



**SENAT
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
X KADENCJA**

Warszawa, dnia 16 maja 2023 r.

Druk nr 977

**Pan
Tomasz GRODZKI
MARSZAŁEK SENATU
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

Na podstawie art. 76 ust. 1 Regulaminu Senatu, my niżej podpisani senatorowie wnosimy o podjęcie postępowania w sprawie inicjatywy ustawodawczej dotyczącej projektu ustawy

o zmianie ustawy o działach administracji rządowej, ustawy o stopniach górniczych, honorowych szpadach górniczych i mundurach górniczych oraz ustawy – Prawo geologiczne i górnicze.

Do reprezentowania nas w dalszych pracach nad tym projektem ustawy upoważniamy panią senator Gabrielę Morawską-Stanecką.

W załączeniu przekazujemy projekt ustawy wraz z uzasadnieniem.

(-) Halina Bieda	(-) Magdalena Kochan
(-) Ryszard Bober	(-) Wojciech Konieczny
(-) Zygmunt Frankiewicz	(-) Krzysztof Kwiatkowski
(-) Stanisław Gawłowski	(-) Jan Filip Libicki
(-) Tomasz Grodzki	(-) Beata Małecka-Libera
(-) Jan Maria Jackowski	(-) Gabriela Morawska-Stanecka
(-) Danuta Jazłowiecka	(-) Sławomir Rybicki
(-) Kazimierz Kleina	(-) Ryszard Świlski

U S T A W A

z dnia

o zmianie ustawy o działach administracji rządowej, ustawy o stopniach górniczych, honorowych szpadach górniczych i mundurach górniczych oraz ustawy – Prawo geologiczne i górnicze

Art. 1. W ustawie z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (Dz.U. z 2022 r. poz. 2512) wprowadza się następujące zmiany:

- 1) w art. 11a:
 - a) w ust. 1 uchyla się pkt 3 i 4,
 - b) uchyla się ust. 3;
- 2) w art. 33a w ust. 1 w pkt 18 kropkę zastępuje się przecinkiem i dodaje pkt 19 w brzmieniu:
„19) Wyższy Urząd Górniczy.”.

Art. 2. W ustawie z dnia 14 lutego 2003 r. o stopniach górniczych, honorowych szpadach górniczych i mundurach górniczych (Dz. U. z 2020 r. poz. 1362) wprowadza się następujące zmiany:

- 1) w art. 6 uchyla się ust. 3;
- 2) w art. 7 ust. 1 otrzymuje brzmienie:
„1. Prezes Wyższego Urzędu Górniczego, na wniosek kierownika jednostki organizacyjnej działającej w dziedzinie górnictwa, nadaje następujące stopnie górnicze:
 - 1) generalnego dyrektora górniczego;
 - 2) generalnego honorowego dyrektora górniczego;
 - 3) dyrektora górniczego.”.

Art. 3. W ustawie z dnia 9 czerwca 2011 r. – Prawo geologiczne i górnicze (Dz. U. z 2022 r. poz. 1072, 1261, 1504, 2185 i 2687) wprowadza się następujące zmiany:

- 1) w art. 66 ust. 5 otrzymuje brzmienie:
„5. Na podstawie wskaźnika, o którym mowa w ust. 4, minister właściwy do spraw środowiska i Rada Ministrów, każde w zakresie swojego działania, ogłaszają, w drodze obwieszczenia, w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor

Polski” stawki opłat, o których mowa w ust. 1, obowiązujące w następnym roku kalendarzowym, zaokrąglając je w górę do pełnych groszy.”;

- 2) użyte w art. 69a w ust. 1 we wprowadzeniu do wyliczenia oraz w ust. 2, w art. 108 w ust. 9g oraz w art. 117b w ust. 2 wyrazy „minister właściwy do spraw gospodarki złożami kopalin” zastępuje się wyrazami „Rada Ministrów”;
- 3) w art. 110 wprowadzenie do wyliczenia otrzymuje brzmienie:
„Rada Ministrów określi, w drodze rozporządzenia:”;
- 4) w art. 120:
 - a) w ust. 1 wprowadzenie do wyliczenia otrzymuje brzmienie:
„Rada Ministrów określi, w drodze rozporządzenia, szczegółowe wymagania dotyczące prowadzenia ruchu poszczególnych rodzajów zakładów górniczych, w zakresie:”;
 - b) ust. 2 otrzymuje brzmienie:
„2. Rada Ministrów określi, w drodze rozporządzenia, szczegółowe wymagania dotyczące przechowywania i używania środków strzałowych i sprzętu strzałowego w ruchu zakładu górniczego, w tym rodzaje, sposób i wzory ewidencji środków strzałowych oraz przypadki, w których przedsiębiorca ma obowiązek posiadać dowód sprawdzenia rozwiązań technicznych przez rzeczoznawcę do spraw ruchu zakładu górniczego, kierując się potrzebą zapewnienia wysokiego poziomu bezpieczeństwa powszechnego, bezpieczeństwa pożarowego, bezpieczeństwa i higieny pracy, prawidłowego prowadzenia ruchu zakładu górniczego, zapobiegania zagrożeniom występującym w ruchu zakładu górniczego, a także potrzebą zapewnienia bezpieczeństwa osób wykonujących czynności związane z przechowywaniem lub używaniem środków strzałowych i sprzętu strzałowego w poszczególnych rodzajach zakładów górniczych.”;
- 5) w art. 124 wprowadzenie do wyliczenia otrzymuje brzmienie:
„Rada Ministrów określi, w drodze rozporządzenia:”;
- 6) w art. 165:
 - a) użyte w ust. 1, w ust. 6 w zdaniu pierwszym, w ust. 9 i dwukrotnie w ust. 13, w różnym przypadku wyrazy „minister właściwy do spraw gospodarki złożami kopalin” zastępuje się użytymi w odpowiednim przypadku wyrazami „Prezes Rady Ministrów”;
 - b) w ust. 2 zdanie pierwsze otrzymuje brzmienie:

„Prezesa Wyższego Urzędu Górniczego powołuje Prezes Rady Ministrów, spośród osób wyłonionych w drodze otwartego i konkurencyjnego naboru.”;

7) w art. 166:

a) użyte w ust. 1 w pkt 10 w lit c i d wyrazy „z ministrem właściwym do spraw gospodarki złożami kopalin” zastępuje się wyrazami „z Radą Ministrów”,

b) po ust. 1 dodaje się ust. 1a w brzmieniu:

„1a. Prezes Wyższego Urzędu Górniczego jest organem właściwym do uznawania nabytych w państwach członkowskich Unii Europejskiej, Konfederacji Szwajcarskiej lub państwach członkowskich Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA) – stronach umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym, poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej, kwalifikacji do wykonywania górniczych zawodów regulowanych.”,

c) ust. 4 otrzymuje brzmienie:

„4. Prezes Rady Ministrów nadaje, w drodze zarządzenia, statut Wyższemu Urzędowi Górniczemu, określający jego organizację wewnętrzną.”;

8) w art. 167 ust. 7 otrzymuje brzmienie:

„7. Rada Ministrów, w drodze rozporządzenia, tworzy i znosi okręgowe urzędy górnicze oraz określa ich nazwę i właściwość miejscową, kierując się potrzebami związanymi z racjonalizacją działania organów nadzoru górniczego.”;

9) w art. 174b ust. 1 otrzymuje brzmienie:

„1. Prezes Wyższego Urzędu Górniczego sporządza i składa Radzie Ministrów corocznie, w terminie do dnia 15 lutego każdego roku, sprawozdanie ze swojej działalności za poprzedni rok, zgodnie z zakresem zadań określonych w art. 166 ust. 1 pkt 10.”.

Art. 4. Zachowują moc czynności ministra właściwego do spraw gospodarki złożami kopalin, o których mowa w art. 165 ustawy zmienianej w art. 3, dokonane przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy.

Art. 5. Ustawa wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia.

UZASADNIENIE

Projekt ustawy o zmianie ustawy o działach administracji rządowej, ustawy o stopniach górniczych, honorowych szpadach górniczych i mundurach górniczych oraz ustawy – Prawo geologiczne i górnicze przewiduje zmianę wskazania organu nadzorującego Prezesa Wyższego Urzędu Górniczego, zwanego dalej „WUG”, oraz zmiany wynikowe. Potrzeba dokonania projektowanej zmiany organu nadzorującego Prezesa WUG wynika z analizy i oceny aktualnego stanu prawnego, określonego przepisami ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (Dz. U. z 2021 r. poz. 1893, 2368 i 2469), zwanej dalej „ustawą o działach”, oraz ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. – Prawo geologiczne i górnicze (Dz. U. z 2021 r. poz. 1420 i 2269).

W aktualnym stanie prawnym zagadnienia dotyczące procesu poszukiwania i wydobywania kopalin oraz nadzorowania i kontrolowania tych procesów są rozdzielone pomiędzy kilka organów:

1) Minister Klimatu i Środowiska i jest organem koncesyjnym, udzielającym pozwolenia na działanie w zakresie poszukiwania lub wydobywania kopalin „strategicznych” przedsiębiorcom górniczym; podległe mu organy administracji geologicznej udzielają koncesji na poszukiwanie lub wydobywanie pozostałych kopalin, jak również zawierają umowy na użytkowanie górnicze;

2) Minister Aktywów Państwowych jest organem wykonującym prawa z akcji Skarbu Państwa w przedsiębiorstwach górniczych;

3) Prezes WUG oraz podlegli mu dyrektorzy urzędów górniczych sprawują nadzór i kontrolę nad ruchem zakładów poszukujących złóż kopalin oraz zakładów górniczych wydobywających kopaliny ze złóż, czyli nadzorują i kontrolują działalność przedsiębiorców górniczych w zakresie poszukiwania lub wydobywania kopalin; najważniejszą rolą organów nadzoru górniczego jest zapewnienie bezpieczeństwa pracy i ochrona pracowników zakładów górniczych lub zakładów.

W obecnym stanie prawnym Prezes WUG podlega Ministrowi Aktywów Państwowych. Powyższe oznacza, że Minister Aktywów Państwowych, wykonujący prawa właściciela w przedsiębiorstwie górniczym, sprawuje nadzór nad organem, którego zadaniem jest badanie prawidłowości i kontrola działania tego przedsiębiorstwa. W przypadku katastrof górniczych

takie rozwiązanie może budzić kontrowersje opinii publicznej, w oczach której zachodzi konflikt interesów pomiędzy wykonywaniem przez Ministra Aktywów Państwowych uprawnień „właścicielskich” oraz uprawnień nadzorczych nad organami nadzoru górniczego. Podobny konflikt interesów można było zauważyć w przypadku podległości Prezesa WUG Ministrowi Środowiska – ten model naruszał zasadę rozdziału funkcji regulacyjnej i nadzorczej. W tym przypadku konieczność rozdzielania tych funkcji wynika w szczególności z prawa unijnego i znajduje swój wyraz np. w dyrektywie offshore, czyli dyrektywie Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/30/UE z 12 czerwca 2013 r. w sprawie bezpieczeństwa działalności związanej ze złożami ropy naftowej i gazu ziemnego na obszarach morskich.

Działalność organów nadzoru górniczego obejmuje wiele interdyscyplinarnych aspektów, które uzasadniają wyłączenie tych organów do odrębnego pionu, nadzorowanego bezpośrednio przez Prezesa Rady Ministrów.

Górnictwo dotyczy nie tylko kopalin energetycznych, coraz większe znaczenie zyskuje górnictwo rud metali, jak również górnictwo kruszyw jako kopalin „budowlanych”. Skutkiem zmian gospodarczych jest konieczność modyfikacji profilu działalności organów nadzoru górniczego, ponieważ obok nadzoru nad bezpieczeństwem pracy i ochrony pracowników z roku na rok większa część działalności tych organów dotyczy kwestii sprawnego i trwałego „zamknięcia” działalności górniczej, zapewniającego bezpieczeństwo powszechne, środowiska, życia i zdrowia obywateli oraz ich mienia.

W obecnej sytuacji społeczno-gospodarczej działalność organów nadzoru górniczego w znacznej mierze zaczyna dotyczyć realizacji likwidacji zakładów górniczych, której przeprowadzenie – co do zasady – należy do przedsiębiorców. Prawidłowa likwidacja zakładu górniczego wymaga odpowiednich nakładów finansowych i z tego powodu przedsiębiorcy unikają realizacji tego obowiązku. W uzasadnionych przypadkach organ nadzoru górniczego może, w drodze decyzji, nakazać przedsiębiorcy wykonanie obowiązku likwidacji zakładu górniczego, a w przypadku niewykonania decyzji – wszcząć postępowanie egzekucyjne. W takich okolicznościach niezwykle ważne jest finansowe zabezpieczenie tego aspektu działalności organów nadzoru górniczego. Prawidłowa likwidacja zakładu górniczego umożliwi realizację innych rodzajów działalności na obszarze pogórnicy i przeciwdziała powstaniu szkód górniczych w kolejnych latach. Powyższe generuje mniejsze

koszty dla środowiska i społeczeństwa w przyszłości, jak również zwiększa akceptację społeczności lokalnych dla działalności górniczej.

Ponadto, w obszarze działalności górniczej Prezes WUG realizuje własne kompetencje, w szczególności dotyczące wytyczania ogólnych kierunków rozwoju tej działalności dla przedsiębiorców lub podległych mu organów nadzoru górniczego. W tym celu Prezes WUG inicjuje prace naukowo-badawcze oraz inicjuje i podejmuje przedsięwzięcia w zakresie poprawy bezpieczeństwa pracy i ochrony zdrowia w górnictwie, wdrożenia postępu technicznego w dziedzinie górnictwa, racjonalnej gospodarki złożami kopalin oraz ograniczenia uciążliwości oddziaływania górnictwa na ludzi i środowisko. W odniesieniu do dyrektorów urzędów górniczych, Prezes WUG ustala kierunki i wytyczne działania tych urzędów, jak również może wydawać tym dyrektorom polecenia dotyczące podjęcia określonych czynności oraz żądania od nich informacji będących w ich posiadaniu. Ponadto, Prezes WUG dokonuje kompleksowego sprawdzenia i oceny stanu bezpieczeństwa powszechnego, związanego z ruchem zakładu górniczego, stanu bezpieczeństwa pracy w górnictwie, stanu rozpoznania i zwalczania zagrożeń w zakładach górniczych, stanu ratownictwa górniczego oraz innych zagadnień związanych z prowadzeniem ruchu zakładów górniczych, a także przedkłada właściwym organom informacje, opinie i wnioski w tej dziedzinie.

Prezes WUG jest również:

1) wyspecjalizowanym organem kontroli wyrobów wprowadzonych do obrotu w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. o systemie oceny zgodności (Dz. U. z 2021 r. poz. 1344), w odniesieniu do wyrobów przeznaczonych do stosowania w ruchu zakładu górniczego;

2) organem nadzoru rynku w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 13 kwietnia 2016 r. o systemach oceny zgodności i nadzoru rynku (Dz. U. z 2022 r. poz. 5) w odniesieniu do wyrobów przeznaczonych do stosowania w ruchu zakładu górniczego, oraz

3) organem nadzoru rynku w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 15 lipca 2020 r. o systemach homologacji typu UE i nadzoru rynku silników spalinowych przeznaczonych do maszyn mobilnych nieporuszających się po drogach (Dz. U. poz. 1339) w zakresie silników zamontowanych w maszynach mobilnych nieporuszających się po drogach stosowanych w ruchu zakładu górniczego.

W świetle powyższego, najlepszym rozwiązaniem jest przeprowadzenie podziału ról w obszarze działalności górniczej według poszczególnych aspektów: koncesjonowania tej działalności, realizacji tej działalności w ramach uprawnień właścicielskich oraz szeroko rozumianego nadzorowania tej działalności w imieniu Państwa.

Skutkiem podległości Prezesa WUG bezpośrednio pod Prezesa Rady Ministrów będzie uniezależnienie organów nadzoru górniczego od organu uczestniczącego w procesie koncesjonowania działalności w zakresie poszukiwania i wydobywania kopalin, jak i organu wykonującego prawa z akcji Skarbu Państwa w podmiotach gospodarczych, prowadzących wspomnianą działalność. W stuletniej historii WUG takie rozwiązanie funkcjonowało przez prawie 50 lat – od 1954 r. do 2002 r. i znakomicie sprawdzało się w praktyce. Model bezpośredniej podległości organów nadzoru górniczego Prezesowi Rady Ministrów jest bardziej przejrzysty, transparentny i zapewnia bezstronność działania tych organów. Podobny model rozdziału zadań w celu zapewnienia niezależności organów nadzorczych w zbliżonych warunkach prowadzenia działalności górniczej funkcjonuje np. w Republice Czeskiej.

Prezesowi Rady Ministrów podlega bezpośrednio m.in. Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, będący – podobnie jak Prezes WUG – organem nadzoru rynku, kontrolującym wyroby w ramach systemu oceny zgodności. Jednakże, jak wskazano powyżej, kompetencje Prezesa WUG są znacznie szersze, ponieważ jest on wyspecjalizowanym organem kontroli wyrobów wprowadzonych do obrotu w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. o systemie oceny zgodności, organem nadzoru rynku w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 13 kwietnia 2016 r. o systemach oceny zgodności i nadzoru rynku, oraz organem nadzoru rynku w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 15 lipca 2020 r. o systemach homologacji typu UE i nadzoru rynku silników spalinowych przeznaczonych do maszyn mobilnych nieporuszających się po drogach.

Ustanowienie bezpośredniej podległości Prezesa WUG pod Prezesem Rady Ministrów nie będzie wymagało dodatkowych nakładów finansowych, a pod względem legislacyjnym oznacza jedynie nieliczne następujące zmiany:

- 1) w ustawie z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej:
 - a) w art. 11a:

–w ust. 1 uchylenie pkt 3 i 4, dotyczących współpracy w nadzorze nad wydobywaniem kopalin oraz kwalifikacji w zakresie górnictwa,

–uchylenie ust. 3, ustalającego nadzór ministra właściwego do spraw gospodarki złożami kopalin nad Prezesem WUG,

b) art. 33a – w ust. 1 dodanie nowego punktu 19 o treści „Wyższy Urząd Górniczy”;

Wskazanie nazwy urzędu obsługującego organ zamiast nazwy organu wynika z dotychczasowego brzmienia wprowadzenia do wyliczenia oraz przyjętej formuły wskazywania urzędów (np. w art. 33a ust. 1 pkt 6 ustawy o działach został wskazany Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, podczas gdy z art. 29 ust. 1 ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz. U. z 2021 r. poz. 275) wynika, że centralnym organem administracji jest Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów).

2) w ustawie z dnia 9 czerwca 2011 r. – Prawo geologiczne i górnicze:

a) w art. 66 w ust. 5, w art. 69a w ust. 1 i 2, w art. 108 w ust. 9g, w art. 110, w art. 117b w ust. 2, w art. 120 ust. 1 i 2, w art. 124, w art. 166 w ust. 1 w pkt 10 w lit. c i d – przekazanie Radzie Ministrów kompetencji ministra właściwego do spraw gospodarki złożami kopalin oraz współdziałających z nim ministrów w sprawach dotyczących organów nadzoru górniczego i organizacji ruchu zakładów górniczych i zakładów,

b) w art. 165 w ust. 1, 2, 6, 9 i 13 – określenie Prezesa Rady Ministrów jako organu właściwego do przeprowadzenia naboru na stanowisko Prezesa WUG oraz wiceprezesów,

c) w art. 166:

–ust. 1a – nowa norma, przekazująca Prezesowi WUG kompetencje do uznawania kwalifikacji do wykonywania górniczych zawodów regulowanych, uzyskanych poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej w krajach członkowskich Unii Europejskiej, Konfederacji Szwajcarskiej lub państwach członkowskich Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA) – stronach umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym,

–ust. 4 – określenie Prezesa Rady Ministrów jako nowego organu uprawnionego do nadania statutu WUG,

d) w art. 167 ust. 7 – określenie Rady Ministrów jako organu uprawnionego do tworzenia i znoszenia okręgowych urzędów górniczych oraz określania ich nazw i właściwości miejscowej;

3) w ustawie z dnia 26 kwietnia 2007 r. z dnia 14 lutego 2003 r. o stopniach górniczych, honorowych szpadach górniczych i mundurach górniczych (Dz. U. z 2017 r. poz. 155):

a) w art. 6 w ust. 3 – uniezależnienie nadania stopnia generalnego dyrektora górnictwa od wniosku ministra właściwego do spraw gospodarki złożami kopalin,

b) w art. 7 w ust. 1 – określenie Prezesa Wyższego Urzędu Górniczego jako organu nadającego określone stopnie górnicze, w tym generalnego dyrektora górnictwa.

Zgodnie z art. 5 projektu ustawy, przepisy wejdą w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia.

Projekt ustawy jest zgodny z prawem Unii Europejskiej.

Oczekiwane skutki społeczne, gospodarcze i finansowe zostaną przedstawione w Ocenie Skutków Regulacji.