

## WIERCENIA POSZUKIWAWCZE W POLSCE – STUDIUM BIUROKRACJI - ARTYKUŁ DYSKUSYJNY

### EXPLORATORY DRILLING IN POLAND—A STUDY OF BUREAUCRACY - DISCUSSION ARTICLE

Andrzej Zibrow, Krzysztof Zieliński - Mozów Copper Sp. z o.o., Warszawa  
Stanisław Speczik - Mozów Copper Sp. z o.o., Warszawa, Uniwersytet Warszawski

---

(pl) DOI: 10.5604/01.3001.0054.5172

Organy administracji geologicznej zajmują się m.in. regulowaniem działalności inwestorów polegającej na poszukiwaniu i rozpoznawaniu złóż kopalin. W praktyce, działania te obejmują wyznaczanie terminów obligatoryjnego rozpoczęcia prac wiertniczych od momentu uzyskania koncesji, a także innych, takich jak czas trwania wiercenia, lub czas wykonania rekultywacji, gdzie udział mają również organy samorządowe. W artykule skonfrontowano wyznaczony przez organ koncesyjny termin wykonywania robót wiertniczych z realnym procesem uzyskania zgód potrzebnych do rozpoczęcia robót wiertniczych. Przedstawione procesy i ich rozwlekłość pokazują absurdalność niektórych wymogów obowiązujących w tej materii inwestorów i wykonawców wierceń. Dla obrazowego przedstawienia problemu posłużono się studium przypadku, wykorzystującym przykład jednego otworu wykonywanego w ramach koncesji na poszukiwanie i rozpoznawanie złoża rud miedzi i srebra w obszarze „Nowa Sól”. W artykule skonfrontowano terminy i przepisy KPA oraz cały szereg prac koniecznych do realizacji, a także decyzji, opinii i zgód niezbędnych do uzyskania w celu pomyślnego przeprowadzenia całego procesu wiercenia od wyznaczenia lokalizacji do zatwierdzenia zakończenia rekultywacji gruntów.

**Słowa kluczowe:** poszukiwanie i rozpoznawanie złóż kopalin, wiercenia poszukiwawcze, złoża rud miedzi i srebra

*The duties of geological administration authorities include, e.g. the regulation of investor's activities involving the prospecting and exploration of ore deposits. In practice, these actions include the setting of time limits for obligatory initiation of drilling operations from the moment of acquiring a concession, as well as other issues, such as the duration of drilling or the duration of completing land rehabilitation, where local government authorities are also involved. The article confronts the time limits set by the concession authority for the performance of drilling operations with the actual process of obtaining the consents necessary to initiate drilling operations. The presented processes and their lengthiness show the absurdity of some requirements applying to investors and drilling contractors in that regard. In order to vividly illustrate the problem, a case study has been used, which is based on the example of a single borehole drilled as part of a concession for the prospecting and exploration of a copper and silver ore deposit in the “Nowa Sól” area. The article confronts the time limits and the provisions of the Code of Administrative Proceedings with the large number of actions necessary for execution, as well as the decisions, opinions and consents necessary to obtain in order to successfully perform the entire drilling process from selecting a location to the confirmation of successfully completed land rehabilitation.*

**Keywords:** mineral prospecting and exploration, exploratory drilling, copper and silver ore deposits

## WSTĘP

W obliczu dynamicznie zmieniającej się sytuacji gospodarczej w Polsce niezbędnym staje się uregulowanie działalności inwestorów w obszarze wierceń polegających na poszukiwaniu i rozpoznawaniu złóż kopalin. Bariery administracyjne, biurokracja i skomplikowane regulacje prawne utrudniają realizację obligatoryjnie wyznaczonych przez Organ koncesyjny terminów rozpoczęcia prac wiertniczych od momentu uzyskania koncesji poprzez czas trwania wierceń aż do zakończenia rekultywacji terenu i likwidacji otworu. Inwestorzy oczekują aby ich działalność była zabezpieczona poprzez przejrzyste regulacje prawne i wyznaczenie realnych terminów. Inwestorzy muszą zmagać się z wieloma barierami o charakterze administracyjnym, związanymi z nadmierną biurokracją i stosowaniem zawyżonych procedur. Sytuacja ta rodzi szereg problemów (barier), które blokują rozwój poszukiwań geologicznych. Wyznaczanie zbyt krótkich terminów do rozpoczęcia robót geologicznych, uniemożliwia uzyskanie niezbędnych zgód i opinii w wymaganym terminie.

Wymagana procedura jest żmudna i stanowi zbędną biurokrację co znacząco wydłuża całość procesu. Analiza naszych doświadczeń potwierdza, iż długotrwałe, przewlekające się procedury administracyjne utrudniają działalność poszukiwawczą w Polsce. W związku z tym kluczowego znaczenia nabrało zdiagnozowanie najważniejszych problemów i barier rozwojowych w tym obszarze aby przeprowadzona analiza pozwalała na sformułowanie zaleceń co do kierunku zmian.

W artykule chronologicznie opisano cały szereg koniecznych prac, a także wykaz decyzji, opinii i zgód niezbędnych do uzyskania w celu pomyślnego przeprowadzenia całego procesu wiercenia od wyznaczenia lokalizacji do zatwierdzenia rekultywacji gruntów.

Warto wspomnieć, iż Projekty Grupy Miedzi Copper są realizacją kompleksowego programu wierceń i badań geologicznych Monokliny Przedsudeckiej, które pozwoliły wyznaczyć tzw. obszar „Northern Copper Belt” i pozostają największym tego typu przedsięwzięciem poszukiwawczym w Polsce ostatnich lat. W oparciu o całość dotychczas wykonanych prac odkryto i udokumentowano największe zasoby rud miedzi i srebra w Polsce posiadające potencjał ekonomiczny. Potwierdzono również liczne obszary perspektywiczne klasyfikujące te złoża w światowej czołówce zasobów miedzi.

## SKOMPLIKOWANA RZECZYWISTOŚĆ PRZEDSIĘBIORCY

W czasie planowania harmonogramu prac geologiczno - wiertniczych **koniecznym jest poszukiwanie równowagi między realną rzeczywistością opartą na wiedzy wynikającej z doświadczenia i praktyki a wyznaczanymi terminami rozpoczęcia prac geologicznych.** Działania Organów koncesyjnych w obszarze wyznaczania zbyt nierealnych terminów rozpoczęcia robót geologicznych wynikają w naszej ocenie z braku praktycznej wiedzy w jak trudnej sytuacji jest Przedsiębiorca. Ma to istotny wpływ na realne utrudnienia a nawet wręcz na uniemożliwienie osiągnięcia wyznaczonych celów geologicznych.

Zdobyta praktyka i doświadczenie wynikające z realizacji

prac terenowych daje nam możliwość zgromadzenia niezbędnych informacji oraz opracowanie najbardziej realnego harmonogramu wykonania zaplanowanych zadań w przyznaczonych obszarach koncesyjnych. Nasza wiedza oparta jest o bardzo dobrą znajomość otoczenia i szybkie reagowanie na pojawiające się szanse a w miarę możliwości na wyznaczanie nowych kierunków działań opartych na współpracy z otoczeniem i budowaniu przyjaznych lokalnych relacji. Opisując wymagane procedury wskazujemy na biurokratyczną przestrzeń pozyskiwania niezbędnych decyzji, opinii i pozwoleń. Złożoność i różnorodność procedur administracyjnych w opisywanym zagadnieniu wymusza na przedsiębiorcy wyjątkową aktywność i racjonalność w działaniu ale wskazuje też na rozmiar ich uciążliwości.

## PRZEBIEG PROCEDURY ADMINISTRACYJNEJ I NIEZBĘDNY OBIEG DOKUMENTÓW WYMAGANYCH OD UZYSKANIA KONCESJI DO ROZPOCZĘCIA ROBÓT GEOLOGICZNYCH-STUDIUM PRZYPADKU

Prawne zasady podejmowania robót geologicznych reguluje Prawo Górnicze i Geologiczne (Ustawa z dnia 09 czerwca 2011 r. z późniejszymi zmianami). Jednym z przedmiotów ustawy jest określenie zasad i warunków podejmowania i wykonywania oraz zakończenia działalności w zakresie prac geologicznych (art. 1 ust. 1 pkt 1). W omawianym przykładzie, wyznaczenie przez Organ koncesyjny nierealnego kilku tygodniowego terminu na przystąpienie do rozpoczęcia robót geologicznych jest nieracjonalny ponieważ Przedsiębiorca zobowiązany jest do stosowania odpowiednich przepisów o ruchu zakładu górniczego wynikających z Ustawy Prawo Geologiczne i Górnicze. Przedsiębiorca musi mieć rzeczywistą możliwość na dotrzymanie wyznaczonego terminu i na przystąpienie do wykonania robót wiertniczych. Ponadto trudno jest jednoznacznie ustalić czy prace przygotowawcze mogą być zaliczane jako realizacja wymaganego terminu rozpoczęcia robót geologicznych. Wielokrotnie w tym temacie podejmowano już próbę wykładni pojęcia roboty geologiczne a prezentowany pogląd był zróżnicowany.

Należy również nadmienić, iż zmienność okoliczności prowadzenia biznesu (pandemia, wojna na Ukrainie) może nastąpić i następuje z dnia na dzień, na co przedsiębiorca ani nie ma wpływu, ani możliwości przygotowania się, ani często też możliwości przeciwdziałania.

W omawianym przykładzie podejmowanych jest szereg czynności zmierzających do realizacji Koncesji w obszarze „Nowa Sól” oraz wykonania robót wiertniczych przewidzianych w harmonogramie. Poniższy opis przedstawia wyczerpującą argumentację i aktywność Przedsiębiorcy wskazującą, że Koncesja jest realizowana, a wszelkie opóźnienia czy zmiany w harmonogramie prac wynikają z okoliczności powszechnie znanych i niezależnych od Spółki, które znacząco utrudniają dotrzymanie wyznaczonych terminów.

Rozpoczęcie prac geologicznych niejednokrotnie wymaga wcześniejszego przeprowadzenia przez przedsiębiorcę czasochłonnych prac przygotowawczych. Z kolei przystąpienie do robót wiertniczych może być wykonywane dopiero po spełnieniu wymagań określonych przepisami PGG oraz innymi ustawami. Zgodnie z art. 105 ust 1 PGG „Ruch zakładu górniczego prowadzi się w sposób zgodny z przepisami

prawa, w szczególności na podstawie planu ruchu zakładu górniczego, a także zgodnie z zasadami techniki górniczej. **Dopiero zatwierdzony plan ruchu jest warunkiem rozpoczęcia wierceń.** Dodatkowo zgodnie z art. 106 PGG „Do projektowania, budowy, utrzymania i rozbiórki obiektów budowlanych zakładów górniczych stosuje się przepisy prawa budowlanego oraz odpowiednio przepisy niniejszego rozdziału i rozdziału 5”. **Bez zatwierdzenia planu ruchu oraz bez podjęcia stosownych czynności (zgłoszenia robót budowlanych)** określonych przepisami ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz.U. z 2021 r. poz. 2351 ze zm. dalej: „Prawo budowlane”), **wykonanie przez Spółkę jakichkolwiek prac wiązałoby się z naruszeniem przepisów m.in. ww. ustawy oraz stanowiłoby podstawę do nałożenia na Spółkę określonych sankcji.**

Poniżej prezentujemy harmonogram czynności, który w sposób klarowny opisuje wszelkie niezbędne etapy obiegu dokumentów według kolejności działań i w oparciu o listę koniecznych procedur z wykazem urzędów i agend rządowych. Należy zaznaczyć też, iż pomimo dołożenia należytej staranności realizacja poszczególnych czynności uzależniona jest od wielu czynników zewnętrznych, niezależnych od Przedsiębiorcy.

**Opis procedur administracyjnych i wymagany obieg dokumentacji wdrożony według obowiązkowej kolejności w obszarze koncesyjnym „Nowa Sól” po wydaniu decyzji zmieniającej koncesję – otwór C-31:**

1. Ogłoszenie konkursu ofert na realizację programu wierceń – wyznaczono 30-dniowy termin na składanie ofert. Niejednokrotnie potencjalni wykonawcy prosili o wydłużenie terminu o kolejne tygodnie z uwagi na brak rur lub dostępność wiertni.
2. Wybór wykonawcy otworów wiertniczych i podpisanie umowy – wyznaczono 14-dniowy termin. W okresie tym prowadzone są negocjacje cenowe i odbywają się merytoryczne i prawne uzgodnienia zapisów przedmiotowej Umowy wiertniczej. Udało się w przypadku C-31 chociaż w niektórych negocjacje trwały około 2 miesiące.
3. Zlecenie opracowania Planu Ruchu – końcowy termin ich realizacji uzależniony jest od uzyskania kompletu wymaganych dokumentów, między innymi (decyzji Urzędu Marszałkowskiego zatwierdzającego program gospodarki odpadami, umowy dzierżawy działki przeznaczonej pod lokalizację odwiertu, decyzji zatwierdzającej leśny kierunek rekultywacji przedmiotowej działki, decyzji zezwalającej na czasowe wyłączenie działki z produkcji leśnej, potwierdzenia umowy z otworową stacją ratownictwa górniczego. Czas potrzebny dla uzyskania potrzebnych zgód to minimum 2 miesiące.
4. Złożenie Wniosku w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Lubuskiego o aktualizację programu gospodarki odpadami wydobywczymi w zakresie dokonanej zmiany Koncesji „Nowa Sól” – obowiązuje administracyjny termin wynikający z KPA wydania stosownej decyzji (do 30 dni).
5. Złożenie wniosku do Nadleśnictwa w Nowej Soli o czasowe wydzierżawienie działki leśnej, wydania mapy gospodarczej terenu i opisu taksacyjnego lasu w obszarze lokalizacji odwiertu. Wymagane jest oraz uzyskanie wstępnej opinii, iż Nadleśnictwo i Regionalna Dyrekcja

Lasów Państwowych nie wnosi uwag do wskazanej lokalizacji - obowiązuje administracyjny termin wynikający z KPA.

6. Wymagany jest raport z prac terenowych na przedmiotowej działce w rejonie Nadleśnictwa Nowa Sól (wizja lokalna) przeprowadzony pod nadzorem przedstawiciela Nadleśnictwa z udziałem uprawnionego geodety i przedstawiciela Przedsiębiorcy. Konieczne jest wyznaczenie placu pod teren wiertni i sporządzenie mapy sytuacyjno-wysokościowej oraz opisanie współrzędnych otworu C-31 – wykaz wymienionych prac jest niezbędny do umowy dzierżawy działki przeznaczonej pod lokalizację odwiertu, decyzji zatwierdzającej leśny kierunek rekultywacji przedmiotowej działki, decyzji zezwalającej na czasowe wyłączenie działki z produkcji leśnej.

7. Wyrażenie Regionalnej Dyrekcji Lasów Państwowych Nadleśnictwu w Nowej Soli na wydzierżawienie działki wskazanej na planowany odwiert. – załącznikiem jest wstępna pozytywna opinia Nadleśnictwa o możliwości wydzierżawienia działki.

8. Podpisanie z Nadleśnictwem w Nowej Soli umowy na dzierżawę gruntów leśnych – działki wyznaczonej pod lokalizację odwiertu – termin podpisania uwarunkowany był wstępną zgodą na budowę leśnej drogi dojazdowej do planowanego odwiertu.

9. Złożenie wniosku do Starostwa Powiatowego we Wschowie z prośbą o wydanie postanowienia i ustalenia leśnego kierunku rekultywacji dla działki przeznaczonej pod lokalizację odwiertu. Wymagana jest konieczność władania działką (umowa dzierżawy) oraz uzyskania opinii z Gminy Sława, Regionalnej Dyrekcji Lasów Państwowych w Zielonej Górze oraz z Okręgowego Urzędu Górniczego w Poznaniu – wymagany jest komplet dokumentów i każdorazowo obowiązuje administracyjny termin wynikający z KPA do 30 dni.

10. Złożenie wniosku do Regionalnej Dyrekcji Lasów Państwowych w Zielonej Górze z prośbą o wydanie decyzji zezwalającej na nietrwałe i czasowe wyłączenie z produkcji leśnej gruntów leśnych (obszar lokalizacji odwiertu). Konieczność uzyskania decyzji o kierunkach rekultywacji, uzyskanie opinii z Gminy Sława i Okręgowego Urzędu Górniczego w Poznaniu – oczekiwanie na komplet dokumentów i każdorazowo obowiązuje administracyjny termin wynikający z KPA do 30 dni.

11. Podpisanie protokołu zdawczo - odbiorczego i przekazanie przedmiotowej działki pomiędzy Nadleśnictwem w Nowej Soli a Spółką Zielona Góra Copper – oczekiwanie na komplet dokumentów, umowę dzierżawy działki przeznaczonej pod lokalizację odwiertu, decyzji zatwierdzającej leśny kierunek rekultywacji przedmiotowej działki, decyzji zezwalającej na czasowe wyłączenie działki z produkcji leśnej, uzgodnienia warunków budowy drogi dojazdowej.

12. Czasowe przekształcenie działki z terenu leśnego na teren przemysłowy – oczekiwanie na komplet dokumentów: umowy dzierżawy działki przeznaczonej pod lokalizację odwiertu, decyzji zatwierdzającej leśny kierunek rekultywacji przedmiotowej działki, decyzji zezwalającej na czasowe wyłączenie działki z produkcji leśnej - obowiązuje administracyjny termin wynikający z KPA do 30 dni.

13. Konieczność złożenia deklaracji do Gminy Sława wraz z wnioskiem i prośbą na naliczanie podatku od

nieruchomości (działki przeznaczonej pod odwiert) – oczekiwania na uzyskanie powyższych decyzji, opinii i postanowień.

14. Podpisanie umowy na budowę drogi dojazdowej/pożarowej (o długości około 1,5 km) do lokalizacji działki odwiertu C-31 - termin realizacji drogi wyznaczono do 15 maja 2024 r. Istniała konieczność opracowania projektu i uzyskania pozwolenia na budowę. Prace koordynuje Nadleśnictwo.

15. Złożenie wniosku o zatwierdzenie w Okręgowym Urzędzie Górniczym w Poznaniu Planu Ruchu – Konieczność uzyskanie wszystkich powyższych decyzji i postanowień oraz konieczność uzyskania pozytywnej opinii w Gminie Sława – obowiązuje administracyjny termin wynikający z KPA do 30 dni. OUG jest przykładem dobrej, efektywnej pracy, zawsze uzyskujemy decyzję przed czasem.

16. Zgłoszenie wniosku do Okręgowego Urzędu Górniczego w Poznaniu o zamiarze wykonania robót budowlanych polegających na budowie tymczasowych obiektów niezbędnych do wykonania otworu NS C-31- oczekiwanie na zatwierdzenie Planu Ruchu - obowiązuje administracyjny termin wynikający z KPA do 30 dni.

17. Opracowanie schematu zabudowy ppoż. i sposobu zabezpieczenia ppoż. terenu wiertni NS C-31 – uzgodnienia z wykonawcą odwiertu i Nadleśnictwem – czas realizacji do 7 dni.

18. Zgłoszenie do BDO (Bazy Danych Odpadowych) realizację odwiertu NS C-31.

19. Zgłoszenie do wymaganych Stron rozpoczęcie robót geologicznych – oczekiwanie na komplet dokumentacji, decyzji, pozwoleń postanowień i opinii.

20. Powiadomienie Regionalnej Stacji Ratownictwa Górniczego o rozpoczęciu robót wiertniczych.

21. Podpisanie niezbędnych umów z podwykonawcami – po uzyskaniu wszystkich powyższych decyzji, pozwoleń i opinii.

22. Budowa placu wiertni i montaż urządzenia wiertniczego – kołaudacja urządzenia – zezwolenie na oddanie do ruchu urządzenia wiertniczego - konieczność zatwierdzenia Planu Ruchu, uzyskanie pozwolenia na budowę, wybudowania drogi dojazdowej i otrzymanie wszelkich powyższych decyzji, pozwoleń, postanowień i decyzji – czas realizacji do 20 dni.

## WNIOSKI

Powyższy opis procedur jednoznacznie wskazuje, iż wyznaczanie nierealnych terminów rozpoczęcia prac wiertniczych uniemożliwia realizację programu wierceń zgodnie z decyzją Organu koncesyjnego.

Opisując wymagane procedury oraz odnosząc się do naszego przykładu, pragnę zauważyć, iż pomimo rozpoczęcia z wyprzedzeniem obowiązkowych procedur administracyjnych, droga do uzyskania niezbędnych zgód w obszarze koncesyjnym Nowa Sól” (otwór C-31), spełniająca wszelkie formalne wymogi prawa, wymagają prawie 6 miesięcy.

Wskazać też należy, że w trakcie realizacji prac, każdorazowo Przedsiębiorca dla przyspieszenia, niezbędnych

działań wnosił o rygor natychmiastowej wykonalności i zrzeczenie się prawa do odwołania w przypadku wydania pozytywnej decyzji. Mając też na uwadze jak najszybsze uzyskanie potrzebnych opinii i zgód przedstawiciele Spółki wielokrotnie składali bezpośrednie wizyty w wielu instytucjach i urzędach w celu składania czy odbioru odpowiednich dokumentów, składaniu wyjaśnień i budowaniu przyjaznej współpracy.

Organ koncesyjny powinien rozważyć i uwzględnić wskazywane przez Przedsiębiorcę faktyczne i prawne okoliczności odnoszące się dodatkowo do panującej sytuacji geopolitycznej (wojna na Ukrainie), sytuacji gospodarczej (trudność w zakupie rur wiertniczych – okres oczekiwania nawet do 16 tygodni) jak i trudności w pozyskaniu wykonawcy.

**Mając na uwadze powyższe czynniki, wyznaczony w rozważanym przykładzie (jak i praktycznie zawsze) przez Organ koncesyjny termin na przystąpienie do wykonania robót wiertniczych i poprzedzających je prac przygotowawczych jest nierealny dla każdego przedsiębiorcy działającego w branży górniczej.** Ponadto, pozwolenia i zgody mają charakter sekwencyjny, tj. obowiązuje określona kolejność ich uzyskiwania i **dopóki Spółka nie uzyska ostatecznie z wymaganych zgód, nie ma możliwości legalnego podjęcia robót geologicznych.**

Do najistotniejszych rekomendowanych propozycji usprawnienia i skrócenia terminów rozpatrywania wniosków Przedsiębiorcy opisywanych na przykładzie konkretnego przypadku i określonych czynności, w pierwszej kolejności można rozważyć poniższe wnioski:

1. Przedsiębiorca, który uzyskał Koncesję poszukiwawczą powinien mieć możliwość załatwienia ww. czynności w postępowaniach uproszczonych i w terminach „niezwłocznych” określonych do niezbędnego minimum.

2. Należy usprawnić i zapewnić kompleksową koordynację prac w przedmiotowych czynnościach. Wyłączyć z obiegu ponowne wydawanie opinii przez strony postępowania w ramach tej samej obowiązującej koncesji lecz przeznaczonej do innej czynności. Przykłady: opinia do wydania decyzji o ustalenie leśnego kierunku rekultywacji dla działki przeznaczonej pod lokalizację odwiertu, opinia do Planu Ruchu, opinia do wydania decyzji zezwalającej na nietrwałe i czasowe wyłączenie z produkcji leśnej gruntów leśnych.

3. Obligatoryjnie urealnić i wydłużyć termin rozpoczęcia robót geologicznych do 6 miesięcy w przypadku nowych koncesji i 4 miesięcy w przypadku przedłużenia koncesji.

4. Umożliwić podejmowanie przez Przedsiębiorcę samodzielnych działań w granicach obowiązującej koncesji i w ramach realizacji programu wierceń. Na przykład zmiana lokalizacji wiercenia, zmiana otworu obligatoryjnego na opcjonalny itp. Pozwoli to znacznie skrócić proces uzyskiwania wymaganych pozwoleń i decyzji oraz zmniejszyć koszty inwestycyjne.