby własne jest konkurencyjna cenowo, ponieważ nie jest obciążona ustawowymi opłatami i podatkami. Tej sytuacji nie zmienił przepis o opłatach za nielegalną eksploatację, które przechodzą na rzecz gmin.

Najnowsza „Ustawa o zmianie ustawy Prawo geologiczne i górnicze oraz niektórych innych” z dnia 11 lipca 2014 r. nie zniósła przepisu pozwalającego właścicielom nieruchomości na wydobywanie kruszywa piaskowo-żwirowego w ilości 10 m³/rok na własne potrzeby.

Podsumowanie

Przeciwdziałanie nielegalnej eksploatacji kopalin powinno odbywać się równocześnie na kilku płaszczyznach: prawodawstwa, polityki gospodarczej i społecznej państwa oraz działań służb wyspecjalizowanych do zwalczania tego niekorzystnego zjawiska. Podejmowane działania muszą być skierowane na ograniczenie zasięgu i wielkości nielegalnego wydobycia, a przede wszystkim powinny być skoncentrowane na działaniu profilaktycznym, tj. zapobieganiu rozpowszechnianiu się zjawiska niekoncesjonowanej eksploatacji, na kolejne grupy podmiotów lub obszary gospodarki. Niemalże znaczenie ma także edukacja społeczeństwa poprzez uświadamianie faktu, że poszkodowanymi w wyniku nielegalnej eksploatacji jest nie tylko państwo, ale także obywatele, a szczególnie przedsiębiorcy działający zgodnie z przepisami prawa P.g. oraz ustawy o swobodzie działalności gospodarczej.

Ważną kwestią jest również usprawnienie funkcjonowania administracji geologicznej w celu skuteczniejszej ochrony zasobów kopalin. Priorytetową sprawą powinno być również wsparcie finansowe i merytoryczne administracji geologicznej oraz systemowe rozwiązania problemu jej funkcjonowania w samorządach. W wyniku braku bezpośredniego nadzoru administracji geologicznej obserwuje się nasilenie przypadków nielegalnej eksploatacji, którego wynikiem są istotne straty finansowe dochodzące do 1 mld zł/rok (Raport... 2008), ponoszone przede wszystkim przez przedsiębiorców wydobywających legalnie kopaliny, jak również budżet państwa, gmin i NFOŚiGW. Nielegalna eksploatacja kopalin powoduje także straty w środowisku naturalnym, często bowiem dochodzi do degradacji gleb, wód podziemnych i powierzchniowych a także do obniżenia walorów krajobrazowych. Wydobywanie surowców mineralnych – z pominięciem systemu koncesji – odbywa się również bez ponoszenia niezbędnych nakładów na ochronę środowiska, zwłaszcza w zakresie prac rekultywacyjnych, których wykonanie jest wymagane przepisami prawa.

Przedstawione w artykule problemy z nielegalną eksploatacją są złożone i niełatwe do rozwiązania w prosty sposób. Wydaje się, że ze względu na powszechność tego zjawiska przy jednoczesnym braku możliwości odpowiednich działań administracji geologicznej na poziomie powiatów, należy szukać rozwiązań wykorzystujących cyfrowe zdjęcia lotnicze do lokalizacji takiej działalności. Możliwość taką daje projekt ISOK (Informacyjny System Ochrony Kraju), w ramach którego tworzona jest dla całego obszaru lądowego Polski wysokorozdzielcza cyfrowa ortofotomapa. Analiza zdjęć lidarowych pozwala na dokładną lokalizację wyrobiska, określenie postępu prowadzonych prac wydobywczych, a także pomiar wydobytej kopaliny. Jest to z pewnością zadanie, które powinno być przedmiotem zainteresowania państwowej służby geologicznej.

LITERATURA

- Radwanek-Bąk, B. 2005. Gospodarka zasobami kopalni skalnych w Karpatach Polskich w warunkach zrównoważonego rozwoju. *Prace PIG* CLXXXIII.
- Informacja o zakresie i skutkach nielegalnie prowadzonej eksploatacji kopalni*. 2007. Arch. WUG, Katowice.
- Jeziński, H.J. 2008a. Po pierwsze prawo. *Przegląd Geologiczny* nr 2.
- Jeziński, H.J. 2008b. Swobodniej w litosferze. *Przegląd Geologiczny* nr 3.
- Kałuż, D. i Kaperka, H. 2011. *Mapa geośrodowiskowa Polski w skali 1:50 000, warstwa normatywna KOPALINY – weryfikacja perspektyw i prognoz kopalni w granicach województwa łódzkiego*. NAG PIG-PIB, Warszawa.
- Karta rozbieżności do projektu ustawy Prawo geologiczne i górnicze 2008 r.* (www.mos.gov.pl).
- Maykowska-Sikorska i in. 2008 – Maykowska-Sikorska, M., Grabowski, D., Stec, B. i Walentek, I. 2008. *Wytoczne opracowania warstwy normatywnej KOPALINY w ramach V etapu realizacji Mapy geośrodowiskowej Polski (MGŚP) w skali 1:50 000*. PIG-PIB, Warszawa.
- Nieć, M. i Radwanek-Bąk, B. 2012. Ochrona złóż kopalni jako element planowania i zagospodarowania przestrzennego – problemy prawne i mentalne. *Przegląd Górniczy* nr 8, s. 3–6.
- Olejniczak, K. i Bańkowska-Zajączkowska, B. 2007. *Uzupełnienie opracowania wykonanego przez WUG pt. „Informacja o zakresie i skutkach nielegalnej eksploatacji kopalni” o dane pochodzące od geologów powiatowych. Ekspertyza dla Ministerstwa Środowiska*. CAG PIG, Warszawa.
- Olejniczak, K. 2009. *Centralny monitoring i system wspomagania działalności administracji geologicznej na szczeblu województw i powiatów – Etap I: Opracowanie założeń programowych*. CAG PIG, Warszawa.
- Olejniczak, K. 2011. *Złe nowe prawo. Surowce i Maszyny Budowlane* nr 1/2011.
- Olejniczak, K. i Krasuska, J. 2011. *Analiza i ocena skutków nielegalnej eksploatacji kopalni. Ekspertyza dla Ministerstwa Środowiska*. CAG PIG, Warszawa.
- Prawo budowlane – ustawa z dnia 07 lipca 1994 r. (tekst jednolity Dz.U. z 2013 poz.1409 ze zm.).
- Prawo geologiczne i górnicze – ustawa z dnia 09 czerwca 2011r. (Dz.U. z 2011 r. Nr 163, poz.981 ze zm.).
- Prawo ochrony środowiska – ustawa z dn. 27 kwietnia 2001 r. (tekst jednolity Dz.U. z 2013 r. poz. 1232 ze zm.).
- Prawo wodne – ustawa z dn. 11 lipca 2001 r. (tekst jednolity Dz.U. z 2012 r. poz. 145 ze zm.).
- Raport w sprawie wydobywania kopalni pospolitych*. 2008. Raport WUG (www.wug.gov.pl).
- Sprawozdanie z działalności Urzędów Górniczych w 2012 r.* 2013 (www.wug.gov.pl).
- Szamałek, K. 2008. Wprowadzane a pożądane zmiany w prawie geologicznym i górniczym. *Gospodarka Surowcami Mineralnymi – Mineral Resources Management* t. 24, z. 4/4.
- Ustawa o swobodzie działalności gospodarczej z dnia 2 lipca 2004 r. (tekst jednolity Dz.U. z 2010 r. Nr 220, poz. 1447, z późn. zm.).
- Uzasadnienie do projektu ustawy – Prawo geologiczne i górnicze (druk nr 1696 Sejm RP), 2008 (orka.sejm.gov.pl).

PROBLEM NIEKONCESJONOWANEJ EKSPLOATACJI KOPALIN OKRUCHOWYCH W POLSCE

Słowa kluczowe

niekoncesjonowana eksploatacja, prawo geologiczne i górnicze, administracja geologiczna,
 Mapa geośrodowiskowa Polski

Streszczenie

Pomimo bezwzględnego zakazu wydobywania kopaliny inaczej niż jako koncesjonowana działalność gospodarcza, który obowiązywał do końca 2011 roku, prowadzone przez Państwowy Instytut

Geologiczny–Państwowy Instytut Badawczy badania w latach 2002–2011 wykazały, że wydobywanie kopalin bez koncesji jest zjawiskiem powszechnym na obszarze całej Polski. Dotyczy to głównie kruszyw naturalnych piaskowo-żwirowych. Niekoncesjonowana eksploatacja kopalin negatywnie wpływa na środowisko naturalne, obniża walory krajobrazowe oraz zmniejsza przychody Skarbu Państwa. Działalność organów administracji geologicznej prowadząca do ukarania sprawców jest nieskuteczna. Tylko w nielicznych przypadkach wydawane są decyzje administracyjne naliczające podwyższone opłaty eksploatacyjne, a większość spraw po przedłużających się postępowaniach administracyjnych, kończy się ich umorzeniem. Próby liberalizacji przepisów Prawa geologicznego i górniczego – ustawa z dnia 9 czerwca 2011 roku (Dz.U. 2011 nr 163 poz. 981 ze zm.), które z początkiem 2012 roku pozwalają właścicielowi działki na wydobycie piasku i żwiru w ilości 10 m³/rok na własne potrzeby, nie sprzyjają likwidacji tego procederu. W ramach realizowanego przez PIG-PIB tematu Mapa geośrodowiskowa Polski II w skali 1:50 000 prowadzona jest od 2008 roku baza danych o punktach niekoncesjonowanej eksploatacji kopalin na terenie Polski. Inwentaryzacją objęte są duże wyrobiska i kamieniołomy (o powierzchni powyżej 1 ara). Wszystkie punkty niekoncesjonowanej eksploatacji podlegają weryfikacji w terenie: wykonywany jest opis i dokumentacja fotograficzna wyrobiska. Aktualnie w bazie znajdują się dane o ponad 2600 punktach niekoncesjonowanej eksploatacji zlokalizowanych w Polsce południowej i południowo-zachodniej. Do końca 2015 r. zakończona zostanie inwentaryzacja wyrobisk powstałych w wyniku niekoncesjonowanej eksploatacji na pozostałym obszarze kraju. Baza jest dostępna dla osób zainteresowanych na portalu mapowym emgsp.pgi.gov.pl.

PROBLEM OF UNLICENSED AGGREGATES EXPLOITATION IN POLAND

Keywords

unlicensed exploitation, Geological and Mining Law, geological administration, Geoenvironmental Map of Poland

Abstract

Despite the absolute prohibition against minerals exploitation without having a mining concession, which was valid until the end of 2011, research conducted by the Polish Geological Institute–National Researching Institute has showed that minerals exploitation without having a mining concession has been prevalent all over the country, mainly that concerning sand and gravel aggregates. Unlicensed exploitation has a negative influence on the natural environment, lower landscape values as well as the State Treasury's revenues. Actions taken by the geological administration bodies in order to punish a perpetrator have been ineffective. Administrative decisions that charged higher exploitation fees have been issued only in very few cases. But great majority of cases are discontinued after lengthy administrative proceedings. Attempts at liberalization the Geological and Mining Law dated 9 June 2011 (Journal of Laws No. 163, item 981), which since the beginning of 2012 has allowed owners of an area exploit sand and gravel aggregates for their own needs in amounts not greater than 10 m³ per year, do not contribute to eliminating this practice. A spatial database collecting information about points of unconcessioned minerals exploitation all over Poland has been operated since 2008,

within the Geoenvironmental Map of Poland II – 1:50,000 scale managed by PIG-PIB. Only large mines and quarries have been taken into account (an area of more than 1 are). All points are verified during a site inspection, a full description and photographic documentation are made for every single working. There are over 2600 points of unconcessioned exploitation located in southern and south-western Poland currently included in the database. By the end of 2015, the registration of points in northern and north-eastern Poland will have been completed. The database with all the collected points is available at: emgsp.pgi.gov.pl.