

GLOSY

Prof. dr hab. Aleksander Lipiński

Uniwersytet Humanistyczno-Przyrodniczy w Częstochowie

ORCID: 0000-0002-9947-0007

e-mail: a.lipinski@ujd.edu.pl

Organ właściwy do zatwierdzenia projektu robót geologicznych — glosa krytyczna do postanowienia Naczelnego Sądu Administracyjnego z 14.11.2020 r. (II GW 59/20)

The authority competent to approve the geological operations plan — critical comment on the decision of the Supreme Administrative Court of November 14, 2020

Streszczenie

Przedmiotem glosy jest krytyczna ocena stanowiska Naczelnego Sądu Administracyjnego, wedle którego organem właściwym do rozpoznania wniosku o zatwierdzenie projektu robót geologicznych dla otworu wiertniczego w celu rozpoznania głębokiego podłoża jest Minister Klimatu i Środowiska. Ocena ta ma znajdować uzasadnienie w art. 161 ust. 3 pkt 9 Prawa geologicznego i górniczego. Okoliczności omawianej sprawy mogą natomiast uzasadniać ocenę, że celem projektowanych robót geologicznych miało być wykorzystanie ciepła Ziemi bądź rozpoznanie warunków geologicznych na potrzeby budowy pompy ciepła. Przewidywana głębokość otworu ma wynosić 100 m. Jeżeli tak rzeczywiście tak miało być, projekt robót geologicznych podlega wyłącznie zgłoszeniu staroście i nie wymaga zatwierdzenia przez jakiegokolwiek organ administracji. Analiza wymagań kształtujących przesłanki wykonywania robót geologicznych prowadzi nadto do wniosku, że nie są one zgodne z dyrektywą 2011/92/EU z 13.12.2011 r. w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko.

Słowa kluczowe: projekt robót geologicznych, wiercenia w celu wykorzystania ciepła Ziemi, głębokie wiercenia, właściwość organów administracji, dyrektywa w sprawie ocen oddziaływania przedsięwzięć na środowisko

Abstract

According to the Supreme Administrative Court, the Minister of Climate and Environment is the competent authority to examine the application for approval of the geological operations plan for drillings to explore deep ground. This assessment is fully justified by provisions of Art. 161 sec. 3 point 9 of the Geological and Mining Law. The circumstances of the discussed case may, however, justify the assessment that the planned geological operations were aimed for using the Earth's heat or for identifying geological conditions for the construction of a heat pump. The estimated depth of the borhole was to be 100 m. If this was the case, the geological operations plan was only subject to notification to the starost and did not require approval by any administrative authority. The analysis of the requirements shaping the conditions for the performance of geological works leads to the conclusion that they do not comply with Directive 2011/92 /EU of 13.12.2011 on the assessment of the effects of certain public and private projects on the environment.

Keywords: geological operations plan, drilling for using the Earth's heat or for identifying geological conditions for the construction of heat pumps, deep drillings, competences of geological authorities, directive 2011/92/EU on the assessment of the effects of certain public and private projects on the environment

JEL: K32

Teza postanowienia

Organem właściwym do rozpoznania wniosku o zatwierdzenie projektu robót geologicznych polegających na wykonaniu otworu wiertniczego w celu rozpoznania głębokiego podłoża jest Minister Klimatu i Środowiska.

Rozstrzygnięcie

Naczelny Sąd Administracyjny po rozpoznaniu w dniu 24.11.2020 r. wniosku Ministra Środowiska (obecnie Minister Klimatu i Środowiska) z 20.08.2020 r. o rozstrzygnięcie sporu o właściwość pomiędzy Ministrem Środowiska a Starostą A. w przedmiocie zatwierdzenia projektu robót geologicznych postanawia: wskazać Ministra Klimatu i Środowiska jako organ właściwy do rozpoznania wniosku o zatwierdzenie projektu robót geologicznych.

Stan faktyczny

Stan faktyczny sprawy zdaje się być dość prosty, jednak nie wszystkie jego elementy zostały ustalone stopniu pozwalającym na pełną ocenę trafności głosowanego postanowienia. Wiadomo, że do Starosty A. wpłynął wniosek o zatwierdzenie projektu (niekoncesjonowanych) robót geologicznych „na wykonanie otworu badawczego w celu rozpoznania głębokiego podłoża na działce (...)”. Starosta, uznając, że zaprojektowane roboty geologiczne zmierzały do wykonania otworu wiertniczego dla rozpoznania głębokiego podłoża, przekazał wniosek Ministrowi. Przyjął on, że właściwość Ministra znajduje uzasadnienie w brzmieniu tytułu projektu oraz w nietypowym miejscu prowadzenia rozpoznania podłoża pod pompę ciepła. Jest ono bowiem objęte dodatkami do dokumentacji hydrologicznej opracowanej w związku z zamierzonym objęciem zbiornika wód podziemnych obszarem ochronnym. Jednym z ograniczeń proponowanych do wprowadzenia w związku z taką ochroną ma być zakaz wykonywania otworów wiertniczych w celu pozyskania ciepła Ziemi.

Zdaniem Ministra pojęcie otworu wiertniczego do rozpoznania budowy głębokiego podłoża nie zostało zdefiniowane ustawowo. W literaturze fachowej przyjmuje się, że jest to otwór służący rozpoznaniu wglębnej budowy geologicznej oraz stanu fizycznego skorupy ziemskiej i litosfery. Otwory takie mają przeciętnie głębokość rzędu 4000–5000 m i przewiercają osady starsze niż kenozoiczne, często sięgając krystalicznych skał prekambryjskich. Wykonuje się je w ramach badań podstawowych, zmierzających do rozpoznania dużych struktur geologicznych, ich stratygrafii i litologii. Projektowany odwiert nie służy natomiast do rozpoznania głębokiego podłoża. Będzie on miał głębokość 100 m, przewierci głównie piaski i gliny czwartorzędowe. Jest to typowe dla rozpoznania podłoża pod pompy ciepła. W kon-

sekwencji organem administracji geologicznej właściwym w sprawie powinien być starosta (art. 161 ust. 2 pkt 5 ustawy z 9.06.2011 r. — Prawo geologiczne i górnicze¹, dalej jako: pr.g.g.).

Stanowisko NSA

Przez spór o właściwość należy rozumieć sytuację, w której przynajmniej dwa organy administracji publicznej jednocześnie uważają się za właściwe do załatwienia konkretnej sprawy (spór pozytywny) lub też każdy z nich uważa się za niewłaściwy do jej załatwienia (spór negatywny). Przedmiotem sprawy jest spór negatywny, dotyczący wskazania organu właściwego w sprawie rozpoznania omówionego wniosku o zatwierdzenie projektu robót geologicznych.

Stosownie do art. 161 ust. 2 pkt 5 pr.g.g. do starosty, jako organu administracji geologicznej pierwszej instancji, należą sprawy związane z zatwierdzaniem projektów geologicznych oraz dokumentacjami geologicznymi dotyczącymi robót geologicznych wykonywanych w celu wykorzystywania ciepła Ziemi. Do zadań ministra właściwego do spraw środowiska należy m.in. zatwierdzanie projektów robót geologicznych oraz dokumentacji geologicznych, dotyczących otworów wiertniczych do rozpoznania budowy głębokiego podłoża, niezwiązanego z dokumentowaniem złóż kopalin (art. 161 ust. 3 pkt 9 pr.g.g.).

Zdaniem NSA brak podstaw do przyjęcia, że wniosek dotyczył „odwiertów w celu pozyskiwania ciepła Ziemi, a nie odwiertów mających na celu rozpoznanie budowy głębokiego podłoża. Informacja taka nie pojawia się we wniosku ani też nie wynika z wiedzy ogólnej czy doświadczenia życiowego Sądu. Minister nie wyłożył (...) wystarczających argumentów pozwalających na wysnucie z projektu takiego wniosku”. W konsekwencji NSA uznał, że projekt dotyczy wykonania odwiertów wiertniczych do rozpoznania budowy głębokiego podłoża, niezwiązanego z dokumentowaniem złóż kopalin. W tej sytuacji organem właściwym do rozpoznania sprawy jest Minister Klimatu i Środowiska, stosownie do art. 161 ust. 3 pkt 9 pr.g.g.

Wątpliwości dotyczące stanu faktycznego

Stan faktyczny przyjęty jako podstawa głosowanego postanowienia przedstawiony został w sposób daleki od jednoznaczności. Wymagania, jakie powinien spełniać projekt niekoncesjonowanych robót geologicznych, określają art. 79 ust. 2 pr.g.g. oraz przepisy wykonawcze². Bezspornie ma on m.in. zawierać określenie celu „zamierzonych robót oraz sposobu jego osiągnięcia” (art. 79 ust. 2 pkt 1). Z uzasadnienia głosowanego postanowienia wynika, że zamiarem wnioskodawcy było „wykonanie otworu badawczego w celu rozpoznania głębokiego podłoża”, co przemawiałoby za właściwością rzeczową Ministra. Okoliczno-

ści sprawy zdają się świadczyć o tym, że argument ten miał kluczowe znaczenie dla rozstrzygnięcia NSA, który (jak się wydaje) uchylił się od analizy treści wspomnianego projektu robót geologicznych. Z korespondencji pomiędzy organami administracji wynika natomiast, że celem zamierzonych robót miało być „rozpoznanie podłoża pod pompę ciepła”, na głębokość do 100 m. Zachodzi zatem przypuszczenie, że cel projektowanych robót geologicznych został błędnie określony i nie dotyczył rozpoznania głębokiego podłoża. Warto zwrócić uwagę, że projektowanie „prac geologicznych” wymaga stosownych kwalifikacji zawodowych, a rodzajem takiej „pracy” są „roboty geologiczne” (art. 6 ust. 1 pkt 8, pkt 11 oraz art. 50 pr.g.g.). Nie da się więc wykluczyć, że wspomniany projekt został sporządzony niestaranie.

Postępowanie administracyjne co do zasady jest odformalizowane. Nie należą do rzadkości sytuacje, w których istota żądania strony jest sformułowana w sposób wadliwy bądź niejednoznaczny, a w dodatku jego określenie (nazwa wniosku) nie koresponduje z treścią uzasadnienia czy przedłożonymi w sprawie dokumentami. Podstawowym obowiązkiem organu administracji jest wówczas ustalenie, czego właściwie domaga się wnioskodawca. Bez ustalenia istoty żądania nie wiadomo bowiem, który organ jest właściwy do orzekania o zasadności wniosku. Jednoznacznie wynika to z art. 7–9 k.p.a.

Lakoniczne uzasadnienie głosowanego postanowienia nie pozwala na dokonanie pełnej oceny jego zgodności z prawem. Stanowisko NSA, że Minister jest właściwy do zatwierdzenia projektu robót geologicznych polegających na wykonaniu odwiertów dla rozpoznania głębokiego podłoża jest rzecz jasna trafne i w pełni koresponduje z brzmieniem art. 161 ust. 3 pkt 9 pr.g.g. Okoliczności sprawy nasuwają jednak daleko idące wątpliwości, czy rzeczywiście celem zamierzonych wierceń było zbadanie głębokiego podłoża, czy być może tylko wykonanie stumetrowego odwiertu „pod pompę ciepła” (na co zwracał uwagę Minister) bądź tylko zbadanie warunków geologicznych w sposób pozwalający na ustalenie, czy są one wystarczające dla danej instalacji cieplnej. Rozstrzygnięcie tej wątpliwości wymagało natomiast szczegółowej analizy przedłożonego projektu robót geologicznych, w tym ustalenia rzeczywistego celu zamierzonych robót oraz sposobu jego osiągnięcia. Okoliczności sprawy uzasadniają ocenę, że NSA nie badał tej okoliczności i oparł się wyłącznie na tytule wspomnianego projektu (bądź wniosku o jego zatwierdzenie). Z art. 161 ust. 2 pkt 5 pr.g.g. wynika bowiem, że organem administracji geologicznej właściwym do zatwierdzenia projektu „robót geologicznych wykonywanych w celu wykorzystywania ciepła Ziemi” jest starosta. Należy również zwrócić uwagę, że właściwość tego organu nie została w jakikolwiek sposób powiązana z głębokością zamierzonych robót geologicznych (wierceń). Inaczej mówiąc, starosta byłby właściwy bez względu na głębokość wykonywania takich robót (w tym wierceń). Określenie „w celu wykorzystywania ciepła Ziemi” mieści w sobie zarówno czynności o charakterze badawczym, jak i użytkowym.

Zróżnicowanie prawnego reżimu robót geologicznych

Prawny reżim robót geologicznych jest zróżnicowany. Przede wszystkim dzielą się one na:

- koncesjonowane (art. 22 ust. 1 pkt 1, pkt 1a, pkt 2a pr.g.g.),
 - niekoncesjonowane (art. 79–80 pr.g.g.).
- Te ostatnie mogą być wykonywane na podstawie:
- decyzji zatwierdzające projekt robót geologicznych), albo
 - zgłoszenia projektu robót geologicznych (niepodlegającego zatwierdzeniu, art. 85–85a pr.g.g.).

W istocie każda z opisanych wyżej robót geologicznych może polegać na wykonywaniu „głębokich wierceń”. Jeżeli są one wykonywane w celu rozpoznania ciepła Ziemi, niekoniecznie muszą być prowadzone w celu instalacji pomp ciepła. Przykładem może być technologia Hot Dry Rock, polegająca na wykorzystaniu anomalii termicznych występujących na głębokości kilku tysięcy metrów poniżej powierzchni skorupy ziemskiej. Ciepło wnętrza skorupy ziemskiej nie jest kopaliną³, a w konsekwencji odróżnienie wierceń określonych w art. 85 ust. 1 pkt 1 oraz w art. 163 ust. 3 pkt 9 pr.g.g. staje się niezmiernie utrudnione, o ile w ogóle możliwe. Warto zresztą zwrócić uwagę, że wykorzystywanie ciepła skorupy ziemskiej co do zasady nie jest objęte wymaganiami Prawa geologicznego i górniczego. Wyjątkiem są wody termalne.

Zadania starosty — zatwierdzenie czy zgłoszenie

Głosowane rozstrzygnięcie ujawnia wątpliwości związane z ustaleniem, czy przedmiotowy projekt w ogóle powinien podlegać zatwierdzeniu. „Robotą geologiczną” jest określeniem pochodnym od „pracy geologicznej”. Tą ostatnią jest „projektowanie i wykonywanie badań oraz innych czynności w celu ustalenia budowy geologicznej kraju”, co m.in. obejmuje „projektowanie i wykonywanie badań na potrzeby wykorzystania ciepła Ziemi” (art. 6 ust. 1 pkt 8 pr.g.g.). Istotą „pracy geologicznej” jest zatem jej badawczy (poznawczy) charakter. „Robotą geologiczną” jest „wykonywanie w ramach prac geologicznych wszelkich czynności poniżej powierzchni terenu, w tym przy użyciu środków strzałowych, a także likwidacja wyrobisk po tych czynnościach” (art. 6 ust. 1 pkt 13 pr.g.g.). Zwrot „w ramach prac geologicznych” ewidentnie świadczy również o tym, że celem robót geologicznych jest wyłącznie poznawczy charakter. Bez znaczenia pozostaje natomiast okoliczność, że obiekty wykonane w ramach robót geologicznych (np. wkopy, wiercenia) mogą być później wykorzystane w celach eksploatacyjnych. Analiza stanu faktycznego przedstawionego w uzasadnieniu głosowanego postanowienia zdaje się natomiast prowadzić do wniosku, że projektowany odwiert mógł mieć charakter poznawczy. Brak rozpoznania budowy geologicz-

nej może bowiem powodować, że instalacja termalna nie osiągnie wystarczającej mocy. Praktyka niejednokrotnie ignoruje te wymagania; wiele wierceń „pod pompy ciepła” ma charakter bezpośrednio użytkowy. Wykonuje się je w celu umieszczenia w odwiercie stosownej instalacji technicznej, a nie w celu badawczym. Co prawda wykonanie „prac geologicznych w celu wykorzystania ciepła Ziemi” wymaga sporządzenia tzw. innej dokumentacji geologicznej (art. 92 pr.g.g.), ale w praktyce rozwiązanie to jest niezwykle trudne do wyegzekwowania.

Problem ulega dalszej komplikacji ze względu na treść art. 85 pr.g.g. Jeżeli bowiem roboty geologiczne obejmują (m.in.) „wiercenia w celu wykorzystania ciepła Ziemi”, ich projekt nie podlega zatwierdzeniu. Wymaga on zgłoszenia staroście; rozpoczęcie robót geologicznych może nastąpić, jeżeli w terminie 30 dni wspomniany organ nie zgłosi sprzeciwu. Przesłankami tego ostatniego jest ustalenie, że:

1) sposób wykonywania zamierzonych robót geologicznych zagraża środowisku,

2) projekt robót geologicznych nie odpowiada wymaganiom prawa⁴.

Ewidentnym celem wspomnianego rozwiązania jest promocja wykorzystania energii geotermalnej (określanej jako „energia o charakterze nieantropogenicznym skumulowana w postaci ciepła pod powierzchnią ziemi”), zaliczanej do odnawialnych źródeł energii⁵. Określenie „wiercenia w celu wykorzystania ciepła Ziemi” nie jest jednoznaczne. Jeżeli czynności te mają charakter poznawczy, niewątpliwie mieszczą się w pojęciu „robót geologicznych”. Gdyby jednak miały charakter użytkowy, wykraczałyby poza definicję określoną w art. 6 ust. 1 pkt 13 pr.g.g.⁶

Powstaje pytanie o wzajemną relację art. 85 (przewidującego, że projekty robót geologicznych obejmujących „wiercenia w celu wykorzystania ciepła Ziemi” nie wymagają zatwierdzenia) oraz art. 161 ust. 2 pkt 5 pr.g.g. (dotyczącego zatwierdzania projektów „robót geologicznych wykonywanych w celu wykorzystywania ciepła ziemi”). Obydwie wspomniane normy prawne istnieją w niezmiennym kształcie od czasu uchwalenia Prawa geologicznego i górniczego, czyli od 9.06.2011 r. Co więcej, rozwiązania te zostały przyjęte w brzmieniu zgodnym z przedłożonym projektem⁷. Z jego uzasadnienia wynika, że zamiarem prawodawcy była liberalizacja wymagań związanych z wykorzystaniem energii geotermalnej (ale nie wód termalnych). Wypada zatem przyjąć, że wspomniany art. 85 ma charakter szczególny w stosunku do art. 161 ust. 2 pkt 5 omawianej ustawy. Inaczej mówiąc, wbrew literalnemu brzmieniu tego ostatniego przepisu projekt wspomnianych robót geologicznych nie podlega zatwierdzeniu, a związane z nim zadania starosty kształtuje art. 85⁸. Co prawda, w tym ostatnim użyto określenia „wiercenia w celu wykorzystania”, podczas gdy art. 161 ust. 2 pkt 5 pr.g.g. posługuje się zwrotem „robót geologicznych wykonywanych w celu wykorzystywania”, jednak w praktyce rozróżnienie to nie ma istotnego znaczenia.

Jeżeli zatem zamiarem wspomnianej spółki rzeczywiście było wykonanie wierceń „pod pompę ciepła” (a więc w ce-

lu rozpoznania warunków geologicznych w celu wykorzystania ciepła Ziemi czy też samego wykorzystywania), projekt robót geologicznych nie podlegał zatwierdzeniu, a wyłącznie zgłoszeniu. Do przyjęcia tego ostatniego właściwy byłby wyłącznie starosta.

Wątpliwości dotyczące ochrony zbiornika wód podziemnych

Bez znaczenia dla sprawy pozostają natomiast argumenty, które (jak można przypuszczać) zostały podniesione w toku korespondencji prowadzonej pomiędzy organami administracji pozostającymi w sporze kompetencyjnym. Wiadomo bowiem, że działka, na której miało być wykonane wiercenie, objęta jest dodatkiem do dokumentacji hydrogeologicznej sporządzonym w 2016 r. „dla ustalenia ochrony zbiornika wód podziemnych”, a jednym z proponowanych zakazów (w razie utworzenia takiej formy ochronnej) miałby być zakaz wykonywania otworów wiertniczych w celu pozyskania ciepła Ziemi⁹. W obowiązującym wówczas stanie prawnym (tj. pod rządami ustawy z 18.07.2001 r. — Prawo wodne, dalej jako: pr.wodn.2001)¹⁰ taki obszar ochrony tworzył dyrektor regionalnego zarządu gospodarki wodnej, w drodze aktu prawa miejscowego. Jego konsekwencją były ograniczenia (zakazy) „dotyczące użytkowania gruntów oraz korzystania z wód” w granicach wspomnianego obszaru. Ich katalog miał charakter otwarty¹¹; można tam było zabronić wznoszenia obiektów budowlanych oraz robót lub innych czynności, które mogą spowodować trwałe zanieczyszczenie gruntów lub wód, a w szczególności lokalizowania inwestycji zaliczonych do przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko (art. 59–60 pr.wodn.2001). Okoliczności sprawy prowadzą natomiast do wniosku, że takiej formy ochronnej wówczas nie utworzono. *De lege lata* powstaje ona w drodze rozporządzenia wojewody, a ograniczenia (zakazy) mogą dotyczyć tylko takich czynności, które wyraźnie zostały wymienione w obecnie obowiązującej ustawie (art. 140–141 ustawy z 20.07.2017 — Prawo wodne¹², dalej jako: pr.wodn.2017). Przewidziany tam wykaz (potencjalnych) ograniczeń (zakazów) bezspornie ma charakter zamknięty i nie obejmuje jakichkolwiek wierceń¹³. Może on natomiast dotyczyć lokalizacji „nowych przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko” (art. 140 pkt 17 pr.wodn.2017). Również obecnie brak informacji o utworzeniu takiej formy ochronnej pod rządem obecnego stanu prawnego.

Wiercenia jako przedsięwzięcia mogące znacząco oddziaływać na środowisko

Rozporządzenie Rady Ministrów z 10.09.2019 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko¹⁴ dzieli je na dwie kategorie. Są nimi takie przed-

sięwzięcia, które „zawsze znacząco” mogą oddziaływać na środowisko; zaliczono do nich poszukiwanie lub rozpoznawanie rud pierwiastków promieniotwórczych (§ 2 ust. 1 pkt 28), co pozostaje bez znaczenia dla tematu. Do kategorii mogących „potencjalnie znacząco” oddziaływać na środowisko¹⁵ zaliczono m.in. (§ 3 ust. 2):

- 1) wiercenia wykonywane w celu:
 - a) składowania odpadów promieniotwórczych,
 - b) zaopatrzenia w wodę, z wyłączeniem wykonywania ujęć wód podziemnych o głębokości mniejszej niż 100 m (§ 3 ust. 2 pkt 43);
- 2) poszukiwanie lub rozpoznawanie złóż kopalin:
 - a) na obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej,
 - b) prowadzone metodą podziemną,
 - c) wykonywane metodą otworów wiertniczych o głębokości większej niż 1000 m:
 - w strefach ochronnych ujęć wody,
 - na obszarach ochronnych zbiorników wód śródlądowych,
 - na obszarach objętych formami ochrony przyrody, o których mowa w art. 6 ust. 1 pkt 1–3 i 5 ustawy z 16.04.2004 r. o ochronie przyrody, lub w otulinach form ochrony przyrody, o których mowa w art. 6 ust. 1 pkt 1–3 tej ustawy,
 - w odniesieniu do złóż gazu łupkowego,
 - d) wykonywane metodą otworów wiertniczych o głębokości większej niż 5000 m w przypadku stref, obszarów lub złóż kopalin, innych niż wymienione w lit. c (§ 3 ust. 2 pkt 44);
- 3) poszukiwanie lub rozpoznawanie kompleksów podziemnego składowania dwutlenku węgla:
 - a) na obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej,
 - b) wykonywane metodą otworów wiertniczych o głębokości większej niż 100 m,
 - c) połączone z pilotażowym podziemnym zatłaczaniem dwutlenku węgla (§ 3 ust. 2 pkt 45).

Oznacza to, że „zezwoenie” na realizację takiego przedsięwzięcia musi być poprzedzone decyzją w sprawie środowiskowych uwarunkowań (art. 60 oraz art. 72 ustawy z 3.10.2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko¹⁶, dalej jako: u.o.o.ś.), której podjęcie może wymagać oceny oddziaływania na środowisko. Analiza przedstawionego wyżej wyliczenia prowadzi do wniosku, że roboty geologiczne wykonywane na głębokości do 100 m „pod pompę ciepła” nie mieszczą się w żadnej z opisanych wyżej kategorii. Ciepło Ziemi nie jest bowiem kopaliną, a w konsekwencji roboty geologiczne (wiercenia) wykonywane w celu rozpoznania warunków geologicznych niezbędnych do instalacji pompy ciepła nie zostały objęte hipotezą omawianego rozporządzenia. Nawiasem mówiąc, dokładnie taki sam wniosek nasuwa się w odniesieniu do „otworów wiertniczych do rozpoznania głębokiego podłoża, niezwiązanego z dokumentowaniem złóż kopalin” (art. 161 ust. 3 pkt 9 pr.g.g.). Nie ma natomiast wątpliwości, że dla niekoncesjonowanych robót geologicznych wspomnianym „zezwoeniem” jest decyzja zatwierdzająca ich projekt bądź brak sprzeciwu. Gdyby nawet doszło do utworzenia wspomnianej formy ochrony wód,

niemożliwe byłoby wprowadzenie tam zakazu wykonywania wnioskowanych wierceń.

Wadliwa implementacja dyrektywy

Problem jest jednak bardziej złożony. Wspomniana ustawa z 3.10.2008 r. oraz wydane na jej podstawie rozporządzenie Rady Ministrów wdrażają do polskiego prawa wymagania dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/92/UE z 13.12.2011 r. w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko¹⁷, dalej określanej jako „dyrektywa”). Implementacja ta została jednak dokonana wadliwie. Do przedsięwzięć „mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko” (w rozumieniu prawa polskiego) zaliczono bowiem (załącznik II do dyrektywy¹⁸, pkt 2) głębokie wiercenia, a w szczególności:

- wiercenia geotermiczne,
- wiercenia w celu składowania odpadów jądrowych,
- wiercenia w celu zaopatrzenia w wodę, z wyjątkiem wierceń w celu zbadania stabilności gruntu.

Oznacza to, że w świetle dyrektywy głębokie wiercenia podlegają jej rygorom i co do zasady zezwolenia na ich prowadzenie mogą wymagać oceny oddziaływania na środowisko. Porównanie wspomnianego wyliczenia z § 3 ust. 2 pkt 43–45 rozporządzenia prowadzi natomiast do wniosku, że wymagania dyrektywy dotyczące niektórych „głębokich wierceń” nie zostały objęte polskim systemem ocen oddziaływania na środowisko. Oznacza to wadliwą implementację dyrektywy. Ta ostatnia w zasadzie nie określa celu, w jakim mają być wykonywane „głębokie wiercenia”. Rozporządzenie Rady Ministrów odnosi się natomiast do wierceń wykonywanych w zasadzie w celu „poszukiwania lub rozpoznawania złóż kopalin”. Kolejnym źródłem wątpliwości jest terminologia. Problem w tym, że dyrektywa nie określa jakichkolwiek przesłanek pozwalających na uchwycenie istoty „głębokości wiercenia”. Wyobraźnię nie popisał się też polski prawodawca, który określając przesłanki wyznaczające właściwość Ministra Klimatu i Środowiska jako organu administracji geologicznej posłużył się takimi określeniami, jak „regionalne badania hydrogeologiczne”, „regionalne badania budowy geologicznej kraju”, „regionalne prace kartografii geologicznej”, czy też „rozpoznanie budowy głębokiego podłoża” (art. 161 ust. 3 pr.g.g.). Warto zwrócić uwagę, że jednym z kryteriów wyznaczających właściwość rzeczą starosty jest sposób rozumienia pojęcia „ponadwojewódzkie inwestycje liniowe”¹⁹. Co prawda nie da się uniknąć tworzenia prawa bez wprowadzenia do jego treści pojęć nieostrych (niedookreślonych), ale posłużenie się nimi jako kryterium wyznaczającym właściwość rzeczą organów administracji oznacza potencjalne ryzyko sporów kompetencyjnych (zob. Lipiński, 2013, s. 1–7), czego przykładem jest również głosowane postanowienie.

Niezgodność polskiego prawa z dyrektywą polega na tym, że art. 72 u.o.o.ś. wymaga, by decyzja środowiskowa była elementem wniosku o podjęcie określonych ustawą decyzji zezwalających na wykonywanie robót geologicznych (lite-

ralnie rzecz biorąc — wierceń, zob. ust. 1 pkt 4, pkt 4a, pkt 4b), nie dostrzegając że „głębokie wiercenia” mogą być wykonywane także na podstawie projektu (niekoncesjonowanych) robót geologicznych, zarówno podlegającego zatwierdzeniu (art. 80), jak i tylko zgłoszeniu (art. 85). Wspomniany art. 72 u.o.o.ś., wyliczając decyzje, które wymagają wcześniejszego wydania decyzji środowiskowej (dla przedsięwzięć mogących zawsze bądź potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko)²⁰ całkowicie pomija projekty robót geologicznych. Wadliwa (niepełna) implementacja dyrektywy nie jest rzadkością. Błąd ten można doraźnie naprawić, posługując się konstrukcją „bezpośredniego” stosowania dyrektywy, czyli interpretując prawo krajowe w sposób zgodny przesłankami określonymi w dyrektywie²¹. Rozwiązanie to nie zawsze jednak zda egzamin, co najprościej dostrzec na przykładzie wierceń wykonywanych w celu wykorzystania ciepła Ziemi (art. 85 ust. 1 pkt 1 pr.g.g.). Żaden przepis prawa nie ogranicza ich głębokości, a w konsekwencji mogą one być objęte hipotezą § 3 ust. 2 pkt 44–45 wspomnianego rozporządzenia Rady Ministrów. Racjonalne rozwiązanie tego problemu wymaga natomiast ingerencji prawodawcy. Problem ten jest mu znany, jednakże brak informacji o jakichkolwiek inicjatywach w tym zakresie.

Istota głębokich wierceń

Odrębnym problemem jest ustalenie, jak rozumieć pojęcie „głębokich wierceń” (w rozumieniu dyrektywy). Polski prawodawca nie określa znaczenia tego pojęcia, a do wierceń mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko zalicza te, które mają być wykonywane na głębokości większej niż (odpowiednio) 100, 1000 lub 5000 m, zależnie od ich lokalizacji. Warto zwrócić uwagę, że pod rządem poprzedniego stanu prawnego do przedsięwzięć mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko zaliczano m.in. „poszukiwanie lub rozpoznawanie złóż kopalin:

- a) na obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej,
- b) prowadzone metodą podziemną,
- c) wykonywane metodą otworów wiertniczych o głębokości większej niż 1000 m:
 - w strefach ochrony ujęć wody,
 - na obszarach ochronnych zbiorników wód śródlądowych,
 - na obszarach objętych formami ochrony przyrody, o których mowa w art. 6 ust. 1 pkt 1–3 i 5 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody, lub w otulinach form ochrony przyrody, o których mowa w art. 6 ust. 1 pkt 1–3 tej ustawy,
 - d) wykonywane metodą otworów wiertniczych o głębokości większej niż 5000 m na obszarach niewymienionych w lit. c” (§ 3 ust. 1 pkt 43 rozporządzenia Rady Ministrów z 9.11.2010 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko²²).

Zdaniem TSUE „poprzez wyłączenie z procedury sprawowania konieczności sporządzenia oceny oddziaływania na środowisko przedsięwzięć polegających na poszukiwaniu

lub rozpoznawaniu złóż gazu łupkowego wykonywanych metodą odwiertów o głębokości do 5000 m, z wyjątkiem wierceń o głębokości od 1000 m zlokalizowanych w strefach ujęć wody, na obszarach ochronnych zbiorników wód śródlądowych oraz na obszarach objętych formami ochrony przyrody, w postaci parków narodowych, rezerwatów przyrody, parków krajobrazowych i obszarów »Natura 2000« i otulinach tychże obszarów, Rzeczpospolita Polska uchybiła zobowiązaniom ciążącym na niej na podstawie art. 2 ust. 1 i art. 4 ust. 2 i 3 w związku z załącznikami II i III do dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/92/UE z dnia 13 grudnia 2011 r. w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko” (wyrok z 31.05.2018 r., C-526/16)²³.

Warto zwrócić uwagę, że w wyroku z 11.02.2015 r. (C-531/13) TSUE przyjął, że²⁴ „punkt 14 załącznika I do dyrektywy Rady 85/337/EWG z dnia 27 czerwca 1985 r. w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko naturalne (...), należy interpretować w ten sposób, że odwiert rozpoznawczy, mający służyć przeprowadzeniu próby wydobycia gazu ziemnego i ropy naftowej w celu zbadania rentowności handlowej złoża o głębokości do 4150 m, nie jest objęty zakresem zastosowania wymagań dotyczących głębokich odwiertów. Artykuł 4 ust. 2 dyrektywy 85/337 (...), w związku z pkt 2 lit. d) załącznika II należy interpretować w ten sposób, że obowiązek przeprowadzenia oceny skutków wywieranych na środowisko naturalne przez odwiert głęboki, taki jak odwiert rozpoznawczy, o którym mowa w postępowaniu głównym, może wynikać z tego przepisu. Właściwe władze krajowe powinny zatem szczegółowo zbadać, z uwzględnieniem kryteriów zawartych w załączniku III do dyrektywy 85/337, zmienionej dyrektywą 2009/31, czy należy sporządzić ocenę oddziaływania na środowisko. W tym kontekście należy w szczególności zbadać, czy oddziaływanie odwiertów rozpoznawczych w związku z oddziaływaniem innych przedsięwzięć może mieć większą wagę niż przy ich braku. Ocena ta nie może zawężyć się do granic gminy”. Analiza zasadności tego rozstrzygnięcia wykracza poza ramy glosy. Problem dotyczył bowiem ustalenia, czy taki odwiert ma charakter eksploatacyjny, czy (jak rozpoznawczy) jest „głębokim odwiertem”.

W istocie źródłem problemu jest niestaranna (wręcz niechlujna) technika legislacyjna zastosowana przy redagowaniu omawianej dyrektywy. Uchybienie to nie ma charakteru odosobnionego i w istocie można je odnieść do wielu innych wymagań prawa unijnego. W żadnym z powyższych wyroków TSUE nie podjął się natomiast oceny, co ma stanowić o istocie „głębokiego wiercenia”. Wskazówki znajdujące się w omawianym wyroku dotyczą wyłącznie ustalenia, czy dany odwiert (w tym ze względu na jego planowaną głębokość) ma podlegać wymaganiom w zakresie oceny oddziaływania na środowisko. W świetle wymagań prawa polskiego zezwolenie na wykonanie „głębokiego odwiertu” (z nielicznymi wyjątkami) musi być poprzedzone decyzją w sprawie środowiskowych uwarunkowań tylko wówczas, gdy objęte jest hipotezą art. 72 u.o.o.ś. Zależnie od rodzaju i charakterystyki przedsięwzięcia decyzja środowiskowa

albo musi być poprzedzona oceną oddziaływania na środowisko, albo tylko „może jej wymagać”. Przesłanki pozwalające odpowiedzieć na pytanie, kiedy zachodzi potrzeba dokonania wspomnianej oceny, określa dyrektywa oraz wspomniane rozporządzenie Rady Ministrów z 10.09.2019 r. Żadne z tych rozwiązań nie daje natomiast odpowiedzi na pytanie, na czym ma polegać istota „głębokich wierceń”.

Sposób rozumienia „głębokiego odwiertu” jest dość różnicowany. Można nawet spotkać się z oceną, że jest nim „studnia głębinowa do 9 m”²⁵. W istocie zagrożenia dla środowiska związane z wierceniami geologicznymi maleją wraz ze wzrostem głębokości. Znajdujące się na stronie internetowej Państwowego Instytutu Geologicznego „Profile głębokich otworów wiertniczych”²⁶ obejmują dane stu kilkudziesięciu otworów o głębokości od kilkuset do ponad 7500 m²⁷. Wspomniane kryterium „głębokości” może mieć charakter relatywny, będący między innymi pochodną rozwiązań technologicznych (a więc zmiennych w czasie). Nie sposób jednak do tej kategorii zaliczyć (jak tego chce NSA) otworu, którego zamierzona głębokość nie przekracza 100 m. Warto wreszcie dodać, że większość otworów wiertniczych o głębokości do 30 m, wykonywanych dla ujęć wód podziemnych bądź wykorzystania ciepła Ziemi, w ogóle nie

podlega rygorom Prawa geologicznego i górniczego (art. 3 pkt 2 oraz 2a pr.g.g.). Do części robót geologicznych (w tym wierceń) wykonywanych na głębokości nieprzekraczającej 100 m nie stosuje się wymagań dotyczących zakładu górniczego i jego ruchu (art. 86, art. 105 ust. 1 pkt 2 pr.g.g.).

Podsumowanie

Okoliczności sprawy prowadzą do wniosku, że co prawda stanowisko przyjęte w głosowanym postanowieniu literalnie rzecz biorąc jest zgodne z prawem, jednak może ono nie korespondować zaistniałym stanem faktycznym. Z kolei analiza rozwiązań normatywnych określających przesłanki niezbędne do wykonywania robót geologicznych (zwłaszcza wierceń) uzasadnia ocenę, że nie odpowiadają one standardom dyrektywy. Również kryteria rozgraniczające właściwość rzeczową organów administracji geologicznej sformułowane zostały w sposób wieloznaczny i pozbawiony wyobraźni, stając się w konsekwencji zarzewiem potencjalnych sporów kompetencyjnych. Problem ten znany jest prawodawcy, który nie podejmuje jednak żadnych działań zmierzających do jego rozwiązania.

Przypisy/Notes

- ¹ Dz.U. 2020, poz. 1064 ze zm.
- ² Rozporządzenie Ministra Środowiska z 20.12.2011 r. w sprawie szczegółowych wymagań dotyczących projektów robót geologicznych, w tym robót, których wykonywanie wymaga uzyskania koncesji, Dz.U. 2011 nr 288, poz. 1696 ze zm.
- ³ Kopalinami są natomiast „wody termalne”, czyli takie których temperatura na wypływie z ujęcia ma temperaturę nie niższą niż 200°C.
- ⁴ *Verba legis* „starosta może zgłosić sprzeciw”, co wypada ocenić jako błąd prawodawcy. Nie sposób jednak zakładać, by w razie zaistnienia którejkolwiek z tych przesłanek starosta uchylił się od wyrażenia sprzeciwu.
- ⁵ Zob. art. 2 pkt 10 oraz pkt 22 ustawy z 20.02.2015 r. o odnawialnych źródłach energii, Dz.U. 2020, poz. 261 ze zm.
- ⁶ Chyba, żeby przyjąć że art. 85 modyfikuje definicję „robót geologicznych”.
- ⁷ Sejm VI kadencji, druk sejmowy nr 1696.
- ⁸ Tak też zadaje się przyjmować W. Walas — zob. Rakoczy, 2015, s. 807.
- ⁹ Jednym z elementów dokumentacji hydrogeologicznej określającej warunki hydrogeologiczne w związku ustanowieniem ochrony zbiornika wód podziemnych jest koncepcja jego ochrony oraz propozycje dotyczące zakazów, nakazów i ograniczeń w użytkowaniu terenu.
- ¹⁰ Ustawa z 18.07.2001 r. — Prawo wodne, Dz.U. 2017, poz. 1121.
- ¹¹ Zob. Rotko (red.), 2002, s. 163.
- ¹² Ustawa z 20.07.2017 r., Dz.U. 2020, poz. 310 ze zm.
- ¹³ W stanie prawnym obowiązującym przed wejściem w życie Prawa wodnego z 2017 r. nie było ustawowego katalogu przykładowych zakazów, nakazów i ograniczeń, które mogły dotyczyć nieruchomości objętych obszarem ochronnym zbiornika wód śródlądowych.
- ¹⁴ Dz.U. 2019, poz. 1839.
- ¹⁵ Dalej określanych jako przedsięwzięcia „kategorii II”.
- ¹⁶ Dz.U. 2021, poz. 247 ze zm.
- ¹⁷ Dz.U. UE L 2012.26.1.
- ¹⁸ Według dyrektywy chodzi tu o „przedsięwzięcia, które mogą wymagać oceny oddziaływania na środowisko”.
- ¹⁹ Zob. w tej mierze wyrok NSA z 20.01.2016 r., II GW 33/15 gdzie przyjęto, że „Budowa linii elektroenergetycznej 400 KV Czarna-Polkowice” jest realizacją przedsięwzięcia ponadwojewódzkiego. Tym samym taką inwestycję należy potraktować jako obiekt liniowy w rozumieniu art. 3 pkt 3a prawa budowlanego o charakterze „ponadwojewódzkim”. Sąd nie wskazał natomiast żadnych argumentów przemawiających za tym rozstrzygnięciem, zwłaszcza że zarówno punkt początkowy wspomnianej linii (stacja 400/110 kV Czarna, gm. Lubin), jak i jej punkt końcowy (Polkowice, gmina Polkowice) znajdują się w granicach tego samego województwa (dolnośląskiego). Może to uzasadniać ocenę, że zdaniem NSA o zakwalifikowaniu danego przedsięwzięcia do kategorii „ponadwojewódzkich inwestycji liniowych” nie będzie przesądzać to, czy jego trasa przekracza granice województwa. Nie da się wykluczyć, że wspomnianym kryterium miałoby być znaczenie wspomnianej linii przesyłowej dla bilansu energetycznego kraju, za czym mogłaby przemawiać terminologia art. 161 ust. 2 pkt 6 pr.g.g. *in fine*. Wspomniany przepis dotyczy natomiast wszystkich „ponadwojewódzkich inwestycji liniowych”, w tym transportowych. Może się w nim mieścić np. budowa obiektów służących ochronie przeciwpowodziowej. Nie trudno więc zauważyć, że część kryteriów wyznaczających właściwość Ministra Klimatu i Środowiska oraz starosty (jako organów administracji geologicznej) określona została w sposób całkowicie pozbawiony wyobraźni.
- ²⁰ W odniesieniu do działalności stanowiącej przedmiot Prawa geologicznego i górniczego przedsięwzięciami tymi są: koncesja na poszukiwanie lub rozpoznawanie kompleksu podziemnego składowania dwutlenku węgla, koncesja na wydobywanie kopalin ze złóż, koncesja na podziemne bezzbiornikowe magazynowanie substancji, koncesja na podziemne składowanie odpadów, koncesja na podziemne składowanie dwutlenku węgla, decyzja zatwierdzająca plan ruchu dla wykonywania robót geologicznych związanych z poszukiwaniem i rozpoznawaniem złoża węglowodorów, decyzja inwestycyjna w celu wykonywania koncesji na poszukiwanie i rozpoznawanie złoża węglowodorów oraz wydobywanie węglowodorów ze złoża, decyzja zatwierdzająca plan ruchu dla wykonywania robót geologicznych wykonywanych na podstawie koncesji na poszukiwanie lub rozpoznawanie złoża kopalin, a także decyzja określająca szczegółowe warunki wydobywania kopalin wydana na podstawie ustawy z 27.07.2001 r. o zmianie ustawy — Prawo geologiczne i górnicze.

²¹ Wyrok NSA z 24.04.2018 r., II OSK 2743/17.

²² Dz.U. 2016, poz. 71.

²³ Można zakładać, że spowodował on konieczność zastąpienia wspomnianego rozporządzenia Rady Ministrów z 9.11.2010 r. rozwiązaniami, które obowiązują aktualnie (czyli wspomnianym rozporządzeniem Rady Ministrów z 10.09.2019 r.).

²⁴ Co prawda odnosi się on do dyrektywy Rady 85/337/EWG z 27.06.1985 r. w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko naturalne, jednak obowiązujący wówczas (w zakresie tematu) stan prawny nie różni się od obecnego (tj. ukształtowanego dyrektywą 2011/92).

²⁵ Zob. wyrok NSA z 7.02.2012 r., II OSK 2227/10.

²⁶ <https://www.pgi.gov.pl/oferta-inst/wydawnictwa/serie-wydawnicze/profile-otworow-pig.html> (1.02.2021 r.)

²⁷ Otwory wiertnicze poniżej 6000 m określane są mianem „supergłębokich”. Zob. Witkowski, 1976, s. 7 i n.

Bibliografia/References

Lipiński, A. (2013). Z problematyki właściwości rzeczowej organów administracji geologicznej. *Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego*, (5).

Rakoczy, B. (2015). *Prawo geologiczne i górnicze. Komentarz*. Warszawa: LEX.

Rotko, J. (red.) (2002). *Prawo wodne. Komentarz*. Wrocław.

Witkowski, A. (1976). Problematyka geologiczna supergłębokich otworów wiertniczych w Polsce. *Przegląd Geologiczny*, (1), 7 i n.

Orzecznictwo/Judgments

Wyrok NSA z 7.02.2012 r., II OSK 2227/10.

Wyrok NSA z 20.01.2016 r., II GW 33/15.

Wyrok NSA z 24.04.2018 r., II OSK 2743/17.

Wyrok TSUE z 11.02.2015 r., C-531/13.

Wyrok TSUE z 31.05.2018 r., C-526/16.

Prof. dr hab. Aleksander Lipiński

Radca prawny, doktor habilitowany nauk prawnych, profesor Uniwersytetu Humanistyczno-Przyrodniczego w Częstochowie (Wydział Prawa i Ekonomii). Autor (współautor) ponad 400 opracowań (artykuły, glosy, komentarze, monografie) z zakresu prawnych zagadnień geologii i górnictwa oraz ochrony środowiska. Wieloletni współpracownik Ministerstwa Środowiska (Ministerstwa Klimatu i Środowiska) w zakresie opisanej wyżej problematyki.

Prof. dr hab. Aleksander Lipiński

Legal adviser, professor at the Jan Długosz University in Częstochowa (Faculty of Law and Economy). Author (co-author) of over 400 papers (comments, books etc.) referring to the legal problems of mining and environmental protection. Longtime associate of Ministry of Environment (Ministry of Climate and Environment) on the above mentioned issues.

Klub książki PWE

Z myślą o swoich Czytelnikach Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne stworzyło **Klub książki PWE**.

W ramach członkostwa w Klubie proponujemy następujące udogodnienia i korzyści:

- ✓ szybkie zakupy;
- ✓ zakupy z rabatem;
- ✓ informacje o nowościach, promocjach, konkursach.

Po więcej informacji zapraszamy na stronę PWE:



www.pwe.com.pl