

# Zmiany w geotermii od 1 stycznia 2012 roku

## Czy nowa ustawa Prawo geologiczne i górnictwo ułatwi pozyskiwanie GNE?



Fot. 1. Basen termalny zewnętrzny w „Terma Bania” (fot. J. Lis, GLOBEnergia)

Spośród wszystkich odnawialnych źródeł energii geotermia rozwija się najwolniej. Może z tego względu bardzo długo nie było w Polsce uregulowań prawnych odnoszących się do problematyki geotermii, w szczególności nisko-temperaturowej (GNE). Obowiązująca do końca 2011 roku ustawa Prawo geologiczne i górnictwo z 1994 roku pomimo licznych nowelizacji była częściowo niefunkcjonalna i wymagała reformy. W 2008 roku przygotowano projekt nowej ustawy, który dopiero w czerwcu 2011 roku został przyjęty przez sejm.

W rezultacie, 1 stycznia 2012 roku wchodzi w życie nowa ustawa Prawo geologiczne i górnictwo (dalej: ustawa), której głównym celem jest dostosowanie przepisów do szeregu dyrektyw unijnych. Nowa ustawa nie wprowadza rewolucyjnych zmian do dotychczasowego modelu regulacji prawnych dotyczących odnawialnych źródeł energii, jednakże doprecyzowuje zakres przedmiotowy regulacji ustawowej, a także usprawnia i odbiurokratyzowuje prowadzone na podstawie ustawy postępowania administracyjne. Ustawa wprowadza definicję **wody termalnej**, określając ją jako wodę podziemną, która na wypływie z ujęcia ma temperaturę nie mniejszą niż 20°C. Wodą termalną nie jest woda pochodząca z odwadniania wyrobisk górnictwa. Ustawa, uznając wodę termalną za kopalinę, odstępuje od podziału kopaliny na pospolite i podstawowe, co miało wpływ prawie wyłącznie na właściwość organu administracji wydającego koncesję. Poprzednia ustawa odsyłała do rozporządzenia określającego m.in. szczególne walory wynikające z mineralizacji, właściwości fizycznych i chemicznych złóż wód podziemnych zaliczonych do solanek, wód leczniczych i termalnych, które traci moc z dniem wejścia nowej ustawy.

Istotną zmianą wdrożoną przez ustawodawcę jest wprowadzenie pojęcia „własności górniczej”, które funkcjonowało od 1930 roku w rozporządzeniu Prezydenta RP – Prawo górnicze. Własnością górniczą objęte są złoża o największym znaczeniu gospodarczym, w tym również złoża wód leczniczych, wód termalnych oraz solanek. Prawo własności górniczej przysłu-

guje wyłącznie Skarbowi Państwa, nawet jeśli znajduje się na terenie prywatnej nieruchomości. Oznacza to, że niektóre złoża nie są częściami składowymi nieruchomości, czyli nie należą do właściciela gruntu oraz są podmiotem odrębnego prawa majątkowego przysługującego wyłącznie Skarbowi Państwa.

### Ustawa ułatwia prowadzenie prac geologicznych i górniczych

Ustawa z 1994 roku przewidywała wygaśnięcie użytkowania górniczego w przypadku wygaśnięcia lub cofnięcia koncesji. Nowe przepisy zakładają, że użytkowanie górnicze jest wyłączną formą korzystania z „własności górniczej”, a tym samym rozwiązano problem dotyczący momentu określenia wygaśnięcia użytkowania górniczego. Takie wątpliwości często mieli klienci naszej kancelarii w przypadku np. uchylecia przez sąd administracyjny decyzji o cofnięciu koncesji. W sprawach użytkowania górniczego nieuregulowanych w ustawie stosuje się przepisy kodeksu cywilnego dotyczące dzierżawy, a nie, jak dotychczas, dotyczące użytkowania. Takie rozwiązanie może mieć wpływ na zwiększenie kontroli Skarbu Państwa nad terenami objętymi użytkowaniem górniczym, gdyż dzierżawa jest prawem niezwykłym.

Omawiając nowe przepisy, należy również wspomnieć o tym, że wyrobiska górnicze, czyli przestrzeń w nieruchomości gruntowej powstała podczas robót górniczych oraz znajdujące się w nich urządzenia i instalacje nie są budowlami ani urządzeniami budowlanymi w rozumieniu przepisów Prawa budow-

lanego i w związku z tym nie są objęte odrębnym podatkiem od nieruchomości, co (jak wiemy z praktyki naszej kancelarii) dotychczas budziło duże wątpliwości właścicieli gruntów i często powodowało spory sądowe.

Bardzo liberalnie odniesiono się do podejmowania i wykonywania działalności określonej w ustawie pod kątem zgodności z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego, a w przypadku jego braku – ze studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy lub innymi przepisami (np. określającymi obszarowe formy ochrony przyrody lub dotyczącymi ochrony zabytków). Jeżeli miejscowy plan lub studium nie zawierają zakazu prowadzenia działalności określonej w ustawie (np. wydobywanie kopaliny), to taka działalność może być prowadzona na terenie danej nieruchomości. W praktyce bardzo rzadko zdarza się, żeby działalność ta kolidowała z ustalonym przeznaczeniem nieruchomości.

Nowa ustawa upraszcza prowadzenie postępowań administracyjnych. Jeżeli rozstrzygnięcie organu administracji uzależnione jest od uzgodnienia sprawy z innym organem, ma on 14 dni od dnia na zajęcie stanowiska. Brak odpowiedzi oznacza aprobatę projektu rozstrzygnięcia.

### Zmiany w zakresie koncesjonowania

Nowa ustawa nie zmienia ogólnego zakresu uzyskiwania koncesji, a jedynie nieznacznie go modyfikuje. Aby pobudzić przedsiębiorczość w zakresie poszukiwania lub rozpoznawania złóż kopaliny, m.in. wody termalnej, zrezygnowano z koncesjonowania w tym zakresie. Złoża nieobjęte własnością górnictwem również nie podlegają koncesjonowaniu. Nowe uregulowanie wpłynęło pozytywnie na zmniejszenie kosztów związanych z poszukiwaniem (rozpoznawaniem) złóż oraz pozwoliło na wykonanie części prac geologicznych właścicielom nieruchomości chcącym rozpoznać złoża znajdujące się na ich terenie, np. w celu dokonania właściwej wyceny nieruchomości.

Omawiane prace wymagają przedłożenia projektu robót geologicznych, który następnie powinien zostać zatwierdzony w drodze decyzji przez właściwy organ administracji geologicznej. Należy jednak podkreślić, że **jeżeli roboty geologiczne obejmują wyłącznie wiercenia w celu wykorzystywania ciepła ziemi, projekt robót geologicznych nie wymaga zatwierdzenia w drodze decyzji**. Taki projekt podlega zgłoszeniu staroście i jeżeli w terminie 30 dni starosta nie zgłosi do niego sprzeciwu, można przystąpić do rozpoczęcia prac. Do wykonania prac geologicznych w celu wykorzysta-

nia ciepła ziemi należy sporządzić dokumentację geologiczną, w terminie sześciu miesięcy od dnia zakończenia prac i przekazać ją właściwemu organowi administracji geologicznej, który udzielił koncesji lub któremu zgłoszono projekt robót geologicznych.

W przypadku robót geologicznych, których wykonanie nie wymaga koncesji (np. poszukiwanie i rozpoznawanie złóż wód termalnych), zatwierdzenie projektu wymaga zaopiniowania przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta). Dokumentację geologiczną zatwierdza w drodze decyzji właściwy organ administracji geologicznej. Cała procedura uzyskiwania koncesji została odbiurokratyzowana poprzez rezygnację z konieczności uzgodnienia z innymi organami, przyjmującymi kryteria uznaniowe przy ocenie projektu. Takie rozwiązanie przyspieszy procedurę uzyskiwania koncesji oraz wzmocni pozycję inwestora.

Jednym z załączników do wniosku koncesyjnego, o którym warto wspomnieć, jest projekt zagospodarowania złoża, który zgodnie z nową ustawą nie musi już być zaopiniowany przez organ nadzoru górniczego. Inwestor może dokonać zmiany wspomnianego projektu po uzyskaniu koncesji – w tym celu powinien ją przedstawić organowi, który wydał koncesję. Organ koncesyjny ma 30 dni na złożenie sprzeciwu, gdyby zmiana naruszyła zasady racjonalnej gospodarki złożem lub wymagania ochrony środowiska.

Ważną zmianą jest zapis art. 42 ustawy, stanowiący, że rozpoczęcie działalności objętej koncesją uważa się za zaistnienie nieodwracalnych skutków prawnych. Przepis nawiązuje do art. 156 § 2 kodeksu postępowania administracyjnego, który stanowi, że nie stwierdza się nieważności decyzji administracyjnej (np. koncesji) w przypadku zaistnienia nieodwracalnych skutków prawnych. Wspomniany przepis art. 42 wzmacnia sytuację prawną przedsiębiorcy, który rozpoczął już działalność objętą koncesją, ponieważ pomimo przesłanek utraty mocy koncesja nadal pozostawałaby w obrocie prawnym. Taka sytuacja nie wyklucza możliwości dochodzenia przed sądem powszechnym odszkodowania przez podmioty, które doznały szkody w wyniku wadliwie podjętej decyzji. Uchylenie lub zmiana koncesji w wyniku wznowienia postępowania nie może nastąpić z upływem roku od dnia rozpoczęcia określonej w niej działalności.

Nowa ustawa nie zmienia dotychczasowych przepisów odnoszących się do przenoszenia koncesji. Wyjątek stanowi przepis określający strony postępowania, którymi są przedsiębiorca oraz podmiot, który ubiega się o przeniesienie koncesji. Przepis ten nie ma zastosowania, jeżeli

przepisy odrębne przewidują następstwo prawne w zakresie decyzji administracyjnej. Przykładem może być tu art. 55<sup>2</sup> kodeksu cywilnego, który stanowi, że czynność prawna mająca za przedmiot przedsiębiorstwo, obejmuje wszystko, co wchodzi w skład przedsiębiorstwa, chyba że co innego wynika z treści czynności prawnej lub przepisów szczególnych. Ustawa nakłada obowiązek przedstawienia w terminie 30 dni dowodów potwierdzających następstwo prawne organowi wydającemu decyzję.

Omawiając przepisy dotyczące koncesjonowania, warto również wspomnieć, że stronami postępowań administracyjnych w odniesieniu do działalności wykonywanej w granicach nieruchomości gruntowych są ich właściciele (użytkownicy wieczystości). Przyjmując takie rozwiązanie, ustawodawca musiał być świadomy, że bardzo często liczba podmiotów posiadających status strony może być znaczna. W praktyce naszej kancelarii mieliśmy do czynienia z licznymi sporami w kwestii ustalenia stron postępowań dotyczących udzielania koncesji. Również orzecznictwo sądów administracyjnych nie było tu jednomyślne, wydając wiele rozbieżnych orzeczeń. Aby usprawnić postępowania, ustawodawca postanowił, że jeżeli liczba stron postępowania jest większa niż 20, organ administracji zawiadamia o decyzjach lub innych czynnościach w drodze obwieszczeń umieszczanych w Biuletynie Informacji Publicznej.

### Zmiany dotyczące opłat

#### – będzie taniej

Zasadniczą zmianą w zakresie pobierania opłat eksploatacyjnych jest rezygnacja z wydawania rozporządzenia w sprawie wysokości stawek tych opłat oraz określania stawek górnych i dolnych. Zgodnie z nowelizacją wysokość opłat wynika wprost z ustawy, co ułatwi ich ustalenie. Wydobywanie wód termalnych jest całkowicie zwolnione z opłat eksploatacyjnych. W pozostałych przypadkach okres rozliczeniowy wynosi obecnie 6 miesięcy. Jeżeli wysokość opłaty eksploatacyjnej nie przekroczy 300 zł w danym okresie rozliczeniowym, obowiązek jej zapłaty nie powstaje. Ustawa wprowadza tzw. opłatę dodatkową za działalność prowadzoną np. z naruszeniem warunków określonych w koncesji oraz „opłatę podwyższoną” za prowadzenie działalności bez koncesji lub zatwierdzonego projektu. Obie opłaty mają charakter sankcyjny i nakładane są niezależnie od zwykłych opłat określonych w ustawie.

Zuzanna Łaganowska

**BAKOWSKI**  
KANCELARIA BAKOWSKA