



You have downloaded a document from
RE-BUŚ
repository of the University of Silesia in Katowice

Title: Gospodarowanie geologicznymi zasobami środowiska w świetle zasady zrównoważonego rozwoju. Zagadnienia prawne

Author: Grzegorz Dobrowolski, Aleksander Lipiński, Ryszard Mikosz, Gabriel Radecki

Citation style: Dobrowolski Grzegorz, Lipiński Aleksander, Mikosz Ryszard, Radecki Gabriel. (2018). Gospodarowanie geologicznymi zasobami środowiska w świetle zasady zrównoważonego rozwoju. Zagadnienia prawne. Katowice : Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego



Uznanie autorstwa - Użycie niekomercyjne - Bez utworów zależnych Polska - Licencja ta zezwala na rozpowszechnianie, przedstawianie i wykonywanie utworu jedynie w celach niekomercyjnych oraz pod warunkiem zachowania go w oryginalnej postaci (nie tworzenia utworów zależnych).



UNIwersYTET ŚLĄSKI
W KATOWICACH



Biblioteka
Uniwersytetu Śląskiego



Ministerstwo Nauki
i Szkolnictwa Wyższego

**Gospodarowanie
geologicznymi zasobami
środowiska
w świetle zasady
zrównoważonego rozwoju
Zagadnienia prawne**

Grzegorz Dobrowolski, Aleksander Lipiński,
Ryszard Mikosz, Gabriel Radecki

**Gospodarowanie
geologicznymi zasobami
środowiska
w świetle zasady
zrównoważonego rozwoju
Zagadnienia prawne**

Redaktor naukowy
Grzegorz Dobrowolski

Recenzenci:
Zbigniew Bukowski
Adam Habuda

**Projekt został sfinansowany ze środków Narodowego Centrum Nauki
przyznanych na podstawie decyzji numer DEC-2012/05/B/HS5/00632**

<https://doi.org/10.31261/MG.2018.0001>

Wstęp: Ryszard Mikosz

Część pierwsza

Rozdział I: Ryszard Mikosz

Rozdział II: Grzegorz Dobrowolski

Rozdział III: Aleksander Lipiński, Ryszard Mikosz, Grzegorz Dobrowolski

Część druga

Rozdział I: Grzegorz Dobrowolski

Rozdział II: Grzegorz Dobrowolski

Rozdział III: Grzegorz Dobrowolski, Gabriel Radecki

Rozdziały IV–X: Grzegorz Dobrowolski

Część trzecia

Rozdział I: Grzegorz Dobrowolski

Rozdział II: Gabriel Radecki

Rozdział III: Ryszard Mikosz

Rozdział IV: Gabriel Radecki

Rozdział V: Aleksander Lipiński

Rozdział VI: Gabriel Radecki

Część czwarta

Rozdział I: Ryszard Mikosz

Rozdział II: Ryszard Mikosz

Rozdział III: Ryszard Mikosz, Gabriel Radecki

Rozdział IV: Ryszard Mikosz

Część V: Aleksander Lipiński

Część VI: Aleksander Lipiński

Wnioski: Grzegorz Dobrowolski, Aleksander Lipiński, Ryszard Mikosz, Gabriel Radecki

Wydane na prawie maszynopisu gwarantowanego

Spis treści

Wykaz skrótów	9
Wstęp	11
Część pierwsza – Zagadnienia wprowadzające	
Rozdział I. Zrównoważony rozwój i jego istota	19
§ 1. Uwagi wprowadzające	19
§ 2. Zrównoważony rozwój w polskim ustawodawstwie – ewolucja stanu prawnego	20
§ 3. Zrównoważony rozwój w orzecznictwie sądowym	27
§ 4. Zrównoważony rozwój – próba ustalenia znaczenia pojęcia	30
Rozdział II. Źródła prawa	39
§ 1. Źródła prawa gospodarowanie geologicznymi zasobami środowiska ..	39
§ 2. Przedmiot i zakres Prawa geologicznego i górniczego	46
Rozdział III. Sytuacja prawna geologicznych zasobów środowiska	64
§ 1. Prawa majątkowe przysługujące do geologicznych zasobów środowiska	64
§ 2. Geologiczne zasoby środowiska w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym	93
§ 3. Strategiczna ocena oddziaływania na środowisko	120
Część druga – Podejmowanie działalności geologicznej i górniczej	
Rozdział I. Uwagi wprowadzające	129
Rozdział II. Oceny oddziaływania na środowisko	133
§ 1. Zagadnienia wprowadzające	133
§ 2. Ocena oddziaływania na środowisko planowanych przedsięwzięć	134
§ 3. Ocena oddziaływania na obszar Natura 2000	159
§ 4. Wnioski	166
Rozdział III. Zasady koncesjonowania działalności geologicznej i górniczej ..	170
§ 1. Charakter prawny koncesji	170

§ 2. Wniosek o wydanie koncesji oraz treść koncesji	172
§ 3. Niektóre specyficzne elementy koncesji	174
§ 4. Odrębności proceduralne	177
Rozdział IV. Koncesja na poszukiwanie i rozpoznawanie złóż kopalin	183
Rozdział V. Koncesja na wydobywanie kopalin ze złóż	190
Rozdział VI. Koncesja na poszukiwanie, rozpoznawanie i wydobywanie węglowodorów ze złóż	200
Rozdział VII. Koncesja na poszukiwanie lub rozpoznawanie kompleksu podziemnego składowania dwutlenku węgla oraz na podziemne składowanie dwutlenku węgla	208
Rozdział VIII. Pozostałe koncesje na działalność regulowaną prawem geologicznym i górnictwem	220
§ 1. Koncesja na podziemne bezzbiornikowe magazynowanie substancji ..	220
§ 2. Koncesja na podziemne składowanie odpadów	223
Rozdział IX. Pozostałe formy reglamentacji działalności regulowanej prawem geologicznym i górnictwem	227
Rozdział X. Wnioski	232
 Część trzecia – Prawne warunki wykonywania działalności polegającej na korzystaniu z geologicznych zasobów środowiska	
Rozdział I. Przesłanki podejmowania i prowadzenia działalności inwestycyjnej związanej z wykorzystywaniem geologicznych zasobów środowiska ...	237
Rozdział II. Zakład górniczy i jego ruch w świetle regulacji zawartej w Prawie geologicznym i górnictwem	244
§ 1. Pojęcie zakładu górniczego	244
§ 2. Zasady prowadzenia ruchu zakładu górniczego	253
§ 3. Plan ruchu zakładu górniczego	257
§ 4. Plan ruchu zakładu górniczego służącego poszukiwaniu, rozpoznawaniu lub wydobywaniu węglowodorów na obszarach morskich	263
Rozdział III. Niektóre wymagania dotyczące zakładu górniczego i jego ruchu wynikające z przepisów odrębnych	269
Rozdział IV. Teren górniczy i jego reżim prawny	276
§ 1. Pojęcie terenu górniczego oraz jego podstawowe funkcje i instrumenty jego ochrony	276
§ 2. Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego dla terenu górniczego jako element systemu zagospodarowania przestrzennego	282
§ 3. Treść i funkcja miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego dla terenu górniczego	284

§ 4. Procedura planistyczna	292
§ 5. Koszty sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenu górniczego	294
Rozdział V. Ochrona złóż kopalin oraz innych geologicznych zasobów środowiska w procesie ich wykorzystywania	304
§ 1. Ochrona geologicznych zasobów środowiska w procesie ich wykorzystywania	304
§ 2. Relatywność kluczowych pojęć	308
§ 3. Niektóre instrumenty służące zapewnieniu racjonalnej gospodarki złożem	310
§ 4. Kryteria bilansowości	312
§ 5. Niektóre obowiązki przedsiębiorcy	313
§ 6. Racjonalna gospodarka złożem a ruch zakładu górniczego	316
§ 7. Koncesje starostów	317
§ 8. Uwagi końcowe	319
Rozdział VI. Daniny publiczne związane z prowadzeniem działalności polegającej na wykorzystywaniu geologicznych zasobów środowiska	320
§ 1. Uwagi wprowadzające	320
§ 2. Opłaty przewidziane Prawem geologicznym i górniczym jako daniny publiczne	323
§ 3. Elementy konstrukcyjne opłat uregulowanych Prawem geologicznym i górniczym	328
§ 4. Odpowiednie stosowanie przepisów Ordynacji podatkowej	331
§ 5. Wcześniejsze rozwiązania prawne dotyczące opłat	336
§ 6. Opłaty za poszukiwanie lub rozpoznawanie złóż kopalin oraz kompleksu podziemnego składowania dwutlenku węgla	339
§ 7. Opłata eksploatacyjna	340
§ 8. Opłaty za podziemne magazynowanie substancji lub podziemne składowanie odpadów albo dwutlenku węgla	348
§ 9. Redystrybucja opłat	352
§ 10. Styk Prawa górniczego i Prawa wodnego ze szczególnym uwzględnieniem wydobywania kopalin z wód powierzchniowych	355
§ 11. Opłaty za wydobywanie kopalin z wód oraz opłaty za usługi wodne ..	362
Część czwarta – Odpowiedzialność za skutki prowadzenia działalności polegającej na korzystaniu z geologicznych zasobów środowiska	
Rozdział I. Uwagi wprowadzające	371
Rozdział II. Odpowiedzialność cywilna za szkody wyrządzone działalnością polegającą na wykorzystywaniu geologicznych zasobów środowiska	373
§ 1. Uwagi wstępne	373

§ 2. Przedmiot i zakres regulacji dotyczącej odpowiedzialności za szkody zawartej w ustawie Prawo geologiczne i górnicze	376
§ 3. Przesłanki i podstawa (zasada) odpowiedzialności za szkody wyrządzone ruchem zakładu górniczego	378
§ 4. Podmiot uprawniony i zobowiązany	382
§ 5. Sposoby naprawienia szkody	386
§ 6. Obowiązek zapobieżenia szkodzie wyrządzonej ruchem zakładu górniczego	391
§ 7. Przedawnienie roszczeń	394
§ 8. Tryb dochodzenia roszczeń	396
§ 9. Odpowiedzialność za szkody wyrządzone działalnością regulowaną Prawem geologicznym i górniczym w kontekście zasady zrównoważonego rozwoju	398
Rozdział III. Ważniejsze instrumenty odpowiedzialności administracyjnej ...	400
§ 1. Wprowadzenie	400
§ 2. Cofnięcie lub ograniczenie koncesji	401
§ 3. Administracyjne sankcje finansowe	405
§ 4. Inne instrumenty odpowiedzialności administracyjnej	420
Rozdział IV. Odpowiedzialność karna	426
Część piąta – Likwidacja działalności polegającej na korzystaniu z geologicznych zasobów środowiska	
§ 1. Zakład górniczy i niektóre przesłanki jego likwidacji	435
§ 2. Zabezpieczenie środków na koszt likwidacji	436
§ 3. Plan ruchu likwidowanego zakładu górniczego	439
§ 4. Problem zabezpieczenia niewybranych części złoża	444
§ 5. Likwidacja kopalń węgla kamiennego	447
Część szósta – Polityka gospodarowania złożami kopalni	
§ 1. Uwagi wprowadzające	453
§ 2. Złoża kopalni	458
§ 3. Projektowana polityka surowcowa	458
Wnioski	467
Bibliografia	477

Wykaz skrótów

k.c.	– ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 2017 r., poz. 459 ze zm.)
k.p.c.	– ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. (Dz. U. z 2018 r., poz. 155 ze zm.)
k.p.a.	– ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2017 r., poz. 1257 ze zm.)
pr.g.g.	– ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. Prawo geologiczne i górnicze (Dz. U. z 2017 r. poz. 2126 ze zm.)
pr.g.g. 1994 r.	– ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. Prawo geologiczne i górnicze (Dz. U. z 2005 r. Nr 228, poz. 1947 ze zm.)
pr.górn. z 1953 r.	– dekret z dnia 6 maja 1953 r. Prawo górnicze (Dz. U. z 1978 r. Nr 4, poz. 12 ze zm.)
pr.o.ś.	– ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2018 r. poz. 799)
u.p.z.p.	– ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2017 r. poz. 1073 ze zm.)
pr.bud.	– ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2017 r., poz. 1332 ze zm.)
u.o.o.ś.	– ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz. U. z 2017 r. poz. 1405 ze zm.)
u.o.p.	– ustawa z dnia 17 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz. U. z 2018 r., poz. 142 ze zm.)
u.g.r.l.	– ustawa z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz. U. z 2017 r. poz. 1161 ze zm.)
pr.wodn.	– ustawa z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo wodne (Dz. U. 2017 r. poz. 1566 ze zm.)
pr.wodn. 2001 r.	– ustawa z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne (Dz. U. z 2017 r. poz. 1121 ze zm.)
Dz.U.UE.L	– Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej Seria L
Dz.U.UE.C	– Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej Seria C

Dz. U.	– Dziennik Ustaw
M.P.	– Monitor Polski
Dz.Urz.	– Dziennik Urzędowy
OTK-A	– Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego Seria A
OSNIC	– Orzecznictwo Sądu Najwyższego Izby Cywilnej
ONSA	– Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego
ONSAiWSA	– Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego i Wojewódzkich Sądów Administracyjnych
CBOSA	– Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych
OSP	– Orzecznictwo Sądów Polskich
OSPiKA	– Orzecznictwo Sądów Polskich i Komisji Arbitrażowych
t.	– tom
z.	– zeszyt
nr	– numer

Wstęp

Opracowanie niniejsze powstało jako rezultat prac badawczych prowadzonych w ramach projektu „Zrównoważony rozwój jako czynnik determinujący prawne podstawy zarządzania geologicznymi zasobami środowiska”, którego podstawą była umowa nr DEC-2012/05/B/HS5/00632 zawarta z Narodowym Centrum Nauki z siedzibą w Krakowie. Jest to rezultat niejako „dodatkowy”, albowiem zasadnicze wyniki tych prac przedstawione zostały już w monografii opublikowanej w 2016 r.¹ Różnego rodzaju okoliczności sprawiły jednak, że zaszła potrzeba powrotu do analizowanego zagadnienia. W tym stanie rzeczy autorzy uznali, iż istnieją uzasadnione powody, by efekty prac przeprowadzonych już po wydaniu wspomnianej wyżej monografii, udostępnić szerszemu kręgowi odbiorców. Nie mogło to jednak – co oczywiste – nastąpić w całkowitym oderwaniu od treści tej publikacji. W konsekwencji, opracowanie niniejsze co z jednej strony w szerokim zakresie nawiązuje do rozważań zawartych we wcześniej opublikowanej monografii, z drugiej jednak w wielu przypadkach znacząco od niej odbiega, co dotyczy zarówno jego struktury, jak i treści poszczególnych rozdziałów.

Odnosząc się do pierwszej z sygnalizowanych kwestii odnotować trzeba, że zmiany struktury opracowania są w pierwszym rzędzie następstwem rozszerzenia zakresu analizowanej materii. Autorzy doszli bowiem do przekonania, że zasadniczą część analizy – opartą głównie na podstawowym akcie normatywnym regulującym korzystanie z geologicznych zasobów środowiska, jakim jest ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. Prawo geologiczne i górnicze² – należy wzbogacić o dodatkowe wątki. Ujmując problem innymi słowy, analiza ta objęła szerszy kontekst systemowy, uwzględniający także wcześniej pominięte unormowania, mogące mieć wpływ na sytuację prawną podmiotów prowadzących wspomnianą wyżej działalność. Dobrą ilustracją tego spostrzeżenia może być ta część rozważań, która poświęcona została przesłankom podejmowania tej działalności. Znacznie rozbudowana i przeobrażona została także analiza problematyki dotyczącej odpowiedzialności za skutki prowadzonej działalności. Zakresem rozważań objęte zostały bowiem nie tylko wcześniej

¹ Por. Zrównoważony rozwój jako czynnik determinujący prawne podstawy zarządzania geologicznymi zasobami środowiska, red. G. Dobrowolski, Katowice 2016.

² Ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. Prawo geologiczne i górnicze (Dz. U. z 2017 r., poz. 2126 ze zm).

analizowane kwestie związane z odpowiedzialnością za szkody wyrządzone działalnością regulowaną Prawem geologicznym i górnictwem, ale także materia dotycząca innych aspektów odpowiedzialności podmiotu korzystającego z wnętrza ziemi, przede wszystkim administracyjnej, ale także karnej. Zaznaczyć zarazem trzeba, że ostatnio wspomniane wątki przedstawione zostały na ogół w sposób dość syntetyczny. Ich kompleksowa analiza wymagałaby pogłębionych rozważań, znacząco wykraczających poza zasadniczy przedmiot opracowania.

Zmodyfikowane podejście zakresowe pociągnęło za sobą potrzebę pewnego przekształcenia systematyki analizowanej materii, z zachowaniem wszak – co do zasady – dotychczasowego kryterium porządkującego, nawiązującego do kolejnych etapów (faz) prowadzenia działalności polegającej na wykorzystywaniu geologicznych zasobów środowiska.

Wskazując na różnice pomiędzy opublikowaną wcześniej monografią, a aktualnie prezentowanym opracowaniem, nie można też tracić z pola widzenia faktu, że istotnym czynnikiem, jaki należało brać pod uwagę były zmiany stanu prawnego dokonane w ostatnich dwóch latach. W tych ramach odnotować trzeba przede wszystkim, że z dniem 1 stycznia 2018 r. weszła w życie większość przepisów ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo wodne³. Akt ten nie ma co prawda kluczowego znaczenia dla prowadzonych rozważań jest jednak oczywiste, że po części określa on zasady korzystania z geologicznych zasobów środowiska⁴. Nie można też tracić z pola widzenia faktu, że wejście w życie nowej ustawy spowodowało zmianę wielu aktów normatywnych branż pod uwagę w prowadzonych wcześniej rozważaniach, nie wyłączając Prawa geologicznego i górnictwa.

Opracowanie składa się z pięciu zasadniczych części. Pierwsza z nich, mająca do w znacznym stopniu charakter wprowadzający, obejmuje dwa istotne wątki. Najpierw więc (rozdział I) podjęta została próba ustalenia znaczenia takich pojęć, jak „zrównoważony rozwój” oraz „zasada zrównoważonego rozwoju”, które – w zależności od tego w jakim kontekście są rozpatrywane – rozumiane są w sposób mocno zróżnicowany. Przyczyna takiego zabiegu jawi się jako w pełni zrozumiała, jeśli zważyć, że zasadniczym celem opracowania jest ustalenie, czy zasada zrównoważonego rozwoju uwzględniana jest w procesie gospodarowania geologicznymi zasobami środowiska. W ramach tej części szeroko omówiona została również problematyka źródeł prawa (rozdział II), co z kolei powodowane jest potrzebą jak najbardziej precyzyjnego wyznaczenia granic pola badawczego. W pierwszej kolejności sformułowane zostały w tym zakresie uwagi generalne, czego uzasadnieniem jest przede wszystkim rozmiar i pewne rozproszenie źródeł prawa w zakresie dotyczącym gospodarowania geologicznymi zasobami środowiska. Następny fragment rozważań odniesiony został do analizy przedmiotu i zakresu regulacji prawnej zawartej w ustawie Prawo geologiczne i górnictwo, będącej, o czym była już mowa wyżej, podstawowym aktem normującym korzystanie z geologicznych za-

³ Dz. U. z 2017, poz. 1566.

⁴ Por. uwagi zawarte w części pierwszej, w rozdziale II § 2.

sobów środowiska. Sposób, w jaki wspomniane zakres i przedmiot zostały wyznaczone, spowodował, że nieodzowne było także sięgnięcie w tych ramach do niektórych innych aktów normatywnych, aby w maksymalnie precyzyjny sposób ustalić granice regulacji zawartej w ustawie z 9 czerwca 2011 r.

W części pierwszej opracowania zawarto również rozważania dotyczące praw majątkowych przysługujących do geologicznych zasobów środowiska (rozdział III § 1), a więc zwłaszcza własności górniczej oraz użytkowania górniczego. Nie ulega bowiem wątpliwości, że sytuacja prawna tych zasobów wyznacza granice korzystania z nich, co nie jest pozbawione znaczenia w kontekście zasady zrównoważonego rozwoju. W dalszej kolejności przedstawiono w tej części nie mniej istotną kwestię, którą można zamknąć w formule – geologiczne zasoby środowiska w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (rozdział III § 2). Wymagała ona rozważenia już na tym etapie, albowiem regulacja prawna, która się do niej odnosi, w znacznym zakresie dotyczy także sytuacji złóż kopalin, zanim jeszcze podjęta zostanie jakakolwiek działalność związana z ich wydobywanie. Można by ją określić mianem sytuacji prawnej kopalin *in situ*. *Część tę zamykają wreszcie rozważania dotyczące strategicznej oceny oddziaływania na środowisko będącej przedmiotem regulacji zawartej w ustawie z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko*⁵, albowiem materia ta pozostaje w bezpośrednim związku z wcześniej omówioną problematyką planowania przestrzennego.

Części od drugiej do piątej opracowania wyodrębnione zostały z zastosowaniem sygnalizowanego już wyżej kryterium uwzględniającego chronologię prowadzenia działalności we wnętrzu ziemi. I tak najpierw analizie poddano warunki podejmowania działalności polegającej na korzystaniu z geologicznych zasobów środowiska. Regulacja prawna dotycząca tego etapu jest szczególnie rozbudowana i zawarta została przede wszystkim, choć nie wyłącznie, w ustawie Prawo geologiczne i górnicze. Chronologia realizowania obowiązków związanych z podejmowaniem wspomnianej wyżej działalności nakazywała jednak, by w części drugiej opracowania, przed rozważaniami dotyczącymi zakresu obowiązku uzyskania koncesji oraz procedury koncesyjnej, omówiona została problematyka ocen oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko, które muszą być dokonane zanim koncesja zostanie udzielona. W części tej zamieszczone zostały również uwagi dotyczące wymagań wynikających z przepisów zamieszczonych poza Prawem geologicznym i górniczym, jakie musi spełnić podmiot ubiegający się o koncesję, co jest jedną konsekwencją sygnalizowanych wyżej założeń, zakładających rozbudowanie pierwotnego opracowania o dodatkowe wątki⁶.

Podkreślić trzeba, że materia dotycząca wspomnianych wyżej przesłanek podejmowania i prowadzenia działalności w zakresie wykorzystywania zasobów skorupy

⁵ Dz. U. z 2017 r., poz. 1405 ze zm.

⁶ Trzeba bowiem mieć na uwadze, że zgodnie z art. 30 ust. 3 pr.g.g, koncesja nie zwalnia z obowiązków określonych odrębnymi przepisami, w tym uzyskania przewidzianych nimi decyzji.

ziemskiej analizowana była w kontekście zasady zrównoważonego rozwoju. Nacisk położony został zatem zwłaszcza na te elementy regulacji prawnej, które w sposób co najmniej pośredni wiążą się z przesłankami wynikającymi z tej zasady. W konsekwencji takiego założenia metodologicznego sformułowane zostały w wielu miejscach cząstkowe konkluzje odnoszące się do poszczególnych fragmentów analizowanej problematyki.

Trzecia część opracowania poświęcona została etapowi wykonywania działalności polegającej na korzystaniu z geologicznych zasobów skorupy ziemskiej. Zważywszy, że wykonywanie tej działalności wymaga – co oczywiste – zagospodarowania przestrzeni poprzez wzniesienie niezbędnych obiektów urządzeń, w pierwszej kolejności przedstawione zostały, podstawowe prawne zasady podejmowania działalności inwestycyjnej związanej z wykorzystywaniem geologicznych zasobów skorupy ziemskiej (rozdział I). Ze względu na rozległość tej tematyki uczyniono to jednak w sposób syntetyczny. Następnie analizie poddano materię dotyczącą zakładu górniczego i jego ruchu (rozdział II), która jest jednym z kluczowych fragmentów regulacji zawartej w ustawie Prawo geologiczne i górnicze. Wymagania dotyczące sposobu prowadzenia tego ruchu określone zostały jednak nie tylko we wspomnianej ustawie, ale także, po części, w innych aktach prawnych, co sprawia, że i ten wątek musiał zostać wzięty pod uwagę (rozdział III). W kolejnym fragmencie analizy zawartej w trzeciej części opracowania zawarte zostały uwagi dotyczące terenu górniczego i jego reżimu prawnego (rozdział IV). Instrument ten jest bowiem ściśle powiązany z zakładem górniczym i jego ruchem, zarazem zaś rozważenia wymagało, czy za jego pomocą możliwe jest takie ukształtowanie granic dozwolonego korzystania z geologicznych zasobów środowiska, które uwzględnić będzie zasadę zrównoważonego rozwoju.

Dwa ostatnie fragmenty tej części opracowania dotyczą zagadnień nieco bardziej ogólnych, ściśle powiązanych jednak z tą fazą wykorzystywania zasobów skorupy ziemskiej. I tak omówiona została w tych ramach najpierw kwestia ochrony złóż kopalin oraz innych geologicznych zasobów środowiska w procesie ich wykorzystywania (rozdział V). Materia ta wymagała wyodrębnienia między innymi dlatego, że Prawo geologiczne i górnicze regulując zasady i warunki prowadzenia działalności polegającej na korzystaniu z zasobów geologicznych środowiska, normuje także wymagania w zakresie ochrony złóż kopalin, wód podziemnych oraz innych elementów środowiska w związku z wykonywaniem tej działalności⁷. Nie można przy tym tracić z pola widzenia, że złoża kopalin są jednym z elementów środowiska⁸. Wykorzystywanie ich oraz innych fragmentów wnętrza skorupy ziemskiej oddziałuje praktycznie na wszystkie pozostałe elementy środowiska, co nie pozostało bez wpływu na kształt regulacji prawnej dotyczącej ich ochrony. Jest ona na tyle wyodrębniona, że uzasadnione było jej oddzielne omówienie.

⁷ Por. art. 1 ust. 2 pr.g.g.

⁸ Por. art. 3 pkt 39 ustawy z dnia 27 kwietnia Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2017 r., poz. 519 ze zm.).

Końcowy rozdział tej części poświęcono natomiast daninom publicznym związanym z prowadzeniem działalności polegającej na korzystaniu z geologicznych zasobów środowiska (rozdział VI). Obowiązek ponoszenia takich danin (w szczególności opłaty eksploatacyjnej) jest bowiem jedną z konsekwencji wykonywania tej działalności. Zaznaczyć trzeba przy tym, że w tej części opracowania przedstawione zostały tylko te daniny, których obowiązek uiszczenia powstaje wskutek działania w sposób zgodny z prawem. Materia dotycząca danin, będących konsekwencją naruszenia prawa (a więc danin o charakterze sankcyjnym), została zaprezentowana w kolejnym fragmencie opracowania, o czym niżej.

Część czwarta opracowania generalnie poświęcona została problematyce odpowiedzialności za skutki działań polegających na korzystaniu z geologicznych zasobów środowiska. Skutki te zaś mogą zostać wywołane zarówno działalnością zgodną z prawem, jak i bezprawną. Pierwszy z wymienionych zakresów obejmuje regulacja dotycząca odpowiedzialności za szkody zawarta w ustawie Prawo geologiczne i górnicze. Odnosi się ona bowiem do odpowiedzialności za szkody wyrządzone działalnością normowaną tą ustawą w sposób zgodny z prawem, które to zagadnienie wysunięte zostało na czoło (rozdział II). W tej części opracowania analizie poddane zostały także ważniejsze instrumenty odpowiedzialności o charakterze administracyjnym (rozdział III). Obszar regulacji dotyczącej tej materii jest stosunkowo rozległy dlatego też skoncentrowano się w tym przypadku jedynie na zagadnieniach najistotniejszych, w szczególności na sankcji w postaci cofnięcia koncesji na działalność regulowaną Prawem geologicznym i górniczym. W tych ramach przedstawione zostały również, o czym częściowo była już mowa wyżej, zagadnienia dotyczące instrumentów prawnofinansowych o charakterze sankcyjnym, uregulowane zarówno we wspomnianej ustawie, jak i poza nią. Na koniec tej części syntetycznie przedstawione zostały wybrane kwestie dotyczące odpowiedzialności karnej (rozdział IV).

Piąta część opracowania – poświęcona została etapowi likwidacji działalności polegającej na korzystaniu z geologicznych zasobów środowiska. W tych ramach omówiono przede wszystkim prawne wymogi dotyczące realizacji tego procesu wynikające zarówno z Prawa geologicznego i górniczego, jak i – po części – z innych aktów prawnych (§ 1–3). W tej części syntetycznie zasygnalizowano również wybrane problemy dotyczące restrukturyzacji górnictwa, ze szczególnym uwzględnieniem górnictwa węgla kamiennego⁹ (§ 5).

Końcowy fragment opracowania dotyczy dwóch problemów. Pierwszy (oznaczony jako część szósta) to próba oceny istniejących instrumentów służących polityce gospodarowania kopaliniami. Drugi to wnioski, będące próbą udzielenia odpowiedzi

⁹ Ta część regulacji prawnej jest – najogólniej rzecz ujmując – konsekwencją przeobrażeń strukturalnych w górnictwie, będących z kolei konsekwencją zasadniczych zmian dotyczących ustroju społeczno-gospodarczego, jakie dokonały się w Polsce na przełomie lat osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych XX wieku. Aby zminimalizować wiele negatywnych następstw wspomnianych przeobrażeń wprowadzono do obrotu prawnego kilka aktów normatywnych (por. w szczególności ustawę z dnia 7 września 2007 r. o funkcjonowaniu górnictwa węgla kamiennego, Dz. U. z 2017 r., poz. 1327 ze zm.).

na pytanie, czy – a jeśli tak to w jakim zakresie – zasada zrównoważonego rozwoju wpłynęła na kształt regulacji prawnej dotyczącej gospodarowania geologicznymi zasobami środowiska, nadto zaś czy znajduje ona swój wyraz w procesie stosowania tej regulacji. Ten fragment opracowania zawiera też postulaty *de lege ferenda* wskazujące na potrzebę, a czasem wręcz konieczność, zmian w polskim prawodawstwie.

Część pierwsza

Zagadnienia wprowadzające

Rozdział I

Zrównoważony rozwój i jego istota

§ 1. Uwagi wprowadzające

Pojęcia takie jak „zrównoważony rozwój” albo też „zasada zrównoważonego rozwoju” pojawiły się w powszechnym użyciu relatywnie niedawno, choć – jak trafnie wskazuje się w literaturze – „idea pozytywnego, harmonijnego rozwoju ludzkiego” towarzyszyła cywilizacji od czasów historycznych¹. Początkowo pojęcia te użyte zostały w dokumentach o charakterze politycznym, a dopiero później sukcesywnie zaczęły znajdować swoje miejsce w przepisach prawa.

Na ogół wskazuje się, że zwrot „zasada zrównoważonego rozwoju” po raz pierwszy pojawił się na Konferencji Narodów Zjednoczonych „Człowiek i Jego Środowisko”, która odbyła się w Sztokholmie w 1972 r.² Następnym, niezmiernie istotnym, etapem w tym zakresie była Konferencja „Środowisko i Rozwój”, która miała miejsce w 1992 r. w Rio de Janeiro. Podstawowym przedmiotem jej obrad uczyniono bowiem kwestię przyjęcia globalnej strategii zrównoważonego rozwoju³. Konferencja ta zaowocowała przyjęciem kilku istotnych dokumentów, w szczególności deklaracji w sprawie środowiska i rozwoju, w której zawarto 27 zasad odnoszących się do zrównoważonego rozwoju. Z punktu widzenia tematyki objętej niniejszym opracowaniem szczególne znaczenie ma druga z tych zasad, nawiązująca wprost do zasobów geologicznych. Stosownie bowiem do jej treści, Państwa, w zgodzie z Kartą Narodów Zjednoczonych i zasadami prawa międzynarodowego, mają suwerenne

¹ Por. Z. Bukowski, *Zrównoważony rozwój w systemie prawa*, Toruń 2009, s. 23 i n.

² Por. P. Korzeniowski [w:] *Prawo ochrony środowiska*, red. M. Górski, Warszawa 2014, s. 54. Na konferencji tej przyjęto w dniu 12 czerwca 1972 r. tzw. deklarację sztokholmską, a także „Program działania w zakresie ochrony środowiska”, obejmujący 109 zaleceń. Mimo że dokumenty te nie miały charakteru umów międzynarodowych, są one w literaturze traktowane jako podwaliny prawa ochrony środowiska (por. A. Lipiński, *Prawne podstawy ochrony środowiska*, Warszawa 2010, s. 15 i n.).

³ Koncepcja ta stanowiła swego rodzaju rozwinięcie tzw. Raportu Brundtland. Raport ten, zatytułowany „Nasza wspólna przyszłość”, przyjęty przez Zgromadzenie Ogólne Organizacji Narodów Zjednoczonych w 1987 r., był efektem prac Światowej Komisji ds. Środowiska i Rozwoju, utworzonej w 1983 r. przez Zgromadzenie Ogólne, na której czele stanęła premier Norwegii, Gro Harlem Brundtland.

prawo do korzystania ze swych zasobów naturalnych stosownie do ich własnej polityki dotyczącej środowiska i rozwoju oraz są odpowiedzialne za zapewnienie, że działalność prowadzona w ramach ich prawa lub kontroli nie spowoduje zniszczeń środowiska naturalnego innych państw lub obszarów znajdujących się poza granicami narodowych uregulowań prawnych.

Konferencja w Rio de Janeiro nie zakończyła globalnych przedsięwzięć związanych z zasadą zrównoważonego rozwoju, a po roku 1992 nadal podejmowane były w tym przedmiocie różnorakie działania na forum międzynarodowym. Ich szczegółowe omawianie znacznie wykraczałoby poza założone ramy opracowania⁴. Wypada zatem jedynie zwrócić uwagę na dokonania Światowego Szczytu ONZ w sprawie Zrównoważonego Rozwoju, który odbył się w 2002 r. w Johannesburgu. Wśród dokumentów tam przyjętych na czoło wysuwają się niewątpliwie Deklaracja z Johannesburga w sprawie zrównoważonego rozwoju, składająca się z 37 punktów oraz Plan Implementacji dotyczący działań, które powinny być podjęte w celu realizacji ustaleń podjętych w Rio de Janeiro. Co jednak ważniejsze, zasada zrównoważonego rozwoju zaczęła stopniowo przenikać do prawa obowiązującego, zarówno na poziomie międzynarodowym, jak i unijnym⁵.

§ 2. Zrównoważony rozwój w polskim ustawodawstwie – ewolucja stanu prawnego

W szeroko rozumianym polskim porządku prawnym pojęcie zrównoważonego rozwoju pojawiło się najpierw w dokumentach, które nie miały charakteru normatywnego. Początkowo zresztą występował w nich głównie określenie „ekorozwój”, będący w istocie synonimem „zrównoważonego rozwoju”. Obydwa te pojęcia użyte zostały już w jednym z pierwszych dokumentów dotyczących tej materii, za jaki uważana jest⁶ uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 10 maja 1991 r. w sprawie polityki ekologicznej⁷. W tekście tego dokumentu znalazło się bowiem między innymi zdanie, że „polityka ekologiczna powinna doprowadzić do sformułowania założeń polityki społeczno-gospodarczej na rok 1992 i na lata następne, zgodnie z założeniami ekorozwoju, czyli zrównoważonego rozwoju”⁸.

⁴ Szerzej na ten temat Z. Bukowski, *Zrównoważony...*, s. 91 i n.

⁵ Por. m.in.: L. Mering, *Ochrona środowiska w prawie polskim*, Sopot 1999; J. Ciechanowicz-McLean, K. Urbańska, *Zasada zrównoważonego rozwoju w prawie polskim i międzynarodowym*, Gdańsk 2009; M.M. Kenig-Witkowska, *Międzynarodowe prawo środowiska*, Warszawa 2009; też, *Prawo środowiska Unii Europejskiej*, Warszawa 2012. Por. także D. Pyć, *Zrównoważony rozwój jako cel polityki współpracy na rzecz rozwoju Unii Europejskiej*, Gdańskie Studia Prawnicze 2011, t. XXV, s. 353 i n.

⁶ Por. E. Olejarczyk, *Zasada zrównoważonego rozwoju w systemie prawa polskiego*, Przegląd Prawa Ochrony Środowiska 2016, nr 2, s. 119 i n.

⁷ M.P. Nr 18, poz. 118.

⁸ W dalszym fragmencie tej części uchwały Sejm stwierdził, że „rozwój ten powinien być oparty na zasadach ekologiczno-społecznej gospodarki rynkowej”, które to działania „powinny doprowa-

Pierwszym aktem normatywnym, w którym pojawiło się pojęcie ekorozwoju, była ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym⁹. Artykuł 1 ust. 1 tej ustawy stanowił mianowicie, że określa ona zakres oraz sposoby postępowania w sprawach przeznaczania terenów na określone cele i ustalania zasad ich zagospodarowania, przyjmując ekorozwój jako podstawę tych działań, a także określa zasady i tryb rozwiązywania konfliktów między interesami obywateli, wspólnot samorządowych i państwa w tych sprawach. „Ekorozwój” wkrótce jednak zastąpiono został w niej określeniem „rozwoj zrównoważony”¹⁰.

Istotne znaczenie w rozpatrywanym zakresie miała także ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o zmianie ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska oraz o zmianie niektórych ustaw¹¹. Wskutek dokonanych nią zmian termin „zrównoważony rozwój” nie tylko pojawił się już w preambule ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska¹², ale wprowadzono do niej także jego definicję. I tak, zgodnie z dodanym art. 3 pkt 3a ustawy, przez „zrównoważony rozwój” należało rozumieć taki rozwój społeczno-gospodarczy, w którym w celu równoważenia szans dostępu do środowiska poszczególnych społeczeństw lub ich obywateli – zarówno współczesnego, jak i przyszłych pokoleń – następuje proces integrowania działań politycznych, gospodarczych i społecznych, z zachowaniem równowagi przyrodniczej oraz trwałości podstawowych procesów przyrodniczych.

Przywołane wyżej akty normatywne utraciły już moc obowiązującą, ale zapoczątkowały kierunek zmian, które trwają do chwili obecnej. Co więcej, w toku dalszej ewolucji stanu prawnego pojęcia zrównoważonego rozwoju oraz zasady zrównoważonego rozwoju coraz szerzej wprowadzane były do języka prawnego. Swego rodzaju punktem zwrotnym w tym zakresie było wejście w życie Konstytucji Rze-

dzić do zapewnienia indywidualnego bezpieczeństwa ekologicznego mieszkańców Polski” (por. także uchwałę Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 4 listopada 1994 r. w sprawie polityki ekologicznej państwa, M.P. Nr 59, poz. 510).

⁹ Tekst pierwotny: Dz. U. Nr 89, poz. 415. Ustawa ta utraciła moc obowiązującą z dniem 11 lipca 2003 r., kiedy to weszła w życie aktualnie obowiązująca ustawa z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

¹⁰ Zmiana ta dokonana została ustawą z dnia 22 sierpnia 1997 r. o zmianie ustawy – Prawo budowlane, ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych ustaw (Dz. U. Nr 111, poz. 726).

¹¹ Dz. U. Nr 133, poz. 885.

¹² Ustawa z dnia 31 stycznia 1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska (tekst pierwotny: Dz. U. Nr 3, poz. 6) utraciła moc obowiązującą z dniem 1 października 2001 r. Z nowego brzmienia preambuły, wprowadzonego ustawą z dnia 22 sierpnia 1997 r. (por. przypis poprzedni), wynikało, że: „Rzeczpospolita Polska, kierując się zasadą zrównoważonego rozwoju, oznaczającą dążenie do: – zachowania możliwości odtwarzania się zasobów naturalnych, – racjonalnego użytkowania zasobów nieodnawialnych i zastępowania ich substytutami, – ograniczania uciążliwości dla środowiska i nieprzekraczania granic wyznaczonych jego odpornością, – zachowania różnorodności biologicznej, – zapewnienia obywatelom bezpieczeństwa ekologicznego, – tworzenia podmiotom gospodarczym warunków do uczciwej konkurencji w dostępie do ograniczonych zasobów i możliwości odprowadzania zanieczyszczeń, zapewnią ochronę i racjonalne kształtowanie środowiska stanowiącego dobro ogólnonarodowe oraz tworzy warunki sprzyjające urzeczywistnianiu prawa obywateli do równoprawnego korzystania z wartości środowiska.

czyzospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.¹³. W jej art. 5 wprost posłużono się bowiem zwrotem „zasada zrównoważonego rozwoju”. Od wątku tego, ze względu na hierarchię źródeł prawa, rozpoczynając wypada dalsze rozważania.

Wspomniany art. 5 Konstytucji RP stanowi, że Rzeczpospolita Polska strzeże niepodległości i nienaruszalności swojego terytorium, zapewnia wolności i prawa człowieka i obywatela oraz bezpieczeństwo obywateli, strzeże dziedzictwa narodowego oraz zapewnia ochronę środowiska, kierując się zasadą zrównoważonego rozwoju. Rangi tego przepisu niepodobna przecenić. W literaturze podkreśla się, że określa on funkcje państwa, czyli zasadnicze kierunki i cele jego działania¹⁴, akcentując przy tym, że został on ujęty jako przepis o charakterze programowym, wymagający od wszelkich czynników władzy publicznej włączenia się, za pomocą wszystkich posiadanych przez nią kompetencji, we wskazane tam działania¹⁵.

Ostatnio poczynione spostrzeżenie nie oznacza jednak, że treść art. 5 Konstytucji RP nie nasuwa żadnych wątpliwości. Jest bowiem wręcz przeciwnie, a różnice poglądów, jakie ujawniły się w tym zakresie, dotyczą różnorodnych aspektów zagadnienia. Założone ramy opracowania sprawiają, że nieco uwagi poświęcić można jedynie niektórym z nich.

I tak, nie jest przede wszystkim dostatecznie jasne, do jakiego zakresu materii odnosi się zasada *expressis verbis* wskazana w art. 5 Konstytucji RP. Źródła tej wątpliwości upatrywać należy przede wszystkim w redakcji omawianego przepisu, gdyż nie wiadomo, czy zwrot „zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju” należy łączyć tylko z poprzedzającym go zwrotem „zapewnia ochronę środowiska”, czy też odnosić go trzeba do całej treści art. 5. Trafnie dostrzega to B. Rakoczy, stwierdzając, że w omawianym kontekście przepis ten można rozumieć dwojako, albo uznając, iż przesłanka kierowania się zasadą zrównoważonego rozwoju odnosi się jedynie do bezpośrednio ją poprzedzającego obowiązku Rzeczypospolitej Polskiej, jakim jest zapewnienie ochrony środowiska, albo też przyjmując, że kierowanie się zasadą zrównoważonego rozwoju obejmuje wszystkie obowiązki wymienione w art. 5 Konstytucji RP, na co mogłoby wskazywać użycie przez ustawodawcę przecinka po określeniu obowiązku zapewnienia ochrony środowiska¹⁶.

¹³ Dz. U. Nr 78, poz. 473 ze zm. Konstytucja RP weszła w życie w dniu 17 października 1997 r.

¹⁴ Por. m.in.: W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, LEX 2013, komentarz do art. 5; P. Sarnecki [w:] L. Garlicki, K. Działocha, P. Sarnecki, W. Sokolewicz, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2007, s. 5–6.

¹⁵ Tak P. Sarnecki [w:] L. Garlicki, K. Działocha, P. Sarnecki, W. Sokolewicz, *Konstytucja...*, s. 2. Por. także G. Kowalski, *Zrównoważony rozwój jako naczelna zasada ustrojowa Rzeczypospolitej Polskiej*, Prawo i Środowisko 2010, nr 1(61), s. 65 i n.

¹⁶ B. Rakoczy [w:] Z. Bukowski, E.K. Czech, K. Karpus, B. Rakoczy, *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Warszawa 2013, s. 19. Autor ten wskazuje zarazem, że przyjęcie pierwszej możliwości rozumienia art. 5 Konstytucji RP prowadzi do wniosku, iż zasada zrównoważonego rozwoju jest jedynie zasadą prawa ochrony środowiska, gdyż jej zakres przedmiotowy obejmowałby jedynie treści związane z ochroną środowiska. Z kolei przyjęcie drugiego z poglądów prowadzi do wniosku, że zakres stosowania tej zasady obejmuje nie tylko kwestie związane z ochroną środowiska, ale także inne obowiązki państwa objęte treścią art. 5 Konstytucji RP. Tym samym zasada zrównoważonego rozwoju stałaby się nie tylko zasadą prawa ochrony środowiska, ale także zasadą ustrojową.

Stanowisko doktryny w tym przedmiocie wydaje się mocno niejednolite. Dominują jednak poglądy opowiadające się za drugą z sygnalizowanych możliwości. Podkreśla się w szczególności, że traktowanie zasady zrównoważonego rozwoju wyłącznie jako metody ochrony środowiska naturalnego byłoby nadmiernym zawężeniem jej treści, która „przerasta znacznie problematykę ochrony środowiska – tradycyjnie rozumianego”¹⁷. Z ostatnio przytoczonym spostrzeżeniem należy się zgodzić, co nie oznacza jednak – jak się wydaje – że zasadę zrównoważonego rozwoju można w jednakowym stopniu odnieść do wszystkich zadań państwa wymienionych w art. 5 Konstytucji RP. Trafnie bowiem zwraca uwagę Z. Bukowski, że w przepisie tym wymienione zostały zadania, do których bezpośrednie zastosowanie tej zasady będzie niemożliwe, wskazując zarazem, tytułem przykładu, na strzeżenie niepodległości i nienaruszalności terytorium państwa¹⁸. Bez wątpienia trudno byłoby uznać, że zasada zrównoważonego rozwoju determinuje zakres obowiązków organów państwa (Rzeczypospolitej Polskiej) w tej materii¹⁹.

Dalsza, nie mniej sporna kwestia w rozpatrywanym zakresie, zamyka się w pytaniu o to, czy w przypadku regulacji zawartej w art. 5 Konstytucji RP mamy do czynienia z zasadą ustrojową²⁰, czy też z zasadą polityki państwa²¹. Zagadnienia tego niepodobna rozwinąć w założonych ramach opracowania. Wypada zatem jedynie stwierdzić, że zdecydowanie bardziej przekonujący wydaje się pierwszy ze wskazanych wyżej poglądów, traktujący zasadę zrównoważonego rozwoju jako zasadę ustrojową, odnoszącą się do podstawowych zadań państwa, a jednocześnie określającą ochronę środowiska jako jedno z podstawowych zadań władz publicznych i obywateli²². Trafne wydaje się więc zapatrywanie przyjmujące, że zasada zrównoważonego rozwoju ma charakter dyrektywalny²³, co oznacza, iż jest ona wiążąca dla wszystkich organów państwa²⁴. Winna zatem być uwzględniana zarówno w procesie stanowienia, jak i stosowania prawa, w tym ostatnim zakresie w toku wykładni

¹⁷ Por. np. A. Bałaban, *Konstytucyjna zasada zrównoważonego rozwoju* [w:] *Sześć lat Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Doświadczenia i inspiracje*, red. L. Garlicki, A. Szmyt, Warszawa 2003, s. 20. Por. także m.in. W. Jakimowicz, *Wolność zabudowy w prawie administracyjnym*, LEX 2012 (w części czwartej – pkt 1.1.2.3. Zasada zrównoważonego rozwoju).

¹⁸ Z. Bukowski, *Zrównoważony...*, s. 456.

¹⁹ Przywołane wyżej różnice poglądów potwierdzają jednak spostrzeżenie o nieprecyzyjnej redakcji art. 5 Konstytucji RP (por. m.in. J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Kraków 2005, s. 106).

²⁰ Por. m.in.: M. Bar, J. Jendrośka, *Prawo ochrony środowiska. Podręcznik*, Wrocław 2005, s. 526 i n.; M. Stoczkiewicz, *Zasada zrównoważonego rozwoju jako zasada prawa*, *Prawo i Środowisko* 2001, nr 1, s. 22 i n.

²¹ Szeroko materię tę analizują zwłaszcza Z. Bukowski, *Zrównoważony...*, s. 457 i n. oraz B. Rakoczy [w:] Z. Bukowski, E.K. Czech, K. Karpus, B. Rakoczy, *Prawo...*, s. 19 i n.

²² Z. Bukowski, *Konstytucyjne podstawy obowiązków państwa w zakresie ochrony środowiska*, *Prawo i Środowisko* 2002, nr 4, s. 63–73. Por. także J. Stelmasiak, A. Wąsikowska [w:] *Prawo ochrony środowiska*, red. J. Stelmasiak, Warszawa 2010, s. 27.

²³ Z. Bukowski, *Zrównoważony...*, s. 45.

²⁴ Por. G. Dobrowolski, R. Mikosz, *Zasada zrównoważonego rozwoju w orzecznictwie sądów administracyjnych* [w:] *Działalność gospodarcza na obszarach chronionych*, red. R. Biskup, M. Pytel, R. Rudnicki, J. Trzewik, Lublin 2014, s. 114.

przepisów prawa (tak materialnego, jak i procesowego), których treść budzi wątpliwości interpretacyjne²⁵.

Wszystkie sygnalizowane wyżej wątki, mające bezspornie nader istotne znaczenie, nie dotyczą jednak zasadniczego problemu, zamykającego się w pytaniu o treść omawianej zasady²⁶. Na pytanie to Konstytucja RP nie udziela odpowiedzi ani nie odsyła do uregulowania tej kwestii w przepisach ustawodawstwa zwykłego, jak to ma miejsce w wielu innych przypadkach²⁷. Nie zostały w niej też wprost sformułowane żadne dyrektywy umożliwiające identyfikację konstytucyjnych elementów zasady zrównoważonego rozwoju. Także w tym zakresie istnieje w literaturze znacząca rozbieżność poglądów, kwestii tej jednak niepodobna rozwinąć²⁸.

Ten stan rzeczy sprawia, że próbę ustalenia treści omawianej zasady należy odroczyć do dalszych rozważań. Wcześniej bowiem sięgnąć wypada do niektórych rozwiązań zawartych w ustawodawstwie zwykłym nawiązujących do zasady zrównoważonego rozwoju, nadto zaś do wypowiedzi judykatury w tej kwestii. Zabieg ten może być pomocny w poszukiwaniu odpowiedzi na sformułowane wyżej pytanie.

Nawet pobieżny ogląd obowiązującego stanu prawnego potwierdza wcześniej poczynione spostrzeżenie, że pojęcia takie, jak „zrównoważony rozwój” czy też „zasada zrównoważonego rozwoju” w coraz to większym zakresie przenikają do treści aktów normatywnych. Liczba tych aktów jest przy tym znaczna i stale rośnie, a wspomniane pojęcia czasami wręcz używane są w ich tytułach²⁹. Ten stan rzeczy

²⁵ Por. m.in.: P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2000, s. 18; M. Górski [w:] M. Bar, M. Górski, J. Jendrośka, J. Jerzmański, M. Pchalek, W. Radecki, S. Urban, *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Warszawa 2011, s. 129–130. Stanowisko takie podzielił też Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 13 maja 2009 r., sygn. akt Kp 2/09, OTK-A 2009, nr 5, poz. 66.

²⁶ Odnotować trzeba, że w literaturze pojawił się pogląd, w myśl którego „w odniesieniu do tzw. zrównoważonego rozwoju można stwierdzić, że właściwie nie wiadomo, co oznacza to pojęcie” (tak K. Complak [w:] R. Balicki, M. Bartoszewicz K. Complak, M. Haczkowska, A. Ławniczak, M. Masternak-Kubiak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. M. Haczkowska, wydanie elektroniczne, Warszawa 2014).

²⁷ Por. np. art. 15 ust. 2, art. 29 ust. 5, art. 51 ust. 3 Konstytucji RP.

²⁸ Niejako na marginesie podkreślić trzeba, że zagadnienie zrównoważonego rozwoju daleko wykracza poza materię *stricte* prawną i często jest podejmowane w kontekście częściowo, a nawet dość mocno odbiegającym od normatywnego (por. np. rozważania zawarte w monografiach: *Regionalne strategie rozwoju zrównoważonego*, red. S. Kozłowski, Białystok 2004; *Zrównoważony rozwój. Od utopii do praw człowieka*, red. A. Papuziński, Bydgoszcz 2005 oraz *Problemy interpretacji i realizacji zrównoważonego rozwoju*, red. G. Dobrzański, B. Poskrobko, Białystok 2007, czy też w studium D. Pyć, *Filozofia prawa zrównoważonego rozwoju*, Gdańskie Studia Prawnicze 2007, nr XVIII, s. 301 i n.). Nawet jednak jeśli analiza zagadnienia nawiązuje do materii normatywnej, to czasami jest ona prowadzona w sposób, który uwzględnia nie tylko jego aspekt prawny (por. np. D. Pyć, *Prawo zrównoważonego rozwoju*, Gdańsk 2006).

²⁹ Z nowszych aktów prawnych por. w szczególności ustawę z dnia 10 lipca 2015 r. o wspieraniu zrównoważonego rozwoju sektora rybackiego z udziałem Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego (Dz. U. z 2017 r., poz. 1267) oraz rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 25 maja 2011 r., w sprawie szczegółowego zakresu planu zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego (Dz. U. Nr 117, poz. 684), wydane na podstawie art. 12 ust. 5 ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym (Dz. U. z 2017 r. poz. 2136 ze zm.).

sprawia, że niepodobna poddać analizie wszystkich kontekstów normatywnych, w ramach których ustawodawca sięga do „zrównoważonego rozwoju” czy też „zasady zrównoważonego rozwoju”. Nie ma zresztą takiej potrzeby, gdyż trudno byłoby – jak się wydaje – uzasadnić przydatność takiego zabiegu. Ograniczyć się preto wypada do tych aktów normatywnych, których zasadniczym przedmiotem jest bądź to ochrona środowiska, bądź to ochrona poszczególnych jego elementów.

Na czoło listy tych aktów wysuwa się niewątpliwie ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska³⁰. Już bowiem w jej art. 1 ust. 1, ustalającym jej zakres przedmiotowy, wskazane zostało, że określa ona zasady ochrony środowiska oraz warunki korzystania z jego zasobów, z uwzględnieniem wymagań zrównoważonego rozwoju. Rozwinięcie tego wątku nastąpiło m.in. w art. 3 pkt 13 pr.o.ś. zawierającym prawną definicję pojęcia „ochrona środowiska”. Należy przez nią rozumieć podjęcie lub zaniechanie działań, umożliwiające zachowanie lub przywracanie równowagi przyrodniczej³¹, polegające w szczególności na racjonalnym kształtowaniu środowiska i gospodarowaniu zasobami środowiska zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju³².

Nawiązanie do zrównoważonego rozwoju na miejsce w wielu dalszych przepisach ustawy z 27 kwietnia 2001 r., którego to wątku niepodobna jednak w pełni rozwinąć³³. Kluczowe znaczenie ma bowiem inna okoliczność, wynikająca z faktu, że w art. 3 pkt 50 zostało w ustawie tej zdefiniowane pojęcie zrównoważonego rozwoju. Zgodnie z treścią tego przepisu, należy przezeń rozumieć taki rozwój społeczno-gospodarczy, w którym następuje proces integrowania działań politycznych, gospodarczych i społecznych, z zachowaniem równowagi przyrodniczej oraz trwałości podstawowych procesów przyrodniczych, w celu zagwarantowania możliwości zaspokajania podstawowych potrzeb poszczególnych społeczności lub obywateli, zarówno współczesnego pokolenia, jak i przyszłych pokoleń. Konsekwencje przywołanej definicji i zakres systemowy, w jakim znajduje ona zastosowanie, są, jak się wydaje, jednym z kluczowych elementów, wymagających rozważenia. Jest to

³⁰ Dz. U z 2018 r. poz. 799.

³¹ Przez „równowagę przyrodniczą” należy rozumieć się stan, w którym na określonym obszarze istnieje równowaga we wzajemnym oddziaływaniu: człowieka, składników przyrody żywej i układu warunków siedliskowych tworzonych przez składniki przyrody nieożywionej (art. 3 pkt 32 pr.o.ś.).

³² Zachowanie lub przywracanie równowagi przyrodniczej, o którym mowa w art. 3 pkt 13 pr.o.ś., ma także polegać na przeciwdziałaniu zanieczyszczeniom oraz przywracaniu elementów przyrodniczych do stanu właściwego, co jednak w tym miejscu pozostawić można na uboczu.

³³ Tytułem przykładu można wskazać chociażby na treść art. 8 i art. 13 pr.o.ś. Pierwszy z tych przepisów, wyrażający tzw. zasadę planowości, stanowi, że polityki, strategie, plany lub programy dotyczące w szczególności: przemysłu, energetyki, transportu, telekomunikacji, gospodarki wodnej, gospodarki odpadami, gospodarki przestrzennej, leśnictwa, rolnictwa, rybołówstwa, turystyki i wykorzystywania terenu powinny uwzględniać zasady ochrony środowiska i zrównoważonego rozwoju. Z kolei art. 13 zawiera swego rodzaju definicję polityki ochrony środowiska, nakazując rozumieć przez to pojęcie zespół działań mających na celu stworzenie warunków niezbędnych do realizacji ochrony środowiska, zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju. Nie jest to, co trzeba podkreślić, pełna lista przepisów ustawy, w treści których omawiane pojęcie zostało użyte (por. np. art. 71 ust.1, art. 80, art. 388 oraz art. 400o pr.o.ś.).

bowiem niezbędne dla ustalenia, jak pojęcia zrównoważonego rozwoju oraz zasady zrównoważonego rozwoju należy rozumieć i jaki wpływ na system obowiązującego prawa wywiera zamieszczenie ich w treści coraz większej liczby obowiązujących przepisów, zwłaszcza dotyczących ochrony środowiska³⁴.

Ostatnio wspomniane pojęcia występują jednak nie tylko w ustawie – Prawo ochrony środowiska, ale również w wielu innych aktach normatywnych odnoszących się do szeroko pojętej materii ochrony środowiska, co jednak symptomatyczne, to okoliczność, że w kręgu tych aktów nie ma ustawy – Prawo geologiczne i górnicze³⁵.

Sposób regulacji zagadnienia jest przy tym dwojaki. Zdecydowanie dominuje jednak ten, w ramach którego ustawodawca wprowadza analizowane pojęcia do tekstu aktu prawnego, ale ani nie wyjaśnia ich treści, ani też nie odsyła do definicji zawartej w ustawie – Prawo ochrony środowiska. Sposób ten został zastosowany m.in. w ustawie z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko³⁶, w ustawie z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody³⁷ oraz w ustawie z dnia 20 lipca 2017 r. – Prawo wodne³⁸. W tym ostatnim akcie nawiązanie takie ma miejsce już w art. 1, określającym jego zakres przedmiotowy. Przepis ten stanowi bowiem, że ustawa reguluje gospodarowanie wodami zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju, w szczególności kształtowanie i ochronę zasobów wodnych, korzystanie z wód oraz zarządzanie zasobami wodnymi.

Inny sposób regulacji zastosowany został natomiast w ustawie z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym³⁹, gdyż akt ten nie tylko nawiązuje już w art. 1 ust. 1 do zrównoważonego rozwoju⁴⁰, ale w art. 2, zawierającym definicje ustawowe, przesądza *expressis verbis*, że ilekroć w ustawie jest

³⁴ Do zagadnienia tego wypadnie powrócić w dalszej części niniejszego rozdziału.

³⁵ Okoliczność ta sama przez się nie może jednak przesądzać apriorycznej konstatacji, że tym samym zasada zrównoważonego rozwoju nie może być uwzględniana w toku stosowania przepisów ustawy – Prawo geologiczne i górnicze. Do wątku tego wypadnie jeszcze wielokrotnie powracać.

³⁶ Dz. U. z 2017 r. poz. 1405 ze zm. (por. art. 49 pkt 1 lit c, dotyczący kryteriów branż pod uwagę przy przystąpieniu lub odstąpieniu od przeprowadzenia strategicznej oceny oddziaływania na środowisko).

³⁷ Dz. U. z 2018 r. poz. 142 ze zm. Ustawa ta wprost nawiązuje do pojęcia zrównoważonego rozwoju jedynie w treści art. 16, dotyczącego parków krajobrazowych. Przepis ten w ust. 1 stanowi, że park krajobrazowy obejmuje obszar chroniony ze względu na wartości przyrodnicze, historyczne i kulturowe oraz walory krajobrazowe w celu zachowania, popularyzacji tych wartości w warunkach zrównoważonego rozwoju. Na marginesie warto odnotować, że ustawa o ochronie przyrody posługuje się czasem wyrażeniem „zrównoważonego użytkowania” (por. m.in. art. 2 ust. 1), odnoszonym do tworów i zasobów przyrody, którego wszak nie definiuje.

³⁸ Dz. U. z 2017 r. poz. 1566 ze zm.

³⁹ Dz. U. z 2017 r. poz. 1073 ze zm.

⁴⁰ Zgodnie bowiem z treścią tego przepisu ustawa określa: zasady kształtowania polityki przestrzennej przez jednostki samorządu terytorialnego i organy administracji rządowej, a także zakres i sposoby postępowania w sprawach przeznaczania terenów na określone cele oraz ustalania zasad ich zagospodarowania i zabudowy, przyjmując ład przestrzenny i zrównoważony rozwój za podstawę tych działań.

mowa o zrównoważonym rozwoju – należy przez to rozumieć rozwój, o którym mowa w art. 3 pkt 50 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska⁴¹.

Wszystkich wspomnianych przepisów, a także niektórych innych, nie można tracić z pola widzenia w toku dalszych analiz, w szczególności w kontekście poszukiwania odpowiedzi na zasadnicze pytanie dotyczące sposobu rozumienia pojęcia zrównoważony rozwój. Nie jest to jednak jedyna przyczyna, dla której muszą one zostać wzięte pod uwagę. Już bowiem w tym miejscu zasygnalizować trzeba, że wiele z nich ma istotne znaczenie dla ustalenia prawnych ram gospodarowania geologicznymi zasobami skorupy ziemskiej, do którego to wątku wypadnie po części powrócić już w ramach niniejszego rozdziału.

§ 3. Zrównoważony rozwój w orzecznictwie sądowym

Zasada zrównoważonego rozwoju doczekała się również wypowiedzi w judykaturze⁴². Jest ich relatywnie niewiele, jeśli chodzi o orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego⁴³, nieco więcej natomiast w przypadku sądów administracyjnych. Materia ta, ze względu na swoją specyfikę, bardzo rzadko pojawia się natomiast w orzecznictwie sądów powszechnych oraz Sądu Najwyższego⁴⁴.

⁴¹ Na marginesie odnotować można, że samo słowo „zrównoważony” użyte w kontekście nawiązującym do gospodarki już stosunkowo dawno temu pojawiło się w przepisach prawa. I tak np. w ustawie z dnia 28 września 1991 r. o lasach (Dz. U. z 2017 r., poz. 788 ze zm.) użyto zwrotu „trwale zrównoważona gospodarka leśna”, przez którą należy rozumieć działalność zmierzającą do ukształtowania struktury lasów i ich wykorzystania w sposób i tempie zapewniającym trwałe zachowanie ich bogactwa biologicznego, wysokiej produktywności oraz potencjału regeneracyjnego, żywotności i zdolności do wypełniania, teraz i w przyszłości, wszystkich ważnych ochronnych, gospodarczych i społecznych funkcji na poziomie lokalnym, narodowym i globalnym, bez szkody dla innych ekosystemów (art. 6 ust. 1 pkt 1a). Terminologia stosowana przez ustawodawcę w tym zakresie jest bardzo zróżnicowana, czego przykładem może być treść art. 1 ustawy z dnia 13 października 1995 r. Prawo łowieckie (Dz. U. z 2017 r., poz. 1295 ze zm.), stanowiący, że łowiectwo, jako element ochrony środowiska przyrodniczego, w rozumieniu ustawy oznacza ochronę zwierząt łownych (zwierzyny) i gospodarowanie ich zasobami w zgodzie z zasadami ekologii oraz zasadami racjonalnej gospodarki rolnej, leśnej i rybackiej.

⁴² Por. P. Korzeniowski, *Zasada zrównoważonego rozwoju jako podstawa wykładni sądowej* [w:] *Inteligentna i zrównoważona gospodarka sprzyjająca włączeniu społecznemu – wyzwania dla systemów prawnych Unii Europejskiej i państw członkowskich*, red. S. Dudzik, B. Iwańska, N. Półtorak, Warszawa 2017, s. 140 i n.

⁴³ A. Płoszka, *Zrównoważony rozwój w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego* [w:] *Zrównoważony rozwój – debiut naukowy 2011*, red. T. Jemczura, H. Kretek, Racibórz 2012, s. 33 i n.

⁴⁴ Por. np. uchwałę Sądu Najwyższego z dnia 4 czerwca 2004 r. (III CZP 27/04, OSNIC 2007, nr 7–9, poz. 119, wraz z głosem Barbary Janiszewskiej, OSP 2009, nr 6, poz. 68). Trzeba jednak wyraźnie podkreślić, że sformułowane wyżej spostrzeżenie odnosi się do wypowiedzi dotyczących zasady zrównoważonego rozwoju. W odniesieniu do problematyki ochrony środowiska orzecznictwo sądów powszechnych oraz Sądu Najwyższego jest bowiem niezmiernie bogate (por. *Rola sądów i trybunałów w ochronie środowiska*, red. J. Rotko, Warszawa 2016).

Jeśli chodzi o orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, to zasadnicze znaczenie wydaje się mieć wyrok z dnia 6 czerwca 2006 r.⁴⁵. W orzeczeniu tym Trybunał, badając zgodność z Konstytucją RP niektórych przepisów ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg krajowych⁴⁶, odniósł się także do omawianej zasady, jako że jeden z zarzutów wnioskodawców dotyczył naruszenia przez zaskarżoną regulację art. 5 Konstytucji RP. Trybunał Konstytucyjny nie podzielił stanowiska wnioskodawców w tym zakresie, a w uzasadnieniu wyroku stwierdził m.in., że „w ramach zasad zrównoważonego rozwoju mieści się nie tylko ochrona przyrody czy kształtowanie ładu przestrzennego, ale także należyta troska o rozwój społeczny i cywilizacyjny, związany z koniecznością budowania stosownej infrastruktury, niezbędnej dla – uwzględniającego cywilizacyjne potrzeby – życia człowieka i poszczególnych wspólnot⁴⁷. Idea zrównoważonego rozwoju zawiera więc w sobie potrzebę uwzględnienia różnych wartości konstytucyjnych i stosownego ich wyważenia”⁴⁸.

Jeśli chodzi z kolei o orzecznictwo sądów administracyjnych, to w punkcie wyjścia odnotować trzeba, że problematyka związana ze „zrównoważonym rozwojem” jest w nim stale obecna. Przykładem w tym zakresie może być chociażby uchwała Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 11 grudnia 2017 r.⁴⁹. W orzeczeniu tym Sąd, rozstrzygając prawnopodatkową kwalifikację usług związanych z ochroną środowiska morskiego, w szerokim zakresie rozważał materię dotyczącą ochrony środowiska, odnosząc się także do zasady zrównoważonego rozwoju i nawiązując do przywołanego wyżej wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 6 czerwca 2006 r.⁵⁰.

⁴⁵ Sygn. akt K 23/05, OTK-A z 2006 r., nr 6, poz. 62.

⁴⁶ Dz. U. Nr 80, poz. 721 ze zm. Od dnia 16 grudnia 2006 r. ustawa ta nosi tytuł: o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (Dz. U. z 2017 r. poz. 1496 ze zm.).

⁴⁷ Stanowisko Trybunału Konstytucyjnego podzielone zostało przez B. Rakoczego, który w głosie (Państwo i Prawo 2009, z. 4, s. 130 i n.) stwierdził m.in., że „orzeczenie ma bardzo istotne znaczenie dla konstytucyjnych podstaw ochrony środowiska”, gdyż „podjęto w nim próbę zdefiniowania pojęcia zrównoważony rozwój, a w każdym razie zwrócono uwagę, że klauzula ta powinna służyć rozwiązywaniu konfliktów między wartościami ze sobą konkurującymi”, nadto zaś podkreślono, że „zrównoważonego rozwoju nie można utożsamiać z ochroną środowiska”.

⁴⁸ Ograniczone nawiązanie do zasady zrównoważonego rozwoju znalazło się także w kilku innych orzeczeniach Trybunału Konstytucyjnego. W tych ramach warto w szczególności zwrócić uwagę na przywołany już wyrok z dnia 13 maja 2009 r., którym rozstrzygnięty został wniosek Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej o zbadanie zgodności z art. 5 Konstytucji RP przepisu art. 21 pkt 1 przedstawionej mu do podpisu ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze zmianami w organizacji i podziale zadań administracji publicznej w województwie, mającego na celu zmianę art. 16 ust. 3–5 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody. Przepis ten zakwestionowany został w zakresie, w jakim „wyposażając organ samorządu województwa w kompetencje dotyczące parku krajobrazowego nie zapewnia ochrony środowiska”.

⁴⁹ I FPS 2/17 LEX nr 2405298, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych, dalej powoływana jako CBOSA.

⁵⁰ Por. także m.in. uchwały Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 29 listopada 2010 r. (II OPS 1/10 ONSAiWSA 2013/2/20) oraz z dnia 19 października 2015 r. (II OPS 1/15 ONSAiWSA 2016/1/1), oraz wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 15 grudnia 2017 r. (II OSK 596/17 LEX nr 2442914) oraz dnia 19 stycznia 2018 r. (II OSK 830/16 LEX nr 2449049).

Co do zasady jednak podtrzymać można wyrażoną już wcześniej ocenę⁵¹, że dotychczasowy dorobek sądów administracyjnych nie jest w rozpatrywanym zakresie szczególnie bogaty. Na ogół bowiem wypowiedzi zawarte w uzasadnieniach wyroków mają charakter incydentalny i trudno byłoby uznać, że twórczo interpretują pojęcie zasady zrównoważonego rozwoju. Trzeba wszak dostrzec specyfikę zadań sądów administracyjnych, sprowadzających się do kontroli działalności administracji publicznej⁵². Sprawując tę kontrolę, sąd jest zaś zobowiązany przede wszystkim do zajęcia stanowiska wobec zarzutów sformułowanych w skardze czy też w skardze kasacyjnej⁵³. Zarzuty te z kolei tylko w niewielkiej części spraw odnoszone są wprost do zasady zrównoważonego rozwoju i na ogół mają charakter drugoplanowy, wspomagając tylko argumentację prezentowaną przez stronę skarżącą.

W rezultacie stwierdzić trzeba, że w orzecznictwie sądów administracyjnych dominują stosunkowo zdawkowe wypowiedzi, zazwyczaj odwołujące się do stanowiska Trybunału Konstytucyjnego wyrażonego w wyżej wskazanym wyroku z dnia 6 czerwca 2006 r.⁵⁴. Nie oznacza to jednak, że reguła ta nie doznaje żadnych wyjątków. Ich przykładem jest chociażby wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 25 marca 2009 r.⁵⁵, w którym Sąd odniósł się do kwestii naruszenia zasady zrównoważonego rozwoju, mimo że zarzut taki nie został podniesiony we wniesionej doń skardze. W uzasadnieniu wyraził zaś pogląd, że zasada zrównoważonego rozwoju pełni „przede wszystkim rolę dyrektywy wykładni”, a posiłkować należy się nią „wtedy, gdy pojawiają się wątpliwości co do zakresu obowiązków, rodzaju obowiązków i sposobu ich realizacji”. Sąd stwierdził zarazem, że zasada zrównoważonego rozwoju pełni „rolę podobną do zasad współżycia społecznego czy społeczno-gospodarczego przeznaczenia w prawie cywilnym”⁵⁶.

⁵¹ Por. G. Dobrowolski, R. Mikosz, *Zasada...*, zwłaszcza s. 125.

⁵² Zgodnie z art. 184 Konstytucji RP Naczelny Sąd Administracyjny oraz inne sądy administracyjne sprawują, w zakresie określonym w ustawie, kontrolę działalności administracji publicznej. Kontrola ta obejmuje również orzekanie o zgodności z ustawami uchwał organów samorządu terytorialnego i aktów normatywnych terenowych organów administracji rządowej. Por. także art. 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych Dz. U. z 2017 r. poz. 2188 ze zm.) oraz 3 ust. 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2017 r. poz. 1369 ze zm.).

⁵³ Trzeba jednak pamiętać o tym, że zgodnie z art. 134 § 1 ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, sąd rozstrzyga w granicach danej sprawy, nie będąc jednak związany zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną podstawą prawną, z zastrzeżeniem art. 57a tej ustawy. Inaczej problem kształtuje się w postępowaniu przed Naczelny Sąd Administracyjny. Zgodnie bowiem z art. 183 § 1 ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznaje sprawę w granicach skargi kasacyjnej, bierze jednak z urzędu pod uwagę nieważność postępowania. Zagadnienia tego niepodobna w tym miejscu rozwinąć.

⁵⁴ Por. np. wyrok NSA z dnia 26 października 2011 r., sygn. akt II OSK 1820/11, LEX nr 1152061; por. głosę K. Szumy, *Prawo i Środowisko* 2012, nr 1, s. 115 i n.

⁵⁵ Sygn. akt II SA/Go 825/08, LEX nr 526352. Wszystkie przytoczone orzeczenia wojewódzkich sądów administracyjnych są prawomocne.

⁵⁶ Pogląd taki jest czasem także wypowiedziany w literaturze – por. T. Zygłewska, *Cele zasady zrównoważonego rozwoju a obszar specjalny o charakterze ekologicznym* [w:] *Inteligentna i zrównoważona*

§ 4. Zrównoważony rozwój – próba ustalenia znaczenia pojęcia

Przystępując do próby udzielenia odpowiedzi na pytanie, jak *de lege lata* należy rozumieć zwroty „zrównoważony rozwój” czy też „zasada zrównoważonego rozwoju”, trzeba w punkcie wyjścia raz jeszcze podkreślić, że mimo iż zostały one użyte zarówno Konstytucji RP, jak i w wielu innych aktach normatywnych, nie oczekiwały się definicji, która mogłaby uchodzić za powszechnie obowiązującą i mającą znaczenie dla całego systemu prawa⁵⁷. Co prawda bowiem w przywołanym już wyżej art. 3 pkt 50 pr.o.ś. zawarta została definicja „zrównoważonego rozwoju”, jednak jej zasięg formalnie ograniczony został, poza wyjątkami⁵⁸, tylko do tej ustawy⁵⁹. To zaś oznacza, że nie jest dostatecznie jasne, czy wspomniana definicja normatywna (ze względu na treść przepisu niejako „sama w sobie” budząca wątpliwości, o czym niżej) jest bezpośrednio powiązana z art. 5 Konstytucji RP i stanowi swego rodzaju wskazanie, jak należy rozumieć zwrot „zasada zrównoważonego rozwoju” użyty w tym przepisie.

Ostatnio podniesiona kwestia wydaje się mieć absolutnie kluczowe znaczenie. Z jednej strony trzeba bowiem mieć na uwadze, że – co do zasady – ustawodawca „zwykły” nie jest uprawniony do „wiążącego” definiowania pojęć konstytucyjnych, na co zwrócił uwagę Trybunał Konstytucyjny m.in. w wyroku z dnia 23 września 2003 r.⁶⁰ stwierdzając w szczególności, że „pojęcia konstytucyjne mają charakter autonomiczny i nie stanowią mechanicznej transpozycji konstrukcji normatywnych istniejących na gruncie ustawodawstwa zwykłego”. Zaznaczył przy tym, iż „nawet uznając, że w celu ustalenia zakresu pojęć konstytucyjnych mają znaczenie tradycyjne, podstawowe założenia gałęzi prawa, w ramach której znajdują się odpowiedniki pojęć konstytucyjnych – należy jednocześnie przyjąć, że mogą one wyznaczać jedynie ogólne punkty odniesienia dla konkretnych, często zróżnicowanych rozwiązań normatywnych”. Pogląd ten uległ jednak, jak się wydaje, pewnej liberalizacji (i to właśnie w kontekście ochrony środowiska) w przywołanym już wyżej wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 maja 2009 r. W orzeczeniu tym wyrażone

gospodarka sprzyjająca włączeniu społecznemu – wyzwania dla systemów prawnych Unii Europejskiej i państw członkowskich, red. S. Dudzik, B. Iwańska, N. Półtorak, Warszawa 2017, s. 210.

⁵⁷ Spostrzeżenie to odnosi się do obowiązującego stanu prawnego. Inną kwestią jest natomiast odpowiedź na pytanie, czy pojęcie zrównoważonego rozwoju w ogóle powinno być definiowane. W literaturze można bowiem napotkać poglądy kwestionujące taką potrzebę (por. B. Rakoczy [w:] Z. Bukowski, E.K. Czech, K. Karpius, B. Rakoczy, *Prawo...*, s. 52). Jest to jednak zagadnienie, które wymaga odrębnego rozważenia.

⁵⁸ Wyjątki te to przypadki, kiedy inna ustawa wprost odsyła do stosowania definicji zawartej w art. 3 pkt 50 pr.o.ś. Była o tym mowa wyżej w kontekście ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

⁵⁹ O czym dowodnie świadczy zwrot: „Ilekrót w ustawie jest mowa o”, rozpoczynający treść art. 3 pr.o.ś.

⁶⁰ Sygn. akt K 20/02, OTK-A z 2003 r., nr 7, poz. 76.

zostało bowiem zapatrywanie, że choć „pojęcia konstytucyjne mają znaczenie autonomiczne, które nie powinno być oceniane wyłącznie przez pryzmat pojęć ustawowych, to odwołanie się do owych pojęć nie stanowi samo w sobie błędu”. Dla potrzeb rozpatrzenia tej sprawy Trybunał sięgnął zarazem do definicji pojęć „środowisko”, „ochrona środowiska” oraz „zrównoważony rozwój”, zawartych w ustawie – Prawo ochrony środowiska.

Ostatnio wskazany kierunek interpretacyjny uznać trzeba za właściwy. Brak bowiem z jednej strony podstaw do tego, by definicje określonych pojęć zamieszczone w ustawodawstwie zwykłym niejako „mechanicznie” stosować do ustalenia znaczenia tych pojęć w procesie interpretowania przepisów Konstytucji RP, z drugiej strony jednak nie sposób całkowicie od nich abstrahować. Niepodobna przy tym założyć, że „ustawodawca zwykły” mógłby kreować takie definicje w sposób całkowicie dowolny, bez uwzględnienia zasad konstytucyjnych, zarówno tych, które wprost wynikają z ustawy zasadniczej, jak i tych, których konkretyzacja nastąpiła i ciągle dokonuje się w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego.

Odnosząc poczynione wyżej spostrzeżenia do zasady zrównoważonego rozwoju, w pierwszej kolejności należy jednak ustalić jej „kontekst konstytucyjny”. Jeśli bowiem w Konstytucji RP sformułowana została określona zasada bez wyraźnego wskazania, na czym polega jej treść, to wymaga ona rekonstrukcji, która uwzględniać musi także inne elementy regulacji zawartej w ustawie zasadniczej, w tym zwłaszcza inne zasady konstytucyjne⁶¹. W tym kontekście trzeba zwrócić uwagę już na treść preambuły do Konstytucji RP, w której zostało sformułowane stwierdzenie o zobowiązaniu do przekazania przyszłym pokoleniom wszystkiego, co cenne z ponad tysiącletniego dorobku⁶². Nie jest to jednak element jedyny. Jeśli bowiem w art. 5 Konstytucji RP mowa m.in. o zapewnieniu wolności i praw człowieka i obywatela oraz bezpieczeństwa obywateli, nadto zaś o strzeżeniu dziedzictwa narodowego, a akt ten określa także niektóre instrumenty służące realizacji tego celu⁶³, to próba ustalenia znaczenia analizowanego pojęcia nie może abstrahować od tych rozwiązań.

Poszukując odpowiedzi na pytanie, jak rozumieć takie pojęcia, jak „zrównoważony rozwój” oraz „zasada zrównoważonego rozwoju”, nie można jednak abstrahować także od ustawodawstwa zwykłego. Skoro bowiem występują one w nim co-

⁶¹ W literaturze wyrażany jest czasem pogląd, że z treści całej Konstytucji RP daje się odczytać ogólny sens zasady zrównoważonego rozwoju (por. J. Sommer, *Unijne i krajowe uwarunkowania prawne kształtowania zrównoważonego rozwoju* [w:] *Zrównoważony rozwój. Wybrane problemy teoretyczne i implementacja w świetle dokumentów Unii Europejskiej*, red. B. Poskrobko, S. Kozłowski, Białystok–Warszawa 2005, s. 166).

⁶² Sformułowanie to traktowane jest jako wyraźne nawiązanie do uniwersalnych wartości ponadczasowych (por. B. Rakoczy, *Ograniczanie praw i wolności jednostki ze względu na ochronę środowiska w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Toruń 2006, s. 152).

⁶³ Nie sposób tutaj w pełni przywołać pełnego ich katalogu, można jednak wskazać tytułem przykładu m.in. na art. 6 ust. 1 (Rzeczpospolita Polska stwarza warunki upowszechniania i równego dostępu do dóbr kultury, będącej źródłem tożsamości narodu polskiego, jego trwania i rozwoju), czy też art. 75 ust. 1 (Władze publiczne prowadzą politykę sprzyjającą zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych obywateli, w szczególności przeciwdziałając bezdomności, wspierają rozwój budownictwa socjalnego oraz popierają działania obywateli zmierzające do uzyskania własnego mieszkania).

raz częściej, to z faktu tego wynikać muszą określone konsekwencje dla wykładni zmierzającej do ustalenia ich znaczenia. W tych ramach sięgnąć trzeba, jak się wydaje, przede wszystkim do wykładni systemowej, zwracając w szczególności uwagę na kontekst, w jakim zostały one użyte.

Odnosząc się do ustawodawstwa zwykłego, w pierwszej kolejności z oczywistych powodów nawiązać należy do przywołanej już wyżej regulacji zawartej w art. 3 pkt 50 pr.o.ś., zawierającej definicję „zrównoważonego rozwoju”. Mimo bowiem że jej zakres został formalnie ograniczony, to jednak ranga aktu, w którym została ona zamieszczona, a zwłaszcza fakt, iż znajduje się w obrębie przepisów regulujących różne aspekty ochrony środowiska, są bez wątpienia pierwszoplanowe. W tych ramach, w punkcie wyjścia trzeba zwrócić uwagę na językowe znaczenie pojęć tworzących zwrot „zrównoważony rozwój”. Wykładnia językowa ciągle bowiem jest jedną z najważniejszych metod interpretowania treści przepisów.

Słowo „rozwój”, bez wątpienia mające wiele znaczeń, na poziomie najogólniejszym definiowane jest jako „proces przeobrażeń, zmian, przechodzenia do stanów lub form bardziej złożonych, lub pod pewnym względem doskonalszych”. Zakresem tego pojęcia obejmuje się także „pewne (wyższe) stadium procesu, rozkwit, rozrost”⁶⁴. Również słowo „zrównoważony” nie jest pojęciem jednoznacznie rozumianym na poziomie językowym. Jest ono jednak łączone między innymi ze słowem „zrównoważyć”, pojmowanym jako „doprowadzić do stanu równowagi, znieść, wyrównać działanie jakiejś siły, utrzymać w równowadze”⁶⁵.

Konkluzja, jaka wydaje się wynikać z połączenia obu tych pojęć, skłania do przyjęcia tezy, że w przypadku „zrównoważonego rozwoju” chodzi o proces przeobrażeń zmierzających do stanów lepszych (doskonalszych) od wcześniejszych, który to proces ma jednak uwzględniać potrzebę „równowagi”. Ma to być, w świetle art. 5 Konstytucji RP (a także wielu innych przepisów), zasada, a więc norma, która musi być uznana za pierwszoplanową, a wynikające z niej rozwiązania należy uznać za kryteria interpretacyjne najważniejsze – w tym przypadku – dla całego systemu prawa⁶⁶. Powstaje zatem pytanie zarówno o to, o jaki proces (procesy) chodzi w tym przypadku, jak i o to, jakiego rodzaju równowaga w toku realizowania tego procesu powinna być brana pod uwagę.

Odnosząc się do pierwszej z sygnalizowanych wyżej kwestii, przypomnieć trzeba, że w art. 3 pkt 50 pr.o.ś. posłużono się bardzo pojemną formułą „rozwój społeczno-gospodarczy”, którą – jak się wydaje – należy rozumieć jak najszerzej⁶⁷.

⁶⁴ *Słownik języka polskiego*, red. M. Szymczak, t. 3, Warszawa 1981, s. 131, hasło „rozwój”.

⁶⁵ Tamże, s. 1060, hasła „zrównoważony” i „zrównoważyć”.

⁶⁶ Por. J. Nowacki, Z. Tobor, *Wstęp do prawoznawstwa*, Warszawa 2009, s. 108 i n. Por. także: A. Lipiński, *Prawne podstawy...* s.31 i n., P. Korzeniowski [w:] *Prawo ochrony...*, s. 49 i n.

⁶⁷ Na marginesie odnotować wypada w tym zakresie, że w art. 2 ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz. U z 2017 r., poz. 1376 zawarta została definicja „polityki rozwoju” przez którą rozumie się zespół wzajemnie powiązanych działań podejmowanych i realizowanych w celu zapewnienia trwałego i zrównoważonego rozwoju kraju, spójności społeczno-gospodarczej, regionalnej i przestrzennej, podnoszenia konkurencyjności gospodarki oraz tworzenia nowych miejsc pracy w skali krajowej, regionalnej lub lokalnej.

Wspomniany rozwój ma być konsekwencją działań „politycznych, gospodarczych i społecznych”, co również oznacza niezmiernie szeroki kontekst. Wszystkie te działania zmierzające do rozwoju mają być, w świetle omawianego przepisu „integrowane” z „zachowaniem równowagi przyrodniczej”⁶⁸.

Wydaje się, że kluczowe znaczenie w treści art. 3 pkt 50 pr.o.ś. ma ostatnio przytoczone słowo „integracja”⁶⁹. Jest to bowiem „proces tworzenia się całości z jakichś części, zespalanie się elementów w całość, scalanie czegoś”⁷⁰. W przypadku zrównoważonego rozwoju chodzi o scalanie rozwoju społeczno-gospodarczego z potrzebą ochrony środowiska, określoną w tym przypadku jako zachowanie równowagi przyrodniczej oraz trwałości podstawowych procesów przyrodniczych, w celu zagwarantowania możliwości zaspokajania podstawowych potrzeb poszczególnych społeczności lub obywateli, zarówno współczesnego pokolenia, jak i przyszłych pokoleń⁷¹.

W kontekście ostatnio poczynionych spostrzeżeń zwrotu „zrównoważony rozwój” nie można zatem, jak się wydaje, rozumieć jako takiego rozwoju, w którym owo „zrównoważenie” dotyczy w jednakowym stopniu wszystkich czynników wymienionych zwłaszcza w art. 3 pkt 50 pr.o.ś. Trudno byłoby bowiem uznać, że obok rozwoju społeczno-gospodarczego istnieje ma „zrównoważony rozwój ochrony środowiska”. Ochrona ta ma być przecież trwała i – co najważniejsze – skuteczna, co nie zmienia faktu, że ewolucji podlegać będą jej formy, poprzez dostosowywanie ich do pojawiających się potrzeb. W zrównoważonym rozwoju chodzi natomiast o wzięcie pod uwagę, przy kreowaniu rozwoju, czynników nakazujących uwzględnianie różnego rodzaju dóbr. W świetle definicji zawartej w art. 3 pkt 50 pr.o.ś. w kręgu tych dóbr pojawia się „środowisko”. Jeśli natomiast na zagadnienie spojrzeć przez pryzmat art. 5 Konstytucji RP, to krąg czynników wymagających wzięcia pod uwagę staje się szerszy, choć – jak to wynika z wcześniejszych uwag – szczegóły w tym zakresie mogą być sporne, a ponadto trudne do ustalenia.

Jeśli zatem „integrację”, o której mowa w art. 3 pkt 50 pr.o.ś., pojmować jako proces zespalania elementów w całość, to wykluczone staje się – co do zasady – tworzenie modelu, w ramach którego jeden z tych elementów bezspornie dominuje nad pozostałymi. Chodzi zatem, ujmując problem innymi słowy, jedynie o ograniczenia, nie zaś o bezwzględny pryzmat wartości podlegających ochronie. Gdyby bowiem zachodziła ostatnia ze wspomnianych sytuacji, to przyjęcie bezwzględnego pierwszeństwa wymagań ochrony środowiska wobec rozwoju społeczno-gospodarczego oznaczałoby w istocie rzeczy zahamowanie, a w wielu przypadkach wręcz

⁶⁸ Por. przypis 31.

⁶⁹ P. Korzeniowski analizując tę definicję uważa, że można w niej wyodrębnić cztery zasadnicze elementy wymagające interpretacji, a mianowicie „rozwój”, „rozwój gospodarczy”, „rozwój społeczny” oraz „wymagania ochrony środowiska” (*Zasada...*, s. 149).

⁷⁰ Por. *Słownik języka polskiego*, red. M. Szymczak, t. 1, Warszawa 1978, s. 796–797, hasło „integracja”.

⁷¹ Potwierdza to przytoczona już wyżej definicja „ochrony środowiska” zawarta w art. 3 pkt 13 pr.o.ś., która bezspornie wskazuje na to, że ochrona ta zmierzać ma do zachowania lub przywracania równowagi przyrodniczej.

unicestwienie tego rozwoju. Sytuacja odwrotna znana jest z kolei z historii, a negatywne skutki postępowania zakładającego dominację rozwoju nad wymaganiami ochrony środowiska są aż nadto widoczne i upłynie jeszcze sporo czasu zanim być może zostaną usunięte.

Przyjęty przez ustawodawcę model w istocie rzeczy opiera się więc na rozwiązaniu, w ramach którego wymagania ochrony środowiska ograniczać mogą rozwój społeczno-gospodarczy⁷². Dobrze ujmuje tę relację przywołany już wyżej wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 6 czerwca 2006 r., w tym fragmencie uzasadnienia, w którym stwierdzono, że w ramach zasad zrównoważonego rozwoju mieści się nie tylko ochrona przyrody czy kształtowanie ładu przestrzennego, ale także należyta troska o rozwój społeczny i cywilizacyjny. Ze sformułowania tego dowodnie wynika bowiem konkluzja, że zasadę zrównoważonego rozwoju należy rozumieć w sposób dopuszczający także ograniczenie, a wyjątkowo zaniechanie działań ochronnych.

Przykładów wspierających tę konkluzję dostarczają także obowiązujące przepisy, wśród których wskazać można chociażby ustawę o ochronie przyrody⁷³ oraz Prawo wodne. Pierwszy z tych aktów, dopuszcza w pewnych przypadkach, odstępianie od wymagań ochronnych, jeśli przemawiają za tym potrzeby nadrzędnego interesu publicznego, co dotyczy w szczególności obszarów Natura 2000⁷⁴. Regułą wynikającą z art. 33 ust. 1 tej ustawy jest bowiem zakaz podejmowania działań mogących, osobno lub w połączeniu z innymi działaniami, znacząco negatywnie oddziaływać na cele ochrony obszaru Natura 2000. Jeżeli jednak, zgodnie z art. 34 ust. 1 ustawy, przemawiają za tym konieczne wymogi nadrzędnego interesu publicznego, w tym wymogi o charakterze społecznym lub gospodarczym, i wobec braku rozwiązań alternatywnych, właściwy organ może zezwolić na realizację planu lub działań, mogących znacząco negatywnie oddziaływać na cele ochrony obszaru Natura 2000, po spełnieniu wszystkich przesłanek określonych w tym przepisie.

Z kolei ustawa Prawo wodne, regulując gospodarowanie wodami, nakazuje, o czym była już mowa wyżej, czynić to zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju (art. 1 pr. wodn.). Ustawodawca ma jednak świadomość, że nie jest możliwe ustanowienie całkowitego zakazu prowadzenia działań naruszających ten element środowiska, czego potwierdzeniem jest treść 29 pr. wodn. Wynika z niego bowiem, że korzystanie z wód nie może powodować pogorszenia stanu wód i ekosystemów od nich zależnych, z wyjątkiem przypadków określonych w ustawie (podkr. RM), w szczególności nie może naruszać ustaleń planu gospodarowania wodami na ob-

⁷² Tylko w wyjątkowych przypadkach oznaczone względy (np. związane z potrzebą ochrony określonych elementów środowiska) wykluczają większość działań mieszczących się w zakresie pojęcia rozwoju gospodarczego. Przykładem w tym zakresie może być chociażby zakaz działalności inwestycyjnej na terenie niektórych form ochrony przyrody wynikający z art. 15 ust. 1 pkt 1 ustawy o ochronie przyrody (por. przypis 37).

⁷³ Por. T. Zyglewska, *Cele...*, s. 208 i n.

⁷⁴ Por. M. Behnke, „Konieczne względy nadrzędnego interesu publicznego” o charakterze społeczno-gospodarczym jako kryterium ingerencji w cele i przedmiot ochrony ustanowiony na podstawie przepisów o ochronie przyrody i prawa wodnego [w:] *Zasada zrównoważonego rozwoju w wymiarze gospodarczym i ekonomicznym*, red. B. Rakoczy, K. Karpus, M. Szalewska, M. Walas, Toruń 2015, s. 13 i n.

szarze dorzecza, powodować marnotrawstwa wody lub marnotrawstwa energii wody, a także nie może wyrządzać szkód⁷⁵.

Takie brzmienie przepisu, formułującego w istocie rzeczy jedną z naczelných zasad odnoszących się do gospodarowania wodami, potwierdza tezę, że zasada zrównoważonego rozwoju nie może być utożsamiana z bezwzględny zakazem prowadzenia rozwoju ingerującego, czasem także negatywnie, w elementy środowiska. Ingerencja taka jest bowiem dopuszczalna także wtedy, gdy rodzi skutek w postaci pogorszenia ekologicznych funkcji wód, który wszak nie jest możliwy do uniknięcia. Rozwiązania takie nie są w Prawie wodnym rzadkością. Tytułem przykładu można przywołać w tym zakresie chociażby regulację zawartą w art. 66 pkt 2, z której wynika, że dopuszcza się niezapobieżenie pogorszeniu stanu ekologicznego⁷⁶ jednolitych części wód powierzchniowych⁷⁷ ze stanu bardzo dobrego do dobrego lub niezapobieżenie pogorszeniu potencjału ekologicznego z maksymalnego do dobrego, jeżeli jest ono wynikiem nowych działań człowieka, zgodnych z zasadą zrównoważonego rozwoju i niezbędnych dla rozwoju społeczeństwa⁷⁸.

Na zakończenie tej części rozważań należy wreszcie zwrócić uwagę na fakt, że „ograniczanie” rozwoju ze względu na wymagania ochrony środowiska nieuchronnie prowadzić musi do kolizji konstytucyjnie chronionych wartości. Z jednej strony bowiem wartością tą jest ochrona środowiska, z drugiej w szczególności prawa i wolności obywatelskie, własność oraz wolność gospodarcza. Jest poza sporem, że realizacja „zasady zrównoważonego rozwoju” musi mieć na uwadze także te wartości, co oznacza, że „równoważenie” rozwoju nie może w szczególności naruszać wymagań wynikających z art. 22, art. 31 ust. 3 oraz art. 64 ust. 3 Konstytucji RP.

Spśród wspomnianych trzech przepisów tylko w art. 31 ust. 3 wprost nawiązano do ochrony środowiska, gdyż zgodnie z jego treścią ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie, m.in. dla ochrony środowiska. Ograniczenia te nie mogą jednak naruszać istoty wolności i praw⁷⁹. Wy-

⁷⁵ Treść tego przepisu wskazuje, że mamy do czynienia ze swego rodzaju dyrektywą, której zastosowanie jest jednak ograniczone, o czym świadczy brzmienie wielu przepisów szczegółowych. I tak np. wbrew brzmieniu końcowej części art. 29 pr. wodn., cały dział XI tej ustawy poświęcony został odpowiedzialności odszkodowawczej.

⁷⁶ Zgodnie z definicją zawartą w art. 16 pkt 51 pr. wodn., przez stan ekologiczny należy rozumieć określoną jakość struktury i funkcjonowania ekosystemu wodnego związanego z jednolitymi częściami wód powierzchniowych niewyznaczonymi jako silnie zmienione jednolite części wód powierzchniowych lub sztuczne jednolite części wód powierzchniowych.

⁷⁷ Z treści art. 24 pr. wodn., wynika, że dla potrzeb zarządzania wodami, w tym planowania w gospodarowaniu wodami, wody dzieli się na jednolite części wód, uwzględniając jednolite części wód powierzchniowych oraz jednolite części wód podziemnych.

⁷⁸ Por. także art. 68 pr. wodn. określający warunki dopuszczalności nieosiągnięcia dobrego stanu ekologicznego oraz niezapobieżenia pogorszeniu stanu ekologicznego wód podziemnych.

⁷⁹ W literaturze (por. B. Rakoczy [w:] Z. Bukowski, E.K. Czech, K. Karpus, B. Rakoczy, *Prawo...*, s. 27) trafnie zwrócono uwagę, że „pojęcie ochrony środowiska, występujące w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, wiąże się ściśle z podstawową zasadą ustrojową, jaką jest wyartykułowana w art. 5 Konstytucji RP zasada zrównoważonego rozwoju”, akcentując zarazem, że zasada ta „zajmuje jedno z naczelných

móg zachowania ostatnio wspomnianej przesłanki przewidziany został także w art. 64 ust. 3 Konstytucji RP, stanowiącym, że własność może być ograniczona tylko w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim nie narusza ona istoty prawa własności. Ograniczenie wolności działalności gospodarczej jest z kolei – w świetle art. 22 Konstytucji RP – dopuszczalne tylko w drodze ustawy i tylko ze względu na ważny interes publiczny.

Ostatnio wspomniane przesłanki ograniczają swobodę ustawodawcy zwykłego w kreowaniu rozwiązań normatywnych mających realizować zasadę zrównoważonego rozwoju. Dotyczy to zwłaszcza wyznaczenia granic, w jakich dopuszczalne jest oddziaływanie na środowisko, w tym korzystanie z jego zasobów.

Konkluzja generalna sprowadzałaby się zatem do stwierdzenia, że zasada zrównoważonego rozwoju nie może być postrzegana jako czynnik wyłączający możliwość podejmowania działań rozwojowych. Jest ona bowiem jedynie dyrektywą nakazującą takie kształtowanie rozwoju społeczno-gospodarczego, które uwzględnia wymagania ochrony środowiska⁸⁰.

Odnosząc to spostrzeżenie do zasobów geologicznych środowiska, przyjąć można, że „zrównoważony rozwój to rozwój wymagający w szczególności racjonalnego gospodarowania tymi zasobami, zwłaszcza złożami kopalin. To ostatnie pojęcie wprost zawarte zostało w art. 125 pr.o.ś., pośrednio natomiast nawiązuje do niego art. 126 pr.o.ś.⁸¹. I tak, stosownie do treści pierwszego ze wspomnianych przepisów złoża kopalin podlegają ochronie polegającej na racjonalnym gospodarowaniu ich zasobami oraz kompleksowym wykorzystaniu kopalin, w tym kopalin towarzyszących. Z art. 126 pr.o.ś. wynika z kolei, że eksploatację złoża kopaliny prowadzi się w sposób gospodarczo uzasadniony, przy zastosowaniu środków ograniczających szkody w środowisku i przy zapewnieniu racjonalnego wydobycia i zagospodarowania kopaliny (ust. 1), natomiast podejmujący eksploatację złóż kopaliny lub prowadzący tę eksploatację jest obowiązany przedsięwziąć środki niezbędne do ochrony zasobów złoża, jak również do ochrony powierzchni ziemi oraz wód powierzchniowych i podziemnych, sukcesywnie prowadzić rekultywację terenów poeksploatacyjnych oraz przywracać do właściwego stanu inne elementy przyrodnicze (ust. 2).

miejsc w Konstytucji RP” i jako taka „wyznacza... granice dla organów stanowiących oraz stosujących prawo”. Stwierdzono zarazem, że „skoro ustawodawca konstytucyjny nadał zasadzie zrównoważonego rozwoju charakter podstawowej zasady ustrojowej, to konsekwentnie musiał przyjąć, iż zasada ta wywoła skutki także w zakresie praw i wolności konstytucyjnych”.

⁸⁰ W literaturze wskazuje się również, że zrównoważony rozwój można określić jako podporządkowanie potrzeb, dążeń społeczeństw i państwa możliwościom środowiska przyrodniczego, a za główne wyznaczniki tego rozwoju przyjmuje się możliwość odtwarzania zasobów odnawialnych, umiejętność zastępowania ich substytutami oraz taką ingerencję w środowisko przyrodnicze, aby nie przekroczyć granic wyznaczających jego pojemność na zakłócenia i zanieczyszczenia (por. E. Mazur-Wierzbicka, *Ochrona środowiska a integracja europejska. Doświadczenia polskie*, Warszawa 2012, s. 53).

⁸¹ Obydwa wspomniane przepisy tworzą dział VII ustawy – Prawo ochrony środowiska, zatytułowany „Ochrona złóż kopalin”. Nawiązanie do racjonalnej gospodarki złożami kopalin znajduje się także w wielu przepisach ustawy – Prawo geologiczne i górnicze, do której to materii wypadnie jeszcze niejednokrotnie nawiązywać w toku dalszych uwag.

Przepis ten do pewnego stopnia dookreśla zatem, na czym powinna polegać racjonalna gospodarka zasobami złóż kopalin.

Nie zmienia to faktu, że omawiany zwrot zbudowany został z nader nieostrych pojęć, co sprawia, że jego treść jest trudna do ustalenia. Odnotować trzeba jednak, że w literaturze podkreśla się, iż kierunki i sposoby ochrony kopalin wiążą się ściśle z zasadą zrównoważonego rozwoju⁸². Nie powinno przy tym budzić wątpliwości, że kluczowe znaczenie dla realizacji tej potrzeby ma prawidłowe ukształtowanie instrumentów prawnych służących szeroko pojętemu gospodarowaniu zasobami złóż kopalin. One bowiem mają za zadanie zapewnić realizację zasad ogólnie sformułowanych w art. 125 i 126 pr.g.g.

Niezależnie od dotychczasowych spostrzeżeń trzeba zwrócić uwagę także na dalsze okoliczności dostrzeżone w literaturze w kontekście sposobu rozumienia pojęcia racjonalnej gospodarki zasobami złóż kopalin. I tak trafnie podkreśla się w niej, że uwarunkowania dotyczące racjonalnego gospodarowania zasobami geologicznymi (w tym zwłaszcza kopalinami) muszą być brane pod uwagę „w toku podejmowania rozstrzygnięć niezbędnych do podjęcia wydobywania kopaliny, bez względu na to, czy ich podstawą jest Prawo geologiczne i górnicze, czy inna ustawa”. Zgodzić trzeba się też z poglądem, że „racjonalne gospodarowanie złożem kopaliny odnosić się powinno nie tylko do okresu eksploatacji złoża, lecz także do etapów przedeksploatacyjnego i poeksploatacyjnego”, nadto zaś że pojęcie to należy rozumieć szeroko jako „kształtowanie zasad korzystania i rozporządzania przestrzenią” i obejmować nim także „zachowanie (ochronę) złoża dla potrzeb eksploatacji w przyszłości”⁸³.

⁸² Tak B. Rakoczy [w:] Z. Bukowski, E.K. Czech, K. Karpus, B. Rakoczy, *Prawo...*, s. 203; por. także M. Pchałek [w:] M. Bar, M. Górski, J. Jendrośka, J. Jerzmański, M. Pchałek, W. Radecki, S. Urban, *Prawo...*, s. 490 i n. oraz K. Gruszecki, *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Warszawa 2007, s. 293–294.

⁸³ Por. H. Schwarz, *Racjonalna gospodarka złożem w prawie geologicznym i górniczym* [w:] *Prawna regulacja geologii i górnictwa w Polsce, Czechach i na Słowacji. Wybrane zagadnienia*, red. G. Dobrowolski, G. Radecki, Katowice 2014, s. 100 i n., zwłaszcza s. 104–105.

Rozdział II

Źródła prawa

§ 1. Źródła prawa gospodarowanie geologicznymi zasobami środowiska

Podjmując problematykę źródeł prawa w zakresie korzystania z geologicznych zasobów środowiska należy w pierwszym rzędzie dokonać pewnych ustaleń terminologicznych przydatnych w toku dalszych rozważań.

Pojęcie „źródło prawa” nie jest pojmowane jednolicie. W znaczeniu formalnym są nimi formy, w jakich przejawia się obowiązujące prawo. Są to więc wszystkie akty, stanowione przez właściwe organy, które w treści swej zawierają normy prawne. W świetle art. 87 Konstytucji RP w Polsce są nimi Konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe, rozporządzenia i akty prawa miejscowego¹. Za formalne źródła prawa polskiego należy uznać *acquis communautaire* (dorobek prawny Unii Europejskiej)². Wyróżnia się również źródła prawa w znaczeniu materialnym. Są to czynniki wpływające na treść norm prawnych. Ich analizą zajmują się jednak przede wszystkim socjologia prawa, filozofia prawa, czy wreszcie teoria prawa.

Omówienie źródeł prawa w zakresie korzystania z geologicznych zasobów środowiska dotyczyć będzie źródeł w znaczeniu formalnym. Sekwencja rozważań obejmować zaś będzie przepisy Konstytucji, ratyfikowanych umów międzynarodowych, ustaw wraz z rozporządzeniami i wreszcie aktów prawa miejscowego. Zasygnalizowana zostanie również problematyka prawa Unii Europejskiej.

1. Konstytucja

Ustawa zasadnicza z dnia 2 kwietnia 1997 r. wielokrotnie odwołuje się do problematyki ochrony środowiska. Należy tu przede wszystkim zwrócić uwagę na jej

¹ Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.

² Szerzej na ten temat patrz J. Nowacki, Z. Tobor, *Wstęp do prawoznawstwa*, Warszawa 2016, s. 147 i n.

art. 5 stanowiący, iż „Rzeczpospolita Polska strzeże niepodległości i nienaruszalności swojego terytorium, zapewnia wolności i prawa człowieka i obywatela oraz bezpieczeństwo obywateli, strzeże dziedzictwa narodowego oraz zapewnia ochronę środowiska, kierując się zasadą zrównoważonego rozwoju”. Przepis powyższy można określić „zasadą niepodległości państwa”. W orzecznictwie przyjmuje się, iż konstytucyjnie rozumiana zasada zrównoważonego rozwoju stanowi dyrektywę interpretacyjną. Ma ona znaleźć zastosowanie w sytuacji, gdy pojawiają się wątpliwości co do zakresu obowiązków, rodzaju obowiązków i sposobu ich realizacji – należy posilkować się zasadą zrównoważonego rozwoju. Pełni ona zatem rolę podobną do zasad współżycia społecznego czy społeczno-gospodarczego przeznaczenia w prawie cywilnym³. Podobne w istocie znaczenie zrównoważonego rozwoju przyjmuje się w literaturze⁴. W tym zakresie trzeba jednak Czytelnika odesłać do rozdziału I niniejszego opracowania i poczynionych tam rozważań.

Istotna z punktu widzenia analizowanej problematyki wydaje się również treść art. 31 ust. 3 ustawy zasadniczej. Przepis ten wprowadza przesłanki ograniczenia konstytucyjnej zasady wolności i praw. Może to następować, gdy te ograniczenia są konieczne w demokratycznym państwie dla ochrony dóbr o charakterze „wyższym”. Do takich ustrojodawca zaliczył również ochronę środowiska.

Do ochrony środowiska (zapewnienia bezpieczeństwa ekologicznego państwa) odnosi się cały art. 74 Konstytucji RP. Statuuje on przede wszystkim obowiązek zapewnienia tego bezpieczeństwa. Zobowiązane są tu przede głównie władze publiczne. Zawiera również dwie niezwykle istotne zasady prawa ochrony środowiska, dostępu do informacji oraz tzw. partycypacji społecznej. Uzupełnieniem jest tu wreszcie art. 86 ustawy zasadniczej rozszerzający obowiązek dbałości o stan środowiska oraz wprowadzający odpowiedzialność za jego pogorszenie.

2. Umowy międzynarodowe

Polska nie zawarła dotychczas ustaw umów międzynarodowych dotyczących bezpośrednio gospodarowania geologicznymi zasobami środowiska, które nawiązywałyby do zasady zrównoważonego rozwoju. Pośrednio problematyki tej dotyczy Konwencja Narodów Zjednoczonych o prawie morza, sporządzona w Montego Bay dnia 10 grudnia 1982 r⁵. Można tu również wspomnieć Konwencję Międzynarodowej Organizacji Pracy nr 176 z dnia 22 czerwca 1995 r. dotyczącą bezpieczeństwa i zdrowia w kopalniach⁶ a także umowę między Rzeczpospolitą Polską

³ Por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 25 marca 2009 r., SA/Go 825/08 CBOSA.

⁴ Por. A. Bałaban, *Konstytucyjna zasada zrównoważonego rozwoju* [w:] *Sześć lat Konstytucji RP. Doświadczenia i inspiracje*, red. L. Garlicki, A. Szmyt, Warszawa 2003, s. 19 i n.

⁵ Dz. U. z 2002 r. Nr 59, poz. 543.

⁶ Dz. U. z 2003 r. Nr 117, poz. 1105.

a Republiką Czeską podpisana w Pradze dnia 19 sierpnia 2008 r. w sprawie wykonywania robót geologicznych w rejonie wspólnej granicy państwowej⁷.

Rzeczpospolita Polska jest stroną wielu umów międzynarodowych dotyczących ochrony środowiska. Ich analiza przekraczała by jednak założone ramy tego opracowania.

3. Ustawy i rozporządzenia

Podstawowym źródłem prawa w zakresie gospodarowania geologicznymi zasobami środowiska jest ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. Prawo geologiczne i górnicze⁸. Akt ten określa zasady i warunki podejmowania, wykonywania oraz zakończenia działalności w zakresie:

- 1) prac geologicznych,
- 2) wydobywania kopalin ze złóż,
- 3) podziemnego bezzbiornikowego magazynowania substancji,
- 4) podziemnego składowania odpadów,
- 5) podziemnego składowania dwutlenku węgla w celu przeprowadzenia projektu demonstracyjnego wychwytu i składowania dwutlenku węgla.

Ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. reguluje przede wszystkim problematykę własności wnętrza ziemi (w szczególności złóż kopalin). W tym zakresie wyróżnia kopaliny objęte prawem własności górniczej i wskazuje sposób rozporządzania wspomnianym prawem przez Skarb Państwa. Kluczową rolę z punktu widzenia omawianej problematyki odgrywają jednak przepisy Działu III ustawy, poświęcone koncesjonowaniu działalności geologicznej i górniczej. Takiej koncesji wymaga prowadzenie działalności w zakresie poszukiwania lub rozpoznawania złóż kopalin, o których mowa w art. 10 ust. 1, poszukiwania lub rozpoznawania kompleksu podziemnego składowania dwutlenku węgla, wydobywania kopalin ze złóż, podziemnego bezzbiornikowego magazynowania substancji, podziemnego składowania odpadów i wreszcie podziemnego składowania dwutlenku węgla.

Istotną rolę w zakresie analizy zasad korzystania z geologicznych zasobów środowiska odgrywają przepisy Działu VI ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. odnoszące się do zakładu górniczego i jego ruchu. Regulują one zarówno problematykę planowania przestrzennego, zakładu górniczego (zwłaszcza jego budowy), ruchu i wreszcie likwidacji. Szczególna regulacja została w odniesieniu do podziemnych składowisk odpadów oraz podziemnych składowisk dwutlenku węgla.

Z punktu widzenia omawianej problematyki prawo geologiczne i górnicze zawiera jeszcze dwie grupy istotnych rozwiązań. Pierwsza to stosowanie środków ekonomicznych, należnych zarówno za działalność legalną, jak i nielegalną (opła-

⁷ Dz. U. z 2009 r. Nr 198, poz. 1530.

⁸ Dz. U. z 2017 r. poz. 2126 ze zm. W tym miejscu zostanie przedstawiony jedynie zarys regulacji. Przedmiot i zakres Prawa geologicznego i górniczego zostanie szczegółowo przedstawiony w § 2 niniejszego rozdziału.

ty, opłaty podwyższone, opłaty dodatkowe i kary pieniężne). Druga to szczególnie przepisy dotyczące odpowiedzialności za szkody wyrządzone działalnością regulowaną ustawą prawo geologiczne i górnicze.

Aktem zawierającym regulację niejako uzupełniającą przepisy prawa geologicznego i górniczego jest ustawa z dnia 10 lipca 2008 r. o odpadach wydobywczych⁹. Jej przedmiotem jest postępowanie z odpadami wydobywczymi, rozumianymi jako „odpady pochodzące z poszukiwania, rozpoznawania, wydobywania, przeróbki i magazynowania kopalin ze złóż” (art. 3 ust. 1 pkt 7 ustawy). Ustawa ta wprowadza przede wszystkim podstawowe zasady gospodarowania tego typu odpadami oraz wprowadza obowiązek podjęcia planów gospodarowania nimi. Klasyfikuje wreszcie obiekty unieszkodliwiania odpadów wydobywczych i reguluje tryb uzyskiwania zezwoleń na ich prowadzenie.

Szereg przepisów ustawowych (i wydanych celu ich wykonania rozporządzeń wydanych w celu ich wykonania) nie odnosząc się bezpośrednio do geologii i górnictwa odgrywa jednak znaczącą rolę w regulacji analizowanej działalności w związku z realizacją zasady zrównoważonego rozwoju. Przepisy tego typu można zaliczyć do szeroko rozumianego prawa ochrony środowiska.

Pierwszym aktem odgrywającym kluczową rolę w gospodarowaniu geologicznymi zasobami środowiska, który trzeba zaliczyć do powyższej grupy jest ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym¹⁰. Określa ona sposób podejmowania aktów planowania przestrzennego, jakimi są między innymi miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego oraz studium uwarunkowań przestrzennego zagospodarowania gminy. Podjęcie działalności regulowanej prawem geologicznym i górniczym jest najczęściej dopuszczalne w sytuacji, gdy nie naruszy ona przeznaczenia (wykorzystania) nieruchomości określonego we wspomnianych aktach planowania.

Kolejnym istotnym aktem dotyczącym omawianej problematyki jest ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska¹¹. Wprowadza ona podstawowe kryteria korzystania ze środowiska jako całości. W tym zakresie określa ona rodzaje korzystania (art. 4 pr.o.ś.) ze środowiska i formułuje podstawowe zasady tego korzystania (art. 5–8 i 12 pr.o.ś.) w tym zasady:

- kompleksowości ochrony środowiska,
- zapobiegania,
- przeczorności,
- „zanieczyszczający płaci”,
- uwzględniania zasad ochrony środowiska i zrównoważonego rozwoju,
- stosowania metodyk referencyjnych.

Bezpośrednio do problematyki podejmowanej w pracy odnosi się dział VII Tytułu 2 ustawy poświęcony ochronie kopalin. Jego art. 125 wprowadza zasady racjo-

⁹ Dz. U. z 2017 r. poz. 1849 ze zm.

¹⁰ Dz. U. z 2017 r. poz. 1073 ze zm.

¹¹ Dz. U. z 2018 r. poz. 799.

nalnej gospodarki złożem oraz kompleksowego ich wykorzystania. Uszczegółowienie powyższych zasad nastąpiło w art. 126 ustawy.

Liczne przepisy ustawy Prawo ochrony środowiska odnoszą się wreszcie do korzystania z zasobów przez podmioty korzystające ze środowiska. W świetle art. 3 pkt 20 ustawy, za taki najczęściej będzie można uznać podmiot podejmujący działalność w zakresie korzystania z geologicznych zasobów środowiska¹². Tego rodzaju działalność będzie wiązać się z wprowadzaniem do środowiska substancji lub energii, to zaś będzie często wymagać pozwolenia na wprowadzanie gazów lub pyłów do powietrza, wprowadzanie ścieków do wód lub do ziemi, czy też wytwarzanie odpadów. W szczególnych sytuacjach może być wreszcie wymagana decyzja określająca dopuszczalny poziom hałasu (art. 115a pr.o.ś.).

Ustawa Prawo ochrony środowiska reguluje wreszcie niektóre instrumenty o charakterze finansowym. Z punktu widzenia omawianej problematyki będą to opłaty za wprowadzanie do powietrza gazów lub pyłów (art. 273 pr.o.ś.). W szczególnych przypadkach mogą być to opłaty podwyższone (art. 292 pr.o.ś.). W razie zaś zaistnienia ku temu przesłanek, przedsiębiorcy może zostać wymierzona kara pieniężna za:

- przekroczenie określonych w pozwoleniach, o których mowa w art. 181 ust. 1 pkt 1 i 2, ilości lub rodzaju gazów lub pyłów wprowadzanych do powietrza,
- naruszenie warunków decyzji zatwierdzającej instrukcję prowadzenia składowiska odpadów albo decyzji określającej miejsce i sposób magazynowania odpadów, wymaganych przepisami ustawy o odpadach, co do rodzaju i sposobów składowania lub magazynowania odpadów,
- przekroczenie, określonych w decyzji o dopuszczalnym poziomie hałasu poziomów hałasu.

Stosowanie przepisów ustawy Prawo ochrony środowiska wymaga sięgania do wielu aktów wykonawczych. Przykładem można tu wskazać rozporządzenia:

- Ministra Środowiska z dnia 14 czerwca 2007 r. w sprawie dopuszczalnych poziomów hałasu w środowisku¹³,
- Ministra Środowiska z dnia 10 września 2012 r. w sprawie zakresu i sposobu przekazywania informacji dotyczących zanieczyszczenia powietrza¹⁴,

¹² Zgodnie z art. 3 pkt 20 pr.o.ś. pod pojęciem podmiotu korzystającego ze środowiska rozumie się:

- a) przedsiębiorcę w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców (Dz. U. poz. 646) oraz przedsiębiorcę zagranicznego w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 6 marca 2018 r. o zasadach uczestnictwa przedsiębiorców zagranicznych i innych osób zagranicznych w obrocie gospodarczym na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. poz. 649), a także osoby prowadzące działalność wytwórczą w rolnictwie w zakresie upraw rolnych, chowu lub hodowli zwierząt, ogrodnictwa, warzywnictwa, leśnictwa i rybactwa śródlądowego,
- b) 3 jednostkę organizacyjną niebędącą przedsiębiorcą w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców,
- c) osobę fizyczną niebędącą podmiotem, o którym mowa w lit. a, korzystającą ze środowiska w zakresie, w jakim korzystanie ze środowiska wymaga pozwolenia.

¹³ Dz. U. z 2014 r. poz. 112.

¹⁴ Dz. U. poz. 1034.

- Ministra Środowiska z dnia 1 września 2016 r. w sprawie sposobu prowadzenia oceny zanieczyszczenia powierzchni ziemi¹⁵,
- Rady Ministrów z dnia 22 grudnia 2017 r. w sprawie jednostkowych stawek opłat za korzystanie ze środowiska¹⁶.

Kolejnym aktem zaliczanym do szeroko rozumianego prawa ochrony środowiska, istotnym z punktu widzenia omawianej problematyki jest ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko¹⁷. Szczególne znaczenie ma tu jej dział V zatytułowany „Ocena oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko oraz na obszar Natura 2000”. Reguluje ona przede wszystkim procedurę wydawania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, która będzie najczęściej konieczna do wystąpienia o wydanie koncesji (innej decyzji niezbędnej do prowadzenia działalności geologicznej i górniczej). Zakres obowiązku uzyskania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach w odniesieniu do przedsięwzięć geologicznych i górniczych został określony w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2010 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko¹⁸.

W ograniczonym zakresie, w przypadku geologii i górnictwa zastosowanie mogą znaleźć wreszcie przepisy dotyczące oceny oddziaływania na obszary Natura 2000 (jako samodzielnej procedury).

Z dniem 1 stycznia 2018 r. weszła w życie większość przepisów ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo wodne¹⁹. Problem wzajemnych relacji pomiędzy tym aktem a przepisami regulującymi zasady korzystania z geologicznych zasobów środowiska, ze względu na bardzo krótki czas obowiązywania tej pierwszej, nie został należycie zbadany. Warto jednak wskazać, iż ustawy Prawo wodne nie stosuje się (w zakresie regulowanym prawem geologicznym i górniczym) do:

- 1) poszukiwania i rozpoznawania wód podziemnych,
- 2) solanek, wód leczniczych oraz termalnych,
- 3) wprowadzania do górotworu wód pochodzących z odwodnienia zakładów górniczych oraz wykorzystanych wód, o których mowa w pkt 2.

Nie oznacza to, iż prowadzenie działalności geologicznej i górniczej będzie mogło odbywać się z pominięciem reguł zarządzania wodami w celu ochrony wód (w tym realizacji celów środowiskowych). Zastosowanie tu znajdzie również część instrumentów gospodarowania wodami oraz instrumenty ekonomiczne.

Przy analizie problematyki gospodarowania geologicznymi zasobami środowiska z uwzględnieniem zrównoważonego rozwoju nie sposób pominąć regulacji zawartej w ustawie z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody²⁰. Dotyczyć to będzie

¹⁵ Dz. U. poz. 1395.

¹⁶ Dz. U. poz. 2490.

¹⁷ Dz. U. z 2017 r. poz. 1405 ze zm.

¹⁸ Dz. U. poz. 71 ze zm.

¹⁹ Dz. U. poz. 1566 ze zm.

²⁰ Dz. U. z 2018 r. poz. 142.

przeze wszystkim ograniczeń w prowadzeniu działalności wynikających z ustanowienia form ochrony przyrody, o których mowa w art. 6 tego aktu. W ograniczonym zakresie (górnictwa odkrywkowego) zastosowanie mogą tu również znaleźć przepisy rozdziału 4 ustawy, poświęconego ochronie terenów zieleni i zadrzewień.

4. Akty prawa miejscowego

Korzystanie z geologicznych zasobów środowiska jest regulowane znaczną ilością aktów prawa miejscowego. Ich zakres i przedmiot regulacji jest bardzo zróżnicowany. Można tu wskazać między innymi akty tworzące formy ochrony przyrody, czy też modyfikujące normy dopuszczalnego oddziaływania na środowisko (podejmowane na podstawie ustawy Prawo ochrony środowiska). Szczególną rolę odgrywa jednak wspomniany wcześniej miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego. Praktycznie jednak każda ustawa zaliczana do szeroko rozumianego prawa ochrony środowiska zawiera delegacje do stanowienia aktów prawa miejscowego w tym zakresie.

5. Prawo Unii Europejskiej

Unia Europejska przez lata swego istnienia wypracowała obszerny system prawnych regulacji dotyczących ochrony środowiska. Rzeczpospolita Polska jako członek tej organizacji jest zobowiązana przestrzegać, a tam gdzie trzeba wdrażać powyższe prawodawstwo.

Źródła prawa Unii Europejskiej dzieli się na dwie grupy. Pierwsza, to prawo pierwotne. Przepisy tej grupy mają charakter ustrojowych (konstytucyjnych). Są to traktaty założycielskie, umowy międzynarodowe, których stroną jest Unia, traktaty zmieniające i akcesyjne, wreszcie postanowienia Rady Unii Europejskiej, gdy jej członkowie działają jako przedstawiciele państw członkowskich. Z punktu widzenia omawianej problematyki podstawową rolę odgrywa Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, zwłaszcza przepisy jego rozdziału XX zatytułowanego „Środowisko”.

Artykuł 191 TfUE²¹ określa przede wszystkim cele polityki UE w dziedzinie środowiska, którymi są:

- zachowanie, ochrona i poprawa jakości środowiska naturalnego,
- ochrona zdrowia ludzkiego,
- ostrożne i racjonalne wykorzystywanie zasobów naturalnych,
- promowanie na płaszczyźnie międzynarodowej środków zmierzających do rozwiązywania regionalnych lub światowych problemów środowiska naturalnego, w szczególności zwalczania zmian klimatu.

Polityka ta stawia sobie za cel wysoki poziom ochrony, z uwzględnieniem różnorodności sytuacji w różnych regionach Unii. Opiera się na zasadzie ostrożności

²¹ Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.

oraz na zasadach działania zapobiegawczego, naprawiania szkody w pierwszym rzędzie u źródła i na zasadzie „zanieczyszczający płaci”.

Kluczową rolę w omawianej problematyce odgrywają jednak akty prawa wtórnego (pochodnego) stanowione na podstawie i w granicach upoważnienia zawartego w prawie pierwotnym. Pierwszym tego typu aktem jest rozporządzenie. Stanowi ono najważniejszy akt prawny o najszerszym zasięgu; do wydawania rozporządzeń upoważnione są: Rada (często wraz z Parlamentem Europejskim) oraz Komisja Europejska. Podstawą wydawania takich aktów jest art. 288 (dawny artykuł 249 TWE²²) Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Zgodnie z art. 288 TFUE rozporządzenie ma zasięg ogólny, wiąże w całości i jest bezpośrednio stosowane we wszystkich Państwach Członkowskich. Rozporządzenia mogą być skierowane do nieograniczonej liczby podmiotów, zarówno do rządów, jak i osób fizycznych.

Inny charakter mają dyrektywy. Są to akty wyznaczające cele, które muszą osiągnąć wszystkie państwa UE. Sposób jego osiągnięcia określają jednak poszczególne kraje. Dyrektywy przyjmowane są zasadniczo wspólnie przez Parlament Europejski oraz Radę Unii Europejskiej. Ten typ aktów prawnych Unii Europejskiej podlega implementacji (wdrożeniu) do krajowych porządków prawnych.

Trzecim rodzajem aktu prawnego wydawanego bądź przez Radę, Komisję Europejską lub (i) Parlament Europejski jest decyzja. Jest to akt stosowania prawa wspólnotowego o charakterze indywidualnym (skonkretyzowany przedmiotowo i podmiotowo) Czasami decyzje mają zastosowanie do wszystkich państw członkowskich UE. Decyzje co do zasady nie posiadają jednak norm będących równocześnie normami generalnymi i abstrakcyjnymi.

Warto wreszcie zwrócić uwagę na zalecenia (opinie). Mają one charakter soft law wyrażające stanowisko danej instytucji w konkretnej sprawie lub dziedzinie. Jego adresatami mogą być państwa członkowskie, podmioty prawa oraz instytucje wspólnotowe.

Aktem najczęściej wykorzystywanym do regulowania problematyki korzystania z zasobów środowiska jest dyrektywa. W odniesieniu do geologii i górnictwa regulacja jest relatywnie dość uboga. Można tu tytułem przykładu wskazać:

- dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/34/UE z dnia 26 lutego 2014 r. w sprawie harmonizacji ustawodawstw państw członkowskich odnoszących się do urządzeń i systemów ochronnych przeznaczonych do użytku w atmosferze potencjalnie wybuchowej²³,
- dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 94/22/WE z dnia 30 maja 1994 r. w sprawie warunków udzielania i korzystania z zezwoleń na poszukiwanie, badanie i produkcję węgłowodórów²⁴,
- dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/31/WE z dnia 23 kwietnia 2009 r. w sprawie geologicznego składowania dwutlenku węgla oraz zmieniają-

²² Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską.

²³ Dz.U.UE L Nr 96, s. 309–356.

²⁴ Dz.U.UE wydanie specjalne rozdz. 6 tom 2, s. 262 i n.

ca dyrektywę Rady 85/337/EWG, dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2000/60/WE, 2001/80/WE, 2004/35/WE, 2006/12/WE, 2008/1/WE i rozporządzenie (WE) nr 1013/2006²⁵,

- dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/30/UE z dnia 12 czerwca 2013 r. w sprawie bezpieczeństwa działalności związanej ze złożami ropy naftowej i gazu ziemnego na obszarach morskich oraz zmiany dyrektywy 2004/35/WE²⁶. Poza wyżej wymienionymi aktami można tu jeszcze wskazać:
- rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/821 z dnia 17 maja 2017 r. ustanawiające obowiązki w zakresie należytej staranności w łańcuchu dostaw unijnych importerów cyny, tantalu i wolframu, ich rud oraz złota pochodzących z obszarów dotkniętych konfliktami i obszarów wysokiego ryzyka²⁷,
- zalecenie Komisji Europejskiej z dnia 22 stycznia 2014 r. w sprawie podstawowych zasad rozpoznawania i wydobywania węglowodorów (takich jak gaz łupkowy) z zastosowaniem intensywnego szczelinowania hydraulicznego²⁸.

§ 2. Przedmiot i zakres

Prawa geologicznego i górniczego

1. Geologiczne zasoby środowiska

Pojęcie „zasoby geologiczne” ma charakter prawny i jest używane dla określenia ilości kopaliny występującej w złożu²⁹. Dla potrzeb niniejszego opracowania pojęcie „geologiczne zasoby środowiska” oznacza te elementy środowiska, które powstały w wyniku naturalnych procesów geologicznych. Są nimi nie tylko złoża kopalin, ale również inne powstałe w opisany wyżej sposób elementy środowiska. Zalicza się do nich naturalne bądź sztuczne pustki we wnętrzu skorupy ziemskiej, a także pozostałe elementy górotworu, w tym również obecnie nieposiadające wartości użytkowej. Związane z tym oceny są jednak dość relatywne. Postęp techniczny może powodować, że elementy górotworu uważane dotychczas za zbędne (nieprzydatne) mogą stać się przedmiotem gospodarczego wykorzystania. Przykładem może być metan, od lat postrzegany jako istotny czynnik zagrażający nie tylko bezpieczeństwu górników, ale (uwalniający się samoistnie bądź w procesie podziemnego wydobywania

²⁵ Dz.U.UE. L Nr 140, s. 114–135.

²⁶ Dz.U.UE. L Nr 178, s. 66–106.

²⁷ Dz.U. UE L Nr 130, s. 1–20.

²⁸ Dz.U.UE L Nr 39, s. 72–78.

²⁹ Zob. np. rozporządzenia Ministra Środowiska:

- z dnia 15 listopada 2011 r. w sprawie operatu ewidencyjnego oraz wzorów informacji o zmianach zasobów złoża kopaliny, Dz. U. Nr 262, poz. 1568,
- z dnia 1 lipca 2015 r. w sprawie dokumentacji geologiczno-inwestycyjnej złoża węglowodorów. Dz. U. poz. 968.

kopalin) również zwiększający efekt cieplarniany. Rozwój technologii odmetanowania złóż (zwłaszcza węgla kamiennego) pozwala na wychwyt metanu i jego gospodarcze wykorzystanie, co przyczynia się do poprawy standardów bezpieczeństwa, pozwala na wykorzystanie metanu jako nośnika energii, a także zmniejsza efekt cieplarniany. Pierwotnie regulacje prawne dotyczące geologicznych zasobów środowiska koncentrowały się wyłącznie na problematyce wydobywania kopalin ze złóż. Z biegiem czasu zaczęto do nich dodawać rozwiązania odnoszące się do:

- wykonywania prac geologicznych (zwłaszcza dotyczących poszukiwania i rozpoznawania złóż kopalin³⁰),
- działalności wykonywanej w obrębie wód morskich,
- innych (niż poszukiwanie, rozpoznawanie oraz wydobywanie kopalin) sposobów wykorzystania wnętrza skorupy ziemskiej, przede wszystkim polegających na podziemnym magazynowaniu substancji, podziemnym składowaniu odpadów oraz wykonywaniu niektórych obiektów podziemnych.

Uzasadnieniem objęcia tych sposobów wykorzystania wnętrza skorupy wspólnym reżimem prawnym są potrzeby zapewnienia jednakowych:

- standardów szeroko pojmowanego bezpieczeństwa (powszechnego, środowiska, w ramach stosunku pracy), a także
- mechanizmów kreowania praw podmiotowych pozwalających na podjęcie i wykonywanie działalności oraz nadzoru nad ich wykonywaniem.

Trudno przecenić znaczenie omawianych rodzajów działalności. Wbrew pozorom górnictwo nie polega wyłącznie na wydobywaniu kopalin stanowiących nośniki energii (węgiel kamienny, brunatny, węglowodory), ale również rud metali, surowców chemicznych, wykorzystywanych w budownictwie itd. Nie sposób wyobrazić sobie państwa, których gospodarka byłaby w stanie funkcjonować bez wykorzystania produktów (surowców) pochodzenia górniczego. Co prawda można je zaspokajać przywozem z zagranicy, tyle że w niektórych przypadkach koszt transportu może być wyższy od wartości kopaliny. Może to również prowadzić do niebezpiecznego (z punktu widzenia ekonomicznego i politycznego) uzależnienia państwa-odbiorcy od państwa-dostawcy.

Bezspornie do geologicznych elementów środowiska należy także zaliczyć wody. Ich ochrona oraz wykorzystywanie tradycyjnie są przedmiotem odrębnej regulacji prawnej, którą *de lege lata* tworzy ustawa z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo wodne. Z nielicznymi wyjątkami wody nie są kopalinami. Mimo to poszukiwanie (rozpoznawanie) wód podziemnych poddane jest rygorom dotyczącym geologii i górnictwa. Uzasadnia to potrzebę pozostawienia większości odnoszących się do nich rozwiązań poza zakresem dalszych rozważań.

Powszechnie wiadomo, że geologiczne zasoby środowiska rozmieszczone są nierównomiernie. Ich wykorzystywanie jest niezbędnym czynnikiem rozwoju gospodarczego, a jednocześnie powoduje daleko idące i niekiedy długotrwałe prze-

³⁰ Czego przykładem stała się chociażby (dzisiaj już nie obowiązująca) ustawa z dnia 16 listopada 1960 r. Prawo geologiczne, Dz. U. Nr 52, poz. 303.

obrażenia stanu środowiska. Nic zatem dziwnego, że omawiana problematyka staje się źródłem licznych konfliktów, w tym również w skali globalnej. Mechanizmy ich rozstrzygnięcia trudno jednak ocenić jako zadowalające, a w dodatku niekiedy funkcjonują one wadliwie. Niektóre związane z tym szczegóły zostaną rozwinięte w dalszych fragmentach opracowania.

§ 2. Podstawowy zakres regulacji

Podstawowym przedmiotem Prawa geologicznego i górniczego jest określenie zasad i warunków podejmowania, wykonywania oraz zakończenia działalności w zakresie:

- 1) prac geologicznych,
- 2) wydobywania kopalin ze złóż,
- 3) podziemnego bezzbiornikowego magazynowania substancji,
- 4) podziemnego składowania odpadów,
- 5) podziemnego składowania dwutlenku węgla w celu przeprowadzenia projektu demonstracyjnego wychwytu i składowania tejże substancji (art. 1 ust. 1).

Wiadomo jednak, że:

- 1) nie wszystkie prace (a w istocie roboty) geologiczne podlegają reżimowi tej ustawy,
- 2) w pewnych sytuacjach możliwe jest wydobywanie kopalin z wyłączeniem jej wymagań,
- 3) rozwiązania te mogą znajdować zastosowanie również do niektórych innych (niewymienionych w art. 1 ust. 1) zakresów odniesienia.

„Pracą geologiczną” jest „projektowanie i wykonywanie badań oraz innych czynności, w celu ustalenia budowy geologicznej kraju, a w szczególności poszukiwania i rozpoznawania złóż kopalin, wód podziemnych oraz kompleksu podziemnego składowania dwutlenku węgla, określania warunków hydrogeologicznych, geologiczno-inżynierskich, a także sporządzanie map i dokumentacji geologicznych oraz projektowanie i wykonywanie badań na potrzeby wykorzystania ciepła Ziemi lub korzystania z wód podziemnych” (art. 6 ust. 1 pkt 8 pr.g.g.). Szczególną postacią takich prac są „roboty geologiczne”. Ich istotą „jest wykonywanie w ramach prac geologicznych wszelkich czynności poniżej powierzchni terenu, w tym przy użyciu środków strzałowych”, a także likwidacja powstałych w ten sposób wyrobisk (art. 6 ust. 1 pkt 11 pr.g.g.).

Pracą geologiczną nie będzie na przykład badanie zanieczyszczenia gruntów bądź stanu składowisk odpadów, w tym nawet wykonywane pod powierzchnią terenu (np. metodą wiertniczą). Co prawda przedmiotem omawianej ustawy jest również m.in. określenie wymagań w zakresie ochrony środowiska (w tym złóż kopalin, wód podziemnych) w związku z wykonywaniem opisanych wyżej rodzajów działalności (art. 1 ust. 2), tyle że rozwiązanie to w istocie ma charakter niewiele znaczącej deklaracji. Zasadą jest bowiem, że (z nielicznymi wyjątkami) Prawo geologiczne i górnicze nie wyłącza powszechnie obowiązujących rygorów ochrony środowiska.

3. Niektóre wyłączenia

Rygorom omawianej ustawy nie podlega:

- korzystanie z wód w zakresie uregulowanym odrębnymi przepisami. Styk Prawa geologicznego i górniczego oraz Prawa wodnego wiąże się z kontrowersyjnym problemem korzystania z wód podziemnych oraz budowy studni, a zwłaszcza odpowiedzią na pytanie, czy wymaga ona sporządzenia projektu robót geologicznych³¹. Taka budowa, zwłaszcza na potrzeby tzw. zwykłego korzystania z wody, nie polega jednak na wykonywaniu prac ani robót geologicznych³². Istotą „budowy” są roboty o charakterze konstrukcyjnym (budowlanym). „Wykonywanie obudowy ujęć wód podziemnych” nie wymaga uzyskania pozwolenia na budowę ani dokonania zgłoszenia organowi administracji budowlanej (art. 29 ust. 2 pkt 10 Prawa budowlanego³³). Szczegóły mogą jednak być sporne, bowiem ustalanie zasobów wód podziemnych niewątpliwie jest pracą geologiczną, a pozytywne wyniki takiego rozpoznania geologicznego mogą spowodować, że otwór badawczy zostanie przekształcony w eksploatacyjny (ujęcie wody). Co prawda, celem prac (robót) geologicznych może być poszukiwanie (rozpoznawanie) wód podziemnych, to jednak na pewno ich celem nie może być budowa studni. Korzystanie z wód (zwłaszcza szczególne) może natomiast wymagać uprzedniego wykonania robót geologicznych zakończonych rozpoznaniem i ustaleniem zasobów wód oraz sporządzeniem i zatwierdzeniem dokumentacji hydrogeologicznej (por. art. 34 pr. wodn.). Nie zawsze tak jednak musi być. Zwykłe korzystanie z wody nie wymaga pozwolenia wodnoprawnego, a w konsekwencji nie musi być poprzedzone dokumentacją hydrogeologiczną. Studnia jest natomiast urządzeniem wodnym, a wykonywanie go tylko w niektórych sytuacjach wymaga pozwolenia wodnoprawnego (art. 16 pkt 65, art. 389 pr. wodn.). Prawo geologiczne i górnicze nie stosuje się do „wykonywania wkopów oraz otworów wiertniczych o głębokości do 30 m w celu wykonywania ujęć wód podziemnych na potrzeby poboru wód podziemnych w ilości nieprzekraczającej 5 m³ na dobę poza obszarami górniczymi utworzonymi w celu wykonywania działalności metodą otworów wiertniczych” (art. 3 pkt 2a). Z obowiązku uzyskania pozwolenia wodnoprawnego zwolnione jest wykonywanie urządzeń wodnych do poboru wód podziemnych na potrzeby zwykłego korzystania z ujęć wód do

³¹ Zgodnie z art. 7 ust. 1 ustawy Prawo wodne „W zakresie uregulowanym w przepisach ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. – Prawo geologiczne i górnicze (Dz. U. z 2016 r. poz. 1131, ze zm.) przepisów ustawy nie stosuje się do:

- 1) poszukiwania i rozpoznawania wód podziemnych;
- 2) solanek, wód leczniczych oraz termalnych;
- 3) wprowadzania do górotworu wód pochodzących z odwodnienia zakładów górniczych oraz wykorzystanych wód, o których mowa w pkt 2.

³² Zgodnie z art. 33 ust. 1 ustawy Prawo wodne „Właścicielowi gruntu przysługuje prawo do zwykłego korzystania z wód stanowiących jego własność oraz z wód podziemnych znajdujących się w jego gruncie”.

³³ Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r., Dz. U. z 2017 r. poz. 1332 ze zm.

30 m” (art. 395 pkt 5 pr.wodn.). Można przypuszczać, że ustawodawca zamierzał zliberalizować prawny reżim związany z budową studni w celu zwykłego korzystania z wody podziemnej, tyle że zakresy wspomnianych wyłączeń tylko częściowo pokrywają się ze sobą. To, które wynika z art. 3 pkt 2a pr.g.g., odnosi się do wykonywania wszystkich ujęć wód, w tym również powstających na potrzeby korzystania szczególnego. Nie ma zresztą przeszkód, by studnia spełniająca wymagania przewidziane w omawianych przepisach została następnie wykorzystana w celu poboru wody w zakresie wykraczającym poza korzystanie zwykłe. Nie ma też przeszkód, by studnię budować bez wcześniejszego wykonania badań geologicznych. Problem z powodzeniem *de lege ferenda* mógłby zostać rozwiązany przez (w zasadzie) całkowite wyłączenie spod rygorów omawianej ustawy tych robót geologicznych³⁴, które byłyby wykonywane do głębokości wyznaczonej ustawą (art. 3 pkt 1). Należy przy tym wyjść z założenia, że dostęp do wody jest niezbędny dla zachowania wszelkich form życia, a w stosunkach wiejskich podstawowym źródłem zaopatrzenia w wodę nadal pozostaje studnia. Co więcej, na terenach górskich ujęciem wody (w istocie studnią) często jest jej obudowany samowypływ (np. na zboczu góry). O ile zaś w ten sposób pozyskiwana woda miałaby być pobierana w ramach korzystania zwykłego, wszelkie próby formalizowania związanej z tym działalności należy uważać za chybione³⁵;

- wykonywanie – poza obszarami górniczymi – wkopów oraz otworów wiertniczych o głębokości do 30 m w celu wykorzystania ciepła Ziemi (art. 3 pkt 2 pr.g.g.). Celem takiego otworu na pewno nie jest poznanie budowy geologicznej, lecz wykorzystanie ciepła Ziemi, które nie jest kopaliną (tzw. płytka geotermia). Warto natomiast zwrócić uwagę, że rygorom Prawa geologicznego i górniczego nie podlega również (nawet na obszarach górniczych) budowa (eksploatacja, likwidacja) instalacji cieplnych znajdujących się w takich otworach (wkopach, art. 3 pkt 2);
- wykonywanie badań naukowych i działalność dydaktyczna, prowadzone bez robót geologicznych (art. 3 pkt 3 pr.g.g.); co prawda, działania te mogą mieścić się w pojęciu prac geologicznych, ale oczywiście niecelowe byłoby stosowanie do nich wymagań ustawy. Z kolei 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”³⁶ (art. 6 ust. 1 pkt 11 pr.g.g.). Wątpliwości może budzić kwalifikacja badań sejsmicznych wykonywanych metodą tzw. wibrosejsów, co polega

³⁴ Z wyjątkiem służących poszukiwaniu (rozpoznawaniu) złóż kopalin.

³⁵ Pobór wód w ramach korzystania zwykłego nie może przekraczać 5 m³ na dobę, tyle że w praktyce nikt ani nie mierzy ilości pobranej w ten sposób wody, ani nie nadzoruje takiej działalności.

³⁶ Trafnie Naczelny Sąd Administracyjny przyjmuje, że prace w postaci rozłożenia kabli sejsmicznych nie mają charakteru robót geologicznych w rozumieniu art. 6 pkt 3 pr.g.g., których wykonywanie jest możliwe jedynie na podstawie projektu prac geologicznych (wyrok z dnia 7 lutego 2012 r., II GSK 1545/10, LEX nr 1116259).

na wzbudzeniu drgań podłoża gruntowego poprzez uderzanie o powierzchnię ziemi stalową płytą. Czynności wykonywane są wówczas na powierzchni, natomiast przestrzeń podpowierzchniowa poddawana jest działaniu wygenerowanej w ten sposób energii;

- ustalanie geotechnicznych warunków posadawiania obiektów budowlanych, bez wykonywania robót geologicznych (art. 3 pkt 7 pr.g.g.). Rozwiązanie to trudno uważać za dostatecznie czytelne. Wiąże się ono z nierozstrzygniętym sporem dotyczącym rozróżnienia pomiędzy robotami geologicznymi (zwłaszcza dotyczącymi ustalania przydatności gruntów dla celów budowlanych oraz związanych z zagospodarowaniem przestrzennym)³⁷ oraz robotami geotechnicznymi. Te ostatnie nie zostały zdefiniowane ustawowo. Prawną podstawą ich wykonywania jest Prawo budowlane, a ściśle rzecz biorąc – wydane na jego podstawie przepisy wykonawcze³⁸ określające wymagania, jakie należy spełnić w celu ustalenia tzw. geotechnicznych warunków posadawiania obiektów budowlanych. W świetle art. 3 pkt 7 pr.g.g. nie ma natomiast podstaw, by rozwiązania oparte na Prawie budowlanym mogły wyłączać reżim przewidziany omawianą ustawą z dnia 9 czerwca 2011 r. Sporządzenie dokumentacji geotechnicznej bez wykonywania robót geologicznych (a te wymagają sporządzenia i w zasadzie zatwierdzenia ich projektu) możliwe jest wyłącznie w oparciu o materiały archiwalne (wyniki wcześniejszych badań). Rygory te często bywają jednak omijane, co w konsekwencji oznacza prowadzenie robót geologicznych z naruszeniem prawa. Przyczyna tego zjawiska jest niezwykle prosta. Koszt wykonania badań objętych rygorami Prawa geologicznego i górniczego jest wyższy, chociażby ze względu na potrzebę powierzenia ich osobom posiadającym stosowne kwalifikacje zawodowe (art. 50 i nast. pr.g.g.). Niestety ustawodawca od lat uchyla się od rozwiązania tego problemu.

Przedstawione regulacje nie wyłączają innych wymagań, które mogą znaleźć zastosowanie do omawianych czynności, np. w zakresie korzystania z nieruchomości gruntowych, ochrony środowiska, posługiwania się określonymi urządzeniami technicznymi itd.

4. Wydobywanie kopalini

Aczkolwiek określenie zasad wydobywania kopaliny ze złoża należy do kluczowych instytucji prawa geologicznego i górniczego, to jednak ustalenie jego istoty budzi wątpliwości. „Kopalina” jest wprawdzie jednym z podstawowych pojęć omawianej ustawy, to jednak nie doczekała się definicji ustawowej. Językowo „kopalina” jest skała (w rozumieniu nauk geologicznych) lub wydzielana z niej w czasie eks-

³⁷ Tak zwana geologia inżynierska.

³⁸ Rozporządzenie Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 25 kwietnia 2012 r. w sprawie ustalania geotechnicznych warunków posadawiania obiektów budowlanych (Dz. U. poz. 463).

ploatacji część składowa, czy też zawarta w niej ciecz lub gaz, która po wydobyciu – w formie naturalnej lub po przetworzeniu – staje się użytecznym surowcem mineralnym³⁹. „Złożem kopaliny” jest „naturalne nagromadzenie minerałów, skał oraz innych substancji, których wydobywanie może przynieść korzyść gospodarczą” (art. 6 ust. 1 pkt 19 pr.g.g.), zaś „kopaliną wydobytą” – „całość kopaliny odłączonej od złoża” (art. 6 ust. 1 pkt 3 pr.g.g.). Żadna z tych definicji nie zasługuje jednak na aprobatę. Przede wszystkim możliwość uzyskania korzyści gospodarczej zależy nie tylko od rodzaju minerału (stanu jego skupienia), ale również od sposobu jego zalegania (budowy geologicznej złoża), uwarunkowań ekonomicznych, środowiskowych, technologicznych, politycznych i innych. W rezultacie odróżnienie kopaliny od innych nagromadzeń minerałów itp. staje się niezwykle uznaniowe. W istocie bowiem można bronić poglądu, że kopaliną może być każdy minerał (substancja) występujący w swym naturalnym nagromadzeniu, a jego użyteczność czy też możliwość uzyskania korzyści gospodarczych może być wyłącznie przesłanką uzasadniająca podjęcie wydobycia. Słabą stroną tej konstrukcji jest to, że w istocie każdy pobór mas ziemnych (skalnych) bądź ich przemieszczanie mogłyby być traktowane jako wydobywanie kopaliny. Zawodne może stać się również odwołanie się do wydobywania metodą górniczą, co najprościej dostrzec na przykładzie złóż zalegających na powierzchni lub tuż pod nią (piaski, torf). Nie wiadomo też, jak rozumieć zwrot „naturalne nagromadzenie”. Zapewne chodzi o takie, które powstało w wyniku naturalnych czynników przyrodniczych. Z tego punktu widzenia problemem mogą być nagromadzenia kruszywa znajdujące się w ciekach wodnych, wśród których nie sposób znaleźć takie, które w większym bądź mniejszym stopniu (bezpośrednio bądź pośrednio) nie zostało poddane ingerencji człowieka, w tym przekładającej się na stan takich nagromadzeń⁴⁰.

Wypada bronić zapatrywania, że z wydobywaniem kopaliny mamy do czynienia tylko wówczas, gdy odłączenie minerału (innych substancji) od ich naturalnego nagromadzenia jest celem danej działalności. Niejednokrotnie jednak do takiego skutku może dojść w toku robót, których celem nie jest pozyskanie tak rozumianego nagromadzenia minerału, a jego usunięcie z innych powodów. Przykładami mogą być chociażby wykonanie (zwłaszcza głębokiego) wykopu budowlanego⁴¹, regulacja (pogłębianie) cieku wodnego czy inne roboty ziemne (np. budowa stawu rybnego, niwelacja terenu), gdy inwestor uzyskał niezbędne do tego decyzje (zezwolenia itp.) wymagane odrębnymi (w stosunku do Prawa geologicznego i górniczego)

³⁹ M. Nieć, *Złoże – kopalina – surowiec mineralny. Podstawowe terminy geologii gospodarczo-złożowej i potrzeba ich uwzględnienia w przepisach prawa geologicznego i górniczego*, Przegląd Geologiczny 2010, nr 8, s. 672. Z kolei W. Głapa oraz J.I. Korzeniowski definiują „kopalinę” jako „utwór geologiczny występujący wewnątrz skorupy ziemskiej lub na jej powierzchni, który może znaleźć opłacalne zastosowanie gospodarcze” (W. Głapa, J.I. Korzeniowski, *Mały leksykon górnictwa odkrywkowego*, Wrocław 2005, s. 43). Kryterium użyteczności czy też opłacalności powoduje jednak, że pojęcie kopaliny staje się niezwykle relatywne.

⁴⁰ Przykładem może być przemieszczanie się osadów dennych rzeki w wyniku jej regulacji.

⁴¹ Na przykład na potrzeby budowy galerii handlowej z podziemnymi garażami.

przepisami. Absurdem byłby jednak wniosek, że mamy wówczas do czynienia z wydobywaniem kopaliny objętym rygorami Prawa geologicznego i górniczego. Gwoli ścisłości należy jednak zwrócić uwagę, że otrzymanie zezwoleń na wykonanie tego typu robót może być znacznie łatwiejsze, niż spełnienie przewidzianych prawem geologicznym i górnictwem wymagań niezbędnych do podjęcia wydobywania kopaliny ze złoża. Znane są również sytuacje, gdy inwestor uzyskuje decyzje zezwalające na wykonywanie określonych robót ziemnych (wykopów), jak chociażby w celu budowy zbiornika wodnego, a po usunięciu występujących na terenie zamierzonej inwestycji złóż kopaliny (np. kruszywa) odstępuje od dalszych robót⁴², zadowolając się korzyścią uzyskaną w wyniku tak pozyskanych (z wyłączeniem prawa geologicznego i górniczego) minerałów. Powstaje zatem pytanie, czy tego rodzaju działalność może być traktowana jako wydobywanie kopaliny bez wymaganej koncesji. Ocena szczegółów wykracza poza ramy tego opracowania i może zostać dokonana wyłącznie w odniesieniu do konkretnych stanów faktycznych.

Innym przykładem może być usuwanie kamieni polodowcowych występujących w obrębie gruntów rolnych, które w dodatku w wyniku tzw. wymarzenia gruntu mogą ujawniać się w jego granicach nawet przez wiele lat. Z reguły są nimi granity pochodzące z epoki lodowcowej, których walory użytkowe i estetyczne uzasadniają wykorzystywanie ich w celach budowlanych. Praktyka zna przykłady ofert kierowanych do właścicieli nieruchomości, a zmierzających „do nieodpłatnej rekultywacji gruntów”, w zamian za pozyskane w ten sposób kamienie. Warto zwrócić uwagę na prawomocny wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 19 sierpnia 2014 r., w którym błędnie przyjęto, że „profilowanie niebezpiecznych (stromych) skarp pozostawionych przez poprzedniego przedsiębiorcę prowadzącego działalność górnictwem na tym terenie, zmierzające wyłącznie do zabezpieczenia tego zbocza jest wydobywaniem kopaliny, a brak koncesji na taką działalność uzasadnia nakaz wstrzymania działalności (art. 173 ust. 1 pr.g.g.)”⁴³.

Co prawda, wydobywanie kopaliny ze złóż stanowi podstawowy przedmiot omawianej ustawy, to jednak w pewnych sytuacjach dopuszcza ona taką działalność z wyłączeniem jej rozwiązań. Nie dotyczy zatem:

- pozyskiwania okazów minerałów, skał i skamielin w celach naukowych, kolekcjonerskich i dydaktycznych, prowadzonego bez wykonywania robót górniczych (zbieractwo)⁴⁴;

⁴² Nie wykluczając nawet wystąpienia z wnioskiem o uchylenie stosownej decyzji (art. 155 k.p.a.).

⁴³ Sygn. akt III SA/GI 650/14, LEX nr 1513706. Zob. A. Lipiński, *Glosa do wyroku WSA z dnia 19 sierpnia 2014 r., III SA/GI 650/14* [w:] *Wybrane problemy prawa ochrony środowiska w orzecznictwie*, red. J. Rotko, Wrocław 2015, s. 169–178.

⁴⁴ Znane są sytuacje, w których zbieractwo przebiera postać działalności gospodarczej. Odrębnym problemem jest ustalenie, czy prowadzący taką działalność nabywa prawo własności omawianych okazów. Szacuje się np., że corocznie w drodze zbieractwa, określanego jako tzw. „połów” pozyskuje się 5 – 6 ton bursztynu. Zob. *Bilans Zasobów Złóż kopaliny w Polsce wg stanu na 31 XII 2016 r. Państwowy Instytut Geologiczny*, Warszawa 2017.

- wykonywania robót związanych ze sztucznym zasilaniem strefy brzegowej piaskiem pochodzącym z osadów dennych obszarów morskich Rzeczypospolitej Polskiej⁴⁵;
- wydobywania kruszywa w zakresie niezbędnym do wykonania pilnych prac zabezpieczających przed powodzią, w czasie obowiązywania stanu klęski żywiołowej⁴⁶, co zapewne w praktyce będzie rozwiązaniem spełniającym pokładane oczekiwania tylko w nieznacznym zakresie.

5. Wydobywanie na własne potrzeby

Istotną nowością omawianej ustawy jest dopuszczenie wydobywania (z wyłączeniem większości rozwiązań omawianej ustawy) piasku i żwiru w zakresie niezbędnym dla zaspokojenia potrzeb własnych osoby fizycznej. Tak więc wymagań dotyczących koncesjonowania, kwalifikacji zawodowych, prac geologicznych, zakładu górniczego, opłat oraz odpowiedzialności odszkodowawczej, jak również niektórych wymagań dotyczących organów nadzoru górniczego, nie stosuje się do wydobywania piasków i żwirów przeznaczonych dla zaspokojenia potrzeb własnych osoby fizycznej, z nieruchomości stanowiącej przedmiot prawa jej własności (użytkowania wieczystego), bez prawa rozporządzania wydobytą kopaliną, jeżeli jednocześnie wydobyć:

- będzie wykonywane bez użycia środków strażowych,
- nie będzie większe niż 10 m³ w roku kalendarzowym,
- nie naruszy przeznaczenia nieruchomości (art. 4 ust. 1 pr.g.g.).

Komentowany przepis stanowi konsekwencję rozwiązania zakładającego, że złoża kruszywa znajdujące się w granicach przestrzennych nieruchomości gruntowej stanowi jej część składową (art. 47 k.c. w związku z art. 10 ust. 3 pr.g.g.), a w konsekwencji jest objęte prawem własności gruntowej. Warto wspomnieć o tym, że przez cały czas obowiązywania Prawa górniczego z 1953 r.⁴⁷ posiadacz nieruchomości gruntowej (bez względu na to, kto nim był) mógł, nie tylko w celu zaspokojenia potrzeb własnych, wydobywać niektóre znajdujące się w jej granicach kopaliny (art. 7 pr. gór. z 1953 r.). Rozwiązanie to nie było znane prawu geologicznemu i górniczemu z dnia 4 lutego 1994 r.⁴⁸, które zresztą wyraźnie przewidywało, że wydobywanie kopaliny dopuszczalne jest wyłącznie na podstawie koncesji⁴⁹.

Podjęcie działalności określonej w art. 4 pr.g.g. wymaga łącznego spełnienia wszystkich przesłanek przewidzianych w ust. 1–2 tego przepisu. „Przeznaczenie nie-

⁴⁵ Co jest rozwiązaniem służącym realizacji celów określonych ustawą z dnia 28 marca 2003 r. o ustanowieniu programu wieloletniego „Program ochrony brzegów morskich”, Dz. U. z 2016 r. poz. 678.

⁴⁶ Co można traktować jako wyraz swego rodzaju działania w stanie wyższej konieczności.

⁴⁷ Dekret z dnia 6 maja 1953 r., Dz. U. z 1978 r. Nr 4, poz. 12 ze zm.

⁴⁸ Dz. U. z 2005 r. Nr 228, poz. 1947 ze zm.

⁴⁹ Co jednak nie do końca polegało na prawdzie, chociażby ze względu na możliwość wydobywania niektórych kruszyw (*verba legis* – kamienia, żwiru piasku oraz innych materiałów) w ramach korzystania z wód, zwłaszcza powszechnego.

ruchomości”, o którym mowa w art. 4 ust. 1 pkt 3, ustalone będzie przede wszystkim przez miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, a w razie jego braku – przez rozstrzygnięcia o dość niejednorodnym charakterze, będące zarówno aktami generalnymi (np. w sprawie utworzenia określonych form ochrony przyrody, czego konsekwencją może być m.in. zakaz wydobywania kopalin), jak i aktami indywidualnymi (np. w zakresie warunków zabudowy i zagospodarowania terenu, wyznaczenia terenu zamkniętego)⁵⁰. Wydaje się natomiast, że niewielkie rozmiary takiej działalności mogą pozwolić na wykonywanie jej nawet na nieruchomościach, których przeznaczenie jest inne (nawet jeżeli są to grunty rolne). Do wydobywania kruszyw na potrzeby własne nie znajduje zastosowania art. 7 pr.g.g., a w konsekwencji brak podstaw by dla określenia przeznaczenia nieruchomości posługiwać się przesłankami wynikającymi ze studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. Wątpliwości może budzić sposób ustalania wielkości dopuszczalnego wydobycia (do 10 m³ w roku kalendarzowym). Nie sposób wykluczyć, że uprawniony będzie właścicielem (użytkownikiem wieczystym) więcej niż jednej nieruchomości, a w dodatku nie zamierza ograniczyć takiej działalności tylko do jednej z nich. Okoliczność ta nie ma jednak znaczenia, bowiem wspomniana wielkość wydobycia w skali roku nie może zostać przekroczona. W praktyce ograniczenie to może jednak być trudne do wyegzekwowania, co najprościej dostrzec na przykładzie nieruchomości objętych prawem własności (użytkowania wieczystego) tej samej osoby fizycznej, tyle że położonych na terenie objętym właściwością miejscową różnych organów nadzoru górniczego.

Odpowiedzialność za szkody spowodowane taką działalnością będzie natomiast regulowana na zasadach ogólnych, tj. przede wszystkim przez art. 415 bądź 435 k.c. Omawiana regulacja umacnia prawo własności nieruchomości gruntowej, aczkolwiek należy ją ocenić jako nadmiernie restrykcyjną. O zamiarze podjęcia takiego wydobycia należy z 7-dniowym wyprzedzeniem na piśmie zawiadomić organ nadzoru górniczego, określając lokalizację zamierzonych robót oraz czas ich wykonywania. Organ nadzoru górniczego, który otrzymał zgłoszenie określone w art. 4 ust. 2 pr.g.g., nie może uzależnić podjęcia omawianej działalności od spełnienia jakichkolwiek dodatkowych wymagań. Żaden przepis komentowanej ustawy nie powierza też w tych sprawach jakichkolwiek zadań organom gminy. W obecnym stanie prawnym jedyną sankcją z tytułu naruszenia wspomnianych wymagań, nałożoną na podstawie Prawa geologicznego i górniczego, jest w zasadzie wyłącznie nałożenie tzw. opłaty podwyższonej.

⁵⁰ Otwarty może być problem, czy wspomniane przeznaczenie nieruchomości ustalać w oparciu o przesłanki wskazane w art. 7 pr.g.g. Wydaje się, że nie. Wspomniany art. 4 wyraźnie odwołuje się do „przeznaczenia nieruchomości”, które może stanowić konsekwencję aktu generalnego (miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego bądź tzw. przepisu odrębnego), podczas gdy art. 7 pr.g.g. oprócz wspomnianego „przeznaczenia” nawiązuje do „sposobu korzystania”, rzekomo ustalanego w oparciu o studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. Inaczej mówiąc, gdyby wspomniane przeznaczenie ustalać w oparciu o art. 7 pr.g.g., wówczas przewidziane w art. 4 pr.g.g. odesłanie do przeznaczenia nieruchomości byłoby zbędne.

6. Wydobywanie z gruntów pod wodami

Kolejny wyjątek wynika z Prawa wodnego. Stosownie do jego art. 34 szczególne korzystanie z wód może obejmować m.in. „wydobywanie z wód powierzchniowych, w tym z morskich wód wewnętrznych wraz z wodami wewnętrznymi Zatoeki Gdańskiej oraz wód morza terytorialnego, kamienia, żwiru, piasku oraz innych materiałów” (pkt 8). Jak wcześniej wspomniano, za sprawą art. 7 ust. 1 pr.wodn. wspomniana ustawa w zakresie nie uregulowanym w prawie geologicznym i górnym nie stosuje się do:

- 1) poszukiwania i rozpoznawania wód podziemnych,
- 2) solanek, wód leczniczych i termalnych,
- 3) wprowadzania do górotworu wód pochodzących z odwodnienia zakładów górniczych oraz wykorzystanych wód, o których mowa w pkt 2.

Inaczej mówiąc wydobywanie kruszywa (innych materiałów) z wód (a właściwie spod wód) wymaga spełnienia przesłanek przewidzianych oboma omawianymi ustawami. Prawo wodne wykluczyło możliwość wydobywania kruszywa (innych materiałów) spod wód w ramach powszechnego i zwykłego korzystania z wód.

Warto w tym miejscu zwrócić uwagę, że z geologicznego punktu widzenia woda jest rodzajem skały (minerału), jednak z wyjątkiem wód leczniczych, termalnych i solanek, nie jest ona kopaliną w prawnym znaczeniu tego określenia. Wodami leczniczymi, solankami i termalnymi są natomiast takie wody, które cechują się właściwościami określonymi w art. 5 ust. 2 pr.g.g.; nie są natomiast nimi te, które pochodzą z odwadniania wyrobisk górniczych. Sprawa może dalej ulec komplikacji, chociażby dlatego, że niektóre wody podziemne mogą jednocześnie wykazywać cechy charakterystyczne zarówno dla wód leczniczych, jak i dla solanek oraz wód termalnych. Znane są wreszcie sytuacje, w których studnie przeznaczone do poboru wody dla zaspokojenia potrzeb ludności sąsiadują z ujęciami wód leczniczych. Pomimo że istnieje znaczne prawdopodobieństwo że w obu przypadkach przedmiotem poboru jest taki sam rodzaj wody, tyle że odbywający się wedle odmiennych zasad.

7. Podziemne magazynowanie i składowanie

Podziemne bezzbiornikowe magazynowanie substancji polega na wykorzystywaniu wnętrza skorupy ziemskiej (znajdujących się tam naturalnych bądź sztucznych pustek) w celu przechowywania w nich użytecznych substancji, zwłaszcza węglowodorów. Działalność taka sprowadza się do rozpoznania⁵¹ bądź wykonania takiej pustki⁵² (ewentualnie dostosowania jej do magazynowania), wprowadzania tam substancji, ich przechowania oraz wydobywania. Cykl ten można powtarzać wielokrotnie.

⁵¹ Przykładem mogą być wyeksploatowane złoża węglowodorów.

⁵² Na przykład w złożu soli.

Podziemne składowanie odpadów jest natomiast rodzajem ich unieszkodliwiania, najczęściej w wyrobiskach poeksploatacyjnych. W praktyce może to być najbardziej bezpieczny sposób postępowania z niektórymi odpadami niebezpiecznymi, np. promieniotwórczymi. Jego zaletami są stosunkowo łatwa kontrola dostępu do miejsca składowania oraz to, że negatywne oddziaływanie odpadów na środowisko jest ograniczone, a w dodatku niezbędne w tym celu korzystanie z nieruchomości przebiega nieznacznie rozmiary. Warto jednak zwrócić uwagę na to, że umieszczanie odpadów w wyeksploatowanych wyrobiskach górniczych może zmierzać do poddania ich procesowi „odzysku”, czyli powtórnego wykorzystania, czego przykładem jest podsadzanie pustek poeksploatacyjnych.

Wymagania szeroko pojmowanego bezpieczeństwa (powszechnego, środowiska, pracy) przemawiają za poddaniem takich rodzajów działalności (tj. podziemnego magazynowania oraz składowania) rygorom komentowanej ustawy. Dość wspomnieć, że w toku ich wykonywania pojawiają się zagrożenia co najmniej zbliżone do tych, które towarzyszą wydobywaniu kopalin. Napełnianie i opróżnianie podziemnego magazynu gazu w istocie przypomina działalność polegającą na wydobywaniu kopaliny w stanie gazowym. Z kolei składowanie odpadów wymaga utrzymania systemu transportu podziemnego (pionowego, poziomego), wentylacji, łączności, przeciwdziałania zagrożeniom naturalnym (np. wodnemu, metanowemu). Najprostszym sposobem zapewnienia związanych z tym standardów szeroko pojmowanego bezpieczeństwa (powszechnego, pracy) jest oparcie się na wzorach wynikających właśnie z Prawa geologicznego i górniczego.

8. Składowanie dwutlenku węgla

Stosownie do art. 1 ust. 1 pkt 5 pr.g.g. jego przedmiotem jest także „podziemne składowanie dwutlenku węgla w celu przeprowadzenie demonstracyjnego wychwyty i składowania” wspomnianej substancji (tzw. technologia CCS⁵³). Rozwiązanie to wdraża Dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/31/WE z dnia 23 kwietnia 2009 r. w sprawie geologicznego składowania dwutlenku węgla oraz zmieniającą dyrektywę Rady 85/337/EWG, Euratom, dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2000/60/WE, 2001/80/WE, 2004/35/WE, 2006/12/WE, 2008/1/WE i rozporządzenie (WE) nr 1013/2006⁵⁴.

Problematyka ta ma w Polsce walor czysto teoretyczny. Omawiana działalność może odbywać się wyłącznie w ramach tzw. projektu demonstracyjnego w rozumie-

⁵³ Carbon Capture and Storage (Carbon Capture and Sequestration).

⁵⁴ Dz.U.UE L Nr 140, s. 114. Zob. także decyzję Komisji nr 2010/670/UE z dnia 3 listopada 2010 r. ustanawiającą kryteria i środki dotyczące finansowania komercyjnych projektów demonstracyjnych mających na celu bezpieczne dla środowiska wychwytywanie i geologiczne składowanie CO₂ oraz projektów demonstracyjnych w zakresie innowacyjnych technologii energetyki odnawialnej realizowanych w ramach systemu handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych we Wspólnocie, ustanowionego dyrektywą 2003/87/WE Parlamentu Europejskiego i Rady (Dz.U.UE L Nr 290, s. 39).

niu decyzji Komisji nr 2010/670/UE. Z kolei lokalizację takiej działalności określają przepisy wykonawcze wskazując na przestrzeń w obrębie dna Morza Bałtyckiego⁵⁵, aktualnie objętą koncesją na wydobywanie węglowodorów. Jest zatem oczywiste, że w obowiązującym stanie prawnym do realizacji wspomnianego projektu może dojść dopiero po zakończeniu eksploatacji znajdującego się tam złoża.

9. Inne rodzaje działalności podziemnej

Wiadomo natomiast, że coraz częściej działalność człowieka wykracza poza zakres wyznaczony przez art. 1 ust. 1 omawianej ustawy. Przykładami mogą być: budownictwo podziemne (np. kilkukondygnacyjne garaże zlokalizowane poniżej powierzchni terenu), wykorzystywanie zlikwidowanych podziemnych zakładów górniczych w innych celach niż przewidziane w art. 1 ust. 1, wykorzystywanie ciepła wnętrza skorupy ziemskiej czy wreszcie nowe technologie wykorzystywania kopalin w złożach bez ich wydobywania (np. podziemne zgazowanie węgla). Potrzeba stosowania (przynajmniej niektórych) wymagań omawianej ustawy do takich rodzajów działalności znajduje swe uzasadnienie w potrzebie zachowania wymagań szeroko pojmowanego bezpieczeństwa. Standardy oparte na powszechnie obowiązujących rozwiązaniach prawa (np. w zakresie ogólnych wymagań bezpieczeństwa i higieny pracy, budownictwa, posługiwania się materiałami i urządzeniami technicznymi) mogą się tu okazać niewystarczające. W toku działalności wykonywanej we wnętrzu skorupy ziemskiej wielokrotnie dochodzi do powstania zagrożeń, które nigdzie indziej nie są znane bądź występują w zdecydowanie mniejszej skali (np.: zagrożenia wodne, obrywem skał, metanowe, wybuchem pyłu węglowego, radiacyjne, prowadzące do deformacji terenu bądź zmian stosunków wodnych). Najprostszym i najbardziej skutecznym sposobem zapobiegania im może być posłużenie się rozwiązaniami opartymi na Prawie geologicznym i górnictwem⁵⁶, chociaż dotyczyć to będzie działalności wykraczającej poza zakres wyznaczony przez jego art. 1 ust. 1. Niestety, ustawodawca dostrzegł ten problem tylko częściowo. Tak więc stosownie do art. 2 ust. 1 pr.g.g. jego wymagania (z wyjątkiem działu III, tj. dotyczącego koncesjonowania) znajdują zastosowanie do:

- 1) budowy, rozbudowy oraz utrzymywania systemów odwadniania zlikwidowanych zakładów górniczych;
- 2) robót prowadzonych w wyrobiskach zlikwidowanych podziemnych zakładów górniczych w celach innych niż określone ustawą, w szczególności turystycznych, leczniczych i rekreacyjnych;

⁵⁵ Zob. rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 3 września 2014 r. w sprawie obszarów, na których dopuszcza się lokalizowanie kompleksu podziemnego składowania dwutlenku węgla (Dz. U. poz. 1272).

⁵⁶ Nie jest tajemnicą, że znaczna część wymagań tego prawa, zarówno w ujęciu historycznym, jak i współcześnie, poświęcona jest kształtowaniu wymagań w zakresie szeroko pojmowanego bezpieczeństwa, czego przykładem może być reżim prawny zakładu górnictwa (art. 105 i n.).

- 3) robót prowadzonych w celach naukowych, badawczych, doświadczalnych i szkoleniowych na potrzeby geologii i górnictwa;
- 4) drążenia tuneli z zastosowaniem techniki górniczej;
- 5) likwidacji określonych wyżej obiektów, urządzeń oraz instalacji.

Zasadność niektórych z tych rozwiązań budzi istotne wątpliwości. Przede wszystkim to, które przewidziane jest w pkt 2, odnosi się wyłącznie do „robót prowadzonych w wyrobiskach” zlikwidowanych podziemnych zakładów górniczych. Gramatyczna wykładnia komentowanych rozwiązań może natomiast oznaczać, że chodzi tu o przestrzenie, w granicach których funkcjonowały wspomniane (już zlikwidowane w prawnym znaczeniu tego określenia) zakłady górnicze. Może to jednocześnie oznaczać, że roboty prowadzone na powierzchni (poza takimi wyrobiskami), nawet bezpośrednio powiązane z utrzymywaniem infrastruktury podziemnej wspomnianych obiektów (np. urządzenia wentylacyjne, służące do transportu pionowego), nie podlegałyby rygorom przewidzianym w art. 2 omawianej ustawy. Konkluzję tę, jako w praktyce niewykonalną, należy jednak odrzucić. Nie wiadomo również, jak rozumieć pojęcie „robót” wykonywanych we wspomnianych wyrobiskach; powstaje np. pytanie czy obejmują one oprowadzanie wycieczek bądź świadczenie usług terapeutycznych.

Warto też zwrócić uwagę na to, że w praktyce ustalenie, jak należy rozumieć pojęcie zlikwidowanego podziemnego zakładu górniczego, może mieć charakter niezwykle uznaniowy, czego przykładem są podziemne obiekty powstałe wówczas, gdy prawne pojęcie zakładu górniczego w ogóle nie było znane. Pojawia się zresztą problem, jak ustalić granice przestrzenne wspomnianych zakładów, zwłaszcza że częstokroć są one wykorzystywane w opisanych wyżej celach tylko częściowo. W praktyce o przestrzennym zakresie rozwiązania przewidzianego w art. 2 ust. 1 pkt 2 pr.g.g. zapewne przesądzać będzie plan ruchu zakładu górniczego.

A contrario oznacza to również, że rygory omawianej ustawy nie znajdują zastosowania do innych (naturalnych bądź sztucznych) obiektów podziemnych, czego przykładem mogą być chociażby jaskinie dopuszczone do ruchu turystycznego, fortyfikacje podziemne itp. Nie ma natomiast przeszkód, by podmiot prowadzący taką działalność (np. w zakresie turystycznego udostępniania jaskiń) dobrowolnie stosował co najmniej niektóre rygory tego prawa (co też niekiedy dzieje się w praktyce⁵⁷). Nie może to natomiast dotyczyć działań władczych organów właściwych w tym zakresie, zwłaszcza organów nadzoru górniczego. Brak możliwości stosowania omawianej ustawy do tego rodzaju obiektów podziemnych wyklucza również objęcie ich użytkowaniem górniczym. Co prawda, przedmiotem własności górniczej Skarbu Państwa objęte są również części górotworu położone poza granicami przestrzennymi nieruchomości gruntowych (zarówno wewnątrz skorupy ziemskiej, jak i znajdujące się w nim pustki), tyle że skoro do takiej działalności nie stosuje się Prawa geologicznego i górniczego, to tym samym brak podstaw do ustanowienia użytkowania górniczego. Oznacza to jednocześnie, że Skarb Pań-

⁵⁷ Przykładem może być Jaskinia Niedźwiedzia na Dolnym Śląsku.

stwa jest pozbawiony możliwości pobierania wynagrodzenia za wykorzystanie jego własności przez podmioty prowadzące taką działalność. Te ostatnie będąc posiadaczami takich obiektów, nie mają do nich jakichkolwiek praw podmiotowych. Skoro zatem nie stosuje się tu rygorów Prawa geologicznego i górniczego, to w zasadzie powinny tu znaleźć zastosowanie wymagania o charakterze powszechnie obowiązującym, w tym na przykład dotyczące budownictwa, które w ogóle nie są dostosowane do specyfiki takiej działalności, a w dodatku ich zastosowanie może być problematyczne.

Wątpliwości dotyczą też „tuneli drążonych z zastosowaniem techniki górniczej”. Przede wszystkim zwrot „drążenie” wyklucza możliwość poddania omawianej ustawie tuneli wykonanych w inny sposób, w tym poprzez wykonanie wykopu oraz jego obudowę, czego przykładem może być płytki tunel metra. Nie jest natomiast jasne, jak rozumieć samo „drążenie”, a zwłaszcza – czy ma ono obejmować wyłącznie usunięcie mas skalnych znajdujących się na trasie takiego tunelu, czy może również wykonanie obudowy powstałego w ten sposób wyrobiska. Z kolei zakończenie drążenia takiego tunelu spowoduje, że przestanie on podlegać omawianym rygorom. Inaczej mówiąc, Prawo geologiczne i górnicze nie znajdzie zastosowania ani do jego eksploatacji ani remontów.

Rozwiązanie to w niektórych sytuacjach trudno uważać za racjonalne, czego dowodem są chociażby trudności z budową metra warszawskiego. Co prawda, do zalania tunelu tego metra doszło jeszcze na etapie realizacji przedsięwzięcia (czyli „drążenia”), jednak nie można wykluczyć podobnego zdarzenia na etapie jego eksploatacji bądź przebudowy (w tym ostatnim przypadku wykonywanej bez drążenia). Postęp technologiczny przynosi tu nowe wyzwania, czego przykładem może być tzw. mikrotuneling⁵⁸. Jego istota polega na wykonywaniu przewiertów (prześków, przepychów) kierunkowych pod powierzchnią ziemi w celu przeprowadzenia tam rurociągów, kabli itp. o średnicy nawet przekraczającej 1 m⁵⁹. Co prawda, czynności te dają się zakwalifikować jako „drążenie tunelu”, tyle że bez zastosowania techniki górniczej.

Wypada natomiast zwrócić uwagę na to, że do działalności wymienionej w art. 2 pr.g.g. stosuje się tylko odpowiednio, a nie wprost. W konsekwencji ten, do kogo będą skierowane omawiane rozwiązania, każdorazowo będzie musiał ustalić zakres takiego odpowiedniego stosowania. Oznacza ono bowiem, że niektóre odpowiednio stosowane normy prawne będą mogły być stosowane bez jakichkolwiek modyfikacji ich dyspozycji, a w stosunku do niektórych konieczne będzie dokonanie modyfikacji ich dyspozycji, podczas gdy innych w ogóle nie da się zastosować. Ta ostatnia sytuacja dotyczy m.in. działu III, poświęconego problematyce koncesyjnej. Oznacza to również, że do działalności określonej w art. 2 ust. 1 pr.g.g. co do zasady znajdują (odpowiednie) zastosowanie wymagania dotyczące użytkowania

⁵⁸ Niekiedy określane jako technologia HDD.

⁵⁹ Jego etapami są: przewiert pilotażowy, poszerzanie otworu z jednoczesnym wpychaniem rur osłonowych oraz tzw. wciskanie rury.

górniczego, kwalifikacji zawodowych, wymagań tworzących reżim prawny zakładu górniczego, dotyczące odpowiedzialności za szkody, a także odnoszące się do zadań organów administracji geologicznej oraz nadzoru górniczego.

Największe znaczenie praktyczne znajdują tu wymagania dotyczące zakładu górniczego i jego ruchu, w tym kształtowane przepisami wykonawczymi. Problem w tym, że *de lege lata* te ostatnie w ogóle nie uwzględniają specyfiki przedsięwzięć, o których mowa w art. 2 pr.g.g. W konsekwencji nasuwa się obawa, że stosowanie rygorów dotyczących zakładów górniczych może prowadzić do niesłuchania uznaniowych rozstrzygnięć⁶⁰ bądź wręcz do omijania prawa. W istocie zespół obiektów służących prowadzeniu działalności określonej w art. 2 pr.g.g. wykazuje cechy co najmniej zbliżone do tych, które dotyczą zakładu górniczego, a w konsekwencji (ze względu na odesłanie do „odpowiedniego” stosowania prawa) można go określić mianem zakładu *quasi*-górniczego (tj. zakładu podobnego do górniczego)⁶¹. Co prawda, ostatnio⁶² do Prawa geologicznego i górniczego wprowadzono prawne pojęcie zakładu⁶³, tyle że pociąga ono za sobą wyłącznie konsekwencje prawne w odniesieniu do kwalifikacji zawodowych (zob. art. 53 pr.g.g.). Celowe jest natomiast opracowanie odrębnych wymagań dotyczących sposobu prowadzenia ruchu takich zakładów oraz związanych z tym standardów bezpieczeństwa⁶⁴.

Problem ten tylko z pozoru może wydawać się pozbawiony znaczenia praktycznego. Ostatnie lata przyniosły bowiem dynamiczny rozwój tego rodzaju działalności, a w praktyce odesłanie do odpowiedniego stosowania wymagań dotyczących ruchu podziemnych zakładów górniczych nastęrcza liczne trudności i wątpliwości.

Ustawodawca nie dostrzegł również potrzeby objęcia rygorami omawianej ustawy wielu innych rodzajów (sposobów) wykorzystania wnętrza skorupy ziemskiej. Przykładami mogą być:

- podziemne zgazowanie węgla (technologia UCG⁶⁵),
- wykorzystywanie ciepła wnętrza skorupy ziemskiej (pompy ciepła, tzw. technologia HDR⁶⁶).

⁶⁰ Czego przykładem może np. być rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 28 czerwca 2002 r. w sprawie bezpieczeństwa i higieny pracy, prowadzenia ruchu oraz specjalistycznego zabezpieczenia przeciwpożarowego w podziemnych zakładach górniczych (Dz. U. Nr 139, poz. 1169 ze zm.).

⁶¹ Zob. A. Agopszowicz, *Zarys systemu prawnego górnictwa*, Katowice 1969.

⁶² Zob. art. 17 pkt 2 ustawy z dnia 5 sierpnia 2015 r. o zmianie ustaw regulujących warunki dostępu do wykonywania niektórych zawodów, Dz. U. poz. 1505.

⁶³ Stosownie do art. 17 pkt 1 cyt. w poprzednim przypisie ustawy ma nim być „wyodrębniony technicznie i organizacyjnie zespół środków służących bezpośrednio do wykonywania działalności określonej w art. 2 ust. 1 albo art. 86, w tym wyrobiska górnicze, obiekty budowlane, urządzenia oraz instalacje”.

⁶⁴ Zob. zarządzenie nr 14 Prezesa Wyższego Urzędu Górniczego z dnia 11 września 2013 r. w sprawie Zespołu do spraw analizy warunków bezpiecznego prowadzenia ruchu w zlikwidowanych podziemnych zakładach górniczych (Dz. Urz. WUG poz. 27). Brak informacji o efektach pracy wspomnianego zespołu.

⁶⁵ *Underground Coal Gasification*.

⁶⁶ *Hot Dry Rock*, tj. wykorzystywanie ciepła głęboko położonych warstw skalnych, zwłaszcza w miejscach występowania anomalii termicznych.

Istota podziemnego zgazowania węgla polega na poddaniu jego złoża wysokiej temperaturze w sposób powodujący przekształcenie węgla w gaz i wydobyciu tego ostatniego. Efektem tego bezspornie jest ubytek złoża, ale nie jego wydobywanie (wydobywany jest gaz⁶⁷, a nie węgiel). W istocie jest to swego rodzaju przeróbka kopaliny w złożu, tyle że jej rezultatem jest pozyskanie substancji, która nie jest kopaliną. Z kolei technologia HDR polega na wykorzystaniu naturalnego ciepła wnętrza skorupy ziemskiej bądź wręcz ciepła występującego w rejonie tzw. anomalii termicznych, charakteryzujących się temperaturą zdecydowanie wyższą niż otaczające je skały. Pozyskanie ciepła polega wówczas na nawierceniu skorupy ziemskiej w rejonie takiej anomalii oraz wprowadzeniu tam rur, którymi wtłaczana będzie zimna woda, a pobierana gorąca.

De lege lata o ile na przykład rygorom omawianej ustawy podlegają roboty geologiczne związane z rozpoznaniem przydatności wnętrza skorupy ziemskiej w omawianych celach czy też mające charakter badawczy, doświadczalny i szkoleniowy na potrzeby górnictwa (zob. art. 2 ust. 1 pkt 3 pr.g.g.), o tyle nie dotyczy to samej fazy eksploatacji służących do tego celu instalacji. Likwidacja obiektów, urządzeń oraz instalacji służących temu celowi byłaby natomiast objęta rygorami omawianej ustawy (art. 2 ust. 1 pkt 5 pr.g.g.). Jeżeli jednak wspomniane rodzaje działalności nie miałyby charakteru badawczego (doświadczalnego), *de lege lata* nie podlegałyby Prawu geologicznemu i górniczemu.

W sumie rozwiązania te wypadają ocenić jako stworzone bez wyobraźni oraz niekonsekwentne (a nawet szkodliwe). Co więcej, pomimo że w prawie polskim podziemne zgazowanie węgla zaliczone zostało do kategorii przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko⁶⁸, to jednak nie powoduje to żadnych dalszych skutków prawnych. Skoro bowiem budowa oraz eksploatacja instalacji służących takiemu zgazowaniu (z wyjątkiem prac badawczych i doświadczalnych) nie podlega rygorom Prawa geologicznego i górniczego, to w konsekwencji jest ona wolna od obowiązku uzyskania przewidzianych tym prawem koncesji. Brak też podstaw, by wymagać poprzedzenia jej którąkolwiek spośród pozostałych tzw. decyzji inwestycyjnych (realizacyjnych) wymienionych w art. 72 ust. 1 ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko. W konsekwencji zaliczenie podziemnego zgazowania węgla do kategorii przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko nie powoduje obecnie żadnych skutków prawnych. Oznacza to jednak naruszenie prawa unijnego. W świetle 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 (tekst jednolity)⁶⁹

⁶⁷ Tak zwany syngaz, będący mieszaniną węglowodorów.

⁶⁸ Zob. § 2 ust. 1 pkt 23 oraz § 3 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2010 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko (Dz. U. z 2016 r. poz. 71).

⁶⁹ Dz.U.UE L Nr 26, s. 1. Stanowi ona ujednoliconą wersję 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 (Dz.U.WE L Nr 175, s. 40).

realizacja wszystkich instalacji do gazyfikacji węgla⁷⁰ o wydajności co najmniej 500 ton dziennie musi być poprzedzona oceną oddziaływania na środowisko, co *de lege lata* w Polsce nie jest możliwe. Oznacza to jednocześnie niepełne wdrożenie omawianej dyrektywy.

Rada Ministrów w dnia 25 lipca 2017 r. podjęła uchwałę nr 113 w sprawie ustanowienia programu wieloletniego pod nazwą „Program Rozpoznania Geologicznego Oceanów” PRoGeO⁷¹. O ile w wyniku jego realizacji podjęte zostaną czynności w zakresie poszukiwania (rozpoznawania) złóż znajdujących się poza zasięgiem narodowej jurysdykcji państwa nadbrzeżnych, automatycznie powstanie pytanie o prawny reżim takiej działalności. *De lege lata* brak podstaw do poddania jej rygorom prawa polskiego, zarówno w odniesieniu do przesłanek podjęcia takiej działalności, standardów bezpieczeństwa, dokumentowania wyników badań itd.

10. Uwagi końcowe

Dokonana analiza prowadzi do wniosku, że przesłanki wyznaczające przedmiot Prawa geologicznego i górniczego sformułowane zostały w sposób niejednolity, niekonsekwentny oraz pozbawiony wyobraźni. Poza zakresem wspomnianej ustawy pozostają liczne sposoby wykorzystywania wnętrza skorupy ziemskiej, co może przełożyć się na brak dostatecznych standardów zarówno bezpieczeństwa, jak i ochrony środowiska w związku z tego rodzaju działalnością czy też wręcz może powodować zagrożenie dla interesów Skarbu Państwa. Oczywiście można zakładać, że racjonalnie postępujący ustawodawca będzie doraźnie podejmował interwencje zmierzające do zmiany stanu prawnego, tyle że zachodzi obawa, iż mogą one być mocno spóźnione. Rozwój technologiczny bywa bowiem znacznie szybszy od zmian legislacyjnych. Przykładem braku rozwiązań legislacyjnych adekwatnych do potrzeb i możliwości technologicznych mogą być wątpliwości dotyczące tzw. „własności warstwowej”, której przedmiotem (*de lege ferenda*) miałyby stać się obiekty znajdujące się bezpośrednio jeden nad drugim; przykładem mogłaby być zabudowa znajdująca się na płycie przykrywającej tor kolejowy zlokalizowany w wykopie bądź tunelu. Prawodawca nie wykazuje jednak zainteresowania próbą zmiany stanu prawnego w omawianych sprawach⁷².

⁷⁰ Bez względu na to, czy chodzi tu o zgazowanie węgla w złożu, czy węgla już wydobytego.

⁷¹ M.P. z 2017 poz. 774.

⁷² Zob. Projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo geologiczne i górnicze oraz niektórych innych ustaw. Sejm VIII kadencji Druk Sejmowy nr 2551.

Rozdział III

Sytuacja prawna geologicznych zasobów środowiska

§ 1. Prawa majątkowe przysługujące do geologicznych zasobów środowiska

1. Uwagi wprowadzające

Regulacja prawna dotycząca praw majątkowych przysługujących do geologicznych zasobów środowiska zawarta została przede wszystkim w ustawie z dnia 9 czerwca 2011 r. Prawo geologiczne i górnicze. Normuje ona bowiem nie tylko kwestię własności złóż kopalin, ale także status prawny tej części skorupy ziemskiej, która znajduje się poza granicami przestrzennymi nieruchomości gruntowej¹. Analizując rozpatrywaną materię nie można jednak pomijać także innych aktów normatywnych, w szczególności Kodeksu cywilnego², zawierającego unormowania mające zasadnicze znaczenie dla konstrukcji prawnej nieruchomości gruntowej, w tym zwłaszcza jej granic przestrzennych, co istotne dla kwestii własności geologicznych zasobów środowiska. Nie można też całkowicie tracić z pola widzenia ustawy Prawo wodne, regulującej prawne zasady gospodarowania wodami³.

¹ Materii tej dotyczy przede wszystkim dział II ustawy zatytułowany Własność górnicza, użytkowanie górnicze oraz inne uprawnienia górnicze (art. 10–20).

² Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. (Dz. U. z 2017 r., poz. 459 ze zm., dalej powoływana jako k.c.).

³ Stosownie do art. 1 ust. 1 pr.wodn., ustawa reguluje gospodarowanie wodami zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju, w szczególności kształtowanie i ochronę zasobów wodnych, korzystanie z wód oraz zarządzanie zasobami wodnymi. Z art. 2 pr.wodn. wynika z kolei, że ustawa reguluje sprawy własności wód oraz gruntów pokrytych wodami, a także zasady gospodarowania tymi składnikami jako mieniem Skarbu Państwa.

W zakresie regulowanym Prawem geologicznym i górniczym podstawowe znaczenie ma regulacja zawarta w art. 10 ustawy⁴. Zanim przystąpić przyjdzie do jej analizy, odnotować trzeba, że w aktualnie obowiązującym Prawie geologicznym i górniczym wprowadzone zostały rozwiązania znacząco odbiegające od tych, które zawarte były w poprzednio obowiązującym stanie prawnym⁵. Pojawiła się bowiem w obrocie prawnym instytucja własności górniczej, nieznana wcześniej obowiązującym przepisom⁶. Prawo własności górniczej, jak to wynika wprost z art. 10 ust. 5 pr.g.g., przysługuje Skarbowi Państwa.

2. Własność górnicza

Własnością górniczą objęte zostały *de lege lata* dwojakiego rodzaju dobra, a mianowicie złoża niektórych kopalin oraz ta część skorupy ziemskiej (górotworu), która położona jest poza granicami przestrzennymi nieruchomości gruntowej. Konstatacja ta wynika z treści art. 10 ust. 1 i 4 pr.g.g., przy czym odnotować wypada, że o ile pierwszy z tych przepisów posługuje się kryterium rodzaju kopaliny, o tyle drugi nawiązuje do przestrzeni, generalnie czyniąc ją przedmiotem własności górniczej Skarbu Państwa. Jest zatem oczywiste, że wszystkie elementy tej przestrzeni, w tym także złoża kopalin są przedmiotem tej własności⁷.

W zakresie dotyczącym złóż kopalin zasadnicze znaczenie ma bez wątpienia regulacja zawarta we wspomnianym już art. 10 ust. 1 pr.g.g.. W przepisie tym wymienione zostały bowiem w sposób enumeratywny wszystkie kopaliny, których złoża objęte zostały prawem własności górniczej. Lista ta obejmuje złoża węglowodorów⁸, węgla kamiennego, metanu występującego jako kopalina towarzysząca, wę-

⁴ Por. R. Mikosz, *Własność złóż kopalin oraz innych fragmentów górotworu w aktualnie obowiązującym stanie prawnym* [w:] *System Prawa Prywatnego, Tom 3, Prawo rzeczowe*, red. E. Gniewek, Warszawa 2013, s. 453 i n.

⁵ Ukształtowanym ustawą z dnia 4 lutego 1994 r. – Prawo geologiczne i górnicze (tekst pierwotny Dz. U. Nr 27, poz. 96 ze zm., ostatni tekst jednolity Dz. U. z 2005 r. Nr 225, poz. 1947 ze zm., dalej powoływana jako pr.g.g.1994).

⁶ Konstrukcja prawna własności górniczej zastosowana została już w rozporządzeniu Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 29 listopada 1930 r. Prawo górnicze (Dz. U. Nr 85, poz. 654 ze zm.), które dzieliło minerały na te, które nie były związane z prawem własności gruntowej i mogły stać się przedmiotem własności górniczej oraz minerały „przynależne do gruntu” (będące częścią składową gruntu). Ówczesna konstrukcja prawna własności górniczej znacząco odbiegała jednak od tej, która przyjęta została w aktualnym stanie prawnym, zwłaszcza jeśli zważyć na ówczesny kontekst prawny dotyczący własności nieruchomości gruntowej, był całkowicie różny od obecnego. Szczegóły w tym zakresie trzeba jednak pominąć. Szerzej na ten temat por. A. Lipiński, R. Mikosz, *Rozwój ustawodawstwa górniczego w Polsce w latach 1918–1939* [w:] *Problemy Prawne Górnictwa* nr 6, Katowice 1983, s. 83 i n.

⁷ Złoża kopalin podlegających własności górniczej położone poza granicami przestrzennymi nieruchomości gruntowej są zatem własnością górniczą Skarbu Państwa niejako na podstawie dwóch częściowo różnych tytułów (art. 10 ust. 1 i art. 10 ust. 4 pr.g.g.).

⁸ Definicja węglowodorów zamieszczona została w art. 6 ust. 1 pkt 16 pr.g.g. W świetle tego przepisu są nimi ropa naftowa, gaz ziemny oraz ich naturalne pochodne, a także metan występujący w złożach węgla kamiennego, z wyjątkiem metanu występującego jako kopalina towarzysząca.

gła brunatnego, rud metali z wyjątkiem darniowych rud żelaza, metali w stanie rodzimym, rud pierwiastków promieniotwórczych, siarki rodzimej, soli kamiennej, soli potasowej, soli potasowo-magnezowej, gipsu i anhydrytu, kamieni szlachetnych. Z treści art. 10 ust. 2 pr.g.g wynika z kolei, że własnością górniczą objęte zostały także złoża wód leczniczych, wód termalnych i solanek, które – podobnie jak w poprzednio obowiązującym stanie prawnym – zaliczone zostały do kopalin⁹. Ten stan rzeczy oznacza, że ustalenie ich statusu prawnego wymaga wzięcia pod uwagę przede wszystkim regulacji zawartej w Prawie geologicznym i górniczym, co dotyczy w szczególności ustalenia ich własności¹⁰.

Wszystkie dotychczas wspomniane złoża, bez względu na miejsce ich występowania, są zatem objęte własnością górniczą. Zmiana w tym zakresie w porównaniu z poprzednio obowiązującym stanem prawnym¹¹ polega więc na tym, że kopaliny wymienione w art. 10 ust. 1 pr.g.g., nawet jeśli znajdują się w granicach przestrzennych nieruchomości gruntowej, to nie stanowią już jej części składowej i tym samym nie są już objęte zakresem prawa własności gruntowej¹². Inaczej jest

⁹ W przeciwieństwie do poprzednio obowiązującego stanu prawnego, kiedy to ustalenie listy wód będących solankami, wodami leczniczymi oraz wodami termalnymi następowało w akcie wykonawczym do prawa geologicznego i górniczego (chronologicznie ostatnio obowiązującym aktem w tym zakresie było rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 14 lutego 2006 r. w sprawie złóż wód podziemnych zaliczonych do solanek, wód leczniczych i termalnych oraz złóż innych kopalin leczniczych, a także zaliczenia kopalin pospolitych z określonych złóż lub jednostek geologicznych do kopalin podstawowych, Dz. U. Nr 32, poz. 220 ze zm.), obecnie obowiązująca ustawa definiuje wody lecznicze, wody termalne i solanki w art. 5. Dalsze szczegóły w tym zakresie trzeba pominąć.

¹⁰ Reguła kolizyjna w tym przedmiocie zawarta została w art. 7 ust. 1 pr.wodn. i wynika z niej, że w zakresie uregulowanym w przepisach ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. – Prawo geologiczne i górnicze przepisów ustawy Prawo wodne nie stosuje się do: poszukiwania i rozpoznawania wód podziemnych, solanek, wód leczniczych oraz termalnych, nadto zaś wprowadzania do górotworu wód pochodzących z odwodnienia zakładów górniczych oraz wykorzystanych solanek, wód leczniczych oraz termalnych.

¹¹ Przed dniem 1 stycznia 2012 r. wszystkie złoża kopalin znajdujące się w granicach przestrzennych nieruchomości gruntowej objęte były prawem własności gruntowej. Wynikało to z art. 7 ust. 1 pr.g.g.1994, w myśl którego tylko złoża kopalin nie stanowiące części składowych nieruchomości gruntowej stanowiły przedmiot własności Skarbu Państwa. Wskazywana regulacja potwierdzała zasadę wynikającą z przepisów części ogólnej Kodeksu Cywilnego, zgodnie z którą, części składowe nieruchomości gruntowej dzielą los prawny tej nieruchomości i nie mogą być odrębnym przedmiotem własności, a także innych praw rzeczowych (por. zwłaszcza art. 47 i 48 k.c.). Skoro zaś ani art. 7 ust. 1 pr.g.g., ani też żaden inny przepis nie zawierał jakiegokolwiek szczególnej regulacji odnoszącej się do złóż znajdujących się w granicach przestrzennych nieruchomości gruntowej, to potwierdzało to tezę, że są one objęte własnością gruntową.

¹² Tego rodzaju zmiana stanu prawnego rodzi nader istotne konsekwencje w odniesieniu do prawa własności nieruchomości gruntowej, zwłaszcza gdy zważyć, że brak jest jakichkolwiek przepisów przejściowych w tym zakresie. Do pomyślenia jest bowiem sytuacja, w której dotychczasowy właściciel utraci prawo do części, a czasem wręcz całości swojej nieruchomości (jeśli przestrzeń zamknięta granicami zindywidualizowanej nieruchomości gruntowej w części, a czasem w całości „wypełniona” będzie złożem objętym własnością górniczą). Wydaje się być poza sporem, że tego rodzaju „nacionalizacja” powinna dokonać się za odszkodowaniem, czego wymagają przepisy Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.). W świetle bowiem jej art. 31 ust. 3, ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej,

natomiast w przypadku złóż kopalin niewymienionych w art. 10 ust. 1 i 2 pr.g.g.. Zgodnie bowiem z dyspozycją art. 10 ust. 3 pr.g.g. są one objęte prawem własności nieruchomości gruntowej, do którego to wątku wypadnie jeszcze w ograniczonym zakresie powrócić.

Przywołane dotychczas przepisy art. 10 ust. 1, 2 i 3 pr.g.g. posługują się pojęciem „złoża kopaliny”, którego znaczenie może budzić wątpliwości. Ich źródłem jest przede wszystkim ustawowa definicja „złoża kopaliny” zawarta w art. 6 ust. 1 pkt 19 pr.g.g. Przepis ten stanowi bowiem, że złożem jest naturalne nagromadzenie minerałów, skał oraz innych substancji, których wydobywanie może przynieść korzyść gospodarczą. Definicji tej, w niewielkim stopniu odbiegającej od tej, która zawarta w była w poprzednio obowiązującym Prawie geologicznym i górniczym, w dalszym ciągu nie sposób uznać za precyzyjną¹³. Biorąc zaś pod uwagę, że żaden przepis nie definiuje pojęcia „minerał”, nietrudno dostrzec, że zakres prawnego pojęcia „złoża kopaliny” rysuje się nader nieostro i w obecnie obowiązującym stanie prawnym niepodobna wskazać przesłanek, umożliwiających jasne określenie przedmiotu własności, uregulowanej m.in. w art. 10 ust. 1 pr.g.g., co rodzi niezwykle doniosłe konsekwencje, do których wypadnie jeszcze powrócić. Już jednak w tym miejscu odnotować trzeba, że w ustawie Prawo geologiczne i górnicze występuje także pojęcie złoża udokumentowanego, które, w przeciwieństwie do złoża „w ogólności”, dotyczy przypadków, gdy granice złoża powinny zostać ustalone. Zgodnie bowiem z art. 89 ust. 2 pr.g.g., dokumentacja geologiczna złoża kopaliny powinna określać m.in. położenie złoża, jego budowę geologiczną, formę i granice (pkt 2)¹⁴. W takim przypadku zatem ustalenie granic złoża powinno być zabiegiem łatwiejszym, choć zapewne nie zawsze wolnym od trudności¹⁵.

Z wcześniejszych uwag wynikało już, że drugim rodzajem dobra objętego własnością górniczą są – jak stanowi o tym art. 10 ust. 4 pr.g.g. – „części górotworu położone poza granicami przestrzennymi nieruchomości gruntowej, w szczególności

albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw. Z kolei w myśl art. 64 ust. 3 Konstytucji, własność może być ograniczona tylko w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim nie narusza ona istoty prawa własności. Wypada zatem wyrazić zdziwienie, że problem ten nie został dostrzeżony przez ustawodawcę (por. R. Mikosz, *Uprawnienia górnicze de lege ferenda (uwagi na tle projektu nowego Prawa geologicznego i górniczego)* [w:] *Prawo ochrony środowiska i prawo karne. Książka jubileuszowa z okazji 40-lecia pracy naukowej Profesora Wojciecha Radeckiego*, Wrocław 2008, s. 173 i n., zwłaszcza s. 177–181).

¹³ W szczególności zwrot „może przynieść korzyść gospodarczą” sprawia, że w istocie rzeczy zakresem tego pojęcia objąć można każde „naturalne nagromadzenie minerałów, skał oraz innych substancji”. Nikt nie jest bowiem w stanie autorytatywnie stwierdzić, że wydobywanie „nagromadzenia minerałów” aktualnie nieopłacalne ekonomicznie, bezspornie nie przyniesie korzyści gospodarczej w przyszłości.

¹⁴ Por. także rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 1 lipca 2015 r. w sprawie dokumentacji geologicznej złoża kopaliny, z wyłączeniem złoża węglowodorów (Dz. U. poz. 987) oraz rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 1 lipca 2015 r. w sprawie dokumentacji geologiczno-inwestycyjnej złoża węglowodorów (Dz. U. poz. 968).

¹⁵ Trzeba jednak pamiętać, że „stan rzeczywisty” może różnić się od dokumentacji, tym bardziej im mniej dokładna jest kategoria rozpoznania (por. § 6 rozporządzenia Ministra Środowiska w sprawie dokumentacji geologicznej złoża kopaliny, z wyłączeniem złoża węglowodorów przywołanego w poprzednim przypisie).

znajdujące się w granicach obszarów morskich Rzeczypospolitej Polskiej”¹⁶. Prawo geologiczne i górnicze nie definiuje pojęcia „górotwór”¹⁷, co sprawia, że trzeba mu – zgodnie z powszechnie przyjętymi regułami wykładni prawa – nadać znaczenie, jakie ma on w języku powszechnym¹⁸. W świetle tej definicji nie budzi wątpliwości, że poza obszarami morskimi co do zasady chodzi o przestrzeń położoną poniżej dolnej granicy nieruchomości gruntowej. Skoro więc przestrzeń ta w całości jest przedmiotem Skarbu Państwa, to obejmuje ona także wszystkie znajdujące się w niej złoża, nie tylko te, które wymienione zostały w art. 10 ust. 1 pr.g.g. Nie znaczy to jednak, że zagadnienie nie budzi żadnych wątpliwości. Kluczowa z nich zamyka się w pytaniu o to, gdzie przebiega „dolna” granica nieruchomości gruntowej, co sprawia, że nieco uwagi poświęcić trzeba regułom rządzącym ustalaniem wspomnianej granicy.

Stosownie do treści art. 46 § 1 k.c. *in principio*, nieruchomościami gruntowymi są części powierzchni ziemskiej stanowiące odrębny przedmiot własności. Z art. 143 k.c. wynika z kolei, że w granicach określonych przez społeczno-gospodarcze przeznaczenie gruntu własność gruntu rozciąga się na przestrzeń nad i pod jego powierzchnią, a przepis ten nie uchybia przepisom regulującym prawa do wód.

Brzmienie przywołanych unormowań wskazuje, że nieruchomości gruntowa jest bryłą¹⁹, a sfera dozwolonego zachowania właściciela nieruchomości gruntowej zo-

¹⁶ Zgodnie z art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 21 marca 1991 r. o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej (Dz. U. z 2017 r., poz. 2205 ze zm.) obszarami morskimi Rzeczypospolitej Polskiej są: morskie wody wewnętrzne, morze terytorialne, strefa przyległa oraz wyłączna strefa ekonomiczna. Morskie wody wewnętrzne zostały określone poprzez wskazanie współrzędnych geograficznych w art. 4 ustawy, zgodnie natomiast z jej art. 5 ust. 1, morzem terytorialnym Rzeczypospolitej Polskiej jest obszar wód morskich o szerokości 12 mil morskich (22.224 m), liczonych od linii podstawowej tego morza, którą, zgodnie z art. 5 ust. 2 ustawy, stanowi linia łącząca odpowiednie punkty wyznaczające najniższy stan wody wzdłuż wybrzeża albo inne punkty wyznaczone zgodnie z zasadami określonymi w Konwencji Narodów Zjednoczonych o prawie morza, sporządzonej w Montego Bay dnia 10 grudnia 1982 r. (Dz. U. z 2002 r. Nr 59, poz. 543). Strefą przyległą do morza terytorialnego Rzeczypospolitej Polskiej, jest strefa, której zewnętrzna granica jest oddalona nie więcej niż 24 mile morskie od linii podstawowej (art. 13a ust. 1a ustawy, por. także rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 13 stycznia 2017 r. w sprawie szczegółowego przebiegu linii podstawowej, zewnętrznej granicy morza terytorialnego oraz zewnętrznej granicy strefy przyległej Rzeczypospolitej Polskiej, Dz. U. poz. 183). Na marginesie odnotować trzeba, że strefa przyległa to przestrzeń nie wiążąca się wprost z geologicznymi zasobami środowiska. Zgodnie bowiem z art. 13b omawianej ustawy, w strefie tej Rzeczpospolita Polska ma prawo do zapobiegania naruszaniu na jej terytorium polskich przepisów celnych, skarbowych, dotyczących nielegalnej imigracji i sanitarnych oraz – przy spełnieniu określonych przesłanek – ścigania, zatrzymywania i karania sprawców naruszeń przepisów. Wyłączna strefa ekonomiczna jest natomiast położona na zewnątrz morza terytorialnego, przylega do tego morza i obejmuje wody, dno morza i znajdujące się pod nim wnętrza ziemi (art. 15 ustawy). Granice wyłącznej strefy ekonomicznej określają umowy międzynarodowe (art. 16 ust. 1 ustawy).

¹⁷ Mimo, że jest ono bardzo często używane w przepisach (obok wspomnianego art. 10 ust. 4 por. np. art. 6 ust. 1 pkt 5a, pkt 6, pkt 16b i pkt 17, art. 26 ust. 1 pkt 5, art. 23 ust. 4 pkt 2 oraz art. 49u ust. 2 pr.g.g.).

¹⁸ W języku potocznym pojęciu „górotwór” nadawane są dwa znaczenia. Rozumie się bowiem przezeń zarówno „obszar sfaldowany i wypiętrzony w wyniku ruchów skorupy ziemskiej”, jak i „utwory skalne skorupy ziemskiej, w których prowadzone są roboty górnicze” (*Słownik języka polskiego*, red. M. Szymczak, Tom 1, Warszawa 1978, s. 688).

¹⁹ Taki też pogląd od dawna wyraźnie dominuje zarówno w starszej, jak i najnowszej literaturze przedmiotu (por. w szczególności A. Agopszowicz, *Prawo wydobywania kopalin*, Ruch Prawniczy,

stała przestrzennie ograniczona. Z punktu widzenia prowadzonych rozważań zasadnicze znaczenie ma odpowiedź na pytanie o to, jak dalece „w dół” rozciągają się uprawnienia właściciela nieruchomości gruntowej. Jej ustalenie prowadzi bowiem zarazem do wskazania, gdzie rozpoczyna się wspomniany wyżej „górotwór” będący przedmiotem własności górniczej.

Treść art. 46 § 1 i art. 143 k.c. nie udziela wyraźnej odpowiedzi na pytanie, gdzie znajduje się „dolna” granica nieruchomości gruntowej, a jedyne wskazuje kryterium, za pomocą którego następować ma rozgraniczenie takiej nieruchomości i przestrzeni położonej „pod nią”, którym jest klauzula generalna postaci „społeczno-gospodarczego przeznaczenia prawa”. Ten stan rzeczy skłania do zwrócenia uwagi na dwa ściśle ze sobą powiązane aspekty omawianego problemu. Z jednej strony bowiem wyłania się pytanie, czym w istocie jest „społeczno-gospodarcze przeznaczenie”, o którym mowa w art. 143 k.c., dalszą natomiast, nie mniej istotną kwestią, jest ustalenie, jakiego rodzaju okoliczności (przesłanki) decydują o takim, a nie innym przeznaczeniu nieruchomości gruntowej.

Każdy z tych aspektów jest materią bardzo złożoną i niepodobną ich szerzej rozwinąć w założonych ramach opracowania. Ograniczyć wypada się zatem jedynie do konstatacji, że sięgnięcie do „społeczno-gospodarczego przeznaczenia gruntu” jako przestrzennego wyznacznika granic dozwolonego oddziaływania właściciela nieruchomości gruntowej oznacza, iż uprawniony może korzystać z przestrzeni nad i pod powierzchnią gruntu w takich granicach, w jakich jest to niezbędne dla realizacji funkcji²⁰ przysługującego mu prawa²¹. Nie ulega zatem wątpliwości, że

Ekonomiczny i Socjologiczny 1966, nr 3, s. 25 i 29; T. Dybowski, *Ochrona własności w polskim prawie cywilnym*, Warszawa 1969, s. 48; A. Lipiński, *Własność złóż kopalin*, Studia Cywilistyczne, t. XXVIII, s. 179; Z.K. Nowakowski, *Prawo rzeczowe. Zarys wykładu*, Warszawa 1980, s. 72; A. Wolter, J. Ignatowicz, K. Stefaniuk, *Prawo cywilne. Zarys części ogólnej*, Warszawa 1996, s. 221; E. Gniewek, *Prawo rzeczowe*, Warszawa 2010, s. 70; J. Ignatowicz, K. Stefaniuk, *Prawo rzeczowe*, Warszawa 2006, s. 73). Odnotować trzeba jednak, iż wyrażone zostało także zapatrywanie negujące zasadność postrzegania nieruchomości gruntowej jako bryły zamykającej określony stan materii (por. W. Pańko, *Uwagi w przedmiocie prawa własności nieruchomości gruntowej*, Problemy Prawne Górnictwa nr 2, Katowice 1978, s. 98 i n.). Jego istota sprowadza się do założenia, że co prawda niewątpliwym jest, iż dozwolone zachowanie się właściciela realizowane jest w przestrzeni trójwymiarowej, jednak „granice w sensie geometrycznym tego działania” można wyznaczyć wyłącznie w przestrzeni dwuwymiarowej, czyli na powierzchni ziemi. W tym ujęciu sens art. 143 k.c. sprowadzony został do podkreślenia, że wykonywanie prawa własności nieruchomości gruntowej nie może uchybiać wykonywaniu innych praw podmiotowych, a przyjęte w nim ujęcie problematyki granic przestrzennych określono jako „kierunkowe i funkcjonalne”, czyli wyznaczające „granice możliwości prawnej”, nie zaś jako „wkraczające” w znaczeniu fizycznym w sferę gruntu i przestrzeń powietrzną (por. W. Pańko, *Własność w planowej gospodarce przestrzennej*, Katowice 1978, s. 55 i n.).

²⁰ W klauzuli tej upatruje się przeciwwagi dla indywidualistycznego pojmowania praw podmiotowych oraz funkcjonalnego ujmowania praw podmiotowych – por. A. Stelmachowski, *Klauzule generalne w kodeksie cywilnym (zasady współżycia społecznego – społeczno-gospodarcze przeznaczenie prawa)*, Państwo i Prawo 1965, z. 1, s. 17 i n., w późniejszej literaturze potrzeba sięgania do tej klauzuli podawana jest w wątpliwość – por. M. Safjan, *Klauzule generalne w prawie cywilnym (przyczynek do dyskusji)*, Państwo i Prawo 1990, z. 11, s. 57–59.

²¹ Ustalenie zatem, czy oznaczone zachowania podejmowane przez właściciela dokonywane są w przestrzeni, do której jest on uprawniony, wymaga każdorazowo oceny podejmowanych zachowań

przeznaczenie to daje się ustalić – co wydaje się oczywiste – jedynie w odniesieniu do indywidualnie oznaczonej nieruchomości gruntowej²².

Jeśli chodzi natomiast o przesłanki przesądzające o tym przeznaczeniu, to zasadnicze znaczenie w tym zakresie mają miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego. Wniosek taki wynika zwłaszcza z art. 4 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym²³. W planach takich bowiem, które są aktami prawa miejscowego (art. 14 ust. 8 u.p.z.p.), określa się obowiązkowo m.in. przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania (art. 15 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p.)²⁴. W przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, określenie przeznaczenia i ustalenie warunków zagospodarowania terenu następuje natomiast w decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, przy czym lokali-

z punktu widzenia wspomnianej funkcji (przeznaczenia). Nawiązanie do przeznaczenia „społeczne” i „gospodarcze” wskazuje przy tym, że chodzi o ocenę sięgającą do zobjektywizowanych kryteriów, uwzględniających konieczność takiego ukształtowania granic przestrzennych nieruchomości gruntowej, by korzystanie to zostało ukształtowane z uwzględnieniem potrzeb ogółu, nie tracąc zarazem z pola widzenia ekonomicznego aspektu wykorzystywania nieruchomości (por. R. Mikosz (*Granice przestrzenne nieruchomości gruntowych*) [w:] *System Prawa Prywatnego*, Tom 3, red. E. Gniewek, Warszawa 2013, s. 368).

²² W wyroku z dnia 3 grudnia 2003 r. (I CK 345/03, LEX nr 151628) Sąd Najwyższy wyraził pogląd, że „zastosowanie w art. 143 k.c. klauzuli „społeczno-gospodarczego przeznaczenia gruntu” jako przestrzennego wyznacznika granic dozwolonego oddziaływania właściciela nieruchomości gruntowej oznacza więc, że uprawniony może korzystać z przestrzeni nad i pod powierzchnią gruntu w takich granicach, w jakich jest to niezbędne dla realizacji funkcji przysługującego mu prawa. Ustalenie zatem, czy oznaczone zachowania (działania) podejmowane przez właściciela dokonywane są w przestrzeni, do której jest on uprawniony wymaga każdorazowo oceny tych zachowań z punktu widzenia funkcji (przeznaczenia). Chodzi bowiem o ustalenie na podstawie zobjektywizowanych kryteriów granic przestrzennych nieruchomości gruntowej, by korzystanie to zostało ukształtowane z uwzględnieniem potrzeb ogółu, nie tracąc z pola widzenia także ekonomicznego aspektu wykorzystywania nieruchomości”. Por. także wyroki Sądu Najwyższego z dnia 3 listopada 2004 r. (III CK 52/04, LEX nr 1124087) oraz z dnia 6 stycznia 2005 r. (III CK 129/04, LEX nr 150787) oraz wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 15 października 2009 r. (II OSK 1581/08, LEX nr 573581).

²³ Przepis ten stanowi bowiem, że ustalenie przeznaczenia terenu, rozmieszczenie inwestycji celu publicznego oraz określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego.

²⁴ Konstatację, w myśl której miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jako akt prawa miejscowego kształtuje treść prawa własności na danym terenie, potwierdza brzmienie art. 6 ust. 1 u.p.z.p. Przepis ten stanowi bowiem, że ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego kształtują, wraz z innymi przepisami prawa, sposób wykonywania prawa własności nieruchomości. Pogląd ten nie budzi także większych wątpliwości zarówno w literaturze, jak i w orzecznictwie. Por. m.in. K. Małyśa-Sulińska, *Normy kształtujące ład przestrzenny*, Warszawa 2008, s. 235 i n.; P. Kwaśniak, *Plan miejscowy w systemie zagospodarowania przestrzennego*, Warszawa 2008, zwłaszcza s. 85 i n.; M. Habdas, *Publiczna własność nieruchomości*, Warszawa 2012, s. 190; por. również wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 3 maja 1985 r., II SA 2001-2002/84 (OSP iKA, nr 6, poz. 133) z glosami S. Jędrzejewskiego (tamże s. 284 i n.) oraz M. Kuleszy (Palestra 1990, nr 4-5, s. 48 i n.) oraz wyrok Sądu Najwyższego z dnia 6 maja 2009 r., II CSK 594/08 (LEX nr 510969), w którym Sąd ten stwierdził, że zgodnie z art. 140 k.c. właściciel nieruchomości ma prawo do korzystania z niej zgodnie ze społeczno gospodarczym przeznaczeniem swego prawa, a to uprawnia go między innymi do zabudowy nieruchomości stosownie do planu zagospodarowania przestrzennego.

zaczęć inwestycji celu publicznego ustala się w drodze decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego, natomiast sposób zagospodarowania terenu i warunki zabudowy dla innych inwestycji w drodze decyzji o warunkach zabudowy (art. 4 ust. 2 u.p.z.p.)²⁵.

Przeznaczenie oraz zasady zagospodarowania oznaczonych nieruchomości wynikać mogą także z innych aktów, zarówno generalnych, jak i indywidualnych, wydanych na podstawie przepisów rangi ustawowej. Przykładem aktu generalnego może być zarządzenie regionalnego dyrektora ochrony środowiska uznające określony obszar za rezerwat przyrody²⁶, albo uchwała sejmiku województwa tworząca park krajobrazowy²⁷. Za pomocą aktu indywidualnego przeznaczenie nieruchomości określone może zaś zostać m.in. na podstawie decyzji o wpisaniu nieruchomości do rejestru zabytków²⁸.

Wszystkie poczynione ostatnio spostrzeżenia prowadzą do konkluzji, że granice nieruchomości gruntowej „w pionie” są – w ujęciu abstrakcyjnym – niedookreślone, a próba ich wyznaczenia może nastąpić dopiero wtedy, gdy znane jest społeczno-gospodarcze przeznaczenie prawa własności przysługującego w odniesieniu do skonkretyzowanej nieruchomości²⁹. Zważywszy zaś na oczywisty fakt, że przeznaczenie to może być różne, dolna granica nieruchomości gruntowej usytuowana może być na różnej „głębokości”. Zwrócić trzeba zarazem uwagę na elastyczność czy też „dynamizm” tej konstrukcji. Bezsporne jest bowiem, że społeczno-gospodarcze przeznaczenie każdej w zasadzie nieruchomości ulec może – i częstokroć ulega – istotnym zmianom. W ich konsekwencji zmiany ulec mogą także przestrzenne granice nieruchomości gruntowej, przy czym zmiana taka polegać może zarówno na zmniejszeniu, jak i zwiększeniu przestrzeni objętej władztwem właściciela. To zaś, co oczywiste, nie pozostaje bez wpływu na granice przestrzenne „górotworu”, który – o czym była już mowa wyżej – wypełnia przestrzeń „poniżej” nieruchomości gruntowej. Taki stan prawny powoduje zatem, że granice przestrzenne dóbr będą-

²⁵ Przez inwestycję celu publicznego rozumieć należy, zgodnie z art. 2 pkt 5 u.p.z.p., rozumieć działania o znaczeniu lokalnym (gminnym) i ponadlokalnym (powiatowym, wojewódzkim i krajowym), a także krajowym (obejmującym również inwestycje międzynarodowe i ponadregionalne), oraz metropolitalnym (obejmującym obszar metropolitalny) bez względu na status podmiotu podejmującego te działania oraz źródła ich finansowania, stanowiące realizację celów, o których mowa w art. 6 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2018 r. poz. 121). Dalsze szczegóły w tym zakresie trzeba pominąć, odnotowując jedynie, że wspomniana zasada doznaje czasem wyjątków, o czym świadczy chociażby treść art. 7 pr.g.g.

²⁶ Por. art. 13 ust. 2 ustawy z dnia 17 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz. U. z 2018 r. poz. 142).

²⁷ Por. art. 16 ust. 2 ustawy wymienionej w przypisie poprzednim.

²⁸ Por. art. 9 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. z 2017 r. poz. 2187).

²⁹ W wyroku z dnia 9 stycznia 2015 r. (V CSK 200/14, LEX nr 1652405), Sąd Najwyższy stwierdził m.in., że zakres zasięgu własności gruntu we wnętrzu ziemi, przewidziany w art. 143 k.c., ograniczony został przez społeczno-gospodarcze przeznaczenie gruntu, które powinno być wyznaczone każdorazowo w odniesieniu do konkretnej nieruchomości, przy uwzględnieniu miejsca jej położenia, przeznaczenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego oraz sposobu, w jaki właściciel nieruchomości faktycznie i potencjalnie, zgodnie z przepisami prawa, może z gruntu korzystać.

cych przedmiotem własności górniczej pozostają niedookreślone i co więcej podlegać mogą zmianom wskutek okoliczności niezależnych od Skarbu Państwa będącego właścicielem tych dóbr³⁰.

Jak wspomniano już wyżej, złoża kopalin niewymienionych w art. 10 ust. 1 i 2 pr.g.g. są, zgodnie z art. 10 ust. 3 pr.g.g., objęte prawem własności nieruchomości gruntowej. Formuła użyta w tym przepisie oznacza zatem, że właścicielem złóż niewymienionych w art. 10 ust. 1 i 2 pr.g.g. jest podmiot będący właścicielem takiej nieruchomości³¹. Z wcześniejszych uwag w tym zakresie wynikało już bowiem, że konstrukcja prawna nieruchomości gruntowej umożliwia korzystanie z przestrzeni trójwymiarowej. Oznacza to więc, że właściciel nieruchomości jest, co do zasady, właścicielem wszystkich elementów (części) tej przestrzeni³², chyba że przepis szczególny wyłącza jakieś z nich z zakresu własności gruntowej. *De lege lata* wyłączenie takie, jak to wynika z wcześniejszych uwag, dotyczy złóż kopalin objętych własnością górniczą, a także większości wód, co wyraźnie określone zostało w przywołanym już wyżej art. 143 k.c. Zgodnie bowiem z art. 211 ust. 2 pr.wod., wody morza terytorialnego, morskie wody wewnętrzne, śródlądowe wody płynące oraz wody podziemne stanowią własność Skarbu Państwa. Jedynie śródlądowe wody stojące, woda w rowie oraz woda w stawie, który nie jest napełniany w ramach usług wodnych, ale wyłącznie wodami opadowymi lub roztopowymi lub wodami gruntowymi, znajdujące się w granicach nieruchomości gruntowej stanowią własność właściciela tej nieruchomości³³.

Treść własności złóż kopalin nieobjętych własnością gruntową (własności górniczej) określa przede wszystkim art. 12 ust. 1 pr.g.g., który stanowi, że w granicach określonych przez ustawy Skarb Państwa może, z wyłączeniem innych osób, korzystać z przedmiotu własności górniczej albo rozporządzać swoim prawem wyłącznie przez ustanowienie użytkowania górniczego³⁴. Regulacja Prawa geologicznego i górniczego dotycząca tej materii jest jednak niezmiernie szczupła, dlatego też zgodnie z art. 11 tej ustawy, w sprawach nieuregulowanych w ustawie do własności

³⁰ Co w szczególności dotyczy sytuacji, gdy następuje zmiana miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

³¹ Może nim zatem być także Skarb Państwa, jeśli złoża takiej kopaliny znajduje się w granicach przestrzennych nieruchomości stanowiącej własność tego podmiotu.

³² W wyroku z dnia 22 kwietnia 2013 r. (III SA/GI 2012/12, LEX nr 1374199), Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach wyraził trafny pogląd, że „zaistnienie przesłanek pozwalających na ocenę, czy kopaliny stanowią, czy nie stanowią części składowej nieruchomości, podlega każdorazowej ocenie, z uwzględnieniem cech nieruchomości oraz możliwości jej wykorzystywania przez właściciela”. Sąd stwierdził zarazem, że kopaliny, które mogą być wydobywane metodą odkrywkową należy uznać za część składową nieruchomości.

³³ Może nim zatem być także Skarb Państwa, jeśli wody, o których mowa w art. 12 ust. 1 pr.wodn. znajdują się w granicach przestrzennych nieruchomości będącej własnością tego podmiotu. Dalsze szczegóły w tym zakresie trzeba pominąć.

³⁴ Nietrudno dostrzec znaczące podobieństwo tej regulacji do treści art. 140 k.c., który określa treść prawa własności, również wskazując na zasadnicze atrybuty tego prawa oraz przesłanki, które wyznaczają jego granice, przy czym te ostatnie wyznaczają jedynie ustawy, pominięto natomiast klauzule generalne zamieszczone w art. 140 k.c.

górnictwej, a także do rozstrzygania sporów między Skarbem Państwa a właścicielem gruntu, stosuje się odpowiednio przepisy Kodeksu cywilnego, nadto zaś prawa geodezyjnego i kartograficznego dotyczące nieruchomości gruntowych, w tym ich rozgraniczania³⁵.

Ze względu na specyfikę właściciela, jakim jest Skarb Państwa, uprawnienia tego podmiotu, zgodnie z art. 12 ust. 2 pr.g.g. w zakresie wynikającym z własności górniczej w odniesieniu do działalności, która wymaga koncesji, wykonują właściwe organy koncesyjne. Chodzi zatem o organy uprawnione do wydania decyzji, na podstawie której możliwe jest podjęcie i prowadzenie działalności gospodarczej w zakresie określonym w art. 21 ust. 1 pr.g.g.³⁶. Organami tymi są co do zasady minister właściwy do spraw środowiska³⁷, marszałek województwa oraz starosta. Reprezentantami Skarbu Państwa w przypadku ustanawiania użytkowania górniczego mogą być jednak jedynie dwa pierwsze z nich. W większości przypadków będzie to Minister Środowiska³⁸, w niewielkim zakresie marszałek województwa³⁹. Organem reprezentującym Skarb Państwa nie może natomiast być w tym przypadku starosta, albowiem zgodnie z art. 22 ust. 2 pr.g.g. właściwość tego organu obejmuje udzielania koncesji na wydobywanie kopaliny ze złóż, nieobjętych własnością górniczą jeśli obszar udokumentowanego złoża nie przekracza 2 ha, wydobywanie kopaliny ze złoża w roku kalendarzowym nie przekroczy 20 000 m³, nadto zaś działalność prowadzona jest metodą odkrywkową oraz bez użycia środków strzałowych⁴⁰. Rozporządzenie tymi złożami (poprzez rozporządzenie nieruchomością gruntową, czy to w drodze jej zbycia, czy to w drodze obciążenia jej prawem umożliwiającym korzystanie ze złóż) możliwe jest w każdej prawnej formie dopuszczonej w zakresie dotyczącym obrotu nieruchomościami⁴¹. Wykluczone jest natomiast w tym przy-

³⁵ Brzmienie tego przepisu sprawia, że rodzi on sporo różnorodnych wątpliwości interpretacyjnych. Por. R. Mikosz, *Kilka uwag o wzajemnych relacjach między własnością górniczą a własnością gruntową* [w:] *Rozprawy z prawa prywatnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Wojciechowi Popiołkowi*, red. M. Pazdan, M. Jagielska, E. Rott-Pietrzyk, M. Szpunar, Warszawa 2017, s. 1193 i n.

³⁶ Por. szerzej na ten temat rozważania zawarte w Części drugiej rozdziale III.

³⁷ Aktualnie jest nim Minister Środowiska, por. rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 26 października 1999 r. w sprawie utworzenia Ministerstwa Środowiska (Dz. U. Nr 91, poz. 1017), rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 10 stycznia 2018 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Środowiska (Dz. U. poz. 96) oraz zarządzenie Nr 66 Prezesa Rady Ministrów z dnia 31 maja 2016 r. w sprawie nadania statutu Ministerstwu Środowiska (M.P. poz. 476).

³⁸ Organ ten udziela koncesji na poszukiwanie lub rozpoznawanie złóż kopaliny, o których mowa w art. 10 ust. 1 (a więc objętych własnością górniczą), wydobywanie tych kopaliny, wydobywanie kopaliny ze złóż znajdujących się w granicach obszarów morskich Rzeczypospolitej Polskiej, podziemne bezzbiornikowe magazynowanie substancji, podziemne składowanie odpadów oraz podziemne składowanie dwutlenku węgla.

³⁹ Zgodnie bowiem z art. 22 ust. 4 pr.g.g. w zakresie nieokreślonym w art. 22 ust. 1 i 2 koncesji na wydobywanie kopaliny ze złóż udziela marszałek województwa.

⁴⁰ Przepis art. 22 ust. 2 pr.g.g. wymaga przy tym, by wymienione w nim przesłanki zostały spełnione łącznie.

⁴¹ Oczywiście przy tym jest, że nieruchomości, w których granicach przestrzennych znajduje się złoża nie objęte własnością górniczą mogą stanowić własność Skarbu Państwa. Wtedy jednak obrót takimi nieruchomościami podlega regułom wynikającym z przepisów znajdujących się poza Prawem

padku sięgnięcie do instytucji użytkowania górniczego, które jest prawem pochodnym od własności górniczej.

Odmienne przedstawia się kwestia wykonywania uprawnień Skarbu Państwa w odniesieniu do działalności niewymagającej koncesji⁴². Wtedy bowiem, zgodnie z regułą wyrażoną w art. 12 ust. 2 pr.g.g., właściciela reprezentują zarządy województw⁴³. Trzeba jednak pamiętać, że zgodnie z art. 12 ust. 3 pr.g.g., jeżeli przedmiot własności górniczej znajduje się w granicach obszarów morskich Rzeczypospolitej Polskiej, wykonywanie uprawnień właścicielskich wymaga porozumienia z ministrem właściwym do spraw gospodarki morskiej⁴⁴.

W sumie zatem na treść własności górniczej składają się dwa atrybuty – korzystanie z przedmiotu tej własności i rozporządzanie nią. Skarb Państwa w zasadzie bezpośrednio nie korzysta z przedmiotu swojej własności. Wydaje się bowiem, że organy koncesyjne (inne organy reprezentujące Skarb Państwa) co do zasady nie mogą podejmować działań polegających w szczególności na „używaniu rzeczy” czy też „pobieraniu jej pożytków”, to są zaś podstawowe uprawnienia składające się na „korzystanie z rzeczy”. Innymi słowy więc, „używanie złoża” albo „pobieranie jego pożytków” (czyli *de facto* przede wszystkim wydobywanie kopaliny) generalnie nie mieści się w zakresie wyznaczonym właściwością organów koncesyjnych. Nie oznacza to jednak, jak się wydaje, całkowitego wyłączenia możliwości „korzystania” przez Skarb Państwa za pośrednictwem jego organów z przestrzeni będącej przedmiotem jego własności, szczególnie w tym zakresie trzeba jednak pominąć⁴⁵.

Jeśli chodzi natomiast o sferę rozporządzania, to w aktualnym stanie prawnym nie budzi już żadnej wątpliwości, że dopuszczalna jest w tym zakresie tylko jedna forma prawna, a mianowicie ustanowienie prawa użytkowania górniczego.

geologicznym i górniczym, w szczególności zawartym w ustawie z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (por. przypis 25). Materię te jednak, ze względu na przedmiot opracowania trzeba pozostawić na uboczu.

⁴² Chodzi tutaj w szczególności o działalność uregulowaną w art. 2 ust. 1 pr.g.g.

⁴³ Zgodnie z art. 15 pkt 2 ustawy dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. z 2017 r. poz. 2096 ze zm.) zarząd województwa jest organem samorządu województwa.

⁴⁴ Aktualnie jest nim Minister Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej (por. rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 7 grudnia 2015 r. w sprawie utworzenia Ministerstwa Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej (Dz. U. poz. 2078), rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 13 grudnia 2017 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej (Dz. U. poz. 2324) oraz zarządzenie nr 8 Prezesa Rady Ministrów z dnia 29 stycznia 2018 r. w sprawie nadania statutu Ministerstwu Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej (M.P. poz. 143).

⁴⁵ Przykładem w tym zakresie może być chociażby regulacja zawarta w art. 162 ust. 1 pkt 1 pr.g.g., z którego wynika, że państwowa służba geologiczna inicjuje, koordynuje i wykonuje zadania zmierzające do rozpoznania budowy geologicznej kraju, w tym prac o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej, w szczególności dla odnowienia bazy surowcowej kraju, ustalania zasobów złóż kopaliny, a także dla ochrony środowiska.

3. Użytkowanie górnicze

Jest to jedyna forma prawna rozporządzenia własnością górniczą⁴⁶. Prawo to może powstać wyłącznie w drodze umowy⁴⁷. Jej stronami są Skarb Państwa, będący właścicielem złoża (innej części górotworu) oraz podmiot ubiegający się o ustanowienie użytkowania górniczego. Prawo geologiczne i górnicze nie wprowadza żadnych ograniczeń podmiotowych, co oznacza, że co do zasady o ustanowienie użytkowania górniczego może ubiegać się każdy podmiot prawa. Zważywszy jednak na fakt powiązania bytu prawnego użytkowania górniczego z koncesją, o czym niżej, krąg podmiotów mogących uzyskać status użytkownika górniczego w praktyce ulega pewnemu zawężeniu.

Umowa ustanawiająca użytkowanie górnicze co do zasady może zostać zawarta w każdy sposób dopuszczony przez obowiązujący system prawny. Zgodnie zatem z regulacją wynikającą z Kodeksu cywilnego możliwe są w tym względzie: oferta i jej przyjęcie (art. 66–70 k.c.), aukcja albo przetarg (art. 70¹–70⁵ k.c.) oraz negocjacje (art. 72–72¹ k.c.).

Zasada ta doznaje jednak dwóch nader istotnych wyjątków. I tak, zgodnie z treścią art. 14 ust. 1 pr.g.g., w przypadku poszukiwania lub rozpoznawania złóż kopalin, o których mowa w art. 10 ust. 1 tego prawa (a więc kopalin których złoża objęte zostały własnością górniczą), z wyłączeniem złóż węglowodorów, wyłonienie użytkownika górniczego musi nastąpić w drodze przetargu⁴⁸. Drugi, istotniejszy wyjątek, dotyczy poszukiwania lub rozpoznawania złóż węglowodorów oraz wydobywania węglowodorów ze złóż, gdyż w takich przypadkach ustanowienie użytkowania górniczego zawsze musi być poprzedzone przetargiem. Następuje to jednak w sposób, który można by określić mianem pośredniego. Z art. 49e pr.g.g. wynika bowiem, że udzielenie koncesji na poszukiwanie i rozpoznawanie złoża węglowodorów oraz wydobywanie węglowodorów ze złoża lub koncesji na wydobywanie węglowodorów ze złoża następuje w wyniku przeprowadzenia postępowania prze-

⁴⁶ Konkluzja taka nie budzi żadnej wątpliwości w świetle sformułowania użytego w art. 12 ust. 1 pr.g.g., z którego wynika, że Skarb Państwa może „rozporządzać swoim prawem wyłącznie przez ustanowienie użytkowania górniczego”.

⁴⁷ Nie jest zatem dopuszczalne ustanowienie tego prawa w inny sposób, w szczególności w drodze decyzji administracyjnej. Możliwość taka istniała natomiast pod rządem dekretu z dnia 6 maja 1953 r. – Prawo górnicze (tekst pierwotny Dz. U. Nr 29, poz. 113, ostatni tekst jednolity Dz. U. z 1978 r., Nr 4, poz. 12 ze zm.), po jego zmianie dokonanej ustawą z dnia 9 marca 1991 r. o zmianie Prawa górniczego (Dz. U. Nr 31, poz. 128). Użytkowanie górnicze powstawało wtedy bowiem w drodze decyzji koncesyjnej (por. A. Lipiński, *Legislacyjne problemy prawa górniczego* [w:] *Rozprawy z polskiego i europejskiego prawa prywatnego. Księga ofiarowana Profesorowi Józefowi Skąpskiemu*, Kraków 1994, s. 203 i n.; tenże, *Prawo geologiczne i górnicze*, Katowice 1996, s. 43 i n.; R. Mikosz, *Kilka uwag o użytkownictwie górniczym* [w:] *Rozprawy z prawa cywilnego i ochrony środowiska ofiarowane Profesorowi Antoniemu Agopszowiczowi*, red. A. Lipiński, Katowice 1992, s. 174 i n.). Stan ten uległ zmianie z chwilą wejścia w życie Prawa geologicznego i górniczego z 1994 r., zob. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 29 czerwca 1998 r., II SA 384/98 CBOSA.

⁴⁸ Brzmienie tego przepisu trudno uznać za klarowne, na co zwrócono uwagę w literaturze (por. B. Rakoczy [w:] *Prawo geologiczne i górnicze. Komentarz*, red. B. Rakoczy, Warszawa 2015, s. 87–88.

targowego. W myśl z kolei art. 49s ust. 2 pr.g.g., organ koncesyjny zawiera umowę o ustanowieniu użytkownika górniczego ze zwycięzcą przetargu, a w przypadku gdy zwycięzcą przetargu są podmioty, które wspólnie złożyły ofertę – ze wszystkimi tymi podmiotami. W takim przypadku zatem wyłonienie użytkownika górniczego następuje w istocie rzeczy w ramach przetargu na koncesję. Organ koncesyjny w ramach ogłoszenia o wszczęciu postępowania przetargowego powinien w szczególności określić wzór umowy o ustanowienie użytkownika górniczego oraz informację o wysokości wynagrodzenia za ustanowienie użytkownika górniczego (art. 49h ust. 3 pkt 11 i 12 pr.g.g.).

W tym ostatnim kontekście odnotować trzeba również, że reżim prawny dotyczący sposobu przeprowadzenia przetargu jest zróżnicowany, w zależności od tego, czy w rachubę wchodzi przetarg dotyczący koncesji odnoszącej się do poszukiwania, rozpoznawania węglowodorów albo wydobywania węglowodorów ze złoża, czy też przetarg przeprowadzany w pozostałych przypadkach. W odniesieniu do pierwszej z tych sytuacji zastosowanie znajduje regulacja zawarta w art. 49h do 49s pr.g.g. a nadto w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 28 lipca 2015 r. w sprawie przetargu na udzielenie koncesji na poszukiwanie i rozpoznawanie złoża węglowodorów oraz wydobywanie węglowodorów ze złoża, a także koncesji na wydobywanie węglowodorów ze złoża⁴⁹. W pozostałych przypadkach obowiązują z kolei unormowania zawarte w art. 14 pr.g.g. oraz w wydanym na podstawie art. 14 ust. 4 pr.g.g. rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 10 stycznia 2012 r. w sprawie przetargu na ustanowienie użytkownika górniczego⁵⁰. Raz jeszcze podkreślić przy tym trzeba, że choć pierwszy z tych reżimów wprost odnosi się do postępowania koncesyjnego, to jednak ze względu na powiązanie koncesji z użytkowaniem górnicznym bezpośrednio wpływa też na sposób ustanawiania tego ostatniego prawa. Do wątku tego wypadnie zresztą jeszcze powrócić w toku dalszych uwag.

Dotychczas omówione zasady ulegają wyłączeniu w przypadku, gdy ziszcza się przesłanki określone w art. 15 ust. 1 pr.g.g. Z przepisu tego wynika, że ten, kto rozpoznał złożo kopaliny, z wyłączeniem złoża węglowodorów, albo kompleks podziemnego składowania dwutlenku węgla, stanowiące przedmiot własności górniczej, i udokumentował je w stopniu umożliwiającym sporządzenie odpowiednio projektu zagospodarowania złoża⁵¹ albo planu zagospodarowania podziemnego składowiska dwutlenku węgla⁵² oraz uzyskał decyzję zatwierdzającą dokumentację

⁴⁹ Dz. U. z 2015 r. poz. 1171.

⁵⁰ Dz. U. poz. 101.

⁵¹ Zgodnie z treścią art. 26 ust. 3 pr.g.g., projekt zagospodarowania złoża określać winien wymagania w zakresie racjonalnej gospodarki złożem kopaliny, w szczególności przez kompleksowe i racjonalne wykorzystanie kopaliny głównej i kopaliny towarzyszących, oraz technologii eksploatacji zapewniającej ograniczenie ujemnych wpływów na środowisko. Zob. rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 24 kwietnia 2012 r. w sprawie szczegółowych wymagań dotyczących projektów zagospodarowania złóż (Dz. U. poz. 511).

⁵² Plan zagospodarowania podziemnego składowiska dwutlenku węgla jest sporządzany na podstawie dokumentacji geologicznej, z uwzględnieniem wymagań w zakresie gospodarowania podziemnym składowiskiem dwutlenku węgla, szczegółowej charakterystyki warunków technicznych i ekonomicz-

geologiczną tego złoża⁵³ albo kompleksu, może żądać ustanowienia na jego rzecz użytkowania górniczego z pierwszeństwem przed innymi. Po stronie podmiotu spełniającego wskazane wyżej wymagania powstaje zatem roszczenie o ustanowienie użytkowania górniczego. Następuje to z chwilą doręczenia decyzji zatwierdzającej dokumentację geologiczną⁵⁴ albo dokumentację geologiczną dotyczącą kompleksu podziemnego składowania dwutlenku węgla i wygasa z upływem trzech lat od dnia ich doręczenia. Wspomniany termin ma charakter materialnoprawny i nie podlega przywróceniu. Istotą roszczenia jest możliwość wystąpienia z nim, która wszak – co oczywiste – nie może przekształcić się w prawny obowiązek skorzystania z prawa pierwszeństwa uregulowanego w art. 15 ust. 1 pr.g.g. Wszczęcie procedury przetargowej powinno więc w takim przypadku nastąpić jedynie wówczas, gdy w terminie trzech lat od doręczenia decyzji zatwierdzającej dokumentację geologiczną nie dojdzie do ustanowienia użytkowania górniczego na rzecz podmiotu, któremu przysługuje roszczenie o ustanowienie tego prawa.

Stosownie do treści art. 15 ust. 4 pr.g.g., w przypadku zgłoszenia roszczenia, o którym mowa w ust. 1 tego przepisu, zawarcie umowy o ustanowieniu użytkowania górniczego następuje nie później niż 3 miesiące od dnia zgłoszenia tego roszczenia. Spory w sprawach ustanowienia użytkowania górniczego z pierwszeństwem przed innymi rozstrzygają sądy powszechne właściwe dla siedziby organu koncesyjnego, który reprezentuje Skarb Państwa (art. 15 ust. 2 pr.g.g.). Wobec milczenia Prawa geologicznego i górniczego w tej materii trudno natomiast ustalić, jaką treść ma omawiane roszczenie. Nie jest w szczególności jasne, jakiego okresu dotyczyć może żądanie ustanowienia użytkowania górniczego. Umowny sposób jego ustanawiania generalnie skłaniać musi do wniosku, że szczegóły dotyczące treści tego prawa powinny zostać ustalone w drodze porozumienia stron. Nie sposób natomiast wykluczyć, że stanowiska Skarbu Państwa oraz podmiotu, któremu przysługuje pierwszeństwo do ustanowienia użytkowania górniczego, będą co do istotnych elementów umowy, przynajmniej częściowo rozbieżne. Także więc pod rządem obecnie obowiązującego stanu prawnego można, jak się wydaje, bronić poglądu, że treścią roszczenia powinno być ustanowienie wspomnianego prawa w oparciu o kryteria rynkowe, w sposób zapewniający opłacalność przedsięwzięcia oraz spełnienie wy-

nych związanych z podziemnym składowaniem dwutlenku węgla oraz oceny ryzyka podziemnego składowania dwutlenku węgla (art. 27a ust. 3 pr.g.g.). Plan ten podlega zatwierdzeniu, w drodze decyzji, przez właściwy organ nadzoru górniczego (art. 27a ust. 5 pr.g.g.) i powinien wraz z kopią decyzji o jego zatwierdzeniu zostać dołączony do wniosku o udzielenie koncesji na podziemne składowanie dwutlenku węgla (art. 27a ust. 2 pkt 2 pr.g.g.). Por. również rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 8 maja 2014 r. w sprawie szczegółowych wymagań, jakim powinien odpowiadać plan zagospodarowania podziemnego składowiska dwutlenku węgla (Dz. U. poz. 591).

⁵³ Stosownie do treści art. 88 ust. 1 pr.g.g., dokumentacja geologiczna obejmuje wyniki prac geologicznych wraz z ich interpretacją oraz określeniem stopnia osiągnięcia zamierzonego celu wraz z uzasadnieniem.

⁵⁴ Decyzję taką wydaje właściwy organ administracji geologicznej, którym może być starosta, marszałek województwa albo minister właściwy do spraw środowiska (art. 161 pr.g.g.), szczegóły w tym zakresie trzeba jednak pominąć.

magań związanych zwłaszcza z ochroną środowiska, w tym zapewniających racjonalną gospodarkę złożem kopaliny⁵⁵. Należy bowiem mieć na uwadze, że celem omawianej instytucji jest stworzenie podmiotowi, który rozpoznał złożę kopaliny, możliwości podjęcia działalności wydobywczej, a tym samym uzyskania korzyści majątkowych z wcześniej dokonanego przezeń odkrycia.

Oprócz sytuacji określonej w art. 15 pr.g.g. podmiotowi ubiegającemu się o użytkowanie górnicze nie przysługuje natomiast roszczenie o ustanowienie tego prawa. Oznacza to więc, że Skarb Państwa może odmówić zawarcia umowy w tym przedmiocie, bez wskazywania powodów, dla których zajął takie stanowisko.

Rozpatrując problem dotyczący rozstrzygnięcia różnego rodzaju sporów dotyczących ustanawiania użytkowania górniczego nie można również tracić z pola widzenia sporów związanych z przetargiem. Wydaje się, że mimo braku wyraźnej regulacji prawnej w tej kwestii, wypada przyjąć, iż podlegają one rozpoznaniu na drodze sądowej. Mają one bowiem charakter cywilnoprawny, żadna zaś norma prawna nie przekazuje ich na drogę postępowania administracyjnego⁵⁶. Co do zasady wypada również przyjąć, że jeżeli Skarb Państwa uchyla się od zawarcia umowy o ustanowienie użytkowania górniczego, wygrywający przetarg może domagać się jej zawarcia na drodze sądowej⁵⁷.

Obowiązujące przepisy nie wymagają, by ustanowienie użytkowania górniczego następowало przed udzieleniem koncesji. Z treści art. 24 ust. 1 pkt 2 pr.g.g. określającego wymagania, jakim odpowiadać powinien wniosek o udzielenie koncesji, wynika bowiem jedynie tyle, że należy w nim m.in. określić prawa wnioskodawcy do nieruchomości (przestrzeni), w granicach której ma być wykonywana zamierzona działalność, lub prawo, o ustanowienie którego ubiega się wnioskodawca. Bezsprzecznie zatem adresatem koncesji może być także podmiot czyniący dopiero starania o uzyskanie prawa do przestrzeni, w obrębie której zamierza prowadzić koncesjonowaną działalność, a brak takiego prawa nie wpływa na ważność postępowania koncesyjnego.

Nie oznacza to jednak, że byt użytkowania górniczego nie został powiązany z bytem koncesji. Jest bowiem, co zostało wcześniej zasygnalizowane, wręcz przeciwnie. I tak w pierwszej kolejności zwrócić trzeba uwagę na regulację zawartą w art. 13 ust. 1a i ust. 6 pr.g.g.⁵⁸. Z pierwszego z tych przepisów wynika, że umowa o ustanowieniu użytkowania górniczego staje się skuteczna z dniem uzyskania koncesji. W myśl z kolei art. 13 ust. 6 pr.g.g., w przypadku nieuzyskania koncesji w terminie roku od dnia zawarcia umowy o ustanowieniu użytkowania górniczego, umowa ta

⁵⁵ Por. A. Lipiński, R. Mikosz, *Ustawa Prawo geologiczne i górnicze. Komentarz*, Warszawa 2003, s. 79.

⁵⁶ Wniosek taki wydaje się pośrednio potwierdzać treść art. 15 ust. 2 pr.g.g.

⁵⁷ Tak wyrok Sądu Wojewódzkiego w Katowicach z dnia 2 lipca 1998 r., Cgg 174/98 (niepublikowany).

⁵⁸ Przepisy te zostały dodane przez ustawę z dnia 11 lipca 2014 r. o zmianie ustawy – Prawo geologiczne i górnicze oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1133), która weszła w życie z dniem 1 stycznia 2015 r.

wygasa. Mamy zatem do czynienia z umową, której byt wyraźnie uzależniony jest od uzyskania (posiadania) koncesji przez użytkownika górniczego.

Zależność ta jest także widoczna w świetle treści art. 14 ust. 7 pr.g.g., który stanowi, że użytkowanie górnicze wygasa w przypadku wygaśnięcia, cofnięcia lub utraty mocy koncesji, bez względu na przyczynę. Jeśli chodzi o przypadki cofnięcia, to zwrócić w tych ramach trzeba przede wszystkim uwagę na regulację zawartą w art. 37 pr.g.g. Zgodnie bowiem z treścią ust. 1 tego przepisu, w przypadku gdy przedsiębiorca narusza wymagania ustawy, w szczególności dotyczące ochrony środowiska lub racjonalnej gospodarki złożem, albo nie wypełnia warunków określonych w koncesji, w tym nie podejmuje określonej nią działalności albo trwale zaprzestaje jej wykonywania⁵⁹ [...] organ koncesyjny, w drodze postanowienia, wzywa przedsiębiorcę do usunięcia naruszeń oraz określa termin ich usunięcia. Organ koncesyjny może również określić sposób usunięcia naruszeń. W myśl z kolei art. 37 ust. 2 pr.g.g., w przypadku gdy przedsiębiorca nie wykona wspomnianego postanowienia, organ koncesyjny może cofnąć koncesję bez odszkodowania⁶⁰.

Przypadki wygaśnięcia koncesji wskazuje natomiast regulacja zawarta w art. 38 pr.g.g.. Zgodnie z treścią ust. 1 tego przepisu koncesja wygasa: z upływem czasu, na jaki została udzielona, jeżeli stała się bezprzedmiotowa, w przypadku śmierci przedsiębiorcy będącego osobą fizyczną, w przypadku likwidacji przedsiębiorcy innego niż osoba fizyczna, w przypadku jej zrzeczenia się. We wszystkich tych przypadkach organ koncesyjny, w drodze decyzji, stwierdza wygaśnięcie koncesji⁶¹. Do wątku cofnięcia i wygaśnięcia koncesji w kontekście użytkowania górniczego wypadnie jeszcze powrócić.

Stosownie do treści art. 13 ust. 1 pr.g.g. umowa ustanawiająca użytkowanie górnicze powinna być zawarta na piśmie pod rygorem nieważności (*ad solemnitatem*)⁶². Aktualnie obowiązujący stan prawny nie określa wprost, czy umowa taka powinna zostać zawarta na czas określony, a jeśli tak, to jaki potencjalny okres może obejmować⁶³. Biorąc pod uwagę przywołaną wyżej regulację dotyczącą powiązania bytu prawnego użytkowania górniczego i koncesji wypada przyjąć, że mimo uchylenia art. 13 ust. 3 pr.g.g., umowa ustanawiająca to użytkowanie powinna być zawarta na czas od 3 do 50 lat, wyjątkowo zaś na okres krótszy. Wniosek taki wynika bowiem

⁵⁹ A także wykonuje roboty geologiczne z naruszeniem harmonogramu określonego w projekcie robót geologicznych, lub nie wykonuje obowiązków, o których mowa w art. 82 ust. 2 pr.g.g., lub wykonuje je niezgodnie z warunkami określonymi w przepisach wydanych na podstawie art. 82a ust. 1 pr.g.g., które to wątki trzeba jednak pozostawić na uboczu.

⁶⁰ W przypadku stwierdzenia wykonywania robót geologicznych z naruszeniem harmonogramu określonego w projekcie robót geologicznych organ koncesyjny może cofnąć koncesję albo ograniczyć jej zakres (art. 37 ust. 2 pkt 2 pr.g.g.), co jednak również trzeba pozostawić na uboczu.

⁶¹ Materia ta została szerzej omówiona w Części piątej rozdziale I.

⁶² Por. art. 73 § 1 k.c. stanowiący, że jeżeli ustawa zastrzega dla czynności prawnej formę pisemną, dokumentową albo elektroniczną, czynność dokonana bez zachowania zastrzeżonej formy jest nieważna tylko wtedy, gdy ustawa przewiduje rygor nieważności.

⁶³ Przepis art. 13 ust. 2 pr.g.g. stanowił, że umowa ta powinna zostać zawarta na czas oznaczony, nie dłuższy niż 50 lat. Został on jednak uchylony ustawą z dnia 11 lipca 2014 r. o zmianie ustawy – Prawo geologiczne i górnicze oraz niektórych innych ustaw.

z treści art. 21 ust. 4 pr.g.g., który stanowi, że koncesji udziela się na czas oznaczony, nie krótszy niż 3 lata i nie dłuższy niż 50 lat, chyba że przedsiębiorca złożył wniosek o udzielenie koncesji na czas krótszy. Konkluzję taką wspiera pośrednio argument *a contrario* wynikający z treści art. 13 ust. 5 pr.g.g., z którego wynika, że umowę użytkowania górniczego dla podziemnego składowania odpadów promieniotwórczych zawiera się na czas nieokreślony. Reguła ta doznaje jednak istotnego wyjątku w przypadku koncesji na poszukiwanie i rozpoznawanie złoża węglowodorów oraz wydobywanie węglowodorów ze złoża, a także koncesji na wydobywanie węglowodorów ze złoża, Koncesji takich, zgodnie z art. 49t ust. 1 pr.g.g., udziela się na czas oznaczony nie krótszy niż 10 lat i nie dłuższy niż 30 lat. Trzeba by zatem co do zasady przyjąć, że czas na jaki zawarta zostaje umowa użytkowania górniczego powinien zostać określony analogicznie jak ten, na który udzielana jest koncesja. Należy jednak pamiętać, że reguła określona w art. 49t ust. 1 pr.g.g., może doznać wyjątków określonych w art. 49y ust. 2, 5, 7 i 8 pr.g.g.⁶⁴. W takim przypadku, jak się wydaje musi ulec zmianie treść umowy ustanawiającej użytkowanie górnicze, co najmniej w części dotyczącej czasu, na jaki została ona zawarta.

Przepisy ustawy Prawo geologiczne i górnicze w zasadzie nie zawierają żadnej regulacji prawnej dotyczącej treści umowy ustanawiającej użytkowanie górnicze. Jedynym wyjątkiem w tym zakresie jest unormowanie zawarte w art. 13 ust. 3 pr.g.g., z którego wynika, że w umowie tej należy określić wynagrodzenie z tytułu ustanowienia użytkowania górniczego i sposób jego zapłaty⁶⁵. Brak jednak jakichkolwiek wyraźnych przesłanek, które choćby pośrednio wskazywałyby jakiego rodzaju okoliczności (kryteria) należy brać pod uwagę ustalając zarówno wysokość wynagrodzenia, jak i formy jego zapłaty. Użycie tego pojęcia zdaje się jedynie wskazywać na

⁶⁴ Zgodnie z regułą wyrażoną w art. 49y ust. 1 pr.g.g., faza poszukiwania i rozpoznawania trwać nie dłużej niż 5 lat. Stosownie jednak do treści ust. 2 tego przepisu, organ koncesyjny w przypadku uzasadnionym w szczególności warunkami geologicznymi i racjonalną gospodarką złożem może, na wniosek, przedłużyć czas trwania fazy poszukiwania i rozpoznawania na okres nie dłuższy niż 2 lata. Przedłużenie czasu trwania fazy poszukiwania i rozpoznawania oznacza przedłużenie czasu obowiązywania koncesji na poszukiwanie i rozpoznawanie złoża węglowodorów oraz wydobywanie węglowodorów ze złoża. Zgodnie z kolei z art. 49y ust. 5 pr.g.g., organ koncesyjny, w przypadku gdy działalność w fazie wydobywania jest prowadzona zgodnie z warunkami określonymi w koncesji na poszukiwanie i rozpoznawanie złoża węglowodorów oraz wydobywanie węglowodorów ze złoża, może, na wniosek, przedłużyć czas trwania fazy wydobywania na okres niezbędny do zakończenia wydobywania węglowodorów ze złoża, jednak nie dłuższy niż 5 lat. Przedłużenie czasu trwania fazy wydobywania oznacza przedłużenie czasu obowiązywania koncesji na poszukiwanie i rozpoznawanie złoża węglowodorów oraz wydobywanie węglowodorów ze złoża. W myśl natomiast art. 49y ust. 7 pr.g.g., w uzasadnionym przypadku, jeżeli okres, o którym mowa w ust. 5, jest niewystarczający do wyeksploatowania całości zasobów złoża węglowodorów, organ koncesyjny może, na wniosek, przedłużać czas trwania fazy wydobywania na kolejne okresy, z których żaden nie może być dłuższy niż 5 lat. Przepisy art. 49y ust. 5–7 pr.g.g. stosuje się przy tym odpowiednio do przedłużenia czasu obowiązywania koncesji na wydobywanie węglowodorów ze złoża (49y ust. 8 pr.g.g.).

⁶⁵ Zgodnie z art. 13 ust. 4 pr.g.g. wynagrodzenie z tytułu ustanowienia użytkowania górniczego stanowi dochód budżetu państwa (por. art. 111 pkt 15 ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz. U. z 2017 r. poz. 2077).

to, że świadczenie użytkownika górniczego powinno nastąpić w pieniądzu. Do zagadnienia tego wypadnie jeszcze powrócić.

Ustalenie treści użytkowania górniczego wymaga przede wszystkim sięgnięcia do regulacji zawartej w art. 16 ust. 1 pr.g.g. Zgodnie z brzmieniem tego przepisu, w granicach określonych przez ustawy oraz przez umowę o ustanowienie użytkowania górniczego użytkownik górniczy, w celu wykonywania działalności regulowanej ustawą, może, z wyłączeniem innych osób, korzystać z przestrzeni objętej tym użytkowaniem. W szczególności może on odpowiednio wykonywać roboty geologiczne, wydobywać kopalinę ze złoża, wykonywać działalność w zakresie podziemnego bezzbiornikowego magazynowania substancji, podziemnego składowania odpadów lub podziemnego składowania dwutlenku węgla, a także wykonywać działalność określoną w art. 2 ust. 1 pr.g.g.⁶⁶.

Przywołany przepis wyraźnie wskazuje, że wymienione w nim uprawnienia użytkownika górniczego dotyczą wyłącznie sfery korzystania z przedmiotu jego prawa. Nie może on natomiast, co do zasady, rozporządzić swoim prawem. Jest to niezwykle istotna zmiana w stosunku do wcześniej obowiązującego stanu prawnego⁶⁷, do czego wypadnie jeszcze powrócić w toku dalszych uwag.

Korzystanie to dotyczyć może zarówno złóż kopalin będących przedmiotem własności górniczej, jak i tych części górotworu, o których mowa w art. 10 ust. 4 pr.g.g.⁶⁸. Ogólna formuła „w celu wykonywania działalności regulowanej ustawą” użyta w art. 16 ust. 1 pr.g.g. zdaje się przy tym wskazywać, że warunkiem prowadzenia działalności w przestrzeni objętej własnością górniczą jest nabycie prawa użytkowania górniczego do tej przestrzeni. Konstatację tę potwierdza fakt, że wyliczenie rodzajów tej działalności zamieszczone w dalszej części wspomnianego przepisu poprzedzone zostało zwrotem „w szczególności”. Jedyny wyjątek od tej zasady, wprost określony w przywołanym już wyżej art. 12 ust. 4 pr.g.g., dotyczy robót geologicznych, których wykonywanie nie wymaga koncesji. Zgodnie z definicją robót geologicznych zawartą w art. 6 ust. 1 pkt 11 pr.g.g. chodzi zatem o wykonywa-

⁶⁶ Z treści art. 2 ust. 1 pr.g.g., wynika, że przepisy ustawy, z wyjątkiem działu III, stosuje się odpowiednio do:

- 1) budowy, rozbudowy oraz utrzymywania systemów odwadniania zlikwidowanych zakładów górniczych;
- 2) robót prowadzonych w wyrobiskach zlikwidowanych podziemnych zakładów górniczych w celach innych niż określone ustawą, w szczególności turystycznych, leczniczych i rekreacyjnych;
- 3) robót podziemnych prowadzonych w celach naukowych, badawczych, doświadczalnych i szkoleniowych na potrzeby geologii i górnictwa;
- 4) drążenia tuneli z zastosowaniem techniki górniczej;
- 5) likwidacji obiektów, urządzeń oraz instalacji, o których mowa w pkt 1–4.

⁶⁷ Artykuł 9 pr.g.g. z 1994 r. stanowił bowiem, że w granicach określonych przez ustawy oraz przez umowę o ustanowieniu użytkowania górniczego użytkownik górniczy może, z wyłączeniem innych osób, poszukiwać, rozpoznawać lub wydobywać oznaczoną kopalinę oraz, że w tych samych granicach może również rozporządzać swym prawem.

⁶⁸ Przypomnieć trzeba, że chodzi części górotworu położone poza granicami przestrzennymi nieruchomości gruntowej, w szczególności znajdujące się w granicach obszarów morskich Rzeczypospolitej Polskiej.

nie w ramach prac geologicznych⁶⁹ wszelkich czynności poniżej powierzchni terenu, w tym przy użyciu środków strzałowych, a także likwidację wyrobisk po tych czynnościach. Roboty te wymagają uzyskania koncesji jedynie w przypadkach, gdy polegają one na poszukiwaniu lub rozpoznawaniu⁷⁰ złóż kopalin, o których mowa w art. 10 ust. 1 pr.g.g. (a więc objętych własnością górnictwem). W pozostałym zakresie roboty geologiczne mogą więc być prowadzone w przestrzeni objętej własnością górnictwem bez potrzeby uzyskiwania użytkownika górnictwa⁷¹. Trzeba również pamiętać, że z treści art. 16 ust. 1 *in fine* pr.g.g. wprost wynika, iż użytkownik górnictwa niezbędny jest do wykonywania działalności określonej w art. 2 ust. 1 pr.g.g. Prawo to jednak, co oczywiste, może być ustanowione wyłącznie w odniesieniu do przestrzeni objętej własnością górnictwem.

Przepis art. 16 ust. 1 pr.g.g. wyraźnie wskazuje, że granice uprawnień użytkownika górnictwa kształtowane są przez ustawy oraz umowę ustanawiającą użytkownika górnictwa. W przypadku pierwszej z tych przesłanek bezsporne jest, że należy mieć na uwadze nie tylko akty rangi ustawowej, ale także rozporządzenia wydane na ich podstawie i w celu ich wykonania⁷², nadto zaś inne rozstrzygnięcia organów administracji publicznej nie mające charakteru wykonawczego, jednak wpływające na treść uprawnień użytkownika⁷³. Podzielić trzeba także zapatrywanie uznające, że są to czynniki, które w istocie kształtują (mogą kształtować) treść każdego prawa podmiotowego⁷⁴.

Odnosząc się z kolei do umowy ustanawiającej użytkownika górnictwa, przypomnieć trzeba, co wyraźnie wynika z przywołanego już wyżej art. 15 ust. 1 pr.g.g., że prawo to może być ustanowione w związku z podejmowaniem różnego rodza-

⁶⁹ Zgodnie z art. 6 ust. 1 pkt 8 pr.g.g., pracą geologiczną jest projektowanie i wykonywanie badań oraz innych czynności, w celu ustalenia budowy geologicznej kraju, a w szczególności poszukiwania i rozpoznawania złóż kopalin oraz wód podziemnych, określania warunków hydrogeologicznych, geologiczno-inżynierskich, a także sporządzanie map i dokumentacji geologicznych oraz projektowanie i wykonywanie badań na potrzeby wykorzystania ciepła Ziemi lub korzystania z wód podziemnych.

⁷⁰ Zgodnie z definicją zawartą w art. 6 ust. 1 pkt 7 pr.g.g., poszukiwaniem jest wykonywanie prac geologicznych w celu ustalenia i wstępnego udokumentowania złoża kopaliny albo wód podziemnych. Rozpoznawaniem jest natomiast wykonywanie prac geologicznych na obszarze wstępnie udokumentowanego złoża kopaliny albo wód podziemnych (art. 6 ust. 1 pkt 13 pr.g.g.).

⁷¹ Trzeba jednak pamiętać, że zgodnie z art. 79 ust. 1 pr.g.g., prace geologiczne z zastosowaniem robót geologicznych mogą być wykonywane tylko na podstawie projektu robót geologicznych. Projekt robót geologicznych, których wykonywanie nie wymaga uzyskania koncesji, zatwierdza organ administracji geologicznej, w drodze decyzji (art. 80 ust. 1 pr.g.g.).

⁷² Jako przykłady można tu wskazać rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 20 grudnia 2011 r. w sprawie szczegółowych wymagań dotyczących projektów robót geologicznych, w tym robót, których wykonywanie wymaga uzyskania koncesji (Dz. U. Nr 288, poz. 1696 ze zm.) czy też rozporządzenie Ministra Energii z dnia 23 listopada 2016 r. w sprawie szczegółowych wymagań dotyczących prowadzenia ruchu podziemnych zakładów górnictwa (Dz. U. z 2017 r. poz. 118 ze zm.).

⁷³ Chodzić tu może w szczególności o miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego sporządzony dla terenu górnictwa bądź jego fragmentu (art. 104 ust. 2 oraz ust. 4 i 5 pr.g.g.). Por szerzej na ten temat Część trzecia rozdział IV.

⁷⁴ Tak pod rządądem poprzecznie obowiązującego prawa geologicznego i górnictwa A. Lipiński, *Użytkowanie górnictwa*, Kraków 1996, s. 119 i n.

ju działalności w obrębie skorupy ziemskiej. Treść umowy zasadniczo zależy będzie zatem od tego, co będzie jej przedmiotem, a więc – ujmując problem innymi słowy – odpowiedzią na pytanie jaka działalność ma być prowadzona w obrębie przestrzeni objętej tym prawem. Może zaś ona zostać odniesiona zarówno do złoża kopaliny (jego poszukiwania, rozpoznawania, albo wydobywania), jak i innych fragmentów górotworu, nadto zaś być prowadzona w różnych celach. Jeżeli przedmiotem działalności ma być złożo kopaliny, to w treści umowy należy w szczególności określić jego położenie, poprzez wskazanie jego granic, tak pionowych, jak i poziomych. Jeśli natomiast użytkowanie górnicze ustanowione ma być dla prowadzenia działalności nie odnoszącej się do złoża kopaliny objętej własnością górniczą (innej aniżeli poszukiwanie, rozpoznawanie bądź wydobywanie kopaliny), wówczas generalnie stwierdzić wypada, że treść umowy powinna objąć wszystkie niezbędne elementy pozwalające na ustalenie praw i obowiązków stron. Bogactwo możliwych stanów faktycznych uniemożliwia przedstawienie dalszych szczegółów w tym zakresie.

Podtrzymać należy przy tym pogląd⁷⁵, że niezależnie od tego, czego umowa dotyczy, jej treścią należy także objąć ewentualne ograniczenia dotyczące sposobu wykonywania użytkowania górniczego. Zasadne wydaje się również określenie w umowie przesłanek i sposobu jej rozwiązania. Trzeba jednak pamiętać, że postanowienia umowy nie mogą, co oczywiste, naruszać przepisów mających charakter bezwzględnie obowiązujący⁷⁶.

Kontynuując wątek treści prawa użytkowania górniczego, odnotować trzeba także regulację prawną zawartą w art. 16 ust. 2 pr.g.g.. Przepis ten, nie mający odpowiednika w poprzednio obowiązującym Prawie geologicznym i górniczym, stanowi, że obiekty, urządzenia oraz instalacje wzniesione w przestrzeni objętej użytkowaniem górniczym stanowią własność użytkownika górniczego, a własność ta jest prawem związanym z użytkowaniem górniczym. Nietrudno dostrzec, że przyjęta w art. 16 ust. 2 pr.g.g. konstrukcja prawna jest bardzo zbliżona do tej, jaka została zastosowana w art. 235 k.c. Przepis ten w § 1 stanowi, że budynki i inne urządzenia wzniesione na gruncie Skarbu Państwa lub gruncie należącym do jednostek samorządu terytorialnego bądź ich związków przez wieczystego użytkownika stanowią jego własność, a to samo dotyczy budynków i innych urządzeń, które wieczysty użytkownik nabył zgodnie z właściwymi przepisami przy zawarciu umowy o oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste. W myśl z kolei art. 235 § 2 k.c., Przysługująca wieczystemu użytkownikowi własność budynków i urządzeń na użytkowanym gruncie jest prawem związanym z użytkowaniem wieczystym.

Prawo geologiczne i górnicze nie dookreśla pojęć „obiekty”, „urządzenia” i „instalacje”, użytych w art. 16 ust. 2, każde z nich ma zaś – jak się wydaje – niezmiernie

⁷⁵ Por. R. Mikosz, *Prawa do złóż [w:] System...*, s. 468.

⁷⁶ Trzeba mieć bowiem na uwadze, że zgodnie z art. 58 § 1 k.c. czynność prawna sprzeczna z ustawą albo mająca na celu obejście ustawy jest nieważna, chyba że właściwy przepis przewiduje inny skutek, w szczególności ten, iż na miejsce nieważnych postanowień czynności prawnej wchodzi odpowiednie przepisy ustawy.

szeroki zakres. Wydaje się, że nawet sięgając do wykładni systemowej trudno byłoby ustalić w sposób nie budzący wątpliwości ich znaczenie. W przypadku „objektu” zwrócić wypada w szczególności uwagę, że brak podstaw, by zawężać zakres tego pojęcia do „objektu budowlanego” znanego w szczególności przepisom prawa budowlanego⁷⁷. Skądinąd zresztą Prawo geologiczne i górnicze ogranicza się w tym zakresie do regulacji zawartej w art. 106, nakazującej stosowanie przepisów prawa budowlanego do projektowania, budowy, utrzymania i rozbiórki obiektów budowlanych zakładów górniczych⁷⁸. Nie ulega zaś wątpliwości, że Prawo budowlane nie zawiera definicji wspomnianych dóbr⁷⁹. Wydaje się zatem, że pojęciom użytym w art. 16 ust. 2 pr.g.g. należy nadawać treść wynikającą z języka potocznego i co do zasady przyjąć, iż chodzi o wszelkie inwestycje dokonane przez użytkownika górniczego w przestrzeni będącej przedmiotem tego prawa. Ostateczne rozstrzygnięcia w tym przedmiocie muszą jednak brać po uwagę okoliczności konkretnego stanu faktycznego.

Przyjęcie konstrukcji, że własność dóbr, o których mowa w art. 16 ust. 2 pr.g.g. jest prawem związanym z użytkowaniem górniczym, oznacza z kolei, że własność ta istnieje tak długo, jak długo trwa byt użytkownika górniczego. W konsekwencji, zgodnie z art. 16 ust. 3 pr.g.g. jeżeli umowa o ustanowienie użytkownika górniczego nie stanowi inaczej, przed wygaśnięciem tego prawa użytkownik górniczy jest obowiązany zabezpieczyć lub usunąć wspomniane obiekty, urządzenia oraz instalacje. Treść ostatnio cytowanego przepisu jest jednak mało zrozumiała. I tak nie wiadomo przede wszystkim, dłaczego obowiązek, o którym w nim mowa, ma zostać wykonany „przed” wygaśnięciem użytkownika górniczego. W takim przypadku bowiem nie sposób ustalić, kiedy upływa termin jego wykonania, a jedynym rozwiązaniem w tym względzie jest dookreślenie tej istotnej kwestii w umowie ustanawiającej użytkownika górniczego.

Nie jest też jasne, kto i w jaki sposób miałby rozstrzygać o tym, czy użytkownik górniczy ma zabezpieczyć czy też usunąć wspomniane obiekty, urządzenia oraz instalacje. W pierwszym przypadku zaś nie tylko nie odzyska on poczynionych nakładów, ale jeszcze poniesie dodatkowe koszty. Dalszą kwestią jest to, czy usunięcie, o którym mowa w art. 16 ust. 3 pr.g.g., będzie w każdym przypadku

⁷⁷ Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (Dz. U. z 2017 r. poz. 1332 ze zm.). Stosownie do treści art. 3 pkt 1 tej ustawy, przez obiekt budowlany należy rozumieć budynek, budowlę bądź obiekt małej architektury, wraz z instalacjami zapewniającymi możliwość użytkowania obiektu zgodnie z jego przeznaczeniem, wzniesiony z użyciem wyrobów budowlanych.

⁷⁸ Ustawa nakazuje także odpowiednio stosować przepisy jej rozdziału 2 i rozdziału 5 działu VI Chodzi o przepisy dotyczące ruchu zakładu górniczego (art. 105 – 121 pr.g.g.) oraz likwidacji zakładu górniczego (art. 128 – 132 pr.g.g.), co jednak można pozostawić na uboczu.

⁷⁹ Prawo to definiuje bowiem, jak wspomniano wyżej, jedynie obiekt budowlany, przez który należy rozumieć budynek, budowlę bądź obiekt małej architektury, wraz z instalacjami zapewniającymi możliwość użytkowania obiektu zgodnie z jego przeznaczeniem, wzniesiony z użyciem wyrobów budowlanych (art. 3 pkt 1) oraz urządzenia budowlane – którymi są urządzenia techniczne związane z obiektem budowlanym, zapewniające możliwość użytkowania obiektu zgodnie z jego przeznaczeniem, jak przyłącza i urządzenia instalacyjne, w tym służące oczyszczaniu lub gromadzeniu ścieków, a także przejazdy, ogrodzenia, place postojowe i place pod śmietniki (art. 3 pkt 9).

możliwe ze względu na regulację dotyczącą likwidacji zakładu górniczego⁸⁰. Normujący to zagadnienie przepis art. 129 ust. 1 pr.g.g. stanowi co prawda, że w przypadku likwidacji zakładu górniczego, w całości lub w części, przedsiębiorca jest obowiązany zabezpieczyć lub zlikwidować wyrobiska górnicze oraz urządzenia, instalacje i obiekty zakładu górniczego, jednak pamiętać trzeba, że do likwidacji zakładu górniczego stosuje się odpowiednio przepisy o ruchu zakładu górniczego (art. 129 ust. 3 pr.g.g.). To z kolei oznacza, że likwidację tę prowadzić należy na podstawie planu ruchu likwidowanego zakładu górniczego lub jego oznaczonej części, który określa m.in. sposób wykonania obowiązku określonego w art. 129 ust. 1 pr.g.g.. Plan ten zaś wymaga zatwierdzenia przez organ nadzoru górniczego, co w znacznym stopniu ograniczać może swobodę wyboru użytkownika górniczego. Dalszych szczegółów w tym zakresie niepodobna jednak rozwinąć w tym miejscu⁸¹.

Rozważając problem treści użytkowania górniczego, zwrócić trzeba także uwagę na niezwykle ważną regulację zawartą w art. 17 pr.g.g., który stanowi, że w sprawach nieuregulowanych w ustawie do użytkowania górniczego stosuje się odpowiednio przepisy Kodeksu cywilnego dotyczące dzierżawy. Jest to istotne *novum*, gdyż art. 13 pr.g.g.1994 r. nakazywał odpowiednie stosowanie do tego prawa przepisów Kodeksu cywilnego o użytkowaniu⁸².

Zmiana w tym zakresie ogranicza się nie tylko do kwestii rozporządzania, ale w istocie rzeczy dotyczy, jak się wydaje, charakteru prawnego użytkowania górniczego. W poprzednio obowiązującym stanie prawnym nie rysował on się co prawda całkowicie jasno, jednak co do zasady trafny był – jak się wydaje – pogląd, iż jest to cywilne prawo majątkowe ukształtowane na podobieństwo prawa rzeczowego ograniczonego, o czym świadczyła zwłaszcza regulacja zawarta we wspomnianym wyżej art. 13. Obecna regulacja prawna skłania do wniosku, że użytkowanie górnicze nie jest prawem bezwzględnym, skutecznym *erga omnes*, lecz prawem o charakterze obligacyjnym⁸³.

⁸⁰ Zgodnie z art. 6 ust. 1 pkt 18 pr.g.g. zakładem górniczym jest wyodrębniony technicznie i organizacyjnie zespół środków służących bezpośrednio do wykonywania działalności regulowanej ustawą w zakresie wydobywania kopaliny ze złóż, a w podziemnych zakładach górniczych wydobywających węgiel kamienny wraz z pozostającym w związku technologicznym z wydobyciem kopaliny przygotowaniem wydobytej kopaliny do sprzedaży, podziemnego bezzbiornikowego magazynowania substancji, podziemnego składowania odpadów albo podziemnego składowania dwutlenku węgla, w tym wyrobiska górnicze, obiekty budowlane, urządzenia oraz instalacje.

⁸¹ Szerzej na ten temat por. uwagi zawarte w Części piątej.

⁸² W literaturze przyjmowano, choć art. 13 pr.g.g. wyraźnie o tym nie przesądzał, iż odesłanie to dotyczy nie tylko odpowiedniego stosowania przepisów art. 252 i nast. K.c., ale także przepisów ogólnych dotyczących praw rzeczowych ograniczonych (tak R. Mikosz [w:] *System Prawa Prywatnego, Tom 4, Prawo rzeczowe*, red. E. Gniewek, Warszawa 2007, s. 920.).

⁸³ Por. R. Mikosz [w:] *System Prawa Prywatnego, Tom 3...*, s. 470, odmiennie G. Radecki, *Odpowiednie stosowanie przepisów o dzierżawie do użytkowania górniczego* [w:] *Prawna regulacja geologii i górnictwa w Polsce, Czechach i na Słowacji. Wybrane zagadnienia*, red. G. Dobrowolski, G. Radecki, Katowice 2014, s. 199 i n., zwłaszcza s. 205 i, jak się wydaje, H. Schwarz, *Prawo geologiczne i górnictwo, Komentarz, Tom 1*, Wrocław 2013, s. 162 i n.

Odesłanie zawarte w art. 17 pr.g.g. może być, jak się wydaje, źródłem wielu trudności interpretacyjnych. Zagadnienia tego, ze względu na założone ramy opracowania, niepodobna rozwinąć, ograniczyć się trzeba więc jedynie do zwrócenia uwagi na fakt, że jest ono odesłaniem „podwójnym”. Zgodnie bowiem z treścią art. 694 k.c. do dzierżawy, w zakresie nieuregulowanym wprost w przepisach tego Kodeksu, stosuje się odpowiednio przepisy o najmie. Ten stan rzeczy bez wątpienia dodatkowo utrudniać będzie stosowanie prawa w rozpatrywanym zakresie⁸⁴.

4. Regulacja dotycząca własności zasobów geologicznych w kontekście zasady zrównoważonego rozwoju

Próbując ocenić przedstawioną wyżej regulację dotyczącą sytuacji prawnej geologicznych zasobów środowiska, w tym zwłaszcza złóż kopalin, w kontekście poszukiwania odpowiedzi na pytanie czy uwzględni ona zasadę zrównoważonego rozwoju, w punkcie wyjścia przypomnieć trzeba, że Prawo geologiczne i górnicze w żadnym ze swoich przepisów wprost nie nawiązuje do tej zasady. Czyni to natomiast ustawa z dnia 6 lipca 2001 r. o zachowaniu narodowego charakteru strategicznych zasobów naturalnych kraju⁸⁵, która, jak się wydaje, odnosi się także do kopalin objętych własnością górniczą⁸⁶. W art. 3 stanowi ona, że gospodarowanie strategicznymi zasobami naturalnymi jest prowadzone zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju w interesie dobra ogólnego. Zgodnie zaś z art. 4 ustawy, dla osiągnięcia celu określonego w art. 3 właściwe organy administracji publicznej oraz inne podmioty, sprawujące na podstawie odrębnych przepisów zarząd nad zasobami naturalnymi wymienionymi w art. 1, mają obowiązek utrzymać, powiększać i doskonalić zasoby odnawialne (pkt 1) oraz – co szczególnie istotne w kontekście rozważanego problemu – użytkować złoża kopalin zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju.

Treść przywołanej regulacji nie jest całkiem klarowna, co zostało już wcześniej zaznaczone. Nie ulega jednak wątpliwości, że jest ona adresowana m.in. do organów administracji publicznej „sprawujących zarząd nad zasobami naturalnymi”. W tej grupie bez wątpienia mieszczą się zatem również organy wykonujące uprawnienia Skarbu Państwa w zakresie dotyczącym własności górniczej, o których mowa była wyżej. Organy te mają, zgodnie z dyspozycją art. 4 pkt 2 ustawy, „użytkować złoża

⁸⁴ Szerzej na ten temat G. Radecki, *Odpowiednie...* (por. przypis poprzedni).

⁸⁵ Dz. U. Nr 97, poz. 1051 ze zm.

⁸⁶ Artykuł 1 pkt 4 tej ustawy zalicza co prawda do strategicznych zasobów naturalnych kraju złoża kopalin niestanowiące części składowych nieruchomości gruntowej w rozumieniu ustawy z dnia 4 lutego 1994 r. – Prawo geologiczne i górnicze, ale bezsporne jest, o czym była już mowa wyżej, że pozostawienie tego przepisu w dotychczasowym brzmieniu jest niedopatrzaniem ustawodawcy. Na marginesie stwierdzić można, że nie sposób ustalić, dlaczego ustawodawca od 2012 r. nie dostrzega uchylecia Prawa geologicznego i górniczego z 1994 r., podczas gdy, w art. 1 pkt 1 ustawy o zachowaniu narodowego charakteru strategicznych zasobów naturalnych kraju, prawidłowo zastąpiono Prawo wodne z 2001 r. nową ustawą z 20 lipca 2017 r.

kopalin zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju⁸⁷. Zwrot ten trudno uznać za fortunny. W istocie rzeczy bowiem organy administracji publicznej nie „użytkują” zasobów w postaci złóż kopalin (górotworu), gdyż nie jest to ich zadaniem, sprawują natomiast – za pomocą przewidzianych prawem instrumentów prawnych – nadzór nad ich wykorzystywaniem przez podmioty korzystające z tych zasobów, w tym zwłaszcza przez przedsiębiorców gospodarujących tymi złożami.

Jeśli jednak pominąć ostatnio poczynione zastrzeżenia, to stwierdzić wypada, że z omawianej regulacji wyraźnie wynika dyrektywa nakazująca organom administracji publicznej podejmowanie takich działań, by gospodarowanie strategicznymi zasobami naturalnymi prowadzone było zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju. Działania te jednak o tyle tylko są dopuszczalne, o ile podstawa do ich podejmowania wynika z obowiązujących przepisów prawa⁸⁸. W tym zaś zakresie, jak to wynika z wcześniejszych uwag, przepisy dotyczące własności górniczej i użytkowania górniczego w relatywnie niewielkim zakresie nawiązują – i to tylko pośrednio – do wymagań zasady zrównoważonego rozwoju.

Rozwijając ostatnio poczynione sprostowanie, w pierwszej kolejności przypomnieć trzeba, że zdecydowana większość złóż kopalin stanowi *de lege lata* przedmiot własności górniczej, będącej odrębnym od własności gruntowej prawem majątkowym, przysługującym Skarbowi Państwa. Pod rządem obecnie obowiązującego Prawa geologicznego i górniczego krąg przypadków, kiedy to własność złoża przysługuje Skarbowi Państwa, uległ przy tym istotnemu zwiększeniu w porównaniu z wcześniejszym stanem prawnym. Prawo geologiczne i górnicze z 1994 r., któremu nie była znana instytucja własności górniczej, przewidywała, bowiem, że jedynie złoża znajdujące się poniżej dolnej granicy nieruchomości gruntowej stanowią własność Skarbu Państwa. Obecnie podmiot ten jest właścicielem wszystkich złóż kopalin wymienionych w art. 10 ust. 1 i 2 pr.g.g., bez względu na to gdzie są one położone.

Sytuacja, gdy właścicielem większości złóż, zwłaszcza tych o podstawowym znaczeniu gospodarczym, jest Skarb Państwa bez wątpienia sprzyjać może prowadzeniu racjonalnej gospodarki tymi złożami, co jest wymogiem wynikającym z art. 125 ustawy Prawo ochrony środowiska⁸⁹. Tak prowadzona gospodarka może z kolei być

⁸⁷ Przepis art. 4 pkt 1 ustawy można pozostawić na uboczu, gdyż dotyczy on zasobów odnawialnych.

⁸⁸ Konstatacja taka jest oczywista w świetle art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, który stanowi, że organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Zasada ta w odniesieniu do organów administracji publicznej wyrażona została także w art. 6 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego oraz art. 120 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2017 r. poz. 201 ze zm.).

⁸⁹ Stosownie do treści tego przepisu, złoża kopalin podlegają ochronie polegającej na racjonalnym gospodarowaniu ich zasobami oraz kompleksowym wykorzystaniu kopalin, w tym kopalin towarzyszących. Por. H. Schwarz, *Racjonalna gospodarka złożem w prawie geologicznym i górniczym* [w:] *Prawna regulacja geologii i górnictwa w Polsce, Czechach i na Słowacji. Wybrane zagadnienia*, red. G. Dobrowolski, G. Radecki, Katowice 2014, s. 100 i n. Por. także wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 24 listopada 2010 r., sygn. akt II SA/Gl 886/10, LEX nr 752985. Odnotać wypada również w tych ramach regulację zawartą w art. 126 przywołanej ustawy. Wyni-

postrzegana jako jedna z form działania umożliwiających wykorzystywanie złóż kopalin zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju. Wymaga to jednak spełnienia także dalszych przesłanek, o czym niżej. Zachowaniu zasobów sprzyja wszak, jak się wydaje, przede wszystkim okoliczność, że zarówno w poprzednio obowiązującym, jak i w aktualnym stanie prawnym własność złóż przysługująca Skarbowi Państwa była i jest prawem niezbywalnym, a jedyną formą rozporządzenia było i jest, jak o tym była już mowa wyżej, ustanowienie użytkownika górniczego. Ten stan rzeczy powinien bowiem zapewniać kontrolę nad wykorzystywaniem zasobów zgodnie z wolą i interesem ich właściciela.

Istotne wątpliwości dotyczą natomiast sfery rozporządzania przedmiotem własności górniczej. Można próbować je uszeregować w chronologiczny ciąg problemów cząstkowych, którym trzeba w tym miejscu poświęcić nieco uwagi.

Rozważając zagadnienie w kontekście zasady zrównoważonego rozwoju, wypada generalnie stwierdzić, że jako kluczowy jawi się problem przesłanek, jakie organy wykonujące uprawnienia Skarb Państwa w zakresie dotyczącym własności górniczej powinny brać pod uwagę w ramach swojego działania. Dotyczy to w równym stopniu odpowiedzi na pytanie o to, czy w ogóle rozporządzić tą własnością w ramach postępowania zmierzającego do zawarcia umowy ustanawiającej użytkownika górniczego, a jeśli tak, to czy sięgnąć do instrumentu w postaci przetargu, jakie kryteria zastosować przy wyborze użytkownika górniczego, nadto zaś jak ukształtować treść umowy, a tym samym treść prawa użytkownika górniczego.

Jeśli chodzi o pierwszy z sygnalizowanych wątków, to regulację prawną, jaka obowiązuje w tym zakresie, ocenić wypada jako bardziej niż skromną. Ogranicza się ona bowiem w zasadzie wyłącznie do złóż węglowodorów. Zasadnicze znaczenie w tej materii ma, jak się wydaje, unormowanie zawarte w art. 49f pr.g.g. Zgodnie bowiem z treścią ust. 1 tego przepisu, organ koncesyjny corocznie, w terminie do dnia 30 czerwca, ogłasza w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej urzędu obsługującego ten organ informację o przestrzeniach, w tym ich granicach, dla których planuje w następnym roku wszczęcie postępowania przetargowego⁹⁰. Nietrudno dostrzec, że przepis ten nie nawiązuje wprost do użytkownika górniczego. Jeśli jednak wziąć pod uwagę wspomnianą już wyżej regulację zawartą w art. 49s ust. 2 pr.g.g., z której wynika, że organ koncesyjny zawiera umowę o ustanowieniu użytkownika górniczego ze zwycięzcą przetargu, to staje się oczywiste, że ogłoszenie, o którym mowa w art. 49f ust. 1 pr.g.g., *de facto* wskazuje, w jakim za-

ka z niej, że eksploatację złoża kopaliny prowadzi się w sposób gospodarczo uzasadniony, przy zastosowaniu środków ograniczających szkody w środowisku i przy zapewnieniu racjonalnego wydobycia i zagospodarowania kopaliny (ust. 1), a podejmujący lub prowadzący tę eksploatację jest obowiązany przedsiębrać środki niezbędne do ochrony zasobów złoża, jak również do ochrony powierzchni ziemi oraz wód powierzchniowych i podziemnych, sukcesywnie prowadzić rekultywację terenów poeksploatacyjnych oraz przywracać do właściwego stanu inne elementy przyrodnicze (ust. 2).

⁹⁰ Stosownie do art. 49f ust. 2 pr.g.g., w przypadku dokonania zmian przestrzeni, dla których planuje się w następnym roku wszczęcie postępowania przetargowego, organ koncesyjny niezwłocznie ogłasza zmiany w sposób określony w ust. 1.

kresie (w odniesieniu do jakich „przestrzeni”) istnieje po stronie Skarbu Państwa zamiar oddania ich w użytkowanie górnicze.

Ustawa Prawo geologiczne i górnicze wskazuje przy tym kryteria, jakimi należy się kierować dokonując wyboru „przestrzeni”, w stosunku do których ma zostać przeprowadzone postępowanie przetargowe. Zgodnie bowiem z treścią art. 49f ust. 3 pr.g.g., przestrzenie te organ koncesyjny ustala na podstawie oceny perspektywiczności geologicznej, dokonanej we współpracy z państwową służbą geologiczną⁹¹. Wspomniana ocena perspektywiczności geologicznej obejmować ma w szczególności ocenę możliwości udokumentowania zasobów złóż węglowodorów w celu ich wydobywania oraz opłacalności wydobywania węglowodorów ze złóż. Treść przywołanej regulacji wskazuje, że położono w jej ramach nacisk na aspekty techniczne (geologiczno-górnicze) oraz ekonomiczne, co nie wyczerpuje listy kryteriów, jakie powinny być brane pod uwagę w kontekście zasady zrównoważonego rozwoju. Nie jest przy tym dostatecznie jasne, jakie inne kryteria powinny zostać uwzględnione w ramach oceny perspektywiczności geologicznej, jednak nie budzi wątpliwości, że mogą one (a nawet powinny) być brane pod uwagę, o czym świadczy zwrot „w szczególności” użyty w treści art. 49f ust. 3 pr.g.g.

W odniesieniu do pozostałych złóż kopalin (innych niż węglowodory), a także innych części górotworu, rozstrzygnięcie o tym, czy w ogóle rozporządzić własnością górniczą i zainicjować postępowanie zmierzające do zawarcia umowy ustanawiającej użytkowanie górnicze pozostawione zostało w pełnym zakresie uznaniu organów wykonujących uprawnienia Skarbu Państwa. Żaden przepis prawa nie wskazuje przy tym kryteriów, które miałyby być brane pod uwagę przy podejmowaniu tego rozstrzygnięcia. To zaś oznacza w zasadzie całkowitą dowolność w rozpatrywanym zakresie. Jedynymi wytycznymi, którymi powinny się kierować organy, są zatem w istocie rzeczy ogólne zasady wynikające z art. 5 Konstytucji (zasada zrównoważonego rozwoju) oraz art. 125 pr.o.s. (racjonalne gospodarowanie zasobami złóż kopalin). Zasady te wyrażone zostały zaś w sposób na tyle ogólny, że istnieje obawa, iż nie jest możliwe racjonalne kształtowanie polityki surowcowej wyłącznie za ich pomocą. Ich wykładnia może bowiem zmierzać w różnych kierunkach.

Kolejna kwestia, której poświęcić należy nieco uwagi, dotyczy sposobu wyłaniania użytkownika górniczego. Zasadą jest, o czym była już mowa wyżej, że o sposobie tym rozstrzyga organ wykonujący uprawnienia Skarbu Państwa. Poza bowiem wspomnianymi już wyjątkami wynikającymi z art. 14 ust. 1 oraz art. 49e pr.g.g., kiedy to obowiązkowe jest przeprowadzenie przetargu, wyłonienie użytkownika może nastąpić w każdej dopuszczalnej prawem formie. Wydaje się, że rozwiąza-

⁹¹ Z treści art. 162 ust. 1 pr.g.g. wynika, że państwowa służba geologiczna wykonuje zadania państwa w zakresie geologii. Lista tych zadań jest stosunkowo obszerna. W art. 162 ust. 1 pkt 6 pr.g.g. wprost wskazano przy tym przygotowanie materiałów na potrzeby przeprowadzenia postępowania przetargowego w celu udzielenia koncesji na poszukiwanie i rozpoznawanie złoża węglowodorów oraz wydobywanie węglowodorów ze złoża lub koncesji na wydobywanie węglowodorów ze złoża, oraz przygotowanie we współpracy z organem koncesyjnym oceny perspektywiczności geologicznej, o której mowa w art. 49f ust. 3 pr.g.g.

nie takie (w zakresie dotyczącym podejmowania decyzji o przeprowadzeniu przetargu) można co do zasady zaakceptować. Prawidłowe wykonywanie uprawnień właścicielskich Skarbu Państwa wymaga pewnej swobody działania organu wykonującego te uprawnienia. Swoboda ta jednak, chociażby ze względu na obowiązywania wspomnianych wyżej zasad wynikających z art. 5 Konstytucji i 125 pr.o.ś, nie jest nieograniczona. Kwestia ewentualnego sięgnięcia do przetargu nie ma przy tym, jak się wydaje, istotniejszego znaczenia. Kluczowym problemem jest bowiem przede wszystkim sprawa kryteriów wyboru użytkownika górniczego, zarówno w przypadku, gdy następuje to w drodze postępowania przetargowego jak i bezprzetargowego.

Problem ten jawi się *de lege lata* jako złożony, co jest przede wszystkim konsekwencją specyficznego ukształtowanego stanu prawnego. W odniesieniu do przypadków, gdy wyłonienie użytkownika górniczego następuje w drodze przetargu, w punkcie wyjścia zwrócić trzeba uwagę na dwoistość reżimu prawnego w rozpatrywanym zakresie. Jak już bowiem była o tym mowa wyżej, w przypadku dotyczącym węglowodorów obowiązuje regulacja zawarta w przepisach zamieszczonych od art. 49h do art. 49s pr.g.g., a nadto w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 28 lipca 2015 r. w sprawie przetargu na udzielenie koncesji na poszukiwanie i rozpoznawanie złoża węglowodorów oraz wydobywanie węglowodorów ze złoża, a także koncesji na wydobywanie węglowodorów ze złoża. W pozostałych przypadkach zastosowanie znajduje natomiast regulacja zawarta w art. 14 pr.g.g. oraz w wydanym na podstawie art. 14 ust. 4 pr.g.g. rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 10 stycznia 2012 r. w sprawie przetargu na ustanowienie użytkownika górniczego.

W odniesieniu do pierwszej z ostatnio wyodrębnionych sytuacji, z przepisów rangi ustawowej wynika, że ogłoszenie o wszczęciu postępowania przetargowego w celu udzielenia koncesji na poszukiwanie i rozpoznawanie złoża węglowodorów oraz wydobywanie węglowodorów ze złoża albo koncesji na wydobywanie węglowodorów ze złoża ma m.in. zawierać wzór umowy o ustanowienie użytkownika górniczego (art. 49h ust. 3 pkt 11 pr.g.g.) oraz informację o wysokości wynagrodzenia za ustanowienie użytkownika górniczego (art. 49h ust. 3 pkt 12 pr.g.g.). Z kolei § 2 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 28 lipca 2015 r., wskazujący wymagania, jakim powinna odpowiadać oferta składana w postępowaniu przetargowym na udzielenie koncesji na poszukiwanie i rozpoznawanie złoża węglowodorów oraz wydobywanie węglowodorów ze złoża, a także koncesji na wydobywanie węglowodorów ze złoża, stanowi, że powinna ona m.in. określać przedmiot przetargu wraz z określeniem przestrzeni, w granicach której ma być udzielona koncesja oraz ustanowione użytkowanie górnicze (pkt 2) oraz proponowaną wysokość wynagrodzenia z tytułu ustanowienia użytkownika górniczego, nie mniejszą niż kwota określona w ogłoszeniu o wszczęciu postępowania przetargowego (pkt 14). Są to jedynie fragmenty omawianej regulacji prawnej nawiązujące wprost do użytkownika górniczego.

Równie nieliczne są przepisy odnoszące się do tego prawa w części dotyczącej rozstrzygnięcia przetargu, która to faza wydaje się mieć decydujące znaczenie

w rozpatrywanej materii. Z art. 49l ust. 1 pr.g.g. wynika, że organ koncesyjny przeprowadza przetarg przy pomocy komisji przetargowej, która – zgodnie z art. 49m ust. 1 pr.g.g., dokonuje oceny spełnienia przez oferty wymogów, o których mowa w art. 49h ust. 3 pkt 13 pr.g.g., oraz ocenia oferty na podstawie kryteriów, o których mowa w art. 49h ust. 3 pkt 4 pr.g.g. Bardziej szczegółową regulację w tym zakresie zawierają przepisy rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 28 lipca 2015 r.

Zgodnie bowiem z jego § 6 ust. 1, komisja przetargowa ocenia oferty pod kątem formalnym i merytorycznym. Ocena formalna polega na sprawdzeniu, czy oferta odpowiada wymaganiom i warunkom określonym w ogłoszeniu o wszczęciu postępowania przetargowego (§ 6 ust. 1).

Stosownie do § 6 ust. 4 rozporządzenia, ocena merytoryczna polega natomiast na:

- 1) sprawdzeniu spełnienia przez każdą z ofert wymagań przetargu, o których mowa w art. 49h ust. 3 pkt 4–10 i 12 pr.g.g., określonych w ogłoszeniu o wszczęciu postępowania przetargowego;
- 2) wyznaczeniu stopnia spełnienia przez każdą z ofert wymagań, o których mowa w art. 49h ust. 3 pkt 4–10 i 12 pr.g.g., określonych w ogłoszeniu o wszczęciu postępowania przetargowego;
- 3) przyznaniu każdej z ofert liczby punktów w oparciu o kryteria i ich znaczenie określone w ogłoszeniu o wszczęciu postępowania przetargowego;
- 4) uznaniu za najkorzystniejszą tej oferty, która otrzymała najwyższą liczbę punktów.

Analiza treści przepisów ustawy przywołanych w § 6 ust. 4 (art. 49h ust. 3 pkt 4–10 i 12 pr.g.g.) przekonuje, że w istocie rzeczy decydujące znaczenie ma spełnienie kryteriów o charakterze technicznym, a jedyne nawiązanie do użytkowania górniczego dotyczy wysokości wynagrodzenia za ustanowienie użytkownika górniczego (art. 49h ust. 3 pkt 12 pr.g.g.). O wyborze użytkownika górniczego decydują zatem (poza ostatnio wskazanym wyjątkiem) przesłanki powiązane bezpośrednio z instytucją koncesji.

W odniesieniu do pozostałych przypadków (nie dotyczących węglowodorów) w punkcie wyjścia odnotować wypada, że poza przypadkiem określonym w art. 14 ust. 1 pr.g.g., sięgnięcie do formy przetargu w celu wyłonienia użytkownika górniczego nie jest obowiązkiem organu wykonującego uprawnienia właścicielskie Skarbu Państwa. Nawet jednak jeśli ustanowienie użytkownika górniczego poprzedzone zostanie przetargiem, to wymagania ustawowe w tym zakresie nie zostały bezpośrednio powiązane z zasadą zrównoważonego rozwoju. Przepis art. 14 ust. 3 pr.g.g. stanowi bowiem jedynie tyle, że warunki przetargu powinny mieć charakter niedyskryminujący i opierać się na kryteriach: technicznych i finansowych możliwościach oferenta (pkt 1), proponowanej technologii prowadzenia prac (pkt 2) oraz proponowanej wysokości wynagrodzenia z tytułu ustanowienia użytkownika górniczego (pkt 3). Zwroty te są na ogół bardzo ogólne, co sprawia że trudno precyzyjnie ustalić ich znaczenie. Być może jedynie w ramach pojęcia „technologii prowadzenia prac” można dostrzec jakieś wątki „środowiskowe”, nie ulega bowiem wątpliwości, że technologia ta może – co do zasady – mniej lub bardziej negatywnie wpływać na środowisko. Wniosek taki nie jest jednak całkiem oczywisty.

Dotychczasowych konstatacji w ostatnio rozważanym zakresie nie zmienia też co do zasady sięgnięcie do przepisów przywołanego już wyżej rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 10 stycznia 2012 r. w sprawie przetargu na ustanowienie użytkownika górniczego, które zresztą dotyczy przede wszystkim kwestii związanych z prowadzeniem postępowania przetargowego⁹². Z treści § 10 ust. 1 tego rozporządzenia wynika, że przetarg ma na celu umożliwienie organowi koncesyjnemu⁹³ dokonania wyboru najkorzystniejszej oferty na ustanowienie użytkownika górniczego, a także określenie kolejności pozostałych ofert spełniających wymagania zawarte w szczegółowych warunkach przetargu. W myśl z kolei ust. 2 tego przepisu, za najkorzystniejszą uznaje się ofertę, która otrzyma najwyższą ocenę komisji przetargowej, przyznaną na podstawie obiektywnych kryteriów oraz ich znaczenia określonych w szczegółowych warunkach przetargu. Te ostatnie, zgodnie z § 3 ust. 1 rozporządzenia, organ koncesyjny zobowiązany jest, od dnia ogłoszenia przetargu, udostępnić podmiotowi zainteresowanemu ustanowieniem użytkownika górniczego, na jego pisemny wniosek. W dalszym fragmencie przywołanego przepisu wskazana została przykładowa lista (o czym świadczy użyty tam zwrot „w szczególności”) takich warunków. W zakresie dotyczącym analizowanej materii wymieniono wśród nich: wymagania, jakie powinien spełniać podmiot zainteresowany ustanowieniem użytkownika górniczego (pkt 3), obiektywne kryteria oceny ofert, o których mowa w art. 14 ust. 3 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. – Prawo geologiczne i górnicze, oraz określenie ich znaczenia zapewniające spełnienie zasad uczciwej konkurencji (pkt 5) oraz wzór umowy o ustanowienie użytkownika górniczego (pkt 8). W istocie rzeczy zatem to organ przeprowadzający przetarg rozstrzyga o treści wymagań i obiektywnych kryteriach oceny ofert. Tym bardziej jest tak w przypadku, gdy użytkowanie górnicze ustanawiane jest z pominięciem przetargu. W takim przypadku brak bowiem jakiegokolwiek regulacji, która wskazywałaby jakie kryteria należy mieć na uwadze dokonując wyboru użytkownika górniczego.

Równie skromna jest regulacja prawna dotycząca wymagań odnoszących się do treści umowy ustanawiającej użytkowanie górnicze. Prawo geologiczne i górnicze, o czym była już mowa wyżej, wyraźnie wskazuje tylko na jeden obligatoryjny jej element, a mianowicie wynagrodzenie z tytułu ustanowienia użytkownika górniczego i sposób jego zapłaty (art. 13 ust. 3 pr.g.g.). W pozostałym zakresie zatem organy reprezentujące Skarb Państwa oraz przyszły użytkownik górniczy dysponują swobodą w kreowaniu treści umowy. Zgodnie bowiem z brzmieniem art. 353¹ k.c.,

⁹² Wyraźnie wynika to zresztą z treści delegacji ustawowej zawartej w art. 14 ust. 4 pr.g.g. Przepis ten stanowi bowiem, że rozporządzenie to powinno określić sposób zamieszczania obwieszczeń o przetargu na ustanowienie użytkownika górniczego, informacje zamieszczone w obwieszczeniu, wymagania dotyczące oferty, termin składania ofert oraz zakończenia przetargu, tryb organizowania i przeprowadzania przetargu, w tym powoływania i pracy komisji przetargowej, kierując się potrzebą przedstawienia w obwieszczeniu wyczerpujących informacji o przetargu, a także zapewnienia przejrzystych i niedyskryminujących warunków postępowania oraz ochrony konkurencji, w tym sprawiedliwej oceny złożonych ofert.

⁹³ W tym kontekście zwrócić wypada uwagę, że wbrew treści tego przepisu, organem działającym w imieniu Skarbu Państwa nie zawsze musi być organ koncesyjny (por. art. 12 ust. 2 pkt 2 pr.g.g.).

strony zawierające umowę mogą ułożyć stosunek prawny według swego uznania, byleby jego treść lub cel nie sprzeciwiały się właściwości (naturze) stosunku, ustawie ani zasadom współżycia społecznego. Trzeba wszak zwrócić uwagę na konsekwencje wynikające z przywołanego już wyżej odesłania zawartego w art. 17 pr.g.g., z którego wynika, że stanowi, że w sprawach nieuregulowanych w ustawie do użytkowania górniczego stosuje się odpowiednio przepisy Kodeksu cywilnego dotyczące dzierżawy. Przepisy od dzierżawie mogą bowiem znaleźć zastosowanie w odniesieniu do kilku aspektów relacji prawnej istniejącej pomiędzy Skarbem Państwa o użytkownikiem górniczym⁹⁴.

Konkluzja generalna dotycząca regulacji prawnej odnoszącej się do sytuacji prawnej złóż kopalin (zasobów geologicznych wnętrza ziemi) zamyka się w stwierdzeniu, że regulacja ta w niewielkim stopniu sprzyja realizacji zasady zrównoważonego rozwoju w przypadku tak istotnym jak rozporządzenie tymi złożami w celu ich wykorzystywania. Regulacja ta jest przy tym nie tylko rozproszona, ale nadto wewnętrznie zróżnicowana, bez – jak się wydaje – dostatecznego uzasadnienia.

§ 2. Geologiczne zasoby środowiska w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym

1. Struktura planowania przestrzennego

Styk problematyki zagospodarowania przestrzennego oraz górnictwa od dawna wzbudzał kontrowersje. W czasach gospodarki nakazowo-rozdzielczej mechanizmy podejmowania rozstrzygnięć pozwalających na podjęcie wydobycia kopalin w praktyce funkcjonowały w całkowitym oderwaniu od tych, które dotyczyły planowania przestrzennego. Ochronę rozpoznanych, ale nie będących przedmiotem eksploatacji złóż węgla kamiennego, realizowano tworząc obszary górnicze, tyle że nie powierzając nikomu prawa ich wydobywania (tzw. „obszary rezerwowe”). Podczas obowiązywania pr.górn.1953 następstwem utworzenia obszaru górniczego były natomiast ograniczenia zabudowy, których konsekwencje ponosił wyłącznie właściciel nieruchomości⁹⁵.

W poprzednio obowiązującym stanie prawnym:

- nakaz ochrony złóż kopalin wyraźnie wypowiedziano w ustawie z dnia 31 stycznia 1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska⁹⁶. Stosownie do jej art. 16 wspomniana ochrona miała polegać na racjonalnym gospodarowaniu ich zasobami oraz kompleksowym wykorzystaniu kopalin, w tym również kopalin

⁹⁴ Trafnie zwrócił na to uwagę G. Radecki, *Odpowiednie...*, s. 207 i n. Szczegółów w tym zakresie niepodobna jednak rozwinąć.

⁹⁵ Stan ten uległ zmianie dopiero wraz z wejściem w życie pr.g.g. 1994 r. (zob. jego art. 141, art. 152).

⁹⁶ Tekst pierwotny: Dz. U. Nr 3, poz. 6.

towarzyszących; miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego winny uwzględniać aktualne i przyszłe potrzeby eksploatacji złóż. Tę ostatnią należało prowadzić w sposób gospodarczo uzasadniony, przy zastosowaniu środków ograniczających szkody w środowisku, zapewniając racjonalne wydobycie i zagospodarowanie kopalin (art. 17);

- nakaz uwzględnienia przez plany miejscowe udokumentowanych złóż kopalin i wód podziemnych, w granicach ich projektowanych stref ochronnych w planach miejscowych, przewidywało pr.g.g.1994 (art. 48);
- ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym⁹⁷ przewidywała, że podstawowymi funkcjami planów miejscowych było określenie przeznaczenia terenów, w tym szczegółowych warunków ich zagospodarowania, nie wykluczając zakazu zabudowy (art. 10 ust. 1 pkt 1 oraz pkt 8).

Istota tych rozwiązań została utrzymana do dzisiaj. Stosownie do art. 72 ust. 1 pr.o.ś. w studiach uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin oraz miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego zapewnia się warunki utrzymania równowagi przyrodniczej i racjonalną gospodarkę zasobami środowiska, w szczególności przez:

- ustalanie programów racjonalnego wykorzystania powierzchni ziemi⁹⁸, w tym na terenach eksploatacji złóż kopalin i racjonalnego gospodarowania gruntami,
- uwzględnianie obszarów występowania złóż kopalin oraz obecnych i przyszłych potrzeb eksploatacji tych złóż.

Wymagania te zmierzają do realizacji zasady zrównoważonego rozwoju (art. 5 Konstytucji RP, art. 3 pkt 50 pr.o.ś.). Gminy, których organy odpowiedzialne są za sporządzanie planów miejscowych, od lat dysponują prawem nieodpłatnego dostępu do informacji geologicznych dotyczących ich terytoriów (zob. m.in. art. 47 pr.g.g.1994 r., art. 99–100 pr.g.g.), a w konsekwencji istnienie udokumentowanych złóż kopalin nie może stanowić dla nich tajemnicy. Począwszy od dnia 1 stycznia 2015 r. organy administracji geologicznej doręczają organom wykonawczym właściwych jednostek samorządu terytorialnego kopie decyzji dotyczących dokumentacji geologicznych, w tym dotyczących złóż kopalin (art. 94 ust. 1 pr.g.g.). Aktualnie obowiązująca ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wyraźnie przewiduje, że w studiach uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego należy uwzględnić informacje o występowaniu udokumentowanych złóż kopalin (art. 10 ust. 1 pkt 11). Studium jest wiążące dla przyszłego planu miejscowego (art. 9 ust. 4 u.p.z.p.). Określenie „uwzględnia się”⁹⁹

⁹⁷ Tekst pierwotny: Dz. U. Nr 89, poz. 415.

⁹⁸ Instytucja tych programów ma jednak walor wyłącznie teoretyczny.

⁹⁹ Trafnie też Naczelny Sąd Administracyjny przyjął, że wymagania dotyczące zawartości studium określone m.in. w art. 71 i art. 72 pr.o.ś. „należy interpretować nie tylko językowo, ale i celowościowo, biorąc pod uwagę cel, któremu ma służyć studium. Nie można zatem utrzymywać, że wymóg zawarcia w studium danego elementu jest już spełniony, jeżeli w ogóle coś o nim napisano i jakoś go określono. Wymóg ten jest spełniony dopiero wówczas, gdy napisano o nim tak, by wynikały z tego konkretne dyrektywy na przyszłość, pozwalające napisać „spójny” ze studium plan zagospodarowa-

ma charakter imperatywny i oznacza nakaz zamieszczenia w studium (a następnie w planie miejscowym) nie tylko informacji o takim złożu, ale również rozwiązań zapewniających ukształtowanie polityki przestrzennej gminy w sposób który umożliwia m.in. wydobycie kopalin ze złóż (art. 71–72 pr.o.ś.). Pominięcie chronionych w ten sposób wartości oznacza jednocześnie naruszenie „zasad” sporządzania studium oraz planu miejscowego, skutkujące ich nieważnością (art. 28 ust. 1 u.p.z.p.).

Niestety, od lat nakazy te w znacznej mierze pozostają martwą literą prawa. Do niedawna żaden przepis prawa nie określał zresztą terminu, w którym ten obowiązek należało zrealizować w stosunku do już istniejących studiów. Co prawda, zadaniem organu wykonawczego gminy jest analiza i ocena aktualności studiów i planów miejscowych oraz przedstawianie jej wyników radzie gminy co najmniej raz w czasie kadencji (art. 32 ust. 2 u.p.z.p.), tyle że w praktyce nakaz był mało skuteczny. W konsekwencji informacje o udokumentowanych złożach kopalin w ogóle nie były (a niekiedy nie są nadal) ujawniane we wspomnianych dokumentach planistycznych. Jeszcze gorzej przedstawia się problem uwzględniania we wspomnianych dokumentach potrzeb związanych z przyszłą eksploatacją takich złóż. Znane są przypadki wprowadzania zakazu wydobywania kopalin („blokowanie tworzenia nowych obszarów górniczych”)¹⁰⁰, ograniczenia dotyczące wielkości oraz technologii wydobycia w sposób nawet rzutujący na właściwość rzeczową organów administracji¹⁰¹, czy też zakaz wydobywania kopalin w sposób „mogący powodować deformacje terenu”¹⁰² (co w istocie oznacza całkowity zakaz podejmowania takiej działalności¹⁰³). Prawdą jest natomiast, że dokonywanie przez organy gmin oceny potrzeb związanych z wydobywaniem kopalin może być niezwykle utrudnione, przede wszystkim ze względu na kolizje pomiędzy interesami społeczności lokalnych oraz interesem publicznym o charakterze ponadlokalnym. Jak dotychczas nie zbilansowano również potrzeb krajowych w omawianym zakresie.

Dodatkowym czynnikiem zniechęcającym organy gmin do ujawniania w planach miejscowych (a zatem i studiach) uwarunkowań wynikających z faktu istnienia złóż kopalin, jest art. 36 u.p.z.p. Gmina ponosi bowiem majątkowe konsekwencje

nia przestrzennego. Postanowienia studium są zatem sprzeczne z ustawą wtedy, gdy nie realizują dyspozycji konkretnej normy ustawy, a także wtedy, gdy ich „ogólnikowość” i „hasłowość” nie pozwalają na realizację celów, które ma do spełnienia studium” (wyrok z dnia 25 czerwca 2002 r., II SA/Kr 608/02 CBOSA).

¹⁰⁰ Na przykład (już nieobowiązujący) miejscowy plan ogólny zagospodarowania przestrzennego Miasta Katowic przyjęty uchwałą Rady Miejskiej w Katowicach nr XXIV/120/91 z dnia 1 lipca 1991 (Dz. Urz. Województwa Katowickiego poz. 133). Z kolei projekt miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Miasta Żory w wersji przedłożonej do publicznego wglądu w kwietniu 2015 r. przewidywał zakaz wydobywania kopalin w sposób mogący powodować deformacje terenu, co w istocie ma oznaczać całkowity zakaz wydobycia.

¹⁰¹ Na przykład uchwała z dnia 9 sierpnia 2011 Rady Miejskiej w Łazach Nr IX/81/2011 w sprawie zmiany „Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego dla terenu miasta i gminy Łazy”.

¹⁰² Zob. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 20 maja 2015 r., II OSK 394/14, z głosem (apr.) A. Lipińskiego, Prawne Problemy Górnictwa i Ochrony Środowiska 2016, nr 2, s. 53 i n.

¹⁰³ Nigdy nie można bowiem wykluczyć powstania takich deformacji, w tym również nieszkodliwych.

tych rozwiązań planu miejscowego, które skutkują brakiem możliwości wykorzystania nieruchomości w sposób zgodny z dotychczasowym przeznaczeniem (korzystania w dotychczasowy sposób)¹⁰⁴, a w rezultacie zmniejszają jej wartość. Inaczej mówiąc, oznacza to, że jeżeli w wyniku przeznaczenia w planie miejscowym objętego nim terenu na cele związane z wydobywaniem kopalin bądź wprowadzenia tam ograniczeń w zakresie wykorzystywania go (np. przez zabudowę) doszło do zmniejszenia się wartości nieruchomości, wówczas ich właściciele (użytkownicy wieczysti) mogą żądać od gminy stosownego odszkodowania, wykupu lub zamiany nieruchomości (art. 36 u.p.z.p.). Gmina nie ma natomiast możliwości odzyskania poniesionych w tym celu nakładów, zwłaszcza od przedsiębiorcy górniczego. Nie przewiduje tego bowiem żaden przepis prawa¹⁰⁵. Nie można zresztą wykluczyć, że nikt nie będzie zainteresowany podjęciem wydobycia takiego złoża albo że wydobycie podjęte zostanie po upływie wielu lat. Nasuwa się również obawa, że co najmniej w niektórych sytuacjach organy gmin (jako właściwe w zakresie planowania i zagospodarowania przestrzennego) nie będą w stanie dokonać należytej oceny potrzeb publicznych związanych z tak rozumianą ochroną złóż kopalin, zwłaszcza że niejednokrotnie może ona kolidować z interesami właścicieli nieruchomości gruntowych (czyli potencjalnych wyborców organów gmin). Trafnie przyjęto, że ochrona udokumentowanych złóż kopalin przewidziana w art. 95 ust. 1 pr.g.g. nie oznacza obowiązku ukształtowania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w taki sposób, aby umożliwić natychmiastową eksploatację złoża, a jedynie zapewnić ewentualną możliwość jej eksploatacji, gdy zajdzie taka potrzeba¹⁰⁶. Rozstrzygnięcie tej kwestii prawodawca pozostawia uznaniu gminy. Skutkiem ujawnienia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego gminy złóż kopalin mogą być ograniczenia w zakresie wykorzystania nieruchomości (np. zakaz zabudowy) w celu zabezpieczenia złóż przed zagospodarowaniem w sposób wykluczający podjęcie wydobycia w przyszłości. Potwierdza to orzecznictwo przyjmując, że nie można w treści ustawy pr.g.g. upatrywać podstawy prawnej do wprowadzenia w planie miejscowym ograniczeń dla przyszłej eksploatacji górniczej, wręcz przeciwnie, przepisy tej ustawy nakazują uwzględnienie w planie obszarów występowania złóż kopalin oraz obecnych i przyszłych potrzeb eksploatacji tych złóż¹⁰⁷.

Instrumenty planowania przestrzennego mają charakter niejednolity. Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego bezspornie jest aktem prawa miejscowego, powszechnie obowiązującym na objętym nim terenie (art. 14 ust. 8 u.p.z.p.). Z kolei kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej:

¹⁰⁴ Bądź je istotnie utrudniają.

¹⁰⁵ Wyjątkiem jest miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego sporządzony dla terenu górniczego wedle zasad przewidzianych w art. 104 pr.g.g. (o czym dalej).

¹⁰⁶ Por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 24 września 2008 r., III SA/Po 348/08.

¹⁰⁷ por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 13 listopada 2012 r., II OSK 2443/12 i z dnia 12 grudnia 2015 r., II OSK 2323 CBOSA.

- państwa, której wyrazem jest koncepcja przestrzennego zagospodarowania kraju, należy do zadań Rady Ministrów (art. 3 ust. 3–4 u.p.z.p.),
- województwa, w tym uchwalanie planu jego zagospodarowania przestrzennego, jest zadaniem samorządu województwa.

Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju¹⁰⁸ ma określać uwarunkowania, cele i kierunki zrównoważonego rozwoju kraju oraz działania niezbędne do jego osiągnięcia, a w szczególności:

- podstawowe elementy krajowej sieci osadniczej, z wyodrębnieniem obszarów metropolitalnych,
- wymagania z zakresu ochrony środowiska i zabytków, z uwzględnieniem obszarów podlegających ochronie,
- rozmieszczenie infrastruktury społecznej o znaczeniu międzynarodowym i krajowym,
- rozmieszczenie obiektów infrastruktury technicznej i transportowej, strategicznych zasobów wodnych i obiektów gospodarki wodnej o znaczeniu międzynarodowym i krajowym,
- niektóre obszary funkcjonalne (art. 47 ust. 2 u.p.z.p.).

Co prawda ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie zawiera rozwiązań bezpośrednio określających wymagania, jakim powinna odpowiadać KPZK w odniesieniu do ochrony złóż kopalin przed zagospodarowaniem ich otoczenia w sposób wykluczający (utrudniający) podjęcie wydobycia, to jednak wiadomo, że dokument ten ma stanowić podstawę sporządzania programów służących do realizacji inwestycji celu publicznego o znaczeniu krajowym. Przyjęcie takiego programu może wymusić zmianę KPZK. Przemawia za tym prosta argumentacja: KPZK może zostać przyjęta wyłącznie w drodze uchwały Rady Ministrów, ta zaś jest tzw. wewnętrznym źródłem prawa, nie mającym charakteru powszechnie obowiązującego (zwłaszcza w stosunku do jednostek samorządu terytorialnego oraz ich organów). Z kolei wspomniane zadania rządowe muszą zostać określone w drodze rozporządzenia Rady Ministrów (art. 48 ust. 3 u.p.z.p.), które bezspornie jest powszechnie obowiązującym źródłem prawa (art. 92–93 Konstytucji RP). Póki co (wobec braku wspomnianych programów) problem ten ma jednak walor czysto teoretyczny, a zagospodarowanie przestrzenne kraju w zakresie niezbędnym do realizacji celów publicznych o szczególnym znaczeniu kształtowane jest w oderwaniu od ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym¹⁰⁹.

Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030 przyjęta została uchwałą Rady Ministrów nr 239 z dnia 13 grudnia 2011 r.¹¹⁰. Nie jest dostatecznie jasne, czy nastąpiło to na czas nieoznaczony, czy wyłącznie na czas nie dłuższy niż do 2030 r. (zapewne do 31 grudnia 2030 r.). Stosownie do załącznika¹¹¹ (pkt 3.1.)

¹⁰⁸ Dalej: KPZK.

¹⁰⁹ Por. ustawę z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (Dz. U. z 2017 r. poz. 1496 ze zm.) oraz inne ustawy o zbliżonym charakterze.

¹¹⁰ M.P. z 2012 r. poz. 252.

¹¹¹ Stanowiącego tekst KPZK.

kompetencje w zakresie tzw. planowania krajowego, tj. przygotowania projektów dokumentów planistycznych dotyczących rozwoju kraju przysługują odpowiednio:

- ministrowi do spraw rozwoju regionalnego (koncepcja przestrzennego zagospodarowania kraju),
- innym ministrom właściwym odpowiedzialnym za działania w określonych funkcjonalnie elementach zagospodarowania Polski oraz mających kompetencje w zakresie przygotowania odpowiednich dokumentów planistycznych, w tym „ministrowi właściwemu ds. gospodarki¹¹², ministrowi właściwemu do spraw Skarbu Państwa w zakresie zarządzania i ochrony strategicznych złóż kopalin”.

Problem jednak w tym, że *de lege lata* żaden przepis prawa nie powierza ministrowi właściwemu do spraw Skarbu Państwa zadań w dotyczących „strategicznych złóż kopalin”. Przede wszystkim w prawie polskim nie było znane i nadal nie występuje pojęcie złóż tego rodzaju. Co prawda ustawa z dnia 6 lipca 2001 r. o zachowaniu narodowego charakteru strategicznych zasobów naturalnych kraju¹¹³ zalicza do tych ostatnich m.in. „złoża kopalin niestanowiące części składowych nieruchomości gruntowej” (art. 1 pkt 4), tyle że brak normatywnych podstaw pozwalających na zaliczanie wspomnianych złóż do kategorii „strategicznych”¹¹⁴. Częściami składowymi nieruchomości gruntowych nie są złoża: węglowodorów, węgla kamiennego, metanu występującego jako kopalina towarzysząca, węgla brunatnego, rud metali z wyjątkiem darniowych rud żelaza, metali w stanie rodzimym, rud pierwiastków promieniotwórczych, siarki rodzimej, soli kamiennej, soli potasowej, soli potasowo-magnezowej, gipsu i anhydrytu, kamieni szlachetnych, wód leczniczych, termalnych i solanek. Bez względu na miejsce ich występowania zawsze stanowią one przedmiot prawa własności górniczej (art. 10 ust. 1–2 pr.g.g.) przysługującej Skarbowi Państwa. Ta ostatnia obejmuje również „części górotworu położone poza granicami przestrzennymi nieruchomości gruntowej, w szczególności znajdujące się w granicach obszarów morskich Rzeczypospolitej Polskiej” (art. 10 ust. 3 pr.g.g.). Co prawda elementy środowiska stanowiące przedmiot prawa własności górniczej Skarbu Państwa mogą być traktowane jako „strategiczne” dla gospodarki narodowej, tyle że wyłącznie w znaczeniu potocznym. Brak podstaw, by traktować je jako „złoża strategiczne” w rozumieniu KPZK. Co więcej, zadania Skarbu Państwa wynikające z własności górniczej wykonuje przede wszystkim minister właściwy do spraw środowiska, a w pewnym stopniu marszałek województwa oraz zarząd województwa (art. 14 ust. 2 pr.g.g.).

¹¹² Jak się wydaje, w obecnym stanie prawnym chodzi o ministra właściwego do spraw energii (zob. ustawę z dnia 19 listopada 2015 r. o zmianie ustawy o działach administracji rządowej oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1960 ze zm.).

¹¹³ Dz. U. Nr 97, poz. 1051 ze zm.

¹¹⁴ Zob. A. Haładyj, J. Trzewik, *Pojęcie strategicznych zasobów naturalnych – uwagi krytyczne*, Przegląd Prawa Ochrony Środowiska 2014, nr 1, s. 37 i n.; G.J. Wąsiewski, *Zasada racjonalnej gospodarki złożami kopalin w prawie polskim – próba rekonstrukcji*, Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego 2017, nr 9, s. 19 i n.

Nowy dział administracji rządowej „gospodarka złożami kopalin”, którego sprawowanie powierzono Ministrowi Energii, obejmuje:

- 1) prowadzenie, w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw środowiska, racjonalnej gospodarki złożami węglowodorów, węgla brunatnego, węgla kamiennego, siarki rodzimej, soli kamiennej, soli potasowej, soli potasowo-magnezowej, w obszarze objętym wydobyciem;
- 2) uzgadnianie koncesji na wydobywanie udzielanych przez ministra właściwego do spraw środowiska, w zakresie kopalin objętych własnością górnictwem Skarbu Państwa;
- 3) współpracę w nadzorze nad wydobywaniem kopalin, o których mowa w pkt 1;
- 4) sprawy kwalifikacji w zakresie górnictwa (art. 11a ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej¹¹⁵).

Rozwiązania te trudno określić jako racjonalne i konsekwentne. Przede wszystkim dotyczą one wyłącznie niektórych kopalin, a nadto większość zadań odnoszących się do gospodarki złożami kopalin nadal przysługuje organom administracji geologicznej. W istocie jedyne kompetencje władcze Ministra Energii w omawianym zakresie dotyczą uzgodnień koncesji, o których mowa wyżej w pkt 2.

Jako jeden z celów dokumentu o nazwie „Strategia Bezpieczeństwo Energetyczne i Środowisko – perspektywa do 2020 r.”¹¹⁶ wskazano „zrównoważone gospodarowanie zasobami środowiska”, przede wszystkim w kontekście zapewnienia ich dostępności dla przyszłych pokoleń, w tym ochrony przed działaniami mogącymi uniemożliwić ich wydobycie. Za element racjonalnego gospodarowania złożami uznano też „wskazanie złóż strategicznych”, a także „ograniczenie presji wywieranej na środowisko i ludność lokalną podczas prowadzenia zarówno prac geologicznych, jak i dotyczących eksploatacji”.

W świetle KPZK „złoża węgla kamiennego i brunatnego, zaliczone do złóż o strategicznym znaczeniu dla bezpieczeństwa energetycznego kraju, są chronione zgodnie z zasadami przyjętymi dla kategorii ochrony złóż kopalin strategicznych. Ochronie w szczególności podlegają obszary zalegania złóż: «Legnica», «Gubin» «Gubin 1», «Złoczew» oraz złoża węgla kamiennego «Bzie-Dębina», «Śmiłowice», «Brzezinka»¹¹⁷ (pkt 3.2.4.). Inaczej mówiąc, może to oznaczać, że KPZK zalicza do kategorii „strategicznych” wszystkie złoża węgla brunatnego i kamiennego. Nie wiadomo jednak, czy chodzi o złoża udokumentowane (a jeżeli tak – to w jakiej kategorii rozpoznania), czy również o takie, których lokalizacja jest wprawdzie znana (bądź prawdopodobna), tyle że nie zostały one dotychczas udokumentowane w stopniu

¹¹⁵ Dz. U. z 2017 r. poz. 888 ze zm. w związku z rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów z dnia 13 grudnia 2017 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Energii, Dz. U. poz. 2314.

¹¹⁶ Przyjęta uchwałą nr 58 Rady Ministrów z dnia 15 kwietnia 2014 r. (M.P. poz. 469), podjęta na podstawie art. 14 ust. 3 ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz. U. 2017, poz. 1376 ze zm.).

¹¹⁷ Za czym (stosownie do KPZK) ma przemawiać treść „Polityki energetycznej Polski do 2030 r.” zakładającej potrzebę ochrony wspomnianych złóż przez zabudowę. Brak natomiast podstaw, by zakładać, że wspomniana „Polityka energetyczna” ma charakter wiążący dla KPZK.

pozwalającym na podjęcie eksploatacji. Przytoczone wyżej wyliczenie ma bowiem charakter ewidentnie przykładowy (o czym świadczy zwrot „w szczególności”). Warto w tym miejscu przypomnieć wątpliwości związane z pojęciem „złoża kopaliny”. Powstaje nadto wątpliwość, czy zaliczenie do kategorii „złóż strategicznych” ma dotyczyć tylko złóż udokumentowanych w dacie przyjęcia KPZK, czy również takich, które zostaną rozpoznane i udokumentowane po przyjęciu tego dokumentu. Brak jednak podstaw, by KPZK mogła być bezpośrednio wiążąca dla organu:

- wykonawczego gminy, który (w razie braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego) podejmuje decyzje w przedmiocie ustalenia warunków zabudowy i zagospodarowania terenu (zob. zwł. art. 56 oraz 64 u.p.z.p.); zasadą jest bowiem, że jeżeli zamierzenie inwestycyjne jest zgodne z przepisami odrębnymi¹¹⁸, wówczas nie można odmówić wydania decyzji w sprawie ustalenia warunków zabudowy i zagospodarowania terenu;
- stanowiącego gminy jako przyjmującego studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy bądź jej miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego.

Inne rozwiązanie dotyczy natomiast planowania przestrzennego na szczeblu województw. KPZK jest wiążąca dla planów zagospodarowania przestrzennego tych ostatnich, w tym w zakresie dotyczącym rozmieszczenia inwestycji celu publicznego o charakterze ponadlokalnym (art. 39 ust. 4, art. 41 ust. 1 pkt 7 u.p.z.p.)¹¹⁹. Jednym z ich elementów jest (czyli musi być) określenie obszarów występowania udokumentowanych złóż kopalin¹²⁰ (art. 39 ust. 3 pkt 8 u.p.z.p.). Dla planów wojewódzkich wiążące jest również rozmieszczenie tych inwestycji celu publicznego o znaczeniu krajowym ustalonych w dokumentach przyjętych odpowiednio przez Sejm Rzeczypospolitej Polskiej, Radę Ministrów, właściwego ministra lub sejmik województwa (art. 39 ust. 5 u.p.z.p.). Nie jest natomiast dostatecznie jasne, w jakiej formie i w jakim trybie miałyby zostać przyjęte wspomniane dokumenty, według jakich kryteriów miałyby następować „rozmieszczenie” wspomnianych inwestycji, a nadto – co ma być kryterium wyróżniającym inwestycje celu publicznego o charakterze ponadlokalnym (w tym krajowym). Najprościej dostrzec to na przykładzie inwestora będącego spółką kapitałową, która w żaden sposób nie jest powiązana ze Skarbem Państwa czy też samorządowymi osobami prawnymi.

Granice terenów inwestycji celu publicznego umieszczonych w planie zagospodarowania przestrzennego województwa są wiążące dla studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin (art. 12 ust. 3 u.p.z.p.), a następnie dla miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (art. 15 ust. 3 pkt 4b u.p.z.p.). Celem publicznym jest m.in. poszukiwanie, rozpoznawanie i wy-

¹¹⁸ W stosunku do ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

¹¹⁹ Co też nie funkcjonuje, czego przykładem jest chociażby uchwała Sejmiku Województwa Śląskiego nr V/26/2/2016 z dnia 29 sierpnia 2016 r. w sprawie przyjęcia planu zagospodarowania przestrzennego Województwa Śląskiego 2020+, Dz. Urz. Województwa Śląskiego poz. 4619.

¹²⁰ *Lege non distinguente* złóż wszystkich kopalin, bez względu na ich rodzaj.

dobywanie złóż kopalin objętych własnością górnictw¹²¹; nie ma przy tym znaczenia, kto podejmuje związane z tym zadania, a zwłaszcza – jakie ma być przeznaczenie wydobytej kopaliny.

2. Instrumenty prawne wymuszające ujawnienie złóż kopalin w studiach uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego

Wprowadzono je do Prawa geologicznego i górniczego z dniem 1 stycznia 2012 r. Stosownie bowiem do jego art. 95 ust. 1 udokumentowanie złoża kopalin (w celu ich ochrony) ujawnia się w studiach uwarunkowań kierunków i zagospodarowania przestrzennego gmin, miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego oraz w planach zagospodarowania przestrzennego województw (ust. 1). Rozwiązanie to co prawda jest powtórzeniem dotychczasowej regulacji, tyle że nowością jest określenie terminu wykonania wspomnianego obowiązku. „Wprowadzenie” złoża do treści studium ma nastąpić w terminie 2 lat od daty zatwierdzenia stosownej dokumentacji geologicznej (ust. 2). Zapewne chodzi tu jednak nie tyle o datę podjęcia decyzji, ile o datę jej ostateczności. Dotyczy to także tych dokumentacji geologicznych, które przed 1 stycznia 2012 r. (w latach 2001–2011) zostały „przyjęte” w drodze „zawiadomienia” organu administracji geologicznej nie będącego decyzją administracyjną (art. 208 pr.g.g.). W takiej sytuacji termin wprowadzenia takich informacji do studiów biegnie od 1 stycznia 2012 r. Szczególna regulacja prawna dotyczy węglowodorów. Termin dokonania takiej zmiany wynosi 6 miesięcy od zatwierdzenia tzw. dokumentacji geologiczno-inwestycyjnej (zapewne chodzi tu o datę ostateczności decyzji). Koszt wspomnianego obowiązku obciąża przedsiębiorcę (art. 95 ust. 3 pr.g.g.). Warto natomiast zwrócić uwagę, że:

- omawiany typ dokumentacji geologicznej został wprowadzony do prawa polskiego z dniem 1 stycznia 2015 r., podczas gdy przepisy wykonawcze określające jej szczegółowe wymagania wydane zostały z ponad 6-miesięcznym opóźnieniem¹²²;
- o ile 2-letni termin dokonania stosownej zmiany studium jest realny, o tyle nie da się spełnić wspomnianego obowiązku w ciągu 6-miesięcy (węglowodory). Zmiana studium może bowiem zostać dokonana wyłącznie z zachowaniem wszystkich wymagań materialnoprawnych i proceduralnych, co wymaga m.in. sporządzenia strategicznej oceny oddziaływania na środowisko, udziału społeczeństwa, zachowania wymagań terminowych związanych ze zgłaszaniem uwag do projektu studium itd.

Jeżeli jednak w opisanych wyżej terminach rada gminy nie dokona aktualizacji studium w sposób uwzględniający wymagania art. 95 pr.g.g., wówczas wojewoda (jako organ nadzoru nad samorządem gminnym) wydaje w tej sprawie zarządze-

¹²¹ Artykuł 6 pkt 8 cyt. ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami.

¹²² Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 1 lipca 2015 r. w sprawie dokumentacji geologiczno-inwestycyjnej złoża węglowodorów, Dz. U. poz. 968.

nie zastępcze skutkujące zmianą studium. Inaczej mówiąc, opieszałość rady gminy powoduje, że traci ona swoje kompetencje na rzecz wojewody. Ustawa zawiera również instrument dyscyplinujący. Jeśli rada gminy uchybi terminowi przewidzianemu na zmianę studium stanowiącą konsekwencję zatwierdzenia dokumentacji geologiczno-inwestycyjnej węglowodorów, wojewoda ma 6 miesięcy na wydanie zarządzenia zastępczego. W przeciwnym razie organ wyższego stopnia¹²³ wymierza wojewodzie karę pieniężną w wysokości 1 000 zł za każdy dzień zwłoki (art. 96 pr.g.g.). Dalsze szczegóły wypada pominąć. Brak jednak podstaw do wydania zarządzenia zastępczego w razie braku studium. Przykładem może być utrata mocy tego ostatniego spowodowana wyrokiem sądu administracyjnego.

W toku prac legislacyjnych nad Prawem geologicznym i górniczym z 2011 r. omawiane rozwiązania odczytano jako zamach na samodzielność planistyczną gminy¹²⁴. Warto natomiast przypomnieć, że:

- nie są one nowością, a wyłącznie powtórzeniem rozwiązań obowiązujących od niemal czterdziestu lat, tyle że w praktyce nie stosowanych,
- samodzielność gmin nie jest wartością absolutną; w konstytucyjnym pojęciu nadzoru zawarta jest dopuszczalność działań zastępczych, w szczególności wówczas, gdy nie istnieją żadne przeszkody prawne w wykonaniu przez organ samorządu swoich obowiązków prawa¹²⁵,
- granice wspomnianej samodzielności kształtowane są przepisami ustaw, a nie wolą organów samorządu terytorialnego, co nie budzi wątpliwości w literaturze i orzecznictwie¹²⁶.

Wejście w życie art. 95 (w zw. z art. 208) pr.g.g. spowodowało, że wojewodowie zaczęli podejmować określone tymi przepisami działania. W praktyce pojawiła się natomiast wątpliwość, czy wojewoda wydając zarządzenie zastępcze związany jest procedurą przewidzianą dla sporządzania (zmiany) studium, czy też działa na autonomicznej podstawie prawnej i w konsekwencji nie wiążą go te wymagania, które muszą respektować organy gmin (np. proceduralne). Sądy administracyjne trafnie przyjmują to drugie rozwiązanie. Przy wydawaniu zarządzenia zastępczego wojewody na podstawie art. 208 ust. 2 pr.g.g. nie stosuje się procedury właściwej dla uchwalenia albo zmiany studium¹²⁷. Wojewoda przed wydaniem zarządzenia

¹²³ Nie jest jednak dostatecznie jasne, czy ma nim być minister właściwy w sprawach planowania przestrzennego, czy administracji publicznej.

¹²⁴ Zob.: A. Lipiński, *Niektóre problemy prawnej sytuacji gmin oraz ich organów w prawie geologicznym i górniczym* [w:] *Ocena modelu prawnego organizacji ochrony środowiska w Polsce i na Słowacji*, red. E. Ura, J. Stelmasiak, S. Pieprzny, Rzeszów 2012, s. 257 i n.; tenże, *Niektóre problemy planowania przestrzennego w związku z działalnością regulowaną prawem geologicznym i górniczym*, Studia Iuridica Agraria, t. X, red. S. Prutis, Białystok 2012, s. 170 i n.

¹²⁵ Zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 grudnia 2005 r., Kp 3/05 (M.P. z 2005 r. Nr 80, poz. 1148).

¹²⁶ *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, red. Z. Niewiadomski, Warszawa 2015, s. 20 i n.

¹²⁷ Por. prawomocny wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 24 kwietnia 2015 r., II SA/Kr 97/15; podobnie prawomocny wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy z dnia 8 lipca 2015 r., II SA/Bd 129/15 CBOSA.

zastępczego na podstawie art. 208 ust. 2 pr.g.g. nie jest uprawniony do przeprowadzania procedury właściwej dla zmiany studium, określonej w art. 9 ust. 1 i art. 11 u.p.z.p. Wspomniany art. 208 ust. 2 pr.g.g. nie może być interpretowany rozszerzająco i stanowić podstawy prawnej do wydania przez organ nadzoru zarządzenia zastępczego o przystąpieniu do zmiany studium w celu wprowadzenia do niego udokumentowanych złóż kopalin. Wyznaczanie gminie przez wojewodę dodatkowego terminu na podjęcie uchwały o przystąpieniu do zmiany studium i prowadzenie procedury jego zmiany stanowiłoby naruszenie art. 208 ust. 2 pr.g.g., gdyż prowadziłyby do przedłużenia gminie ustawowego terminu na dokonanie zmiany studium¹²⁸. Z art. 208 ust. 2 pr.g.g. wynika, że po upływie 2 lat od wejścia w życie tej ustawy obowiązek, o którym mowa w art. 208 ust. 1 ustawy, przejął wojewoda.

W świetle art. 89 i n. ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym¹²⁹ nie ma wątpliwości co tego, że uchwały rad gmin są przedmiotem nadzoru sprawowanego przez wojewodów¹³⁰. W praktyce skuteczność tego rozwiązania jest natomiast ograniczona, czego przyczyn należy przede wszystkim upatrywać w tym, że wojewoda ma 30 dni na ewentualne rozstrzygnięcie nadzorcze. Co prawda, uchycenie temu terminowi nie stanowi przeszkody do złożenia przez wojewodę skargi sądownoadministracyjnej, tyle że ze względu na znaczną liczbę tego rodzaju spraw jest to mało prawdopodobne. Niezależnie od tego każdy, czyjego interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone uchwałą rady gminy w sprawie z zakresu administracji publicznej, może zaskarżyć ją do sądu administracyjnego. Zarządzenia zastępcze wojewodów mogą natomiast być przedmiotem skargi sądownoadministracyjnej (art. 98 u.s.g.) tyle że legitymacja skargowa przysługuje w zasadzie wyłącznie gminie.

Ustawodawca nie dostrzegł natomiast, że:

- w latach 1960–2000 dokumentacje geologiczne podlegały zatwierdzaniu w drodze decyzji¹³¹; nie został natomiast określony termin ujawniania (w studiach uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy) informacji o zatwierdzonych wówczas dokumentacjach geologicznych¹³²;
- po 1 stycznia 2012 r. toczyły się wszczęte przed tą datą postępowania w sprawie przyjęcia dokumentacji geologicznych, kończące się zawiadomieniami; literalnie rzecz biorąc, nie istnieje natomiast obowiązek ujawniania znajdujących się tam informacji w studiach uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin¹³³.

¹²⁸ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 21 sierpnia 2015 r., II OSK 1178/15.

¹²⁹ Dz. U. z 2017 r. poz. 1875 ze zm.

¹³⁰ Zob. A. Lipiński, *W sprawie zaskarżalności studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy*, Przegląd Prawa Ochrony Środowiska 2013, nr 2, s. 9 i n.

¹³¹ Zob. art. 24 ustawy z dnia 16 listopada 1960 r. o prawie geologicznym (Dz. U. Nr 52, poz. 303 ze zm.) oraz art. 45 cyt. ustawy z dnia 4 lutego 1994 r. – Prawo geologiczne i górnicze (w brzmieniu obowiązującym do dnia 31 grudnia 2001 r.).

¹³² Obowiązki określone w art. 95–96 pr.g.g. dotyczą wyłącznie tych dokumentacji geologicznych, które zatwierdzone zostały po 1 stycznia 2011 r.

¹³³ Wspomniany art. 208 pr.g.g. dotyczy wyłącznie tych zawiadomień, które dokonane zostały przez 1 stycznia 2012 r.

W odniesieniu do opisanych wyżej dokumentacji geologicznych nie ma zatem podstaw do wydania wspomnianych zarządzeń zastępczych, co wypada ocenić jako konsekwencję braku wyobraźni ustawodawcy. Osłabia to ochronę złóż kopalin przed zagospodarowaniem ich otoczenia w sposób mogący utrudnić ich przyszłe wydobywanie, a może nawet całkowicie ją wykluczyć. Przykładem wątpliwości i nieudomówień związanych z ochroną złóż kopalin jest problematyka ochrony złóż węgla brunatnego. Przyjęta uchwałą Rady Ministrów nr 202/2009 z dnia 10 listopada 2009 r. Polityka energetyczna państwa do roku 2030¹³⁴ zakłada konieczność zabezpieczenia dostępu do zasobów strategicznych węgla, m.in. poprzez ochronę obszarów ich występowania przed dalszą zabudową niezwiązaną z energetyką i ujęcie ich w KPZK, miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego oraz długookresowej strategii rozwoju. Bezspornie jednak wspomniany dokument nie może być traktowany jako wyraz zadań rządowych służących realizacji inwestycji celu publicznego o znaczeniu krajowym. Mógłby on co prawda stać się podstawą takich zadań, tyle że musiałyby one zostać przyjęte w drodze rozporządzenia Rady Ministrów (art. 48 u.p.z.p.). Tak się jednak nie stało. W konsekwencji wspomniana uchwała nie ma charakteru normatywnego i bezpośrednio nie wiąże gmin (ich organów)¹³⁵. Ma ona wprawdzie charakter wiążący dla planów województw (art. 39 ust. 5 u.p.z.p.), jednak nie przesądza to o obowiązku powstania planów miejscowych czy też zmiany planów istniejących.

W sumie ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym zakłada swego rodzaju hierarchiczną zgodność wspomnianych dokumentów planistycznych. Brak jednak podstaw, by zakładać, że Rada Ministrów (w drodze uchwały), sejmik wojewódzki czy minister (w drodze bliżej niedookreślonego „aktu”) miały być organami, które mogą władczo kształtować sytuację prawną rady gminy w omawianych sprawach. Skoro jednak KPZK jest wiążąca dla planu zagospodarowania przestrzennego województwa, a ten ostatni jest wiążący dla planu miejscowego, to w konsekwencji rozwiązania KPZP mogą (pośrednio) kształtować treść tych ostatnich. Omawiane rozwiązania są jednak swego rodzaju skrótem myślowym, bowiem w istocie rzutują na treść studium, co zresztą wyraźnie wyeksponowano w art. 11 pkt 4 u.p.z.p. Wspomniane studium jest wprawdzie obowiązkowe, ale nie ma ono charakteru normatywnego. Jest ono wiążące dla miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, ale sporządzenie tego ostatniego nie jest obowiązkowe. W razie braku planu miejscowego studium może wprawdzie stanowić podstawę uzgodnienia koncesji na wydobywanie kopaliny ze złoża (art. 7 pr.g.g.), jednak nie może być powoływane jako podstawa innych decyzji, jak np. dotyczących środowiskowych uwarunkowań przedsięwzięcia. Dla przedsięwzięć w zakresie gospodarowania geologicznymi zasobami środowiska zaliczonych do kategorii „mogących zna-

¹³⁴ M.P. z 2010 r. Nr 2, poz. 11.

¹³⁵ Tak trafnie Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gorzowie Wielkopolskim w prawomocnym wyroku z dnia 26 maja 2011 r., II SA/Go 237/11 CBOSA. Wspomniane obowiązki co do zasady pokrywają się z określonymi w KPZK, tyle że niewiele z tego wynika.

cząco” (zawsze, potencjalnie) oddziaływać na środowisko o możliwości uzyskania koncesji w zasadzie przesądza bowiem treść planu miejscowego (o czym dalej).

Czynnikiem utrudniającym zapewnienie hierarchicznej zgodności opisanych wyżej dokumentów planistycznych jest również kolejność ich powstawania. Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju przyjęta została w 2011 r. Z kolei na przykład plan zagospodarowania przestrzennego województwa śląskiego został uchwalony w dniu 29 sierpnia 2016 r. W odniesieniu do ochrony złóż ten ostatni dokument w istocie zawiera takie same (postulatywne) rozwiązania jak KPZP, co jednak rzecz jasna nie przekłada się na ich ochronę.

3. Kontrola sądownoadministracyjna

Organy gmin, sporządzając studia oraz miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego mają obowiązek respektowania wymagań odnoszących się do ochrony złóż kopalin oraz potrzeb związanych z ich wydobywaniem. Wyegzekwowanie tego rozwiązania z wielu powodów jest niezwykle trudne, a w praktyce niekiedy nabiera charakteru całkowicie uznaniowego. Zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego:

- „1. Obowiązek ujęcia w planach miejscowych celów i uwarunkowań o szerszym znaczeniu ogranicza niewątpliwie władztwo planistyczne, lecz jest to celowy zabieg ustawodawcy. Związanie gminy w tym zakresie wynika z pionowej hierarchii aktów planistycznych i uzasadnione jest ujmowaniem w treści tych aktów celów o szerszym znaczeniu, związanych z kształtowaniem i prowadzeniem polityki przestrzennej państwa, województwa i powiatu, wyrażonych również w programach, o których mowa w art. 48 ust. 1 u.p.z.p.
2. Korelacja między planem zagospodarowania przestrzennego województwa, a postanowieniem uzgadniającym z art. 24 u.p.z.p. jest taka, że postanowienie musi odzwierciedlać treść obowiązującego planu zagospodarowania przestrzennego województwa, jako aktu determinującego postanowienie. Przyjęcie odmiennego poglądu pomijałoby ponadto dualizm aktów prawnych: generalnego, tj. planu zagospodarowania przestrzennego województwa i indywidualnego – w postaci postanowienia uzgodnieniowego¹³⁶.
3. Związanie organu uzgadniającego postanowieniami planu, podobnie jak związanie gminy postanowieniem uzgadniającym, nie jest uwarunkowane pozytywną oceną planu zagospodarowania przestrzennego województwa dokonaną przez organy uzgodnieniowe czy organy gminy, bowiem plan ten można badać wy-

¹³⁶ W świetle art. 24 ust 1 u.p.z.p. „organy, o których mowa w art. 11 pkt 5 oraz art. 17 pkt 6, w zakresie swojej właściwości rzeczowej lub miejscowej, opiniują i uzgadniają, na swój koszt, odpowiednio projekt studium albo projekt planu miejscowego. Uzgodnień dokonuje się w trybie art. 106 k.p.a., przy czym uzgodnienia projektu planu miejscowego z dyrektorem regionalnego zarządu gospodarki wodnej Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie w zakresie dotyczącym zabudowy i zagospodarowania terenu położonego na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią dokonuje się w drodze decyzji, o której mowa w art. 166 ust. 5 ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. – Prawo wodne (Dz. U. poz. 1566)”.

łącznie w przeznaczonych do tego trybach, m. in. nadzorczym wojewody i sądownoadministracyjnym”¹³⁷.

Co prawda, rozstrzygnięcie to zasługuje na aprobatę, tyle że z niewiadomych powodów sąd w ogóle pominął argumentację wynikającą z omawianych już rozwiązań Prawa ochrony środowiska (art. 72 ust. 1 pkt 1–2 oraz art. 125). Przypomnieć należy, że tzw. samodzielność planistyczna gminy nie ma charakteru absolutnego, a jedną z ograniczających ją przesłanek jest konieczność uwzględnienia interesu publicznego o charakterze ponadgminnym.

Sądy administracyjne przyjmują, że ani art. 48 pr.g.g. z 1994 r. (odpowiednik obecnego art. 94 pr.g.g.), ani art. 72 ust. 1 pkt 1 i 2 pr.o.ś. nie wymagają oznaczenia w planie granic złóż kopalin, a jedynie uwzględnienia faktu ich istnienia i płynących z tego uwarunkowań przy przyjmowaniu odpowiednich rozwiązań planistycznych¹³⁸. Z tego rodzaju oceną trudno się zgodzić, przede wszystkim dlatego, że brak wskazania lokalizacji (granic) złoża w studium oraz w planie miejscowym w praktyce może wykluczyć realizację celów określonych powołanymi przepisami. Trafnie natomiast przyjmuje się, że skutkiem ujawnienia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego złóż kopalin mogą być ograniczenia w zakresie wykorzystania nieruchomości (np. poprzez zakaz zabudowy¹³⁹) w celu zabezpieczenia złóż przed zagospodarowaniem w sposób wykluczający podjęcie wydobycia w przyszłości.

Ustawowy nakaz ochrony dotyczy wszystkich złóż, bez względu na rodzaj kopaliny, jej znaczenie gospodarcze, warunki występowania złoża, stopień rozpoznania, co w praktyce może być zadaniem niewykonalnym¹⁴⁰. Problem ten tylko częściowo daje się rozwiązać w drodze wspomnianych wyżej instrumentów pozostających w kompetencji wojewodów. Przyczyną tego stanu jest bierność organów administracji publicznej właściwych w zakresie gospodarki złożami kopalin. Dotychczas nie zbilansowano zapotrzebowania gospodarki na kopaliny, a w konsekwencji potrzeb ich ochrony (w zakresie przewidzianym przez art. 3 pkt 50 oraz art. 125 pr.o.ś.). Można zakładać, że pośrednim skutkiem tego stała się plaga dzikiego górnictwa kopalin skalnych (zwłaszcza kruszyw), z reguły towarzysząca tym inwestycjom budowlanym, których realizacja wymaga dużych ilości materiałów budowlanych powstających w wyniku wydobycia takich kopalin. Potrzebę opracowania takich szacunków dostrzeżono dopiero niedawno¹⁴¹. Paradoxem jest natomiast to, że *de lege lata* żaden przepis prawa nie powierza ministrowi właściwemu do spraw śro-

¹³⁷ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 5 maja 2015 r., II OSK 2411/13 CBOSA.

¹³⁸ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 24 marca 2011 r., II OSK 41/11 CBOSA.

¹³⁹ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 8 grudnia 2009 r., II OSK 1661/09; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 24 września 2008 r., III SA/Po 348/08 CBOSA.

¹⁴⁰ Przykładem może być złoże kopaliny występujące w przestrzeni objętej szczególnym reżimem ochronnym zabraniającym jego wydobycia, jak chociażby w rezerwacie przyrody.

¹⁴¹ Zob. sprawozdanie z posiedzenia Sejmowej Komisji Ochrony Środowiska i Zasobów Naturalnych z dnia 14 maja 2015 r.

dowiska zadań w zakresie ochrony złóż kopalin, zwłaszcza „strategicznych”. Również projektowana polityka surowcowa państwa nie określa żadnych priorytetów w omawianym zakresie.

W stanie prawnym obowiązującym do dnia 31 grudnia 2014 r. najbardziej skuteczne w tych sprawach mogły być skargi sędowoadministracyjne kierowane przeciwko uchwałom rad gmin w przedmiocie przyjęcia studiów oraz planów miejscowych. Dotychczasowe orzecznictwo trafnie uznaje legitymację skargową przysługującą w tym zakresie właścicielom nieruchomości¹⁴² oraz przedsiębiorcom prowadzącym działalność w zakresie wydobywania kopalin¹⁴³. Otwarty jest problem, do jakiego stopnia legitymacja ta mogłaby przysługiwać potencjalnym inwestorom, tj. podmiotom, które dopiero zamierzają podjąć działalność w zakresie wydobycia kopaliny ze złoża i są zainteresowane ukształtowaniem planu miejscowego w sposób pozwalający na realizację tego celu¹⁴⁴. Ciekawe jest również, że w praktyce żadnych inicjatyw w tym zakresie nie przejawiał Skarb Państwa jako podmiot prawa własności górniczej.

Najważniejszych przyczyn tego stanu należy upatrywać w strukturalnych wadach systemu planowania i zagospodarowania przestrzennego, w postawie organów gmin oraz w mało skutecznym nadzorze sprawowanym przez wojewodów. Reaktywacja samorządu terytorialnego zapoczątkowana utworzeniem gmin jako jego podstawowych jednostek spowodowała m.in., że planowanie i zagospodarowanie przestrzenne zaliczono do zadań własnych tych ostatnich. Stosownie do art. 6 ust. 1 oraz art. 7 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym gminom powierzono wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym, niezastrzeżone ustawami na rzecz innych podmiotów. Zakres ten obejmuje m.in. zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty, w szczególności zaś sprawy ładu przestrzennego oraz ochrony środowiska. Istota zadań własnych gminy polega natomiast na tym, że musi ona je podejmować, w dodatku czyniąc to na własną odpowiedzialność i na własny koszt, a nadto korzystając z daleko idącej swobody w zakresie określania sposobu realizacji tych zadań, w tym – rzecz jasna – kształtowania treści miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Co prawda, swoboda ta nie ma charakteru absolutnego, niemniej jednak organy administracji pozagminnej mogą w nią wkraczać wyłącznie w sytuacjach wyraźnie określonych prawem. Przykładem może być instytucja tzw. zadań rządowych, które mogą być wbrew woli rady gminy wprowadzone do treści miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. *Lege non distinguente* może to również dotyczyć przeznaczenia nieruchomości gruntowych na cele związane z eksploatacją złoża kopaliny czy też wprowadzenia (uzasadnionych potrzebami takiej eksploatacji) ograniczeń w zakresie zabudowy nieruchomości. Wspomniane zadania rządowe mają jednak walor czysto teoretyczny,

¹⁴² Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 23 lipca 2012 r., II SA/GI 243/12 CBOSA.

¹⁴³ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 4 stycznia 2010 r., II SA/GI 554/09. Zob. A. Lipiński, *Niektóre problemy planowania...*, s. 170 i n.

¹⁴⁴ Związane z tym szczegóły mogą być niezwykle różnicowane, a ich omówienie wykracza poza ramy opracowania.

bowiem w dotychczasowej praktyce planowania przestrzennego nie doszło do ich sformułowania. Nie ma również instrumentów prawnych pozwalających przymusić radę gminy do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, którego uchwalenie nie jest wszak obowiązkowe¹⁴⁵.

W świetle art. 13 u.p.z.p. zasadą jest, że koszty sporządzenia studium obciążają budżet gminy (ust. 1), co stanowi konsekwencję rozwiązania zakładającego, że planowanie i zagospodarowanie przestrzenne jest zadaniem własnym gminy (art. 3 ust. 1 u.p.z.p.). Wyjątki można pominąć (art. 13 ust. 2 u.p.z.p.). Ustawa nie zawiera natomiast rozwiązań wyraźnie dopuszczających możliwość sfinansowania studium przez inwestora. Jeżeli plan miejscowy stanowi bezpośrednią konsekwencję zamiaru realizacji inwestycji celu publicznego innych niż krajowe, wojewódzkie, powiatowe bądź gminne, jego koszt ponosi inwestor (art. 21 u.p.z.p.). Z kolei ustalenia planu zagospodarowania przestrzennego województwa wprowadza się do planu miejscowego po uprzednim uzgodnieniu (przez marszałka województwa) terminu realizacji inwestycji celu publicznego o znaczeniu ponadlokalnym i warunków wprowadzenia ich do planu miejscowego. Koszty wprowadzenia takich ustaleń do planu miejscowego oraz zwrotu wydatków na odszkodowania, o których mowa w art. 36, a także kwoty przeznaczone na pokrycie zwiększonych kosztów realizacji zadań gminnych, ustala umowa zawarta pomiędzy marszałkiem województwa a wójtem, burmistrzem albo prezydentem miasta (art. 44 u.p.z.p.).

Problem dopuszczalności finansowania kosztów sporządzenia studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego przez inne (tj. niewskazane ustawą) podmioty stał się przedmiotem orzecznictwa sądownoadministracyjnego. Nie ma ono wątpliwości co do tego, że art. 13 oraz art. 21 u.p.z.p. obciążające wspomnianymi kosztami gminę, a wyjątkowo inne wskazane tymi przepisami źródła finansowania, należy rozumieć w ten sposób, że gmina nie może domagać się poniesienia tych kosztów od pozostałych podmiotów prawa (np. właścicieli nieruchomości). O ile jednak taki inny podmiot dobrowolnie poniesie wspomniane koszty, okoliczność ta nie może stanowić przesłanki wadliwości odpowiednio studium bądź planu miejscowego¹⁴⁶. Najwyższa Izba Kontroli uznała jednak poniesienie przez inwestora kosztów opracowania zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego związanych z realizacją przedsięwzięć nie noszących cech inwestycji celu publicznego¹⁴⁷ uznać za niezgodne z art. 13 ust. 1 i art. 21 u.p.z.p. Jej zdaniem dopuszczenie

¹⁴⁵ Postanowienie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 24 sierpnia 2004 r., II SAB/Gd 48/04; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 29 września 2010 r., II OSK 1239/10. Podobnie Naczelny Sąd Administracyjny w postanowieniu z dnia 11 stycznia 2011 r., II OSK 2466/10 CBOSA.

¹⁴⁶ Zob. prawomocne wyroki: Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 6 lipca 2012 r., II OSK 996/12, oraz Wojewódzkich Sądów Administracyjnych: w Gdańsku z dnia 29 października 2008 r., II SA/Gd 799/07, w Poznaniu z dnia 1 lipca 2011 r., I SA/Po 482/11 CBOSA.

¹⁴⁷ Będących elektrowniami wiatrowymi.

do dobrowolnego (na podstawie porozumienia) pokrywania przez inwestora tych kosztów może oznaczać również zgodę na wykonanie przez niego (zlecenie wykonania) projektów uchwał oraz dokumentów niezbędnych w procesie planistycznym i tym samym nadmierne eksponowanie jego interesów¹⁴⁸, co potwierdza w praktyka.

4. Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jako przesłanka decyzji w sprawie środowiskowych uwarunkowań przedsięwzięcia

Wedle art. 72 ust. 1 pkt 3 u.o.o.ś. uzyskanie koncesji na wydobywanie kopaliny zaliczanej do kategorii przedsięwzięć „mogących znacząco oddziaływać na środowisko” musi zostać poprzedzone „decyzją w sprawie środowiskowych uwarunkowań”¹⁴⁹ (art. 72). Wspomniane przedsięwzięcia dzielą się na dwie te, które mogą:

- „zawsze znacząco”, oraz
- „potencjalnie znacząco”

oddziaływać na środowisko¹⁵⁰. Szczegóły określa rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2010 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko¹⁵¹ zaliczając do tej kategorii zdecydowaną większość przedsięwzięć w zakresie wydobywania kopaliny (§ 2 ust. 1 pkt 4, pkt 25, pkt 26, pkt 28 oraz § 3 ust. 1 pkt 40–41 cyt. rozporządzenia¹⁵²). Co do zasady decyzja środowiskowa musi być zgodna z planem miejscowym. Nie dotyczy to jednak przedsięwzięć wymagających koncesji na poszukiwanie i rozpoznawanie złóż kopaliny (art. 80 ust. 2 u.o.o.ś.¹⁵³). Nie jest natomiast dostatecznie jasne, jak rozumieć nakaz zgodności decyzji środowiskowej z planem miejscowym. Wbrew pozorom określenie to trudno uważać za jednoznaczne. Przede wszystkim nie jest dostatecznie jasne, czy zamierzona działalność zawsze musi być wyraźnie dopuszczona planem miejscowym, czy też odnosi się to wyłącznie do górnictwa odkrywkowego, którego w praktyce nie da się pogodzić z innym przeznaczeniem nieruchomości. Problem dotyczy zwłaszcza górnictwa podziemnego i otworowego, które z powodzeniem może być prowadzone w sposób, który nie koliduje z przeznaczeniem „terenu” przewidzianym miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego. Z dniem 1 stycznia 2015 r. do

¹⁴⁸ Najwyższa Izba Kontroli, Delegatura w Lublinie. Wystąpienie pokontrolne LLU – 4112-03-01/2012. S/12/008.

¹⁴⁹ Dalej powoływana jako „decyzja środowiskowa”.

¹⁵⁰ Szerzej na ten temat patrz Część druga rozdział II § 2.

¹⁵¹ Dz. U. z 2016 r. poz. 71.

¹⁵² Co jest konsekwencją nadgorliwości prawodawcy, bowiem polski wykaz przedsięwzięć wymagających oceny oddziaływania na środowisko jest znacznie bardziej obszerny w stosunku to określonemu dyrektywą 2011/92/UE z dnia 13 grudnia 2011 r. w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko, Dz.U.U.E.L. 2012.26.1. Zob. A. Lipiński, *Koncesje górnicze 2020*, Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego 2018, nr 1, s. 4 i n.

¹⁵³ Co jest nieporozumieniem, bowiem w świetle art. 72 ust. 1 u.o.o.ś. tego rodzaju przedsięwzięcia nie wymagają decyzji środowiskowej.

art. 80 u.o.o.ś. dodany został ust. 3 o treści: „W przypadku działalności określonej ustawą z dnia 9 czerwca 2011 r. – Prawo geologiczne i górnicze, innej niż przedsięwzięcia wymagające koncesji na poszukiwanie i rozpoznawanie złóż kopalin, kryterium oceny lokalizacji przedsięwzięcia jest nienaruszanie ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, jeżeli plan ten został uchwalony”. Skoro ustawodawca zdecydował się na zmianę stanu prawnego, to zapewne uznał dotychczasowe rozwiązanie¹⁵⁴ za wadliwe¹⁵⁵. Motywów tej oceny upatrywać należy w błędach systemu planowania przestrzennego oraz znaczącej rozbieżności pomiędzy u.o.o.ś. (w brzmieniu obowiązującym do 31 grudnia 2014 r.) oraz Prawem geologicznym i górniczym. To ostatnie przewidywało (i przewiduje nadal), że przesłanką podejmowania i wykonywania określonej nim działalności jest ustalenie, że nie narusza ona przeznaczenia nieruchomości określonego (w zasadzie) przez miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego (art. 7). Stanowi to konsekwencję różniczenia działalności regulowanej tym prawem (w szczególności zaś polegającej na wydobywaniu kopalin) na wykonywaną metodą:

- odkrywkową,
- podziemną,
- otworów wiertniczych.

Istota metody odkrywkowej polega na zdjęciu nadkładu i wybieraniu znajdującego się poniżej złoża kopaliny, znajdującego się zazwyczaj od kilkudziesięciu centymetrów do kilkudziesięciu (a niekiedy głębiej) metrów poniżej powierzchni terenu. Konsekwencją są znaczące przeobrażenia środowiska. Ich charakter i skala wykluczają możliwość wykorzystania objętego taką działalnością terytorium (zwłaszcza nieruchomości gruntowych) na inne cele. Inaczej mówiąc, nie sposób wyobrazić sobie uzyskania decyzji środowiskowej dla wydobycia kopaliny metodą odkrywkową w sytuacji, w której dane nieruchomości (gruntowe) przeznaczone są w planie miejscowym na cele nie przewidujące takiej działalności.

Całkowicie odmiennie problem ten wygląda w odniesieniu do górnictwa podziemnego. Jego istota polega na wydobywaniu złoża kopaliny znajdującego się na takiej głębokości, że udostępnianie przez zdjęcie nadkładu byłoby nieopłacalne. Takie złożo znajduje się poza granicami przestrzennymi nieruchomości gruntowych i nie jest ich częścią składową, czego dowodem jest chociażby treść art. 10 i n. pr.g.g. Wymienione tam złoża kopalin nie są objęte prawem własności gruntowej i stanowią przedmiot własności górniczej przysługującej wyłącznie Skarbowi Państwa. Takie same oceny należy odnieść do kopalin wydobywanych metodą otworów wiertniczych. Wykorzystywanie nieruchomości znajdujących się nad złożem na potrzeby wydobycia kopalin niezbędne jest wyłącznie w miejscu udostępnienia złoża. Z punktu widzenia tematu powstaje natomiast pytanie, jak rozumieć

¹⁵⁴ W oparciu o które do końca 2014 r. przesłanką decyzji środowiskowej dla przedsięwzięcia regulowanego Prawem geologicznym i górniczym innego niż koncesja na poszukiwanie (rozpoznawanie) złóż kopalin była zgodność z istniejącym miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego.

¹⁵⁵ Zob. A. Lipiński, *Glosa do wyroku NSA z dnia 1 sierpnia 2012 r., II OSK 829/11, Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego 2013, nr 4, s. 172–178.*

przewidziane przez art. 80 ust. 3 u.o.o.ś. określenie „kryterium oceny lokalizacji przedsięwzięcia jest nienaruszanie ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego”. W świetle art. 4 u.p.z.p. funkcją miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jest ustalenie przeznaczenia „terenu”. To ostatnie określenie nie doczekało się definicji ustawowej. Zgodnie z ustalonymi zasadami wykładni prawa, o ile dane określenie nie zostało zdefiniowane ustawowo, należy rozumieć je w zwykłym, potocznym znaczeniu. Językowo „teren” jest natomiast utożsamiany z „nieruchomością gruntową” (gruntem). Każda taka nieruchomość bezspornie jest natomiast wyłącznie powierzchniowym wycinkiem skorupy ziemskiej (art. 46 § 1 k.c.). Oznacza to, że funkcją planu miejscowego jest określenie przeznaczenia nieruchomości gruntowych (ich części). Co prawda taki plan niekiedy musi zawierać rozwiązania odnoszące się do przestrzeni znajdujących się poniżej dolnej części nieruchomości gruntowych, tyle że tylko wówczas i w takim zakresie, w jakim wynika to z wyraźnego przepisu prawa. Przykładem może być art. 104 pr.g.g. Oznacza to jednocześnie, że o ile istnieje plan miejscowy, decyzja środowiskowa dotycząca wydobywania kopaliny metodą odkrywkową będzie mogła zostać podjęta tylko wówczas, gdy nieruchomości gruntowe położone w granicach projektowanego obszaru górniczego przeznaczone będą przez wspomniany plan w celu wydobywania kopaliny. W przypadku górnictwa odkrywkowego nie da się bowiem pogodzić wydobywania kopaliny z innymi sposobami wykorzystywania nieruchomości (zwłaszcza w celach budowlanych). Odmienne rozwiązanie należy przyjąć w odniesieniu do górnictwa podziemnego i otworowego. Warto przypomnieć, że stosownie do art. 7 pr.g.g. w razie istnienia planu miejscowego podejmowanie i wykonywanie działalności regulowanej tą ustawą jest dopuszczalne tylko wówczas, gdy nie narusza ona określonego takim planem przeznaczenia nieruchomości. Co prawda, sformułowania użyte w art. 80 ust. 3 u.o.o.ś. oraz w art. 7 pr.g.g. nie są w pełni tożsame, to jednak trudno byłoby zgodzić się z tezą, że planistyczne przesłanki podejmowania wspomnianych decyzji (środowiskowej, koncesji na wydobywanie kopaliny ze złoża itd.) miałyby być odmienne. Wykładnia zakładająca, że określenie przewidziane w art. 80 ust. 3 u.o.o.ś. oznacza potrzebę badania „zgodności” zamierzonej działalności z treścią planu miejscowego, podczas gdy w świetle art. 7 pr.g.g. wystarczające byłoby nienaruszanie określonego planem miejscowym przeznaczenia nieruchomości, prowadziłyby do absurdów. Warto też przypomnieć, że gdyby zamiarem ustawodawcy było utrzymanie rozwiązania polegającego na zachowaniu kryterium „zgodności” zamierzonej działalności z planem miejscowym, zmiana wprowadzona przez art. 80 ust. 3 u.o.o.ś. byłaby oczywiście zbędna. W podsumowaniu wypada zatem wyrazić pogląd, że (pomimo nie w pełni jednoznacznej redakcji) funkcją art. 80 ust. 3 u.o.o.ś. jest stworzenie możliwości uzyskania decyzji środowiskowej na – między innymi – podziemne wydobywanie kopaliny, które wprawdzie nie jest przewidziane planem miejscowym, ale nie narusza określonego tym ostatnim przeznaczenia terenu (w istocie nieruchomości gruntowych). Jeżeli nawet plan miejscowy nie zawiera żadnych rozwiązań odnoszących się do wydobywania kopaliny metodą podziemną bądź otworową, a zamierzona działalność nie

spowoduje braku możliwości wykorzystywania nieruchomości gruntowych w sposób zgodny ze wspomnianym planem, nie ma przeszkód do podjęcia decyzji środowiskowej. W zasadzie nie ma tu również znaczenia zagrożenie tzw. szkodami górniczymi. Jeżeli ich charakter i rozmiar nie wykluczą wykorzystania nieruchomości w sposób zgodny z ich przeznaczeniem w planie miejscowym (np. budowlanym), decyzję środowiskową można wydać. Prawo geologiczne i górnicze (art. 144 i n.) przewiduje zresztą, że właściciel (zwłaszcza nieruchomości) nie może sprzeciwić się zagrożeniom powodowanym ruchem zakładu górniczego. Przysługuje mu natomiast roszczenie odszkodowawcze (z tytułu zaistniałej szkody) bądź prewencyjne (na wypadek zagrożenia szkodą)¹⁵⁶.

Uzyskanie koncesji na wydobywanie kopaliny podlega uzgodnieniu m.in. z organem wykonawczym gminy (tj. wójtem, burmistrzem, prezydentem miasta, art. 23 ust. 2 pkt 2 pr.g.g.). Podstawą takiego uzgodnienia mogą być wyłącznie rozwiązania przewidziane w art. 7 pr.g.g., na co zresztą wskazuje treść art. 23 ust. 2 pkt 2a pr.g.g. Krytycznie należy natomiast odnieść się do niestarannej terminologii przyjętej we wspomnianym art. 80 ust. 3 u.o.o.ś. Dziwi też niekonsekwencja ustawodawcy, który zakłada, że studium może stanowić przesłankę uzgodnienia koncesji na wydobywanie kopaliny ze złoża, podczas gdy jego treść pozostaje całkowicie bez znaczenia na etapie oceny oddziaływania na środowisko. Wytknąć również należy dublowanie się procedur. Skoro bowiem relacja pomiędzy zamierzonym przedsięwzięciem a treścią miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego podlega badaniu na etapie oceny oddziaływania na środowisko, to w konsekwencji uzgadnianie koncesji oparte na aktach planowania przestrzennego staje się zbędne. Ustawodawca nie wykazał jednak zainteresowania uproszczeniem tych wymagań.

5. Niektóre problemy szczegółowe

Powstaje pytanie, czy ujawnienie udokumentowanego złoża kopaliny objętego własnością górniczą w studium oraz w planie miejscowym przesądza o tym, że obszar występowania złoża zostaje przeznaczony dla realizacji inwestycji celu publicznego o znaczeniu ponadlokalnym, polegającej na jego wydobywaniu. Przede wszystkim studium nie jest aktem prawa miejscowego i w żaden sposób nie przesądza o przeznaczeniu objętego nim terytorium gminy. Ma ono natomiast charakter wiążący dla przyszłego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (art. 20 ust. 1 u.p.z.p.), a w razie braku planu miejscowego może stać się przesłanką uzgodnienia koncesji na wydobywanie kopaliny (art. 7 pr.g.g.). Dopiero plan miejscowy może rozstrzygać o przeznaczeniu terenu (w istocie – o przeznaczeniu nieruchomości gruntowych bądź ich części) na wskazane nim cele, w tym o rozmieszczeniu inwestycji celu publicznego (art. 4 ust. 1 u.p.z.p.). Co prawda, w razie braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wspomniany skutek co naj-

¹⁵⁶ Szerzej na ten temat patrz Część czwarta rozdział drugi.

mniej częściowo może zostać osiągnięty w drodze decyzji w sprawie warunków zabudowy i zagospodarowania terenu (art. 4 ust. 2 u.p.z.p.), tyle że istnienie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego przewidującego przedstawione wyżej przeznaczenie terenu z wielu powodów poprawia sytuację prawną inwestora. Przykładem mogą być rozwiązania dotyczące decyzji w sprawie środowiskowych uwarunkowań (art. 80 ust. 2 u.o.o.s.) czy też dotyczące uzgodnienia koncesji na wydobywanie kopaliny (art. 23 ust. 2 pkt 2a pr.g.g.). Praktyka stosowania tych wymagań bywa jednak różna. Wiele zdaje się natomiast przemawiać za tym, że w razie sporządzenia planu miejscowego powinien on jednoznacznie przesądzać o tym, czy teren występowania złoża kopaliny nadającej się do wydobywania odkrywkowego jest przeznaczony na wspomniany cel. W praktyce ujawnienie złoża w planie miejscowym bywa rozumiane jako przeznaczenie go do wydobywania.

Odrębne problemy powstają w razie objęcia przestrzeni, w granicach której zlokalizowane jest złożo kopaliny, tzw. obszarową formą ochrony przyrody¹⁵⁷. Konsekwencją jej ustanowienia są zakazy określonych zachowań, w tym m.in. dotyczące wydobywania kopaliny. W praktyce może to oznaczać, że potrzeby publiczne związane z ochroną przyrody będą miały charakter szczególny, wyłączający rozwiązania przewidujące ochronę złóż kopaliny polegającą na możliwości podjęcia ich wydobywania. Przykładem może być reżim prawny parków narodowych i rezerwatów przyrody, gdzie *ex lege* obowiązuje zakaz „pozyskiwania skał, w tym torfu, oraz skamieniałości, w tym kopalnych szczątków roślin i zwierząt, minerałów i bursztynu” (art. 15 ust. 1 pkt 8 u.o.p.). Sformułowanie to jest wyjątkowo niefortunne (wręcz prymitywne), jednak należy je rozumieć jako zakaz wydobywania wszystkich kopaliny ze złóż znajdujących się w granicach wspomnianych form ochrony przyrody. Brak jednak wyraźnej odpowiedzi na pytanie, jak głęboko pod powierzchnię sięga wspomniany reżim ochronny. Źródłem wątpliwości może być chociażby złożo gazu ziemnego znajdujące się na głębokości kilku tysięcy metrów pod powierzchnią terenu objętego takimi formami ochronnymi, wydobywane odwiertem kierunkowym wykonanym z nieruchomości położonej poza granicami wspomnianych form ochronnych i ich otulin. Brak miejsca nie pozwala na rozwinięcie problemu¹⁵⁸. Wykracza on zresztą poza problematykę ochrony przyrody, bowiem rozwiązania o zbliżonym charakterze można spotkać w wielu innych aktach normatywnych (przykładem mogą być tzw. obszarowe formy ochrony wód).

Odrębnym problemem jest ochrona tych złóż znajdujących się na tych terenach, których przeznaczenie może być kształtowane z wyłączeniem systemu pla-

¹⁵⁷ Mowa tu o formach ochrony przyrody, o których mowa w rozdziale 2 ustawy o ochronie przyrody.

¹⁵⁸ Zob.: A. Lipiński, *Ochrona przyrody a wydobywanie kopaliny* [w:] *Administracja publiczna, człowiek a ochrona środowiska. Zagadnienia społeczno-prawne*, red. J. Bucińska, M. Górski, M. Niedziółka, D. Strus, R. Stec, Warszawa 2011, s. 159 i n.; A. Nieć, *Wydobywanie kopaliny w obszarach Natura 2000* [w:] *Problemy wdrażania systemu Natura 2000 w Polsce*, red. A. Kaźmierska-Patryczna, M.A. Król, Szczecin–Poznań–Łódź 2013, s. 580 i n.

nowania i zagospodarowania przestrzennego. Dotyczy to przedsięwzięć realizowanych na podstawie ustaw¹⁵⁹:

- z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych,
- z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym¹⁶⁰,
- z dnia 12 lutego 2009 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie lotnisk użytku publicznego¹⁶¹,
- z dnia 24 kwietnia 2009 r. o inwestycjach w zakresie terminalu regazyfikacyjnego skroplonego gazu ziemnego w Świnoujściu¹⁶²,
- z dnia 7 maja 2010 r. o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych¹⁶³,
- z dnia 8 lipca 2010 r. o szczególnych zasadach przygotowania do realizacji inwestycji w zakresie budowli przeciwpowodziowych¹⁶⁴,
- z dnia 29 czerwca 2011 r. o przygotowaniu i realizacji inwestycji w zakresie obiektów energetyki jądrowej oraz inwestycji towarzyszących¹⁶⁵,
- z dnia 24 lipca 2015 r. o przygotowaniu i realizacji strategicznych inwestycji w zakresie sieci przesyłowych¹⁶⁶,
- z dnia 24 lutego 2017 r. o inwestycjach w zakresie budowy drogi wodnej łączącej Zalew Wiślany z Zatoką Gdańską¹⁶⁷.

Wspólnymi cechami łączącymi wspomniane ustawy są m.in.:

- ograniczony zakres przedmiotowy, przeważnie obejmujący inwestycje liniowe,
- wyłączenie (na potrzeby przewidzianych nimi decyzji) systemu planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz niektórych (powszechnie obowiązujących) reżimów ochronnych, a w konsekwencji,
- stworzenie możliwości uzyskania decyzji zezwalających na realizację objętych nimi przedsięwzięć na odrębnych zasadach, zarówno procesowych, jak i materialnoprawnych.

Z punktu widzenia problematyki ochrony złóż kopalin oznacza to, że, przewidziane planem miejscowym przeznaczenie nieruchomości na cele związane z wydobywaniem kopalin nie będzie stanowić przeszkody do podjęcia decyzji stanowiącej podstawę realizacji przedsięwzięć określonych wspomnianymi ustawami. Może to jednak wykluczyć możliwość uzyskania koncesji na wydobywanie kopalin ze złóż znajdujących się w granicach przestrzennych nieruchomości, w granicach których miałyby zostać realizowane wspomniane przedsięwzięcia. Ustawodawca dostrzegł ten problem w bardzo skromnym zakresie. Co prawda, elementem wnio-

¹⁵⁹ Potocznie określanymi jako „specustawy”.

¹⁶⁰ Dz. U. z 2017 r. poz. 2117 ze zm.

¹⁶¹ Dz. U. z 2017 r. poz. 1122 ze zm.

¹⁶² Dz. U. z 2017 r. poz. 2302 ze zm.

¹⁶³ Dz. U. z 2017 r. poz. 2062 ze zm.

¹⁶⁴ Dz. U. z 2017 r. poz. 1377 ze zm.

¹⁶⁵ Dz. U. z 2017 r. poz. 552 ze zm.

¹⁶⁶ Dz. U. z 2016 r. poz. 1812 ze zm.

¹⁶⁷ Dz. U. z 2017 r. poz. 820.

sków o uzyskanie decyzji podejmowanych na wspomnianych podstawach prawnych winny być m.in. opinie organów nadzoru górniczego (wyjątkowo organu administracji geologicznej) w odniesieniu do terenów górniczych, tyle że dotyczy to wyłącznie złóż objętych koncesjami na ich wydobywanie. Tylko na potrzeby ustawy z dnia 29 czerwca 2011 r. o przygotowaniu i realizacji inwestycji w zakresie obiektów energetyki jądrowej oraz inwestycji towarzyszących elementem wniosku staje się opinia organu administracji geologicznej dotycząca „terenów udokumentowanych złóż kopalin” (art. 5 ust. 1 pkt 12 lit. d)¹⁶⁸. Można przypuszczać, że funkcją tego rozwiązania ma być ochrona złóż, tyle że ma o niej rozstrzygać (przeważnie) wojewoda jako organ administracji właściwy do podjęcia decyzji zezwalającej na takie przedsięwzięcie. Bez wątplenia natomiast opinia jest stanowiskiem niewiążącym, a w konsekwencji nie ma przeszkód do podjęcia decyzji wbrew stanowisku organu opiniującego. Zadaniem wojewody nie jest natomiast ochrona złóż kopalin. Wprawdzie podstawowym obowiązkiem każdego organu prowadzącego postępowanie administracyjne jest wszechstronne wyjaśnienie wszystkich istotnych okoliczności sprawy (art. 7 i 77 k.p.a.), a w odniesieniu do decyzji dotyczących korzystania ze środowiska – uwzględnienie wymagań zrównoważonego rozwoju (art. 5 Konstytucji RP, art. 3 pkt 13 lit. a p.r.o.ś.), tyle że w istocie mechanizmy rozstrzygania występujących tu konfliktów interesów publicznych mają charakter uznaniowy, a pogodzenie ich niekiedy bywa niemożliwe. Trafnie jednak przyjęto, że zezwolenie na realizację inwestycji drogowej kształtuje przeznaczenie objętej nią nieruchomości, co wyklucza możliwość uzyskania koncesji na wydobywanie kopalin¹⁶⁹. Dla inwestycji realizowanych na podstawie „specustaw”, zaliczanych do kategorii mogących zawsze oddziaływać na środowisko, elementem wniosku o podjęcie stosownej decyzji zezwalającej na ich realizację (lokalizację) w zasadzie jest raport o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko (art. 74 ust. 1 pkt 1 u.o.o.ś.). Jednym z elementów oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko jest natomiast określenie, analiza oraz ocena (bezpośredniego oraz pośredniego) wpływu przedsięwzięcia na dostępność do złóż kopalin (art. 62 ust. 1 pkt 1 lit. a u.o.o.ś.). Co prawda, literalnie rzecz biorąc, rozwiązanie to odniesiono wyłącznie do przedsięwzięć zaliczonych do kategorii mogących zawsze znacząco oddziaływać na środowisko, tyle że w istocie do takiego samego wniosku prowadzi wykładnia art. 7 oraz art. 77 k.p.a. Oznacza to, że organ podejmujący decyzję w sprawie środowiskowych uwarunkowań zawsze, bez względu na rodzaj i lokalizację przedsięwzięcia, musi rozważyć jego wpływ na wszystkie elementy środowiska, co z punktu widzenia tematu odnosi się również do złóż kopalin. W praktyce skuteczność tego rozwiązania może jednak być problematyczna.

¹⁶⁸ Nie wiadomo natomiast, który organ administracji geologicznej miałoby tu być właściwy. Może nim bowiem być zarówno minister właściwy do spraw środowiska, jak i marszałek województwa oraz starosta. Nie da się natomiast wykluczyć, że w odniesieniu do tego samego terytorium właściwe będą wszystkie te organy.

¹⁶⁹ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 19 czerwca 2012 r., II GSK 815/11 CBOSA.

W konsekwencji decyzja zezwalająca na realizację wspomnianych przedsięwzięć może prowadzić do takiego ukształtowania stanu środowiska, który wykluczy uzyskanie koncesji na wydobycie kopaliny ze złoża, zwłaszcza że o treści takiej decyzji w znacznej mierze przesądzać będą czynniki ekonomiczne¹⁷⁰. „Specustawy” wyznaczają również (w zasadzie) sztywne terminy podjęcia wydawanych na ich podstawie decyzji, co może być kolejnym czynnikiem skutkującym osłabieniem ochrony złóż kopalin.

6. Działalność na obszarach morskich

Przedmiotem działalności w zakresie geologii i górnictwa mogą być także obszary morskie Rzeczypospolitej Polskiej¹⁷¹. Są nimi:

- morskie wody wewnętrzne,
- morze terytorialne,
- wyłączna strefa ekonomiczna¹⁷².

Dwie pierwsze spośród wyżej wymienionych kategorii wód, wraz ze znajdującym się pod nimi dnem morskim oraz wnętrzem skorupy ziemskiej, stanowią terytorium RP. W odniesieniu do wyłącznej strefy ekonomicznej Rzeczypospolitej Polskiej przysługują:

- suwerenne prawa w celu rozpoznawania, zarządzania i eksploatacji zasobów naturalnych, zarówno żywych, jak i mineralnych, dna morza i wnętrza ziemi pod nim oraz pokrywających je wód, a także ochrona tych zasobów oraz suwerenne prawa w odniesieniu do innych gospodarczych przedsięwzięć w strefie,
- władztwo w zakresie:
 - a) budowy i „użytkowania sztucznych wysp, konstrukcji i innych urządzeń”,
 - b) badań naukowych morza,
 - c) ochrony i zachowania środowiska morskiego;
- inne uprawnienia przewidziane w prawie międzynarodowym (art. 17 cyt. ustawy).

W szczególności zaś Rzeczypospolitej Polskiej przysługuje wyłączne prawo wznoszenia, udzielania pozwoleń na wznoszenie i wykorzystywanie w wyłącznej strefie ekonomicznej sztucznych wysp, wszelkiego rodzaju konstrukcji i urządzeń przeznaczonych do przeprowadzania badań naukowych, rozpoznawania lub eksploatacji zasobów, jak również w odniesieniu do innych przedsięwzięć w zakresie gospodarczego badania i eksploatacji wyłącznej strefy ekonomicznej, w szczególności wykorzystania w celach energetycznych wody, prądów morskich i wiatru. Obiekty te podlegają prawu polskiemu (art. 25 cyt. ustawy). Z punktu widzenia tematu

¹⁷⁰ Na przykład związane z realizacją przedsięwzięcia w oparciu o najprostszy (w tym najtańszy) wariant.

¹⁷¹ Zob. ustawę z dnia 21 marca 1991 r. o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej, Dz. U. z 2017 r. poz. 2205 ze zm.

¹⁷² Co prawda, do obszarów morskich RP zalicza się również tzw. strefa przyległa, tyle że obowiązujący tam reżim prawny odnosi się wyłącznie do spraw celnych, skarbowych, dotyczących nielegalnej migracji oraz sanitarnych.

oznacza to, że w odniesieniu do wszystkich wymienionych przestrzeni (wody, dno, znajdujące się pod nim wnętrza skorupy ziemskiej) zastosowanie znajduje prawo polskie. Stosownie bowiem do art. 34 wspomnianej ustawy do poszukiwania, rozpoznawania i wydobywania zasobów mineralnych w polskich obszarach morskich „stosuje się odpowiednie przepisy prawa geologicznego i górniczego oraz przepisy dotyczące ochrony środowiska morskiego, bezpieczeństwa żeglugi i życia na morzu”. Otwarty pozostaje natomiast problem, czy rzeczywiście chodzi tu o stosowanie „odpowiednich przepisów”, czy też być może jest to przejęzyczenie się prawodawcy, a w istocie wspomniane przepisy miałyby być stosowane tylko „odpowiednio”. W świetle wspomnianej ustawy z dnia 21 marca 1991 r. instrumentem integrującym różne sposoby wykorzystania obszarów morskich RP mają być „plany zagospodarowania przestrzennego morskich wód wewnętrznych, morza terytorialnego i wyłącznej strefy ekonomicznej”, rozstrzygające „o:

- 1) przeznaczeniu, w tym funkcjach podstawowych, obszarów morskich wód wewnętrznych, morza terytorialnego i wyłącznej strefy ekonomicznej,
- 2) zakazach lub ograniczeniach korzystania z obszarów, o których mowa w pkt 1, z uwzględnieniem wymogów ochrony przyrody,
- 3) rozmieszczeniu inwestycji celu publicznego,
- 4) kierunkach rozwoju transportu i infrastruktury technicznej,
- 5) obszarach i warunkach:
 - a) ochrony środowiska i dziedzictwa kulturowego,
 - b) uprawiania rybołówstwa i akwakultury,
 - c) pozyskiwania energii odnawialnej,
 - d) poszukiwania, rozpoznawania złóż kopalin oraz wydobywania kopalin ze złóż” (art. 37 i nast. cyt. ustawy).

Z nieznanymi powodów ustawodawca nie dostrzegł natomiast problematyki wykorzystywania przestrzeni znajdujących się pod dnem morskim na potrzeby innych (regulowanych Prawem geologicznym i górnicznym) rodzajów działalności, jak np. podziemne magazynowanie oraz składowanie, w tym podziemne składowanie dwutlenku węgla (CCS). Ten ostatni problem ma walor nie tylko teoretyczny, bowiem rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 3 września 2014 r. w sprawie obszarów, na których dopuszcza się lokalizowanie kompleksu podziemnego składowania dwutlenku węgla¹⁷³ wskazuje wyraźnie na przestrzeń zlokalizowaną w obrębie wyłącznej strefy ekonomicznej RP, w dodatku w granicach (aktualnie) objętych koncesją na wydobywanie węglowodorów.

Instytucja planowania przestrzennego na obszarach morskich wprowadzona została dopiero w 2003 r., zaś na wydanie przepisów wykonawczych określających szczegółowe zasady sporządzania wspomnianych planów trzeba było czekać aż 10 lat¹⁷⁴.

¹⁷³ Dz. U. poz. 1272.

¹⁷⁴ Zob. rozporządzenie Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej i Ministra Rozwoju Regionalnego z dnia 5 sierpnia 2013 r. w sprawie planów zagospodarowania przestrzennego polskich obszarów morskich, Dz. U. poz. 1051.

Plany dotychczas nie powstały. Wytknąć natomiast należy rozwiązanie ustawy zakładające, że taki plan ma m.in. określić obszary i warunki „poszukiwania, rozpoznawania złóż kopalin oraz wydobywania kopalin ze złóż”. Zróżnicowanie budowy geologicznej powoduje natomiast, że (z wyjątkiem przestrzeni dobrze rozpoznanych geologicznie) wyznaczenie obszarów morskich RP, które miałyby być wykorzystywane w celu poszukiwania złóż kopalin (jak tego chce art. 37 ust. 2 pkt 5 lit. a wspomnianej ustawy) jest rozwiązaniem całkowicie nieracjonalnym. Jego skutkiem może stać się zakaz poszukiwań poza wyznaczonymi w ten sposób obszarami, z oczywistą szkodą dla interesu publicznego oraz naruszeniem zasady zrównoważonego rozwoju.

De lege lata z punktu widzenia problematyki ochrony złóż kopalin powstaje natomiast pytanie, kto oraz za pomocą jakich instrumentów prawnych przesądza o dopuszczalnym sposobie wykorzystywania wspomnianych przestrzeni. Sposoby te mogą kolidować ze sobą, trudno bowiem pogodzić wydobywanie kopalin oraz inne sposoby wykorzystywania wód morskich (znajdujących się pod nim przestrzeni), zwłaszcza zaś w zakresie:

- uprawiania żeglugi,
- rybołówstwa,
- budowy sztucznych wysp (np. na potrzeby energetyki wiatrowej).

Nic zatem dziwnego, że w praktyce pojawiają się już konflikty związane z ustaleniem przeznaczenia obszarów morskich, czego przykładem może być lokalizacja ferm wiatrowych na obszarach aktualnie objętych rozpoznaniem geologicznym. W świetle art. 10 ust. 4 w zw. z art. 161 ust. 3 pr.g.g. złoża (wszystkich) kopalin znajdujące się w granicach obszarów morskich RP stanowią przedmiot własności górniczej, a organem administracji geologicznej (w tym organem koncesyjnym) jest minister właściwy do spraw środowiska. Co prawda odnoszące się do nich decyzje podejmowane na podstawie Prawa geologicznego i górniczego (w odniesieniu do obszarów morskich RP) wymagają uzgodnienia z właściwym organem administracji morskiej, to jednak brak jednoznacznych rozwiązań pozwalających na rozstrzygnięcie kolizji pomiędzy różnymi sposobami korzystania z tych przestrzeni. Dotyczy to w szczególności budowy sztucznych wysp, konstrukcji, urządzeń oraz zakładania kabli i rurociągów, co wymaga „pozwolenia ustalającego ich lokalizację oraz określającego warunki ich wykorzystania”. Organami właściwymi w tych sprawach (zależnie od szczegółów) są:

- minister właściwy do spraw gospodarki morskiej, bądź
- dyrektor właściwego urzędu morskiego.

Uzyskanie pozwolenia (z wyjątkiem dotyczącego budowy) wymaga m.in. opinii ministra właściwego do spraw środowiska¹⁷⁵ (art. 23 ust. 1–2b cyt. ustawy). Pozwole-

¹⁷⁵ Właściwość rzeczowa twego organu kształtuje m.in. art. 23 ust. 2–3 ustawy o obszarach morskich i obejmuje przedstawienie zagrożeń dla środowiska i zasobów morskich, jak i bezpieczeństwa w związku z badaniem, rozpoznawaniem i eksploatacją zasobów mineralnych dna morskiego (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 16 grudnia 2014 r., II OSK 1252/13 CBOSA).

nia należy odmówić m.in. w razie zagrożenia dla „zasobów podmorskich, w tym racjonalnej gospodarki kopalin” (art. 23 ust. 3 cyt. ustawy). Jest to jednak rozwiązanie całkowicie nowe, wprowadzone dopiero z dniem 19 listopada 2015 r.¹⁷⁶. Co prawda nie istniało ono przed tą datą, tyle że w drodze wykładni dawało się wyprowadzić chociażby z zasady zrównoważonego rozwoju. W praktyce nie brano jednak pod uwagę potrzeby ochrony złóż podmorskich¹⁷⁷. Dla odmiany koncesja na działalność regulowaną prawem geologicznym w odniesieniu do obszarów morskich wymaga uzgodnienia z organem administracji morskiej (art. 8 pr.g.g.).

7. Uwagi końcowe

Przedstawiona analiza uzasadnia ocenę, że prawny model ochrony złóż kopalin, rozumianej jako możliwość podjęcia ich wydobywania, cechuje się licznymi niedomówieniami, brakiem konsekwencji oraz dezintegracją, a przede wszystkim brakiem zdecydowania władzy wykonawczej¹⁷⁸, która nie wykorzystuje instrumentów przewidzianych prawem. Poddanie go warunkom gry rynkowej może doprowadzić do bezpowrotnej utraty złóż o kluczowym znaczeniu gospodarczym, w tym zapewniających bezpieczeństwo surowcowe państwa. Powstaje wreszcie pytanie, czy elementem tej ochrony nie powinny być ułatwienia w zakresie podejmowania rozstrzygnięć pozwalających na podjęcie wydobywania złóż kopalin. Dotychczasowe rozwiązania w tym zakresie są bowiem stanowczo zbyt restrykcyjne. Nic zatem dziwnego, że pojawiają się próby ich omijania, czego dowodem jest nierzadkie zjawisko polegające na wydobywaniu kopalin bez wymaganej koncesji. Przede wszystkim wytknąć należy bierną postawę Skarbu Państwa jako właściciela większości złóż kopalin. W praktyce działające w jego imieniu organy przejawiają realizują wyłącznie (istniejący zresztą dopiero od 1 stycznia 2015 r.) obowiązek opiniowania projektów studiów oraz planów miejscowych (art. 11 ust. 6 lit. „g” oraz art. 17 ust. 6 lit. „g” u.p.z.p.). Nie przejawiają one natomiast żadnej aktywności w zakresie zaskarżania tych studiów i planów miejscowych, które ukształtowano niezgodnie z wymaganiami dotyczącymi ochrony złóż kopalin stanowiących przedmiot własności górniczej.

Również ogłoszony niedawno projektu Polityki Surowcowej Państwa nie przewiduje żadnych instrumentów pozwalających na racjonalizację wspomnianej ochrony. Nie dostrzeżono również, że ochrona wszystkich złóż wszystkich kopalin nie jest możliwa. Niezbędne wydaje się opracowanie priorytetów wspomnianej ochrony i *de lege ferenda* ograniczenie jej wyłącznie do niektórych złóż, w tym zapewne przede wszystkim objętych własnością górniczą.

¹⁷⁶ Zob. art. 1 pkt 8 lit. e ustawy z dnia 5 sierpnia 2015 r. o zmianie ustawy o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1642).

¹⁷⁷ Zob. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 12 grudnia 2014 r., II OSK 1251/13 CBOSA.

¹⁷⁸ W tym organów administracji geologicznej wykonujących uprawnienia Skarbu Państwa wynikające z własności górniczej.

§ 3. Strategiczna ocena oddziaływania na środowisko

Środowiskowe uwarunkowania aktów planowania przestrzennego są często niedoceniane w praktyce. A to przecież ich treść (wynikające z nich uwarunkowania) w znaczącym stopniu determinują możliwość podejmowania i prowadzenia działalności, w tym regulowanej prawem geologicznym i górniczym.

Przeznaczenie terenu na określone cele, w tym wykonanie konkretnych zamierzeń w konsekwencji może prowadzić do realizacji przedsięwzięć, w szczególności mogących znacząco oddziaływać na środowisko. Dlatego też zasadne jest wprowadzenie odpowiednich procedur, które pozwolą na dokonanie oceny wpływu realizacji danego dokumentu na środowisko¹⁷⁹.

Celowi powyższemu służy instytucja strategicznej oceny oddziaływania na środowisko (*Strategic Environmental Assessment – SEA*)¹⁸⁰ w Unii Europejskiej regulowana przepisami dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2001/42/WE z dnia 27 czerwca 2001 r. w sprawie oceny wpływu niektórych planów i programów na środowisko¹⁸¹.

Głównym celem wspomnianej dyrektywy jest zapewnienie wysokiego poziomu ochrony środowiska i przyczynienie się do włączenia aspektów środowiskowych w proces przygotowania oraz formalnej akceptacji planów i programów w celu wspierania zrównoważonego rozwoju. Ma to następować poprzez zagwarantowanie, że w państwach członkowskich zapewniana jest ocena oddziaływania na środowisko niektórych planów i programów, które potencjalnie mogą w sposób znaczący oddziaływać na środowisko. Ma ona umożliwić wpływ na proces decyzyjny zachodzący na wcześniejszym etapie, tj. podczas opracowywania planów i programów stanowiących podstawę realizacji przedsięwzięć.

Wdrożenie systematycznego procesu oceny potencjalnych wariantów założeń dokumentu, na wczesnym etapie kształtowania polityki przestrzennej, powinno zapewnić pełniejszą realizację zasady zrównoważonego rozwoju. Tak rozumiana ocena strategiczna winna zapewniać lepszą jakość procesu planowania poprzez:

- ułatwienie identyfikacji i oceny wariantowych strategii planowania,
- podnoszenie świadomości dotyczącej oddziaływania planów na środowisko,

¹⁷⁹ Szerzej na ten temat patrz G. Klimek [w:] *Oceny oddziaływania na środowisko w praktyce*, red. B. Rakoczy, Warszawa 2017, s. 37–62. Por także *Ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko. Komentarz*, red. T. Filipowicz, A. Plucińska-Filipowicz, M. Wierzbowski, Warszawa 2017, s. 264–281.

¹⁸⁰ Por. H. Abaza, R. Bisset, B. Sadler, *Environmental Impact Assessment and Strategic Environmental Assessment: Towards an Integrated Approach*, Geneva 2004, s. 85 i n. oraz *Applying Strategic Environmental Assessment Good practice guidance for development co-operation*, DAC Guidelines and Reference Series, OECD 2006.

¹⁸¹ Dz.U.U.E., wyd. spec. 2004, rozdział 15, t. 6, s. 157–164.

- zachęcenie do ustalania mierzalnych celów i wskaźników, które umożliwią skuteczne monitorowanie procesu wdrażania planu, a co z tym związane ułatwią kolejne przeglądy tego procesu¹⁸².

Analizując powyższe oczywistym staje się, iż procedury ocen oddziaływania na środowisko mają charakter etapowy. Pierwotnie ocena strategiczna jest prowadzona w odniesieniu do dokumentów planistyczno – programowych. Te ostatnie stanowią podstawę do realizacji przedsięwzięć. I te zaś (zezwozenie które na etapie udzielania zezwozenia na realizację) podlegają ocenie indywidualnej. Należy mieć świadomość, iż zakresy tych dwóch typów ocen są inne i w żadnym przypadku nie mogą one się wzajemnie zastępować. Trafnie ujął to ETS w wyroku z dnia 22 września 2011 r. (wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony przez Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas – Republika Litewska) – Genovaitė Valčiukienė, Julija Pekelienė, Lietuvos žaliųjų judėjimas, Petras Girinskis, Laurynas Arimantas Lašas przeciwko Pakruojo rajono savivaldybės, Šiaulių visuomenės sveikatos centras, Šiaulių regiono aplinkos apsaugos departamentas (sprawa C-295/10)¹⁸³. Uznał bowiem, że „artykuł 11 ust. 1 i 2 dyrektywy 2001/42 należy interpretować w ten sposób, że ocena wpływu na środowisko zrealizowana zgodnie z dyrektywą 85/337/EWG z dnia 27 czerwca 1985 r. w sprawie oceny wpływu wywieranego przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko, zmienioną dyrektywą Rady 97/11/WE z dnia 3 marca 1997 r., nie zwalnia z wymogu przeprowadzenia takiej oceny na podstawie dyrektywy 2001/42. Jednakże do sądu odsyłającego należy zbadać, czy ocena, która została przeprowadzona na podstawie zmienionej dyrektywy 85/337, może być uznana za wyraz skoordynowanej lub wspólnej procedury i czy obejmuje ona już wszystkie wymogi dyrektywy 2001/42. Jeżeli okazałoby się, że taka sytuacja ma miejsce, to nie byłoby już wymagane przeprowadzenie nowej oceny zgodnie z tą ostatnią dyrektywą”.

Problematyka ocen strategicznych jest w naszym kraju regulowana przepisami działu IV z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko. Przedmiotem oceny, w świetle art. 46 u.o.o.s. powinny być:

- 1) koncepcja przestrzennego zagospodarowania kraju, studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, plany zagospodarowania przestrzennego oraz strategię rozwoju regionalnego,
- 2) polityki, strategię, plany lub programy w dziedzinie przemysłu, energetyki, transportu, telekomunikacji, gospodarki wodnej, gospodarki odpadami, leśnictwa, rolnictwa, rybołówstwa, turystyki i wykorzystywania terenu, opracowywane

¹⁸² Por. Sprawozdanie Komisji dla Rady i Parlamentu Europejskiego na podstawie art. 12 ust. 3 dyrektywy 2001/42/WE w sprawie oceny wpływu niektórych planów i programów na środowisko. Bruksela, dnia 15 maja 2017 r. COM(2017) 234 final. Por. także Zastosowanie Strategicznej Oceny Oddziaływania na Środowisko w planowaniu gospodarki odpadami. Wytyczne i zalecenia. Grontmij – Tebodín – Roteb 15 czerwca 2005, s. 4–5.

¹⁸³ Dz.U.U.EC Nr 331.

lub przyjmowane przez organy administracji, wyznaczające ramy dla późniejszej realizacji przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko,

3) polityki, strategie, plany lub programy inne niż wymienione w pkt 1 i 2, których realizacja może spowodować znaczące oddziaływanie na obszar Natura 2000 jeżeli nie są one bezpośrednio związane z ochroną obszaru Natura 2000 lub nie wynikają z tej ochrony.

Katalog powyższy nie ma charakteru zamkniętego. Ocenie mogą podlegać również inne dokumenty w sytuacji, gdy organ opracowujący jego projekt (po uzgodnieniu z właściwym dyrektorem ochrony środowiska¹⁸⁴) uzna, iż wyznaczają one ramy dla późniejszej realizacji przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko lub że realizacja postanowień tych dokumentów może spowodować znaczące oddziaływanie na środowisko (art. 47 u.o.o.ś.).

Wbrew pozorom ustalenie o jakie dokumenty może chodzić jest niezwykle trudne. Można nawet przyjąć, że ustawodawca wykazał się tu pewną niekonsekwencją. Przesłanki określone w art. 47 ustawy częściowo przynajmniej mogą bowiem się pokrywać z wymienionymi w art. 46 ust. 1 pkt 2. Oba te przepisy dotyczą bowiem dokumentów planistyczno-programowych wyznaczających ramy dla późniejszej realizacji przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko.

Ustawa zezwala wreszcie na odstępianie od procedury oceny (art. 48 u.o.o.ś.). Dotyczy to aktów planistycznych oraz tych polityk, strategii, planów lub programów, których realizacja nie może znacząco wpłynąć na obszary Natura 2000. Decyduje o tym organ opracowujący projekt dokumentu (po dokonaniu uzgodnienia z właściwym dyrektorem ochrony środowiska oraz właściwym inspektorem sanitarnym¹⁸⁵), jeżeli uzna, że realizacja postanowień danego dokumentu nie spowo-

¹⁸⁴ Zgodnie z art. 57 ust. 1 u.o.o.ś. Organem właściwym w sprawach opiniowania i uzgadniania w ramach strategicznych ocen oddziaływania na środowisko jest:

- 1) Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska – w przypadku dokumentów opracowywanych i zmienianych przez naczelne lub centralne organy administracji rządowej;
- 2) regionalny dyrektor ochrony środowiska – w przypadku dokumentów innych niż wymienione w pkt 1.

¹⁸⁵ Zgodnie z art. 58 ust. 1 u.o.o.ś. organem Państwowej Inspekcji Sanitarnej właściwym w sprawach opiniowania i uzgadniania w ramach strategicznych ocen oddziaływania na środowisko jest:

- 1) Główny Inspektor Sanitarny – w przypadku dokumentów opracowywanych i zmienianych przez naczelne lub centralne organy administracji rządowej;
- 2) państwowy wojewódzki inspektor sanitarny – w przypadku dokumentów innych niż wymienione w pkt 1 i 3;
- 3) państwowy powiatowy inspektor sanitarny – w przypadku miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego oraz studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin.

W przypadku gdy planowana realizacja danego dokumentu obejmuje obszar morski, właściwość miejscową państwowego wojewódzkiego inspektora sanitarnego, w części dotyczącej tych obszarów, ustala się wzdłuż linii brzegu morskiego na terenie danego województwa (art. 58 ust. 1a u.o.o.ś.). W sytuacji zaś, gdy planowana realizacja danego dokumentu obejmuje obszar dwóch województw lub obszar morski wzdłuż linii brzegu morskiego dwóch województw, organem właściwym w sprawach opiniowania i uzgadniania w ramach strategicznych ocen oddziaływania na środowisko jest państwowy wojewódzki inspektor sanitarny, na którego obszarze właściwo-

duje znaczącego oddziaływania na środowisko. Szczegółowe zasady w tym zakresie określają art. 48 i 49 u.o.o.ś.

Rozwiązanie powyższe stanowi implementację art. 3 ust. 5 dyrektywy 2001/42/WE. Przepis ten stanowi, że „Państwa Członkowskie ustalają, czy plany i programy określone w ust. 3 i 4 mogą potencjalnie powodować znaczący wpływ na środowisko, poprzez rozpatrywanie każdej sprawy na zasadzie jednostkowych przypadków lub poprzez wyszczególnienie rodzajów planów i programów lub przez połączenie obu podejść. W tym celu Państwa Członkowskie w każdym przypadku uwzględniają odpowiednie kryteria określone w załączniku II, dla zapewnienia objęcia niniejszą dyrektywą planów i programów o potencjalnym znaczącym wpływie na środowisko”. Należy mieć jednak świadomość, iż zakres uznania, jakim dysponują państwa członkowskie na podstawie art. 3 ust. 5 dyrektywy, w celu ustalenia niektórych typów planów, które mogą potencjalnie powodować znaczący wpływ na środowisko, jest ograniczony ustanowionym w art. 3 ust. 3 tej dyrektywy w związku z art. 3 ust. 2 wymogiem poddania ocenie wpływu na środowisko planów mogących potencjalnie powodować znaczący wpływ na środowisko, w szczególności ze względu na ich cechy, na ich wpływ i na obszary, na które mogą potencjalnie oddziaływać. W konsekwencji państwo członkowskie, które ustaliłoby kryterium skutkujące tym, że w praktyce cała kategoria planów byłaby z góry wyłączona z oceny wpływu na środowisko, przekroczyłoby zakres uznania, którym dysponuje na mocy przywołanego wyżej przepisu¹⁸⁶.

Strategiczna ocena oddziaływania została zdefiniowana w art. 3 ust. 1 pkt 14 ustawy. Zgodnie z tym przepisem jest nią postępowanie w sprawie oceny oddziaływania na środowisko skutków realizacji polityki, strategii, planu lub programu, obejmujące w szczególności:

- a) uzgodnienie stopnia szczegółowości informacji zawartych w prognozie oddziaływania na środowisko,
- b) sporządzenie prognozy oddziaływania na środowisko,
- c) uzyskanie wymaganych ustawą opinii,
- d) zapewnienie możliwości udziału społeczeństwa w postępowaniu.

Kluczowe w całej procedurze jest sporządzenie prognozy oddziaływania projektu na środowisko. Stanowi ją przygotowane przez organ administracji opracowanie zawierające między innymi informacje o zawartości, głównych celach projektowanego dokumentu (jego powiązaniach z innymi dokumentami), informacje o metodach zastosowanych przy sporządzaniu prognozy, propozycjach dotyczą-

ści znajduje się większa część terenu lub obszaru morskiego, na którym ma być realizowany ten dokument. Opiniowanie i uzgadnianie następuje w porozumieniu z zainteresowanym państwowym wojewódzkim inspektorem sanitarnym (art. 58 ust. 2 u.o.o.ś.). Wreszcie w przypadku, gdy planowana realizacja danego dokumentu obejmuje obszar więcej niż dwóch województw, organem właściwym w sprawach opiniowania i uzgadniania w ramach strategicznych ocen oddziaływania na środowisko jest Główny Inspektor Sanitarny (art. 58 ust. 3 u.o.o.ś.).

¹⁸⁶ Por wyrok ETS z dnia 22 września 2011 r. w sprawie C-295/10, Valčiukiene i inni v. Pakruojo rajono savivaldybe i inni.

cych przewidywanych metod analizy skutków realizacji postanowień projektowanego dokumentu oraz częstotliwości jej przeprowadzania czy wreszcie streszczenie sporządzone w języku niespecjalistycznym¹⁸⁷. Istotne jest to, aby powyższe informacje zostały opracowane stosownie do stanu współczesnej wiedzy i metod oceny oraz dostosowane do zawartości i stopnia szczegółowości projektowanego dokumentu oraz etapu przyjęcia tego dokumentu w procesie opracowywania projektów dokumentów powiązanych z tym dokumentem. Należy uwzględnić również informacje zawarte w prognozach oddziaływania na środowisko sporządzonych dla innych, przyjętych już, dokumentów powiązanych z rozpatrywanym.

Projekt dokumentu, łącznie z prognozą oddziaływania na środowisko jest następnie poddawany:

- opiniowaniu przez właściwego dyrektora ochrony środowiska i inspektora sanitarnego, a w sytuacji gdy planowana realizacja danego dokumentu dotyczy obszarów morskich – przez dyrektora urzędu morskigo,
- procedurze z udziałem społeczeństwa, zgodnie z art. 39–43 ustawy o ocenach.

Szczególne rozwiązania przewidziano tu w odniesieniu do oceny miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego oraz studium uwarunkowań przestrzennego zagospodarowania gminy. W takim przypadku zasady wnoszenia uwag i wniosków oraz opiniowania określają przepisy ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. W przypadku planów zagospodarowania przestrzennego morskich wód wewnętrznych, morza terytorialnego i wyłącznej strefy ekonomicznej stosuje się w zakresie nieuregulowanym w ustawie o ocenach, przepisy ustawy z dnia 21 marca 1991 r. o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej.

Przed przyjęciem dokumentu podlegającego ocenie strategicznej organ został zobowiązany (art. 55 ust. 1 u.o.o.ś.) do wzięcia pod uwagę ustaleń zawartych w prognozie oddziaływania na środowisko oraz opinii organów współdziałających. Winien również rozpatrzyć uwagi i wnioski złożone w postępowaniu z udziałem społeczeństwa.

Przeprowadzenie powyższej procedury umożliwi przyjęcie dokumentu, przy czym załączą się do niego pisemne podsumowanie zawierające uzasadnienie wyboru przyjętego dokumentu w odniesieniu do rozpatrywanych rozwiązań alternatywnych, a także informację, w jaki sposób zostały wzięte pod uwagę i w jakim zakresie zostały uwzględnione¹⁸⁸:

- 1) ustalenia zawarte w prognozie oddziaływania na środowisko,
- 2) opinie współdziałających,
- 3) zgłoszone uwagi i wnioski,

¹⁸⁷ Wymagania, jakim powinna odpowiadać prognoza, zostały zawarte w art. 51 ust. 2 ustawy.

¹⁸⁸ Warto jednak zwrócić uwagę, iż projekt dokumentu, nie może zostać przyjęty, o ile nie zachodzą przesłanki, o których mowa w art. 34 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody, jeżeli ze strategicznej oceny oddziaływania na środowisko wynika, że może on znacząco negatywnie oddziaływać na obszar Natura 2000.

- 4) wyniki postępowania dotyczącego transgranicznego oddziaływania na środowisko, jeżeli zostało przeprowadzone,
- 5) propozycje dotyczące metod i częstotliwości przeprowadzania monitoringu skutków realizacji postanowień dokumentu.

Przenosząc powyższe rozważania na grunt przedmiotu niniejszego opracowania należy przyjąć, iż w przypadku geologii i górnictwa strategiczne oceny oddziaływania na środowisko mogą dotyczyć dwóch grup dokumentów. Pierwsza to polityki i strategie, które mogą wpłynąć na gospodarcze wykorzystanie kopalin. Doskonałym przykładem może tu być „Polityka energetyczna państwa”¹⁸⁹. Przyjęcie określonej metody pozyskiwania ciepła i energii elektrycznej bez wątplenia wpłynie na wykorzystanie kopalnych ich nośników. Również inne programy, zwłaszcza związane z budownictwem, mogą oddziaływać na wykorzystanie np. kruszyw budowlanych. Dokumenty takie mogą zatem zostać uznane za istotne z punktu widzenia realizacji zrównoważonego rozwoju oraz zarządzania geologicznymi zasobami środowiska.

Inny charakter mają dokumenty planistyczne tworzone na poziomie gminy. Warto tu odwołać się do art. 71 ust. 1 ustawy Prawo ochrony środowiska. Stanowi on jednoznacznie, iż zasady zrównoważonego rozwoju i ochrony środowiska stanowią podstawę do sporządzania i aktualizacji koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju, strategii rozwoju województw, planów zagospodarowania przestrzennego województw, studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Podobnie ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (art. 1 ust. 1) określa:

- 1) zasady kształtowania polityki przestrzennej przez jednostki samorządu terytorialnego i organy administracji rządowej,
- 2) zakres i sposoby postępowania w sprawach przeznaczania terenów na określone cele oraz ustalania zasad ich zagospodarowania i zabudowy – przyjmując ład przestrzenny i zrównoważony rozwój za podstawę tych działań.

¹⁸⁹ Celem dokumentu określanego jako polityka energetyczna państwa jest zapewnienie bezpieczeństwa energetycznego kraju, wzrostu konkurencyjności gospodarki i jej efektywności energetycznej, a także ochrony środowiska. Jest on przyjmowany na podstawie art. 13–15 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne (Dz. U. z 2017 r., poz. 220 ze zm.). Jest ona opracowywana zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju kraju i zawiera:

- 1) ocenę realizacji polityki energetycznej państwa za poprzedni okres,
 - 2) część prognostyczną obejmującą okres nie krótszy niż 20 lat,
 - 3) program działań wykonawczych na okres 4 lat zawierający instrumenty jego realizacji.
- Dokument powyższy określa w szczególności:
- 1) bilans paliwowo-energetyczny kraju,
 - 2) zdolności wytwórcze krajowych źródeł paliw i energii,
 - 3) zdolności przesyłowe, w tym połączenia transgraniczne,
 - 4) efektywność energetyczną gospodarki,
 - 5) działania w zakresie ochrony środowiska,
 - 6) rozwój wykorzystania odnawialnych źródeł energii,
 - 7) wielkości i rodzaje zapasów paliw,
 - 8) kierunki restrukturyzacji i przekształceń własnościowych sektora paliwowo-energetycznego,
 - 9) kierunki prac naukowo-badawczych,
 - 10) współpracę międzynarodową.

Zarówno plan miejscowy jak i studium uwarunkowań i kierunków przestrzennego zagospodarowania gminy w sposób decydujący mogą wpłynąć na podejmowanie działalności geologicznej i górniczej (zwłaszcza wydobywanie kopalin)¹⁹⁰. Następować to może zarówno na etapie uzyskiwania decyzji środowiskowej¹⁹¹, jak i później przy wydawaniu koncesji¹⁹². Co istotne z punktu widzenia omawianej problematyki zarówno studium jak i plan miejscowy odgrywają znaczącą rolę również w ochronie złóż kopalin jako elementu środowiska. Zgodnie z art. 72 ustawy Prawo ochrony środowiska „w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin oraz miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego zapewnia się warunki utrzymania równowagi przyrodniczej i racjonalną gospodarkę zasobami środowiska, w szczególności przez:

- 1) ustalanie programów racjonalnego wykorzystania powierzchni ziemi, w tym na terenach eksploatacji złóż kopalin, i racjonalnego gospodarowania gruntami,
- 2) uwzględnianie obszarów występowania złóż kopalin oraz obecnych i przyszłych potrzeb eksploatacji tych złóż [...].

To ostatnie zadanie jest realizowane głównie poprzez takie kształtowanie zagospodarowania powierzchni, aby nie doprowadzić do utraty możliwości wydobywania kopalin z określonych złóż w okresie późniejszym.

Ochronie złóż kopalin w aktach planowania przestrzennego służą również dwa rozwiązania zawarte w ustawie Prawo geologiczne i górnicze. W świetle art. 95 ust. 1 ustawy „udokumentowane złoża kopalin oraz udokumentowane wody podziemne, w granicach projektowanych stref ochronnych ujęć oraz obszarów ochronnych zbiorników wód podziemnych, a także udokumentowane kompleksy podziemnego składowania dwutlenku węgla, w celu ich ochrony ujawnia się w studiach uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin, miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego oraz planach zagospodarowania przestrzennego województwa”. Niezależnie od tego czy została podjęta procedura planistyczna, udokumentowane złoża oraz kompleksy podziemnego składowania dwutlenku węgla obowiązkowo wprowadza się do studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy w terminie 2 lat od dnia zatwierdzenia dokumentacji geologicznej przez właściwy organ administracji geologicznej. W przypadku zaś złóż węglowodorów czas ten został skrócony do 6 miesięcy.

¹⁹⁰ Dalsze rozważania w tym zakresie zostaną ograniczone do aktów planowania przestrzennego na terenie gminy jako mających największe znaczenie z punktu widzenia omawianej problematyki.

¹⁹¹ Por. Część druga rozdział II § 2.

¹⁹² Por. Część druga rozdział II § 3.

Część druga

Podjęmowanie działalności geologicznej i górniczej

Rozdział I

Uwagi wprowadzające

Korzystanie z geologicznych zasobów środowiska, o czym była już wcześniej mowa, niesie za sobą wiele zagrożeń. Nie dotyczy to tylko negatywnego wpływu na środowisko. Geologia, a zwłaszcza górnictwo może skutkować innymi niekorzystnymi zjawiskami. Można tu wskazać zagrożenie bezpieczeństwa powszechnego, czy też dla osób pracujących w zakładzie górniczym.

Nic więc dziwnego, iż działalność górnicza (częściowo i geologiczna) od stuleci podlegała ścisłej reglamentacji. Już Ordunek Górny z 1526 r., przywilej górniczy księcia opolskiego Jana II Dobrego i margrabiego brandenburskiego, księcia karniowskiego Jerzego Pobożnego Hohenzollern-Ansbach zawierał przepisy dotyczące tej problematyki¹. Ordunek Górny wprowadzał między innymi frysty, czyli zezwolenia na otwarcie kopalni².

Co oczywiste, w aktualnym stanie prawnym działalność geologiczna i górnicza jest reglamentowana w różny sposób. Przesłanki jej podejmowania są ściśle określone a procedury zmierzające do wydania odpowiedniej decyzji zezwalającej na podjęcie działalności długotrwałe i skomplikowane.

Pojawia się tu problem właściwej formy reglamentacji, która z jednej strony sprzyja najpełniejszej realizacji interesu publicznego, a z drugiej zapewnia osiągnięcie celu gospodarczego³. Ma to znaczenie także dla zrównoważonego rozwoju, gdyż w zależności od przyjętego stopnia reglamentacji może być ona czynnikiem, który albo się do tego rozwoju przyczynia, albo go utrudnia lub wręcz uniemożliwia.

Podstawowym instrumentem reglamentacji geologicznej i górniczej jest koncesja. Zakres obowiązku jej uzyskania został określony w art. 21 ust. 1 pr.g.g. Jest to: poszukiwanie lub rozpoznawanie złóż kopalin, o których mowa w art. 10 ust. 1

¹ Por. J. Piernikarczyk, *Pierwsza polska ustawa górnicza czyli „Ordunek Górny”*, Tarnowskie Góry 1928.

² „Co za urząd jest Pana Żupnika. ma Frysty dawać na wszystkie Metale, tam gdzie tego Moc ma, ma każdą cedułę zapisać, kiedy który Dzień, a od ceduły 1 Grosz, a od Szybu 18 Łatrow być ma, dalej uczy o Frystowaniu czytaj kto chce Niemieczy” (Piąty Artikuł Ordunku Górnego).

³ Por. A. Pawłowski, *Klauzula ochrony środowiska w ustawie o swobodzie działalności gospodarczej z dnia 4 lipca 2004 roku* [w:] *Prawo ochrony środowiska jako warunek prowadzenia działalności gospodarczej*, red. T. Bojar-Fijałkowski, J. Ciechanowicz-McLean, Gdańsk 2009, s. 22.

pr.g.g.⁴, z wyłączeniem złóż węglowodorów (pkt 1), poszukiwanie lub rozpoznawanie kompleksu podziemnego składowania dwutlenku węgla (pkt 1a), wydobywanie kopalin ze złóż (pkt 2), poszukiwanie i rozpoznawanie złóż węglowodorów oraz wydobywanie węglowodorów ze złóż (pkt 2a), podziemne bezzbiornikowe magazynowanie substancji (pkt 3), podziemne składowanie odpadów (pkt 4), podziemne składowanie dwutlenku węgla (pkt 5). W rozdziale 3 Działu III pr.g.g. przewidziano zaś koncesje na wydobywanie węglowodorów ze złóż i koncesję na poszukiwanie i rozpoznawanie złóż węglowodorów oraz wydobywanie węglowodorów ze złóż. Ta ostatnia ma charakter łączny w tym sensie, że obejmuje dwie fazy działalności, tj. fazę poszukiwania i rozpoznawania oraz fazę wydobywania (art. 49v pkt 2 pr.g.g.), której rozpoczęcie wymaga uzyskania decyzji inwestycyjnej wydawanej przez organ koncesyjny (art. 49z ust. 1 i 2 pr.g.g.). Należy tu również odnotować zasadę, że działalność wymieniona w art. 21 ust. 1 pr.g.g. może być wykonana jedynie jako koncesjonowana działalność gospodarcza, chyba że ustawa przewiduje w tym zakresie wyraźny wyjątek⁵.

W odniesieniu do niektórych rodzajów działalności przyjęty został inny model nadzoru państwa, w postaci decyzji zatwierdzającej projekt robót geologicznych (tzw. „quasi-koncesja”). Znajduje ona zastosowanie w przypadku tych planowanych robót geologicznych, których oddziaływanie na środowisko (przynajmniej potencjalnie) jest mniejsze. Dotyczyć to będzie przede wszystkim poszukiwania i rozpoznawania złóż kopalin w przypadkach innych, niż przewidziane w art. 21 ust. 1 pkt 1 pr.g.g. Rezygnacja z koncesjonowania poszukiwania i rozpoznawania przynajmniej niektórych kopalin stanowi wyraz liberalizacji działalności gospodarczej w tym zakresie i zmiany te należy ocenić pozytywnie. Poza sporem jest to, że zmniejszenie, a nawet zniesienie wymagań koncesyjnych pobudza działalność gospodarczą⁶.

⁴ Chodzi o złoża kopalin objętych własnością górniczą bez względu na miejsce ich występowania – zob. uwagi na ten temat zawarte w rozdziale III.

⁵ A. Lipiński, *Nowe prawo geologiczne i górnicze* (ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r.), Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego 2011, nr 9, s. 5 oraz H. Schwarz, *Prawo geologiczne i górnicze. Komentarz. Tom I*, Wrocław 2013, s. 188. Obaj autorzy jako wspomniany wyjątek wymieniają wydobywanie piasków i żwirów na własne potrzeby osoby fizycznej z nieruchomości stanowiących jej prawo własności (użytkowania wieczystego), stosownie do art. 4 ust. 1 pr.g.g. Działalność ta wymaga wcześniejszego zawiadomienia organu nadzoru górniczego o zamiarze jej podjęcia (art. 4 ust. 2 pr.g.g.), co stanowi jeszcze łagodniejszą formę reglamentacji niż wspomniane zgłoszenie, o którym mowa w 85a pr.g.g., skoro organowi nadzoru górniczego nie przysługuje prawo do wyrażenia sprzeciwu w drodze decyzji – por. G. Radecki, *Opłata podwyższona za naruszenie warunków wydobywania piasków i żwirów na własne potrzeby* [w:] *Prawne aspekty gospodarowania zasobami środowiska. Korzystanie z zasobów środowiska*, red. K. Karpus, B. Rakoczy, M. Szalewska, Toruń 2014, s. 305–306.

⁶ A. Lipiński, *Nowe...*, s. 4. Por. pogląd, że trudno dostrzec takie interesy w odniesieniu do koncesjonowania poszukiwania (rozpoznawania) i wydobywania kruszyw, szczególnie na niewielkich obszarach i w niewielkich rozmiarach, zwłaszcza gdy kopaliny te występują powszechnie – A. Lipiński, *O potrzebie uproszczenia postępowań koncesyjnych regulowanych prawem geologicznym i górniczym* [w:] *Prawo ochrony środowiska jako warunek prowadzenia działalności gospodarczej*, red. T. Bojar-Fialkowski, J. Ciechanowicz-McLean, Gdańsk 2009, s. 100.

Z. Bukowski, *Prawna ochrona środowiska w związku z działalnością geologiczną i górniczą* [w:] *Prawna regulacja geologii i górnictwa w Polsce, Czechach i na Słowacji. Wybrane zagadnienia*, red. G. Do-

Z drugiej strony uzasadnia ono pytanie o to, czy pozostaje ono w zgodzie z koncepcją zrównoważonego rozwoju⁷. Wyłączenie wymogów związanych z koncesją niewątpliwie ułatwia położenie wykonującego daną działalność, lecz jednocześnie zmniejsza możliwość osiągnięcia innych celów, którym te wymogi służą. Sama nazwa zrównoważonego rozwoju wskazuje, że jego warunkiem jest zapewnienie równowagi pomiędzy wszystkimi wartościami, które go tworzą.

Poza wcześniej wspomnianymi poszukiwaniem i rozpoznawaniem złóż kopalin zatwierdzenia, w drodze decyzji, będą także wymagały projektów robót geologicznych realizowanych w celu sporządzenia (art. 88 ust. 2 pr.g.g.): dokumentacji hydrogeologicznych, geologiczno-inżynierskich i innych, o których mowa w art. 92 pr.g.g.

Z dniem 1 stycznia 2015 r. wprowadzono w art. 85a pr.g.g. jeszcze inny mechanizm reglamentacji znany prawu administracyjnemu, sprowadzający się do możliwości wyrażenia sprzeciwu w drodze decyzji⁸.

Należy mieć świadomość, iż stosowanie wskazanych wyżej instrumentów reglamentacji działalności geologicznej i górniczej jest najczęściej związane z koniecznością spełnienia szeregu innych przesłanek, wynikających z przepisów prawa powszechnie obowiązującego. Chodzi tu przede wszystkim o środowiskowe uwarunkowania realizacji przedsięwzięcia. Znaczna część tego typu zamierzeń jest bowiem zaliczana do mogących znacząco oddziaływać na środowisko. Niezbędne będzie zatem uzyskanie między innymi decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach. Przyjęcie jednolitej sekwencji rozważań dotyczących prawnych warunków podejmowania działalności geologicznej i górniczej jest niezwykle trudne. Wynika to zarówno ze zróżnicowania metody regulacji jak i jej przedmiotu. Ze względu na jasność wyводу należy na początku podjąć rozważania dotyczące środowiskowych uwarunkowań realizacji przedsięwzięcia. Mogą one determinować dalsze postępowanie i stosowanie odpowiednich instrumentów o charakterze reglamentacyjnym.

W dalszej kolejności zasadne jest omówienie poszczególnych rodzajów koncesji na działalność regulowaną prawem geologicznym i górniczym. Ta część rozważań musi zostać poprzedzona wprowadzeniem do wspólnych zasad postępowania koncesyjnego w geologii i górnictwie.

browolski, G. Radecki, Katowice 2014, s. 53–54. Trudno dostrzec takie interesy w odniesieniu do koncesjonowania poszukiwania (rozpoznawania) i wydobywania kruszyw, szczególnie na niewielkich obszarach i w niewielkich rozmiarach, zwłaszcza gdy kopaliny te występują powszechnie – A. Lipiński, *O potrzebie...*, s. 100.

⁷ Z. Bukowski, *Prawna...*, s. 53–54.

⁸ Zob. ustawę z dnia 11 lipca 2014 r. o zmianie ustawy – Prawo geologiczne i górnicze oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2014 r. poz. 1133), nazwanej w doktrynie nowelą węglowodorową – por. A. Lipiński, *Zmiany prawa geologicznego i górniczego (tzw. nowela węglowodorowa)*, Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego 2014, nr 2, s. 2 i n. oraz E. Olejarczyk, *Prawne aspekty poszukiwania, rozpoznawania i wydobywania węglowodorów w Polsce – wybrane zagadnienia*, Acta Universitatis Carolinae. Iuridica 2015, nr 2, s. 279 i n. Analogiczną konstrukcję prawną zastosowano w art. 152 pr.o.ś., w którym uregulowano możliwość wniesienia sprzeciwu do zgłoszenia instalacji, która nie wymaga pozwolenia emisyjnego.

Kluczowe, z punktu widzenia analizowanego problemu jest przedstawienie koncesji na poszukiwanie i rozpoznawanie złóż kopalin oraz ich wydobywanie. Jako odrębny problem należy potraktować poszukiwanie rozpoznawanie i wydobywaniu ze złóż węglowodorów (ze względu na znaczące odmienności tej regulacji w stosunku do innych kopalin). W dalszej kolejności omówione zostaną koncesje na poszukiwanie lub rozpoznawanie kompleksu podziemnego składowania dwutlenku węgla oraz jego składowanie na podziemne i wreszcie na bezzbiornikowe magazynowania substancji i podziemne składowanie odpadów. Tę część opracowania zakończy prezentacja reglamentacji niekoncesjonowanej geologii.

Należy podkreślić, iż problematyka reglamentacji geologii i górnictwa jest niezwykle obszerna. Jej całościowe i wyczerpujące opracowanie przekracza ramy (nie tylko objętościowe) tej publikacji. Dlatego poniższe rozważania zostaną ograniczone przede wszystkim do wyjaśnienia istoty danej regulacji, wymagań formalnych uzyskania określonej decyzji i jej treści. Podjęta również zostanie próba cząstkowej odpowiedzi na pytanie o rolę jaką zasada zrównoważonego rozwoju może znaleźć odegrać przy wydawaniu rozstrzygnięć w sprawie.

Rozdział II

Oceny oddziaływania na środowisko

§ 1. Zagadnienia wprowadzające

Realizacja zasady zrównoważonego rozwoju może następować z wykorzystaniem różnego rodzaju instrumentów prawnych. Jednym z nich bez wątpienia jest instytucja ocen oddziaływania na środowisko (OOŚ). Rozwiązania te pojawiły się już w latach siedemdziesiątych i osiemdziesiątych ubiegłego wieku, a dziś uznawane są najbardziej skuteczne środki umożliwiające realizację zasad ostrożności i prewencji¹. Zwłaszcza w odniesieniu do tej ostatniej dokonanie oceny wpływu planowanych działań *ex ante* pozwala na podjęcie odpowiednich działań zaradczych i minimalizowanie negatywnego oddziaływania na środowisko².

Wyróżnia się dwa zasadnicze rodzaje ocen oddziaływania na środowisko. Pierwsza to oceny strategiczne, które odnoszą się do dokumentów o charakterze planistycznym i programowym³. Z punktu widzenia analizowanej problematyki większą rolę odgrywają oceny oddziaływania na środowisko planowanych przedsięwzięć określane również mianem ocen indywidualnych (OOŚ). Dotyczą one konkretnych zamierzeń, które mogą spowodować negatywne skutki dla środowiska.

Szczególny charakter mają oceny oddziaływania o charakterze transgranicznym⁴. Dotyczą one zarówno przedsięwzięć, jak i planów i programów w sytuacji, gdy:

- przedsięwzięcie (lub dokument podlegający ocenie strategicznej) realizowane na terenie Polski może oddziaływać poza jej terytorium,
- przedsięwzięcie (lub dokument podlegający ocenie strategicznej) realizowane na terenie sąsiedniego państwa może oddziaływać na terytorium Polski.

¹ Por. N. Gunningham, D. Sinclair, *Leaders and Laggards: Next Generation Environmental Regulation*, Greenleaf, UK 2002 oraz B.L. Long, *Environmental Regulation: The Third Generation*, The OECD Observer, The OECD Observer 1997, nr 206. W przedmiocie zasad prawa ochrony środowiska patrz P. Korzeniowski, *Zasady prawne ochrony środowiska*, Łódź 2010.

² P. Korzeniowski, *Zasady...*, s. 409.

³ Problematyka ta została omówiona wcześniej w Części pierwszej rozdziale III.

⁴ Z punktu widzenia analizowanej problematyki znaczenie ocen „transgranicznych” jest mniej istotne, dlatego wypadnie ograniczyć się tylko do zasygnalizowania ich istnienia.

Należy wreszcie wspomnieć o ocenach oddziaływania na obszary Natura 2000. Systemowo nie zalicza się ich do ocen oddziaływania na środowisko⁵. Dotyczą one wszelkich działań (zarówno przedsięwzięć, jak i realizacji dokumentów planistyczno-programowych), które mogą negatywnie oddziaływać na cele ochrony obszaru Natura 2000.

§ 2. Ocena oddziaływania na środowisko planowanych przedsięwzięć

1. System ocen oddziaływania na środowisko planowanych przedsięwzięć

W Polsce problematyka ocen oddziaływania na środowisko planowanych przedsięwzięć jest regulowana przepisami działu V ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko zatytułowanym „Ocena oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko oraz na obszar Natura 2000”. Reguluje ona postępowanie w sprawie:

- a) oceny oddziaływania na środowisko planowanych przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko (art. 59 ust. 1 u.o.o.ś),
- b) oceny oddziaływania planowanych przedsięwzięć na obszary Natura 2000 (art. 59 ust. 2 u.o.o.ś).

Wspomniane wyżej rodzaje ocen odnoszą się do przedsięwzięcia, rozumianego jako „zamierzenie budowlane lub inne ingerencje w środowisko polegającą na przekształceniu lub zmianie sposobu wykorzystania terenu, w tym również na wydobywaniu kopaliny; przedsięwzięcia powiązane technologicznie kwalifikuje się jako jedno przedsięwzięcie także, jeżeli są one realizowane przez różne podmioty” (art. 3 ust. 1 pkt 13 u.o.o.ś).

Oceny oddziaływania na środowisko, o których mowa w art. 59 ust. 1 u.o.o.ś. dotyczą przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko. Ustawodawca wyróżnia tu, przedsięwzięcia mogące:

- zawsze znacząco oddziaływać na środowisko, w odniesieniu do których przeprowadzenie oceny oddziaływania na środowisko ma charakter obligatoryjny,
- potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko, w odniesieniu do których przeprowadzenie OOS ma charakter fakultatywny. O obowiązku (braku obo-

⁵ M. Bar, J. Jendrośka, *Ocena oddziaływania na środowisko a ocena oddziaływania na obszar Natura 2000* [w:] *Wybrane problemy prawa ochrony środowiska*, red. B. Rakoczy, M. Pchałek, Warszawa 2010, s. 15–36.

wiązku) przeprowadzenia oceny rozstrzyga organ prowadzący postępowanie w sprawie, po przeprowadzeniu procedur, o których mowa w art. 63–65 u.o.o.ś⁶.

⁶ Jest to procedura tzw. *screeningu*. Dokonując kwalifikacji przedsięwzięcia do przeprowadzenia oceny organ uwzględnia następujące uwarunkowania (art. 63 ust. 1 u.o.o.ś.):

- 1) rodzaj i charakterystykę przedsięwzięcia, z uwzględnieniem:
 - a) skali przedsięwzięcia i wielkości zajmowanego terenu oraz ich wzajemnych proporcji, a także istotnych rozwiązań charakteryzujących przedsięwzięcie,
 - b) powiązań z innymi przedsięwzięciami, w szczególności kumulowania się oddziaływań przedsięwzięć realizowanych i zrealizowanych, dla których została wydana decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach, znajdujących się na terenie, na którym planuje się realizację przedsięwzięcia, oraz w obszarze oddziaływania przedsięwzięcia lub których oddziaływania mieszczą się w obszarze oddziaływania planowanego przedsięwzięcia w zakresie, w jakim ich oddziaływanie mogą prowadzić do skumulowania oddziaływań z planowanym przedsięwzięciem,
 - c) różnorodności biologicznej, wykorzystywania zasobów naturalnych, w tym gleby, wody i powietrza ziemi,
 - d) emisji i występowania innych uciążliwości,
 - e) ocenionego w oparciu o wiedzę naukową ryzyka wystąpienia poważnych awarii lub katastrof naturalnych i budowlanych, przy uwzględnieniu używanych substancji i stosowanych technologii, w tym ryzyka związanego ze zmianą klimatu,
 - f) przewidywanych ilości i rodzaju wytwarzanych odpadów oraz ich wpływu na środowisko, w przypadkach gdy planuje się ich powstawanie,
 - g) zagrożenia dla zdrowia ludzi, w tym wynikającego z emisji;
- 2) usytuowanie przedsięwzięcia, z uwzględnieniem możliwego zagrożenia dla środowiska, w szczególności przy istniejącym i planowanym użytkowaniu terenu, zdolności samooczyszczania się środowiska i odnawiania się zasobów naturalnych, walorów przyrodniczych i krajobrazowych oraz uwarunkowań miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego – uwzględniające:
 - a) obszary wodno-błotne, inne obszary o płytkim zaleganiu wód podziemnych, w tym siedliska łąkowe oraz ujścia rzek,
 - b) obszary wybrzeży i środowisko morskie,
 - c) obszary górskie lub leśne,
 - d) obszary objęte ochroną, w tym strefy ochronne ujęć wód i obszary ochronne zbiorników wód śródlądowych,
 - e) obszary wymagające specjalnej ochrony ze względu na występowanie gatunków roślin, grzybów i zwierząt lub ich siedlisk lub siedlisk przyrodniczych objętych ochroną, w tym obszary Natura 2000, oraz pozostałe formy ochrony przyrody,
 - f) obszary, na których standardy jakości środowiska zostały przekroczone lub istnieje prawdopodobieństwo ich przekroczenia,
 - g) obszary o krajobrazie mającym znaczenie historyczne, kulturowe lub archeologiczne,
 - h) gęstość zaludnienia,
 - i) obszary przylegające do jezior,
 - j) uzdrowiska i obszary ochrony uzdrowskiej,
 - k) wody i obowiązujące dla nich cele środowiskowe;
- 3) rodzaj, cechy i skalę możliwego oddziaływania rozważanego w odniesieniu do kryteriów wymienionych w pkt 1 i 2 oraz w art. 62 ust. 1 pkt 1, ustawy wynikające z:
 - a) zasięgu oddziaływania – obszaru geograficznego i liczby ludności, na którą przedsięwzięcie może oddziaływać,
 - b) transgranicznego charakteru oddziaływania przedsięwzięcia na poszczególne elementy przyrodnicze,
 - c) charakteru, wielkości, intensywności i złożoności oddziaływania, z uwzględnieniem obciążenia istniejącej infrastruktury technicznej oraz przewidywanego momentu rozpoczęcia oddziaływania,
 - d) prawdopodobieństwa oddziaływania,

Postępowanie w sprawie oceny oddziaływania przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko, co do zasady, jest przeprowadzane jednokrotnie, w ramach wydawania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach (art. 61 ust. 1 pkt 1 u.o.o.ś.). W nauce prawa ochrony środowiska określa się ten tryb jako procedurę podstawową⁷ bądź standardową. Decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach jest wymagana wówczas przed wystąpieniem o wydanie któregośkolwiek z pozwoleń na realizację przedsięwzięcia, o których mowa w art. 72 ust. 1 u.o.o.ś. oraz przed dokonaniem zgłoszenia, o którym mowa w art. 72 ust. 1a ustawy⁸.

Szczegółowe wykazy przedsięwzięć mogących zawsze znacząco oddziaływać na środowisko i przedsięwzięć mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko zostały zawarte w wydanym na podstawie art. 60 u.o.o.ś. rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2010 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko⁹.

Kryterium rozgraniczającym powyższe kategorie jest zakres obowiązku przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko. W przypadku tych pierwszych (początkowo określanych jako przedsięwzięcia grupy I), przy wydawaniu decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach OOS jest przeprowadzana obligatoryjnie. Wynikiem

- e) czasu trwania, częstotliwości i odwracalności oddziaływania,
- f) powiązań z innymi przedsięwzięciami, w szczególności kumulowania się oddziaływań przedsięwzięć realizowanych i zrealizowanych, dla których została wydana decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach, znajdujących się na terenie, na którym planuje się realizację przedsięwzięcia, oraz w obszarze oddziaływania przedsięwzięcia lub których oddziaływania mieszczą się w obszarze oddziaływania planowanego przedsięwzięcia – w zakresie, w jakim ich oddziaływanie mogą prowadzić do skumulowania oddziaływań z planowanym przedsięwzięciem,
- g) możliwości ograniczenia oddziaływania.

Postępowanie kwalifikacyjne kończy postanowienie organu właściwego do wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach. W razie stwierdzenia konieczności przeprowadzenia oceny zawiera ono również określenie wymaganego zakresu raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko.

⁷ M. Górski [w:] *Prawo ochrony środowiska*, red. M. Górski, Warszawa 2014, s. 114.

⁸ Wspomniany przepis zawiera wykaz 23 decyzji i ich grup stanowiących pozwolenie na realizację przedsięwzięcia. Z punktu widzenia omawianej problematyki istotne 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 na podstawie koncesji na poszukiwanie lub rozpoznawanie złoża kopaliny,
- decyzja określająca szczegółowe warunki wydobywania kopaliny – wydana na podstawie ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. o zmianie ustawy – Prawo geologiczne i górnicze.

⁹ Dz. U. z 2016 r. poz. 71.

takiej procedury jest decyzja określająca środowiskowe uwarunkowania realizacji przedsięwzięcia. Inaczej sytuacja przedstawia się w przypadku przedsięwzięć mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko (określanych jako przedsięwzięcia grupy II). Tu przy wydawaniu decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach OoŚ jest fakultatywna. Jeśli zostanie stwierdzony obowiązek jej przeprowadzenia, decyzja, podobnie jak we wcześniej wspomnianym przypadku, określa środowiskowe uwarunkowania. Jeśli zaś potrzeba przeprowadzenia OoŚ nie zostanie stwierdzona, decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach wydawana jest w uproszczonym trybie a jej osnowa zawiera, co do zasady, stwierdzenie braku konieczności przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko. Taka decyzja może jednak zawierać określenie środowiskowych uwarunkowań, jeśli w postanowieniu stwierdzającym brak potrzeby przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko właściwy organ stwierdzi taki obowiązek lub nawet bez stwierdzenia tego obowiązku, jeśli organ uzna to za zasadne.

Szczegółowa analiza procedury wydawania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach i ewentualnej oceny oddziaływania na środowisko przekracza ramy tego opracowania i w tym zakresie można czytelnika odesłać do literatury przedmiotu¹⁰.

Zgodnie z art. 3 ust. 1 pkt 8 u.o.o.ś. pod pojęciem oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko należy rozumieć postępowanie w sprawie oceny oddziaływania na środowisko planowanego przedsięwzięcia, obejmujące w szczególności weryfikację raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko, uzyskanie wymaganych ustawą opinii i uzgodnień i wreszcie zapewnienie możliwości udziału społeczeństwa w postępowaniu. Zawiera ona niektóre elementy procedury, przy czym wyliczenie to ma charakter przykładowy.

Model postępowania w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach oparty jest na dwóch założeniach. Ustalenie środowiskowych uwarunkowań dla przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko to rozstrzygnięcie indywidualnej sprawy administracyjnej. Stąd postępowanie podlega rygorom k.p.a. Z drugiej strony, ustawa z dnia 3 października 2008 r. wprowadza szczególne rozwiązania procesowe, które czasem w znaczący sposób modyfikują model „ogólnej” procedury administracyjnej.

Postępowanie zmierzające do wydania decyzji administracyjnej składa się zasadniczo z trzech etapów¹¹. Są to:

- wszczęcie postępowania w sprawie,
- postępowanie wyjaśniające,
- przygotowanie i wydanie decyzji.

¹⁰ G. Dobrowolski, *Decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach*, Toruń 2011, s. 106–264; M. Behnke, M. Pchałek, *Postępowanie w sprawie oceny oddziaływania na środowisko w prawie polskim i UE*, Warszawa 2009, s. 57–223; Z. Wiśniewski, *Decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach w świetle orzecznictwa sądowniczo-administracyjnego i standardów unijnych* [w:] *Europeizacja prawa ochrony środowiska*, red. M. Rudnicki, A. Haładaj, K. Sobieraj, Lublin 2011, s. 85–118.

¹¹ Szerzej na ten temat patrz R. Suwaj, *Wydawanie decyzji administracyjnych*, Wrocław 2007, s. 41–119.

Taki model, co do zasady, dotyczy również wydawania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach¹². Jeżeli jednak jest ona poprzedzana oceną oddziaływania na środowisko, wówczas konieczne jest uwzględnienie tych elementów, które są właściwe procedurze OOS. Jak wcześniej wspomniano chodzi tu o:

- a) weryfikację raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko,
- b) zyskanie wymaganych ustawą opinii i uzgodnień,
- c) zapewnienie możliwości udziału społeczeństwa w postępowaniu.

Przeprowadzenie oceny oddziaływania na środowisko dla przedsięwzięć mogących zawsze oddziaływać na środowisko jest obowiązkowe. Przed przystąpieniem do OOS konieczne może okazać się określenie zakresu raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko. Będzie to miało miejsce w przypadku, gdy wystąpi podmiot planujący realizację przedsięwzięcia bądź, gdy przedsięwzięcie może transgranicznie oddziaływać na środowisko (art. 69 u.o.o.s.). Inaczej sytuacja wygląda w przypadku przedsięwzięć mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko. Ocena oddziaływania na środowisko będzie przeprowadzana jedynie wówczas, gdy konieczność jej dokonania stwierdzi organ prowadzący postępowanie w sprawie (art. 63 ust. 1 u.o.o.s.).

Zasadne jest stwierdzenie, że procedura oceny oddziaływania na środowisko dokonywana w ramach wydawania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach składa się w istocie z dwóch etapów. Pierwszy można określić mianem wstępnej OOS, mając pełną świadomość, iż nie jest to ocena oddziaływania na środowisko w rozumieniu art. 3 ust. 1 pkt 8 u.o.o.s. Obejmować on będzie ustalenie obowiązku przeprowadzenia oceny i zakresu raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko (w przypadku przedsięwzięć mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko), bądź fakultatywnie określenie zakresu raportu (w przypadku przedsięwzięć, co do których ocena jest obowiązkowa)¹³.

Drugi etap, który można określić jako właściwą OOS, dotyczy przedsięwzięć mogących zawsze znacząco oddziaływać na środowisko oraz tych potencjalnie mogących znacząco oddziaływać na środowisko, co do których, w ramach wstępnej OOS, obowiązek taki został wprowadzony. Obejmuje on wszystkie elementy, o których mowa w art. 3 ust. 1 pkt 8 u.o.o.s., czyli weryfikację raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko, przeprowadzenie postępowania z udziałem społeczeństwa i wreszcie współdziałanie z innymi organami.

W tym miejscu zasadne jest poczynienie kilku uwag na temat samego raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko. Stanowi on podstawowy dokument sporządzany przed przystąpieniem do procedury OOS. Jest to przygotowany w sformalizowanej formie zbiór informacji określających wszelkie aspekty zwią-

¹² B. Iwańska, *Postępowanie w przedmiocie wydania „decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach” – dylematy interpretacyjne [w:] Wspólnotowe prawo ochrony środowiska i jego implementacja w Polsce trzy lata po akcesji*, Wrocław 2008, s. 221.

¹³ G. Dobrowolski, *Decyzja...*, s. 198.

zane ze środowiskowymi skutkami realizacji przedsięwzięcia. Treść raportu, co do zasady, określa art. 66 ust. 1 u.o.o.¹⁴.

Powyższy katalog nie ma jednak charakteru zamkniętego. Raport może, a czasem musi spełniać zostać szereg innych wymagań. I tak:

¹⁴ Raport o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko powinien zawierać informacje umożliwiające analizę kryteriów wymienionych w art. 62 ust. 1 oraz zawierać:

- 1) opis planowanego przedsięwzięcia,
- 2) opis elementów przyrodniczych środowiska objętych zakresem przewidywanego oddziaływania planowanego przedsięwzięcia na środowisko,
- 2a) wyniki inwentaryzacji przyrodniczej, przez którą rozumie się zbiór badań terenowych przeprowadzonych na potrzeby scharakteryzowania elementów środowiska przyrodniczego, jeżeli została przeprowadzona, wraz z opisem zastosowanej metodyki; wyniki inwentaryzacji przyrodniczej wraz z opisem metodyki stanowią załącznik do raportu,
- 2b) inne dane, na podstawie których dokonano opisu elementów przyrodniczych,
- 3) opis istniejących w sąsiedztwie lub w bezpośrednim zasięgu oddziaływania planowanego przedsięwzięcia zabytków chronionych na podstawie przepisów o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami,
- 3a) opis krajobrazu, w którym dane przedsięwzięcie ma być zlokalizowane,
- 3b) informacje na temat powiązań z innymi przedsięwzięciami, w szczególności kumulowania się oddziaływań przedsięwzięć realizowanych, zrealizowanych lub planowanych, dla których wydano decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach, znajdujących się na terenie, na którym planuje się realizację przedsięwzięcia, oraz w obszarze oddziaływania przedsięwzięcia lub których oddziaływania mieszczą się w obszarze oddziaływania planowanego przedsięwzięcia – w zakresie, w jakim ich oddziaływania mogą prowadzić do skumulowania oddziaływań z planowanym przedsięwzięciem,
- 4) opis przewidywanych skutków dla środowiska w przypadku niepodjęcia przedsięwzięcia, uwzględniający dostępne informacje o środowisku oraz wiedzę naukową,
- 5) opis wariantów uwzględniający szczególne cechy przedsięwzięcia lub jego oddziaływania, w tym:
 - a) wariantu proponowanego przez wnioskodawcę oraz racjonalnego wariantu alternatywnego,
 - b) racjonalnego wariantu najkorzystniejszego dla środowiska – wraz z uzasadnieniem ich wyboru,
- 6) określenie przewidywanego oddziaływania analizowanych wariantów na środowisko, w tym również w przypadku wystąpienia poważnej awarii przemysłowej i katastrofy naturalnej i budowlanej, na klimat, w tym emisje gazów cieplarnianych i oddziaływania istotne z punktu widzenia dostosowania do zmian klimatu, a także możliwego transgranicznego oddziaływania na środowisko, a w przypadku drogi w transeuropejskiej sieci drogowej, także wpływu planowanej drogi na bezpieczeństwo ruchu drogowego,
- 6a) porównanie oddziaływań analizowanych wariantów na:
 - a) ludzi, rośliny, zwierzęta, grzyby i siedliska przyrodnicze, wodę i powietrze,
 - b) powierzchnię ziemi, z uwzględnieniem ruchów masowych ziemi, i krajobraz,
 - c) dobra materialne,
 - d) zabytki i krajobraz kulturowy, objęte istniejącą dokumentacją, w szczególności rejestrem lub ewidencją zabytków,
 - e) formy ochrony przyrody, o których mowa w art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody, w tym na cele i przedmiot ochrony obszarów Natura 2000, oraz ciągłość łączących je korytarzy ekologicznych,
 - f) elementy wymienione w art. 68 ust. 2 pkt 2 lit. b, jeżeli zostały uwzględnione w raporcie o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko lub jeżeli są wymagane przez właściwy organ,
 - g) wzajemne oddziaływanie między elementami, o których mowa w lit. a–f,
- 7) uzasadnienie proponowanego przez wnioskodawcę wariantu, z uwzględnieniem informacji, o których mowa w pkt 6 i 6a,

- każdy z analizowanych wariantów drogi, w przypadku drogi w transeuropejskiej sieci drogowej, musi być dopuszczalny pod względem bezpieczeństwa ruchu drogowego (art. 66 ust. 1a u.o.o.ś.),
-
- 8) opis metod prognozowania zastosowanych przez wnioskodawcę oraz opis przewidywanych znaczących oddziaływań planowanego przedsięwzięcia na środowisko, obejmujący bezpośrednio, pośrednio, wtórne, skumulowane, krótko-, średnio- i długoterminowe, stałe i chwilowe oddziaływania na środowisko, wynikające z:
 - a) istnienia przedsięwzięcia,
 - b) wykorzystywania zasobów środowiska,
 - c) emisji,
 - 9) opis przewidywanych działań mających na celu unikanie, zapobieganie, ograniczanie lub kompensację przyrodniczą negatywnych oddziaływań na środowisko, w szczególności na formy ochrony przyrody, o których mowa w art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody, w tym na cele i przedmiot ochrony obszaru Natura 2000, oraz ciągłość łączących je korytarzy ekologicznych, wraz z oceną ich skuteczności odpowiednio na etapach realizacji, eksploatacji i likwidacji przedsięwzięcia,
 - 10) dla dróg będących przedsięwzięciami mogącymi zawsze znacząco oddziaływać na środowisko:
 - a) określenie założeń do:
 - ratowniczych badań zidentyfikowanych zabytków znajdujących się na obszarze planowanego przedsięwzięcia, odkrywanych w trakcie robót budowlanych,
 - programu zabezpieczenia istniejących zabytków przed negatywnym oddziaływaniem planowanego przedsięwzięcia oraz ochrony krajobrazu kulturowego,
 - b) analizę i ocenę możliwych zagrożeń i szkód dla zabytków chronionych na podstawie przepisów o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, w szczególności zabytków archeologicznych, w sąsiedztwie lub w bezpośrednim zasięgu oddziaływania planowanego przedsięwzięcia,
 - 10a) dla instalacji do spalania paliw w celu wytwarzania energii elektrycznej, o elektrycznej mocy znamionowej nie mniejszej niż 300 MW ocenę gotowości instalacji do wychwytywania dwutlenku węgla, określoną na podstawie analizy:
 - a) dostępności podziemnych składowisk dwutlenku węgla,
 - b) wykonalności technicznej i ekonomicznej sieci transportowych dwutlenku węgla,
 - 11) jeżeli planowane przedsięwzięcie jest związane z użyciem instalacji, porównanie proponowanej technologii z technologią spełniającą wymagania, o których mowa w art. 143 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska,
 - 11a) odniesienie się do celów środowiskowych wynikających z dokumentów strategicznych istotnych z punktu widzenia realizacji przedsięwzięcia,
 - 12) wskazanie, czy dla planowanego przedsięwzięcia jest konieczne ustanowienie obszaru ograniczonego użytkowania, o którym mowa w ustawie z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska, oraz określenie granic takiego obszaru, ograniczeń w zakresie przeznaczenia terenu, wymagań technicznych dotyczących obiektów budowlanych i sposobów korzystania z nich; nie dotyczy to przedsięwzięć polegających na budowie lub przebudowie drogi oraz przedsięwzięć polegających na budowie lub przebudowie linii kolejowej lub lotniska użytku publicznego,
 - 13) przedstawienie zagadnień w formie graficznej,
 - 14) przedstawienie zagadnień w formie kartograficznej w skali odpowiadającej przedmiotowi i szczególności analizowanych w raporcie zagadnień oraz umożliwiającej kompleksowe przedstawienie przeprowadzonych analiz oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko,
 - 15) analizę możliwych konfliktów społecznych związanych z planowanym przedsięwzięciem,
 - 16) przedstawienie propozycji monitoringu oddziaływania planowanego przedsięwzięcia na etapie jego budowy i eksploatacji lub użytkowania, w szczególności na formy ochrony przyrody, o których mowa w art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody, w tym na cele i przedmiot ochrony obszaru Natura 2000, oraz ciągłość łączących je korytarzy ekologicznych, oraz informacje o dostępnych wynikach innego monitoringu, które mogą mieć znaczenie dla ustalenia obowiązków w tym zakresie,

- przy porównaniu wariantów uwzględnia się wpływ na środowisko w związku:
 - 1) z pracami rozbiórkowymi dotyczącymi przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko;
 - 2) z gospodarką odpadami;
 - 3) ze stosowaniem danych technologii lub substancji (art. 66 ust. 1b u.o.o.ś.),
- w przypadku gdy planowane przedsięwzięcie związane jest z działalnością polegającą na poszukiwaniu i rozpoznawaniu złoża węglowodorów metodą otworów wiertniczych lub wydobywaniu węglowodorów ze złoża tą metodą raport musi zawierać: opis elementów przyrodniczych środowiska, wyniki inwentaryzacji przyrodniczej oraz inne dane, o których mowa w ust. 1 pkt 2–2b, powinny zawierać się w obszarze określonym promieniem 500 m od zewnętrznej granicy przedsięwzięcia (art. 66 ust. 1c u.o.o.ś.),
- informacje, o których mowa w ust. 1 pkt 4–8, powinny uwzględniać przewidywane oddziaływanie analizowanych wariantów na cele i przedmiot ochrony obszaru Natura 2000 oraz integralność tego obszaru (art. 66 ust. 2 u.o.o.ś.),
- w przypadku stwierdzenia, że przedsięwzięcie może znacząco oddziaływać na obszar Natura 2000, raport o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko powinien zawierać także dane pozwalające na ustalenie braku rozwiązań alternatywnych oraz informacje pozwalające na ustalenie, czy wymogi nadrzędnego interesu publicznego przemawiają za realizacją przedsięwzięcia (art. 66 ust. 2a u.o.o.ś.),
- jeżeli planowane przedsięwzięcie stanowi inwestycję liniową celu publicznego, a proponowany przez wnioskodawcę wariant przebiega przez obszar parku narodowego lub rezerwatu przyrody, raport o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko powinien zawierać także dane pozwalające na ustalenie braku rozwiązań alternatywnych (art. 68 ust. 2b u.o.o.ś.),
- w razie stwierdzenia możliwości transgranicznego oddziaływania na środowisko, informacje, o których mowa w ust. 1 pkt 1–16, powinny uwzględniać określenie oddziaływania planowanego przedsięwzięcia poza terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (art. 66 ust. 3 u.o.o.ś.),
- jeżeli dla planowanego przedsięwzięcia jest konieczne ustanowienie obszaru ograniczonego użytkowania, do raportu powinna być załączona poświadczona przez właściwy organ kopia mapy ewidencyjnej z zaznaczonym przebiegiem gra-

17) wskazanie trudności wynikających z niedostatku techniki lub luk we współczesnej wiedzy, jakie napotkano, opracowując raport,

18) streszczenie w języku niespecjalistycznym informacji zawartych w raporcie, w odniesieniu do każdego elementu raportu,

19) podpis autora, a w przypadku gdy wykonawcą raportu jest zespół autorów – kierującego tym zespołem, wraz z podaniem imienia i nazwiska oraz daty sporządzenia raportu,

19a) oświadczenie autora, a w przypadku gdy wykonawcą raportu jest zespół autorów – kierującego tym zespołem, o spełnieniu wymagań, o których mowa w art. 74a ust. 2, stanowiące załącznik do raportu,

20) źródła informacji stanowiące podstawę do sporządzenia raportu.

Szerokie omówienie wymagań merytorycznych co do treści raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko patrz M. Bar, J. Jendrośka, W. Lenart, *Ocena oddziaływania...*, s. 127–180.

nic obszaru, na którym jest konieczne utworzenie obszaru ograniczonego użytkowania. Nie dotyczy to przedsięwzięć polegających na budowie lub przebudowie drogi oraz przedsięwzięć polegających na budowie lub przebudowie linii kolejowej lub lotniska użytku publicznego (art. 66 ust. 4 u.o.o.ś.),

- jeżeli planowane przedsięwzięcie jest związane z użyciem instalacji objętej obowiązkiem uzyskania pozwolenia zintegrowanego, raport o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko powinien zawierać porównanie proponowanej techniki z najlepszymi dostępnymi technikami (art. 66 ust. 5 u.o.o.ś.),
- raport o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko powinien uwzględniać oddziaływanie przedsięwzięcia na etapach jego realizacji, eksploatacji lub użytkowania oraz likwidacji (art. 66 ust. 6 u.o.o.ś),
- raport o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko powinien uwzględniać informacje o środowisku wynikające ze strategicznej oceny oddziaływania na środowisko, istotne z punktu widzenia danego przedsięwzięcia (art. 66 ust. 7 u.o.o.ś).

Warto zaznaczyć, iż art. 66 ust. ustawy zawiera delegację dla ministra właściwego do spraw środowiska do określenia formatu raportu w drodze rozporządzenia. Dotychczas delegacja ta jednak nie została zrealizowana.

Zgodnie z art. 74a ust. 2 u.o.o.ś. autorem raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko (tak samo, jak prognozy oddziaływania na środowisko oraz raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na obszar Natura 2000), a w przypadku zespołu autorów – kierującym tym zespołem powinna być osoba, która:

- 1) ukończyła, w rozumieniu przepisów o szkolnictwie wyższym, co najmniej studia pierwszego stopnia lub studia drugiego stopnia, lub jednolite studia magisterskie na kierunkach związanych z kształceniem w obszarze:
 - a) nauk ścisłych z dziedzin nauk chemicznych,
 - b) nauk przyrodniczych z dziedzin nauk biologicznych oraz nauk o Ziemi,
 - c) nauk technicznych z dziedzin nauk technicznych z dyscyplin: biotechnologia, górnictwo i geologia inżynierska, inżynieria środowiska,
 - d) nauk rolniczych, leśnych i weterynaryjnych z dziedzin nauk rolniczych, nauk leśnych lub
- 2) ukończyła, w rozumieniu przepisów o szkolnictwie wyższym, co najmniej studia pierwszego stopnia lub studia drugiego stopnia, lub jednolite studia magisterskie i posiada co najmniej 5-letnie doświadczenie w pracach w zespołach przygotowujących raporty o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko lub prognozy oddziaływania na środowisko, lub brała udział w przygotowaniu co najmniej 5 raportów o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko lub prognoz oddziaływania na środowisko.

Przeprowadzenie oceny oddziaływania na środowisko umożliwia organowi prowadzącemu postępowanie wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach określającej powyższe uwarunkowania. Jej treść określa art. 82 u.o.o.ś. Inaczej wygląda sytuacja, jeśli ocena oddziaływania na środowisko nie została przeprowadzona. Wówczas, co do zasady, sentencja decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach zawiera stwierdzenie o braku konieczności przeprowadzenia OOS. Jednakże i wów-

czas organ może określić w niej środowiskowe uwarunkowania realizacji przedsięwzięcia, przy czym dotyczyć to może tylko niektórych jego aspektów.

Decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach, w świetle art. 86 ustawy „wiąże organ wydający decyzje, o których mowa w art. 72 ust. 1”. Użyte w tym przepisie określenie „wiąże” wskazuje, że organ wydający pozwolenie na realizację przedsięwzięcia jest zobowiązany przy rozstrzygnięciu sprawy do pełnego uwzględnienia tych warunków środowiskowych, które zostały określone w rozstrzygnięciu decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach. Nie chodzi tu o ich „przeniesienie” do decyzji, o której mowa w art. 72 ust. 1 u.o.o.ś., choć z formalnego punktu widzenia czasami jest to możliwe, ale o odpowiednie (zgodne z wymaganiami ochrony środowiska) ukształtowanie rozstrzygnięcia zezwalającego na realizację przedsięwzięcia.

Część rozstrzygnięć analizowanej decyzji będzie wreszcie obowiązywało wprost, bez konieczności inkorporacji jej postanowień do pozwolenia na realizację przedsięwzięcia. Świadczy o tym treść art. 86c u.o.o.ś. Zgodnie z tym przepisem „wykonanie warunków decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, które nie zostały uwzględnione w decyzjach, o których mowa w art. 86, podlega egzekucji administracyjnej w trybie przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, o ile przedsięwzięcie jest realizowane”.

2. Zakres obowiązku przeprowadzenia OOS w geologii i górnictwie

Działalność regulowana Prawem geologicznym i górnictwem, w przeważającej liczbie przypadków jest zaliczona do przedsięwzięć w rozumieniu przepisów regulujących oceny oddziaływania na środowisko. Nawiązując do zaprezentowanej wcześniej definicji zawartej w art. 3 ust. 1 pkt 13 u.o.o.ś. warto wskazać, iż obejmuje ona również wydobywanie kopalin. Analogicznie do przedsięwzięć należy zaliczyć również pozostałe rodzaje korzystania z geologicznych zasobów środowiska.

Przenosząc powyższe na grunt analizowanego zagadnienia można stwierdzić, iż do przedsięwzięć można zaliczyć:

- poszukiwanie i rozpoznawanie złóż kopalin oraz kompleksów podziemnego składowania dwutlenku węgla,
- inne prace geologiczne obejmujące roboty geologiczne,
- wydobywanie kopalin ze złóż (w tym węglowodorów),
- podziemne bezzbiornikowe magazynowania substancji,
- podziemne składowanie odpadów,
- podziemne składowanie dwutlenku węgla w celu przeprowadzenia projektu demonstracyjnego wychwytu i składowania dwutlenku węgla.

W oparciu o art. 2 pr.g.g. za takie przedsięwzięcia można w istocie uznać również:

- budowę, rozbudowę oraz utrzymywanie systemów odwadniania zlikwidowanych zakładów górniczych,

- roboty prowadzone w wyrobiskach zlikwidowanych podziemnych zakładów górniczych w celach innych niż określone ustawą, w szczególności turystycznych, leczniczych i rekreacyjnych,
- roboty podziemne prowadzone w celach naukowych, badawczych, doświadczalnych i szkoleniowych na potrzeby geologii i górnictwa,
- drażnienie tuneli z zastosowaniem techniki górniczej,
- likwidację obiektów, urządzeń oraz instalacji, o których mowa wyżej.

Nie wszystkie przedsięwzięcia związane z korzystaniem z geologicznych zasobów środowiska wymagają uzyskania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach. Aby taki obowiązek powstał muszą zaistnieć dwie przesłanki. Przede wszystkim dane przedsięwzięcie musi być zaliczone do przedsięwzięć mogących znacząco (zawsze lub potencjalnie) oddziaływać na środowisko. Jego podjęcie musi również wymagać uzyskania jednej z decyzji, o których mowa w art. 72 ust. 1 u.o.o.ś.

Jak wyżej wspomniano procedura OOS może dotyczyć przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko. W tym zakresie niezbędne jest odwołanie do wspomnianego już rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2010 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko¹⁵. W analizowanym zakresie do przedsięwzięć mogących zawsze znacząco oddziaływać na środowisko zalicza ono:

- 1) wydobywanie ze złoża gazu, ropy naftowej oraz jej naturalnych pochodnych lub ich przerób, w ilości większej niż 500 000 m³ na dobę w przypadku gazu lub większej niż 500 t na dobę w przypadku ropy naftowej i jej naturalnych pochodnych, oraz wydobywanie lub przerób ropy naftowej, jej naturalnych pochodnych oraz gazu na obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej (§ 2 ust. 1 pkt 24 rozporządzenia),
- 2) wydobywanie kopaliny ze złoża metodą (§ 2 ust. 1 pkt 27 rozporządzenia):
 - a) odkrywkową na powierzchni obszaru górniczego nie mniejszej niż 25 ha,
 - b) podziemną o wydobyciu kopaliny nie mniejszym niż 100 000 m³ na rok;
- 3) poszukiwanie, rozpoznawanie i wydobywanie rud pierwiastków promieniotwórczych (§ 2 ust. 1 pkt 28 rozporządzenia),
- 4) podziemne składowanie odpadów niebezpiecznych (§ 2 ust. 1 pkt 50 rozporządzenia),
- 5) podziemne składowanie dwutlenku węgla (§ 2 ust. 1 pkt 52 rozporządzenia).

Powyższe przedsięwzięcia zostały zaliczone przez prawodawcę do stwarzających największe ryzyko dla środowiska. W odniesieniu do nich niezbędne będzie uzyskanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, która zawsze musi zostać poprzedzona oceną oddziaływania na środowisko.

Znacząco większa liczba przedsięwzięć z zakresu geologii i górnictwa została zaliczona do mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko. Są to:

- 1) instalacje do podziemnego magazynowania ropy naftowej, produktów naftowych, substancji lub mieszanin, w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 25 lu-

¹⁵ Dz. U. z 2016 r. poz. 71.

- tego 2011 r. o substancjach chemicznych i ich mieszaninach, niebędących produktami spożywczymi, gazów łatwopalnych oraz innych kopalnych surowców energetycznych, inne niż wymienione w pkt 36a i § 2 ust. 1 pkt 22, z wyłączeniem instalacji do magazynowania paliw wykorzystywanych na potrzeby gospodarstw domowych, zbiorników na gaz płynny o łącznej pojemności nie większej niż 20 m³ oraz zbiorników na olej o łącznej pojemności nie większej niż 3 m³ (§ 3 ust. 1 pkt 36 rozporządzenia),
- 2) podziemne bezzbiornikowe magazynowanie substancji (§ 3 ust. 1 pkt 36a rozporządzenia),
 - 3) wydobywanie kopalni ze złoża metodą odkrywkową inne niż wymienione w § 2 ust. 1 pkt 27 lit. (§ 3 ust. 1 pkt 40 rozporządzenia):
 - a) bez względu na powierzchnię obszaru górniczego:
 - jeżeli dotyczy torfu lub kredy jeziornej,
 - na obszarach narażonych na niebezpieczeństwo powodzi, a jeżeli została sporządzona mapa zagrożenia powodziowego, na obszarach, o których mowa w art. 88d ust. 2 pkt 2 i 3 ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. – Prawo wodne¹⁶,
 - na terenie gruntów leśnych lub w odległości nie większej niż 100 m od nich,
 - na obszarach objętych formami ochrony przyrody, o których mowa w art. 6 ust. 1 pkt 1–5, 8 i 9 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,
 - w odległości nie większej niż 250 m od terenów, o których mowa w art. 113 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska,
 - jeżeli działalność będzie prowadzona z użyciem materiałów wybuchowych,
 - jeżeli w odległości nie większej niż 0,5 km od miejsca planowanego wydobywania kopalni metodą odkrywkową znajduje się inny obszar górniczy ustanowiony dla wydobywania kopalni metodą odkrywkową,
 - b) z obszaru górniczego o powierzchni większej niż 2 ha lub o wydobyciu większym niż 20 000 m³ na rok, inne niż wymienione w lit. a,
 - 4) wydobywanie kopalni ze złoża (§ 3 ust. 1 pkt 41 rozporządzenia):
 - a) metodą podziemną inne niż wymienione w § 2 ust. 1 pkt 27 lit. b lub metodą otworów wiertniczych inne niż wymienione w § 2 ust. 1 pkt 24,
 - b) na obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej inne niż wymienione w § 2 ust. 1 pkt 24 lub ze śródlądowych wód powierzchniowych,
 - 5) wiercenia wykonywane w celu (§ 3 ust. 1 pkt 42 rozporządzenia):
 - a) składowania odpadów promieniotwórczych,
 - b) zaopatrzenia w wodę, z wyłączeniem wykonywania ujęć wód podziemnych o głębokości mniejszej niż 100 m,
 - 6) poszukiwanie lub rozpoznawanie złóż kopalni (§ 3 ust. 1 pkt 43 rozporządzenia):

¹⁶ Rozporządzenie powyższe nie uległo zmianie pomimo tego, iż ustawa z dnia 18 lipca 2001 r. – Prawo wodne utraciła moc.

- 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;
- 7) poszukiwanie lub rozpoznawanie kompleksów podziemnego składowania dwutlenku węgla (§ 3 ust. 1 pkt 43a rozporządzenia):
- 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.

Uzyskanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, zgodnie z art. 72 ust. 1 u.o.o.ś. następuje przed wystąpieniem o wydanie „pozwolenia” na realizację przedsięwzięcia. W czasie obowiązywania Prawa geologicznego i górniczego z 1994 r. następowało to zasadniczo przed wystąpieniem o koncesję (w wyjątkowych przypadkach decyzję określającą warunki wydobywania kopaliny).

W obecnym stanie prawnym nastąpiły w tym zakresie bardzo daleko idące zmiany. Odejście od powszechnego koncesjonowania geologii i górnictwa spowodowało konieczność między innymi uznania za „pozwolenia” na realizację przedsięwzięć decyzji zatwierdzających plany ruchu dla określonych robót geologicznych. Podobnie nowela „węglowodorowa” (wprowadzająca do ustawy Prawo geologiczne i górnicze szczególną regulację dotyczącą poszukiwania, rozpoznawania i wydobywania węglowodorów ze złóż) wymusiła odpowiednie zmiany. I tak obecnie, w analizowanym zakresie, decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach jest wymagana przed uzyskaniem (art. 72 ust. 1 u.o.o.ś.):

- koncesji na poszukiwanie lub rozpoznawanie kompleksu podziemnego składowania dwutlenku węgla, koncesji na wydobywanie kopaliny ze złóż, koncesji na podziemne bezzbiornikowe magazynowanie substancji, koncesji na podziemne składowanie odpadów oraz koncesji na podziemne składowanie dwutlenku,
- decyzji zatwierdzającej plan ruchu dla wykonywania robót geologicznych związanych z poszukiwaniem i rozpoznawaniem złoża węglowodorów lub decyzji inwestycyjnej w celu wykonywania koncesji na poszukiwanie i rozpoznawanie złoża węglowodorów oraz wydobywanie węglowodorów ze złoża,
- decyzji zatwierdzającej plan ruchu dla wykonywania robót geologicznych na podstawie koncesji na poszukiwanie lub rozpoznawanie złoża kopaliny,
- decyzji określającej szczegółowe warunki wydobywania kopaliny – wydawanej na podstawie ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. o zmianie ustawy – Prawo geologiczne i górnicze.

Zmiany dokonane w zakresie „umiejscowienia” decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach w całym procesie inwestycyjnym są zasadne. Odejście od konieczności uzyskania koncesji na poszukiwanie i rozpoznawanie niektórych kopalin w sposób naturalny wymusiło przeniesienie ewentualnej oceny oddziaływania na środowisko na etap bezpośrednio poprzedzający zatwierdzenie odpowiednich planów ruchu. Dotyczy to również poszukiwania i rozpoznawania złóż węglowodorów, ze względu na specyfikę procedury uzyskiwania koncesji na wydobywanie tych kopalin oraz rolę jaką w tym zakresie pełni decyzja inwestycyjna. Również z merytorycznego punktu widzenia rozwiązanie powyższe zdaje się być trafne. Należy przede wszystkim wspomnieć, iż zgodnie z art. 86 pr.g.g. do robót geologicznych służących poszukiwaniu i rozpoznawaniu złóż kopalin oraz poszukiwaniu i rozpoznawaniu kompleksu podziemnego składowania dwutlenku węgla, robót geologicznych służących innym celom wykonywanych z użyciem środków strzałowych albo wykonywanych na głębokości większej niż 100 m albo wykonywanych na obszarze górniczym utworzonym w celu wykonywania działalności metodą robót podziemnych albo metodą otworów wiertniczych, stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące zakładu górniczego i jego ruchu oraz ratownictwa górniczego. Plan taki, zatwierdzany jest przez organ nadzoru górniczego. Określa on między innymi szczegółowe przedsięwzięcia w celu zapewnienia ochrony elementów środowiska. Ustalenie (przed jego zatwierdzeniem) środowiskowych uwarunkowań realizacji przedsięwzięcia jest tu ze wszech miar pożądane.

Analizując problematykę zakresu obowiązku uzyskania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach (przeprowadzenia OOS) w odniesieniu do przedsięwzięć z zakresu geologii i górnictwa należy jeszcze zwrócić uwagę na kilka zagadnień szczegółowych. Pierwsze z nich dotyczy problematyki zwolnienia z obowiązku uzyskania decyzji, o której mowa w art. 71 u.o.o.ś. Jako regułę ogólną przyjmuje się, że zmiana pozwolenia na realizację przedsięwzięcia winna zostać poprzedzona wydaniem nowej decyzji środowiskowej¹⁷. Jednak istnieją w tym zakresie wyjątki.

W rozważanym zakresie wskazać trzeba przede wszystkim na art. 72 ust. 2 ustawy, który zwalnia z obowiązku uzyskania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach w przypadku zmiany koncesji i decyzji, o których mowa w art. 72 ust. 2 pkt 4 i 5 u.o.o.ś. polegającej na:

- zmniejszeniu powierzchni, w granicach której ma być prowadzona działalność¹⁸,
- przeniesieniu koncesji lub decyzji na inny podmiot,

¹⁷ Nie dotyczy to rzecz jasna przypadku, gdy zmiana przedsięwzięcia następuje w czasie „obowiązki” wydanej wcześniej decyzji i jej nie narusza.

¹⁸ Dotyczy to zmniejszenia powierzchni, która „mieści” się w granicach dotychczasowego obszaru górniczego (koncesyjnego). Jak stwierdził Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie w wyroku z dnia 25 września 2013 r., II SA/Rz 548/13 CBOSA: „przepis art. 72 ust. 2 pkt 2 ustawy z 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko nie może traktować o powierzchni innej niż ta, na której koncesjonariusz może legalnie prowadzić swą aktywność wydobywczą. Zmniejszenie powierzchni w znaczeniu tej regulacji może odnosić się tylko do ustalonego koncesją obszaru górniczego. Jeżeli zmiana koncesji polega na pomniejszeniu obszaru górniczego, czyli obszaru, na którym

- zmianie głębokości robót geologicznych związanych z poszukiwaniem lub rozpoznawaniem złoża kopaliny, wykonywanych metodą otworów wiertniczych,
- zmianie koncesji lub decyzji, polegającej na zmianie terminu rozpoczęcia działalności lub ograniczeniu prowadzenia działalności objętej koncesją lub decyzją, o ile mieści się ono w zakresie objętym decyzją o środowiskowych uwarunkowaniach,
- zmianie zakresu prac geologicznych, w tym robót geologicznych, lub harmonogramu robót geologicznych, niestanowiących przedsięwzięcia mogącego znacząco oddziaływać na środowisko lub przedsięwzięcia mogącego potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko,
- jednokrotnym wydłużeniu terminu obowiązywania koncesji na poszukiwanie i rozpoznawanie złoża węglowodorów oraz wydobywanie węglowodorów ze złoża do dwóch lat bez rozszerzenia zakresu koncesji,
- zmianie terminu rozpoczęcia prac i robót geologicznych,
- zmianie zapisu dotyczącego przekazywania próbek i danych geologicznych,
- zmniejszeniu granic obszaru górniczego i terenu górniczego.

Ratio legis części powyższych wyłączeń jest jasne. Zbędne jest bowiem ponowne określenie środowiskowych uwarunkowań w przypadku zmiany osnowy decyzji dotyczącej przekazywania próbek i danych geologicznych, czy też przeniesienia koncesji na inny podmiot. Część z nich może jednak budzić poważne wątpliwości. Wszak zmiana głębokości robót geologicznych związanych z poszukiwaniem lub rozpoznawaniem złoża kopaliny, wykonywanych metodą otworów wiertniczych może powodować skutki dla środowiska, zwłaszcza dla wód podziemnych.

Jednakże o wiele poważniejsze zastrzeżenia budzi „zwolnienie” o którym mowa w art. 72 ust. 2 pkt 3 u.o.o.ś. W świetle tego przepisu „wymogu uzyskania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach nie stosuje się w przypadku zmiany [...] planu ruchu, o którym mowa w ust. 1 pkt 4a i 4b”¹⁹. Biorąc pod uwagę istotę regulacji ocen oddziaływania na środowisko rozwiązanie to zdaje się zbyt daleko idące. Wszak zmiana planu ruchu może w sposób znaczący wpłynąć na oddziaływanie całego zamierzenia na środowisko. Jak się zdaje, przepis powyższy stanowi naruszenie 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. Punkt 24 załącznika I do dyrektywy wyraźnie wskazuje, iż przedsięwzięciem jest „jakakolwiek zmiana lub poszerzenie przedsięwzięć wymienionych w niniejszym załączniku, gdy taka zmiana lub poszerzenie

przedsiębiorca może prowadzić działalność, lecz granice tego obszaru nie pokrywają się z dotychczasowym (np. koncesjonariusz przesuwa obszar wydobycia kopaliny), to z uwagi na brak pokrycia obszaru „starego” i obszaru „nowego”, należy uzyskać przed zmianą koncesji decyzję środowiskową skoro istotnie zmienia się miejsce eksploatacji złoża kopaliny”.

¹⁹ Czyli decyzji zatwierdzającej plan ruchu dla:

- wykonywania robót geologicznych związanych z poszukiwaniem i rozpoznawaniem złoża węglowodorów lub decyzji inwestycyjnej w celu wykonywania koncesji na poszukiwanie i rozpoznawanie złoża węglowodorów oraz wydobywanie węglowodorów ze złoża,
- wykonywania robót geologicznych na podstawie koncesji na poszukiwanie lub rozpoznawanie złoża kopaliny.

samo w sobie napotyka progi podane w niniejszym załączniku”. Podobnie pkt 13 lit. a załącznika II do dyrektywy uznaje za przedsięwzięcie „wszelkie zmiany bądź rozbudowę przedsięwzięć wymienionych w załączniku I lub niniejszym załączniku, już zatwierdzonych, zrealizowanych lub będących w trakcie realizacji, które mogą powodować znaczące niekorzystne skutki w środowisku (zmiany lub rozbudowa niewymienione w załączniku I)”. Zwolnienie przewidziane w art. 72 ust. 2 pkt 3 ustawy o ocenach nie przewiduje żadnych przesłanek w tym zakresie. Wyłączenie konieczności przedłożenia decyzji środowiskowej następuje a limine.

Rozważając problematykę zakresu obowiązku uzyskania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach oraz ewentualnej oceny oddziaływania na środowisko należy wreszcie zwrócić uwagę na treść art. 3 ust. 1 pkt 13 *in fine* u.o.o.s., zgodnie z którym „przedsięwzięcia powiązane technologicznie kwalifikuje się jako jedno przedsięwzięcie, także jeżeli są one realizowane przez różne podmioty”. Wydobywanie kopaliny (prowadzenie innej działalności regulowanej prawem geologicznym i górniczym) wymaga najczęściej wybudowania infrastruktury towarzyszącej, odpowiadającej w istocie definicji zakładu górniczego²⁰. Jako całość może zostać on uznany za „powiązany technologicznie”. Odwołując się do treści rozporządzenia w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko można tu wskazać między innymi:

- instalacje do przesyłu ropy naftowej, produktów naftowych, substancji lub mieszanin, w rozumieniu ustawy z dnia 25 lutego 2011 r. o substancjach chemicznych i ich mieszaninach, niebędących produktami spożywczymi, w tym gazu, o średnicy zewnętrznej nie mniejszej niż 800 mm i długości nie mniejszej niż 40 km, wraz z towarzyszącymi tłoczniami lub stacjami redukcyjnymi, przy czym tłocznie lub stacje redukcyjne budowane, montowane lub przebudowywane przy istniejących instalacjach przesyłowych nie stanowią przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko,
- instalacje do przesyłu dwutlenku węgla w celu podziemnego składowania o średnicy zewnętrznej nie mniejszej niż 800 mm i długości nie mniejszej niż 40 km, wraz z towarzyszącymi tłoczniami lub stacjami redukcyjnymi, przy czym tłocznie lub stacje redukcyjne budowane, montowane lub przebudowywane przy istniejących instalacjach przesyłowych nie stanowią przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko,
- instalacje do przerobu kopaliny innych niż gaz ziemny, ropa naftowa oraz jej naturalne pochodne zlokalizowane na obszarach kopalni odkrywkowych,
- obiekty unieszkodliwiania odpadów wydobywczych.

²⁰ Zgodnie z art. 6 ust. 1 pkt 18 p.r.g.g. jest nim „wyodrębniony technicznie i organizacyjnie zespół środków służących bezpośrednio do wykonywania działalności regulowanej ustawą w zakresie wydobywania kopaliny ze złóż, a w podziemnych zakładach górniczych wydobywających węgiel kamienny wraz z pozostającym w związku technologicznym z wydobywaniem kopaliny przygotowaniem wydobytej kopaliny do sprzedaży, podziemnego bezzbiornikowego magazynowania substancji, podziemnego składowania odpadów albo podziemnego składowania dwutlenku węgla, w tym wyrobiska górnicze, obiekty budowlane, urządzenia oraz instalacje”.

Biorąc pod uwagę ratio legis regulacji art. 3 ust. 1 pkt 13 u.o.o.ś. należało by przyjąć, iż w przypadku przedsięwzięć z zakresu geologii i górnictwa, przy wydawaniu decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach (przeprowadzaniu OOS) nie można ograniczać się do samych robót geologicznych czy wydobywania kopalin. Trafnie to ujął Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 5 marca 2007 r. (VI SA/Wa 113/06 CBOSA)²¹ stwierdzając, że „na tle powołanych przepisów ustawy – Prawo ochrony środowiska nie ulega wątpliwości, iż kopalnia (teren górniczy) stanowi w rozpatrywanym przypadku przedsięwzięcie powiązane technologicznie z przedsięwzięciami mającymi służyć transportowi urobku z kopalni, tj. drogą i boczną koleją. Oznacza to, że zgodnie z art. 46 ust. 2a ustawy²² przedsięwzięcia te powinny być traktowane jako powiązane technologicznie i zakwalifikowane jako jedno przedsięwzięcie – m.in. dla celów sporządzanego Raportu. Prawo ochrony środowiska, inaczej niż Prawo geologiczne i górnicze, które z założenia zawęża zakres przedmiotowy decyzji koncesyjnej, przyjmuje zasadę sumowania zagrożeń środowiska, nakazując traktować przedsięwzięcia powiązane technologicznie jako jedno przedsięwzięcie”.

Podsumowując dotychczasowe rozważania można stwierdzić, iż znacząca większość przedsięwzięć polegających na korzystaniu z geologicznych zasobów środowiska wymaga uzyskania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach i podlega ewentualnej ocenie oddziaływania na środowisko. Istnieją tu jednak dwie zasadnicze kategorie zwolnione z obowiązku uzyskania decyzji, o której mowa w art. 71 u.o.o.ś. Pierwsza to wydobywanie kopalin metodą odkrywkową z obszaru górniczego o powierzchni nie większej niż 2 ha lub o wydobyciu nie większym niż 20 000 m³ na rok (§ 3 ust. 1 pkt 40 lit b rozporządzenia w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko). Wyłączenie powyższe to należy jednak rozpatrywać w nawiązaniu do treści § 3 ust. 1 pkt 40 lit b wspomnianego rozporządzenia. Przepis ten zalicza do przedsięwzięć mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko „wydobywanie kopalin ze złoża metodą odkrywkową inne niż wymienione w § 2 ust. 1 pkt 27 lit. a), bez względu na powierzchnię obszaru górniczego:

- jeżeli dotyczy torfu lub kredy jeziornej,
- na obszarach narażonych na niebezpieczeństwo powodzi, a jeżeli została sporządzona mapa zagrożenia powodziowego, na obszarach, o których mowa w art. 88d ust. 2 pkt 2 i 3 ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. – Prawo wodne,
- na terenie gruntów leśnych lub w odległości nie większej niż 100 m od nich,
- na obszarach objętych formami ochrony przyrody, o których mowa w art. 6 ust. 1 pkt 1–5, 8 i 9 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,

²¹ Teza powyższa została sformułowana w poprzednim stanie prawnym, kiedy to problematyka ocen oddziaływania na środowisko była regulowana przepisami ustawy Prawo ochrony środowiska. Jednakże należy przyjąć, iż zachowała swoją aktualność i obecnie.

²² Rozstrzygnięcie powyższe zapadło w czasie, gdy problematyka ocen oddziaływania na środowisko była regulowana przepisami ustawy Prawo ochrony środowiska.

- w odległości nie większej niż 250 m od terenów, o których mowa w art. 113 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska,
- jeżeli działalność będzie prowadzona z użyciem materiałów wybuchowych,
- jeżeli w odległości nie większej niż 0,5 km od miejsca planowanego wydobywania kopalin metodą odkrywkową znajduje się inny obszar górniczy ustanowiony dla wydobywania kopalin metodą odkrywkową.

Biorąc pod uwagę powyższe należy przyjąć, że zwolnienie z obowiązku uzyskania decyzji środowiskowe będzie w istocie należało do rzadkości.

Druga kategoria wyłączeń dotyczy „bezkoncesyjnego” poszukiwania i rozpoznawania złóż kopalin. Mogą tu jednak pojawić się spore wątpliwości. Wszak to, czy takie roboty geologiczne są wykonywane na podstawie koncesji, czy też na podstawie zatwierdzonego projektu robót geologicznych nie jest uzależnione od szkodliwości danej działalności dla środowiska, ale od tego, czy dana kopalina została wymieniona w art. 10 ust. 1 pr.g.g (czyli zaliczenie jej do kopali „strategicznych”). Niezależnie od tego nie wydaje się zasadne wiązanie obowiązku uzyskania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach z tym, czy realizacja uprawnień wynikających z koncesji będzie wymagać zatwierdzenia planu ruchu zakładu górniczego (art. 86 pr.g.g.).

3. Procedura OOŚ w geologii i górnictwie

Procedura wydawania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach dla przedsięwzięć z zakresu geologii i górnictwa nie odbiega znacząco od reguł wskazanych na początku tego rozdziału. Składa się z „wstępnej” i „właściwej” oceny oddziaływania na środowisko. Dokonywanie szczegółowej analizy powyższych zagadnień zdaje się zbędne i Czytelnika należy odesłać do bogatej literatury przedmiotu²³. Warto jednak wskazać na kilka szczególnych rozwiązań, charakterystycznych dla ocen oddziaływania na środowisko przedsięwzięć regulowanych przepisami ustawy Prawo geologiczne i górnicze.

Pierwsze z nich dotyczy organu właściwego do wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach. Jest nim, co do zasady organ wykonawczy gminy (art. 75 ust. 1 pkt 4 u.o.o.ś.). Zgodnie jednak z art. 75 ust. 1 pkt 1 lit. j ustawy, w przypadku przedsięwzięć polegających na poszukiwaniu lub rozpoznawaniu złóż kopalin lub na wydobywaniu kopalin ze złóż, o których mowa w art. 10 ust. 1 ustawy Prawo geologiczne i górnicze, prowadzonych na podstawie koncesji, organem właściwym jest regionalny dyrektor ochrony środowiska. Rozwiązanie to zostało wprowadzone na mocy ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o zmianie ustawy Prawo geologiczne i górnicze oraz niektórych innych ustaw²⁴. Zmiana powyższa znajduje swoje źródło

²³ Warto zwrócić uwagę, iż takie też stanowisko zostało przedstawione w literaturze przedmiotu. Por. w tym zakresie G. Dobrowolski, *Decyzja...*, s. 106–264; M. Pchałek, M. Behnke, *Postępowanie...*, s. 57–223; M. Bar, J. Jendrośka, *Ocena oddziaływania...*, s. 15–36; *Ocena oddziaływania na środowisko* [w:] *Instytucje prawa ochrony środowiska*, red. W. Radecki, Warszawa 2010, s. 250–302.

²⁴ Dz. U. poz. 1133.

w sporze kompetencyjnym pomiędzy Prezydentem Miasta Sosnowca a Regionalnym Dyrektorem Ochrony Środowiska w Katowicach. Dotyczył on problemu ustalenia organu właściwego do wydania decyzji, o której mowa w art. 72 ust. 1 u.o.o.ś. dla przedsięwzięć realizowanych poza granicami przestrzennymi nieruchomości gruntowych, ale na terenach zamkniętych, utworzonych dla linii kolejowej. W pierwotnym brzmieniu ustawy o ocenach analizowaną decyzję dla przedsięwzięć z zakresu i geologii i górnictwa wydawał organ wykonawczy gminy.

Spór powyższy został ostatecznie rozstrzygnięty postanowieniem Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 17 czerwca 2011 r. (II OW 43/11). Sąd wskazał tu jako właściwego regionalnego dyrektora ochrony środowiska. W uzasadnieniu stwierdził, iż wobec administracyjnego wytyczenia terenów zamkniętych brak jest uzasadnienia do odwoływania się do przepisów Kodeksu cywilnego, a także do wyłączenia właściwości organu administracji rządowej z uwagi na fakt realizowania przedsięwzięcia pod powierzchnią ziemi²⁵.

Przyznanie kompetencji do wydawania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach dla przedsięwzięć polegających na poszukiwaniu lub rozpoznawaniu złóż kopalin lub na wydobywaniu kopalin ze złóż, o których mowa w art. 10 ust. 1 ustawy Prawo geologiczne i górnicze, prowadzonych na podstawie koncesji regionalnemu dyrektorowi ochrony środowiska należy ocenić pozytywnie z jednego, zasadniczego względu. Może to przyczynić się znacząco do poprawy jakości dokonywanych ocen oddziaływania na środowisko. Jak wskazuje się w literaturze, merytoryczny poziom rozstrzygnięć wydawanych przez organy wykonawcze gmin (na podstawie art. 72 u.o.o.ś.) często jest żenująco niski, a dokonywana w trakcie ich wydawania procedura oceny oddziaływania na środowisko, fikcją²⁶. Nie wydaje się jednak uzasadnione przypisanie właściwości RDOŚ w tym zakresie jedynie w odniesieniu kopalin objętych własnością górniczą (wymienionych w art. 10 ust. 1 pr.g.g.). Wszak w niektórych przypadkach wydobywanie kopalin stanowiących części składowe nieruchomości może powodować bardziej negatywne skutki dla środowiska, niż tych wskazanych w art. 10 ust. 1 ustawy Prawo geologiczne i górnicze. Jak się jednak wydaje, najlepszym rozwiązaniem byłoby przekazanie kompetencji do przeprowadzania oceny oddziaływania na środowisko organom administracji geologicznej. Posiadają one bowiem odpowiednią wiedzę specjalistyczną, którą mogą wykorzystać zarówno przy przeprowadzaniu oceny jak i później, w celu odpowiedniego ukształtowania rozstrzygnięcia w sprawie.

W zakresie procedury wydawania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach należy zwrócić uwagę na dwa uregulowania szczegółowe. Pierwsze z nich dotyczy wniosku o wydanie przedmiotowej decyzji. W przypadku przedsięwzięć wymagających koncesji lub decyzji, o których mowa w art. 72 ust. 1 pkt 4–5 u.o.o.ś., prowadzonych w granicach przestrzeni niestanowiącej części składowej nieruchomości

²⁵ Por. także postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 20 września 2013 r., II OW 43/11 z glosą A. Lipińskiego, Casus 2012, nr 64, s. 60–64.

²⁶ G. Dobrowolski, *Decyzja...*, s. 273–275.

ści gruntowej oraz przedsięwzięć dotyczących urządzeń piętrzących I, II i III klasy budowli, zamiast kopii mapy, o której mowa w pkt 3 – mapę sytuacyjno-wysokościową sporządzoną w skali umożliwiającej szczegółowe przedstawienie przebiegu granic terenu, którego dotyczy wnioszek, oraz obejmującą obszar, na który będzie oddziaływać przedsięwzięcie (art. 74 ust. 1 pkt 4 u.o.o.s.).

Z punktu widzenia analizowanej problematyki należy jeszcze zwrócić uwagę na jeszcze jedno rozwiązanie. Z dniem 1 stycznia 2018 r. wszedł w życie nowy art. 74 ust. 3a u.o.o.s. Zgodnie z tym przepisem „stroną postępowania o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach jest wnioskodawca oraz podmiot, któremu przysługuje prawo rzeczowe do nieruchomości znajdującej się w obszarze, na który będzie oddziaływać przedsięwzięcie. Przez obszar ten rozumie się:

- 1) działki przylegające bezpośrednio do działek, na których ma być realizowane przedsięwzięcie;
- 2) działki, na których w wyniku realizacji lub funkcjonowania przedsięwzięcia zostałyby przekroczone standardy jakości środowiska;
- 3) działki znajdujące się w zasięgu znaczącego oddziaływania przedsięwzięcia, które może wprowadzić ograniczenia w zagospodarowaniu nieruchomości, zgodnie z jej aktualnym przeznaczeniem”.

Przepis powyższy, jak należy mieć nadzieję, przynajmniej częściowo rozwiąże problem stron postępowania w sprawie środowiskowych uwarunkowań dla przedsięwzięć polegających na wydobywaniu kopalin metodą podziemną. Jest ono prowadzone w górotworze, często na głębokości kilkuset (lub więcej) metrów. Jej negatywne wpływy obejmują znaczny obszar. Nowe rozwiązanie może więc prowadzić do konstatacji, iż stroną postępowania w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowania dla tego typu przedsięwzięć będzie tylko wnioskodawca.

Szczególnym rolę w wydawaniu decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach odgrywa zgodność zamierzenia z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, o ile plan taki został uchwalony (art. 80 ust. 2 u.o.o.s.). W pierwotnym brzmieniu ustawy takie też rozwiązanie odnosiło się do wydobywania kopalin. Z punktu widzenia analizowanej problematyki dochodziło więc do absurdu sytuacji. Koncesja na wydobywanie kopalin mogła zostać wydana (w odniesieniu do złóż kopalin eksploatowanych metodą podziemną) w przypadku braku sprzeczności zamierzonej działalności z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego lub studium uwarunkowań przestrzennego zagospodarowania gminy. Jednakże aby uzyskać decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach, konieczne było wykazanie zgodności tego samego przedsięwzięcia z planem miejscowym. W orzecznictwie sądów administracyjnych ukształtował się pogląd, iż zgodność z planem miejscowym ma miejsce wówczas, gdy ten akt planowania wprost przewiduje taką działalność. Można tu wskazać choćby wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 26 kwietnia 2013 r. (II OSK 2628/11 CBOSA), gdzie skład orzekający uznał, że „zgodność lokalizacji planowanego przedsięwzięcia z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jest w świetle art. 80 ust. 2 u.o.o.s. kryterium podstawowym oceny zamierzeń strony ubiegającej

się o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach. Jeżeli plan miejscowy nie przewiduje przeznaczenia terenu pod określone przedsięwzięcie, to organ ma obowiązek, wobec braku zgodności przedsięwzięcia z planem wydać decyzję odmowną, bez dalszego badania rzeczywistego wpływu planowanej działalności na środowisko”.

Sytuacja ta uległa radykalnej zmianie z wejściem w życie obecnie obowiązującego Prawa geologicznego i górniczego. W art. 80 u.o.o.ś. został dodany ustęp 3, zgodnie z którym „w przypadku działalności określonej ustawą z dnia 9 czerwca 2011 r. – Prawo geologiczne i górnicze, innej niż przedsięwzięcia wymagające koncesji na poszukiwanie i rozpoznawanie złóż kopalin, kryterium oceny lokalizacji przedsięwzięcia jest nienaruszanie ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, jeżeli plan ten został uchwalony”²⁷.

4. Treść decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach

Wynikiem omówionego wyżej postępowania jest decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach. Może ona przyjąć zasadniczo trzy formy. Najprostszym rozstrzygnięciem w sprawie jest tzw. „pusta” decyzja środowiskowa. Zgodnie z art. 84 ust. 1 u.o.o.ś. „w przypadku gdy nie została przeprowadzona ocena oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko, w decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach właściwy organ stwierdza brak potrzeby przeprowadzenia oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko”. Jednakże organ rozstrzygający w sprawie może w takiej decyzji określić pewne uwarunkowania. Z punktu widzenia omawianej problematyki dotyczyć to może (art. 84 ust. 1a u.o.o.ś.):

- istotnych warunków korzystania ze środowiska w fazie realizacji i eksploatacji lub użytkowania przedsięwzięcia, ze szczególnym uwzględnieniem konieczności ochrony cennych wartości przyrodniczych, zasobów naturalnych i zabytków oraz ograniczenia uciążliwości dla terenów sąsiednich,
- nałożenia obowiązku unikania, zapobiegania, ograniczania oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko.

Załącznikiem do decyzji jest charakterystyka przedsięwzięcia.

Rzecz jasna postępowanie w sprawie oceny oddziaływania na środowisko nie w każdym przypadku musi zakończyć się określeniem środowiskowych uwarunkowań. Ustawa wskazuje na szereg okoliczności skutkujących wydaniem decyzji odmownej w tym zakresie. Jak wskazuje się w literaturze przedmiotu takie rozstrzygnięcie uzasadniają²⁸:

- sprzeczność (ewentualnie brak zgodności) lokalizacji przedsięwzięcia z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, jeśli plan ten został uchwalony,

²⁷ Problematyka ta została szerzej omówiona w Części pierwszej rozdziale III § 2.

²⁸ M. Behnke, M. Pchałek, *Postępowanie...*, s. 126–127.

- odmowa uzgodnienia realizacji przedsięwzięcia przez regionalnego dyrektora ochrony środowiska,
- brak zgody wnioskodawcy na realizację przedsięwzięcia w wariantcie wskazanym przez organ,
- stwierdzenie, iż przedsięwzięcie może znacząco negatywnie oddziaływać na obszary Natura 2000 a nie występują okoliczności przewidziane w art. 34 ustawy o ochronie przyrody,
- ustalenie, iż realizacja przedsięwzięcia jest niedopuszczalna ze względu na przepisy szczególnie (np. wynikające z reżimu ochronnego form ochrony przyrody ustanowionych na podstawie ustawy o ochronie przyrody).

Niewykluczone wreszcie, iż odmowa określenia środowiskowych uwarunkowań może zostać uzasadniona innymi okolicznościami związanymi z negatywnym oddziaływaniem na środowisko, przy czym musi ona zostać w sposób przekonujący uzasadniona.

Najważniejszą jednak, z punktu widzenia omawianej problematyki jest decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach poprzedzona przeprowadzeniem oceny oddziaływania na środowisko. Osnowa takiej decyzji (w przypadku przedsięwzięć z zakresu geologii i górnictwa) określa (art. 82 u.o.o.ś.):

- rodzaj i miejsce realizacji przedsięwzięcia,
- istotne warunki korzystania ze środowiska w fazie realizacji i eksploatacji lub użytkowania przedsięwzięcia, ze szczególnym uwzględnieniem konieczności ochrony cennych wartości przyrodniczych, zasobów naturalnych i zabytków oraz ograniczenia uciążliwości dla terenów sąsiednich,
- wymogi w zakresie ograniczania transgranicznego oddziaływania na środowisko w odniesieniu do przedsięwzięć, dla których przeprowadzono postępowanie w sprawie transgranicznego oddziaływania na środowisko.

Niezależnie od tego, w przypadku gdy z oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko wynika potrzeba:

- a) wykonania kompensacji przyrodniczej – stwierdza konieczność wykonania tej kompensacji,
- b) unikania, zapobiegania, ograniczania oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko – nakłada obowiązek tych działań,
- c) monitorowania oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko – nakłada obowiązek monitorowania, określając jego zakres, termin i obowiązki co do przedłożenia informacji o jego wynikach regionalnemu dyrektorowi ochrony środowiska, organowi wydającemu decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach oraz, gdy jest to uzasadnione, wskazuje inne organy, którym należy przedłożyć wyniki. Organem tym może być:
 - wójt, burmistrz lub prezydent miasta,
 - starosta,
 - marszałek województwa,
 - wojewódzki inspektor ochrony środowiska.

W pozostałym zakresie wspomniana decyzja może nałożyć na wnioskodawcę obowiązek przedstawienia analizy porealizacyjnej, określając jej zakres i termin przedstawienia oraz wskazując inne organy, którym także należy ją przedstawić.

Załącznikiem do decyzji jest charakterystyka przedsięwzięcia.

Określenie rodzaju przedsięwzięcia polega na jego wskazaniu, zgodnie z nomenklaturą stosowaną w § 2 i 3 rozporządzenia w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko oraz podaniu ewentualnie nazwy własnej przedsięwzięcia. Wskazanie miejsca realizacji przedsięwzięcia powinno nastąpić przez podanie nazwy miejscowości (nazwy ulicy) oraz numerów ewidencyjnych działek, na których ma być realizowane przedsięwzięcie, ewentualnie nazwy złoża, którego ma dotyczyć.

Wbrew pozorom określenie „istotnych warunków korzystania ze środowiska w fazie realizacji i eksploatacji lub użytkowania przedsięwzięcia” sprawia największe kłopoty organom administracji. Często ta część osnowy decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach sprowadza się do powtórzenia wymagań wynikających z przepisów powszechnie obowiązujących. Co prawda ustawodawca wskazuje, iż owe warunki mają dotyczyć w szczególności konieczności ochrony cennych wartości przyrodniczych, zasobów naturalnych i zabytków oraz ograniczenia uciążliwości dla terenów sąsiednich, jednakże ustalenie szczegółów może być niezwykle trudne. Niestety niewiele w tym zakresie daje odwołanie do zakresu oceny oddziaływania na środowisko, wskazanego w art. 62 u.o.o.ś. Dodatkowym utrudnieniem jest tu specyfika polskiego modelu ocen oddziaływania na środowisko. Otóż OoŚ ma miejsce w innym postępowaniu niż zmierzające do wydania pozwolenia na realizację przedsięwzięcia. Dokonywana jest również przez inny organ (zasadniczo regionalnego dyrektora ochrony środowiska) niż właściwy do wydania decyzji zezwalającej na realizację przedsięwzięcia. A ten ostatni może nie posiadać stosownej wiedzy z zakresu geologii i górnictwa by móc sprecyzować warunki realizacji zamierzenia. Zatem obowiązujące w tym zakresie regulacje należy ocenić krytycznie.

W przypadku działalności regulowanej prawem geologicznym i górniczym przeprowadzanie oceny transgranicznej będzie miało miejsce wyjątkowo i jak się zdaje ograniczyć się może przede wszystkim do zagrożeń w z zakresie bezpieczeństwa wód podziemnych.

Decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach dla przedsięwzięć z zakresu geologii i górnictwa może wreszcie zawierać trzy zobowiązania o charakterze fakultatywnym. Pierwsze z nich to dokonanie kompensacji przyrodniczej. Pod tym pojęciem, zgodnie z art.3 pkt 8 Prawo ochrony środowiska²⁹ należy rozumieć „zespół działań obejmujących w szczególności roboty budowlane, roboty ziemne, rekultywację gleby, zalesianie, zadrzewianie lub tworzenie skupień roślinności, prowadzących do przywrócenia równowagi przyrodniczej lub tworzenie skupień roślinności, prowadzących do przywrócenia równowagi przyrodniczej na danym terenie, wy-

²⁹ Dz. U z 2013 r. poz. 1232 ze zm.

równania szkód dokonanych w środowisku przez realizację przedsięwzięcia i zachowanie walorów krajobrazowych”.

Rozstrzygnięcie w przedmiocie środowiskowych uwarunkowań może także zawierać zobowiązanie do zapobiegania, ograniczania oraz monitorowania oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko (art. 82 ust. 1 pkt 2 lit c u.o.o.ś.). Niestety ustawodawca nie określił, na czym takie działania mają polegać, jak również, w jakim rozmiarze mogą być nakazane. Dlatego należy przyjąć, że będzie to zależne od uznania organu wydającego decyzję, przy czym konieczność wprowadzenia powyższych obowiązków musi wynikać z przeprowadzonej oceny oddziaływania na środowisko.

Ostatnim wreszcie fakultatywnym elementem rozstrzygnięcia decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach może być nałożenie obowiązku przeprowadzenia analizy porealizacyjnej (art. 82 ust. 1 pkt 5 u.o.o.ś). Jej celem jest porównanie ustaleń zawartych w raporcie o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko i w decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, w szczególności dotyczących przewidywanego charakteru i zakresu oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko oraz planowanych działań zapobiegawczych z rzeczywistym oddziaływaniem przedsięwzięcia na środowisko i działaniami podjętymi dla jego ograniczenia (art. 83 ust. 1 ustawy o ocenach). Ustawodawca nie daje niestety wskazówek dotyczących zakresu analizy czy też terminu jej przeprowadzenia. Należy zatem przyjąć, iż będzie to rozstrzygnięcie uznaniowe organu administracji, zależne od rodzaju i rozmiaru danego przedsięwzięcia.

Załącznikiem do decyzji jest charakterystyka przedsięwzięcia.

5. Skutki decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach

Uzyskanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach jest przesłanką uzyskania koncesji lub innej decyzji zezwalającej na korzystanie z geologicznych zasobów środowiska (dla przedsięwzięć zaliczanych do mogących znacząco oddziaływać na środowisko). Akt ten nie ma jednak charakteru li tylko „zezwolenia środowiskowego”. W świetle art. 86 u.o.o.ś „decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach wiąże organy:

- 1) wydające decyzje określające warunki korzystania ze środowiska w zakresie, w jakim ma być uwzględniona przy wydawaniu tych decyzji,
- 2) wydające decyzje, o których mowa w art. 72 ust. 1,
- 3) przyjmujące zgłoszenia, o których mowa w art. 72 ust. 1a.

Użyte w art. 86 określenie „wiąże” wskazuje, że organ wydający decyzję zezwalającą na realizację przedsięwzięcia jest zobowiązany przy rozstrzygnięciu sprawy do pełnego uwzględnienia tych warunków środowiskowych, które zostały określone w rozstrzygnięciu decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach. Nie może więc dokonywać innych ustaleń niż te wskazane decyzji, o której mowa w art. 71 u.o.o.ś. Jak wskazuje się w orzecznictwie sądów administracyjnych „następstwem prawnym rozwiązania przyjętego w art. 86 ustawy z 2008 r. o udostępnianiu informacji

o środowisku jest pełne związanie organu wydającego decyzję o warunkach zabudowy” (por wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 27 czerwca 2012 r., II OSK 710/11 CBOSA). Oczywiście taki sam skutek decyzja środowiskowa będzie wywierała także na inne decyzje zezwalające na realizację przedsięwzięcia.

W orzecznictwie sądów administracyjnych wskazuje się również na prejudycjalny charakter decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Bydgoszczy w wyroku z dnia 4 sierpnia 2010 r. (II SA/Bd 486/10 CBOSA) stwierdził, że „jakkolwiek decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach w świetle treści art. 86 ustawy z 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie wiąże organ koncesyjny, to pełni wyłącznie funkcję prejudycjalną (wstępną) wobec przyszłego zezwolenia na realizację konkretnego przedsięwzięcia inwestycyjnego”. Podobne stanowisko zajął skład orzekający Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu w wyroku z dnia 2 marca 2011 r. (II SA/Po 785/10 CBOSA) uznając, iż „decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach ma charakter *sui generis* rozstrzygnięcia wstępnego» względem przyszłego zezwolenia na realizację konkretnego przedsięwzięcia i pełni względem niego w istocie funkcję prejudycjalną”.

Niestety istniejące orzecznictwo odnosi się w istocie jedynie do formalnego związania decyzją o środowiskowych uwarunkowaniach. Jak się wydaje, takie rozumienie nie jest wystarczające. Wszak celem OOŚ jest zapewnienie, iż podjęte rozstrzygnięcie będzie dla środowiska najlepsze. Z jednej strony zapewni możliwość osiągnięcia skutku gospodarczego, z drugiej zminimalizuje jego wpływ na otoczenie.

Dokonując analizy zarówno art. 86 jak i art. 82 ustawy o ocenach można uznać, iż związanie treścią decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach będzie następować w dwóch sferach. Pierwsza odnosi się ściśle do samego wydania decyzji „inwestycyjnej”. Przede wszystkim treść decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach określa warunki, jakim powinna odpowiadać dokumentacja niezbędna do wydania decyzji zezwalającej na realizację przedsięwzięcia (tu, z zakresu geologii i górnictwa). Zgodnie z art. 82 ust. 1 pkt 1 lit c ustawy o ocenach „w decyzji [...] właściwy organ określa [...] wymagania dotyczące ochrony środowiska konieczne do uwzględnienia w dokumentacji wymaganej do wydania decyzji, o których mowa w art. 72 ust. 1 [...]”. W przypadku geologii i górnictwa takimi dokumentami mogą być projekt zagospodarowania złoża, projekt robót geologicznych czy wreszcie plan ruchu zakładu górniczego. Adresat decyzji przygotowując taką dokumentację winien zatem zawrzeć w niej (przede wszystkim w projekcie przedsięwzięcia) powyższe wymagania, a organ właściwy do wydania decyzji jest obowiązany do dokonania odpowiedniej kontroli zawartości dokumentacji i ewentualnego wezwania do jej uzupełnienia.

Niezależnie od tego organ będzie zobowiązany do ustalenia w decyzji, o której mowa w art. 72 ust. 1 pkt 4–5, istotnych warunków korzystania ze środowiska w fazie realizacji i eksploatacji lub użytkowania przedsięwzięcia.

Związanie treścią decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach będzie polegało także na tym, że organ wydający jedną z decyzji, o których mowa w art. 72 ust. 1

pkt 4–5 ustawy o ocenach, będzie zobowiązany traktować środowiskowe uwarunkowania jako ustalenie okoliczności faktycznych, które będzie musiał wziąć pod uwagę kształtując treść rozstrzygnięcia. Warto tu przytoczyć tezę wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dnia 7 maja 2009 r. (II SA/Lu 89/09 CBOSA), zgodnie z którą „pomimo bowiem, iż treść decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach nie wiąże organu [...] w tym sensie, że nie przesądza o wydaniu lub odmowie wydania decyzji [...], to jednak nie może być pominięta przy ocenie całości kształtu materiału dowodowego”.

Decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach może wreszcie stanowić podstawę do nałożenia obowiązków w zakresie ochrony środowiska nawet, jeśli niektóre elementy jej osnowy nie zostaną „inkorporowane” do pozwolenia na realizację przedsięwzięcia. Zgodnie z art. 86c u.o.o.ś „wykonanie warunków decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, które nie zostały uwzględnione w decyzjach, o których mowa w art. 86, podlega egzekucji administracyjnej w trybie przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, o ile przedsięwzięcie jest realizowane”.

§ 3. Ocena oddziaływania na obszar Natura 2000

Omawiając zakres oceny wpływu działalności geologicznej i górniczej na elementy środowiska należy wspomnieć o ocenach oddziaływania na obszary Natura 2000. Te ostatnie zostały wprowadzona do polskiego systemu prawnego ustawą 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody. Ustawa stanowi w tym zakresie implementację dyrektywy Rady 92/43/EWG z dnia 21 maja 1992 r. w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory³⁰. Na podstawie art. 3 dyrektywy została utworzona europejska sieć ekologiczna specjalnych obszarów ochrony, pod nazwą *Natura 2000*. Obejmuje ona tereny, na których znajdują się typy siedlisk przyrodniczych wymienione w załączniku I dyrektywy i siedliska gatunków wymienione w załączniku II dyrektywy. Utworzenie obszarów Natura 2000 ma umożliwić zachowanie powyższych typów siedlisk we właściwym stanie w rejonach ich naturalnego występowania. W szczególnych przypadkach dyrektywa przewiduje możliwość odtworzenia siedlisk. Jednocześnie w świetle art. 6 ust. 3 dyrektywy „każdy plan lub przedsięwzięcie, które nie jest bezpośrednio związane lub konieczne do zagospodarowania terenu, ale które może na nie w istotny sposób oddziaływać, zarówno oddzielnie, jak i w połączeniu z innymi planami lub przedsięwzięciami, podlega odpowiedniej ocenie jego skutków dla danego terenu z punktu widzenia założeń jego ochrony. W świetle wniosków wynikających z tej oceny oraz bez uszczerbku dla przepisów ust. 4 właściwe władze krajowe wyrażają zgodę na ten plan lub przedsięwzięcie dopiero po upewnieniu się, że nie wpłynie on niekorzystnie na dany teren oraz, w stosownych przypadkach, po uzyskaniu opinii całego społeczeństwa”.

³⁰ Dz.U.UE, wyd. spec. 2004, rozdział 15, t. 2, s. 102–145 ze zm.

Sieć Natura 2000 obejmuje również obszary specjalnej ochrony ptaków sklasyfikowane na podstawie dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/147/WE z dnia 30 listopada 2009 r. w sprawie ochrony dzikiego ptactwa³¹.

Zgodnie z art. 5 pkt 2b ustawy o ochronie przyrody, pod pojęciem obszaru Natura 2000 należy rozumieć:

- 1) obszar specjalnej ochrony ptaków³²,
- 2) specjalny obszary ochrony siedlisk³³,
- 3) obszar mający znaczenie dla Wspólnoty³⁴,

utworzony w celu ochrony populacji dziko występujących ptaków lub siedlisk przyrodniczych lub gatunków będących przedmiotem zainteresowania Wspólnoty. Wszystkie wyżej wymienione obszary tworzą sieć Natura 2000 (art. 25 u.o.p.)³⁵.

O odróżnieniu od „tradycyjnych” form ochrony przyrody, reżym prawny dotyczący obszarów Natura 2000 nie polega na ustaleniu konkretnych zakazów czy nakazów. Wprowadzenie analizowanej formy nie wyklucza również gospodarczego wykorzystania terenu³⁶. Jednakże wszelkie działania, które mogą niekorzystnie oddziaływać na cele ochrony obszaru Natura 2000 mogą być realizowane tylko po przeprowadzeniu odpowiedniej oceny, która wykaże, iż nie zaistniały przesłanki przewidziane w art. 33 ustawy o ochronie przyrody. Dotyczy to zarówno przyjmowania projektów polityk, strategii, planów i programów oraz

³¹ Dz.U.UE. L Nr 20, s. 7–25. Dyrektywa ta stanowi wersję skonsolidowaną dyrektywy Rady 79/409/ EWG z dnia 2 kwietnia 1979 r. w sprawie ochrony dzikiego ptactwa.

³² W świetle art. 5 pkt 3 ustawy o ochronie przyrody jest nim „obszar wyznaczony, zgodnie z przepisami prawa Unii Europejskiej, do ochrony populacji dziko występujących ptaków jednego lub wielu gatunków, w którego granicach ptaki mają korzystne warunki bytowania w ciągu całego życia, w dołnym jego okresie albo stadium rozwoju”.

³³ W świetle art. 5 pkt 19 ustawy o ochronie przyrody jest nim, „obszar wyznaczony, zgodnie z przepisami prawa Unii Europejskiej, w celu trwałej ochrony siedlisk przyrodniczych lub populacji zagrożonych wyginięciem gatunków roślin lub zwierząt lub w celu odtworzenia właściwego stanu ochrony siedlisk przyrodniczych lub właściwego stanu ochrony tych gatunków”.

³⁴ W świetle art. 5 pkt 2c ustawy o ochronie przyrody jest nim „projektowany specjalny obszar ochrony siedlisk, zatwierdzony przez Komisję Europejską w drodze decyzji, który w regionie biogeograficznym, do którego należy, w znaczący sposób przyczynia się do zachowania lub odtworzenia stanu właściwej ochrony siedliska przyrodniczego lub gatunku będącego przedmiotem zainteresowania Wspólnoty, a także może znacząco przyczynić się do spójności sieci obszarów Natura 2000 i zachowania różnorodności biologicznej w obrębie danego regionu biogeograficznego; w przypadku gatunków zwierząt występujących na dużych obszarach obszarem mającym znaczenie dla Wspólnoty jest obszar w obrębie naturalnego zasięgu takich gatunków, charakteryzujący się fizycznymi lub biologicznymi czynnikami istotnymi dla ich życia lub rozmnażania”.

³⁵ Szerokie omówienie problematyki tworzenia i reżymu prawnego obszarów Natura 2000 patrz G. Dobrowolski, *Obszar Natura 2000 jako prawna forma ochrony przyrody*, Przegląd Prawa Publicznego 2013, nr 5, s. 26–40.

³⁶ Por. W. Radecki, *Ustawa o ochronie przyrody. Komentarz*, Warszawa 2008, s. 153–156; E.K. Czech, M. Marcinkiewicz, *Ograniczanie wolności działalności gospodarczej na obszarach Natura 2000* [w:] *Problemy wdrażania systemu Natura 2000 w Polsce*, red. A. Kaźmierska-Patrzyzna, M. Król, Szczecin–Łódź–Poznań 2013, s. 495–496 oraz A. Habuda, *Ochrona przyrody a działalność gospodarcza na obszarach Natura 2000* [w:] *Gospodarcze prawo środowiska*, red. J. Ciechanowicz-McLean, T. Bojar-Fijałkowski, Gdańsk 2009, s. 176–178.

zmian do takich dokumentów, jak i wyrażenia zgody na realizację planowanego przedsięwzięcia.

Ochrona obszaru specjalnej ochrony ptaków lub specjalnego obszaru ochrony siedlisk nie ma charakteru bezwzględny³⁷. Ustawodawca przewidział wyjątki w tym zakresie. Przede wszystkim, w świetle art. 34 ust. 1 u.o.p., jeśli przemawiają za tym konieczne wymogi nadrzędnego interesu publicznego, w tym wymogi o charakterze społecznym lub gospodarczym, i wobec braku rozwiązań alternatywnych, właściwy miejscowo regionalny dyrektor ochrony środowiska, a na obszarach morskich – dyrektor właściwego urzędu morskiego, może zezwolić na podjęcie planu lub działania, mogącego znacząco negatywnie oddziaływać na cele ochrony obszaru Natura 2000³⁸. W odniesieniu do planowanych przedsięwzięć, formą zezwolenia na ich realizację jest decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach lub uzgodnienie z regionalnym dyrektorem ochrony środowiska (art. 35a u.o.p.). Konieczne jest wtedy jednak wykonanie kompensacji przyrodniczej niezbędnej do zapewnienia spójności i właściwego funkcjonowania sieci obszarów Natura 2000³⁹. W przypadku, gdy znaczące negatywne oddziaływanie dotyczy siedlisk i gatunków priorytetowych, zezwolenie na realizację przedsięwzięcia może zostać udzielone wyłącznie w celu (art. 34 ust. 2 u.o.o.p.):

- ochrony zdrowia i życia ludzi,
- zapewnienia bezpieczeństwa powszechnego,
- uzyskania korzystnych następstw o pierwszorzędym znaczeniu dla środowiska przyrodniczego,
- wynikającym z koniecznych wymogów nadrzędnego interesu publicznego, po uzyskaniu opinii Komisji Europejskiej.

Ocenie oddziaływania na obszary Natura 2000 (nazywane również oceną habitatu bądź naturową⁴⁰) podlegają zarówno dokumenty planistyczno-programowe, których realizacja może spowodować znaczące oddziaływanie na obszar Natura 2000 jeżeli nie są one bezpośrednio związane z ochroną obszaru lub nie wynikają z tej ochrony, jak i planowane przedsięwzięcia. W tym pierwszym przypadku ocena przyjmuje postać strategicznej, która została omówiona już wcześniej. Inaczej sytuacja wygląda w przypadku przedsięwzięć. Jeśli są one zaliczane do mogących zna-

³⁷ K. Handzel-Urbańczyk, *Ograniczenia prawa podejmowania działalności na terenie objętym ochroną sieci Natura 2000* [w:] *Problemy wdrażania systemu Natura 2000 w Polsce*, red. A. Kaźmierska-Patrzyzna, M. Król, Szczecin–Łódź–Poznań 2013, s. 534–535.

³⁸ A. Duk-Majewska, *Gospodarowanie na obszarach Natura 2000. Zagadnienia wybrane* [w:] *Problemy wdrażania systemu Natura 2000 w Polsce*, red. A. Kaźmierska-Patrzyzna, M. Król, Szczecin–Łódź–Poznań 2013, s. 547–549.

³⁹ W świetle art. 3 pkt 8 ustawy Prawo ochrony środowiska pod pojęciem kompensacji przyrodniczej należy rozumieć zespół działań obejmujących w szczególności roboty budowlane, roboty ziemne, rekultywację gleby, zalesianie, zadrzewianie lub tworzenie skupień roślinności, prowadzących do przywrócenia równowagi przyrodniczej lub tworzenie skupień roślinności, prowadzących do przywrócenia równowagi przyrodniczej na danym terenie, wyrównania szkód dokonanych w środowisku przez realizację przedsięwzięcia i zachowanie walorów krajobrazowych.

⁴⁰ Por. M. Bar, J. Jendrośka, *Ocena...*, s. 15.

cząco oddziaływać na środowisko, wówczas ocena habitatowa jest przeprowadzana w ramach wydawania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach. W pozostałych przypadkach dokonuje się odrębnej oceny oddziaływania na obszary Natura 2000.

Zgodnie z art. 96 ust. 1 u.o.o.ś. organ właściwy do wydania decyzji wymaganej przed rozpoczęciem realizacji przedsięwzięcia, innego niż przedsięwzięcie mogące znacząco oddziaływać na środowisko, które nie jest bezpośrednio związane z ochroną obszaru Natura 2000 lub nie wynika z tej ochrony, jest obowiązany do rozważenia, przed wydaniem tej decyzji, czy przedsięwzięcie może potencjalnie znacząco oddziaływać na obszar Natura 2000. Przykładowy katalog takich decyzji zawiera ust. 2 tego artykułu. Wskazuje się tu:

- 1) decyzje, o których mowa w art. 72 ust. 1 u.o.o.ś.,
- 2) koncesje, inne niż wymienione w art. 72 ust. 1 pkt 4 u.o.o.ś. – wydawane na podstawie ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. – Prawo geologiczne i górnicze,
- 3) zgodę wodnoprawną inną niż pozwolenie wodnoprawne wymienione w art. 72 ust. 1 pkt 6 u.o.o.ś. – wydawaną na podstawie przepisów ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. – Prawo wodne,
- 4) zezwolenie na usunięcie drzew lub krzewów – wydawane na podstawie ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody,
- 5) pozwolenie na wznoszenie i wykorzystywanie sztucznych wysp, konstrukcji i urządzeń w polskich obszarach morskich – wydawane na podstawie ustawy z dnia 21 marca 1991 r. o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej.

Artykuł 72 ust. 1 pkt 4 u.o.o.ś. stanowi o koncesjach na poszukiwanie lub rozpoznawanie kompleksu podziemnego składowania dwutlenku węgla na wydobywanie kopaliny ze złóż, koncesji na podziemne bezzbiornikowe magazynowanie substancji, koncesji na podziemne składowanie odpadów oraz koncesji na podziemne składowanie dwutlenku węgla. Zatem owymi „innymi koncesjami” mogą być tylko koncesje na poszukiwanie i rozpoznawanie złóż kopaliny, o których mowa w art. 10 ust. 1 pr.g.g. Przy czym wymóg uzyskania koncesji dotyczy tylko eksploracji złóż kopaliny wymienionych w art. 10 ust. 1 pr.g.g. Jednakże ze względu na otwarty katalog decyzji zezwalających na realizację przedsięwzięcia, można przyjąć, iż ocena „habitatowa” w zakresie geologii górnictwa może być również przeprowadzana przed zatwierdzeniem projektu robót geologicznych zwolnionych z obowiązku uzyskania koncesji⁴¹.

Stwierdzenie możliwości oddziaływania, o którym mowa w art. 96 ust. 1 ustawy o ocenach skutkuje wydaniem postanowienia w sprawie nałożenia obowiązku przedłożenia właściwemu miejscowo regionalnemu dyrektorowi ochrony środowiska:

- wniosku o wydanie decyzji,
- karty informacyjnej przedsięwzięcia,

⁴¹ Por. G. Dobrowolski, *Podejmowanie i prowadzenie działalności geologicznej i górniczej na obszarach Natura 2000 (wybrane zagadnienia)* [w:] *Problemy wdrażania systemu Natura 2000 w Polsce*, red. A. Kaźmierska-Patryczna, M. Król, Szczecin–Łódź–Poznań 2013, s. 565–580.

- poświadczonej przez właściwy organ kopii mapy ewidencyjnej obejmującej przewidywany teren, na którym będzie realizowane przedsięwzięcie, oraz obejmującej obszar, na który będzie oddziaływać przedsięwzięcie,
- w przypadku przedsięwzięć wymagających decyzji, o których mowa w art. 72 ust. 1 pkt 4 lub 5 u.o.o.ś., prowadzonych w granicach przestrzeni niestanowiącej części składowej nieruchomości gruntowej, zamiast kopii mapy ewidencyjnej – mapy sytuacyjno-wysokościowej sporządzonej w skali umożliwiającej szczegółowe przedstawienie przebiegu granic terenu, którego dotyczy wnioski oraz obejmującej obszar, na który będzie oddziaływać przedsięwzięcie,
- wypisu i wyrysu z miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, jeżeli plan ten został uchwalony, albo informacji o jego braku; nie dotyczy to drogi publicznej, linii kolejowej, przedsięwzięć Euro 2012, przedsięwzięć wymagających koncesji na poszukiwanie i rozpoznawanie złóż kopalin oraz bezzbiornikowego magazynowania substancji w górotworze, inwestycji w zakresie terminalu, inwestycji związanych z regionalnymi sieciami szerokopasmowymi, inwestycji realizowanych na podstawie ustawy z dnia 8 lipca 2010 r. o szczególnych zasadach przygotowania do realizacji inwestycji w zakresie budowli przeciwpowodziowych, dla inwestycji w zakresie budowy obiektu energetyki jądrowej lub inwestycji towarzyszącej wydawanej na podstawie ustawy z dnia 29 czerwca 2011 r. o przygotowaniu i realizacji inwestycji w zakresie obiektów energetyki jądrowej oraz inwestycji towarzyszących, dla strategicznej inwestycji w zakresie sieci przesyłowej realizowanej na podstawie ustawy z dnia 24 lipca 2015 r. o przygotowaniu i realizacji strategicznych inwestycji w zakresie sieci przesyłowych oraz dla inwestycji w zakresie infrastruktury dostępowej realizowanych na podstawie ustawy z dnia 24 lutego 2017 r. o inwestycjach w zakresie budowy drogi wodnej łączącej Zalew Wiślany z Zatoką Gdańską.

Regionalny dyrektor ochrony środowiska, po uzyskaniu wymienionych wyżej dokumentów, stwierdza, czy konieczne jest przeprowadzenie oceny „habitatowej”. Podejmując rozstrzygnięcie w tym zakresie powinien kierować się uwarunkowaniami określonymi w art. 97 ust. 1 u.o.o.ś.⁴². Stwierdzenie obowiązku albo braku

⁴² Są to:

- 1) rodzaj i charakterystyka przedsięwzięcia, z uwzględnieniem:
 - a) skali przedsięwzięcia i wielkości zajmowanego terenu oraz ich wzajemnych proporcji,
 - b) powiązań z innymi przedsięwzięciami realizowanymi, zrealizowanymi lub planowanymi, znajdującymi się na terenie, na którym planuje się realizację przedsięwzięcia, oraz w obszarze oddziaływania przedsięwzięcia lub których oddziaływania mieszczą się w obszarze oddziaływania planowanego przedsięwzięcia – w zakresie, w jakim ich oddziaływania mogą prowadzić do skumulowania oddziaływań z planowanym przedsięwzięciem,
 - c) wykorzystywania zasobów naturalnych,
 - d) emisji i występowania innych uciążliwości,
 - e) ryzyka wystąpienia poważnej awarii, przy uwzględnieniu używanych substancji i stosowanych technologii;
- 2) usytuowanie przedsięwzięcia, z uwzględnieniem możliwego zagrożenia dla środowiska, w szczególności przy istniejącym użytkowaniu terenu, zdolności samooczyszczania się środowiska i odnawiania się zasobów naturalnych i walorów przyrodniczych oraz uwarunkowań miejscowych

obowiązku przeprowadzenia oceny „habitatowej” następuje w drodze postanowienia⁴³. W tym pierwszym przypadku RDOŚ w postanowieniu nakłada na podmiot zamierzający realizować przedsięwzięcie obowiązek przedłożenia raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko, jednocześnie określając jego zakres⁴⁴. Stwierdzenie braku konieczności oceny umożliwia wydanie pozwolenia na realizację przedsięwzięcia. Etap powyższy, stanowi faktycznie formę selekcji przedsięwzięcia do przeprowadzenia oceny.

Po otrzymaniu raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko (jeśli obowiązek przeprowadzenia oceny został stwierdzony), RDOŚ przystępuje do właściwej oceny „habitatowej”. W jej ramach przeprowadzane jest postępowanie z udziałem społeczeństwa. Podobnie jak w przypadku oceny ponownej, ten etap procedury jest realizowany przez organ właściwy do wydania pozwolenia na realizację przedsięwzięcia, który wyniki, czyli uwagi i wnioski oraz protokół z rozprawy otwartej dla społeczeństwa, jeśli była przeprowadzona, przesyła RDOŚ. Dodatkowo, w przypadku, gdy przedsięwzięcie jest realizowane na obszarze morskim, regionalny dyrektor ochrony środowiska występuje do właściwego dyrektora urzędu morskiego o wydanie opinii. Jej formą, ze względu na brak uregulowań szczegółowych w ustawie o ocenach, będzie postanowienie podlegające kontroli instancyjnej (art. 106 k.p.a.).

Wynikiem przeprowadzonej oceny „habitatowej” jest postanowienie RDOŚ w sprawie uzgodnienia warunków realizacji przedsięwzięcia w zakresie oddziaływania na obszar Natura 2000. Powinno ono zostać wydane w terminie 45 dni od dnia otrzymania raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na obszar Natura 2000. Uzgodnienie realizacji przedsięwzięcia może nastąpić w dwóch przypadkach. Co oczywiste, ma to miejsce, gdy z oceny oddziaływania przedsięwzięcia na obszar Natura

planów zagospodarowania przestrzennego – uwzględniające cel ochrony obszaru Natura 2000 oraz tereny występowania gatunków lub ich siedlisk lub siedlisk przyrodniczych będących przedmiotem ochrony w obszarze Natura 2000;

- 3) rodzaj i skala możliwego oddziaływania przedsięwzięcia, rozważanego w odniesieniu do uwarunkowań wymienionych w pkt 1 i 2, wynikające z:
 - a) zasięgu oddziaływania,
 - b) wielkości i złożoności oddziaływania, z uwzględnieniem obciążenia istniejącej infrastruktury technicznej,
 - c) prawdopodobieństwa oddziaływania,
 - d) czasu trwania, częstotliwości i odwracalności oddziaływania – w odniesieniu do oddziaływania przedsięwzięcia na obszar Natura 2000, w szczególności w odniesieniu do integralności i spójności tych obszarów, oraz biorąc pod uwagę skumulowane oddziaływanie przedsięwzięcia z innymi przedsięwzięciami.

⁴³ Postanowienie powinno zostać wydane w terminie 14 dni od otrzymania dokumentów, o których mowa w art. 96 ust. 3 ustawy o ocenach. Na postanowienie stwierdzające konieczność przeprowadzenia oceny „habitatowej” przysługuje zażalenie (art. 97 ust. 7 ustawy o ocenach). Jednocześnie, na podstawie art. 97 ust. 6a ustawy o ocenach, w przypadku przedsięwzięcia realizowanego na obszarach morskich, RDOŚ zawiadamia o wydaniu postanowienia właściwego dyrektora urzędu morskiego.

⁴⁴ Zakres raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na obszar Natura 2000 powinien być ograniczony do określenia oddziaływania przedsięwzięcia na obszar Natura 2000.

2000 wynika, że przedsięwzięcie nie będzie znacząco negatywnie oddziaływać na ten obszar. Uzgodnienie warunków nastąpi także w sytuacji, gdy z oceny oddziaływania przedsięwzięcia na obszar Natura 2000 wynika, że może ono znacząco negatywnie oddziaływać na ten obszar, i jednocześnie zachodzą przesłanki, o których mowa w art. 34 ustawy o ochronie przyrody. W pozostałych przypadkach RDOŚ odmawia uzgodnienia środowiskowych uwarunkowań realizacji przedsięwzięcia.

Postanowienie RDOŚ jest niezaskarżalne w drodze zażalenia (art. 98 ust. 8 u.o.o.ś.). Wymaga ono jednak uzasadnienia (art. 99 u.o.o.ś.), które niezależnie od wymagań wynikających z k.p.a. powinno zawierać:

- 1) informacje o przeprowadzonym postępowaniu wymagającym udziału społeczeństwa oraz o tym, w jaki sposób zostały wzięte pod uwagę i w jakim zakresie zostały uwzględnione uwagi i wnioski zgłoszone w związku z udziałem społeczeństwa,
- 2) informacje o tym, w jaki sposób zostały wzięte pod uwagę i w jakim zakresie zostały uwzględnione ustalenia zawarte w raporcie o oddziaływaniu przedsięwzięcia na obszar Natura 2000.

Uzgodnienie RDOŚ umożliwia wydanie zezwolenia na realizację przedsięwzięcia. Organ wydający decyzję, o której mowa w art. 96 ust. 1 u.o.o.ś., jest związany treścią postanowienia w przedmiocie uzgodnienia warunków realizacji przedsięwzięcia (art. 100 u.o.o.ś.)⁴⁵. W decyzji konieczne jest uwzględnienie warunków określonych w postanowieniu, o którym mowa w art. 98 ust. 1 u.o.o.ś. Niezależnie od tego, w decyzji organ może:

- nałożyć na wnioskodawcę obowiązki dotyczące ograniczania transgranicznego oddziaływania na środowisko w odniesieniu do przedsięwzięć, dla których przeprowadzono postępowanie dotyczące transgranicznego oddziaływania na środowisko,
- w przypadku decyzji, o której mowa w art. 72 ust. 1 pkt 1 u.o.o.ś. – nałożyć na wnioskodawcę obowiązek przedstawienia analizy porealizacyjnej, określając jej zakres i termin przedstawienia.

Jednocześnie jeśli z oceny „habitatowej” (art. 101 ust. 3 u.o.o.ś.) wynika potrzeba:

- wykonania kompensacji przyrodniczej – stwierdza konieczność wykonania tej kompensacji,
- zapobiegania, ograniczania oraz monitorowania oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko – nakłada obowiązek tych działań.

Decyzja zezwalająca na realizację przedsięwzięcia wymaga uzasadnienia (art. 103 u.o.o.ś.), które, niezależnie od elementów przewidzianych przepisami k.p.a., powinno zawierać informacje o tym w jaki sposób zostały wzięte pod uwagę i uwzględnione warunki realizacji przedsięwzięcia określone w postanowieniu RDOŚ.

Biorąc pod uwagę specyfikę działalności geologicznej i górniczej, jej zakres i sposób oddziaływania na środowisko przeprowadzanie samodzielnej oceny habitatowej

⁴⁵ Co oczywiste, odmowa uzgodnienia będzie skutkować tym, iż zezwolenie na realizację przedsięwzięcia nie będzie mogło zostać wydane.

nie jest zjawiskiem częstym. Ocena oddziaływania na tę formę ochrony przyrody następuje najczęściej w ramach wydawania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach. Należy mieć jednak świadomość, iż tworzenie obszarów Natura 2000 znacząco wpływa na możliwość podejmowania działalności geologicznej i górniczej (zwłaszcza wydobywania kopaliny). Warto tu posłużyć się danymi liczbowymi. Wedle różnych danych (na koniec 2009 r.) bezpośrednio na obszarach Natura 2000 znajdują się 692 złoża 22 różnych kopaliny. Utworzenie tam obszarów Natura 2000 faktycznie może uniemożliwić ich wydobycie, w wyniku czego „utrata” zasobów przemysłowych wyniesie 953,917 mln Mg⁴⁶. Co ważniejsze, w tej liczbie, w odniesieniu do niektórych rodzajów kopaliny, znajduje się 100 % udokumentowanych w Polsce złóż (danej kopaliny)⁴⁷. Wedle innych danych liczba złóż kopaliny, które ze względu na sposób zalegania nadają się do wydobywania metodą odkrywkową, położonych bezpośrednio na obszarach Natura 2000 wynosi 644⁴⁸. Warto także zwrócić uwagę, iż dane te dotyczą złóż leżących bezpośrednio na analizowanych obszarach. Do liczby tej należy dodać, te, których ewentualna eksploatacja, ze względu na bezpośrednie sąsiedztwo obszarów Natura 2000, może znacząco negatywnie oddziaływać na cele ochrony tych ostatnich.

§ 4. Wnioski

Przyjęta w trakcie konferencji „Środowisko i rozwój”, która odbyła się w Rio de Janeiro w dniach 3–14 czerwca 1992 r. „Deklaracja z Rio w sprawie środowiska i rozwoju”⁴⁹ wyznaczyła ramy współczesnego rozumienia zasady zrównoważonego rozwoju. Zawiera ona 27 zasad, których realizacja umożliwi osiągnięcie rozwoju zrównoważonego. Wspomniane zasady, stanowiące po części propozycje konkretnych rozwiązań, nie mają charakteru normatywnego. Jednakże odgrywają one ogromną rolę przy tworzeniu podstaw nie tylko krajowego, ale również międzynarodowego prawa ochrony środowiska.

Z punktu widzenia omawianej problematyki szczególną rolę odgrywa zasada 17, zgodnie z którą „ocena oddziaływania na środowisko, jako wewnętrzny instrument kontroli musi być wykonywana dla tych zamierzonych działań, co do których można się spodziewać, że będą miały znacząco niekorzystny wpływ na środowisko i których realizacja wymaga podjęcia decyzji przez kompetentne organy władzy”⁵⁰. Uzu-

⁴⁶ J. Kulczycka, A. Hanclik, *Górnictwo w Polsce po wprowadzeniu sieci Natura 2000 – ocena skutków ekonomicznych i społecznych* [w] *Przegląd Geologiczny* z 2009 r. nr 10, s. 890.

⁴⁷ A. Henclik, E. Pietrzyk-Sokulska, *Złóża kopaliny w obrębie sieci Natura 2000*, *Przegląd Geologiczny* 2009, nr 10, s. 885.

⁴⁸ M. Ptak, *Górnictwo odkrywkowe w Polsce oddziaływujące na obszary NATURA 2000 w liczbach*, *Kwartalnik AGH, Górn. i Geoinż.*, rocznik 34, z. 4, 493–503.

⁴⁹ Ang. **Rio Declaration on Environment and Development**.

⁵⁰ Environmental impact assessment, as a national instrument, shall be undertaken for proposed activities that are likely to have a significant adverse impact on the environment and are subject to

pełnieniem powyższej jest zasada 10, w świetle której „zagadnienia środowiskowe są najlepiej rozwiązywane, na odpowiednim poziomie, z udziałem wszystkich zainteresowanych obywateli. Na poziomie narodowym każda jednostka powinna mieć zapewniony odpowiedni dostęp do informacji dotyczącej środowiska, w której posiadaniu jest władza publiczna. Obejmuje to informacje dotyczące substancji niebezpiecznych i działalności w obrębie społeczności, jak również możliwość udziału w procesie podejmowania decyzji. Państwa powinny ułatwić, jak również podnieść świadomość i udział społeczeństwa przez stworzenie szerokiego dostępu do informacji. Powinien zostać zapewniony efektywny i rzeczywisty dostęp do prawnych i administracyjnych środków, włączając w to środki kompensujące i zaradcze”⁵¹.

Również drugi z dokumentów przyjęty w trakcie „Szczytu Ziemi w Rio”, jakim jest Agenda 21 zawiera odesłania do problematyki ocen oddziaływania na środowisko (rozdział 8 pkt 8.5b – Udoskonalenie systemów planowania i zarządzania). Proponuje się tam wprowadzenie „wszechstronnych procedur analitycznych dla oceniania skutków decyzji *ex ante* i *ex post*, w tym w podejmowanych w sferze gospodarczej, społecznej i środowiskowej, oddzielnie każdej i wszystkich razem; procedury te powinny wychodzić poza inwestycje i wkraczać do polityki i programów; analizy powinny także zawierać ocenę kosztów, korzyści i ryzyka”⁵².

Jak widać z powyższego, instytucja ocen oddziaływania na środowiska, zarówno przedsięwzięć jak i dokumentów o charakterze planistyczno-programowym, odgrywa znaczącą rolę w realizacji zasady zrównoważonego rozwoju, ale również usprawnia jej funkcję w zakresie zarządzania zasobami środowiska. Oczywiście w pełnym zakresie odnosi się to do wnętrza ziemi. I nie dotyczy to sfery postulatów politycznych, jakimi bez wątpienia są zasady z „Rio de Janeiro”. Praktyka prawie pięćdziesięciu lat dowiodła, iż analizowany instrument „drugiej” generacji może stanowić znaczące wzmocnienie skuteczności zasady zrównoważonego rozwoju jako instrumentu zarządzania zasobami środowiska.

Prawidłowo przeprowadzona procedura oceny oddziaływania na środowisko dostarcza organowi właściwemu do wydania zezwolenia na realizację przedsięwzięcia lub przyjęcia dokumentu odpowiedniej wiedzy, która pozwala wyważyć chronione dobra mogące zostać naruszone w wyniku realizacji przedsięwzięcia. Realizacja zasady zrównoważonego rozwoju wymaga wszak wyważenia trzech kategorii

a decision of a competent national authority. Tłumaczenie za: *Dokumenty końcowe Konferencji Narodów Zjednoczonych „Środowisko i Rozwój”*. Rio de Janeiro w dniach 3–14 czerwca 1992 r. *Szczyt Ziemi*, Warszawa 1993, s. 17. Por. J. Ciechanowicz-McLean, *Międzynarodowe prawo ochrony środowiska*, Warszawa 2001, s. 29.

⁵¹ Environmental issues are best handled with participation of all concerned citizens, at the relevant level. At the national level, each individual shall have appropriate access to information concerning the environment that is held by public authorities, including information on hazardous materials and activities in their communities, and the opportunity to participate in decision-making processes. States shall facilitate and encourage public awareness and participation by making information widely available. Effective access to judicial and administrative proceedings, including redress and remedy, shall be provided. Tłumaczenie za: *Dokumenty końcowe...*

⁵² *Ibidem*, s. 118.

dóbr. Pierwsza to ekonomia. Rozwój gospodarczy przyczynia się do wzrostu dochodu narodowego i zamożności społeczeństwa. Tu pojawia się druga kategoria, jaką jest dobro społeczeństwa. Jest ono uzależnione z jednej strony od dostępności określonych dóbr i usług, ale także od możliwości życia w czystym środowisku. A właśnie pierwsza zasad z „Rio de Janeiro” stanowi, iż „istoty ludzkie stanowią centrum zainteresowania w procesie trwałego i zrównoważonego rozwoju. Mają prawo do zdrowego i twórczego życia w harmonii z przyrodą”⁵³. I właśnie rozważana procedura stanowi doskonałe narzędzie służące wyważeniu powyższych kategorii dóbr oraz podjęciu najtrafniejszego rozstrzygnięcia. Wszak w ramach OOS (art. 62 ust. 1 ustawy o ocenach) określa się, analizuje oraz ocenia:

- 1) bezpośredni i pośredni wpływ danego przedsięwzięcia na:
 - a) środowisko oraz zdrowie i warunki życia ludzi,
 - b) dobra materialne,
 - c) zabytki,
 - d) krajobraz, w tym krajobraz kulturowy,
 - e) wzajemne oddziaływanie między elementami, o których mowa w lit. a–ca,
 - f) dostępność do złóż kopalin,
- 2) możliwości oraz sposoby zapobiegania i zmniejszania negatywnego oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko,
- 3) wymagany zakres monitoringu.

Dodatkowo, w ramach oceny oddziaływania przedsięwzięcia na obszar Natura 2000 określa się, analizuje oraz ocenia oddziaływanie przedsięwzięć na obszary Natura 2000, biorąc pod uwagę także skumulowane oddziaływanie przedsięwzięcia z innymi przedsięwzięciami.

Problem wyważenia konieczności ochrony poszczególnych dóbr w związku z realizacją zasady zrównoważonego rozwoju może nastroczać sporych trudności. Jak się zdaje, konieczne jest wyznaczenie odpowiednich proporcji pomiędzy potrzebami rozwoju gospodarczego i społecznego a ochroną środowiska. Bez wątplenia nie może tu dochodzić do istotnego różnicowania roli tych dóbr. Bardzo trafnie ujął to Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 6 czerwca 2006 r. (K 23/05) stwierdzając, że „w ramach zasad zrównoważonego rozwoju mieści się nie tylko ochrona przyrody czy kształtowanie ładu przestrzennego, ale także należyta troska o rozwój społeczny i cywilizacyjny, związany z koniecznością budowania stosownej infrastruktury, niezbędnej dla – uwzględniającego cywilizacyjne potrzeby – życia człowieka i poszczególnych wspólnot. Idea zrównoważonego rozwoju zawiera więc w sobie potrzebę uwzględnienia różnych wartości konstytucyjnych i stosownego ich wyważenia”⁵⁴.

Niestety polski system ocen oddziaływania na środowisko planowanych przedsięwzięć, zwłaszcza w odniesieniu do geologii i górnictwa nie spełnia stawianych

⁵³ Human beings are at the centre of concerns for sustainable development. They are entitled to a healthy and productive life in harmony with nature. Tłumaczenie za: Dokumenty końcowe..., s. 13.

⁵⁴ Dz. U. z 2006 r. Nr 106, poz. 720. Por. B. Rakoczy, *Glosa do wyroku TK z dnia 6 czerwca 2006, K 23/05*, Państwo i Prawo 2009, z. 4, s. 130–135.

przed nim wymagań. Nie jest to miejsce to przedstawienia wszystkich niedoskonałości obowiązującego w Polsce prawa, jednakże warto zwrócić uwagę na kilka kwestii.

Przede wszystkim krytycznie należy ocenić funkcjonujący model oparty o decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach. Wprowadzenie dodatkowej decyzji w ramach jednego procesu inwestycyjnego skutkuje tym, iż wydłuża się znacząco okres czasu niezbędnego do uzyskania decyzji zezwalającej na realizację przedsięwzięcia. Jest to szczególnie widoczne w odniesieniu do przedsięwzięć z zakresu geologii i górnictwa. W przypadku wydobywania kopalin ze złoża metodą podziemną, wraz z uprzednim rozpoznaniem złoża trwać to może kilka-kilkanaście lat. Może to skutecznie zniechęcić przedsiębiorców do podejmowania inwestycji w tym zakresie, a potrzeby surowcowe gospodarki są znaczne.

Oparcie systemu OOS na procedurze wydawania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach skutkuje również tym, że ocena jest przeprowadzana przez inny organ niż ten który jest właściwy do wydania decyzji zezwalającej na realizację przedsięwzięcia. A ten pierwszy dodatkowo nie jest organem administracji geologicznej (jest to bądź regionalny dyrektor ochrony środowiska lub organ wykonawczy gminy). Nie posiada on odpowiedniej wiedzy dotyczącej reguł korzystania z wnętrza ziemi a określone w ten sposób środowiskowe uwarunkowania mogą się okazać mało przydatne przy wydawaniu decyzji, o których mowa w art. 72 ust. 1 pkt 4–5 ustawy o ocenach.

Ta sama przyczyna powoduje, iż w obowiązującym w Polsce modelu OOS funkcjonuje swego rodzaju „automatyzm”. Organ wydający decyzje o środowiskowych uwarunkowaniach dokonuje w istocie oceny zgodności zamierzenia z różnego rodzaju dokumentami (planem miejscowym, warunkami korzystania z wód dorzeźcza) nie wchodząc w istotę problemu, czy dane przedsięwzięcie powinno być zrealizowane i na jakich ewentualnie warunkach. Takiej oceny mógłby dokonać jedynie organ wyspecjalizowany posiadający multidyscyplinarną wiedzę z zakresu ochrony środowiska, ale chyba i przede wszystkim, geologii i górnictwa.

Rozdział III

Zasady koncesjonowania działalności geologicznej i górniczej

§ 1. Charakter prawny koncesji

Koncesje stanowią podstawową formę reglamentacji działalności gospodarczej¹ o szczególnym znaczeniu dla państwa. Zgodnie z art. 37 ust. 1 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. Prawo przedsiębiorców² jej uzyskanie jest niezbędne do wykonywania działalności gospodarczej w dziedzinach mających szczególne znaczenie ze względu na bezpieczeństwo państwa lub obywateli albo inny ważny interes publiczny. Dotyczy to sytuacji, gdy działalność ta nie może być wykonywana jako wolna albo po uzyskaniu wpisu do rejestru działalności regulowanej albo zezwolenia.

Reglamentacja ta polega na ustaleniu w stosunku do przedsiębiorców w rozumieniu zarówno art. 4 przywołanej ustawy z dnia 6 marca 2018 r.³, jak i art. 6 ust. 1 pkt 9 pr.g.g.⁴ wymogów podyktowanych interesem publicznym, ingerujących w sferę przysługującej im wolności gospodarczej w odniesieniu do swobody podejmowania i prowadzenia działalności gospodarczej⁵. Wolność ta, aczkolwiek w świetle art. 20 Konstytucji stanowi fundament ustroju społeczno-gospodarczego, zgod-

¹ C. Kosikowski, *Koncesje w prawie polskim*, Kraków 1996, zwłaszcza s. 18–19; R. Sowiński, *Administracyjna reglamentacja działalności gospodarczej. Koncesje, zezwolenia, licencje i inne formy podobne*, Kolonia Limited 2006 r., s. 22–23; M. Szydło, *Swoboda działalności gospodarczej*, Warszawa 2005, s. 210; M. Waligórski, *Koncesje na działalność gospodarczą w prawie polskim*, Poznań 2009, s. 23.

² Dz. U. poz. 646.

³ Stosownie do tego przepisu przedsiębiorcą jest osoba fizyczna, osoba prawna lub jednostka organizacyjna niebędąca osobą prawną, której odrębna ustawa przyznaje zdolność prawną – wykonująca we własnym imieniu działalność gospodarczą (ust. 1), przy czym za przedsiębiorców uznaje się wspólników spółki cywilnej w zakresie wykonywanej przez nich działalności gospodarczej (ust. 2).

⁴ Za przedsiębiorcę w art. 6 ust. 1 pkt 9 pr.g.g. uznano tego, kto posiada koncesję na prowadzenie działalności regulowanej ustawą. Podkreślić jednak wypada, że wedle art. 2 ust. 3 pr.g.g. przepisy dotyczące przedsiębiorcy stosuje się odpowiednio do podmiotów, które uzyskały inne niż koncesja decyzje stanowiące podstawę wykonywania działalności regulowanej ustawą.

⁵ M. Waligórski, *Działalność gospodarcza w ujęciu prawa administracyjnego*, Poznań 2006, s. 157–162.

nie z jej art. 22 nie ma bowiem charakteru absolutnego, lecz podlega ustawowym ograniczeniom ze względu na wspomniany interes publiczny, o ile jest on ważny⁶. Wprawdzie to ostatnie zastrzeżenie dowodzi, że ograniczenia te mają charakter wyjątku i powinny być interpretowane zawężająco, niemniej nie zmienia ono faktu, iż koncesja wydawana jest w interesie publicznym, a więc wykraczającym poza indywidualne korzyści przedsiębiorcy, celem zabezpieczenia wartości, jakie się na ten interes składają, w tym tych wymienionych w art. 31 Konstytucji, m.in. bezpieczeństwa i porządku publicznego, ale i ochrony środowiska⁷. Niewątpliwie zagwarantowanie zasady zrównoważonego rozwoju mieści się w wyznaczonej przepisami Konstytucji sferze interesu publicznego związanego z ochroną środowiska⁸, co pozwala uznać koncesje za instrument realizacji tej zasady⁹. Koncesje regulowane prawem geologicznym i górniczym są zresztą decyzjami określającymi dozwolony sposób korzystania ze środowiska, skoro złoża kopalin są tego środowiska elementem, wobec czego muszą uwzględniać wymagania prawa ochrony środowiska¹⁰.

Wymagania te pozostają w sprzeczności z dążeniami przedsiębiorców, koncentrujących się na osiągnięciu zysku, i już z tego powodu stają się granicą dla swobody działalności gospodarczej oraz warunkiem zrównoważonego rozwoju¹¹. W tym kontekście zaznaczyć trzeba, że działalność regulowana Prawem geologicznym i górniczym, która jest dokładnie zlokalizowana w oznaczonej przestrzeni, znacząco różni się od innych rodzajów działalności koncesjonowanej także stopniem oddziaływania na środowisko¹². Może ona nadto wywołać inne rozliczne skutki istotne z punktu widzenia zrównoważonego rozwoju, odnoszące się m.in. do praw podmiotowych osób trzecich, zwłaszcza władających nieruchomościami, sposobu zagospodarowania przestrzennego powierzchni ziemi czy nawet wykonywania działań użyteczności publicznej, które muszą być uwzględnione zarówno w samej koncesji, jak i w postępowaniu poprzedzającym jej wydanie¹³. Koncesja ma na celu wy-

⁶ A. Lipiński, „Konkurencyjne” postępowania koncesyjne dotyczące działalności regulowanej prawem geologicznym i górniczym, Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego 2014, nr 1, s. 2; M. Waligórski, *Koncesje, zezwolenia i licencje w polskim administracyjnym prawie gospodarczym*, Poznań 2012, s. 215.

⁷ M. Waligórski, *Koncesje, zezwolenia...*, s. 58–59 oraz E. Olejarczyk, *Charakter prawny koncesji regulujących działalność geologiczną i górniczą* [w:] *Prawna regulacja geologii i górnictwa w Polsce, Czechach i na Słowacji. Wybrane zagadnienia*, red. G. Dobrowolski, G. Radecki, Katowice 2014, s. 338.

⁸ A. Żurawik, *Interes publiczny w prawie gospodarczym*, Warszawa 2013, s. 345–349.

⁹ Tak też D. Danecka, *Działalność górnicza w świetle wybranych rozwiązań prawa ochrony środowiska* [w:] *Prawna regulacja geologii i górnictwa w Polsce, Czechach i na Słowacji. Wybrane zagadnienia*, red. G. Dobrowolski, G. Radecki, Katowice 2014, s. 63.

¹⁰ A. Lipiński, R. Mikosz, *Ustawa Prawo geologiczne i górnicze. Komentarz*, Warszawa 2003, s. 86.

¹¹ E. Grzegorzewska-Mischka, M. Szpakowska, *Obowiązek ochrony środowiska naturalnego jako granica swobody działalności gospodarczej w Polsce* [w:] *Prawo ochrony środowiska jako warunek prowadzenia działalności gospodarczej*, red. T. Bojar-Fijałkowski, J. Ciechanowicz-McLean, Gdańsk 2009, s. 11–12.

¹² A. Lipiński, *O potrzebie uproszczenia postępowań koncesyjnych regulowanych prawem geologicznym i górniczym* [w:] *Prawo ochrony środowiska jako warunek prowadzenia działalności gospodarczej*, red. T. Bojar-Fijałkowski, J. Ciechanowicz-McLean, Gdańsk 2009, s. 103–104.

¹³ J. Grabowski, *Modele prawne koncesji geologicznych i górniczych* [w:] *Księga jubileuszowa prof. dr. hab. Stanisława Jędrzejewskiego*, Toruń 2009, s. 168.

ważenie tych wszystkich wartości, które nierzadko są sprzecznie, ale łącznie składają się na zrównoważony rozwój. Ma ona jednak przede wszystkim zapewniać, by działalność regulowana Prawem geologicznym i górniczym była wykonywana wyłącznie przez podmioty profesjonalne, potrafiące podołać zwiększonym wyzwaniom organizacyjnym i kapitałowemu, a przez to dające rękojmię prawidłowego funkcjonowania w rozpatrywanej dziedzinie¹⁴. Stąd przez większość doktryny postrzegana jest jako narzędzie nadzoru nad tą działalnością, określającą sposób wykonywania uprawnień wynikających z prawa do przestrzeni, nie zaś – jak to jest w przypadku koncesji o klasycznej konstrukcji – jako źródło tych uprawnień, sędziowanych w ramach monopolu państwowego, wyłączających roszczenia zgłaszane do danej przestrzeni przez inne podmioty¹⁵.

Zakres obowiązku uzyskania koncesji na działalność geologiczną i górniczą został określony w rozdziale I tej części opracowania. Tu warto jednak poczynić kilka uwag dotyczących zasad (w tym proceduralnych) wydawania koncesji, o których mowa w ustawie Prawo geologiczne i górnicze¹⁶.

§ 2. Wniosek o wydanie koncesji oraz treść koncesji

Ze względu na wspomniane skutki, jakie może spowodować koncesjonowana działalność regulowana Prawem geologicznym i górniczym oraz jej umiejscowienie w oznaczonej przestrzeni, w postępowaniu koncesyjnym należy wnikliwie badać zgodność zamierzonej działalności z wymaganiami składającymi się na system prawa ochrony środowiska, a także z przeznaczeniem nieruchomości, w granicach których działalność ta ma być prowadzona¹⁷.

Warunki stawiane przed ubiegającym się o koncesję tkwią w wymogach, którym musi odpowiadać wniosek o wydanie koncesji¹⁸. W art. 24 pr.g.g. określono ogólne

¹⁴ J. Ptak, *O charakterze prawnym koncesji regulowanych prawem geologicznym i górniczym*, *Ochrona Środowiska – Prawo i Polityka* 2007, nr 3, s. 39.

¹⁵ A. Lipiński, R. Mikosz, *Ustawa...*, s. 83–84; A. Lipiński, *W sprawie charakteru prawnego koncesji*, *Państwo i Prawo* 2004, z. 6, s. 99–100; tenże, „*Konkurencyjne*”..., s. 3; E. Olejarczyk, *Charakter...*, s. 354; J. Ptak, *O charakterze...*, s. 45. W literaturze prezentowane jest także inne stanowisko, według którego na podstawie koncesji organ administracji publicznej nadaje przedsiębiorcy prawo, przenosząc na niego przysługujące mu kompetencje, wyłączając wszystkich innych od konkurencji z tym przedsiębiorcą – por. np. M. Waligórski, *Koncesje, zezwolenia...*, s. 217; stanowisko łączące elementy obu tych koncepcji zaprezentował natomiast G. Klimek [w:] *Prawo geologiczne i górnicze. Komentarz LEX*, red. B. Rakoczy, Warszawa 2015, s. 121–122. Niewątpliwie jednak uprawnienia do przestrzeni wynikają bądź z użytkowania górniczego, bądź z prawa własności, zaś przyznanie koncesji, jak trafnie podkreślił H. Schwarz (*Prawo geologiczne i górnicze. Komentarz*, Wrocław 2013, s. 186), „nie wpływa na sytuację cywilnoprawną stron”. Zob. również uwagi zawarte w rozdziale III Części pierwszej.

¹⁶ Problematyka koncesjonowania działalności gospodarczej jest bardzo skomplikowana. Dodatkowe rozwinięcie tej problematyki przekraczałoby ramy tego opracowania.

¹⁷ A. Lipiński, *O potrzebie...*, s. 104.

¹⁸ C. Kosikowski, *Koncesje...*, s. 92.

wymagania, dotyczące wszystkich rodzajów koncesji. Kolejne przepisy, które będą omówione w toku dalszych wywodów poświęconych poszczególnym koncesjom, uszczegółwiają je z uwzględnieniem specyfiki danej działalności koncesjonowanej¹⁹. Wniosek o udzielenie każdej koncesji powinien zatem wskazywać (poza wymaganiami wynikającymi z przepisów z zakresu prawa ochrony środowiska) prawa wnioskodawcy do nieruchomości (przestrzeni), w granicach której ma być wykonywana zamierzona działalność, lub prawo, o ustanowienie którego się on ubiega (art. 24 ust. 1 pkt 2 pr.g.g.), a nadto okoliczności pozwalające stwierdzić, że daje on rękojmię sprostania obowiązkom wynikającym z koncesji, tj. środki, jakimi dysponuje on w celu zapewnienia prawidłowego wykonywania zamierzonej działalności oraz sposób przeciwdziałania ujemnym wpływom zamierzonej działalności na środowisko, firmę przedsiębiorcy, oznaczenie jego siedziby i adresu albo miejsca zamieszkania i adresu oraz adresu głównego miejsca wykonywania działalności gospodarczej, numer w rejestrze przedsiębiorców w Krajowym Rejestrze Sądowym, o ile przedsiębiorca taki numer posiada, oraz numer identyfikacji podatkowej (NIP) a także rodzaj i zakres wykonywania zamierzonej działalności (art. 24 ust. 1 pkt 4 i 6 – 9 pr.g.g.). Ponadto wniosek powinien obejmować dane pozwalające oznaczyć krąg stron postępowania²⁰ oraz określać czas, na jaki koncesja ma być udzielona, wraz ze wskazaniem terminu rozpoczęcia działalności (art. 24 ust. 1 pkt 1 i 3 pr.g.g.).

Wniosek wyznacza ramy postępowania oraz rozstrzygnięcia, które może być w nim wydane. Treść tego ostatniego wynika z art. 30 pr.g.g., przy czym ulega ona uszczegółowieniu w przepisach, które następują po nim i odnoszą się do poszczególnych rodzajów koncesji i z tego powodu będą przedstawione w dalszej części pracy. Zgodnie z tym przepisem każda koncesja musi przede wszystkim określać rodzaj i sposób wykonywania zamierzonej działalności (art. 30 ust. 1 pkt 1 pr.g.g.), skoro jest aktem koniecznym do jej podjęcia i konkretyzującym warunki jej prowadzenia. Wytacza ona zarazem zakres terytorialnego i temporalnego obowiązywania²¹.

W myśl art. 30 ust. 1 pkt 2 koncesja określa przestrzeń, w granicach której ma być wykonywana zamierzona działalność. W przypadku koncesji na: wydobywanie kopaliny ze złoża, podziemne bezzbiornikowe magazynowanie substancji, podziemne składowanie odpadów albo podziemne składowanie dwutlenku węgla, a także koncesji na wydobywanie węglowodorów ze złoża oraz decyzji inwestycyjnej uprawniającej do rozpoczęcia fazy wydobywania węglowodorów ze złoża, polega to na wyznaczeniu granic obszaru i terenu górniczego (art. 32 ust. 1 oraz art. 49w ust. 1 pkt 1 i art. 49za ust. 1 pkt 2 pr.g.g.), czyli wedle definicji zawartych w art. 6 ust. 1 pkt 5 i 15 pr.g.g. odpowiednio przestrzeni, w granicach której przedsiębiorca

¹⁹ W przepisie tym dostrzeżono, że inne jeszcze wymogi wniosku mogą wynikać z przepisów z zakresu ochrony środowiska i działalności gospodarczej. Por. na ten temat G. Klimek [w:] *Prawo...*, s. 136–137.

²⁰ Zgodnie z art. 24 ust. 1 pkt 1 pr.g.g. we wniosku określa się właścicieli (użytkowników wieczystych) nieruchomości, w granicach których ma być wykonywana zamierzona działalność, oraz oznaczenie tych nieruchomości zgodnie z ewidencją gruntów i budynków, przy czym w przytoczonym przepisie zastrzeżono, że wymóg ten nie dotyczy poszukiwania i rozpoznawania złóż węglowodorów.

²¹ E. Olejarczyk, *Charakter...*, s. 348.

jest uprawniony do wykonywania jednej z tych działalności, oraz przestrzeni objętej przewidywanymi szkodliwymi wpływami robót górniczych zakładu górniczego. Rola tego ostatniego jest niezwykle istotna także z punktu widzenia zrównoważonego rozwoju, gdyż sprowadza się ona do ochrony różnego rodzaju dóbr znajdujących się w granicach terenu górniczego²². Koncesje na poszukiwanie lub rozpoznawanie złoża kopaliny albo poszukiwanie lub rozpoznawanie kompleksu podziemnego składowania dwutlenku węgla poprzestają na wskazaniu powierzchni terenu objętego koncesją, która na nie może przekroczyć 1200 km² (art. 31 ust. 2 pr.g.g.).

Z kolei wedle art. 30 ust. 1 pkt 3 pr.g.g. w koncesji należy oznaczyć czas jej obowiązywania. Czas ten nie może być krótszy niż 3 lata, chyba że domaga się tego sam przedsiębiorca we wniosku o udzielenie koncesji, i dłuższy niż 50 lat (21 ust. 4 pr.g.g.). Odmienne unormowano tę kwestię w odniesieniu do koncesji na podziemne składowanie dwutlenku węgla²³ oraz koncesji dotyczących węglowodorów²⁴. Niezależnie od tych odrębności wszystkie te rozwiązania służą trwałości koncesji i stabilizacji wynikających z niej warunków działalności.

Do uregulowanych w koncesji aspektów temporalnych zaliczyć trzeba także wskazanie terminu rozpoczęcia określonej nią działalności, a w razie potrzeby – przesłanki, których spełnienie oznacza rozpoczęcie działalności (art. 30 ust. 1 pkt 4 pr.g.g.). Ten element treści koncesji także ma znaczenie dla jej trwałości. Otóż sytuacja, gdy przedsiębiorca nie podejmuje działalności objętej koncesją, stanowi przesłankę cofnięcia koncesji bez odszkodowania (art. 37 ust. 1 i ust. 2 pkt 1 pr.g.g.), z kolei rozpoczęcie tej działalności uważa się za zaistnienie nieodwracalnych skutków prawnych (art. 42 ust. 1 pkt 1 pr.g.g.), uniemożliwiające stwierdzenie nieważności koncesji, o czym będzie jeszcze mowa.

§ 3. Niektóre specyficzne elementy koncesji

W art. 28 pr.g.g. ustanowiono warunek udzielenia koncesji w postaci ustanowienia zabezpieczenia roszczeń mogących powstać wskutek wykonywania określonej w niej działalności. Instytucja zabezpieczenia została wprowadzona do polskiego

²² C. Martysz, R. Mikosz, *Ochrona środowiska w procesie tworzenia obszaru (terenu) górniczego*, Problemy Prawne Górnictwa nr 12, Katowice 1990, s. 57. Zob. również uwagi zawarte w rozdziale IV Części trzeciej.

²³ Koncesji tej udziela się na okres uwzględniający obowiązek prowadzenia po zamknięciu podziemnego składowiska dwutlenku węgla monitoringu kompleksu podziemnego składowania dwutlenku węgla przez okres nie krótszy niż 20 lat (art. 21 ust. 4a pr.g.g.).

²⁴ Koncesji na poszukiwanie i rozpoznawanie złoża węglowodorów oraz wydobywanie węglowodorów ze złoża, a także koncesji na wydobywanie węglowodorów ze złoża, udziela się na czas oznaczony nie krótszy niż 10 lat i nie dłuższy niż 30 lat (art. 49t ust. 1 pr.g.g.). W art. 49y ust. 2, 5, 7 i 8 pr.g.g. przewidziano przy tym możliwość przedłużenia czasu kolejno: trwania fazy poszukiwania i rozpoznawania oraz fazy wydobywania (a przez to obowiązywania koncesji na poszukiwanie i rozpoznawanie węglowodorów oraz na wydobywanie węglowodorów ze złoża), a także obowiązywania koncesji na wydobywanie węglowodorów ze złoża.

prawa ochrony środowiska w art. 17 pr.g.g. z 1994 r.²⁵, jego konstrukcja była jednak wówczas inna niż ta przyjęta obecnie i odpowiadała tej zastosowanej w art. 187 pr.o.ś., gdyż stosownie do ust. 2 przywołanego art. 17 zabezpieczenie ustanawiano w koncesji²⁶. Tymczasem w świetle art. 28 o formie, zakresie oraz sposobie zabezpieczeniu rozstrzyga wprawdzie organ koncesyjny, lecz w drodze postanowienia, od którego przysługuje zażalenie (ust. 4), natomiast koncesja może być udzielona dopiero po przedstawieniu dowodu ustanowienia zabezpieczenia (ust. 5)²⁷. Ustawa nie precyzuje ani okoliczności, którymi organ powinien się kierować w tej materii, ani trybu i mechanizmu, w jaki zabezpieczenie należy spożytkować²⁸. Jedyny przepis odnoszący się do szczegółów konstrukcyjnych zabezpieczenia to art. 28 ust. 3 pr.g.g., według którego może ono w szczególności przyjąć formę ubezpieczenia od odpowiedzialności cywilnej przedsiębiorcy, gwarancji bankowej albo poręczenia bankowego. Zastrzeżenie „w szczególności”, które odróżnia treść tego przepisu od treści art. 187 ust. 2 pr.o.ś., dowodzi, że wyliczenie to – w przeciwieństwie do zamkniętego katalogu form zabezpieczenia przewidzianego w ustawie Prawo ochrony środowiska – ma charakter otwarty i nie wiąże organu koncesyjnego. Niejasna również jest szeroka formuła zakładająca zabezpieczenie roszczeń mogących powstać wskutek wykonywania działalności, choć nie ulega wątpliwości, iż obejmuje ona co najmniej te roszczenia cywilne, których można dochodzić w trybie przepisów Działu VIII pr.g.g.²⁹. Niezależnie jednak od tego zabezpieczenie bezsprzecznie gwarantuje środki pozwalające sfinansować cele ważne z punktu widzenia zasady zrównoważonego rozwoju i może być uznane za instrument realizacji tej zasady. Teza ta wydaje się jeszcze bardziej adekwatna w wypadku zabezpieczenia koncesji odnoszących się do węglowodorów (art. 49x pr.g.g.) oraz zabezpieczenia finanso-

²⁵ Tak A. Skorupińska, *Zabezpieczenie roszczeń w polskim prawie ochrony środowiska*, Studia Prawnicze 2014, nr 2, s. 92.

²⁶ W art. 187 ust. 1 pr.o.ś. przewidziano możliwość ustanowienia zabezpieczenia w pozwoleniu, o którym mowa w art. 181 ust. 1 pkt 1–4 pr.o.ś., czyli w pozwoleniu emisyjnym – na wprowadzanie do środowiska substancji lub energii.

²⁷ W literaturze trafnie zauważa się, że wbrew brzmieniu rozpatrywanego przepisu zabezpieczenie nie stanowi warunku koncesji w rozumieniu art. 162 § 1 pkt 2 K.p.a., gdyż nie zastrzega się go w samej koncesji, a brak jego ustanowienia oznacza konieczność odmowy udzielenia koncesji – A. Skorupińska, *Zabezpieczenie...*, s. 97. Powołany art. 162 § 1 pkt 2 K.p.a. stanowi, że organ administracji publicznej, który wydał decyzję w pierwszej instancji, stwierdza jej wygaśnięcie, jeżeli decyzja została wydana z zastrzeżeniem dopełnienia przez stronę określonego warunku, a strona tego warunku nie dopełniła.

²⁸ A. Skorupińska, *Zabezpieczenie...*, s. 109, 111 i 116. Autorka trafnie zauważyła, że z art. 38 ust. 3 pr.g.g. wygaśnięcie koncesji nie powoduje wygaśnięcia obowiązku zabezpieczenia, skoro zgodnie z tym przepisem termin wygaśnięcia tego obowiązku określa decyzja stwierdzająca wygaśnięcie koncesji (A. Skorupińska, *Zabezpieczenie...*, s.118).

²⁹ A. Skorupińska, *Zabezpieczenie...*, s. 104. Autorka trafnie zauważyła, że roszczenia te nie zostały zawężone do szkód w środowisku (jak uczyniono to w art. 187 ust. 1 pr.o.ś.), oraz że w art. 151 ust. 4 pr.g.g. przewidziano możliwość spożytkowania zabezpieczenia na pokrycie kosztów wykonania zastępczego ugody lub wyroku nakazującego naprawę szkód wyrządzonych ruchem zakładu górniczego. Na temat rozwiązań zawartych w Dziale VIII pr.g.g. – zob. uwagi zamieszczone w rozdziale VI Części trzeciej.

wego będącego warunkiem udzielenia koncesji na podziemne składowanie dwutlenku węgla (art. 28a–28d pr.g.g.)³⁰.

Te ostatnie zabezpieczenia, tak jak – według art. 28 ust. 1 pr.g.g. – zabezpieczenie stanowiące warunek udzielenia koncesji na podziemne składowanie odpadów, są obowiązkowe, z kolei w przypadku pozostałych koncesji ustanowienie zabezpieczenia pozostaje fakultatywne i zgodnie z art. 28 ust. 2 pr.g.g. może nastąpić, „jeżeli przemawia za tym szczególnie ważny interes państwa lub szczególnie ważny interes publiczny związany w szczególności z ochroną środowiska lub gospodarką kraju”. Przesłanki te mają charakter ocenny i odwołują się do klauzul generalnych, które nawiązują do różnych wartości należących do sfery interesu publicznego, związanych nie tylko z ochroną środowiska, ale i ze względami natury ekonomicznej³¹. Ten szeroki, wieloaspektowy dobór kryteriów w pełni odpowiada zasadzie równoważonego rozwoju.

Zbliżone klauzule generalne przyjęto w art. 29 ust. 1 i art. 36 ust. 1 pr.g.g. jako przesłanki odpowiednio odmowy udzielenia koncesji oraz jej przeniesienia na inny podmiot. W obu przypadkach kryterium rozstrzygnięcia zamyka się bowiem w pytaniu o to, czy planowana działalność lub przeniesienie koncesji na inny podmiot sprzeciwia się interesowi publicznemu, w szczególności związanemu z bezpieczeństwem państwa lub ochroną środowiska, w tym z racjonalną gospodarką złożami kopalin, przy czym podczas udzielenia koncesji należy zbadać dodatkowo, czy wspomniana działalność nie uniemożliwi wykorzystania nieruchomości zgodnie z ich przeznaczeniem³². Okoliczności te należy mieć na względzie także podczas zmiany koncesji, ponieważ w świetle art. 34 ust. 1a pr.g.g. stosuje się wówczas przepisy o jej udzieleniu. Znacznie wężiej zakreślono z kolei w art. 37 ust. 1 pr.g.g. przyczyny uzasadniające cofnięcie koncesji bez odszkodowania³³.

³⁰ Zabezpieczenie finansowe należy odróżnić od zabezpieczenia środków, o którym mowa w art. 28e–28h pr.g.g. Zabezpieczenie to ustanawiane jest bowiem przez przedsiębiorcę, który już uzyskał koncesję na podziemne składowanie dwutlenku węgla (art. 28e ust. 1 pr.g.g.). Zob. również rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 30 października 2015 r. w sprawie zabezpieczenia finansowego i zabezpieczenia środków związanych z podziemnym składowaniem dwutlenku węgla (Dz. U. z 2015 r., poz. 2144).

³¹ A. Skorupińska, *Zabezpieczenie...*, s. 101.

³² Zgodnie z art. 29 ust. 1 pr.g.g. przeznaczenie to ma być określone określonym odpowiednio przez miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego lub przepisy odrębne, a w przypadku braku tego planu – uniemożliwiłaby wykorzystanie nieruchomości w sposób określony w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy lub w przepisach odrębnych, co stanowi zbędne powtórzenie reguły wynikającej z art. 7 pr.g.g., o którym będzie jeszcze mowa. Stosownie do art. 36 ust. 1 pr.g.g. przeniesienie koncesji na inny podmiot wymaga również ziszczenia się przesłanek, które łączą się bezpośrednio z tym podmiotem, który w szczególności musi wykazać, że dysponuje prawem do przestrzeni i do informacji geologicznej oraz że jest w stanie spełnić wymagania związane z wykonywaniem zamierzonej działalności.

³³ Wedle tego przepisu cofnięcie koncesji wchodzi w rachubę, gdy przedsiębiorca nie wykonuje obowiązków wynikających z koncesji i z ustawy, w szczególności gdy narusza wymagania dotyczące ochrony środowiska lub racjonalnej gospodarki złożem. W takim przypadku organ koncesyjny, w drodze postanowienia, zrywa przedsiębiorcę do usunięcia naruszeń oraz określa termin ich usunięcia,

Niedookreśloność powyższych pojęć sprawiła, że w doktrynie wypowiedziano pogląd o uznaniowym charakterze decyzji koncesyjnej³⁴. W tym miejscu powtórzyć jednak wypada, że pojęcia te odwołują się do wartości realizowanych w ramach zrównoważonego rozwoju i pozytywnie ocenić fakt, iż organ koncesyjny musi w efekcie te wartości uwzględnić, podejmując decyzje w każdym z przedstawionych przedmiotów.

§ 4. Odrębności proceduralne

Postępowanie w ostatnio wskazanych sprawach toczy się według reguł ogólnej procedury administracyjnej, lecz z modyfikacjami dotyczącymi: wyznaczenia kręgu stron postępowania, ograniczenia możliwości udziału organizacji społecznych w postępowaniu, wzmocnienia trwałości decyzji koncesyjnej oraz zasad współdziałania przy wydawaniu tej decyzji, które ze względu na ich wagę i złożoność zostały omówione w dalszej części opracowania³⁵.

Tę pierwszą kwestię normuje art. 41 ust. 1 pr.g.g., przyznający status stron postępowań prowadzonych na podstawie działu III pr.g.g. właścicielom (użytkownikom wieczystym) nieruchomości, w granicach których jest czy też ma być wykonywana działalność stanowiąca przedmiot postępowania³⁶. Zawężenie kręgu stron w stosunku do rozwiązań ogólnych³⁷ może być w świetle zasad zrównoważonego rozwoju oceniane dwojako. Po pierwsze, uprawnienia strony pozwalają chronić swoje interesy podmiotom, którzy funkcjonują na terenie górniczym, np. prowadząc tam działalność gospodarczą³⁸. Interesy te zazwyczaj nie są zgodne z zamierzeniami ubiegającego się o koncesję, choć mogą jednocześnie odpowiadać innym celom ważnym dla zrównoważonego rozwoju, stąd możliwość prezentacji zapatrywań wspomnianych podmiotów może przyczynić się do uwzględnienia przez organ administracyjny wszystkich aspektów istotnych w rozpatrywanej materii. Po drugie jednak mnożenie stron postępowania może skutkować głównie jego przedłuże-

mogąc także wskazać sposób, w jaki należy to uczynić. Gdy postanowienie to nie zostanie wykonane, organ koncesyjny może cofnąć lub ograniczyć koncesję bez odszkodowania (art. 37 ust. 2 pr.g.g.).

³⁴ J. Ptak, *O charakterze...*, s. 47.

³⁵ G. Dobrowolski, *Postępowanie w sprawach górniczych*, Przegląd Prawa Publicznego 2014, nr 9, s. 47–48.

³⁶ Jednocześnie w art. 41 ust. 2 pr.g.g. wprost odmówiono takiego statusu właścicielom (użytkownikom wieczystym) nieruchomości znajdujących się poza granicami projektowanego albo istniejącego obszaru górniczego lub miejscami wykonywania robót geologicznych.

³⁷ Stosownie do art. 28 K.p.a. w postępowaniu administracyjnym stroną jest każdy, czyjego interesu prawnego lub obowiązku dotyczy postępowanie, albo kto żąda wszczęcia postępowania ze względu na swój interes prawny lub obowiązek.

³⁸ R. Mikosz, *Strona w postępowaniu dotyczącym koncesji na wydobywanie kopalin* [w:] *Ratio est anima legis. Księga Jubileuszowa ku czci profesora Janusza Trzczińskiego*, Warszawa 2007, s. 285 oraz G. Dobrowolski, *Strona postępowania koncesyjnego w projekcie ustawy prawo geologiczne i górnicze* [w:] *Aktualne problemy prawa ochrony środowiska*, red. G. Dobrowolski, Kroczyce 2008, s. 36.

niem, co również pozostaje w sprzeczności z dyrektywami wynikającymi ze wskazanej zasady³⁹. Wydaje się zatem, że treść art. 41 ust. 1 pr.g.g. czyni zadość postulatowi ograniczenia kręgu stron do racjonalnych rozmiarów⁴⁰.

Mniejsze wątpliwości budzi natomiast rozwiązanie przyjęte w art. 33 pr.g.g., zgodnie z którym jeżeli koncesja jest poprzedzona decyzją o środowiskowych uwarunkowaniach podjętą w postępowaniu toczącym się z udziałem społeczeństwa, w postępowaniu koncesyjnym nie stosuje się przepisów o udziale organizacji społecznych⁴¹. W postępowaniu takim mogły przecież wziąć uczestniczyć na prawach strony organizacje ekologiczne, będące podgrupą organizacji społecznych, a społeczeństwo miało prawo do składania uwag i wniosków, wobec czego czynnik społeczny miał możliwość wyrażenia swojego stanowiska wobec planowanej działalności koncesjonowanej, także w sprawach o doniosłym znaczeniu dla zrównoważonego rozwoju, jeszcze przed podjęciem decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, która przecież jest wiążąca dla organu udzielającego koncesji⁴².

W art. 42 ust. 1 pr.g.g. umocniono trwałość decyzji wydanych w sprawach uregulowanych działem III pr.g.g., ograniczając możliwość ich wzruszenia w nadzwyczajnych administracyjnych trybach weryfikacji decyzji. Przywołany przepis stanowi mianowicie, że w sprawach tych sprawach rozpoczęcie działalności objętej koncesją uważa się za zaistnienie nieodwracalnych skutków prawnych, co wedle art. 156 § 2 K.p.a. wyklucza stwierdzenie nieważności, oraz że uchylene (zmiana) koncesji w wyniku wznowienia postępowania nie może nastąpić z upływem roku od dnia tego rozpoczęcia⁴³. Niewątpliwie rozwiązanie to wzmacnia pozycję przedsiębiorcy oraz zasadę trwałości decyzji koncesyjnej⁴⁴, lecz może też doprowadzić do pozostawienia w obrocie prawnym decyzji dotkniętej bardzo poważnymi wadami⁴⁵. Taki stan rzeczy z pewnością nie czyni zadość zasadzie zrównoważonego rozwoju.

Ustawa Prawo geologiczne i górnicze wprowadza regułę, iż koncesja nigdy nie jest samodzielnym rozstrzygnięciem organu administracji geologicznej. Wydanie decyzji koncesyjnej następuje przy współdziałaniu zarówno organów administracji rządowej jak i samorządu terytorialnego i przyjmuje postać bądź uzgodnienia bądź opinii. Szczegółowo problematyka ta zostanie omówiona przy analizie poszczegól-

³⁹ G. Dobrowolski, *Strona...*, s. 37 i 42 oraz *Postępowanie...*, s. 54–55.

⁴⁰ Postulat taki na gruncie wcześniej obowiązującego stanu prawnego sformułował R. Mikosz, *Strona...*, s. 290.

⁴¹ G. Dobrowolski, *Strona...*, s. 43.

⁴² Por. G. Dobrowolski, *Strona...*, s. 44. Zob. też uwagi na temat postępowania z udziałem społeczeństwa oraz decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach zawarte w rozdziale II Części drugiej.

⁴³ W art. 146 § 1 K.p.a. wyłączono możliwość uchylecia decyzji w wyniku postępowania, jeżeli od dnia jej doręczenia lub ogłoszenia upłynęło – w zależności od przyczyny wznowienia – pięć lub dziesięć lat.

⁴⁴ A. Lipiński, *Nowe prawo geologiczne i górnicze (ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r.)*, Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego 2011, nr 9, s. 6.

⁴⁵ Z. Bukowski, *Prawna ochrona środowiska w związku z działalnością geologiczną i górniczą* [w:] *Prawna regulacja geologii i górnictwa w Polsce, Czechach i na Słowacji. Wybrane zagadnienia*, red. G. Dobrowolski, G. Radecki, Katowice 2014, s. 55; G. Dobrowolski, *Postępowanie...*, s. 64.

nych instrumentów reglamentujących działalność geologiczną i górniczą. W tym miejscu warto jednak dokonać kilku ustaleń, przydatnych w dalszej części pracy.

W świetle poglądów doktryny i orzecznictwa opinia stanowi najsłabszą formę współdziałania⁴⁶. Jej zasięgnięcie (jeśli wynika to z przepisu prawa) jest obowiązkowe a uchybienia w tym zakresie mogą stanowić przesłankę wznowienia postępowania administracyjnego⁴⁷. Nie ma ona jednak charakteru wiążącego dla organu prowadzącego postępowanie główne. Jej istotą jest obowiązek umożliwienia wypowiedzenia się w sprawie organowi współdziałającemu. Polega to na tym, że „jeden z organów jest zobowiązany przed podjęciem decyzji do zasięgnięcia opinii innego organu. Współdziałanie, którego istotą jest wyrażenie opinii, zbliżone jest do konsultacji czy też doradztwa”⁴⁸. Jeśli „przepis prawa nie nadał jej innego charakteru, jest tylko oceną faktów z użyciem ustawowych lub subiektywnych kryteriów opiniującego, która nie wiąże organu rozstrzygającego sprawę. Organ ten powinien tylko rozważyć argumenty zawarte w opinii i dokonać ich swobodnej oceny”⁴⁹. Jej zakres, co do zasady, wyznaczony jest przedmiotem postępowania głównego⁵⁰.

Ustawa nie dookreśla przedmiotu analizowanych opinii, ani nie formułuje przesłanek, jakimi przy jej wyrażaniu powinien kierować się organ współdziałający. Przede wszystkim opinia powinna wynikać z przedmiotu postępowania koncesyjnego. Organ nie będzie mógł w swej opinii odnosić się do innych okoliczności, które nie są bezpośrednio związane z planowaną działalnością. Za aktualną należy uznać tezę wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 21 kwietnia 1995 r., zgodnie z którą niedopuszczalne jest opiniowanie koncesji na poszukiwanie (rozpoznawanie) złoża kopaliny pod kątem widzenia ewentualnej przyszłej eksploatacji⁵¹.

Zupełnie inny charakter ma obligatoryjne, w niektórych rodzajach postępowania, uzgodnienie. W tej formie współdziałania organ wyraża zgodę na treść proponowanego rozstrzygnięcia. W takim przypadku organ koncesyjny „przygotowuje projekt rozstrzygnięcia, na którego podjęcie musi uzyskać przyzwolenie organu współdziałającego”⁵². Owo przyzwolenie lub jego brak winny opierać się na tych elementach przyszłego rozstrzygnięcia, które mieszczą się w zakresie właściwości współdziała-

⁴⁶ M. Jaśkowska, A. Wróbel, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 529.

⁴⁷ Por. art. 145 § 1 pkt 6 K.p.a.

⁴⁸ Por. uchwałę składu pięciu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 15 lutego 1999 r., OPK 14/98, ONSA 1999, nr 3, poz. 80.

⁴⁹ Por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 13 października 1997 r., II SA 203/97, Lex nr 32495. Orzeczenie powyższe nie dotyczyło problematyki współdziałania przy wydawaniu koncesji na działalność regulowaną prawem geologicznym i górniczym, ale jego teza trafnie charakteryzuje istotę opinii również w analizowanym zakresie.

⁵⁰ Por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 5 października 2009 r., II SA/Kr 584/09, Lex nr 550328. Wyrok ten dotyczył problematyki gospodarowania odpadami, ale podniesione w nim tezy, jak się zdaje, pozostają aktualne w odniesieniu do opiniowania koncesji regulowanych prawem geologicznym i górniczym.

⁵¹ II SA 561/94 CBOSA. Por. także A. Lipiński, R. Mikosz, *Ustawa...*, s. 106.

⁵² Por. G. Łaszczycza, Cz. Martysz, A. Matan, *Postępowanie administracyjne ogólne*, Warszawa 2003, s. 558.

jącego organu. Brak zgody na pozytywne dla strony załatwienie sprawy musi oznaczać konieczność wydania decyzji negatywnej⁵³.

Formalnoprawną podstawą współdziałania (zarówno w zakresie opinii jak i uzgodnienia) jest art. 106 K.p.a. W świetle jego § 1, „jeżeli przepis prawa uzależnia wydanie decyzji od zajęcia stanowiska przez inny organ (wyrażenia opinii lub zgody albo wyrażenia stanowiska w innej formie), decyzję wydaje się po zajęciu stanowiska przez ten organ”. Formą opinii bądź uzgodnienia jest postanowienie, na które służy zażalenie (oraz skarga do sądu administracyjnego).

Procedurę powyższą rozpoczyna wniosek organu administracji geologicznej do organu współdziałającego o wyrażenie opinii bądź uzgodnienie. Ustawa nie określa w sposób wyraźny treści samego wniosku o dokonanie współdziałania ani dokumentów, które powinny być do niego dołączone. Wnosząc z treści art. 9 pr.g.g. podstawą wydania opinii albo uzgodnienia ma być projekt rozstrzygnięcia (przede wszystkim koncesji).

Postępowanie w sprawie wydania opinii bądź dokonania uzgodnienia regulują, co do zasady, przepisy K.p.a. Organ administracji geologicznej jest zobowiązany zawiadomić strony o wystąpieniu w przedmiocie zajęcia stanowiska przez organ wykonawczy gminy (art. 106 § 2 K.p.a.)⁵⁴. W przypadku, gdy ilość stron postępowania przekracza 20, zawiadomienie powinno nastąpić w drodze obwieszczenia zamieszczonego w Biuletynie Informacji Publicznej organu koncesyjnego oraz w sposób zwyczajowo przyjęty w danej miejscowości (art. 41 ust. 3 pr.g.g.). Warto jednak wspomnieć, iż wnioskodawca, w świetle art. 41 ust. 4 ustawy Prawo geologiczne i górnicze, powinien zostać zawiadomiony poprzez doręczenie pisma. Tu zastosowanie znajdzie przede wszystkim art. 39 K.p.a. przewidujący doręczenie za pokwitowaniem przez pocztę, przez pracowników organu lub przez inne upoważnione osoby lub organy. Na wniosek wnioskodawcy (bądź za jego zgodą) możliwe jest również doręczenie w formie elektronicznej (art. 39¹ K.p.a.). Organ współdziałający może wreszcie, w razie potrzeby, przeprowadzić postępowanie wyjaśniające (art. 106 § 4 K.p.a.).

W świetle art. 106 § 3 K.p.a. organ, do którego zwrócono się o zajęcie stanowiska, obowiązany jest przedstawić je niezwłocznie, jednak nie później niż w terminie dwóch tygodni od dnia doręczenia mu żądania, chyba że przepis prawa przewiduje inny termin. Jednakże w przypadku współdziałania przy wydawaniu koncesji na

⁵³ (Por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 9 września 2010 r. II SA/OI 655/10 CBOSA). Orzeczenie powyższe dotyczyło uzgadniania projektu decyzji o warunkach zabudowy, jednakże, jak się zdaje, teza ta trafnie charakteryzuje również istotę uzgodnienia koncesji regulowanych prawem geologicznym i górniczym. Inaczej mówiąc odmowa uzgodnienia wiąże organ, o którym mowa w art. 22 ustawy Prawo geologiczne i górnicze i powinna stanowić przesłankę odmowy udzielenia koncesji. Por. w tym zakresie wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 24 kwietnia 2007 r., VI SA/Wa 178/07 CBOSA. Sąd uznał w nim, iż „odmowa uzgodnienia wymaganego przepisem art. 16 ust. 3 pkt 1 ustawy – Prawo geologiczne i górnicze uniemożliwia wydanie koncesji na wydobywanie kopalin podstawowych i powinna stanowić przesłankę decyzji odmownej”.

⁵⁴ Co do pojęcia strony postępowania koncesyjnego patrz art. 41 ust. 1 i 2 pr.g.g.

działalność regulowaną prawem geologicznym i górniczym ustawodawca zdecydował się zachować, znany z ustawy z 1994 r. mechanizm, którego celem jest przyspieszenie i usprawnienie procedury. Otóż w świetle art. 9 ust. 1 pr.g.g., jeżeli uzależnia ona rozstrzygnięcie organu administracji od współdziałania (uzgodnienia lub wyrażenia opinii) z innym organem administracji, zajmuje on stanowisko nie później niż w terminie 14 dni od dnia doręczenia projektu rozstrzygnięcia. Niedotrzymanie tego terminu będzie skutkowało przyjęciem domniemania, iż organ współdziałający aprobuje projekt rozstrzygnięcia. Inaczej mówiąc, jeśli wójt (burmistrz, prezydent miasta) nie wyda postanowienia w przedmiocie opinii lub uzgodnienia we wskazanym terminie, uznaje się, iż zgadza się z treścią projektu koncesji.

Rozwiązanie powyższe należy uznać za trafne. Wątpliwości mogą pojawić się najwyżej co do sposobu obliczania terminu dokonania współdziałania. Bez wątpienia znajdą tu zastosowanie reguły określone w art. 57 § 1 K.p.a. W świetle tego przepisu „jeżeli początkiem terminu określonego w dniach jest pewne zdarzenie, przy obliczaniu tego terminu nie uwzględnia się dnia, w którym zdarzenie nastąpiło. Upływ ostatniego z wyznaczonej liczby dni uważa się za koniec terminu”. Należy jednak przyjąć, iż w przeciwieństwie do zasad K.p.a. termin dokonania współdziałania nie będzie mógł być zmieniany w drodze czynności organu współdziałającego. Wyłączone zatem zostanie stosowanie art. 36 K.p.a., zgodnie z którym w przypadku niezafatwienia sprawy w terminie organ administracji publicznej jest obowiązany zawiadomić strony, podając przyczyny zwłoki i wskazując nowy termin zaafatwienia sprawy. Wyznaczenie takiego terminu przez organ współdziałający należy uznać za bezskuteczne. Wątpliwości mogą wreszcie dotyczyć stosowania art. 35 § 5 K.p.a., w świetle którego „do terminów określonych w przepisach poprzedzających nie wlicza się terminów przewidzianych w przepisach prawa dla dokonania określonych czynności, okresów zawieszenia postępowania oraz okresów opóźnień spowodowanych z winy strony albo z przyczyn niezależnych od organu”.

Warto wreszcie zwrócić uwagę, iż w art. 9 ust. 3 ustawy ustawodawca wprowadza dodatkowo przesłanki pozwalające na stwierdzenie, iż 14 dniowy termin współdziałania został dochowany. Otóż w świetle tego przepisu „termin do zajęcia stanowiska jest zachowany, jeżeli przed upływem 14 dni od dnia doręczenia wniosku o zajęcie stanowiska w sprawie organ współdziałający doręczył postanowienie w tej sprawie lub dokonał jego wysyłki”. *Ratio legis* tego przepisu nie jest do końca jasne. Uzasadnieniem jego wprowadzenia ma być chęć przeciwdziałania zjawisku antydatowania rozstrzygnięć w przedmiocie współdziałania⁵⁵. Jak się zdaje, chodzić tu może o sytuację, gdy organ współdziałający nie podejmuje rozstrzygnięcia w terminie określonym w art. 9 ust. 1 ustawy a następnie zamieszcza w postanowieniu datę wskazującą, iż 14 dniowy termin dokonania współdziałania został dochowany⁵⁶.

⁵⁵ Z uzasadnienia ustawy. Druk sejmowy nr 1696 Sejmu VI kadencji.

⁵⁶ Podobny w istocie problem występował przy obliczaniu terminu do dokonania interpretacji podatkowej, zgodnie z art. 14d ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa. W świetle tego przepisu „interpretację indywidualną przepisów prawa podatkowego wydaje się bez zbędnej zwłoki, jednak nie później niż w terminie 3 miesięcy od dnia otrzymania wniosku [...]”. W uchwale składu 7

Data wydania stanowi jeden z obligatoryjnych elementów postanowienia (art. 124 § 1 K.p.a.). Pozwala przede wszystkim ustalić stan prawny i faktyczny w momencie podejmowania rozstrzygnięcia. Umożliwia również stwierdzenie, czy organ nie naruszył przepisów dotyczących terminów załatwienia spraw⁵⁷. Kodeks nie reguluje jednak zupełnie terminu, w jakim organ wydający rozstrzygnięcie powinien dokończyć jego wysyłki. Biorąc pod uwagę zasadę szybkości postępowania (art. 12 K.p.a.) powinno to nastąpić szybko (niezwłocznie). W praktyce jednak może dochodzić w tym zakresie do sporych nieprawidłowości.

Wprowadzone w art. 9 pr.g.g. rozwiązania dotyczące wprowadzenia przesłanek dochowania terminu dokonania współdziałania należy uznać za trafne. Dochowanie terminu wydania opinii czy uzgodnienia może w sposób znaczący przyspieszyć wydanie rozstrzygnięcia w postępowaniu głównym.

sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 4 listopada 2008 r., I FPS 2/08 CBOSA, sąd uznał, iż sformułowanie „niewydanie postanowienia” użyte w art. 14b § 3 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa oznacza brak jego doręczenia w terminie 3 miesięcy, liczonym od dnia otrzymania wniosku, o którym stanowi przepis § 1 powołanego artykułu”. Na skutek zmiany stanu prawnego (a i odmiennej interpretacji) pogląd wyrażony w uchwale Naczelnego Sądu Administracyjnego utracił swą aktualność. Można tu przytoczyć tezę wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 22 czerwca 2010 r., GSK 986/09 CBOSA, zgodnie z którą „w stanie prawnym obowiązującym od dnia 1 lipca 2007 r. pojęcie „niewydanie interpretacji” użyte w art. 14o § 1 o.p., nie oznacza braku jej doręczenia w terminie 3 miesięcy od dnia otrzymania wniosku, o którym mowa w art. 14d o.p. Przez zwrot „niewydanie interpretacji indywidualnej” należy rozumieć niesporządzenie i niepodpisanie tego aktu, gdyż stanowi on przeciwieństwo pojęcia „wydanie interpretacji”.

⁵⁷ G. Łaszczycza, Cz. Martysz, A. Matan, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, t. II*, Kraków 2005, s. 66.

Rozdział IV

Koncesja na poszukiwanie i rozpoznawanie złóż kopalin

1. Zagadnienia wprowadzające

Przed przystąpieniem do analizy instrumentów reglamentacji prac geologicznych i ocenę roli jaką wspomniane rozwiązania odgrywają w zarządzaniu geologicznymi zasobami środowiska konieczne jest poczynienie kilku ustaleń terminologicznych.

W świetle art. 1 ust. 1 pkt 1 ustawy Prawo geologiczne i górnicze reguluje zasady i warunki podejmowania, wykonywania oraz zakończenia działalności w zakresie prac geologicznych. Te ostatnie definiuje zaś jako (art. 6 pkt 8 pr.g.g.) „projektowanie i wykonywanie badań oraz innych czynności, w celu ustalenia budowy geologicznej kraju, a w szczególności poszukiwania i rozpoznawania złóż kopalin, wód podziemnych oraz kompleksu podziemnego składowania dwutlenku węgla, określenia warunków hydrogeologicznych, geologiczno-inżynierskich, a także sporządzanie map i dokumentacji geologicznych oraz projektowanie i wykonywanie badań na potrzeby wykorzystania ciepła Ziemi lub korzystania z wód podziemnych”. Definicja powyższa nie ma charakteru zamkniętego¹. Można z niej wnioskować, iż ustawodawca za „najważniejsze” z punktu widzenia przedmiotu regulacji uznaje prace tam wymienione, nie wykluczając innych. Bez wątplenia do tych ostatnich można zaliczyć niepodlegające prawu geologicznemu i górniczemu wykonywanie wkopów oraz otworów wiertniczych o głębokości do 30 m w celu wykorzystania ciepła Ziemi, poza obszarami górniczymi (art. 3 pkt 2 pr.g.g.), wykonywanie wkopów oraz otworów wiertniczych o głębokości do 30 m w celu wykonywania ujęć wód podziemnych na potrzeby poboru wód podziemnych w ilości nieprzekraczającej 5 m³ na dobę poza obszarami górniczymi utworzonymi w celu wykonywania działalności metodą otworów wiertniczych (art. 3 pkt 2a pr.g.g.), badania naukowe i działalność dydaktyczna prowadzone bez wykonywania robót geologicznych

¹ H. Schwarz, *Prawo geologiczne i górnicze. Komentarz*, Tom I, Wrocław 2013, s. 84.

(art. 3 pkt 3), czy też ustalanie geotechnicznych warunków posadawiania obiektów budowlanych bez wykonywania robót geologicznych (art. 3 pkt 7 pr.g.g.).

Do pełnego zobrazowania zakresu reglamentacji prac geologicznych niezbędne jest w tym miejscu odwołanie do używanego pojęcia „robót geologicznych”. Jest to „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 pkt 11 pr.g.g.).

Porównanie wyżej przytoczonych definicji pozwala na stwierdzenie, że prace geologiczne to wszelka aktywność zmierzająca do poznania budowy geologicznej wnętrza ziemi. Jednakże część z nich polega na dokonaniu fizycznej ingerencji w górotwór. Polegać to może do dokonywania odwiertów, odkrywek i innych działań, które mają miejsce poniżej powierzchni terenu.

Z punktu widzenia analizowanej problematyki zasadne jest zatem wyróżnienie dwóch grup prac geologicznych. Pierwsza z nich nie będzie obejmować robót geologicznych. Tu wskazać można między innymi projektowanie badań geologicznych, sporządzanie map i dokumentacji geologicznych, czy też interpretowanie wyników. Powyższa działalność (tzw. prace kameralne) nie będzie wiązać się z ingerencją w górotwór. Nie można zatem w tym przypadku mówić o oddziaływaniu na środowisko. Inaczej sytuacja wygląda w przypadku prac obejmujących roboty geologiczne. Jak wyżej wspomniano, polegają one na podejmowaniu określonych czynności poniżej powierzchni terenu. Tu zwłaszcza w przypadku głębokich odwiertów może następować, najczęściej negatywne, oddziaływanie na środowisko.

Należy w tym miejscu zaszyfalizować, iż postęp techniczny doprowadził do sytuacji, iż powstały metody badawcze, które pozwalają na badanie wnętrza ziemi w sposób praktycznie bezinwazyjny. Chodzi tu przede wszystkim o techniki wykorzystujące zjawiska fizyczne (geofizyczne). Można tu wskazać choćby metody georadarowe, sejsmiczne, elektrooporowe, grawimetryczne czy elektromagnetyczne². Rozstrzygnięcie jednak, czy mamy w tym przypadku do czynienia z robotami geologicznymi przekracza zakres tego opracowania³.

Z punktu widzenia zarządzania geologicznymi zasobami środowiska kluczową rolę odgrywają prace geologiczne obejmujące również roboty. Dlatego dalsza analiza instrumentów reglamentacyjnych będzie ograniczona do tej grupy.

² Por. przykładowo Z. Fajkiewicz, *Grawimetria stosowana*, Kraków 2007; R.J. Blakely, *Potential Theory in Gravity and Magnetic Applications*, Cambridge 1996; Z. Kasina, *metodyka badań sejsmicznych*, Kraków 1998; J. Karczewski, *Zarys metody georadarowej*, Kraków 2007; M. Kamiński, Z. Perski, J. Rubinkiewicz, T. Wojciechowski, *Nowoczesne technologie teledetekcyjne w geologii* za <http://docplayer.pl/9629798-Nowoczesne-technologie-teledetekcyjne-w-geologii.html> (dostęp na dzień 28 lutego 2016).

³ Na problemy związane z „adekwatnością” definicji zawartych w Prawie geologicznym i górniczym w kontekście rozwoju technologii wydobywczych zwraca uwagę K. Szamałek. K. Szamałek, *Potencjalne pułapki definicyjne ustawy prawo geologiczne i górnicze powstałe w wyniku rozwoju technik geologicznych i górniczych*, Zeszyty Naukowe Instytutu Gospodarki Surowcami Mineralnymi i Energią Polskiej Akademii Nauk 2011, nr 81, s. 31–35.

Prace geologiczne mogą być reglamentowane w dwojaki sposób. Pierwszy zakłada obowiązek uzyskania koncesji. Wymagać jej będzie poszukiwanie i rozpoznawanie złóż niektórych kategorii kopalin oraz poszukiwania lub rozpoznawania kompleksu podziemnego składowania dwutlenku węgla (art. 21 ust. 1 i 1a pr.g.g.). Drugi to konieczność uzyskania decyzji zatwierdzającej projekt robót geologicznych. Dotyczy to wszystkich prac, w ramach których prowadzone są roboty geologiczne, ale które nie wymagają uzyskania koncesji. Ta ostatnia problematyka zostanie jednak omówiona w dalszej części pracy.

Prawo geologiczne i górnicze z 1994 r. jako regułę przyjmowało koncesjonowanie działalności polegającej na poszukiwaniu i rozpoznawaniu złóż kopalin. Rozwiązanie to było bardzo restrykcyjne i było krytykowane w doktrynie⁴. Dotyczyło to przede wszystkim prac podejmowanych w celu poszukiwania i rozpoznawania złóż stanowiących części składowe nieruchomości gruntowych, na stosunkowo niewielkim obszarze. Zasadne było zatem stwierdzenie, iż w takim przypadku uzyskanie koncesji stanowi niepotrzebne mnożenie procedur, co skutkowało utrudnieniem podejmowania działalności w tym zakresie. Obecnie wymóg uzyskania koncesji na poszukiwanie i rozpoznawanie złóż kopalin został zachowany jedynie w odniesieniu do tych najważniejszych z gospodarczego punktu widzenia. W pozostałym zakresie takie prace geologiczne (obejmujące roboty geologiczne) są realizowane na podstawie decyzji zatwierdzającej projekt robót geologicznych.

2. Tryb wydawania koncesji na poszukiwanie i rozpoznawanie złóż kopalin

Zgodnie z art. 21 ust. 1 pkt 1 ustawy Prawo geologiczne i górnicze, działalność w zakresie poszukiwania lub rozpoznawania złóż kopalin, o których mowa w art. 10 ust. 1 ustawy, z wyłączeniem złóż węglowodorów, może być wykonywana po uzyskaniu koncesji. Przepis powyższy określa zakres przedmiotowy koncesji „eksploacyjnych”. Dotyczy to tzw. kopalin „strategiczných”, enumeratywnie wymienionych w art. 10 ust. 1 ustawy, za wyjątkiem węglowodorów (w tym ropy naftowej i gazu)⁵. Węglowodorem jest również metan, jednakże ze względu na charakter jego występowania (najczęściej jako kopalina towarzysząca) został potraktowany odrębnie w zakresie koncesjonowania jego poszukiwania i rozpoznawania.

Koncesja na poszukiwanie i rozpoznawanie złóż kopalin jest wydawana przez ministra właściwego do spraw środowiska (art. 22 ust. 1 pkt 1 pr.g.g.). Rozstrzygnięcie w sprawie nie jest przez niego podejmowane samodzielnie. W przypadku

⁴ Por. K. Wojtczak, *Nowe prawo geologiczne i górnicze*, Przegląd Geologiczny 2011, nr 7, s. 485.

⁵ Obowiązek uzyskania koncesji dotyczy poszukiwania i rozpoznawania złóż: węgla kamiennego, metanu występującego jako kopalina towarzysząca, węgla brunatnego, rud metali z wyjątkiem darniowych rud żelaza, metali w stanie rodzimym, rud pierwiastków promieniotwórczych, siarki rodzimej, soli kamiennej, soli potasowej, soli potasowo-magnezowej, gipsu i anhydrytu, kamieni szlachetnych, bez względu na miejsce ich występowania, są objęte własnością górniczą.

poszukiwania i rozpoznawania rud pierwiastków promieniotwórczych, niezbędne jest uzyskanie opinii Prezesa Państwowej Agencji Atomistyki (art. 23 ust.1 pkt 1 pr.g.g.). W przypadku, gdy obszar objęty koncesją będzie zlokalizowany w obrębie morskich wód wewnętrznych i morza terytorialnego oraz pasa nadbrzeżnego konieczne będzie dodatkowo uzgodnienie z dyrektorem właściwego urzędu morskiego (art. 8 ust. 1 pr.g.g.). Jeśli zaś działalność ma być prowadzona w wyłącznej strefie ekonomicznej organem właściwym jest minister właściwy do spraw gospodarki morskiej (art. 8 ust. 2 pr.g.g.). I wreszcie w każdym przypadku organ koncesyjny musi wystąpić o wydanie opinii przez organ wykonawczy gminy, której obszar dotyczy wniosek⁶. Tej ostatniej formie współdziałania warto w tym miejscu poświęcić kilka uwag⁷.

Zakres współdziałania przy wydawaniu koncesji na poszukiwanie i rozpoznawanie złóż kopalin będzie wynikał przede wszystkim z art. 7 pr.g.g., kompetencji wójta (burmistrza, prezydenta miasta) oraz zadań własnych gminy. Dotyczyć to będzie głównie praw i obowiązków w sprawach istotnych dla społeczności lokalnej⁸. W tym zakresie należy przede wszystkim odwołać się do art. 7 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym⁹, który zawiera katalog zadań własnych gminy, wśród których można wskazać między innymi sprawy:

- ładu przestrzennego, gospodarki nieruchomościami, ochrony środowiska i przyrody oraz gospodarki wodnej,
- gminnych dróg, ulic, mostów, placów oraz organizacji ruchu drogowego,
- wodociągów i zaopatrzenia w wodę, kanalizacji, usuwania i oczyszczania ścieków komunalnych, utrzymania czystości i porządku oraz urządzeń sanitarnych, wysypisk i unieszkodliwiania odpadów komunalnych, zaopatrzenia w energię elektryczną i ciepłą oraz gaz,
- ochrony zdrowia,
- zieleni gminnej i zadrzewień.

Ze względu na zakres opinii i jej niewiążący charakter można przyjąć, iż rolą tej formy współdziałania jest przede wszystkim przedstawienie stanowiska organu wykonawczego gminy, w przedmiocie planowanej działalności, oraz dostarczenie organowi koncesyjnemu informacji, które mogą okazać się przydatne przy rozstrzygnięciu w sprawie.

Treść wniosku o wydanie koncesji na poszukiwanie i rozpoznawanie złóż kopalin określają art. 24 i 25 ustawy Prawo geologiczne i górnicze. Poza wymaganiami przewidzianymi przepisami z zakresu ochrony środowiska i działalności gospodarczej, musi on określać:

⁶ Rzecz jasna za wyjątkiem sytuacji, gdy zamierzenie dotyczy obszarów morskich RP.

⁷ Por. G. Dobrowolski, *Współdziałanie z organem wykonawczym gminy w postępowaniu koncesyjnym (na podstawie ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. Prawo geologiczne i górnicze)*, Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego 2017, nr 10.

⁸ Por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 15 czerwca 2007 r., VI SA/Wa 1509/06, Lex nr 339949.

⁹ Dz. U. z 2017 r. poz. 1875 ze zm.

- właścicieli (użytkowników wieczystych) nieruchomości, w granicach których ma być wykonywana zamierzona działalność, oraz oznaczenie tych nieruchomości zgodnie z ewidencją gruntów i budynków,
- prawa wnioskodawcy do nieruchomości (przestrzeni), w granicach której ma być wykonywana zamierzona działalność, lub prawo, o ustanowienie którego ubiega się wnioskodawca,
- czas, na jaki koncesja ma być udzielona, wraz ze wskazaniem terminu rozpoczęcia działalności,
- środki, jakimi wnioskodawca dysponuje w celu zapewnienia prawidłowego wykonywania zamierzonej działalności,
- wykaz obszarów objętych formami ochrony przyrody; wymóg ten nie dotyczy przedsięwzięć, dla których jest wymagana decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach¹⁰,
- sposób przeciwdziałania ujemnym wpływom zamierzonej działalności na środowisko,
- cel, zakres i rodzaj prac geologicznych, w tym robót geologicznych,
- informację o pracach, które mają być wykonywane dla osiągnięcia zamierzonego celu, w tym ich technologiach,
- minimalną kategorię rozpoznania złoża.

Jeśli w ramach prac geologicznych będą wykonywane roboty geologiczne wówczas do wniosku dołącza się 2 egzemplarze projektu robót geologicznych.

Projekt robót geologicznych (dalej również jako „p.r.g.”) to dokument opracowywany przez, lub na zlecenie przedsiębiorcy. Jego treść wskazuje zasadniczo art. 79 ust. 2 ustawy. Zgodnie z tym przepisem projekt robót geologicznych określa w szczególności:

- 1) cel zamierzonych robót oraz sposób jego osiągnięcia,
- 2) rodzaj dokumentacji geologicznej mającej powstać w wyniku robót geologicznych,
- 3) harmonogram robót geologicznych,
- 4) przestrzeń, w obrębie której mają być wykonywane roboty geologiczne,
- 5) przedsięwzięcia konieczne ze względu na ochronę środowiska, w tym wód podziemnych, sposób likwidacji wyrobisk, otworów wiertniczych, rekultywacji gruntów, a także czynności mające na celu zapobieżenie szkodom powstałym wskutek wykonywania zamierzonych robót.

Szczegóły regulują przepisy rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 20 grudnia 2011 r. w sprawie szczegółowych wymagań dotyczących projektów robót geologicznych, w tym robót, których wykonywanie wymaga uzyskania koncesji¹¹. W jego świetle wspomniany projekt składa się z dwóch części. Część pierwsza, tekstowa, obejmuje opis zamierzonych robót geologicznych zawierający między innymi:

¹⁰ W przypadku poszukiwania i rozpoznawania złóż kopalin obowiązek uzyskania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach będzie należał do rzadkości. Por. w tym zakresie rozważania poczynione w rozdziale poświęconym ocenom oddziaływania na środowisko.

¹¹ Dz. U. Nr 288, poz. 1696 ze zm.

- informacje dotyczące lokalizacji zamierzonych robót geologicznych, opis zagospodarowania terenu, na którym mają być one przeprowadzone,
- historię dotychczasowych badań wraz z wykazem geologicznych materiałów archiwalnych,
- opis budowy geologicznej i warunków hydrogeologicznych w rejonie zamierzonych robót geologicznych, wraz z przewidywanymi profilami geologicznymi projektowanych otworów wiertniczych lub wyrobisk,
- przedstawienie możliwości osiągnięcia celu robót geologicznych,
- określenie harmonogramu zamierzonych robót geologicznych, w tym terminów ich rozpoczęcia i zakończenia,
- określenie wpływu zamierzonych robót geologicznych na obszary chronione, w tym obszary Natura 2000.

Część graficzna projektu obejmuje przede wszystkim mapy, w tym mapę topograficzną w skali nie mniejszej niż 1:100 000 dla obszarów lądowych lub mapę morską nawigacyjną w skali nie mniejszej niż 1:500 000 dla obszarów morskich Rzeczypospolitej Polskiej, z zaznaczeniem obszaru lub miejsc zamierzonych robót geologicznych i usytuowania ich w stosunku do granic miejscowości będącej siedzibą gminy lub punktów osnowy geodezyjnej, a w zależności od celu tych robót – mapę geologiczną, hydrogeologiczną, geologiczno-inżynierską, geofizyczną oraz przekrój geologiczny, jeżeli takie dokumenty już zostały sporządzone¹². Konieczne jest tam również wskazanie lokalizacji obszaru lub miejsc zamierzonych robót geologicznych między innymi na mapie sytuacyjno-wysokościowej oraz geośrodowiskowej.

3. Treść koncesji na poszukiwanie i rozpoznawanie złóż kopalin

Koncesja na poszukiwanie i rozpoznawanie złóż kopalin, zgodnie z treścią art. 30 i 31 ustawy Prawo geologiczne i górnicze określa:

- rodzaj i sposób wykonywania zamierzonej działalności,
- przestrzeń, w granicach której ma być wykonywana zamierzona działalność, przy czym powierzchnia terenu objętego koncesją nie może przekroczyć 1200 km²,
- czas obowiązywania koncesji,
- termin rozpoczęcia działalności określonej koncesją, a w razie potrzeby – przesłanki, których spełnienie oznacza rozpoczęcie działalności,
- cel, zakres i rodzaj zamierzonych prac geologicznych, w tym robót geologicznych, oraz minimalną kategorię rozpoznania złoża,
- zakres i harmonogram przekazywania informacji geologicznych i próbek uzyskanych w wyniku wykonywania robót geologicznych,
- wysokość opłaty za działalność określoną w koncesji.

¹² Por. H. Schwarz, *Prawo...*, s. 212–214.

Koncesja może określać wreszcie inne wymagania dotyczące wykonywania działalności objętej koncesją, w szczególności w zakresie bezpieczeństwa powszechnego i ochrony środowiska.

Uzyskanie koncesji i wypełnienie innych obowiązków nakazanych prawem umożliwia rozpoczęcie prac i (najczęściej) robót geologicznych. Ich wynikiem jest dokumentacja geologiczna złoża kopaliny (tzw. dokumentacja złożowa). Sporządza się ją w celu określenia granic złoża, zasobów geologicznych, warunków występowania oraz określenia możliwości wydobycia kopaliny (art. 89 ust. 1 pr.g.g.). Określa ona w szczególności (art. 89 ust. 2 pr.g.g.):

- rodzaj, ilość i jakość kopaliny, w tym przez przedstawienie informacji dotyczących kopalin towarzyszących i współwystępujących użytecznych pierwiastków śladowych oraz występujących w złożu substancji szkodliwych dla środowiska, oraz kategorię rozpoznania złoża,
- położenie złoża, jego budowę geologiczną, formę i granice,
- elementy środowiska otaczającego złożo,
- hydrogeologiczne i inne geologiczno-górniczne warunki występowania złoża,
- stan zagospodarowania powierzchni w rejonie udokumentowanego złoża,
- graniczne wartości parametrów definiujących złożo i jego granice.

Dokumentacja złoża kopaliny, jeśli ma być podstawą uzyskania koncesji, rozpoznanie złoża musi nastąpić w stopniu umożliwiającym sporządzenie projektu zagospodarowania złoża. Szczegóły reguluje rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 1 lipca 2015 r. w sprawie dokumentacji geologicznej złoża kopaliny, z wyłączeniem złóż węglowodorów¹³.

¹³ Dz. U. poz. 987.

Rozdział V

Koncesja na wydobywanie kopalin ze złóż

Wydobywanie kopalin ze złóż, rozumiane jako odłączanie kopalin ze złoża (art. 6 ust. 1 pkt 3 pr.g.g.), zgodnie z art. 21 ust. 1 pkt 2 ustawy Prawo geologiczne i górnicze, może być wykonywane jedynie po uzyskaniu koncesji. Wyjątek od tej reguły jest jeden (art. 4 ust. 1 pr.g.g.) i dotyczy wydobywania piasków i żwirów, przeznaczonych dla zaspokojenia potrzeb własnych osoby fizycznej, z nieruchomości stanowiących przedmiot jej prawa własności (użytkowania wieczystego), bez prawa rozporządzania wydobytą kopaliną¹. Dotyczy to sytuacji, gdy wydobywiec²:

- 1) będzie następować bez użycia środków strzałowych;
- 2) nie będzie większe niż 10 m³ w roku kalendarzowym;
- 3) nie naruszy przeznaczenia nieruchomości³.

Institucja wydobywania kopaliny na własne potrzeby odgrywa w omawianej problematyce tak marginalną rolę, że wystarczające jest w tym miejscu jedynie zasygnalizowanie jej istnienia⁴. Podobnie sytuacja przedstawia się w odniesieniu do faktycznego pozyskiwania kopalin w trakcie wykonywania prac ziemnych (tzw. głębokich wykopów). W tym ostatnim przypadku celem prowadzenia działalno-

¹ K. Olejniczak, *Wydobycie kopalin na własne potrzeby z punktu widzenia geologa powiatowego*, Zeszyty Naukowe Instytutu Gospodarki Surowcami Mineralnymi i Energią Polskiej Akademii Nauk 2010, nr 79, s. 169–179.

² Zwolnienie z obowiązku koncesji nie oznacza, iż działalność taka nie podlega żadnemu nadzorowi ze strony organów administracji geologicznej. Podmiot zamierzający rozpocząć wydobywanie na własne potrzeby jest zobowiązany z 7-dniowym wyprzedzeniem na piśmie zawiadomić o tym właściwy organ nadzoru górniczego, określając lokalizację zamierzonych robót oraz zamierzony czas ich wykonywania (art. 4 ust. 2 pr.g.g.).

³ Pojawia się tu problem, jak rozumieć użyte w tym przepisie sformułowanie „przeznaczenie nieruchomości”. Jak się zdaje, chodzi tu o przeznaczenie określone w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Należy mieć jednak świadomość, iż taka wykładnia może spowodować, że analizowane rozwiązanie będzie dotyczyło tylko tych nieruchomości, które zostały przeznaczone pod wydobywanie kopalin (wtedy tylko przeznaczenie nieruchomości nie zostanie „naruszone”). Inną kwestią będzie ocena zgodności zamierzonej działalności w zakresie jej zgodności z przepisami odrębnymi, jak choćby ustawy o ochronie przyrody, czy też ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych. Por. w tym zakresie H. Schwarz, *Prawo...*, s. 64.

⁴ Problematyka ta została omówiona w Części pierwszej opracowania.

ści nie jest pozyskiwanie minerałów, które w niektórych sytuacjach mogą być nawet uznawane za odpad.

Koncesja na wydobywanie kopaliny może być wydobywana przez trzy organy. Pierwszym z nich jest minister właściwy do spraw środowiska. Jest on właściwy w sprawie koncesjonowania wydobywania kopalin „strategicznych” wymienionych w art. 10 ust. 1 ustawy (art. 22 ust. 1 pkt 2 pr.g.g.) oraz wszystkich kopalin ze złóż znajdujących się w granicach obszarów morskich Rzeczypospolitej Polskiej (art. 22 ust. 1 pkt 3 pr.g.g.). Tyimi ostatnimi, zgodnie z art. 2 ustawy z dnia 21 marca 1991 r. o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej⁵ są:

- 1) morskie wody wewnętrzne⁶,
- 2) morze terytorialne⁷,
- 3) strefa przyległa⁸,
- 4) wyłączna strefa ekonomiczna⁹.

⁵ Dz. U. z 2013 r. poz. 934 ze zm.

⁶ Zgodnie z art. 4 ustawy morskimi wodami wewnętrznymi są:

- 1) część Jeziora Nowowarpieńskiego i część Zalewu Szczecińskiego wraz ze Świną i Dziwną oraz Zalewem Kamieńskim, znajdująca się na wschód od granicy państwowej między Rzeczpospolitą Polską a Republiką Federalną Niemiec, oraz rzeka Odra pomiędzy Zalewem Szczecińskim a wodami portu Szczecin;
- 2) część Zatoki Gdańskiej zamknięta linią podstawową morza terytorialnego;
- 3) część Zalewu Wiślanego, znajdująca się na południowy zachód od granicy państwowej między Rzeczpospolitą Polską a Federacją Rosyjską na tym Zalewie;
- 4) wody portów określone od strony morza linią łączącą najdalej wysunięte w morze stałe urządzenia portowe, stanowiące integralną część systemu portowego;
- 5) wody znajdujące się pomiędzy linią brzegu morskiego ustaloną zgodnie z ustawą z dnia 18 lipca 2001 r. – Prawo wodne, a linią podstawową morza terytorialnego.

⁷ Zgodnie z art. 5 ust. 1 ustawy morzem terytorialnym Rzeczypospolitej Polskiej jest obszar wód morskich o szerokości 12 mil morskich (22 224 m), liczonych od linii podstawowej tego morza. Linię podstawową morza terytorialnego stanowi linia łącząca odpowiednie punkty wyznaczające najniższy stan wody wzdłuż wybrzeża albo inne punkty wyznaczone zgodnie z zasadami określonymi w Konwencji Narodów Zjednoczonych o prawie morza, sporządzonej w Montego Bay dnia 10 grudnia 1982 r. (Dz. U. z 2002 r. Nr 59, poz. 543). Szczegółowy przebieg linii podstawowej w formie tekstowej i graficznej zgodnie z państwowym systemem odniesień przestrzennych, uwzględniając zasady określone w Konwencji z Montego Bay ma określić Rada Ministrów w drodze rozporządzenia. Ten sam organ ma określić drogę rozporządzenia, szczegółowy przebieg zewnętrznej granicy morza terytorialnego w formie tekstowej i graficznej, zgodnie z państwowym systemem odniesień przestrzennych, z uwzględnieniem umów międzynarodowych dotyczących granicy państwowej. Rozporządzenia te dotychczas nie zostały wydane.

⁸ Zgodnie z art. 13a ust. 1 ustawy strefa przyległa obejmuje obszar przyległy do morza terytorialnego Rzeczypospolitej Polskiej, której zewnętrzna granica jest oddalona nie więcej niż 24 mile morskie od linii podstawowej. Szczegółowy przebieg zewnętrznej granicy strefy przyległej w formie tekstowej i graficznej zgodnie z państwowym systemem odniesień przestrzennych, z uwzględnieniem zasad określonych w Konwencji z Montego Bay ma określić Rada Ministrów w drodze rozporządzenia, które dotąd nie zostało wydane.

⁹ W świetle art. 15 ustawy, wyłączna strefa ekonomiczna jest położona na zewnątrz morza terytorialnego i przylega do tego morza. Obejmuje ona wody, dno morza i znajdujące się pod nim wnętrze ziemi. Granice wyłącznej strefy ekonomicznej określają umowy międzynarodowe. Jeśli umowy takie nie zostały zawarte, wówczas granice wyłącznej strefy ekonomicznej może określić Rada Ministrów w drodze rozporządzenia (art. 16 ust. 2 cytowanej ustawy). W chwili obecnej zostały zawarte

Kompetencje starosty w zakresie koncesjonowania wydobycia kopalin wyznacza art. 22 ust. 2 ustawy Prawo geologiczne i górnicze. Ma to miejsce, gdy łącznie spełnione są następujące warunki:

- 1) obszar udokumentowanego złoża nieobjętego własnością górniczą nie przekracza 2 ha,
- 2) wydobycie kopaliny ze złoża w roku kalendarzowym nie przekroczy 20 000 m³,
- 3) działalność będzie prowadzona metodą odkrywkową oraz bez użycia środków strzałowych.

W założeniu jak widać, starosta koncesjonuje działalność wydobywczą prowadzoną na niewielkim obszarze, która nie wywiera znacząco negatywnych skutków dla środowiska. W celu zabezpieczenia przed zjawiskiem prób obchodzenia kryterium wielkości obszaru wydobycia ustawodawca wprowadził zasadę (art. 22 ust. 3 pr.g.g.), że przedsiębiorca, który otrzymał od starosty koncesję na wydobywanie kopaliny ze złoża przylegającego do złoża już objętego koncesją udzieloną temu samemu przedsiębiorcy na ten sam rodzaj działalności, może rozpocząć wydobywanie kopaliny nie wcześniej niż w dniu, w którym decyzja stwierdzająca wygaśnięcie koncesji wcześniejszej stanie się ostateczna.

W pozostałym zakresie organem koncesyjnym jest marszałek województwa. Wydaje on koncesje na wydobywanie kopalin innych niż określone w art. 10 ust. 1 (z wyjątkiem, o którym mowa w art. 22 ust. 1 pkt 3 pr.g.g.).

Koncesja na wydobywanie kopalin, podobnie jak we wcześniej omówionych przypadkach, nigdy nie jest samodzielnym rozstrzygnięciem organu administracji geologicznej. Konieczne jest tu dokonanie odpowiednich aktów współdziałania. Dotyczy to konieczności uzyskania opinii (uzgodnienia) organów administracji rządowej jak i samorządu terytorialnego. I tak w tym pierwszym przypadku, wydanie koncesji na (art. 23 ust. 1 pr.g.g.):

- wydobywanie rud pierwiastków promieniotwórczych wymaga opinii Prezesa Państwowej Agencji Atomistyki,

trzy umowy międzynarodowe, będące podstawą do ustalenia granic wyłącznej strefy ekonomicznej RP. Są to (art. 67 cytowanej ustawy):

- 1) umowa między Polską Rzeczpospolitą Ludową a Związkiem Socjalistycznych Republik Radzieckich o rozgraniczeniu morza terytorialnego (wód terytorialnych), strefy ekonomicznej, strefy rybołówstwa morskiego i szelfu kontynentalnego na Morzu Bałtyckim, podpisana w Moskwie dnia 17 lipca 1985 r. (Dz. U. z 1986 r., Nr 16, poz. 85);
- 2) umowa w sprawie rozgraniczenia szelfu kontynentalnego i stref rybołówczych między Polską Rzeczpospolitą Ludową a Królestwem Szwecji, sporządzona w Warszawie dnia 10 lutego 1989 r. (Dz. U. Nr 54, poz. 323);
- 3) umowa między Polską Rzeczpospolitą Ludową a Niemiecką Republiką Demokratyczną w sprawie rozgraniczenia obszarów morskich w Zatoce Pomorskiej, podpisana w Berlinie dnia 22 maja 1989 r. (Dz. U. Nr 43, poz. 233).

Do czasu zawarcia umowy o rozgraniczeniu obszarów morskich między Rzeczpospolitą Polską a Królestwem Danii pozostaje w mocy art. 2 ust. 3 i ust. 4 ustawy z dnia 17 grudnia 1977 r. o polskiej strefie rybołówstwa morskiego (Dz. U. Nr 37, poz. 163), z tym że przez pojęciem polskiej strefy rybołówstwa morskiego rozumie się polską wyłączną strefę ekonomiczną.

- wydobywanie kopalin z gruntów pod wodami śródlądowymi oraz z obszarów bezpośredniego lub potencjalnego zagrożenia powodzią wymaga uzgodnienia z organem odpowiedzialnym za utrzymanie wód oraz opinii organu właściwego do wydania pozwolenia wodnoprawnego,
- wydobywanie kopalin, o których mowa w art. 10 ust. 1, ze złóż wymaga uzgodnienia z ministrem właściwym do spraw gospodarki,
- wydobywanie kopalin ze złóż znajdujących się w granicach wyłącznej strefy ekonomicznej wymaga uzgodnienia z ministrem właściwym do spraw gospodarki morskiej (art. 8 ust. 2 pr.g.g.),
- wydobywanie kopalin ze złóż znajdujących się w granicach morskich wód wewnętrznych, morza terytorialnego oraz pasa nadbrzeżnego, wymaga uzgodnienia z dyrektorem właściwego urzędu morskiego (art. 8 ust. 1 pr.g.g.)

W przypadku współdziałania z organami samorządu terytorialnego podstawową rolę odgrywa uzgodnienie z właściwym miejscowo wójtem (burmistrzem lub prezydentem miasta). Dotyczy to wydania wszelkich koncesji na wydobywanie kopalin, gdy działalność ma być prowadzona poza granicami obszarów morskich Rzeczypospolitej Polskiej (art. 23 ust. 2a pr.g.g.). Wreszcie marszałek województwa opiniuje koncesje wydawane przez starostę (art. 23 ust. 3 pr.g.g.).

Zarówno z teoretycznego, jak i praktycznego punktu widzenia najciekawsze zdaje się współdziałanie z organem wykonawczym gminy. Warto mu zatem poświęcić nieco więcej uwagi.

Przesłanką uzgodnienia omawianej koncesji przez wójta (burmistrza lub prezydenta miasta) jest nienaruszanie zamierzoną działalnością przeznaczenia lub sposobu korzystania z nieruchomości określonego w sposób przewidziany w art. 7 ustawy¹⁰. Ten ostatni stanowi zaś, iż „podejmowanie i wykonywanie działalności określonej ustawą jest dozwolone tylko wówczas, jeżeli nie naruszy ona przeznaczenia nieruchomości określonego w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego oraz w odrębnych przepisach. W przypadku braku planu miejscowego podejmowanie i wykonywanie działalności określonej ustawą będzie dopuszczalne tylko wówczas, jeżeli nie naruszy ona sposobu wykorzystywania nieruchomości ustalonego w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz w odrębnych przepisach” (art. 7 ust. 2 pr.g.g.).

Użyte we wspomnianym przepisie określenie „nie naruszy przeznaczenia nieruchomości” może być rozumiane w dwojaki sposób, w zależności od rodzaju prowadzonej działalności. Wydobywanie kopalin metodą odkrywkową wyklucza, co do zasady, możliwość wykorzystania nieruchomości na inne cele. Dlatego zarówno w doktrynie jak i orzecznictwie przyjmowano, iż w przypadku takiej działalności, przesłanką uzgodnienia koncesji jest zgodność zamierzenia z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (studium). Inaczej mówiąc „przeznaczenie terenu w planie miejscowym musi być identyczne z planowaną działalnością na tym terenie. Nie jest zatem wystarczające, aby planowana działal-

¹⁰ Art. 23 ust. 2a pkt 2 in fine pr.g.g.

ność była niesprzeczna z planem miejscowym, tj. dała się pogodzić z przeznaczeniem terenu, jak w wypadku działalności polegającej na wydobywaniu kopalin metodą podziemną¹¹.

Inaczej sytuacja przedstawia się w przypadku wydobywania kopalin metodą podziemną (głębinową i otworową), a także bezzbiornikowego magazynowania substancji oraz składowania odpadów w górotworze, w tym w podziemnych wyrobiskach górniczych. Te rodzaje działalności odbywają się w górotworze, czasem na znacznej głębokości. Najczęściej zatem brak przeszkód, aby nieruchomości „pod” którymi prowadzona jest eksploatacja były wykorzystywane na dotychczasowe cele. W doktrynie przyjmuje się, że w takim przypadku przesłanką uzgodnienia winien być brak sprzeczności planowanej działalności z ustaleniami m.p.z.p. (studium)¹². Inaczej mówiąc, jeśli koncesjonowana działalność nie wyklucza możliwości wykorzystania nieruchomości zgodnie z ich przeznaczeniem, wówczas uzgodnienie powinno nastąpić.

Warto także zwrócić uwagę, iż przesłanką uzgodnienia koncesji na wydobywanie kopalin jest również nienaruszanie przeznaczenia (sposobu wykorzystywania) nieruchomości ustalonego w odrębnych przepisach. Ustawodawca nie określa, o jakie przepisy tu chodzi. Jak się zdaje, można do nich zaliczyć między innymi:

- akty tworzące formy ochrony przyrody na podstawie ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody¹³,
- instrumenty obszarowej ochrony wód (strefy i obszary ochronne) tworzone na podstawie ustawy Prawo wodne,
- obszary ograniczonego użytkowania i strefy przemysłowe tworzone na podstawie ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska,
- akty tworzące formy ochrony zabytków na podstawie ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami¹⁴.

Powyższe rozwiązanie budzi pewne wątpliwości interpretacyjne. Przede wszystkim brak zamkniętego katalogu „przepisów odrębnych”, którymi powinien kierować się organ wykonawczy gminy, może powodować, iż rozstrzygnięcia w tym zakresie będą charakteryzować się sporą dowolnością i uznaniowością. Drugi problem może dotyczyć przypadków, gdy przeznaczenie nieruchomości określone w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego (lub w razie jego braku w studium uwarunkowań) będzie inne niż w „przepisach odrębnych”. Takie sytuacje w praktyce nie muszą należeć do rzadkości. Oczywiście zarówno plan miejscowy jak i studium

¹¹ Por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy z dnia 2 lipca 2008 r., II SA/Bd 315/08 CBOSA. Por. także A. Lipiński, *Współdziałanie w postępowaniu koncesyjnym prowadzonym na podstawie prawa geologicznego i górniczego*, Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego 2005, nr 1, s. 9.

¹² A. Lipiński, R. Mikosz, *Ustawa prawo geologiczne i górnicze. Komentarz*, Warszawa 2003, s. 108. Por. także wspomniany wyżej wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy z dnia 2 lipca 2008 r.

¹³ Dz. U. z 2015 r. poz. 1561 ze zm.

¹⁴ Dz. U. z 2014 r. poz. 1466 ze zm.

powinny najczęściej uwzględniać uwarunkowania wynikające z „przepisów odrębnych”. Zatem wydanie tych ostatnich będzie skutkowało koniecznością zmiany (bądź uchwalenia) wspomnianych dokumentów planistycznych. Jednakże procedura ich uchwalania (zwłaszcza m.p.z.p.) jest długotrwała. Nierzadko zmiana planu miejscowego następuje po upływie kilku lat od momentu podjęcia uchwały o zmianie (uchwaleniu) studium uwarunkowań. W takiej sytuacji uzgodnienie koncesji może być bardzo utrudnione (o ile w ogóle możliwe).

Dokonane przez organ wykonawczy gminy uzgodnienie koncesji powinno mieć charakter zobiektywizowany, zaś jego granice wyznaczają treść projektu rozstrzygnięcia oraz dokumenty określające przeznaczenie (sposób wykorzystania nieruchomości). Organ współdziałający dokonując rozstrzygnięcia nie będzie mógł uzależniać go od spełnienia innych przesłanek niż te, które przewiduje ustawa. Przede wszystkim dotyczy to występującego czasem w praktyce „zobowiązania” wnioskodawcy do spełnienia świadczeń na rzecz gminy, bądź osób trzecich¹⁵. Obejmować to będzie również przypadki żądania wykonania obowiązków, które wynikają z przepisów ustawy Prawo geologiczne i górnicze, ale nie są związane z toczącym się postępowaniem koncesyjnym (np. w zakresie naprawy szkód wywołanych dotychczasową eksploatacją). Za niedopuszczalne należy uznać również występujące czasami w praktyce dokonywanie uzgodnień „pod warunkami”.

Należy wreszcie stwierdzić, iż wójt (burmistrz, prezydent miasta) nie będzie mógł ingerować w treść projektu rozstrzygnięcia¹⁶. Zmian w tym zakresie może dokonywać jedynie organ koncesyjny, a w sytuacji, gdy do takich modyfikacji dojdzie, konieczne będzie ponowne dokonanie współdziałania zarówno z organami administracji rządowej jak i samorządowej.

Analizując treść art. 23 ust. 2 pkt 2 ustawy z 2011 r. można wreszcie dojść do wniosku, iż przewidziana w powyższych przepisach procedura uzgadniania koncesji na działalność regulowaną prawem geologicznym i górniczym, z materialnoprawnego punktu widzenia jest w istocie zbędna. Organ wykonawczy gminy uzgadnia projekt koncesji, przynajmniej teoretycznie, w oparciu o ściśle określone przesłanki. Zgodnie z art. 7 ust. 1 ustawy, podejmowanie i wykonywanie działalności określonej ustawą jest dozwolone tylko wówczas, jeżeli nie naruszy ona przeznaczenia nieruchomości określonego w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego oraz w odrębnych przepisach (lub, zgodnie z art. 7 ust. 2 ustawy, podejmowanie i wykonywanie działalności określonej ustawą jest dopuszczalne wówczas, jeżeli nie naruszy ona sposobu wykorzystywania nieruchomości ustalonego na podstawie studium lub przepisów odrębnych). Zatem uzgodnienie dokonywane przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) sprowadza się do oceny projektu koncesji pod kątem zgodności (braku sprzeczności) ze wspomnianymi wyżej dokumentami. Jak się zdaje, takiej oceny może dokonywać organ koncesyjny i wówczas współdziałanie z organem wy-

¹⁵ A. Lipiński, R. Mikosz, *Ustawa...*, s. 111.

¹⁶ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy z dnia 20 stycznia 2009 r., II SA/Bd 770/08 CBOSA.

konawczym gminy okazuje się zupełnie niepotrzebnym mnożeniem procedur administracyjnych. Z drugiej strony korzystanie z geologicznych zasobów środowiska wiąże się najczęściej z występowaniem negatywnych skutków prowadzonej działalności w otaczającym środowisku. Zjawiska powyższe mogą polegać zarówno na niekorzystnym przekształceniu krajobrazu, występowaniu szkód wywołanych ruchem zakładu górniczego czy zmianach stosunków wodnych. Co istotne, wspomniane następstwa wykraczają zwykle poza sytuację faktyczną czy prawną jednostki i dotyczą całych społeczności lokalnych. Okoliczności powyższe wskazują, iż zasadne jest zapewnienie możliwości wpływu gmin (ich organów) na podejmowanie działalności regulowanej prawem geologicznym i górniczym, przy czym wprowadzone mechanizmy muszą z jednej strony pozwolić na osiągnięcie wyżej wskazanego celu, z drugiej zaś nie mogą uniemożliwiać korzystania z geologicznych zasobów środowiska.

Treść wniosku o wydanie koncesji określają art. 24 i 26 pr.g.g. W ich świetle winien on określać:

- właścicieli (użytkowników wieczystych) nieruchomości, w granicach których ma być wykonywana zamierzona działalność, oraz oznaczenie tych nieruchomości zgodnie z ewidencją gruntów i budynków,
- prawa wnioskodawcy do nieruchomości (przestrzeni), w granicach której ma być wykonywana zamierzona działalność, lub prawo, o ustanowienie którego ubiega się wnioskodawca,
- czas, na jaki koncesja ma być udzielona, wraz ze wskazaniem terminu rozpoczęcia działalności,
- środki, jakimi wnioskodawca dysponuje w celu zapewnienia prawidłowego wykonywania zamierzonej działalności,
- wykaz obszarów objętych formami ochrony przyrody (wymóg ten nie dotyczy przedsięwzięć, dla których jest wymagana decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach),
- sposób przeciwdziałania ujemnym wpływom zamierzonej działalności na środowisko,
- złożę kopaliny lub jego część, która ma być przedmiotem wydobywania,
- wielkość i sposób zamierzonego wydobywania kopaliny,
- stopień zamierzonego wykorzystania zasobów złoża kopaliny, w tym kopaliny towarzyszących i współwystępujących użytecznych pierwiastków śladowych, jak również środki umożliwiające osiągnięcie tego celu, a w przypadku wód leczniczych, wód termalnych i solanek – zasoby eksploatacyjne ujęcia,
- projektowane położenie obszaru górniczego i terenu górniczego, przedstawione zgodnie z wymaganiami dotyczącymi map górniczych, z zaznaczeniem granic podziału terytorialnego kraju,
- geologiczne i hydrogeologiczne warunki wydobywania, a w razie potrzeby warunki wtłaczania wód do górotworu.

Niezależnie od powyższych, do wniosku o udzielenie koncesji dołącza:

- dowody istnienia określonych we wniosku okoliczności (w tym wypisy z ewidencji gruntów i budynków),

- fakultatywnie dokumentację geologiczną,
- dowód istnienia prawa do korzystania z informacji geologicznej, jakie w zakresie niezbędnym do prowadzenia zamierzonej działalności przysługuje wnioskodawcy, oraz kopię decyzji zatwierdzającej dokumentację geologiczną,
- dowód prawa przysługującego wnioskodawcy do nieruchomości gruntowej, w granicach której ma być wykonywana zamierzona działalność w zakresie wydobywania kopaliny metodą odkrywkową, lub dowód przyrzeczenia jego ustanowienia (obowiązek ten nie dotyczy węgla brunatnego),
- decyzję o środowiskowych (o ile jest ona wymagana).

Koncesja wydana przez starostę określa również przewidywany sposób prowadzenia ruchu zakładu górniczego, oraz prognozowany sposób likwidacji zakładu górniczego, uwzględniający obowiązki określone w art. 129 ust. 1 pr.g.g. Przypadku pozostałych koncesji, do wniosku koncesyjnego należy dołączyć projekt zagospodarowania złoża. Temu ostatniemu dokumentowi warto poświęcić nieco więcej uwagi.

Zgodnie z art. 26 ust. 3 pr.g.g. projekt zagospodarowania złoża (dalej także jako „p.z.z.”) określa w zakresie racjonalnej gospodarki złożem kopaliny, w szczególności przez kompleksowe i racjonalne wykorzystanie kopaliny głównej i kopalin towarzyszących, oraz technologii eksploatacji zapewniającej ograniczenie ujemnych wpływów na środowisko. Szczegóły reguluje rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 24 kwietnia 2012 r. w sprawie szczegółowych wymagań dotyczących projektów zagospodarowania złóż¹⁷.

Projekt zagospodarowania złoża (§ 1 rozporządzenia) w pierwszym rzędzie winien określać optymalny wariant racjonalnego wykorzystania zasobów złoża, w szczególności przez kompleksowe i racjonalne wykorzystanie kopaliny głównej i kopalin towarzyszących. Należy przy tym uwzględnić zarówno uwarunkowania geologiczne, techniczne i ekonomiczne oraz przewidywany sposób likwidacji zakładu, górniczych, ochrony zasobów pozostawionych w złożu po zakończeniu eksploatacji oraz rekultywacji gruntów po działalności górniczej. Niezależnie od tego p.z.z. musi uwzględniać działania niezbędne w zakresie ochrony środowiska, w tym technologię eksploatacji zapewniającą ograniczenie ujemnych wpływów na środowisko. Udostępnienie i wydobywanie zasobów złoża projektuje się wreszcie w sposób umożliwiający zagospodarowanie w przyszłości części złoża nieobjętej zagospodarowaniem i zagospodarowanie zasobów złóż występujących w jego sąsiedztwie. Szczegółową treść projektu, sporządzanego zarówno w formie opisowej jak i graficznej, określają § 1 ust. 2 i § 2 rozporządzenia z dnia 24 kwietnia 2012 r.

Warto także zwrócić uwagę, że projekt zagospodarowania złoża (art. 26 ust. 3a pr.g.g.) dotyczący złóż kopalin określonych w art. 10 ust. 1 ustawy (z wyłączeniem złóż węglowodorów) podlega zaopiniowaniu przez właściwy organ nadzoru górniczego. Opinia ta powinna zostać wyrażona na wniosek przedsiębiorcy w terminie 14 dni od dnia doręczenia p.z.z. W przypadku niewyrażenia opinii w tym terminie uważa się, że organ nadzoru górniczego nie zgłasza uwag.

¹⁷ Dz. U. poz. 511.

Przedsięwzięcie polegające na wydobywaniu kopalin ze złoża, z reguły będzie wymagać uzyskania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach. Wyjątki dotyczą niektórych koncesji wydawanych przez starostę. Szczegółowo problematyka ta została przedstawiona w części poświęconej ocenom oddziaływania na środowisko.

W oparciu o przedłożoną dokumentację, po przeprowadzeniu wcześniej omówionego postępowania administracyjnego, organ administracji geologicznej wydaje koncesję na wydobywanie kopalin. Jej treść wskazują zasadniczo art. 31 i 32 pr.g.g. Zgodnie z nimi winna ona określać:

- rodzaj i sposób wykonywania zamierzonej działalności,
- przestrzeń, w granicach której ma być wykonywana zamierzona działalność,
- czas obowiązywania koncesji,
- termin rozpoczęcia działalności określonej koncesją, a w razie potrzeby – przesłanki, których spełnienie oznacza rozpoczęcie działalności,
- granice obszaru i terenu górniczego,
- inne wymagania dotyczące wykonywania działalności objętej koncesją, w szczególności w zakresie bezpieczeństwa powszechnego i ochrony środowiska.

Szczegółne rozwiązanie przewidziano w odniesieniu koncesji na wydobywanie kopalin wydawanych przez starostę. W związku z tym, iż eksploatacja złóż kopalin reglamentowana przez ten organ odbywa się bez planu ruchu zakładu górniczego, ten typ koncesji musi określać również sposób prowadzenia ruchu zakładu górniczego, uwzględniający wymagania określone w art. 108 ust. 2 pr.g.g., oraz sposób likwidacji zakładu górniczego, uwzględniający obowiązki określone w art. 129 ust. 1 pr.g.g.

Koncesja na wydobywanie kopalin może wreszcie zawierać elementy fakultatywne. Są to (art. 32 ust. 4 pr.g.g.):

- określenie minimalnego stopnia wykorzystania zasobów złoża oraz przedsięwzięć niezbędnych w zakresie racjonalnej gospodarki złożem,
- określenie warunków włączania wód do górotworu; w takim przypadku nie stosuje się przepisów o korzystaniu z wód oraz o opłatach za korzystanie ze środowiska.

W systemie polskiego prawa geologicznego i górniczego koncesja stanowi w istocie zezwolenie na określone korzystanie z zasobów wnętrza ziemi (tu wydobywanie kopalin ze złóż). Dlatego rozpatrywany akt należy uznać za najważniejszy instrument zarządzania geologicznymi zasobami środowiska. Jednakże jego ocena z punktu widzenia zasady zrównoważonego rozwoju jest dość trudna. Wynika to przede wszystkim z tego, iż istniejący model reglamentacji jest pochodną nie tylko czynników ekonomicznych i „środowiskowych”, ale również politycznych. Nie bez znaczenia jest tu także pewna tradycja prawna, która determinuje przyjęcie (zachowanie) niektórych rozwiązań, mimo tego że ich prawidłowość może budzić spore wątpliwości.

Bez wątplenia procedura koncesyjna zakłada podejmowanie takich rozstrzygnięć, ażeby zachowana została zasada racjonalnej gospodarki złożem. Służyć temu

ma przede wszystkim jego projekt zagospodarowania. Jego prawidłowa konstrukcja może zapewnić, iż kopalina będzie wydobywana w sposób prawidłowy, przy uwzględnieniu potrzeb ochrony środowiska. Jednakże należy podkreślić, iż rządodawstwo polskie w żadnym stopniu nie uwzględnia, przy reglamentowaniu wydobycia kopalin, konieczności uwzględnienia w tym zakresie potrzeb poszczególnych społeczności lub obywateli zarówno współczesnego pokolenia, jak i przyszłych pokoleń. Zakres, a zwłaszcza intensywność korzystania z zasobów złóż kopalin będzie zależeć przede wszystkim od uwarunkowań o charakterze ekonomicznym i technicznym.

Rozdział VI

Koncesja na poszukiwanie, rozpoznawanie i wydobywanie węglowodorów ze złóż

Węglowodorami, zgodnie z art. 6 ust. 1 pkt 13 pr.g.g. są ropa naftowa, gaz ziemny oraz ich naturalne pochodne, a także metan występujący w złożach węgla kamiennego, z wyjątkiem metanu występującego jako kopalina towarzysząca. Powyższe substancje są kopalinami objętymi prawem własności górniczej (art. 10 ust. 1 pr.g.g.). Dotyczy ich szczególny reżim reglamentacji w zakresie zarówno poszukiwania, rozpoznawania jak i wydobywania, co wynika z dwóch zasadniczych powodów. Pierwszy z nich to zobowiązania Polski wynikające z obowiązku implementacji *acquis communautaire*. Chodzi tu o dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady nr 94/22/WE z dnia 30 maja 1994 r. w sprawie warunków udzielania i korzystania z zezwoleń na poszukiwanie, badanie i produkcję węglowodorów¹. Jej celem jest harmonizacja regulacji państw członkowskich dotyczących udzielania koncesji na poszukiwanie, rozpoznawanie i wydobywanie węglowodorów. Jej głównym założeniem jest wprowadzenie zasad wolnego rynku w tym zakresie, przede wszystkim przez zapewnienie niedyskryminującego dostępu do prowadzenia i prowadzenia działalności związanej z poszukiwaniem, badaniem i produkcją węglowodorów w warunkach, które zachęcają do większego współzawodnictwa w tym sektorze, dając w ten sposób pierwszeństwo najlepszym systemom prowadzenia poszukiwań, badań i produkcji surowców w Państwach Członkowskich, wzmacniając integrację energetycznego rynku wewnętrznego. Dlatego też prawodawca europejski zdecydował się ustalić wspólne zasady tak, aby zapewnić że procedury udzielania zezwoleń na poszukiwanie, badanie i produkcję węglowodorów były dostępne dla wszystkich podmiotów posiadających niezbędne możliwości; zezwolenia muszą być udzielane na podstawie obiektywnych, opublikowanych kryteriów. Warunki, zgodnie z którymi zezwolenia są udzielane, muszą być w takim samym zakresie znane z wyprzedzeniem przez wszystkie podmioty biorące udział w tej procedurze.

¹ Dz.U.UE wydanie specjalne rozdz. 6, tom 2, s. 262 i n.

Drugim powodem wprowadzenia szczególnej procedury koncesjonowania węglowodorów jest zwiększenie nadzoru państwa nad tą działalnością. Dotyczy to w głównej mierze procesu wywiązywania się przedsiębiorców z realizacji ich obowiązków. Nie bez znaczenia jest także możliwość badania przedsiębiorcy ubiegającego się o koncesję pod kątem spełniania przez niego wymogów związanych z bezpieczeństwem państwa czy też posiadanego doświadczenia.

Na początku rozważań należy zwrócić uwagę, iż polski prawodawca objął szczególną regulacją wydawanie dwóch rodzajów koncesji. Pierwsza z nich, charakterem zbliżona do koncesji, o których mowa w art. 22 ust. 1 pkt 1 pr.g.g to koncesja na wydobywanie węglowodorów ze złóż. Określa ona zasady „odłączania” minerałów od już rozpoznanego złoża kopaliny (węglowodorów). Inaczej nieco wygląda sytuacja w przypadku koncesji na poszukiwanie i rozpoznawanie złoża węglowodorów oraz wydobywanie węglowodorów. Obejmuje ona w istocie dwa rodzaje działalności. Pierwszy to prace geologiczne (obejmujące najczęściej roboty) zmierzające do odkrycia i udokumentowania złóż ropy naftowej, gazu ziemnego oraz ich naturalnych pochodnych, a także metanu występującego w złożach węgla kamiennego (z wyjątkiem metanu występującego jako kopalina towarzysząca). Drugi to wydobywanie kopaliny ze złoża. Jest to koncepcja znana z ustawy Prawo geologiczne i górnicze z 1994 (przed zmianą dokonaną na mocy ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. o zmianie ustawy Prawo geologiczne i górnicze). Zgodnie z ówczesnym brzmieniem art. 24 ust. 1 ustawy „koncesja na poszukiwanie lub rozpoznawanie złóż kopaliny może obejmować także ich wydobywanie”. Tak zwana koncesja „łączna” została wyeliminowana z obrotu prawnego jako mało przydatna. Jak się jednak wydaje w przypadku węglowodorów, ze względu na szczególne warunki geologiczne ich występowania i konieczność rozpoczęcia eksploatacji tuż po odkryciu złoża, „przywrócenie” koncesji łącznej należy uznać za trafne. Należy mieć jednak świadomość, iż w przypadku „łącznej” koncesji węglowodorowej eksploatacja może nastąpić po uzyskaniu decyzji inwestycyjnej (o czym będzie mowa w dalszej części opracowania).

Prawne zasady koncesjonowania węglowodorów zostały zawarte w rozdziale 3 ustawy pr.g.g. Takie ujęcie systematyki analizowanych przepisów świadczy o sporych odrębnościach pomiędzy koncesjonowaniem „zwykłych” kopaliny i węglowodorów. Nie oznacza to jednak, iż jest to zupełnie inny charakter regulacji. Odmienności powyższego trybu zostaną poniżej pokrótce omówione.

Pierwsza modyfikacja w analizowanym zakresie dotyczy kręgu podmiotów legitymowanych do uzyskania koncesji na poszukiwanie, rozpoznawanie i wydobywanie węglowodorów. Otóż zgodnie z art. 49a pr.g.g. podmiot ubiegający się o taką koncesję podlega obowiązkowemu postępowaniu kwalifikacyjnemu. Służy ono ustaleniu, czy podmiot zamierzający ubiegać się o koncesję na poszukiwanie i rozpoznawanie złoża węglowodorów oraz wydobywanie węglowodorów ze złoża lub koncesję na wydobywanie węglowodorów ze złoża:

- 1) znajduje się pod kontrolą korporacyjną państwa trzeciego, podmiot lub obywatela państwa trzeciego, a w przypadku znajdowania się pod taką kontrolą, czy kontrola ta może zagrażać bezpieczeństwu państwa oraz

- 2) posiada doświadczenie w zakresie poszukiwania lub rozpoznawania złóż węglowodorów lub wydobywania węglowodorów ze złóż, polegające na:
- a) rozpoznaniu i udokumentowaniu co najmniej jednego złoża węglowodorów lub
 - b) wykonywaniu nieprzerwanie przez okres co najmniej 3 lat działalności polegającej na wydobywaniu węglowodorów ze złóż – jeżeli zamierza ubiegać się o koncesję samodzielnie albo wspólnie z innymi podmiotami – jako operator.

Postępowanie kwalifikacyjne prowadzi minister właściwy do spraw środowiska, wszczynając je na wniosek zainteresowanego podmiotu. Podjęcie rozstrzygnięcia wymaga uzyskania opinii Generalnego Inspektora Informacji Finansowej, Komisji Nadzoru Finansowego, Szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Szefa Agencji Wywiadu przedmiocie pozostawania wnioskodawcy pod kontrolą korporacyjną państwa trzeciego, a jeżeli tak, to czy sytuacja ta zagraża bezpieczeństwu państwa. Oceny w zakresie doświadczenia posiadanego przez wnioskodawcę w przypadku, gdy jest on podmiotem samodzielnie ubiegającym się o koncesję lub ubiega się o nią jako operator, dokonuje samodzielnie minister.

Postępowanie kwalifikacyjne kończy decyzja wydana przez ministra właściwego do spraw środowiska (art. 49d pr.g.g.). Jeśli jest ona dla wnioskodawcy pozytywna, uprawnia podmiot, na rzecz którego została wydana, do złożenia oferty w postępowaniu przetargowym o udzielenie koncesji na poszukiwanie i rozpoznawanie złoża węglowodorów oraz wydobywanie węglowodorów ze złoża lub koncesji na wydobywanie węglowodorów ze złoża, z tym że do złożenia oferty samodzielnie, a w przypadku ubiegania się o koncesję wspólnie przez kilka podmiotów – jako operator, jest wymagana decyzja o uzyskaniu pozytywnej oceny z postępowania kwalifikacyjnego w zakresie, o którym mowa w art. 49a ust. 16 pkt 2 pr.g.g.

Minister właściwy do spraw środowiska prowadzi również wykaz podmiotów kwalifikowanych (art. 49c pr.g.g.). Obejmuje on odrębnie:

- listę podmiotów, na których rzecz została wydana decyzja o uzyskaniu pozytywnej oceny z postępowania kwalifikacyjnego w zakresie, o którym mowa w art. 49a ust. 16 pkt 1 pr.g.g.,
- listę podmiotów, na których rzecz została wydana decyzja o uzyskaniu pozytywnej oceny z postępowania kwalifikacyjnego w zakresie, o którym mowa w art. 49a ust. 16 pkt 2 pr.g.g.

Wykaz powyższy jest publikowany w Biuletynie Informacji Publicznej Ministerstwa Środowiska (art. 49c ust. 6 pr.g.g.).

Drugą istotną zmianą (o charakterze podmiotowym) w zakresie koncesji „węglowodorowych” jest możliwość wystąpienia o koncesję wspólnie przez kilka podmiotów. Mowa tu o umowie o współpracy (art. 49zi ust. 1 pr.g.g.). Strony zobowiązują się w niej do wspólnego wykonywania działalności w zakresie poszukiwania i rozpoznawania złóż węglowodorów oraz wydobywania węglowodorów ze złóż albo wydobywania węglowodorów ze złóż, pod warunkiem uzyskania koncesji oraz zawarcia umowy o ustanowieniu użytkowania górniczego. Umowa taka, zawarta na piśmie pod rygorem nieważności określa w szczególności (art. 49zk pr.g.g.):

- 1) rodzaj działalności objętej umową,
- 2) wskazanie operatora,
- 3) określenie procentowego udziału jej stron w zysku i kosztach prac geologicznych, w tym robót geologicznych, lub robót górniczych.

Szczególną rolę w ramach współpracy odgrywa operator (art. 49zm pr.g.g.). Przede wszystkim w zakresie wykonywania działalności objętej umową o współpracy reprezentuje on wszystkie strony umowy. Samodzielnie prowadzi on sprawy stron umowy o współpracy w zakresie spraw zwykłego zarządu, w tym prowadzi rozliczenia należności publicznoprawnych związanych z wykonywaniem działalności objętej umową i koncesją na poszukiwanie i rozpoznawanie złoża węglowodorów oraz wydobywanie węglowodorów ze złoża albo koncesją na wydobywanie węglowodorów ze złoża oraz w zakresie ustalonym zgodnie z odrębnymi pełnomocnictwami. Szczegółowe obowiązki stron umowy o współpracy regulują art. 49zi – 49zw. pr.g.g.

Udzielenie koncesji na poszukiwanie i rozpoznawanie złoża węglowodorów oraz wydobywanie węglowodorów ze złoża lub koncesji na wydobywanie węglowodorów ze złoża następuje w wyniku przeprowadzenia postępowania przetargowego (art. 49e pr.g.g.). Przed jego rozpoczęciem minister właściwy do spraw środowiska (jako organ koncesyjny) jest zobowiązany do podjęcia działań zapewniających, iż zwycięzca przetargu będzie mógł realizować swoje uprawnienia.

Przede wszystkim będzie musiał wystąpić do właściwych organów o dokonanie aktów współdziałania. Przedmiot i zakres owego współdziałania zostały omówione we wcześniejszej części tego rozdziału. Dotyczyć to będzie zarówno uzyskania opinii i uzgodnień. Minister musi również wystąpić o uzyskanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach. Wydobywanie węglowodorów jest bowiem przedsięwzięciem mogąącym znacząco oddziaływać na środowisko. W powyższych postępowaniach ministrowi przysługują prawa strony postępowania (art. 49g). Co istotne (art. 49t ust. 2 pr.g.g.), przedsiębiorca, który uzyskał koncesję na poszukiwanie i rozpoznawanie złoża węglowodorów oraz wydobywanie węglowodorów przeprowadzeniu postępowania przetargowego, z mocy prawa wstępuje w prawa i obowiązki stron postępowań zakończonych decyzją oraz postanowieniami uzyskanymi przez organ koncesyjny przed wszczęciem tego postępowania.

Zgodnie z art. 49h pr.g.g. postępowanie przetargowe obejmuje

- 1) przetarg;
- 2) zawarcie umowy o współpracy, w przypadku gdy zwycięzcą przetargu jest kilka podmiotów, które wspólnie złożyły ofertę;
- 3) udzielenie koncesji.

Na organie koncesyjnym spoczywają w pierwszym rzędzie obowiązki o charakterze informacyjnym. Corocznie, w terminie do dnia 30 czerwca, ogłasza w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej urzędu obsługującego ten organ informację o przestrzeniach, w tym ich granicach, dla których planuje w następnym roku wszczęcie postępowania przetargowego (art. 49f ust. 1 pr.g.g.). Minister ogłasza również o wszczęciu postępowania przetargowego w celu udzielenia koncesji

na poszukiwanie i rozpoznawanie złoża węglowodorów oraz wydobywanie węglowodorów ze złoża albo koncesji na wydobywanie węglowodorów ze złoża. Następuje to w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej. Informację o opublikowaniu ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej zamieszcza się w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej urzędu obsługującego organ koncesyjny (art. 49h ust. 2 pr.g.g.). Treść tego ogłoszenia określa art. 49h ust. 3 pr.g.g.

Ogłoszenie o przetargu otwiera możliwość składania ofert przez podmioty zainteresowane uzyskaniem koncesji. Wymogi formalne oferty określa rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 28 lipca 2015 r. w sprawie przetargu na udzielenie koncesji na poszukiwanie i rozpoznawanie złoża węglowodorów oraz wydobywanie węglowodorów ze złoża, a także koncesji na wydobywanie węglowodorów ze złoża². Akt ten określa nie tylko treść samej oferty, ale również wykaz załączników niezbędnych do złożenia.

Gdy ofertę składa wspólnie kilka podmiotów, powinna ona zawierać dodatkowo wskazanie operatora oraz proponowane w umowie o współpracy udziały procentowe w kosztach prac geologicznych, w tym robót geologicznych, lub robót górniczych, obliczonych w taki sposób, aby suma udziałów procentowych oferentów wynosiła 100%, przy czym udział procentowy operatora powinien wynosić więcej niż 50%.

Postępowanie przetargowe przeprowadza organ koncesyjny przy pomocy komisji przetargowej. Składa się ona z trzech do pięciu członków, w tym przewodniczącego oraz jego zastępcy, wyznaczanych przez organ koncesyjny spośród osób będących pracownikami urzędu obsługującego ten organ, spełniających wymagania określone w przepisach wydanych na podstawie art. 49o pkt 2 pr.g.g. Mowa tu o wspomnianym wcześniej określa rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 28 lipca 2015 r.

Analiza postępowania przetargowego oraz szczegółowe przesłanki jakimi powinna kierować się komisja przekracza ramy tego opracowania. Warto jednak zwrócić na art.49k ust. 1 pr.g.g., zgodnie z którym warunki przetargu powinny mieć charakter obiektywny i niedyskryminujący, dawać pierwszeństwo najlepszym systemom poszukiwania i rozpoznawania złóż węglowodorów lub wydobywania węglowodorów ze złóż oraz opierać się na następujących kryteriach:

- 1) doświadczenie w wykonywaniu działalności w zakresie poszukiwania i rozpoznawania złóż węglowodorów lub wydobywania węglowodorów ze złóż, zapewniające bezpieczeństwo prowadzonej działalności, ochronę życia i zdrowia ludzi i zwierząt oraz ochronę środowiska,
- 2) techniczne możliwości wykonywania działalności w zakresie, odpowiednio, poszukiwania i rozpoznawania złóż węglowodorów oraz wydobywania węglowodorów ze złóż albo wydobywania węglowodorów ze złóż, w szczególności dysponowanie odpowiednim potencjałem technicznym, organizacyjnym, logistycznym oraz kadrowym,
- 3) finansowe możliwości dające należyłą rękojmię wykonywania działalności w zakresie, odpowiednio, poszukiwania i rozpoznawania złóż węglowodorów oraz wydobywania węglowodorów ze złóż albo wydobywania węglowodorów ze złóż,

² Dz. U. poz. 1171.

- w szczególności źródła i sposoby finansowania zamierzonej działalności, w tym udział środków własnych oraz środków pochodzących z kapitału obcego,
- 4) proponowana technologia prowadzenia prac geologicznych, w tym robót geologicznych, lub robót górniczych,
 - 5) zakres i harmonogram proponowanych prac geologicznych, w tym robót geologicznych, lub robót górniczych,
 - 6) zakres i harmonogram obowiązkowego poboru próbek uzyskanych w wyniku robót geologicznych, w tym rdzeni wiertniczych.

Po dokonaniu oceny złożonych ofert zostaje wybrany zwycięzca, którego oferta została oceniona najwyżej (art. 49m pr.g.g.). Protokół z przetargu jest przesyłany ministrowi właściwemu do spraw środowiska, a ten udziela koncesji na poszukiwanie i rozpoznawanie złoża węglowodorów oraz wydobywanie węglowodorów ze złoża albo koncesji na wydobywanie węglowodorów ze złoża niezwłocznie art. 49s pr.g.g.):

- 1) po otrzymaniu protokołu z przetargu – na rzecz zwycięzcy przetargu albo
- 2) w przypadku gdy zwycięzcą przetargu są podmioty, które wspólnie złożyły ofertę – po przekazaniu organowi koncesyjnemu umowy o współpracy – na rzecz stron tej umowy – i jednocześnie odmawia udzielenia koncesji podmiotom uczestniczącym w postępowaniu przetargowym, które nie są zwycięzcą przetargu.

Wspólne elementy koncesji na poszukiwanie i rozpoznawanie złoża węglowodorów oraz wydobywanie węglowodorów ze złoża, a także koncesji na wydobywanie węglowodorów ze złoża określa zasadniczo art. 49u pr.g.g. W jego świetle decyzyja określa:

- rodzaj i sposób wykonywania zamierzonej działalności,
- przestrzeń, w granicach której ma być wykonywana zamierzona działalność,
- czas obowiązywania koncesji,
- termin rozpoczęcia zamierzonej działalności, a w razie potrzeby – przesłanki, których spełnienie oznacza rozpoczęcie zamierzonej działalności,
- szczególne warunki wykonywania zamierzonej działalności, w szczególności w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa powszechnego, zdrowia publicznego, ochrony środowiska lub racjonalnego gospodarowania złożem.

Koncesja taka może zawierać również rozstrzygnięcia o charakterze fakultatywnym. Przed wszystkim w sytuacji, gdy jest udzielana na rzecz stron umowy o współpracy konieczne jest określenie operatora oraz wskazanie, zgodnie z umową o współpracy, udziałów stron umowy w zysku i kosztach prac geologicznych, w tym robót geologicznych, lub robót górniczych. Kolejny przypadek dotyczy ustalenia warunków zabezpieczenia, o których mowa w art. 49x ust. 2 pr.g.g. (w szczególności co do jego wysokości, zakresu i sposobu ustanowienia), o ile je przewidziano w ogłoszeniu, o którym mowa w art. 49h ust. 2 pr.g.g., w szczególności wysokość, zakres i sposób ustanowienia tego zabezpieczenia. Koncesja taka może wreszcie określać warunki wtlaczania wód do górotworu.

Szczegółową treść łącznej koncesji „węglowodorowej” zawiera art. 49v pr.g.g. Musi ona regulować zarówno uwarunkowania związane z etapem poszukiwawczym, jak i późniejszym wydobywaniem. Stąd określa ona:

- cel, zakres i rodzaj zamierzonych prac geologicznych, w tym robót geologicznych, oraz minimalną kategorię rozpoznania złoża,
- czas trwania fazy:
 - a) poszukiwania i rozpoznawania rozumianej jako wykonywanie tej koncesji w okresie od dnia jej udzielenia do dnia zakończenia dokumentowania złoża w przestrzeni wyznaczonej koncesją albo przekazania właściwemu organowi dokumentacji, o której mowa w art. 88 ust. 2 pkt 4 pr.g.g.; zatwierdzenie dokumentacji geologiczno-inwestycyjnej złoża węglowodorów przed upływem czasu trwania tej fazy nie stanowi jej zakończenia,
 - b) wydobywania rozumianej jako wykonywanie tej koncesji w okresie od dnia wydania decyzji inwestycyjnej, o której mowa w art. 49z ust. 1, do dnia cofnięcia, wygaśnięcia lub utraty mocy tej koncesji; rozpoczęcie fazy wydobywania może nastąpić w czasie trwania fazy poszukiwania i rozpoznawania,
- harmonogram, w podziale na lata, realizacji obowiązków wynikających z tej koncesji, w tym wynikających z harmonogramu określonego w projekcie robót geologicznych,
- częstotliwość, tryb i format przekazywania organowi koncesyjnemu informacji o wynikach realizacji obowiązków określonych w wyżej wymienionych harmonogramach,
- wysokość opłaty za działalność w zakresie poszukiwania i rozpoznawania złoża węglowodorów,
- warunki zabezpieczenia, o którym mowa w art. 49x ust. 1 pr.g.g., w szczególności wysokość, zakres i sposób ustanowienia tego zabezpieczenia,
- zakres i harmonogram obowiązkowego poboru próbek uzyskanych w wyniku robót geologicznych, w tym rdzeni wiertniczych.

Koncesja na wydobywanie węglowodorów ze złoża winna wreszcie określać (art. 49w pr.g.g.):

- granice obszaru górniczego i terenu górniczego;
- minimalny stopień wykorzystania zasobów złoża węglowodorów oraz przedsięwzięcia niezbędne w zakresie racjonalnej gospodarki złożem.

Zakres przedmiotowy analizowanych koncesji jawi się tu jako niezwykle skomplikowany. Należy mieć jednak świadomość, iż mamy tu do czynienia (w przypadku koncesji łącznej) z dwoma rozstrzygnięciami. Pierwsze odnosi się do prac (w tym robót geologicznych) zmierzających do odkrycia i udokumentowania złoża węglowodorów. Jednakże często w praktyce odkrycie złoża będzie wiązało się od razu z koniecznością jego eksploatacji. Zatem i ten aspekt musi zostać uwzględniony w rozstrzygnięciu.

Koncesja na poszukiwanie i rozpoznawanie złoża węglowodorów oraz wydobywanie węglowodorów ze złoża, a także koncesja na wydobywanie węglowodorów ze złoża, udzielana jest się na czas oznaczony nie krótszy niż 10 lat i nie dłuższy niż 30 lat. W szczególnych przypadkach, o których mowa w art. 49y ust. 2, 5, 7 i 8 pr.g.g. czas obowiązywania koncesji może zostać wydłużony na okres do 5 lat. Przyznaje ona przedsiębiorcy, który ją uzyskał (art. 49t ust. 3 pr.g.g.) wyłączne pra-

wo do wykonywania działalności objętej koncesją w określonej w niej przestrzeni. W przypadku gdy jest udzielona na rzecz stron umowy o współpracy – jest wykonywana w sposób i na warunkach określonych w tej umowie.

Realizacja uprawnień wynikających z koncesji na poszukiwanie i rozpoznawanie złoża węglowodorów oraz wydobywanie węglowodorów ze złoża, a także koncesji na wydobywanie węglowodorów (koncesji łącznej) następuje w dwóch etapach. Pierwszy to faza poszukiwania i rozpoznawania. Trwa ona nie dłużej niż 5 lat (art. 49y pr.g.g.) i tylko w szczególnych przypadkach może zostać przedłużona o 2 lata.

Druga faza to wydobywanie. Przed przystąpieniem do niej przedsiębiorca jest zobowiązany do uzyskania decyzji inwestycyjnej. Jest ona wydawana na wniosek, którego treść określa art. 49z ust. 3 pr.g.g.

Sama decyzja inwestycyjna określa (art. 49za ust. 1 pr.g.g.):

- sposób wydobywania węglowodorów ze złoża,
- granice obszaru górniczego i terenu górniczego,
- termin rozpoczęcia wydobywania węglowodorów ze złoża,
- minimalny stopień wykorzystania zasobów złoża węglowodorów oraz przedsięwzięcia niezbędne w zakresie racjonalnej gospodarki złożem.

Decyzja inwestycyjna może wreszcie zawierać regulacje dotyczące warunków wtlaczania wód do górotworu oraz innych wymagań w zakresie zamierzonego wydobywania węglowodorów ze złoża, w szczególności w odniesieniu do bezpieczeństwa powszechnego, racjonalnej gospodarki złożem lub ochrony środowiska.

Długość fazy wydobywania jest zdeterminowana czasem trwania fazy poszukiwania i rozpoznawania. Biorąc pod uwagę treść art. 49t pr.g.g. można przyjąć, iż długość tej fazy musi się mieścić w określonych tam ramach (od 10 do 30 lat) uwzględniając fazę poszukiwania i rozpoznawania (art. 49y ust. 1 pr.g.g.). Jednakże w przypadku gdy działalność w fazie wydobywania jest prowadzona zgodnie z warunkami określonymi w koncesji, może, na wniosek, przedłużyć czas trwania fazy wydobywania na okres niezbędny do zakończenia eksploatacji, jednak nie dłuższy niż 5 lat. Przedłużenie czasu trwania fazy wydobywania oznacza przedłużenie czasu obowiązywania koncesji na poszukiwanie i rozpoznawanie złoża węglowodorów oraz wydobywanie węglowodorów ze złoża (art. 49y ust. 5 pr.g.g.). Jeśli jednak i ten okres okaże się zbyt krótki, mogą nastąpić kolejne przedłużenia, każde jednak na czas nie dłuższy niż 5 lat (art. 49y ust. 7 pr.g.g.).

Wyodrębnienie koncesji „węglowodorowych” w niniejszej pracy uzasadnione jest systematyką regulacji prawa geologicznego i górniczego. Stanowią one bowiem jedynie pewną kategorię instrumentów reglamentacyjnych służących regulacji poszukiwania, rozpoznawania i wydobywania szczególnych rodzajów kopalin jakimi są ropa naftowa, gaz ziemny oraz ich naturalne pochodne, a także metan występujący w złożach węgla kamiennego. W pełni aktualne pozostają poczynione wcześniej rozważania dotyczące roli, jaką wspomniane koncesje odgrywają z punktu widzenia zasady zrównoważonego rozwoju.

Rozdział VII

Koncesja na poszukiwanie lub rozpoznawanie kompleksu podziemnego składowania dwutlenku węgla oraz na podziemne składowanie dwutlenku węgla

Działania zmierzające do geologicznego (podziemnego) składowania CO₂ stanowią element technologii sekwestracji dwutlenku węgla (ang. *Carbon Capture and Storage*). Stanowi on proces obejmujący wychwytywanie i bezpieczne dla środowiska składowanie wspomnianego gazu w taki sposób, aby nie przedostawał się on do atmosfery. CCS obejmuje czynności związane z wychwytywaniem CO₂, jego oddzieleniem od pozostałych składników spalin, transportem oraz składowaniem¹.

Celem podejmowania działań w zakresie sekwestracji CO₂ jest redukcja emisji gazów cieplarnianych. Warto wspomnieć, iż Siódmy Program Ochronny Środowiska UE² zakłada ograniczenie emisji gazów cieplarnianych o 80–95% do roku 2050 w porównaniu z rokiem 1990 jako część globalnych starań na rzecz ograniczenia wzrostu średniej temperatury poniżej 2°C.

Metody realizacji tak rozumianych celów zostały określone między innymi w ramach tzw. „pakietu klimatycznego”³. W jego skład wchodzi kilka aktów regulu-

¹ <http://www.min-pan.krakow.pl/zaklad-geoinzynierii-i-inzynierii-srodowiska/pracownia-geotechnologii/1364-co-to-jest-sekwestracja-co2.html> Por. także http://ec.europa.eu/clima/policies/lowcarbon/ccs/index_en.htm.

² Wniosek: Projekt decyzji Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ogólnego unijnego programu działań w zakresie środowiska do 2020 r. „Dobrze żyć w granicach naszej planety”. COM(2012) 710. Za: http://ec.europa.eu/environment/newprg/pdf/7EAP_Proposal/pl.pdf. W momencie przygotowywania niniejszego tekstu program ten znajduje się w końcowej fazie procesu legislacyjnego.

³ Do tzw. pakietu energetyczno-klimatycznego zalicza się czasami również:

- rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 443/2009 z dnia 23 kwietnia 2009 r. określające normy emisji dla nowych samochodów osobowych w ramach zintegrowanego podejścia Wspólnoty na rzecz zmniejszenia emisji CO₂ z lekkich pojazdów dostawczych,
- dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/30/WE z dnia 23 kwietnia 2009 r. zmieniającą dyrektywę 98/70/WE odnoszącą się do specyfikacji benzyny i olejów napędowych oraz wprowadzającą mechanizm monitorowania i ograniczania emisji gazów cieplarnianych oraz zmienia-

jących różne działania, których efektem ma być zmniejszenie skutków efektu cieplarnianego. Są to:

- dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/28/WE z dnia 23 kwietnia 2009 r. w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych zmieniająca i w następstwie uchylająca dyrektywy 2001/77/WE oraz 2003/30/WE (tzw. „dyrektywa OZE”),
- dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/29/WE z dnia 23 kwietnia 2009 r. zmieniająca dyrektywę 2003/87/WE w celu usprawnienia i rozszerzenia wspólnotowego systemu handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych (tzw. „dyrektywa EU ETS”),
- dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/31/WE z dnia 23 kwietnia 2009 r. w sprawie geologicznego składowania dwutlenku węgla oraz zmieniająca dyrektywę Rady 85/337/EWG, Euratom, dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2000/60/WE, 2001/80/WE, 2004/35/WE, 2006/12/WE, 2008/1/WE i rozporządzenie (WE) nr 1013/2006 (tzw. „dyrektywa CCS”),
- decyzja Parlamentu Europejskiego i Rady nr 2009/406/WE z dnia 23 kwietnia 2009 r. w sprawie wysiłków podjętych przez państwa członkowskie, zmierzających do zmniejszenia emisji gazów cieplarnianych w celu realizacji do roku 2020 zobowiązań Wspólnoty dotyczących redukcji emisji gazów cieplarnianych (tzw. „decyzja non-ETS”)⁴.

Technologia CCS składa się w praktyce z trzech etapów. Pierwszy, to „właściwa” sekwestracja polegająca wychwyceniu dwutlenku węgla ze spalin. Wyróżnia się tu⁵:

- wychwytywanie przed spalaniem (*pre combustion capture*),
- wychwytywanie po spalaniu (*post combustion capture*),
- tlenowe spalanie węgla (*oxy fuel combustion*),
- wychwytywanie i usuwanie CO₂ w procesach wykorzystujących ogniwa paliwowe.

Powstałe w wyniku tych procesów znaczne ilości oczyszczonego dwutlenku węgla muszą zostać zagospodarowane tak, aby gaz nie przedostał się do atmosfery. W doktrynie wskazuje się na możliwość jego składowania w głębi oceanów, gdzie na znacznej głębokości przyjmuje postać ciekłą i może tam zalegać przez kilkadziesiąt lat⁶. Druga metoda to mineralna sekwestracja. Polega ona na reakcji CO₂ z występującymi w przyrodzie minerałami lub z odpadami mineralnymi, w wyniku której powstają trwałe związki węglanowe⁷.

Najbardziej uzasadnioną, przynajmniej teoretycznie, metodą unieszkodliwiania dwutlenku węgla jest wtłaczanie go do odizolowanej formacji geologicznej. Klu-

jąca dyrektywę Rady 1999/32/WE odnoszącą się do specyfikacji paliw wykorzystywanych przez statki żeglugi śródlądowej oraz uchylająca dyrektywę 93/12/EWG.

⁴ Wszystkie powyższe akty ukazały się w Dz.U.UE. L Nr 140.

⁵ Omówienie technologii sekwestracji dwutlenku węgla za R. Tarkowski, *Geologiczna sekwestracja CO₂*, Kraków 2005, s. 22–28.

⁶ R. Tarkowski, *Geologiczna...*, s. 33.

⁷ Por. M. Mazurkiewicz, E. Mokrzycki, Z. Piotrkowski, A. Uliasz-Bocheńczyk, *Utylizacja ditlenku węgla poprzez mineralną karbonatyzację*, *Polityka Energetyczna* 2004, t. 7, Zeszyt specjalny, s. 541–554.

czowym elementem jest tu wykorzystanie własności fizycznych dwutlenku węgla, które zmieniają się w zależności od ciśnienia i temperatury. W określonych warunkach CO₂ ma gęstość cieczy (zachowując lepkość i ściśliwość gazu). Przyjmuje się, że minimalna głębokość wtłaczania dwutlenku węgla, aby uzyskać wspomniany efekt, wynosi około 800 metrów⁸. Geologiczne składowanie dwutlenku węgla może więc następować w głębokich warstwach wodonośnych, wyeksploatowanych złóż gazu ziemnego i ropy naftowej, głębokich pokładach węgla kamiennego i innych formacjach geologicznych⁹.

Podstawą wprowadzenia do prawa polskiego zasad geologicznego składowania dwutlenku węgla jest wspomniana wcześniej dyrektywa CCS. Jej celem jest regulacja wychwytywania i geologicznego składowania dwutlenku węgla jako technologii pomostowej, która ma przyczynić się do złagodzenia zmian klimatu. Proces ten polega na wyodrębnieniu CO₂ z instalacji przemysłowych, jego transporcie na składowisko i zatłoczeniu do odpowiedniej podziemnej formacji geologicznej w celu stałego składowania.

Warto na samym wstępie zwrócić uwagę, że dyrektywa CCS nie wprowadza obowiązku stosowania wspomnianej technologii. Zgodnie z art. 4 ust. 1 dyrektywy Państwa członkowskie zachowują prawo do określenia obszarów, na których można wybierać lokalizację składowiska zgodnie z wymogami dyrektywy. Mogą więc wprowadzić zakaz podziemnego składowania dwutlenku węgla na części lub całości ich terytorium.

Zgodnie z przepisami dyrektywy CCS prowadzenie działalności w zakresie geologicznego składowania CO₂ może następować na podstawie odpowiedniego zezwolenia. Dotyczy to zarówno poszukiwań w celu uzyskania informacji niezbędnych do wyboru lokalizacji składowiska, jak i samego składowania.

Przed wydaniem pozwolenia konieczne jest zasięgnięcie niewiążącej opinii Komisji Europejskiej (art. 8 pkt 2 dyrektywy CCS). Opinia ta jest podejmowana w terminie 4 miesięcy na podstawie przesłanych przez organ państwa członkowskiego wniosku o wydanie pozwolenia oraz innych niezbędnych dokumentów. Komisja może również, w terminie jednego miesiąca powiadomić państwo członkowskie, że nie zamierza zajmować stanowiska w sprawie (art. 10 dyrektywy CCS).

Dyrektywa określa również obowiązki w zakresie:

- monitorowania instalacji zatłaczających, kompleksów składowania¹⁰ (w tym chmury CO₂, jeśli to możliwe) i w stosownych przypadkach, otaczającego środowiska,

⁸ J. Dubiński, A. Koterka, J. Wachowicz, *Podziemne składowanie dwutlenku węgla – możliwości wykorzystania technologii CCS w polskich uwarunkowaniach*, *Górnictwo i Geologia* 2010, Tom 5, Zeszyt 1, s. 11–16.

⁹ E. Sutor [w:] *CCS w Polsce? Polska Strategia CCS*, red. A. Hinc, Warszawa 2011, s. 31.

¹⁰ Zgodnie z art. 3 pkt 6 dyrektywy „kompleks składowania” oznacza składowisko i otaczające je obszary geologiczne, które mogą mieć wpływ na ogólną integralność i bezpieczeństwo składowania, tj. drugorzędne formacje uszczelniające.

- przedstawiania przez operatora kompleksu składowania, przynajmniej raz w roku, informacji niezbędnych do oceny przez właściwy organ, czy proces przebiega prawidłowo (w tym wyników monitoringu, o którym wyżej),
- stworzenia systemu rutynowych i nierutynowych kontroli kompleksów składowania objętych zakresem stosowania dyrektywy CCS dla celów weryfikacji, oceny zgodności z wymogami dyrektywy oraz dla celów monitorowania wpływu na środowisko i na zdrowie ludzkie,
- podejmowania przez operatora działań naprawczych w przypadku wycieku CO₂ lub znaczących nieprawidłowości.

Szczególne rozwiązania zostały przewidziane w odniesieniu do procedur związanych z zamknięciem składowiska oraz finansowaniem związanych z tym działań. Wspomniane zamknięcie może nastąpić, jeżeli zostały spełnione odnośne warunki określone w pozwoleniu, na udokumentowany wniosek operatora po uzyskaniu zgody właściwego organu lub, jeżeli taką decyzję podejmie właściwy organ po wycofaniu pozwolenia na składowanie.

Po zamknięciu składowiska operator pozostaje odpowiedzialny za monitorowanie, raportowanie i działania naprawcze, zgodnie z wymogami dyrektywy CCS, a także za wszelkie obowiązki związane z przedstawianiem uprawnień do rozliczenia w przypadku wycieków¹¹. Wszystkie te obowiązki mogą zostać przejęte przez organ administracji publicznej (na wniosek operatora lub z inicjatywy organu).

Implementacja dyrektywy CCS nastąpiła na mocy ustawy z dnia 27 września 2013 r. o zmianie ustawy Prawo geologiczne i górnicze (tzw. „nowela CCS”). Polski prawodawca, realizując obowiązki wynikające z dyrektywy 2009/31/WE, nie wydał nowego aktu prawnego w tym zakresie, ale dokonał odpowiednich zmian ustawie Prawo geologiczne i górnicze.

Na początku należy podkreślić, że nowela CCS nie stanowi aktu wprowadzającego możliwość „przemysłowego” stosowania CCS w Polsce. Została ona bowiem ograniczona jedynie do instalacji „demonstracyjnych” wychwyty i składowania dwutlenku węgla¹². Pod tym pojęciem, zgodnie z nowym art. 1 ust. 3 pr.g.g., należy rozumieć przedsięwzięcie polegające na wychwytywaniu, przesyłaniu i podziemnym składowaniu dwutlenku węgla, spełniające kryteria projektów demonstracyjnych określone w decyzji Komisji nr 2010/670/UE z dnia 3 listopada 2010 r. ustanawiającej kryteria i środki dotyczące finansowania komercyjnych projektów demonstracyjnych mających na celu bezpieczne dla środowiska wychwytywanie i geologiczne składowanie CO₂ oraz projektów demonstracyjnych w zakresie innowacyjnych technologii energetyki odnawialnej realizowanych w ramach systemu handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych we Wspólnocie, ustanowionej dyrektywą 2003/87/WE Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającą system handlu

¹¹ Dotyczy to przypadków, o których mowa w art. 17 ust. 1 lit. a) lub b).

¹² Por. M. Rudnicki, *Prawne aspekty przygotowania i realizacji w Polsce projektów demonstracyjnych typu CCS w kontekście składowania CO₂* [w:] *Dekada harmonizacji w prawie ochrony środowiska*, red. A. Haładaj, M. Rudnicki, K. Sobieraj, Lublin 2011, s. 203–218.

przdziałami do emisji gazów cieplarnianych we Wspólnocie oraz zmieniającą dyrektywę Rady 96/61/WE (Dz. Urz. UE L 290 z 06.11.2010, s. 39).

Celem projektu demonstracyjnego ma być sprawdzenie skuteczności i przydatności stosowania technologii CCS w zakresie ograniczenia emisji dwutlenku węgla, bezpieczeństwa stosowania tej technologii dla zdrowia i życia ludzi oraz dla środowiska oraz potrzeby i zasadności dopuszczenia do stosowania technologii CCS na skalę przemysłową.

Prawo geologiczne i górnicze (po zmianach dokonanych nowelą CCS) przewiduje dwa instrumenty reglamentacyjne¹³. Pierwszy z nich to koncesja na poszukiwanie lub rozpoznawanie kompleksu podziemnego składowania dwutlenku węgla (art. 21 ust. 1 pkt 1a pr.g.g.). Pod pojęciem tego ostatniego należy rozumieć podziemne składowisko dwutlenku węgla i otaczające je formacje geologiczne, które mogą mieć wpływ na stabilność i bezpieczeństwo podziemnego składowania dwutlenku węgla (art. 6 ust. 1 pkt 2a pr.g.g.).

Powyzsza koncesja jest wydawana przez ministra właściwego do spraw środowiska (art. 22 ust. 1 pkt 1a pr.g.g.) po uzyskaniu opinii właściwego organu wykonawczego gminy (art. 23 ust. 1 pr.g.g.)¹⁴. W przypadku, gdy obszar objęty koncesją będzie zlokalizowany w obrębie morskich wód wewnętrznych i morza terytorialnego oraz pasa nadbrzeżnego konieczne będzie dodatkowo uzgodnienie z dyrektorem właściwego urzędu morskiego (art. 8 ust. 1 pr.g.g.). Jeśli zaś działalność ma być prowadzona w wyłącznej strefie ekonomicznej organem właściwym jest minister właściwy do spraw gospodarki morskiej (art. 8 ust. 2 pr.g.g.).

Ustawowa regulacja dotycząca koncesji na poszukiwanie i rozpoznawanie kompleksu podziemnego składowiska dwutlenku węgla jest bardzo skromna. Poza wymaganiami dotyczącymi wniosku¹⁵, określa zasadniczo tylko treść samej koncesji. Biorąc od uwagę treść art. 30 i 31 ustawy należy przyjąć, iż akt taki winien zawierać określenie:

- rodzaju i sposobu wykonywania zamierzonej działalności,
- przestrzeni, w granicach której ma być wykonywana działalność¹⁶,

¹³ Szerzej na ten temat patrz G. Dobrowolski, *Prawne zasady podejmowania i prowadzenia działalności w zakresie bezpiecznego geologicznego składowania dwutlenku węgla* [w:] *Prawna regulacja geologii i górnictwa w Polsce, Czechach i na Słowacji. Wybrane zagadnienia*, red. G. Dobrowolski, G. Radecki, Katowice 2014, s. 240–252.

¹⁴ W odniesieniu do działalności prowadzonej poza granicami obszarów morskich Rzeczypospolitej Polskiej. Warto jednak podkreślić, że obowiązujące obecnie rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 23 września 2014 r. w sprawie obszarów, na których dopuszcza się lokalizowanie kompleksu podziemnego składowania dwutlenku węgla (Dz. U. poz. 1272) dopuszcza lokalizowanie podziemnego kompleksu składowania dwutlenku węgla jedynie na wskazanych w nim obszarach wyłącznej strefy ekonomicznej Rzeczypospolitej Polskiej.

¹⁵ We wniosku o udzielenie koncesji określa się cel, zakres i rodzaj prac geologicznych, w tym robót geologicznych, oraz zamieszcza się informację o pracach, które mają być wykonywane dla osiągnięcia zamierzonego celu, w tym ich technologiach. W przypadku zamierzonego wykonywania robót geologicznych, do wniosku się 2 egzemplarze projektu robót geologicznych.

¹⁶ Powierzchnia terenu objętego koncesją poszukiwanie lub rozpoznawanie kompleksu podziemnego składowania dwutlenku węgla nie może przekroczyć 1200 km².

- czasu obowiązywania koncesji,
- terminu rozpoczęcia działalności określonej koncesją, a w razie potrzeby – przesłanki, których spełnienie oznacza rozpoczęcie działalności,
- celu, zakresu i rodzaju zamierzonych prac geologicznych, w tym robót geologicznych,
- zakresu i harmonogramu przekazywania informacji geologicznych i próbek uzyskanych w wyniku wykonywania robót geologicznych,
- wysokości opłaty za działalność określoną w koncesji.

Niezależnie od tego koncesja może określać inne wymagania dotyczące wykonywania działalności objętej koncesją, w szczególności w zakresie bezpieczeństwa powszechnego i ochrony środowiska.

Dokonując oceny kompletności regulacji dotyczącej eksploracji obszaru, na którym ma zostać zlokalizowane podziemne składowisko dwutlenku węgla należy mieć świadomość, iż najczęściej będzie to działalność w minimalnym stopniu oddziałująca na otoczenie. Kompleksy takie będą zasadniczo zlokalizowane w wyeksploatowanych wyrobiskach górniczych (metodą podziemną, czy też otworową). Roboty geologiczne będą zatem ograniczały się (o ile w ogóle będą prowadzone) do utworów otaczających pustki w górotworze. Należy mieć również świadomość, iż w Polsce technologia CCS ma charakter wyłącznie demonstracyjny. Zatem należy przypuszczać, iż badania tego typu będą należały do rzadkości. Biorąc jednak pod uwagę celowość podejmowania wszelkich działań zmierzających do poznania budowy geologicznej kraju, należy uznać je za zgodne z zasadą zrównoważonego rozwoju.

Inaczej sytuacja wygląda w przypadku koncesji na podziemne składowanie dwutlenku węgla. Jest ona wydawana przez ministra właściwego do spraw środowiska (art. 22 ust. 1 pkt 6 pr.g.g.) po dokonaniu współdziałania z innymi organami. Chodzi tu o:

- uzgodnienie z ministrem właściwym do spraw gospodarki (art. 23 ust. 1 pkt 3 pr.g.g.),
- uzgodnienie z organem wykonawczym gminy (art. 23 ust. 2a pkt 1 pr.g.g.)¹⁷,
- uzgodnienie z dyrektorem właściwego urzędu morskiego, jeżeli obszar objęty koncesją będzie zlokalizowany w obrębie morskich wód wewnętrznych i morza terytorialnego oraz pasa nadbrzeżnego albo w wyłącznej strefy ekonomicznej (art. 8 pr.g.g.),
- uzyskanie opinii Komisji Europejskiej (art. 23 ust. 1 pkt 4 pr.g.g.).

W tym ostatnim przypadku organ koncesyjny jest zobowiązany przesłać Komisji Europejskiej) kopię kompletnego wniosku koncesyjnego (wraz z projektem rozstrzygnięcia) w terminie 1 miesiąca od dnia jego otrzymania. Wydanie decyzji, w świetle proponowanych zmian, będzie mogło nastąpić po otrzymaniu od Komisji Europejskiej opinii lub informacji o rezygnacji z jej wydawania. Niezależnie od

¹⁷ Co do przedmiotu i zakresu uzgodnienia zasadne jest odesłanie Czytelnika do rozważań przeprowadzonych w tym zakresie w części poświęconej koncesjom na wydobywanie kopaliny.

tego, zgodnie z art. 40 ust. 2 ustawy, organ koncesyjny przesyła kopię wydanej koncesji Komisji Europejskiej¹⁸.

Koncesja na podziemne składowanie dwutlenku węgla jest wydawana na wniosek. Jego treść określa zasadniczo art. 27a ustawy. Winien on zawierać szczegółowe informacje dotyczące między innymi ilości, charakterystyki i pochodzenia dwutlenku węgla czy też warunków geologicznych występujących w obszarze planowanego składowiska¹⁹. Do wniosku należy również dołączyć²⁰:

- 1) dowód istnienia prawa do korzystania z informacji geologicznej, jakie w zakresie niezbędnym do prowadzenia zamierzonej działalności przysługuje wnioskodawcy, oraz kopie decyzji zatwierdzających dokumentację geologiczną,
- 2) plan zagospodarowania podziemnego składowiska dwutlenku węgla wraz z kopią decyzji o jego zatwierdzeniu,
- 3) oświadczenie wnioskodawcy, że wyraża zgodę na to, że w przypadku przejęcia przez Krajowego Administratora Podziemnych Składowisk Dwutlenku Węgla odpowiedzialności za podziemne składowisko dwutlenku węgla zgodnie z art. 39a, nastąpi, z mocy prawa, bez odszkodowania, przeniesienie na rzecz Skarbu Państwa prawa do nieruchomości, o której mowa w art. 27a ust. 4 pkt 4, oraz prawa własności zakładu górniczego.

Jak się zdaje, największe znaczenie ma tu plan zagospodarowania podziemnego składowiska dwutlenku węgla. Ma być on sporządzany na podstawie dokumentacji geologicznej, z uwzględnieniem wymagań w zakresie gospodarowania podziemnym składowiskiem dwutlenku węgla, szczegółowej charakterystyki warunków technicznych i ekonomicznych związanych z podziemnym składowaniem dwutlenku węgla oraz oceny ryzyka podziemnego składowania dwutlenku węgla. Szczegóły określa art. 27a ust. 4 ustawy oraz wydane na podstawie ust. 6 tego artykułu, rozporządze-

¹⁸ Zgodnie z art. 10 dyrektywy CCS Komisja Europejska może wydać postanowienie w terminie 4 miesięcy „od otrzymania projektu pozwolenia”. Ustawodawca polski nie zdecydował się jednak na wprowadzenie tego terminu do ustawy.

¹⁹ Poza elementami, o których mowa w art. 24 pr.g.g. wniosek taki będzie musiał określać:

- 1) ilość oraz charakterystykę, w tym źródło pochodzenia, dwutlenku węgla, który będzie zatłaczany do podziemnego składowiska dwutlenku węgla,
- 2) aktualne i przewidywane warunki geologiczne, hydrogeologiczne i geologiczno-inżynierskie kompleksu podziemnego składowania dwutlenku węgla,
- 3) technologię składowania i przesyłania dwutlenku węgla oraz lokalizację instalacji zatłaczającej,
- 4) ocenę bezpieczeństwa długoterminowego składowania dwutlenku węgla,
- 5) wydajność i ciśnienie zatłaczania dwutlenku węgla, który będzie zatłaczany do podziemnego składowiska dwutlenku węgla,
- 6) wartość ciśnienia granicznego w kompleksie podziemnego składowania dwutlenku węgla,
- 7) projektowane położenie obszaru górniczego i terenu górniczego, przedstawione zgodnie z wymaganiami dotyczącymi map górniczych, z zaznaczeniem granic podziału terytorialnego kraju,
- 8) proponowaną formę i wysokość zabezpieczenia na realizację poszczególnych obowiązków, o których mowa w art. 28a ust. 3 i 4, oraz zadań, o których mowa w art. 28e ust. 2 ustawy.

²⁰ Wnioskując z treści art. 9 (rozszerzającego treść art. 72 ust. 2 pkt 4 u.o.o.ś. należy przyjąć, że przynajmniej część przedsięwzięć polegających na poszukiwaniu i rozpoznawaniu podziemnego kompleksu składowania dwutlenku węgla oraz podziemnym składowaniu dwutlenku węgla będzie uznana za przedsięwzięcia mogące znacząco oddziaływać na środowisko.

nie wykonawcze²¹. Co ciekawe, plan zagospodarowania podziemnego składowiska dwutlenku węgla podlega zatwierdzeniu (w drodze decyzji) przez właściwy organ, którym jest Prezes Wyższego Urzędu Górniczego.

Podjęcie i prowadzenie działalności w zakresie podziemnego składowania dwutlenku węgla, będzie możliwe po ustanowieniu odpowiedniego zabezpieczenia finansowego (należytego wykonywania obowiązków związanych z eksploatacją podziemnego składowiska dwutlenku węgla oraz likwidacją zakładu górniczego). W tym pierwszym przypadku celem zabezpieczenia będzie zapewnienie należytego wykonywania obowiązków związanych z eksploatacją podziemnego składowiska CO₂. Jest ono ustanawiane w celu wypełnienia warunków określonych w koncesji na podziemne składowanie dwutlenku węgla, w tym finansowania kosztów monitoringu kompleksu podziemnego składowania CO₂, kosztów działań naprawczych, rozliczenia emisji w przypadku wydostania się dwutlenku węgla poza kompleks podziemnego składowania dwutlenku węgla, kosztów działań naprawczych i działań zapobiegawczych w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 13 kwietnia 2007 r. o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie oraz wypłaty odszkodowań za szkody, które ujawniły się do czasu zamknięcia podziemnego składowiska dwutlenku węgla.

Inny charakter ma zabezpieczenie finansowe należytego wykonywania obowiązków związanych z likwidacją zakładu górniczego. Jego celem jest finansowanie kosztów usunięcia obiektów zakładu górniczego, likwidacji odwiertów i innych instalacji związanych z podziemnym składowiskiem CO₂, w tym rurociągów, kabli i linii energetycznych, kosztów prowadzenia monitoringu zamkniętego składowiska przez okres nie krótszy niż 20 lat od dnia jego zamknięcia, kosztów działań naprawczych, rozliczenia emisji w przypadku wydostania się dwutlenku węgla poza kompleks podziemnego składowania dwutlenku węgla, kosztów działań naprawczych i działań zapobiegawczych w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 13 kwietnia 2007 r. oraz wypłaty odszkodowań za szkody, które ujawniły się po zamknięciu podziemnego składowiska.

Zabezpieczenie finansowe, którego wysokość określać ma, w drodze postanowienia, organ koncesyjny, może przyjmując postać środków pieniężnych, gwarancji bankowej, gwarancji ubezpieczeniowej lub umowy ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej.

Ze względu na znaczne zagrożenia, które mogą wynikać z wykorzystywania technologii CCS ustawodawca zdecydował się na określenie szeregu przesłanek, które muszą zostać spełnione aby możliwa była lokalizacja podziemnego składowiska dwutlenku węgla. Przesłanki te odnoszą się w istocie do możliwości wydania koncesji na ten rodzaj działalności. Zgodnie z art. 127a ustawy kompleks podziemnego składowania dwutlenku węgla lokalizuje się w górotworze w obrębie formacji geologicznych, spełniających zarówno kryteria skał zbiornikowych, jak

²¹ Por. rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 8 maja 2014 r. w sprawie szczegółowych wymagań, jakim powinien odpowiadać plan zagospodarowania podziemnego składowiska dwutlenku węgla (Dz. U. poz. 591).

i skał uszczelniających, stanowiących naturalną barierę geologiczną dla ewentualnego wycieku dwutlenku węgla i jego wydostania się poza kompleks jego składowania, jeżeli z charakterystyki i oceny zawartej w zatwierdzonej dokumentacji geologicznej wynika, że formacje te lub ich części są odpowiednie do podziemnego składowania CO₂. Niezależnie od tego ustawa zakazuje prowadzenia analizowanej działalności:

- 1) na obszarach stref ochronnych ujęć wody i na obszarach ochronnych zbiorników wód śródlądowych,
- 2) na obszarach górniczych utworzonych dla solanek, wód leczniczych i termalnych,
- 3) na obszarach mogących powodować naruszenie zasady racjonalnej gospodarki złożem kopalin, o których mowa w art. 10 ust. 1 ustawy,
- 4) w słupie wody rozumianym jako pionowa ciągła masa wód powierzchniowych od powierzchni do osadów dennych,
- 5) na obszarach występowania lub zagrożonych oddziaływaniem gwałtownych zjawisk, mogących uniemożliwić bezpieczną eksploatację podziemnego składowiska dwutlenku węgla, w tym:
 - a) zwiększonej aktywności tektonicznej oraz na przebiegu strefy uskokuwej,
 - b) zwiększonej aktywności sejsmicznej naturalnej lub wzbudzonej działalnością człowieka,
 - c) na obszarach o zwiększonym nasileniu zjawisk krasowych i sufozyjnych²².

Spełnienie powyższych warunków umożliwia wydanie koncesji na podziemne składowanie dwutlenku węgla. Biorąc pod uwagę treść art. 30 i 32 ustawy Prawo geologiczne i górnicze należy przyjąć, iż musi ona określać:

- rodzaj i sposób wykonywania zamierzonej działalności,
- przestrzeń, w granicach której ma być wykonywana zamierzona działalność (w tym wyznaczać obszar i terenu górniczy),
- czas obowiązywania koncesji,
- termin rozpoczęcia działalności określonej koncesją, a w razie potrzeby przesłanki, których spełnienie oznacza rozpoczęcie działalności,
- ilość oraz charakterystykę, w tym źródło pochodzenia, dwutlenku węgla, który będzie zatłaczany do podziemnego składowiska dwutlenku węgla,
- dopuszczalny skład strumienia dwutlenku węgla, który będzie zatłaczany do podziemnego składowiska dwutlenku węgla,
- informacje o jednostce hydrogeologicznej rozumianej jako fragment litosfery stanowiący przestrzennie i dynamicznie zdefiniowany system krążenia wód podziemnych, dający się opisać parametrami hydrogeologicznymi poziomów wodoonośnych i rozdzielających je utworów półprzepuszczalnych,

²² Por. wspomniane wcześniej rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 23 września 2014 r. w sprawie obszarów, na których dopuszcza się lokalizowanie kompleksu podziemnego składowania dwutlenku węgla (Dz. U. poz.1272). Dopuszcza ono lokalizowanie kompleksów składowania dwutlenku węgla w Zbiorniku kambryjskim w wyłącznej strefie ekonomicznej Rzeczypospolitej Polskiej.

- wartość ciśnienia granicznego w kompleksie podziemnego składowania dwutlenku węgla,
- maksymalną wydajność i ciśnienie zatłaczania dwutlenku węgla, który będzie zatłaczany do podziemnego składowiska dwutlenku węgla,
- zakres i sposób monitoringu kompleksu podziemnego składowania dwutlenku węgla,
- minimalną wysokość zabezpieczenia finansowego,
- inne wymagania dotyczące wykonywania działalności objętej koncesją, w szczególności w zakresie bezpieczeństwa powszechnego i ochrony środowiska.

Rozpatrywana koncesja musi zawierać wreszcie informację, że w przypadku przejęcia przez Krajowego Administratora Podziemnych Składowisk Dwutlenku Węgla odpowiedzialności za podziemne składowisko dwutlenku węgla zgodnie z art. 39a, nastąpi, z mocy prawa, bez odszkodowania, przeniesienie na rzecz Skarbu Państwa prawa do nieruchomości, o której mowa w art. 27a ust. 4 pkt 4 ustawy, oraz prawa własności zakładu górniczego.

Instytucja Krajowego Administratora Podziemnych Składowisk Dwutlenku Węgla została wprowadzona na mocy art. 163a ustawy Prawo geologiczne i górnicze. Jego zadania ma wykonywać Państwowy Instytut Geologiczny – Państwowy Instytut Badawczy.

Zakres kompetencji (zadań) KAPS CO₂ wyznacza wspomniany art. 163a ustawy. Zgodnie z tym przepisem Krajowy Administrator wykonuje zadania związane z przekazaniem mu odpowiedzialności za zamknięte podziemne składowisko dwutlenku węgla, w tym:

- 1) prowadzenie monitoringu kompleksu podziemnego składowania dwutlenku węgla, w tym:
 - a) utrzymanie obiektów przeznaczonych do prowadzenia monitoringu,
 - b) wykonywanie programów monitoringu,
- 2) opracowywanie projektów, dokumentacji, opinii, ekspertyz i analiz związanych z zamkniętym podziemnym składowiskiem dwutlenku węgla,
- 3) zabezpieczenie zamkniętego podziemnego składowiska dwutlenku węgla przed zagrożeniem związanym z prowadzeniem działalności gospodarczej w rejonach przyległych,
- 4) prowadzenie i koordynacja działań naprawczych i akcji ratowniczych, a także działań naprawczych i działań zapobiegawczych w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 13 kwietnia 2007 r. o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie,
- 5) informowanie organu właściwego w sprawach handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych, o którym mowa w ustawie z dnia 28 kwietnia 2011 r. o systemie handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych, oraz rozliczanie emisji w przypadku wydostania się dwutlenku węgla poza kompleks podziemnego składowania dwutlenku węgla,
- 6) usuwanie szkód powstałych w przypadku wydostania się dwutlenku węgla poza kompleks podziemnego składowania dwutlenku węgla,

7) wykonywanie powierzonych przez organ administracji geologicznej innych zadań, w szczególności w zakresie nadzoru i kontroli działalności polegającej na podziemnym składowaniu dwutlenku węgla.

Dokonując oceny koncesji związanych z podziemnym składowaniem dwutlenku węgla, zwłaszcza w kontekście spełnienia przez obowiązującą regulację wymogów wynikających z zasady zrównoważonego rozwoju można wskazać na dwie istotne okoliczności. Pierwsza wynika z treści art. 21 ust. 1a ustawy, zgodnie z którym „zabrania się wykonywania działalności polegającej na poszukiwaniu lub rozpoznawaniu kompleksu podziemnego składowania dwutlenku węgla albo na podziemnym składowaniu dwutlenku węgla w celu innym niż przeprowadzenie projektu demonstracyjnego wychwytu i składowania dwutlenku węgla”. Ograniczenie stosowania powyższej technologii zdaje się w pełni odpowiadać regułom zrównoważonego rozwoju. Bez wątplenia CCS stanowi nowatorski pomysł postępowania z dwutlenkiem węgla. Niestety, technologia ta dotychczas nie znalazła większego zastosowania praktycznego. Trudno zatem ocenić (nawet w przybliżeniu) jej skuteczność oraz bezpieczeństwo. Nie można wreszcie pomijać kosztów związanych z jej wprowadzeniem. Dotyczy to zwłaszcza wychwytywania dwutlenku węgla ze spalin, ale również jego transportu oraz składowania²³. Wydatek energetyczny w przypadku tego pierwszego może być nawet równy uzyskanej w wyniku procesu energii. Zatem powszechne wprowadzenie technologii CCS może skutkować znaczącym wzrostem cen energii. Wedle optymistycznych prognoz Komisji Europejskiej koszt wytworzenia energii do roku 2020 może wzrosnąć (na skutek wprowadzenia „pakietu energetycznego”) nawet o 33 %²⁴. Można przypuszczać, że w wyniku tego gospodarka europejska stanie się zupełnie niekonkurencyjna i dojdzie do braku równowagi pomiędzy wymaganiami ochrony środowiska, a potrzebami gospodarki.

Polski prawodawca, niezależnie od tego że ograniczył możliwość stosowania CCS do projektów demonstracyjnych, wprowadził rozwiązania które pozwalają na zmniejszenie negatywnego oddziaływania podziemnego składowania dwutlenku węgla. Na szczególną uwagę zasługują te, które dotyczą ochrony pozostałych części górotworu przed uniemożliwieniem ich gospodarczego wykorzystania w związku z budową podziemnego składowiska dwutlenku węgla. Niezależnie od tego zostały wprowadzone mechanizmy kontroli składowisk i podejmowania działań w sytuacji zagrożenia. Określają je 127b–127o ustawy. Ich szczegółowa analiza przekracza ramy tego opracowania. Można jednak wspomnieć, że dotyczą one między innymi:

- ograniczenia w zakresie możliwości przeznaczania przestrzeni podziemnego składowania dwutlenku węgla na inne cele,
- sposobów zabezpieczania kompleksu podziemnego składowania CO₂,
- obowiązków w zakresie zamknięcia podziemnego składowiska dwutlenku węgla.

²³ Por. R. Tarkowski, *Geologiczna...*, s. 1–120; R. Tarkowski, B. Uliasz-Misiak, *Podziemne składowanie – sposób na dwutlenek węgla*, Przegląd Geologiczny 2007, nr 8 (55), s. 655–660.

²⁴ Za Synteza analiz dotyczących skutków społeczno ekonomicznych pakietu energetyczno klimatycznego UE [http://archiwumukie.polskawue.gov.pl/HLP/files.nsf/0/9499346B1D9B2F6FC125764E-00310EB0/\\$file/Ernst&Young.pdf](http://archiwumukie.polskawue.gov.pl/HLP/files.nsf/0/9499346B1D9B2F6FC125764E-00310EB0/$file/Ernst&Young.pdf).

Biorąc pod uwagę powyższe wydaje się, że wprowadzenie w Polsce możliwości podziemnego składowania dwutlenku węgla zdaje się mieć jedno tylko uzasadnienie. Jest nim konieczność wywiązania się z podjętych przez niektórych przedsiębiorców zobowiązań w zakresie CCS²⁵, zwłaszcza że wiązały się one z uzyskaniem środków pochodzących z Unii Europejskiej²⁶.

²⁵ <http://www.tauron-wytwarzanie.pl/wiadomosci/aktualnosci/Strony/news-detal.aspx?NewsId=5>. Dostęp na dzień 22 marca 2016 r.

²⁶ Za: http://www.rada-npre.pl/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=42&Itemid= oraz <http://www.pgegiek.pl/index.php/ccs/instalacja-demonstracyjna-ccs/> dostęp na dzień 5 maja 2016 r.

Rozdział VIII

Pozostałe koncesje na działalność regulowaną prawem geologicznym i górniczym

§ 1. Koncesja na podziemne bezzbiornikowe magazynowanie substancji

W wyniku eksploatacji złóż kopalin, metodą podziemną lub otworową, w górotworze powstają pustki obejmujące chodniki i wyrobiska (w pierwszym przypadku) bądź też komory powstałe w procesie ługowania (kawerny). Bez wątplenia mogą stanowić one zagrożenie dla środowiska. W wyniku osiadania górotworu może dochodzić bowiem do deformacji terenu oraz uszkodzeń obiektów znajdujących się na powierzchni (tzw. „szkody górnicze”). Niekiedy pustki te mogą być wykorzystywane w celach gospodarczych, jak choćby do bezzbiornikowego magazynowania substancji (ciekłych lub gazowych) w górotworze. W tym celu wykorzystywane mogą być:

- szcerpane złoża gazu ziemnego, przy wykorzystaniu istniejącej infrastruktury służącej do jego wydobycia,
- kawerny solne; tu magazynowanie substancji odbywa się w komorach powstałych w wyniku ługowania złoża soli,
- wyrobiska górnicze powstałe w wyniku eksploatacji złóż metodą podziemną, przy czym ze względów technologicznych metoda powyższa jest niezwykle rzadko¹.

Z praktycznego punktu widzenia (przynajmniej w warunkach polskich) istotną rolę odgrywa bezzbiornikowe magazynowanie gazu, ropy i paliw w kawernach solnych². Technologia powyższa powstała już w XIX w. jednakże w ostatnich la-

¹ P. Janusz, M. Kaliski, A. Szurlej, *Podziemne magazyny gazu jako element krajowego systemu gazowego*, Nafta-Gaz 5 z 2010 r., s. 325–332.

² Dotyczyć to będzie przede wszystkim paliw powstałych w wyniku przerobu ropy naftowej. Warto jednak wspomnieć, iż w tego typu magazynach istnieje możliwość magazynowania innych paliw, np. wodoru. Por. K. Górowska, *Kawerna dla wodoru*, Chemia Przemysłowa 2014, nr 6, s. 36–41.

tach zyskuje na popularności. W literaturze podnosi się szereg zalet takiego sposobu magazynowania. Są to³:

- bezpieczeństwo, podziemny magazyn jest mniej wrażliwy na pożar, atak terrorystyczny czy działania wojenne,
- ochrona terenu, tradycyjne zbiorniki na powierzchni, jeśli mają pomieścić podobne ilości produktu co magazyny podziemne, muszą zająć duże obszary, stosunkowo niewielkie instalacje powierzchniowe podziemnych magazynów znacząco łatwiej wkomponować w krajobraz lub w infrastrukturę; dotyczy to zwłaszcza magazynów gazu, bo w przypadku podziemnych magazynów produktów ciekłych na powierzchni muszą pozostać sporych rozmiarów zbiorniki na solankę manewrową,
- oszczędność, koszty budowy magazynów podziemnych, w porównaniu z kosztami budowy tradycyjnych zbiorników podobnej pojemności na powierzchni, są znacznie mniejsze,
- powszechność występowania złóż soli w wielu krajach,
- specyficzne warunki hydrogeologiczne panujące w złożach solnych, szczelność złóż,
- korzystne właściwości geomechaniczne soli kamiennej, tj. zwięzłość, nieprzepuszczalność, plastyczność odkształceń,
- obojętność chemiczna soli względem większości magazynowanych substancji,
- duża miąższość złóż solnych umożliwiającą budowę magazynów podziemnych znacznej objętości.

Wskazuje się również na znaczącą rolę jaką bezzbiornikowe magazynowanie (zwłaszcza węglowodorów) w górotworze odgrywa w zapewnieniu bezpieczeństwa energetycznego państwa⁴. W tym zakresie analizowana metoda zdaje się stanowić realizację obowiązków wynikających z przepisów ustaw z dnia 29 października 2010 r. o rezerwach strategicznych⁵ oraz z dnia 16 lutego 2007 r. o zapasach ropy naftowej, produktów naftowych i gazu ziemnego oraz zasadach postępowania w sytuacjach zagrożenia bezpieczeństwa paliwowego państwa i zakłóceń na rynku naftowym⁶. W świetle tego ostatniego aktu (art. 8 ust. 1 pkt. 8) do zapasów interwencyjnych można zaliczyć ropę naftową i paliwa zmagazynowane [...] w miejscach, w których jest prowadzone podziemne bezzbiornikowe magazynowanie ropy naftowej lub paliw. Jednocześnie z dniem 1 stycznia 2018 r. ustawa ta uległa zmianie polegającej na dodaniu do jej art. 3 ustępu 13 o treści „w przypadku bezzbiornikowego magazynowania ropy naftowej, o którym mowa w ustawie z dnia 9 czerwca

³ Por. A. Kunstman, K. Poborska-Młynarska, K. Urbańczyk, *Geologiczne i górnicze aspekty budowy magazynowych kawern solnych*, *Przegląd Geologiczny* 2009, nr 9, s. 819–828.

⁴ Por. w tym zakresie A. Maciejewski, *Podziemne magazynowanie paliw płynnych*, *Gospodarka Surowcami Mineralnymi* 2008, t. 24, z. 3–2, s. 39–53 oraz T. Laskowska, K. Gąska, *Nowe metody i technologie zastosowane w czasie ługowania komór, przy budowie magazynów gazu zlokalizowanych w złożach soli*, *Nafta Gaz* 5 z 2010 r., s. 365–361.

⁵ Dz. U. z 2017 r. poz. 1846 ze zm.

⁶ Dz. U. z 2017 r. poz. 1210 ze zm.

2011 r. – Prawo geologiczne i górnicze (Dz. U. z 2014 r. poz. 613, ze zm.), parametry techniczne magazynów oraz parametry techniczne związanych z tymi magazynami systemów przesyłowych i transportowych odpowiadają wymaganiom w zakresie dostępności fizycznej, w okresie:

- 1) 150 dni – od dnia 1 stycznia 2018 r.;
- 2) 90 dni – od dnia 1 stycznia 2024 r.”

Podjęcie i prowadzenie działalności w zakresie bezzbiornikowego magazynowania substancji w górotworze wymaga uzyskania koncesji. Jest ona wydawana przez ministra właściwego do spraw środowiska (art. 22 ust. 1 pkt 4 pr.g.g.) po uzgodnieniu z ministrem właściwym do spraw gospodarki (art. 23 ust. 1 pkt 3 pr.g.g.) oraz organem wykonawczym gminy (art. 23 ust. 2a pkt 1 pr.g.g.)⁷. W przypadku, gdy obszar objęty koncesją będzie zlokalizowany w obrębie morskich wód wewnętrznych i morza terytorialnego oraz pasa nadbrzeżnego konieczne będzie dodatkowo uzgodnienie z dyrektorem właściwego urzędu morskiego (art. 8 ust. 1 pr.g.g.). Jeśli zaś działalność ma być prowadzona w wyłącznej strefie ekonomicznej organem właściwym jest minister właściwy do spraw gospodarki morskiej (art. 8 ust. 2 pr.g.g.).

Koncesja na bezzbiornikowe magazynowanie substancji jest wydawana na wniosek. Jego treść określa zasadniczo art. 24 ustawy. Winien on zawierać, poza wymaganiami przewidzianymi przepisami z zakresu ochrony środowiska i działalności gospodarczej, informacje dotyczące między innymi właścicieli (użytkowników wieczystych) nieruchomości, w granicach których ma być wykonywana zamierzona działalność, prawa wnioskodawcy do nieruchomości (przestrzeni), w granicach której ma być wykonywana zamierzona działalność (lub prawo, o ustanowienie którego ubiega się wnioskodawca, czas, na jaki koncesja ma być udzielona, wraz ze wskazaniem terminu rozpoczęcia działalności, środki, jakimi wnioskodawca dysponuje w celu zapewnienia prawidłowego wykonywania zamierzonej działalności, czy wreszcie sposób przeciwdziałania ujemnym wpływom zamierzonej działalności na środowisko.

Treść na koncesji na bezzbiornikowe magazynowanie substancji w górotworze określają art. 30 i 32 ustawy Prawo geologiczne i górnicze. W świetle powyższych przepisów określa ona:

- rodzaj i sposób wykonywania zamierzonej działalności;
- przestrzeń, w granicach której ma być wykonywana zamierzona działalność;
- czas obowiązywania koncesji;
- termin rozpoczęcia działalności określonej koncesją, a w razie potrzeby, przesłanki, których spełnienie oznacza rozpoczęcie działalności.
- granice obszaru i terenu górniczego,

Koncesja może wreszcie określać inne wymagania dotyczące wykonywania działalności objętej koncesją, w szczególności w zakresie bezpieczeństwa powszechnego i ochrony środowiska.

⁷ Co do przedmiotu i zakresu uzgodnienia zasadne jest odesłanie Czytelnika do rozważań przeprowadzonych w tym zakresie w części poświęconej koncesjom na wydobywanie kopaliny.

Już pobieżna analiza przepisów regulujących bezzbiornikowe magazynowanie substancji w górotworze pozwala na stwierdzenie, iż obowiązujące w tym zakresie ustawodawstwo jest dość ubogie. Poza wspomnianymi wyżej przepisami warto odnotować odpowiednie stosowanie w odniesieniu do powyższej działalności przepisów dotyczących ruchu zakładu górnictwa oraz opłat „quasi-eksploatacyjnych”. Nie należy jednak poczytywać tego za wadę. Jak się zdaje ustawa Prawo geologiczne i górnictwa w sposób zupełnie wystarczający reguluje bezzbiornikowe magazynowanie substancji w górotworze. Bezpieczeństwo takiego przedsięwzięcia powinno zapewniać przestrzeganie obowiązków określonych w koncesji. A rozważenie (i wskazanie) potencjalnych zagrożeń dla środowiska winno wynikać zaś z przeprowadzonej oceny oddziaływania na środowisko.

Wskazana na początku tej części rozważań argumentacja uzasadnia stwierdzenie, że realizacja zamierzeń w zakresie bezzbiornikowego magazynowania substancji w górotworze w pełni odpowiada podstawowym założeniom zasady zrównoważonego rozwoju. Zapewnia bowiem osiągnięcie celu gospodarczego bez nadmiernej ingerencji w środowisko, a zwłaszcza w krajobraz.

§ 2. Koncesja na podziemne składowanie odpadów

Jak wcześniej wspomniano, w wyniku eksploatacji złóż kopalin, metodą podziemną lub otworową, w górotworze powstają pustki obejmujące chodniki i wyrobiska (w pierwszym przypadku) bądź też komory powstałe w procesie ługowania (kawerny). Stanowią one z jednej strony zagrożenie dla środowiska. W wyniku ich osiadania może dochodzić bowiem do deformacji terenu oraz uszkodzeń obiektów znajdujących się na powierzchni (tzw. „szkody górnicze”). Mogą jednak być wykorzystywane w celach gospodarczych, między innymi do składowania odpadów.

Technologia podziemnego składowania odpadów (w tym odpadów niebezpiecznych i promieniotwórczych) na skalę przemysłową jest wykorzystywana dopiero od drugiej połowy XX w.⁸. W Polsce pierwsza, dość szczątkowa, regulacja w tym zakresie pojawiła się dopiero w ustawie Prawo geologiczne i górnictwa z 1994 r.

Aktualnie, zgodnie z art. 6 ust. 1 pkt 6 ustawy Prawo geologiczne i górnictwa podziemnym składowiskiem odpadów, jest część górotworu, w tym podziemne wyrobisko górnicze, wykorzystywana w celu unieszkodliwiania odpadów przez ich składowanie. Ustawodawca wyróżnia cztery składowiska podziemnych (art. 125 ust. 1 pr.g.g.) tj. składowisko odpadów:

- niebezpiecznych,
- obojętnych,

⁸ B. Barchański, *Składowanie odpadów niebezpiecznych w podziemnych wyrobiskach kopalni soli – Multideponie „Heilbronn”* – RFN [w:] *Warsztaty Górnicze z cyklu „Zagrożenia naturalne w górnictwie”: materiały sympozjum : sesja okolicznościowa: Najnowsze rozwiązania dla potrzeb ochrony środowiska na terenach KGHM Polska Miedź S. A., Szklarska Poręba, 26–28 maja 2003, s. 33.*

- promieniotwórczych,
- innych niż niebezpieczne, obojętne i promieniotwórcze.

Podjęcie i prowadzenie działalności w zakresie podziemnego składowania odpadów wymaga uzyskania koncesji. Jest ona wydawana przez ministra właściwego do spraw środowiska (art. 22 ust. 1 pkt 5 pr.g.g.) po uzgodnieniu z ministrem właściwym do spraw gospodarki (art. 23 ust. 1 pkt 3 pr.g.g.) oraz organem wykonawczym gminy (art. 23 ust. 2a pkt 1 pr.g.g.)⁹. W przypadku, gdy obszar objęty koncesją będzie zlokalizowany w obrębie morskich wód wewnętrznych i morza terytorialnego oraz pasa nadbrzeżnego konieczne będzie dodatkowo uzgodnienie z dyrektorem właściwego urzędu morskiego (art. 8 ust. 1 pr.g.g.). Jeśli zaś działalność ma być prowadzona w wyłącznej strefie ekonomicznej organem właściwym jest minister właściwy do spraw gospodarki morskiej (art. 8 ust. 2 pr.g.g.).

Koncesja na podziemne składowanie odpadów jest wydawana na wniosek. Jego treść określa zasadniczo art. 24 i 27 ustawy. Winien on zawierać, poza wymaganiami przewidzianymi przepisami z zakresu ochrony środowiska i działalności gospodarczej, informacje dotyczące między innymi właścicieli (użytkowników wieczystych) nieruchomości, w granicach których ma być wykonywana zamierzona działalność, prawa wnioskodawcy do nieruchomości (przestrzeni), w granicach której ma być wykonywana zamierzona działalność (lub prawo, o ustanowienie którego ubiega się wnioskodawca, czas, na jaki koncesja ma być udzielona, wraz ze wskazaniem terminu rozpoczęcia działalności, środki, jakimi wnioskodawca dysponuje w celu zapewnienia prawidłowego wykonywania zamierzonej działalności, czy wreszcie sposób przeciwdziałania ujemnym wpływom zamierzonej działalności na środowisko.

Do wniosku o udzielenie koncesji na podziemne składowanie odpadów promieniotwórczych dołącza się zezwolenie Prezesa Państwowej Agencji Atomistyki na budowę składowiska odpadów promieniotwórczych.

Zgodnie z art. 125 ust. 2 ustawy, podziemne składowisko odpadów lokalizuje się w formacji geologicznej stanowiącej naturalną barierę geologiczną dla ewentualnej migracji substancji niebezpiecznych poza granice przestrzeni objętej przewidywanymi szkodliwymi wpływami składowanych odpadów. Szczegółowe wymagania w tym zakresie określa § 2 ust. 1 rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie podziemnych składowisk odpadów¹⁰. W świetle powyższego przepisu podziemnego składowiska odpadów niebezpiecznych oraz podziemnego składowiska odpadów innych niż niebezpieczne i obojętne nie lokalizuje się:

- na obszarach stref ochronnych ujęć wody i na obszarach ochronnych zbiorników wód śródlądowych, w tym głównych zbiorników wód podziemnych,
- na obszarach występowania lub zagrożonych oddziaływaniem gwałtownych zjawisk, mogących uniemożliwić bezpieczną eksploatację składowisk, w tym:

⁹ Co do przedmiotu i zakresu uzgodnienia zasadne jest odesłanie Czytelnika do rozważań przeprowadzonych w tym zakresie w części poświęconej koncesjom na wydobywanie kopaliny.

¹⁰ Dz. U. Nr 298, poz. 1771.

- a) zwiększoną aktywnością sejsmiczną naturalną lub wzbudzoną działalnością człowieka,
 - b) zwiększoną aktywnością tektoniczną oraz na przebiegu strefy uskokuwej,
 - c) ruchami masowymi ziemi,
 - na obszarach występowania:
 - a) zjawisk krasowych lub sufozycznych,
 - b) intensywnej erozji wgłębnej lub denudacji, których tempo wskazuje, że podziemne składowisko odpadów odsłoni się na powierzchni ziemi przed upływem 10 000 lat,
 - w obszarach górniczych utworzonych dla kopalni leczniczych,
 - na obszarach, na których prowadzenie działalności polegającej na podziemnym składowaniu odpadów narusza zasadę racjonalnej gospodarki złożem kopaliny,
 - na obszarach o szczególnej wartości kulturowej, rekreacyjnej lub zdrowotnej.
- Treść koncesji na podziemne składowanie odpadów określają art. 30 i 32 ustawy. W świetle tych przepisów winna ona określać:
- rodzaj i sposób wykonywania zamierzonej działalności,
 - przestrzeń, w granicach której ma być wykonywana zamierzona działalność,
 - czas obowiązywania koncesji.
 - termin rozpoczęcia działalności określonej koncesją, a w razie potrzeby – przesłanki, których spełnienie oznacza rozpoczęcie działalności,
 - typ podziemnego składowiska, rodzaj i ilość odpadów dopuszczonych do składowania oraz zakres i sposób monitorowania składowiska.
 - granice obszaru i terenu górniczego,
 - fakultatywnie inne wymagania dotyczące wykonywania działalności objętej koncesją, w szczególności w zakresie bezpieczeństwa powszechnego i ochrony środowiska.

Co istotne udzielenie koncesji wiąże się z koniecznością ustanowienie zabezpieczenia roszczeń mogących powstać wskutek wykonywania tej działalności (art. 28 ust. 1 pr.g.g.). Zabezpieczenie to może w szczególności przyjąć formę ubezpieczenia od odpowiedzialności cywilnej przedsiębiorcy, gwarancji bankowej albo poręczenia bankowego. O formie, zakresie sposobie zabezpieczenia, rozstrzyga organ koncesyjny, działając w drodze postanowienia, na które przysługuje zażalenie (art. 28 ust. 4 pr.g.g.).

Podziemne składowanie odpadów, zwłaszcza niebezpiecznych, z gospodarczego punktu widzenia zdaje się być koniecznością. Dotyczy to w dużej mierze postępowania z odpadami promieniotwórczymi, których inny sposób unieszkodliwiania jest praktycznie niemożliwy. Należy mieć jednak świadomość, iż działalność ta jest bardzo niebezpieczna dla środowiska. Proces lokowania odpadów pod ziemią ma charakter nieodwracalny. Zatem nawet w przypadku zagrożeń dla środowiska nie będzie można najczęściej podjąć skutecznych działań zaradczych. Zwłaszcza, że proces monitorowania zachodzących w składowisku procesów fizycznych i chemicznych jest bardzo utrudniony. Największym jednak zagrożeniem jest możliwość uwolnienia się substancji trujących do wód podziemnych. Dlatego też niezwykle

ważne jest, przed wydaniem koncesji na taką działalność dokonanie odpowiedniej analizy i identyfikacji zjawisk zachodzących w składowisku zarówno w momencie składowania, jak i wiele lat po jego zakończeniu. W pierwszej kolejności należy przeanalizować warunki przepływu wód w rejonie składowiska, a następnie procesy wpływające na możliwość migracji zanieczyszczeń. Analiza taka jest niezbędna do prawidłowej oceny zagrożeń ze strony składowanych odpadów¹¹.

Oceniając obowiązujące w tym zakresie pod kątem ochrony środowiska, a w szczególności realizacji zasady zrównoważonego rozwoju uregulowania należy stwierdzić, iż przynajmniej teoretycznie odpowiadają one potrzebom obrotu. Ustawodawca polski dopuszczając możliwość podziemnego składowania odpadów (jako niezbędnego z gospodarczego punktu widzenia) wprowadził szereg ograniczeń, które mają zminimalizować środowiskowe zagrożenia powyższej działalności. W pierwszym rządzie wprowadził tu ograniczenia o charakterze przedmiotowym. Zakazał bowiem składowania substancji, które mogą powodować zagrożenia, a w szczególności niekorzystnie wpłynąć na stan wód podziemnych¹². Jednocześnie określił w sposób szczegółowy, wręcz kazuistyczny, wymagania jakim winna odpowiadać przestrzeń, gdzie będzie następować lokowanie odpadów¹³.

¹¹ Szerzej na ten temat T. Mzyk, M. Gozzi, *Ocena wpływu na środowisko odpadów ulokowanych w wyrobiskach podziemnych kopalń w świetle modelowania hydrogeochemicznego*, *Górnictwo i Inżynieria* 2007, nr 3, s. 461–462.

¹² Zgodnie z art. 126 ust. 1 zabronione jest składowanie odpadów:

- 1) występujących w postaci ciekłej, w tym odpadów zawierających wodę w ilości powyżej 95% masy całkowitej, z wyłączeniem szlamów,
- 2) o właściwościach wybuchowych, żrących, utleniających, wysoce łatwopalnych lub łatwopalnych,
- 3) zakaźnych medycznych i zakaźnych weterynaryjnych,
- 4) powstających w wyniku prac naukowo-badawczych, rozwojowych lub działalności dydaktycznej, które nie są zidentyfikowane lub są niesklasyfikowane i których oddziaływanie na środowisko nie jest znane,
- 5) opon, z wyłączeniem opon rowerowych i opon o średnicy zewnętrznej większej niż 1400 mm,
- 6) innych, które w warunkach podziemnego składowania mogą podlegać niepożądanym zmianom fizycznym, chemicznym lub biologicznym.

Do tych ostatnich zalicza się odpady:

- mogące w warunkach składowania wchodzić w reakcje z wodą lub skałą macierzystą, prowadząc do zmiany ich objętości, powstania samozapalnych, toksycznych lub wybuchowych substancji lub gazów lub innych reakcji zagrażających bezpieczeństwu eksploatacji składowiska podziemnego lub nienaruszalności bariery geologicznej, a także pojemniki, w których są składowane;
- ulegające biodegradacji,
- o ostrym zapachu,
- mogące wytwarzać mieszanki gazowo-powietrzne o właściwościach toksycznych lub wybuchowych,
- nieodpowiadające warunkom geomechanicznym ze względu na niewystarczającą stabilność,
- samozapalne lub podatne na samozapłon w danych warunkach składowania,
- będące produktami gazowymi,
- lotne oraz pochodzące ze zbierania w postaci nieokreślonych mieszanin.

¹³ Por. § 2 i 3 wspomnianego wcześniej rozporządzenia z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie podziemnych składowisk odpadów.

Rozdział IX

Pozostałe formy reglamentacji działalności regulowanej prawem geologicznym i górnictwem

Zgodnie z art. 80 ust. 1 pr.g.g. „projekt robót geologicznych, których wykonywanie nie wymaga uzyskania koncesji, zatwierdza organ administracji geologicznej, w drodze decyzji”. Ta ostatnia stanowi formę nadzoru organu administracji geologicznej nad prowadzoną działalnością¹. Do pewnego stopnia wykazuje ona podobieństwa do koncesji na poszukiwanie i rozpoznawanie złóż kopalin, stąd zasadne jest jej określenie mianem „quasi koncesji”².

Zakres przedmiotowy obowiązku uzyskania decyzji zatwierdzającej projekt robót geologicznych jest bardzo szeroki, a stworzony katalog ma charakter otwarty. Będzie to dotyczyło zatem prac geologicznych (obejmujących roboty geologiczne) podejmowanych przede wszystkim w celu (art. 88 ust. 2 pr.g.g.):

- poszukiwania i rozpoznawania złóż kopalin innych niż wymienione w art. 10 ust. 1 pr.g.g.,
- rozpoznania warunków hydrogeologicznych (w tym ustalenia zasobów wód podziemnych),
- rozpoznania warunków geologiczno-inżynierskich.

Odwołując się jednak do art. 6 ust. 1 pkt 8 oraz art. 161 ustawy można przyjąć, iż chodzi tu również o prace prowadzone w celu wykorzystania ciepła ziemi, czy też wykonywanie otworów wiertniczych do rozpoznania budowy głębokiego podłoża, niezwiązanego z dokumentowaniem złóż kopalin oraz obiektów budownictwa wodnego o wysokości piętrzenia przekraczającej 5 m.

Organem administracji geologicznej właściwym do zatwierdzania projektów robót geologicznych jest co do zasady marszałek województwa. W enumeratywnie

¹ G. Klimek [w:], *Prawo geologiczne i górnictwo. Komentarz*, red. B. Rakoczy, Warszawa 2015, s. 450–452.

² Por. A. Lipiński, R. Mikosz, *Ustawa prawo geologiczne i górnictwo. Komentarz*, Warszawa 2003..., s. 193–194 oraz H. Schwarz, *Prawo geologiczne i górnictwo. Komentarz. Tom I*, Wrocław 2013..., s. 461.

wymienionych przypadkach kompetencja ta przysługuje staroście³ lub ministrowi właściwemu do spraw środowiska⁴.

Rozstrzygnięcie organu administracji geologicznej w zakresie zatwierdzenia p.r.g. nie jest podejmowane samodzielnie. Winno zostać poprzedzone uzyskaniem opinii właściwego organu wykonawczego gminy (art. 80 ust. 5 pr.g.g.), co następuje w drodze postanowienia⁵. Podobnie jak w przypadku koncesji na poszukiwanie i rozpoznawanie złóż kopalin przedmiot wspomnianej opinii nie został określony. Należy zatem przyjąć, iż zakres współdziałania będzie wynikał przede wszystkim z kompetencji wójta (burmistrza, prezydenta miasta) oraz zadań własnych gminy.

³ Zgodnie z art. 161 ust. 2 ustawy do starosty, jako organu administracji geologicznej pierwszej instancji, należą sprawy związane z zatwierdzaniem projektów robót geologicznych:

- 1) złóż kopalin nieobjętych własnością górniczą, poszukiwanych lub rozpoznawanych na obszarze do 2 ha w celu wydobywania metodą odkrywkową w ilości do 20 000 m³ w roku kalendarzowym i bez użycia środków strzałowych,
- 2) ujęć wód podziemnych, których przewidywane lub ustalone zasoby nie przekraczają 50 m³/h,
- 3) badań geologiczno-inżynierskich wykonywanych na potrzeby zagospodarowania przestrzennego gminy oraz warunków posadawiania obiektów budowlanych, z wyłączeniem ponadwojewódzkich inwestycji liniowych,
- 4) odwodnień budowlanych o wydajności nieprzekraczającej 50 m³/h,
- 5) robót geologicznych wykonywanych w celu wykorzystywania ciepła ziemi,
- 6) warunków hydrogeologicznych w związku z zamierzonym wykonywaniem przedsięwzięć mogących negatywnie oddziaływać na wody podziemne, w tym powodować ich zanieczyszczenie, dotyczących inwestycji zaliczonych do przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko, dla których obowiązek sporządzenia raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko może być wymagany, z wyłączeniem przedsięwzięć mogących negatywnie oddziaływać na wody lecznicze oraz ponadwojewódzkich inwestycji liniowych.

⁴ Zgodnie z art. 161 ust. 3 ustawy do ministra właściwego do spraw środowiska, jako organu administracji geologicznej pierwszej instancji, należą sprawy związane z zatwierdzaniem projektów robót geologicznych, dotyczące:

- 1) złóż kopalin, o których mowa w art. 10 ust. 1, oraz warunków hydrogeologicznych w związku z projektowaniem odwodnień tych złóż, wtlaczaniem wód pochodzących z takich odwodnień do górotworu, a także w związku z wtlaczaniem do górotworu, powstałych przy wydobywaniu tych kopalin, wód złożowych,
- 2) obszarów morskich Rzeczypospolitej Polskiej,
- 3) regionalnych badań hydrogeologicznych,
- 4) określania warunków hydrogeologicznych w związku z ustanawianiem obszarów ochronnych zbiorników wód podziemnych,
- 5) określania warunków hydrogeologicznych oraz geologiczno-inżynierskich dla potrzeb podziemnego bezzbiornikowego magazynowania substancji albo podziemnego składowania odpadów,
- 6) określania warunków hydrogeologicznych oraz geologiczno-inżynierskich na potrzeby poszukiwania lub rozpoznawania kompleksu podziemnego składowania dwutlenku węgla oraz podziemnego składowania dwutlenku węgla,
- 7) regionalnych badań budowy geologicznej kraju,
- 8) regionalnych prac kartografii geologicznej,
- 9) otworów wiertniczych do rozpoznania budowy głębokiego podłoża, niezwiązanego z dokumentowaniem złóż kopalin,
- 10) obiektów budownictwa wodnego o wysokości piętrzenia przekraczającej 5 m.

⁵ Por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 25 kwietnia 2013 r., III SA/Łd 331/13, CBOSA.

Dotyczyć to będzie głównie praw i obowiązków w sprawach istotnych dla społeczności lokalnej.

W przypadku, gdy obszar robót geologicznych będzie zlokalizowany w obrębie morskich wód wewnętrznych i morza terytorialnego oraz pasa nadbrzeżnego konieczne będzie dodatkowo uzgodnienie z dyrektorem właściwego urzędu morskiego (art. 8 ust. 1 pr.g.g.). Jeśli zaś działalność ma być prowadzona w wyłącznej strefie ekonomicznej organem właściwym jest minister właściwy do spraw gospodarki morskiej (art. 8 ust. 2 pr.g.g.).

Prawodawca określił w art. 80 ust. 7 ustawy przesłanki odmowy zatwierdzenia projektu robót geologicznych. Następuje to, gdy:

- 1) projektowane roboty geologiczne naruszałyby wymagania ochrony środowiska,
- 2) projekt robót geologicznych nie odpowiada wymaganiom prawa.

Należy się zgodzić również z poglądem, że odmowa zatwierdzenia projektu winna nastąpić także w sytuacji, gdy planowane roboty naruszają przeznaczenia nieruchomości określonego w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego]. Trudno jednak przyjąć, iż taki skutek będzie dotyczył przypadków naruszenia sposobu wykorzystania nieruchomości określonego w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy⁶.

Ustawa nie określa treści decyzji zatwierdzającej wspomniany projekt. Oczywiście będzie ona musiała spełniać wymagania określone w art. 107 K.p.a. Należy jednak zwrócić uwagę, że w świetle art. 80 ust. 6 pr.g.g. projekt zatwierdza się na czas oznaczony, nie dłuższy niż 5 lat, w zależności od zakresu i harmonogramu zamierzonych robót geologicznych.

Uzyskanie ostatecznej decyzji zatwierdzającej projekt pozwala na przeprowadzenie prac geologicznych połączonych z robotami geologicznymi. Ich wyniki wraz z ich interpretacją, określeniem stopnia osiągnięcia zamierzonego celu wraz z uzasadnieniem, przedstawia się w dokumentacji geologicznej. W analizowanym zakresie będzie to dokumentacja:

- 1) geologiczna złoża kopaliny, z wyłączeniem złoża kopalin, o których mowa w art. 10 ust. 1 ustawy,
- 2) hydrogeologiczna,
- 3) geologiczno-inżynierska,
- 4) inna niż określona w pkt 1–3.

Celem prowadzonych prac geologicznych jest poznanie wnętrza ziemi. Służyć to może zarówno ustaleniu potencjalnych możliwości wydobywania kopalin, jak również innemu celom, istotnym z gospodarczego punktu widzenia. Posiadanie odpowiedniej wiedzy w tym zakresie pozwoli w przyszłości planować rozwój tak, aby odpowiadał on potrzebom gospodarki a jednocześnie spełniał wymagania ochrony środowiska.

⁶ J. Murzydło, *Znaczenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w świetle zmian wprowadzonych art. 7 ustawy z 9.06.2011 r. – Prawo geologiczne i górnicze*, *Finanse Komunalne* 2013, nr 3, s. 45–54.

Z punktu widzenia analizowanej problematyki najważniejszą rolę w tym zakresie odgrywa poszukiwanie i rozpoznawanie złóż kopalin. Działalność ta z reguły nie powoduje znacząco negatywnych skutków dla otoczenia a jednocześnie pozwala w sposób planowy, uzasadniony i racjonalny korzystać z geologicznych zasobów środowiska. Przy czym należy mieć świadomość, iż samo odkrycie i udokumentowanie złoża nie przesądza o jego eksploatacji. Czy ta ostatnia zostanie podjęta decyduje szereg innych czynników, związanych zarówno z warunkami ekonomicznymi, potrzebami gospodarki, jak i środowiska.

Biorąc pod uwagę powyższe nie będzie błędem stwierdzenie, iż poznawanie wnętrza ziemi służy w sposób bezpośredni realizacji zasady zrównoważonego rozwoju. Powyższe ustalenia pozwalają, dość precyzyjnie, określić rolę jaką zasada zrównoważonego rozwoju odgrywa w reglamentacji geologii. Nie będzie chyba błędem, że prowadzenie prac geologicznych stanowi, ze względu na swój cel poznawczy, stanowi realizację zasady zrównoważonego rozwoju. Odpowiednie modelowania wzrostu zrównoważonego wymaga bowiem wiedzy między innymi na temat budowy górotworu.

Warto tu zwrócić uwagę na jeszcze jeden aspekt analizowanej problematyki. Długofalowe planowanie wykorzystania kopalin wymaga odpowiedniego gospodarowania przestrzenią znajdującą się nad złożem. Inaczej mówiąc, często zdarza się tak, iż poprzez nieplanowe i nieuwzględniające warunków geologicznych przeznaczanie nieruchomości pod zabudowę może skutkować utratą możliwości wydobycia cennych kopalin. Trudno takie działanie określić jako zgodne z zasadą zrównoważonego rozwoju. Jednak odkrycie i udokumentowanie złoża zapobiega takiemu zjawisku. Zgodnie z bowiem z art. 95 ust. 1 ustawy Prawo geologiczne i górnicze „udokumentowane złoża kopalin oraz udokumentowane wody podziemne, w granicach projektowanych stref ochronnych ujęć oraz obszarów ochronnych zbiorników wód podziemnych, a także udokumentowane kompleksy podziemnego składowania dwutlenku węgla, w celu ich ochrony ujawnia się w studiach uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin, miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego oraz planach zagospodarowania przestrzennego województwa”⁷.

Parę słów należy na zakończenie tej części rozważań poświęcić instytucji zgłoszenia projektu prac geologicznych (art. 85a pr.g.g.). Znajdzie ona zastosowanie w przypadku badań geofizycznych w celu zbadania struktur geologicznych związanych z występowaniem złóż węglowodorów. Rozpoczęcie robót może nastąpić, jeżeli w terminie 30 dni od dnia przedłożenia projektu robót geologicznych minister właściwy do spraw środowiska, w drodze decyzji, nie zgłosi do niego sprzeciwu. Sprzeciw powyższy winien być wyrażony, jeżeli:

- 1) sposób wykonywania zamierzonych robót geologicznych zagraża środowisku;
- 2) projekt robót geologicznych nie odpowiada wymaganiom prawa.

⁷ Problematyka ta została szerzej omówiona w części poświęconej ochronie złóż kopalin.

Należy tu wyraźnie zaznaczyć, iż praktycznie poza zakresem powyższej reglamentacji znajduje się szereg form działalności polegających na korzystaniu z wnętrza ziemi. Dotyczy to między innymi budowy tuneli, czy też funkcjonowania obiektów o charakterze zabytkowym (np. kopalń). Problematyka ta została jednak już wcześniej poruszona w związku z analizą zakresu przedmiotowego Prawa geologicznego i górnictwa (Część pierwsza opracowania).

Rozdział X

Wnioski

Przeprowadzona wyżej analiza pozwala na wyciągnięcie kilku wniosków. Przede wszystkim można stwierdzić, iż omówione decyzje stanowią bodaj najważniejsze instrumenty zarządzania geologicznymi zasobami środowiska. Podjęcie praktycznie jakiegokolwiek znaczącej działalności w tym zakresie wymaga uzyskania bądź koncesji bądź decyzji zatwierdzającej projekt robót geologicznych. Organy administracji geologicznej mają za ich pomocą kształtować nie tylko rodzaj i zakres prowadzonych prac, ale przede wszystkim sposób jak ma to następować. W związku z tym, szczególną rolę odgrywają przesłanki, jakimi winien kierować się organ administracji geologicznej.

Na początku należy wyraźnie stwierdzić, iż brak w przepisach określających sposób reglamentacji geologii i górnictwa jakiegokolwiek odesłania do zasady zrównoważonego rozwoju. Trudno odpowiedzieć, czy jest to zabieg celowy. Jak się zdaje „niechęć” ustawodawcy do uwzględniania, przy wydawaniu rozstrzygnięć w sprawach indywidualnych, zasady zrównoważonego rozwoju wynika przede wszystkim z tego, iż jej treść i zakres nie zostały precyzyjnie dookreślone. Niestety definicja zawarta w ustawie Prawo ochrony środowiska, z praktycznego punktu widzenia, nie jest zbyt użyteczna. To zaś mogło by prowadzić do sporej dowolności, co w przypadku rozstrzygnięć o charakterze indywidualnym jest niedopuszczalne. Odwołując się choćby do wspomnianej definicji zawartej w ustawie z dnia 27 kwietnia 2001 r. mogła by się pojawić wątpliwość, czy możliwa jest odmowa udzielenia koncesji ze względu na konieczność zachowania złóż kopalin „dla przyszłych pokoleń”.

Nie oznacza to jednak, iż „zasady” zrównoważonego rozwoju nie znalazły odzwierciedlenia w obowiązującym prawie. Dotyczy to przede wszystkim kwestii konieczności uwzględniania wymagań ochrony środowiska przy podejmowaniu działalności geologicznej i górniczej, ale również ekonomiki, w rozumieniu racjonalności gospodarowania wnętrzem ziemi.

Znacząca część rodzajów korzystania z wnętrza ziemi jest uznawana za przedsięwzięcie mogące znacząco (zawsze lub potencjalnie) oddziaływać na środowisko. Zatem do wniosku o wydanie koncesji należy dołączyć ostateczną decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach. Organ koncesyjny jest związany wymaganiami okre-

ślonymi w tej ostatniej (jeśli została wydana po przeprowadzeniu oceny oddziaływania na środowisko). Przy założeniu, że środowiskowe warunki zostały określone prawidłowo, również koncesja winna uwzględniać w sposób wystarczający wymagania dotyczące ochrony środowiska. Niestety praktyka wskazuje, iż osnowy decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach często budzą bardzo poważne wątpliwości (co do ich wartości merytorycznych)¹. Niezależnie od tego, w przypadku wydobywania kopalin koncesjonowanych przez starostę oraz prac geologicznych niekoncesjonowanych, uzyskanie decyzji środowiskowej nie jest wymagane.

Każdy z omawianych instrumentów reglamentacyjnych może określać wymagania dotyczące wykonywania działalności objętej koncesją, w szczególności w zakresie bezpieczeństwa powszechnego i ochrony środowiska. Rozwiązanie to należy uznać za trafne i odpowiadające istocie zasady zrównoważonego rozwoju. Należy jednak zwrócić uwagę, iż wprowadzenie tego typu elementów osnowy ma charakter fakultatywny. Zatem ich wprowadzenie będzie zatem zależne od organu administracji geologicznej.

Naruszenie wymagań ochrony środowiska może wreszcie stanowić przesłankę cofnięcia koncesji (art. 37 ust. 1 pr.g.g.). Takie cofnięcie nie zwalnia przedsiębiorcy z wykonania obowiązków dotyczących ochrony środowiska i likwidacji zakładu górniczego (art. 39 ust. 1 pr.g.g.).

Inaczej nieco wygląda kwestia racjonalnej gospodarki złożem. Dotyczy to wydobywania kopalin ze złóż z uwzględnieniem efektywności ich wykorzystania². Nakaz takiego postępowania wynika wprost z art. 126 ust. 1 ustawy Prawo ochrony środowiska. Zgodnie z tym przepisem „eksploatację złoża kopaliny prowadzi się w sposób gospodarczo uzasadniony, przy zastosowaniu środków ograniczających szkody w środowisku i przy zapewnieniu racjonalnego wydobycia i zagospodarowania kopaliny”. Jak wskazuje się w literaturze podstawowe znaczenie ma określenie kryteriów tak rozumianej racjonalnej gospodarki złożem³. Ta zaś może być rozumiana bądź jako wykorzystanie w całości złoża jako nieodnawialnego składnika środowiska bądź jako wykorzystanie tego złoża w sposób przynoszący określony zysk. Jak się zdaje bliższe rozumieniu zasady zrównoważonego rozwoju jest pierwsze z wymienionych wyżej znaczeń. Przesłanka racjonalnej gospodarki złożem jest uwzględniana przy wydawaniu koncesji na wydobywanie kopalin, jednakże regulacja w tym zakresie wydaje się wysoce niewystarczająca. Zwłaszcza, że zaniechanie eksploatacji z naruszeniem powyższej przesłanki skutkuje w istocie jedynie koniecznością zabezpieczenia niewykorzystanej części złoża.

Na koniec warto zaznaczyć, iż reglamentacji podlega szereg bardzo różnych rodzajów korzystania z wnętrza ziemi. Realizacja w tym zakresie zasady zrównoważonego rozwoju będzie inna w każdym przypadku. Jak wcześniej wspomniano, pro-

¹ G. Dobrowolski, *Decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach*, Toruń 2011, s. 273–276.

² J. Stefanowicz, *Regulacje prawa geologicznego i górniczego a efektywność wykorzystania zasobów złóż kopalin*, *Polityka energetyczna 2007 nr 2* (Tom 10, zeszyt specjalny), s. 159–175.

³ M. Nieć, B. Radwanek-Bąk, *Ochrona i racjonalne wykorzystanie złóż kopalin*, Kraków 2014, s. 61–62.

wadzenie prac geologicznych, co do zasady, stanowi w istocie instrument realizacji powyższej zasady. Pozwala nie tylko planować dalsze korzystanie z górotworu, ale również chronić jego zasoby, w tym dla realizacji potrzeb „przyszłych pokoleń”. Inaczej jest w przypadku wydobywania kopalin ze złóż. Tu następuje zniszczenie nieodnawialnych zasobów środowiska, przy czym główną przesłanką podejmowania takiej działalności jest racja ekonomiczna.

Część trzecia

**Prawne warunki
wykonywania działalności
polegającej na korzystaniu
z geologicznych
zasobów środowiska**

Rozdział I

Przesłanki podejmowania i prowadzenia działalności związanej z wykorzystywaniem geologicznych zasobów środowiska

Uzyskanie omówionych w poprzedniej części koncesji (lub decyzji zatwierdzających projekty robót geologicznych), stanowi niezbędną przesłankę podjęcia określonych działań w górotworze. Nie jest to jednak przesłanka jedyna. Konieczne jest również posiadanie tytułu prawnego do przestrzeni, w której działalność ma się odbywać (użytkowanie górnicze albo uprawnienie do korzystania z nieruchomości gruntowej)¹. Przedsiębiorca będzie również zobowiązany do podjęcia określonych czynności (w tym uzyskania odpowiednich decyzji), które umożliwią realizację uprawnień wynikających z koncesji (decyzji zatwierdzającej p.r.g.) w zgodzie z przepisami prawa powszechnie obowiązującego.

Niezbędna może okazać się przede wszystkim zmiana przeznaczenia gruntów przewidzianych pod realizację przedsięwzięcia w zakresie budowy zakładu górniczego. Dotyczy to gruntów rolnych i leśnych. Regulację w tym zakresie zawiera ustawa z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych². Zgodnie z jej art. 6 ust. 1 na cele nierolnicze i nieleśne można przeznaczać przede wszystkim grunty oznaczone w ewidencji gruntów jako nieużytki, a w razie ich braku – inne grunty o najniższej przydatności produkcyjnej.

Pierwszą przesłanką warunkującą wykorzystanie gruntów rolnych i leśnych na inne cele jest wyłączenie ich z produkcji rolnej i leśnej. Dotyczy to gruntów rolnych stanowiących użytki rolne klas I–III, gruntów leśnych stanowiących własność Skarbu Państwa i pozostałych gruntów leśnych³.

Wyłączenie gruntów z produkcji rolnej i leśnej następuje w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego po uzyskaniu odpowiednio zgody ministra wła-

¹ Problematyka ta została omówiona w Części pierwszej w rozdziale trzecim.

² Dz. U. z 2017 r. poz. 1161.

³ Por. I Derucka, *Grunty rolne i leśne w procedurze planistycznej* [w:] Przegląd prawa publicznego z 2011 r., nr 7–8, s. 87–104.

ściwego do spraw rozwoju wsi (w przypadku gruntów rolnych), ministra właściwego do spraw środowiska (w przypadku gruntów leśnych stanowiących własność Skarbu Państwa) i marszałka województwa (w przypadku pozostałych gruntów leśnych)⁴.

Procedury powyższej nie będzie wymagało jednak okresowe (na czas nie dłuższy niż 10 lat), wyłączenie gruntów z produkcji w zakresie niezbędnym do poszukiwania lub rozpoznawania węglowodorów, węgla kamiennego, węgla brunatnego, rud metali, z wyjątkiem darniowych rud żelaza, metali w stanie rodzimym, rud pierwiastków promieniotwórczych, siarki rodzimej, soli kamiennej, soli potasowej, gipsu i anhydrytu, kamieni szlachetnych (art. 8 ust. 1 pkt 2 u.g.r.l.).

Konsekwencją zmiany przeznaczenia gruntów jest wyłączenie ich z produkcji rolnej lub leśnej. Dotyczy to użytków rolnych wytworzonych z gleb pochodzenia mineralnego i organicznego, zaliczonych do klas I, II, III, IIIa, IIIb, oraz użytków rolnych klas IV, IVa, IVb, V i VI wytworzonych z gleb pochodzenia organicznego, a także gruntów, o których mowa w art. 2 ust. 1 pkt 2–10 u.g.r.l., oraz gruntów leśnych, przeznaczonych na cele nierolnicze i nieleśne.

Wyłączanie gruntów z produkcji następuje w drodze decyzji właściwego organu, którym jest (art. 11 u.g.r.l.):

- starosta w odniesieniu do gruntów rolnych,
- dyrektor regionalnej dyrekcji Lasów Państwowych w odniesieniu do gruntów leśnych,
- dyrektor parku narodowego, w odniesieniu do gruntów leśnych znajdujących się na terenie parku narodowego.

Podmiot, który uzyskał zezwolenie na wyłączenie gruntów z produkcji, jest obowiązany uiścić należność i opłaty roczne, a w odniesieniu do gruntów leśnych – także jednorazowe odszkodowanie w razie dokonania przedwczesnego wyrębu drzewostanu. Obowiązek taki powstaje od dnia faktycznego wyłączenia gruntów z produkcji (art. 12 ust. 1 u.g.r.l.). Szczegóły regulują art. 12 ust. 2–7 ustawy.

Realizacja zamierzenia w zakresie wykorzystywania geologicznych zasobów środowiska, zwłaszcza poprzez wydobywanie kopalin, wymaga wybudowania odpowiedniej infrastruktury. Chodzi tu o budowę zakładu górniczego. Jest nim wyodrębniony technicznie i organizacyjnie zespół środków służących bezpośrednio do wykonywania działalności regulowanej ustawą w zakresie wydobywania kopalin ze złóż, a w podziemnych zakładach górniczych wydobywających węgiel kamienny wraz z pozostającym w związku technologicznym z wydobyciem kopaliny przygotowaniem wydobytej kopaliny do sprzedaży, podziemnego bezzbiornikowego magazynowania substancji, podziemnego składowania odpadów albo podziemnego składowania dwutlenku węgla, w tym wyrobiska górnicze, obiekty budowlane, urządzenia oraz instalacje (art. 6 ust. 1 pkt 18 pr.g.g.).

⁴ Warto zaznaczyć, iż taka zmiana miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego może być czasem wymagana przed wystąpieniem o koncesję na wydobywanie kopalin, jeśli działalność ta ma być prowadzona metodą odkrywkową.

W tym miejscu konieczne jest dokonanie istotnego rozróżnienia. Otóż odrębnie należy traktować obiekty zakładu górniczego znajdujące się w podziemnych wyrobiskach górniczych oraz te znajdujące się poza wyrobiskami. W odniesieniu do tych pierwszych nie stosuje się przepisów ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane. Zgodnie bowiem z art. 2 ust. 1 pr.bud. „ustawy nie stosuje się do wyrobisk górniczych”. Budowa i utrzymanie tej części zakładu górniczego jest regulowana przepisami ustawy Prawo geologiczne i górnicze oraz wydanymi na ich podstawie rozporządzeniami:

- Ministra Środowiska z dnia 8 grudnia 2017 r. w sprawie planów ruchu zakładów górniczych⁵,
- Ministra Energii z dnia 23 listopada 2016 r. w sprawie szczegółowych wymagań dotyczących prowadzenia ruchu podziemnych zakładów górniczych⁶,
- Ministra Gospodarki z dnia 25 kwietnia 2014 r. w sprawie szczegółowych wymagań dotyczących prowadzenia ruchu zakładów górniczych wydobywających kopaliny otworami wiertniczymi⁷.

Przydatne może tu okazać się odwołanie do treści omówionego już w Części drugiej rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2010 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko. W analizowanym zakresie wskazuje ono na przynajmniej dwa przedsięwzięcia, które mogą zostać zaliczone do powyższej grupy obiektów i urządzeń. Są to:

- instalacje do zgazowania, odgazowania lub upłynniania węgla lub łupku bitumicznego,
- instalacje do wytapiania substancji mineralnych.

Ustawowa regulacja dotycząca obiektów, maszyn, urządzeń i ścian w ruchu zakładu górniczego (jego podziemnej części) nie jest zbyt obszerna. Warto tu zwrócić uwagę przede wszystkim na art. 114 ust. 1 pr.g.g., zgodnie z którym oddanie do ruchu w zakładzie górniczym obiektów, maszyn, urządzeń i ścian, jak również dokonywanie ich istotnych zmian konstrukcyjnych lub istotnych zmian warunków eksploatacji, wymaga zezwolenia kierownika ruchu zakładu górniczego⁸. Powyż-

⁵ Dz. U. poz. 2293. W świetle tego aktu (§ 29) do podstawowych obiektów, maszyn i urządzeń zakładu górniczego zalicza się:

- 1) szyby i szybiki wraz z wyposażeniem,
- 2) górnicze wyciągi szybowe w szybach i szybikach,
- 3) stacje:
 - a) wentylatorów głównych,
 - b) odmetanowania wraz z siecią rurociągów,
- 4) centrale systemu ogólnozakładowej łączności telefonicznej, dyspozytornie systemów dyspozytora ruchu, stacje geofizyki górniczej oraz magistralne sieci telekomunikacyjne,
- 5) główne stacje sprężarek powietrza wraz z siecią rurociągów w szybach,
- 6) urządzenia i układy głównego odwadniania.

⁶ Dz. U. z 2017 r. poz. 1118.

⁷ Dz. U. poz. 812.

⁸ Oddanie do ruchu w zakładzie górniczym, określonych w przepisach wydanych na podstawie art. 120 ust. 1 pr.g.g.: podstawowych obiektów, maszyn i urządzeń, obiektów podziemnego zakładu górniczego stanowiących ściany prowadzone w warunkach specjalnych oraz obiektów podziemnego za-

sze rozwiązania nie dotyczą jednak obiektów, maszyn i urządzeń dla których pozwolenia na użytkowanie są wydawane przez właściwe organy nadzoru górniczego na podstawie przepisów prawa budowlanego.

Inaczej sytuacja przedstawia się w przypadku infrastruktury zakładu górniczego znajdującej się poza podziemnymi wyrobiskami. Tymi, w świetle art. 6 ust. 1 pkt 4 pr.g.g. są obiekty zakładu górniczego będące obiektami budowlanymi w rozumieniu ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane, służące bezpośrednio do wykonywania działalności regulowanej ustawą w zakresie:

- a) wydobywania kopaliny ze złóż, a w podziemnych zakładach górniczych wydobywających węgiel kamienny wraz z pozostającym w związku technologicznym z wydobyciem kopaliny przygotowaniem wydobytej kopaliny do sprzedaży, albo
- b) podziemnego bezziornikowego magazynowania substancji, albo
- c) podziemnego składowania odpadów, albo
- d) podziemnego składowania dwutlenku węgla.

Zgodnie z art. 3 pkt 1 ustawy Prawo budowlane obiektem budowlanym jest budynek, budowla bądź obiekt małej architektury, wraz z instalacjami zapewniającymi możliwość użytkowania obiektu zgodnie z jego przeznaczeniem, wzniesiony z użyciem wyrobów budowlanych. Można więc uznać, iż obiektami budowlanymi zakładu górniczego mogą być budowle i budynki wchodzące w skład zakładu górniczego, służące przedsiębiorcy do realizacji uprawnień wynikających z koncesji lub decyzji zatwierdzającej projekt robót górniczych. Odwołując się do treści art. 169 ust. 2 pr.g.g. określającego właściwość Dyrektora Specjalistycznego Urzędu Górniczego, do tego typu obiektów można zaliczyć:

- 1) obiekty budowlane maszyn wyciągowych,
- 2) szybowe wieże wyciągowe,
- 3) budynki nadszyby,
- 4) obiekty budowlane urządzeń transportowych, których środki transportu poruszają się po torze o nachyleniu powyżej 45°, w wyrobiskach górniczych,
- 5) wolnostojące budynki centrali, dyspozytorskie, systemów oraz sieci telekomunikacyjnych,
- 6) obiekty budowlane stacji wentylatorów głównych,
- 7) obiekty budowlane przeznaczone dla urządzeń, instalacji i sieci elektroenergetycznych wysokiego i średniego napięcia, zasilających obiekty, maszyny i urządzenia, o których mowa w art. 169 ust. 1 pkt 1–5 pr.g.g.⁹.

Dalsze rozważania zostaną ograniczone do tej ostatniej grupy obiektów zakładu górniczego, które zasadne będzie nazwać powierzchnią (naziemną) infrastrukturą zakładu górniczego. Ich projektowanie i budowa jest w istocie procesem inwesty-

zakładu górniczego stanowiących oddziały eksploatujące partie złóż rud miedzi w warunkach specjalnych, jak również dokonywanie ich istotnych zmian konstrukcyjnych lub istotnych zmian warunków eksploatacji, wymaga pozwolenia wydanego, w drodze decyzji, przez właściwy organ nadzoru górniczego (art. 114 ust. 2 pr.g.g.).

⁹ Warto zaznaczyć, iż tego typu obiektami będą w całości zakłady wydobywające kopaliny metodą odkrywkową.

cyjno-budowlanym toczącym się na podstawie przepisów regulujących planowanie przestrzenne oraz proces budowlany. Cały ten proces będzie obejmować dwa etapy:

- lokalizację zamierzenia,
- uzyskanie pozwolenia na budowę.

Pod pojęciem lokalizacji przedsięwzięcia można rozumieć ustalenie rozmieszczenia zamierzenia oraz wskazanie jego podstawowych parametrów zgodnie z przepisami o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz prawem środowiska. Co do zasady następuje w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Dokument ten, zgodnie z art. 15 ust. 1 o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym określa między innymi:

- przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania,
- granice i sposoby zagospodarowania terenów lub obiektów podlegających ochronie, na podstawie odrębnych przepisów, terenów górniczych, a także obszarów szczególnego zagrożenia powodzią, obszarów osuwania się mas ziemnych, krajobrazów priorytetowych określonych w audycie krajobrazowym oraz w planach zagospodarowania przestrzennego województwa,
- szczególne warunki zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu, w tym zakaz zabudowy,
- zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej,
- sposób i termin tymczasowego zagospodarowania, urządzania i użytkowania terenów.

Uchwalenie planu miejscowego nie następuje w oderwaniu od wymagań ochrony środowiska. Jego podjęcie (a wcześniej uchwalenie studium uwarunkowań przestrzennego zagospodarowania gminy) co do zasady musi zostać poprzedzone strategiczną oceną oddziaływania na środowisko prowadzoną na podstawie art. 46–58 ustawy o u.o.o.ś.¹⁰

Należy tu również zwrócić uwagę, iż w odniesieniu do obszarów morskich wód wewnętrznych, morza terytorialnego i wyłącznej strefy ekonomicznej przeznaczenie terenu, rozmieszczenie inwestycji celu publicznego oraz sposób zagospodarowania i warunki zabudowy terenu określa się na podstawie przepisów ustawy z dnia 21 marca 1991 r. o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej¹¹.

Planowanie przestrzenne (uchwalanie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego) w Polsce, co do zasady, nie ma charakteru obowiązkowego. W konsekwencji znaczna część kraju takimi planami nie jest objęta. W takim przypadku (art. 4 ust. 2 u.p.z.p.) określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje w drodze decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, przy czym:

¹⁰ Co zostało omówione w części pierwszej tego opracowania.

¹¹ Dz. U. z 2016 r. poz. 2145 ze zm.

- 1) lokalizację inwestycji celu publicznego ustala się w drodze decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego;
- 2) sposób zagospodarowania terenu i warunki zabudowy dla innych inwestycji ustala się w drodze decyzji o warunkach zabudowy.

Decyzje powyższe można określić mianem substytutów aktów planowania przestrzennego¹². Pełnią one w istocie rolę taką jak plan miejscowy z tą różnicą, iż podejmowane są w drodze aktu indywidualnego i dotyczą konkretnego zamierzenia.

Warto tu wspomnieć, iż w świetle art. 6 pkt 8 i 8a ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami¹³ poszukiwanie, rozpoznawanie, wydobywanie złóż kopalin objętych własnością górnictwem a także poszukiwanie lub rozpoznawanie kompleksu podziemnego składowania dwutlenku węgla oraz podziemne składowanie dwutlenku węgla jest celem publicznym. W tym zakresie możliwe będzie więc uzyskanie decyzji lokalizacyjnej inwestycji celu publicznego¹⁴.

Lokalizacja zakładu górnictwa umożliwia wystąpienie o wydanie decyzji zatwierdzającej projekt budowlany i udzielającej pozwolenia na budowę obiektów budowlanych zakładu górnictwa. Zastosowanie znajdują tu, co do zasady, przepisy prawa budowlanego ze zmianami wynikającymi z pr.g.g. Zgodnie bowiem z art. 106 pr.g.g. do projektowania, budowy, utrzymania i rozbiórki obiektów budowlanych zakładów górniczych stosuje się przepisy prawa budowlanego oraz odpowiednio przepisy rozdziałów 2 i 5 działu VI pr.g.g.

Powyższe zmiany w zakresie merytorycznych aspektów reglamentacji działalności budowlanej są w istocie niewielkie. Dotyczy to zarówno zakresu obowiązku uzyskania pozwolenia na budowę, trybu postępowania, jak i jego treści. Stąd brak potrzeby omawiania w tym miejscu powyższej problematyki a Czytelnika należy odesłać do bogatej literatury przedmiotu¹⁵. Istotne modyfikacje dotyczą jedynie organu administracji „architektoniczno-budowlanej” w dziedzinie górnictwa. Jest nim Dyrektor Specjalistycznego Urzędu Górniczego Dyrektor SUG jest organem nadzoru górniczego pierwszej instancji wykonującym zadania z zakresu administracji architektoniczno-budowlanej i nadzoru budowlanego właściwym rzeczowo w odniesieniu do obiektów budowlanych podziemnych zakładów górniczych wskazanych w art. 169 pr.g.g.).

¹² G. Dobrowolski, *Szczególnie „substytuty” planowania przestrzennego* [w:] Acta Iuridica Agraria. Tom X, s. 185–197.

¹³ Dz. U. z 2018 r. poz. 121.

¹⁴ Omówienie szczegółowej problematyki ustalania warunków zabudowy i zagospodarowania terenu w przypadku braku planu miejscowego przekracza ramy tego opracowania. Zainteresowanego Czytelnika warto odesłać do literatury przedmiotu. Por. R. Robaszewska, M. Płoszka, D. Kałuża, *Decyzja o warunkach zabudowy*, Warszawa 2014, *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz* pod redakcją Zygmunta Niewiadomskiego, Warszawa 2016; H. Izdebski, I. Zachariasz, *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, Warszawa 2013.

¹⁵ Por. przykładowo: *Prawo budowlane. Komentarz* pod redakcją Z. Niewiadomskiego, Warszawa 2016, A. Despot Mładanowicz, A. Gliniecki, Z. Kostka Zdzisław, A. Ostrowska, W. Piątek, *Prawo budowlane. Komentarz*, Warszawa 2016.

W wyżej wymienionym zakresie Dyrektor SUG będzie wydawał pozwolenie na budowę, a także wykonywał zadania organu nadzoru budowlanego I instancji. Organem II instancji jest Prezes Wyższego Urzędu Górniczego.

Należy podkreślić, że zarówno decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, jak i pozwolenie na budowę są „pozwoleniami” na realizację przedsięwzięcia w rozumieniu art. 72 ust. 1 ustawy z dnia 3 października 2008 r. Jednocześnie zakład górniczy to przedsięwzięcie w rozumieniu przepisów u.o.o.s. Jest nim zamierzenie budowlane lub inna ingerencja w środowisko polegająca na przekształceniu lub zmianie sposobu wykorzystania terenu, w tym również na wydobywaniu kopalin; przedsięwzięcia powiązane technologicznie kwalifikuje się jako jedno przedsięwzięcie, także jeżeli są one realizowane przez różne podmioty. Zatem przed uzyskaniem powyższych decyzji konieczne najczęściej będzie uzyskanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach¹⁶.

¹⁶ Stanowią one najczęściej przedsięwzięcia mogące znacząco oddziaływać na środowisko.

Rozdział II

Zakład górniczy i jego ruch w świetle regulacji zawartej w Prawie geologicznym i górniczym

§ 1. Pojęcie zakładu górniczego

Wykonywanie działalności regulowanej Prawem geologicznym i górniczym wymaga posłużenia się zespołem określonych środków, których funkcjonowanie powinno podlegać drobiazgowej reglamentacji, zróżnicowanej ze względu na rodzaj działalności oraz związanych z nią zagrożeń¹. Zorganizowany kompleks majątkowy obejmujący takie środki, głównie techniczne, a więc maszyny i urządzenia, wyodrębniony celem wykonywania tej działalności, jeszcze pod rządem Prawa górniczego z 1953 r. określano w literaturze jako zakład górniczy, będący rodzajem zakładu w znaczeniu przedmiotowym². Uznawano wówczas jednak, że w ówczesnym stanie prawnym słusznie zrezygnowano z ustawowej definicji tego pojęcia podkreślając, iż miałaby ona charakter zbędny, czysto formalny i nie mogłaby spełnić swego zasadniczego zadania polegającego na oznaczeniu w sposób generalny granic przestrzennych i organizacyjnych tego typu zakładu jako przedmiotu licznych regulacji prawnych, jakie się do niego odnoszą³. Jednomyślnie wyrażano stanowisko, według którego nie można było szczegółowo określić zakresu tego pojęcia⁴ ze względu na jego wielowymiarowość⁵.

¹ Tak A. Lipiński, *Górnictwo szelfowe w świetle prawa polskiego. Wybrane problemy cywilnoprawne*, Katowice 1985, s. 120.

² A. Agopszowicz, *Zarys systemu prawnego górnictwa*, Katowice 1986, s. 95 i 97.

³ T. Płodowski, *Prawo górnicze*, Warszawa 1961, s. 85.

⁴ F. Gojny, *Zakład górniczy w prawie polskim*, *Studia Prawnicze* 1966, nr 11, s. 139, A. Agopszowicz, *Zarys...*, s. 98.

⁵ T. Płodowski, *Prawo...*, s. 84. Autor stwierdził, że zakład górniczy jest zjawiskiem skomplikowanym i stanowi pojęcie nie tylko prawne, lecz zarazem organizacyjne, techniczne, socjalne i finansowe.

Dopiero wraz z wejściem w życie Prawa geologicznego i górniczego z 1994 r. pojęcie zakładu górniczego doczekało się ustawowej definicji w art. 6 pkt 7 pr.g.g. 1994 r., która została nieco zmodyfikowana przez ustawę z dnia 27 lipca 2001 r. o zmianie ustawy – Prawo geologiczne i górnicze⁶. Przybrała ona ostatecznie wersję, w myśl której chodziło o wyodrębniony technicznie i organizacyjnie zespół środków służących bezpośrednio do wydobywania kopaliny ze złoża, w tym wyrobiska górnicze, obiekty budowlane oraz technicznie związane z nimi obiekty i urządzenia przerobcze. Przepis ten budził wątpliwości m.in. łączące się z odróżnieniem wydobycia kopaliny od jej przeróbki, które rozstrzygano poprzez zastosowanie kryterium jednego ciągu technologicznego, w jakim oba działania miały pozostawać, przesądającego o zaliczeniu obiektów przerobczych w skład zakładu górniczego⁷. Nie zdołano natomiast wypracować jednoznacznych wskazówek interpretacyjnych odnoszących się do wymienionej w nim przesłanki bezpośredniego związku środków z wydobywaniem kopaliny ze względu na znaczne zróżnicowanie metod wydobycia, a co za tym idzie również środków wykorzystywanych w tym zakresie⁸. Ponadto omawiana definicja nie obejmowała zespołu środków wykorzystywanych do innych niż wydobywanie kopaliny ze złóż rodzajów działalności regulowanej Prawem geologicznym i górniczym, które w efekcie określano w doktrynie jako zakłady quasi-górnicze lub podobne do zakładów górniczych⁹.

W obowiązującym stanie prawnym zakład górniczy definiowany jest w art. 6 ust. 1 pkt 18 pr.g.g. jako wyodrębniony technicznie i organizacyjnie zespół środków służących bezpośrednio do wykonywania działalności regulowanej ustawą w zakresie wydobywania kopaliny ze złóż, a w podziemnych zakładach górniczych wydobywających węgiel kamienny wraz z pozostającym w związku technologicznym z wydobyciem kopaliny przygotowaniem wydobytej kopaliny do sprzedaży, podziemnego bezzbiornikowego magazynowania substancji, podziemnego składowania odpadów albo podziemnego składowania dwutlenku węgla, w tym wyrobiska górnicze, obiekty budowlane, urządzenia oraz instalacje.

Przytoczony przepis, który zredagowany został w sposób niefortunny i budzący wątpliwości, także z punktu widzenia zasad poprawnej interpunkcji, bezspornie różni się od art. 6 pkt 7 pr.g.g. 1994 r. w dwóch zasadniczych aspektach. Po pierwsze obejmuje on środki inne niż służące wydobyciu kopaliny, a po drugie pozostawia poza zakresem definiowanego pojęcia zakłady przerobcze, z wyjątkiem jednak odnoszącym się do podziemnych zakładów górniczych wydobywających węgiel kamienny¹⁰. Przygotowanie wydobytej już kopaliny do sprzedaży, o którym mowa

⁶ Dz. U. Nr 110, poz. 1190 – por. A. Lipiński, R. Mikosz, *Ustawa prawo geologiczne i górnicze. Komentarz*, Warszawa 2003, s. 46–47.

⁷ A. Lipiński, R. Mikosz, *Ustawa...*, s. 47–48 i R. Mikosz, *Odpowiedzialność za szkody wyrządzone ruchem zakładu górniczego*, Kraków 2006, s. 94.

⁸ A. Lipiński, R. Mikosz, *Ustawa...*, s. 47 oraz R. Mikosz, *Odpowiedzialność...*, s. 93–94.

⁹ A. Lipiński, R. Mikosz, *Instrumenty ochrony środowiska w nowym prawie geologicznym i górniczym*, Katowice 1995, s. 129 i n. oraz A. Lipiński, R. Mikosz, *Ustawa...*, s. 48.

¹⁰ H. Schwarz, *Prawo geologiczne i górnicze. Komentarz*, t. I, Wrocław 2013, s. 92.

w 6 ust. 1 pkt 18 pr.g.g., niewątpliwie stanowi wszak przeróbkę w rozumieniu art. 6 pkt 7 pr.g.g. z 1994 r., mogącą polegać na stosunkowo prostych czynnościach pozwalających wykorzystać wydobytą kopalinę, np. sortowaniu, kruszeniu itp.¹¹. Zasadność konstrukcji pozwalającej wyjątkowo uznać zakład przeróbczy za zakład górniczy, skutkującej objęciem przygotowania węgla kamiennego do sprzedaży rygorom obowiązującym w tej materii, staje pod znakiem zapytania w sytuacji, gdy węgiel nie będzie przeznaczony do sprzedaży, lecz spożytkowany na własne potrzeby, lub zostanie przekazany w stanie nieprzerobionym innemu przedsiębiorcy, który przygotowuje go do dalszej sprzedaży¹². Wciąż aktualne pozostają też problemy interpretacyjne związane z niejasnym wymogiem bezpośredniej relacji środków z wykonywaną działalnością.

W art. 6 ust. 1 pkt 18 pr.g.g. nie uwzględniono wszystkich rodzajów działalności, do których odnosi się regulacja tej ustawy, w wyniku czego zespół środków wykorzystywanych w tej „pominiętej” działalności nie stanowi zakładu górniczego. Stosownie jednak do art. 2 ust. 1 pr.g.g. przepisy tej ustawy, z wyjątkiem działu III poświęconego koncesjom, a więc również przepisy normujące ruch zakładu górniczego, stosuje się odpowiednio do budowy, rozbudowy oraz utrzymywania systemów odwadniania zlikwidowanych zakładów górniczych, robót prowadzonych w wyrobiskach zlikwidowanych podziemnych zakładów górniczych w celach innych niż określone Prawem geologicznym i górniczym, w szczególności turystycznych, leczniczych i rekreacyjnych, robót podziemnych prowadzonych w celach naukowych, badawczych, doświadczalnych i szkoleniowych na potrzeby geologii i górnictwa, drążenia tuneli z zastosowaniem techniki górniczej oraz likwidacji tych obiektów, urządzeń i instalacji. Z kolei art. 86 pr.g.g. przewiduje odpowiednie stosowanie przepisów dotyczących zakładu górniczego i jego ruchu, a nadto ratownictwa górniczego, do robót geologicznych¹³ służących poszukiwaniu i rozpoznawaniu złóż kopalin oraz poszukiwaniu i rozpoznawaniu kompleksu podziemnego składowania dwutlenku węgla, a także robót geologicznych służących innym celom wykonywanych z użyciem środków strzałowych¹⁴ albo wykonywanych na głębokości większej niż 100 m, albo wykonywanych na obszarze górniczym utworzonym w celu wykonywania działalności metodą robót podziemnych albo metodą otwo-

¹¹ A. Lipiński, R. Mikosz, *Ustawa...*, s. 47 oraz R. Mikosz, *Odpowiedzialność...*, s. 94.

¹² A. Lipiński, *Komentarz do art. 6–9 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. Prawo geologiczne i górnicze*, Prawne Problemy Górnictwa i Ochrony Środowiska 2017, nr 1, s. 23–24.

¹³ W świetle art. 6 ust. 1 pkt 11 pr.g.g. 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. Pracę geologiczną stanowi natomiast projektowanie i wykonywanie badań oraz innych czynności w celu ustalenia budowy geologicznej kraju, a w szczególności poszukiwania i rozpoznawania złóż kopalin, wód podziemnych oraz kompleksu podziemnego składowania dwutlenku węgla, określenia warunków hydrogeologicznych, geologiczno-inżynierskich, a także sporządzanie map i dokumentacji geologicznych oraz projektowanie i wykonywanie badań na potrzeby wykorzystania ciepła Ziemi lub korzystania z wód podziemnych (art. 6 ust. 1 pkt 8 pr.g.g.).

¹⁴ Zgodnie z art. 6 ust. 1 pkt 14 pr.g.g. środkami strzałowymi są materiały wybuchowe w rozumieniu ustawy z dnia 21 czerwca 2002 r. o materiałach wybuchowych przeznaczonych do użytku cywilnego (Dz. U. z 2017 r., poz. 283 ze zm.).

rów wiertniczych. Wyodrębniony technicznie i organizacyjnie zespół środków służących bezpośrednio do wykonywania działalności określonej w obu tych przepisach, w tym wyrobiska górnicze, obiekty budowlane, urządzenia oraz instalacje stanowi zakład w rozumieniu art. 6 ust. 1 pkt 17a pr.g.g., będący ustawowym odpowiednikiem stworzonego na gruncie wcześniejszego stanu prawnego przez doktrynę pojęcia zakładu podobnego do górniczego¹⁵. Zasadność wyodrębnienia tej kategorii obok zakładu górniczego może jednak budzić wątpliwości¹⁶. Nie poszły bowiem za nim dalsze rozwiązania szczegółowe, precyzujące sposób, w jaki należy odpowiednio stosować przepisy dotyczące ruchu zakładu górniczego, co nie pozwala przyjąć zwłaszcza, że przepisy te powinny być zastosowane w możliwie pełnym zakresie¹⁷.

Obie definicje zawierają wyliczenie elementów zakładu górniczego oraz zakładu, które ma jednak charakter przykładowy, o czym świadczy poprzedzenie go słowami „w tym”¹⁸.

Pierwszym z tych elementów jest wyrobisko górnicze, czyli zgodnie z art. 6 ust. 1 pkt 17 pr.g.g. przestrzeń w nieruchomości gruntowej lub górotworze powstała w wyniku robót górniczych. Do tych ostatnich należy z kolei wykonywanie, utrzymywanie, zabezpieczanie lub likwidowanie wyrobisk górniczych¹⁹ oraz zwałowanie nadkładu w odkrywkowych zakładach górniczych w związku z działalnością regulowaną ustawą (art. 6 ust. 1 pkt 12 pr.g.g.), tj. zespół czynności prowadzonych w odkrywkowych zakładach górniczych, nierozzerwalnie związanych technicznie i organizacyjnie z przemieszczeniem i składowaniem mas ziemnych i skalnych usuwanych z nadkładu w celu umożliwienia wydobycia kopaliny użytecznej (art. 6 ust. 1 pkt 20 pr.g.g.).

Roboty górnicze niewątpliwie składają się więc na ruch zakładu górniczego, stanowiąc wszelako tylko jeden z jego przejawów²⁰. Ruch zakładu górniczego, a obecnie i zakładu, powinien być postrzegany szeroko, analogicznie jak ruch zakładu wprawianego w ruch za pomocą sił przyrody w rozumieniu art. 435 § 1 k.c., jako ogół funkcjonowania zakładu w miejscu i w czasie czy każdy przejaw jego działalności, w tym też jego przestoje spowodowane np. awarią²¹. Oczywiście, prawo górnicze nie czyni rozróżnienia między zakładami poruszonymi siłami przyrody i zakładami takimi siłami nieporuszonymi, wobec czego odpada potrzeba ustalania powiąza-

¹⁵ A. Lipiński, *Komentarz...*, s. 22–23.

¹⁶ G. Radecki [w:] *Zrównoważony rozwój jako czynnik determinujący prawne podstawy zarządzania geologicznymi zasobami środowiska*, red. G. Dobrowolski, Katowice 2016, s. 243.

¹⁷ A. Lipiński, *Komentarz...*, s. 22–23.

¹⁸ A. Lipiński, R. Mikosz, *Ustawa...*, s. 47; R. Mikosz, *Odpowiedzialność...*, s. 94. Zob. również H. Schwarz, *Prawo...*, s. 92.

¹⁹ Definicje wyrobiska górniczego oraz robót górniczych, tak jak ich odpowiedniki zawarte w art. 6 pkt 10 i 11 pr.g.g. z 1994 r., są więc w tym zakresie dotknięte błędem logicznym określanym jako *ignotum per ignotum*, skoro wyrobisko górnicze zdefiniowano za pomocą robót górniczych i odwrotnie – tak np. A. Lipiński, R. Mikosz, *Ustawa...*, s. 50. Bez znaczenia pozostaje fakt, że definiowane pojęcie robót górniczych występowało w poprzednio obowiązującym stanie prawnym w liczbie mnogiej, a obecnie w liczbie pojedynczej. Por. A. Lipiński, *Komentarz...*, s. 20–21.

²⁰ Zob. A. Lipiński, R. Mikosz, *Ustawa...*, s. 286–287 i R. Mikosz, *Odpowiedzialność...*, s. 98.

²¹ Zob. A. Lipiński, R. Mikosz, *Ustawa...*, s. 286–287 oraz R. Mikosz, *Odpowiedzialność...*, s. 96–97.

nia ruchu z siłami przyrody, bez względu na to, jakie siły będzie się miało na uwadze²². Zakład górniczy można w efekcie postrzegać jako dynamiczny układ, zaś jego ruch jako każdą zmianę tego układu w czasie i przestrzeni, przy czym ruchem w znaczeniu prawnym są wyłącznie te zmiany, które mają prawne znaczenie²³. Sytuację komplikuje to, że w art. 108 ust. 5 pr.g.g. dopuszczono możliwość podziału jednego zakładu górniczego na części niebędące odrębnymi zakładami górniczymi, lecz prowadzące ruch samodzielnie²⁴. Wydaje się jednak nie budzić wątpliwości, że ten ruch poszczególnych części składa się na ruch całego zakładu, a ich względne wydzielenie umożliwi bardziej precyzyjne oznaczenie zakresu odniesienia przepisów znajdujących zastosowanie do tej materii, w tym dotyczących nadzoru nad ruchem zakładu górniczego. Zgodnie wszak z art. 171 ust. 1 pkt 2 pr.g.g., organ nadzoru górniczego może wstrzymać ruch zakładu górniczego zarówno w całości, jak i w części, jak się wydaje przede wszystkim takiej, która prowadzi ruch samodzielnie, przez co daje się jednoznacznie wyodrębnić.

Granice zakładu górniczego nie ograniczają się wszelako do przestrzeni będącej wyrobiskiem górniczym²⁵. Drugim z wymienionych w art. 6 ust. 1 pkt 18 pr.g.g. elementów zakładu górniczego są mianowicie obiekty budowlane, które wedle art. 6 ust. 1 pkt 4 pr.g.g. stanowią obiekty tego zakładu będące obiektami budowlanymi w rozumieniu ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane²⁶, znajdujące się poza tym wyrobiskiem²⁷. W konsekwencji nie można jednak również wykluczyć, że infrastruktura zlokalizowana w wyrobisku górniczym, czyli na terenie zakładu górniczego, będzie odpowiadała definicji obiektu budowlanego, zwłaszcza budowli, lecz nie będzie mogła być uznana za obiekt budowlany zakładu górniczego²⁸.

²² A. Agopszowicz, *Zarys...*, s. 103.

²³ A. Agopszowicz, *Zarys...*, s. 104; A. Lipiński, R. Mikosz, *Ustawa...*, s. 287.

²⁴ W takim przypadku zgodnie z tym przepisem w planie ruchu zakładu górniczego określa się dane objęte planem odrębnie w odniesieniu do poszczególnych jego części.

²⁵ Tak H. Schwarz, *Ustawa...*, s. 79.

²⁶ W myśl art. 3 pkt 1 pr.bud. przez obiekt budowlany należy rozumieć budynek, budowlę bądź obiekt małej architektury, wraz z instalacjami zapewniającymi możliwość użytkowania obiektu zgodnie z jego przeznaczeniem, wzniesiony z użyciem wyrobów budowlanych. W art. 3 pkt 2 pr.bud. zdefiniowano budynek jako obiekt budowlany, który jest trwale związany z gruntem, wydzielony z przestrzeni za pomocą przegród budowlanych oraz posiada fundamenty i dach, natomiast w jego art. 3 pkt 3 i 4 wliczono przykłady obiektów stanowiących odpowiednio budowlę i obiekty małej architektury.

²⁷ Przepis ten zawiera nadto zastrzeżenie, że obiekt ten ma służyć bezpośrednio do wykonywania działalności regulowanej ustawą w zakresie wydobywania kopalin ze złóż, a w podziemnych zakładach górniczych wydobywających węgiel kamienny wraz z pozostającym w związku technologicznym z wydobyciem kopaliny przygotowaniem wydobytej kopaliny do sprzedaży, albo podziemnego bezbiornikowego magazynowania substancji, albo podziemnego składowania odpadów, albo podziemnego składowania dwutlenku węgla, które należy uznać za zbędne, skoro wynika ono już z przytoczonej definicji zakładu górniczego.

²⁸ Zob.: A. Lipiński, R. Mikosz, *Ustawa...*, s. 279; R. Mikosz, *Odpowiedzialność...*, s. 96, a także wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 września 2011 r., P 33/09, Dz. U. Nr 206, poz. 1228, OTK-A 2011, nr 7, poz. 71. Poglądy te wypowiedziano na tle stanu prawnego, w którym obowiązywał art. 58 p.g.g. z 1994 r. zaliczający do obiektów budowlanych zakładu górniczego wyłącznie obiekty budowlane w rozumieniu prawa budowlanego zlokalizowane w całości na powierzchni ziemi, co

To oznacza zaś, że te obiekty znajdujące się w wyrobisku górniczym nie podlegają regulacji art. 106 pr.g.g., zgodnie z którą do projektowania, budowy, utrzymania i rozbiórki obiektów budowlanych zakładów górniczych stosuje się przepisy prawa budowlanego oraz odpowiednio przepisy dotyczące ruchu zakładu górniczego i likwidacji tego zakładu²⁹. Tym samym aktualność zachował pogląd, że do takich obiektów budowlanych niezaliczonych do obiektów budowlanych zakładu górniczego stosować trzeba jedynie przepisy prawa budowlanego, mimo iż zlokalizowane są one w wyrobisku górniczym, będącym przestrzenią aktywnego wykonywania robót górniczych podlegających rygorom prawa górniczego³⁰. Wydaje się natomiast, że obecnie dotyczące wszystkich tych obiektów budowlanych zadania z zakresu administracji architektoniczno-budowlanej i nadzoru budowlanego należą do wyłącznej właściwości organów nadzoru górniczego. W myśl art. 168 ust. 2 pr.g.g. wykonują one bowiem te zadania w odniesieniu do projektowania i wykonywania robót budowlanych³¹ oraz utrzymania obiektów budowlanych na terenie zakładu górniczego, a nie jedynie w stosunku do obiektów budowlanych tego zakładu, jak zastrzeżono w art. 57 ust. 2 pr.g.g. 1994 r.³². Przepisy prawa budowlanego i wynikające z nich obowiązki inwestora oraz właściciela lub zarządcy obiektu budowlanego, a także władcze i kontrolne uprawnienia organów, przypisane w przywołanym przypisie organom nadzoru górniczego, współkształtują reżim prawny odnoszący się do ruchu zakładu górniczego, obejmujący również wszystkie elementy wymienione w art. 106 pr.g.g., tj. projektowanie, budowę, utrzymanie i rozbiórkę obiektów budowlanych zakładu górniczego³³.

oznaczało, iż takie obiekty znajdujące się w podziemnych wyrobiskach górniczych pozostawały poza zakresem przedmiotowym przewidzianej w nim definicji.

²⁹ Zob. też uwagi zawarte w poprzednim rozdziale.

³⁰ Tak A. Lipiński, R. Mikosz, *Ustawa...*, s. 280. Wydaje się, że bez znaczenia pozostaje to, iż art. 57 ust. 1 pr.g.g. z 1994 r. był zredagowany inaczej niż przytoczony art. 106 p.g.g. i – jak się wydaje – nieco odmiennie kształtował relację prawa budowlanego i prawa geologicznego i górniczego. Stanowił on, że do projektowania, budowy, utrzymania i rozbiórki obiektów budowlanych zakładu górniczego stosuje się przepisy prawa budowlanego, chyba że ustawa (czyli Prawo geologiczne i górnicze z 1994 r.) stanowiła inaczej. Prawo geologiczne i górnicze miało wówczas charakter *lex specialis*, obecnie zaś jest współstosowane z prawem budowlanym, choć tylko odpowiednio. Wypada odstępować od poglądu, że to ostatnie rozwiązanie nie jest spójne z art. 2 ust. 2 pr.bud., w myśl którego przepisy tej ustawy nie naruszają przepisów prawa geologicznego i górniczego w odniesieniu do obiektów budowlanych zakładów górniczych – G. Radecki [w:] *Zrównoważony...*, s. 241 (w przypisie). Formuła wyrażona w przywołanym art. 2 ust. 2 nie uniemożliwia współstosowania obu ustaw.

³¹ Przez roboty budowlane należy rozumieć budowę, a także prace polegające na przebudowie, montażu, remoncie lub rozbiórce obiektu budowlanego (art. 3 pkt 7 pr.bud.).

³² Treść tego przepisu uzasadniała wykładnię, że w stosunku do obiektów budowlanych niezliczonych do obiektów budowlanych zakładu górniczego – czyli na gruncie poprzednio obowiązującego stanu prawnego zlokalizowanych głównie w podziemnych zakładach górniczych – zadania te wykonywały organy administracji architektoniczno-budowlanej i nadzoru budowlanego wskazane w ustawie – Prawo budowlane, podczas gdy w sprawach obiektów budowlanych zakładu górniczego (znajdujących się w całości na powierzchni) właściwe były organy nadzoru górniczego – zob. A. Lipiński, R. Mikosz, *Ustawa...*, s. 280.

³³ M. Szalewska [w:] *Prawo geologiczne i górnicze. Komentarz LEX*, red. B. Rakoczy, Warszawa 2015, s. 536. Zauważyć wypada, że wspomniana rozbiórka obiektu budowlanego zakładu górniczego

Wreszcie w skład zakładu górniczego (zakładu) wchodzi także urządzenie oraz instalacje, do których należy zaliczyć m.in. sprzęt służący do wydobycia kopaliny oraz transportu urobku poza wyrobisko³⁴. Odróżnienie tych składników zakładu od jego obiektów budowlanych jest jednak zadaniem niezwykle trudnym, o ile w ogóle wykonalnym, czego dowodzą wątpliwości łączące się z problematyką opodatkowania infrastruktury zlokalizowanej w wyrobisku górniczym³⁵. Oddanie do ruchu w zakładzie górniczym obiektów, maszyn, urządzeń i ścian, jak również dokonywanie ich istotnych zmian konstrukcyjnych lub istotnych zmian warunków eksploatacji, wymaga zezwolenia kierownika ruchu zakładu górniczego (art. 114 ust. 1 pr.g.g.), stanowiącego oświadczenie osoby sprawującej tę funkcję, nieprzybierającego formy decyzji administracyjnej³⁶. Z kolei dopuszczenie wyrobu do stosowania w zakładach górniczych następuje co do zasady w drodze decyzji Prezesa Wyższego Urzędu Górniczego, jeżeli wyrób spełnia wymagania techniczne (art. 113 pr.g.g.).

Pojęcie zakładu górniczego, które zdefiniowano w art. 6 ust. 1 pkt 18 pr.g.g., ma charakter kluczowy, gdyż pozwala wyodrębnić i oznaczyć przedmiot odniesienia przepisów odnoszących się do zakładu górniczego, w szczególności tych dotyczących nadzoru nad jego ruchem³⁷. Granice zakładu górniczego wyznaczają co do zasady zakres zastosowania tych przepisów, a także przestrzeń, w ramach której organy nadzoru górniczego mogą wykonywać swoje uprawnienia³⁸. Kompetencje tych ostatnich organów, czyli wedle art. 164 ust. 1 pr.g.g. Prezesa Wyższego Urzędu Górniczego, dyrektorów okręgowych urzędów górniczych oraz dyrektora Specjalistycznego Urzędu Górniczego, są w tej materii pierwszoplanowe, podczas gdy rola organów koncesyjnych po udzieleniu koncesji ogranicza się do zagadnień łączących się z tą koncesją czy też z przedsiębiorcą, tj. stosownie do art. 6 ust. 1 pkt 9 pr.g.g. tym, kto tę koncesję uzyskał. Organ koncesyjny może zatem koncesję przenieść na inny podmiot (art. 36 i art. 49zd pr.g.g.), cofnąć albo ograniczyć (art. 37 i art. 37a, art. 49ze pr.g.g.) czy stwierdzić jej wygaśnięcie (art. 38 ust. 2 pr.g.g.)³⁹, to one również zgodnie z art. 138 pr.g.g. wydają decyzję określającą wysokość należnej opłaty w razie, gdy przedsiębiorca, który uzyskał koncesję na poszczególne rodzaje działalności, nie wywiązał się z obowiązku jej wniesienia w terminie albo

nie musi następować w ramach likwidacji tego zakładu, lecz może być elementem jego ruchu – zob. A. Lipiński, R. Mikosz, *Ustawa...*, s. 282–283.

³⁴ H. Schwarz, *Prawo...*, s. 92–93.

³⁵ Zob. przywołany już wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 września 2011 r., P 33/09, a także G. Radecki [w:] *Zrównoważony...*, s. 341–344 oraz powołaną tam literaturę i orzecznictwo.

³⁶ M. Szalewska [w:] *Prawo...*, s. 586 – por. również zawarte tam uwagi na temat art. 114 ust. 2 pr.g.g. przewidującego, że w niektórych przypadkach tego rodzaju oddanie do ruchu wymaga decyzji właściwego organu nadzoru górniczego.

³⁷ Zob. np. A. Lipiński, R. Mikosz, *Instrumenty...*, s. 128 oraz F. Gojny, *Zakład górniczy w prawie polskim*, Państwo i Prawo 1965, z. 7, s. 78.

³⁸ H. Schwarz, *Prawo...*, s. 94. Autor ten trafnie zauważył nadto, że kwalifikacja zespołu środków jako zakładu górniczego stanowi przesłankę bezpłatności korzystania z wód kopalnianych, gdyż zgodnie z art. 20 pr.g.g. warunkiem tej bezpłatności jest to, by korzystanie takie następowało „dla zaspokojenia potrzeb zakładu górniczego”.

³⁹ Zob. uwagi zawarte w części drugiej i w rozdziale 1 części piątej.

w prawidłowej wysokości⁴⁰. Z kolei uprawnienia organów nadzoru górniczego – tak te wykonywane w sferze nadzoru i kontroli, wymienione w art. 153⁴¹, art. 168⁴² czy w art. 169 pr.g.g.⁴³, jak i polegające na wydawaniu decyzji administracyjnych przewidzianych np. w art. 108 ust. 11 pr.g.g.⁴⁴ czy przywołanym już art. 113 ust. 2 pr.g.g.⁴⁵ – zostały odniesione do zakładu górniczego lub działalności, do której przepisy o ruchu zakładu górniczego stosuje się odpowiednio.

Także to rozgraniczenie kompetencji wskazuje, że zakład górniczy stanowi kategorię prawną samodzielną względem przedsiębiorcy, choć – jak podkreślono w doktrynie⁴⁶ – ma charakter funkcjonalno-przedmiotowy i nie stanowi podmiotowej struktury organizacyjnej odrębnej od przedsiębiorcy. Przedsiębiorca może zresztą prowadzić działalność za pomocą kilku zakładów górniczych⁴⁷. Niemniej w obecnym stanie prawnym oba pojęcia nie są ze sobą ściśle powiązane, gdyż prowadzący zakład górniczy nie musi legitymować się koncesją, co pozwala na odniesienie rygorów dotyczących ruchu tego zakładu do działalności prowadzonej bez koncesji lub z jej naruszeniem⁴⁸.

⁴⁰ Zob. art. 135–137 pr.g.g. oraz uwagi zamieszczone w rozdziale 6 części trzeciej. Przypomnieć wypada, że spostrzeżenie to nie dotyczy opłaty za poszukiwanie lub rozpoznawanie złoża kopaliny, w tym złoża węglowodorów, oraz kompleksu podziemnego składowania dwutlenku węgla, ponieważ w myśl art. 133 ust. 1 pr.g.g. ustalana jest ona w koncesji uprawniającej do wykonywania każdej z tych działalności.

⁴¹ W przepisie tym wyliczono uprawnienia, jakie przysługują pracownikom organów nadzoru górniczego przy wykonywaniu nadzoru i kontroli. Należy do nich m.in. prawo całodobowego wstępu wraz z pracownikami pomocniczymi, rzeczoznawcami i niezbędnym sprzętem do zakładów górniczych (art. 153 ust. 1 pkt 1 lit. c pr.g.g.).

⁴² Zgodnie z art. 168 ust. 1 pr.g.g. organy nadzoru górniczego sprawują nadzór i kontrolę nad ruchem zakładów górniczych, w szczególności w zakresie: bezpieczeństwa i higieny pracy, bezpieczeństwa pożarowego, ratownictwa górniczego, gospodarki złożami kopaliny w procesie ich wydobywania, ochrony środowiska i gospodarki złożem, w tym według kryterium wykonywania przez przedsiębiorców obowiązków określonych w odrębnych przepisach lub na ich podstawie, zapobiegania szkodom oraz budowy i likwidacji zakładu górniczego, w tym rekultywacji gruntów po działalności górniczej. Wyliczenie to jest wprawdzie przykładowe, lecz wydaje się wskazywać pewną hierarchię przedmiotów kontroli i nadzoru, z przyznaniem pierwszeństwa bezpieczeństwu osób wykonujących kontrolowaną działalność. Znamienne jest także to, że pomija ono kwestię wykonywania działalności objętej koncesją, którą stosownie do art. 108 ust. 2 pkt 2 lit. a pr.g.g. uwzględnia się w planie ruchu zakładu górniczego. W art. 168 ust. 2 pr.g.g. na terenie zakładu przypisano organom nadzoru górniczego zadania z zakresu administracji architektoniczno-budowlanej i nadzoru budowlanego, o czym była już mowa.

⁴³ W przypisie tym wyliczono sprawy należące do właściwości Dyrektora Specjalistycznego Urzędu Górniczego, które dotyczą wyłącznie zakładów górniczych, i to jedynie określonej ich kategorii w postaci zakładów górniczych podziemnych.

⁴⁴ W myśl przywołanego przepisu organ nadzoru górniczego wydaje decyzję w sprawie zatwierdzenia planu ruchu zakładu górniczego.

⁴⁵ W tym przepisie mowa o decyzji Prezesa Wyższego Urzędu Górniczego w sprawie dopuszczenia wyrobu do stosowania w zakładach górniczych.

⁴⁶ M. Szalewska [w:] *Prawo...*, s. 553.

⁴⁷ Wskazuje na to np. art. 108 ust. 1 pr.g.g., w myśl którego przedsiębiorca sporządza plan ruchu zakładu górniczego odrębnie dla każdego takiego zakładu.

⁴⁸ A. Lipiński, R. Mikosz, *Ustawa...*, s. 47.

Trafne zatem jest porównanie tego zakładu do przedsiębiorstwa w znaczeniu wynikającym z art. 55¹ k.c., aczkolwiek zawężonego wyłącznie do wymienionych w tym przepisie składników materialnych⁴⁹. Tego rodzaju zestawienie nie wchodziło w rachubę w okresie obowiązywania Prawa górniczego z 1953 r., w którym występowało pojęcie przedsiębiorstwa górniczego w ujęciu nie przedmiotowym, jak w prawie cywilnym, lecz podmiotowym⁵⁰. W tym kontekście odnotowania wymaga, że w art. 2 pkt 1 ustawy z dnia 7 września 2007 r. o funkcjonowaniu górnictwa węgla kamiennego⁵¹ przewidziano pojęcie przedsiębiorstwa górniczego, którym jest najczęściej spółka prowadząca wydobycie węgla kamiennego na podstawie koncesji⁵². Przedsiębiorstwo stanowi więc w większości przypadków rodzaj czy podkategorię przedsiębiorcy w rozumieniu art. 6 ust. 1 pkt 9 pr.g.g. Ustawa o funkcjonowaniu górnictwa węgla kamiennego posługuje się również pojęciem kopalni, definiując je w art. 2 pkt 2 jako wyodrębnioną jednostkę organizacyjną przedsiębiorstwa górniczego prowadzącą zakład górniczy w znaczeniu określonym w art. 6 ust. 1 pkt 18 pr.g.g.⁵³. W konsekwencji kopalnia, będąca wyodrębnioną częścią przedsiębiorstwa górniczego, jest swoistym konglomeratem zakładu górniczego, z którym nie może być całkowicie utożsamiana, oraz przedsiębiorcy w tym sensie, że łączy w sobie aspekt przedmiotowy właściwy zakładowi z wymiarem podmiotowym charakteryzującym przedsiębiorcę⁵⁴.

Definicja zakładu górniczego rodzi wiele wątpliwości interpretacyjnych i nie spełnia swojej zasadniczej funkcji, jaką jest oznaczenie przedmiotu i zakresu stosowania przepisów regulujących ruch tego zakładu. Stwierdzenie, jakie obiekty, urządzenia itd. wchodziły w skład zakładu górniczego, jest możliwe wyłącznie w odniesieniu do

⁴⁹ H. Schwarzwald, *Prawo...*, s. 93.

⁵⁰ A. Agopszowicz, *Zarys...*, s. 96. Zgodnie z art. 10 pr.górn. z 1953 r. przedsiębiorstwem górniczym było przedsiębiorstwo lub inna instytucja, która wydobywała kopaliny.

⁵¹ Dz. U. z 2017 r., poz. 1327.

⁵² W art. 2 pkt 1 ustawy z 2007 r. przedsiębiorstwo górniczym zdefiniowano jako: a) spółkę węglową – jednoosobową spółkę Skarbu Państwa, która prowadzi wydobycie węgla kamiennego na podstawie koncesji lub która prowadzi likwidację zakładu górniczego oraz działania polikwidacyjne na terenach górniczych (lit. a) spółkę, w której Skarb Państwa lub spółki węglowe, posiadają akcje albo udziały, prowadzącą wydobycie węgla kamiennego na podstawie koncesji albo która prowadzi likwidację zakładu górniczego, działania polikwidacyjne na terenach górniczych albo zabezpiecza kopalnie przed zagrożeniami wodnymi, gazowymi oraz pożarowymi po zakończeniu likwidacji kopalni (lit. b), spółkę zależną lub współzależną w rozumieniu ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2018 r., poz. 395 ze zm.) od spółki, w której Skarb Państwa posiada akcje lub udziały, prowadzącą wydobycie węgla kamiennego na podstawie koncesji (lit. c) lub jednoosobową spółkę Skarbu Państwa, wykonującą zadania w zakresie naprawiania szkód wywołanych ruchem zakładu górniczego po zakończeniu jego likwidacji, w tym szkód powstałych w wyniku reaktywacji starych zrobów (lit. d). Jak już wspomniano, przedsiębiorcą w rozumieniu art. 6 pkt 3 pr.g.g. jest ten, kto posiada koncesję na prowadzenie działalności regulowanej ustawą.

⁵³ Stosownie do art. 2 pkt 3 ustawy o funkcjonowaniu górnictwa węgla kamiennego zakład górniczy to służący wydobywaniu węgla kamiennego zakład górniczy w rozumieniu art. 6 ust. 1 pkt 18 pr.g.g.

⁵⁴ G. Radecki, *Kopalnia jako miejsce wykonywania pracy górniczej uprawniającej do emerytury górniczej*, *Prawne Problemy Górnictwa i Ochrony Środowiska* 2017, nr 2, s. 59–77.

konkretnego stanu faktycznego i zależy od wielu czynników, zwłaszcza od metody i miejsca wykonywania działalności i szeregu innych uwarunkowań⁵⁵. Rozstrzygające znaczenie w rozpatrywanym zakresie ma decyzja organu nadzoru górniczego zatwierdzająca plan ruchu zakładu górniczego⁵⁶, o której będzie jeszcze mowa. Znajduje to potwierdzenie w treści art. 108 ust. 2 pkt 1 i 1a pr.g.g, w myśl której plan ten powinien określać strukturę organizacyjną zakładu górniczego oraz jego granice.

§ 2. Zasady prowadzenia ruchu zakładu górniczego

Stosownie do art. 105 ust. 1 pr.g.g. 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. Problematyka wspomnianego planu, ze względu na jej wagę, zostanie omówiona odrębnie w dalszej kolejności. Przedmiotem tego fragmentu rozważań będą natomiast reguły, które muszą być przestrzegane podczas ruchu wszelkich zakładów górniczych, także wówczas, gdy sporządzenie takiego planu nie jest obowiązkowe⁵⁷.

Odnosząc się zatem do zasad techniki górniczej, należy zaznaczyć, że nie można wyodrębnić ich stałego katalogu, gdyż stanowią one funkcję wielu zmiennych, zależnych m.in. od rozwoju wiedzy, stąd odesłanie do nich wypada postrzegać jako klauzulę generalną, mającą charakter ogólnej dyrektywy, częściowo uzasadnionej tradycją, częściowo umożliwiającą dookreślenie kryterium postępowania w konkretnym przypadku w granicach, w jakich przepisy nie rozstrzygają oznaczonego zagadnienia wyraźnie⁵⁸. Wszelkie wyodrębnienie zasad techniki górniczej spośród zasad techniki może mieć walor jedynie konwencjonalny⁵⁹. Wynikają one bowiem z osiągnięć wiedzy górniczej i doświadczeń sztuki górniczej, które po pierwsze mogą przełożyć się na przepisy prawa z pewnym opóźnieniem, a po drugie umożliwiają prawidłowe stosowanie tych przepisów poprzez wzięcie pod uwagę uwarunkowań technologicznych i przyrodniczych⁶⁰. Niemniej w ogólnie sformułowanym obowiązku przestrzegania zasad techniki górniczej mieszczą się wymagania uwzględniane w planie ruchu zakładu górniczego⁶¹. Bezsprzecznie należą do nich również obowiązki w sferze ochrony środowiska⁶².

Nie ulega wątpliwości, że zasady techniki górniczej nie są jedynym źródłem powinności, jakich musi przestrzegać prowadzący zakład górniczy. Prawo geologicz-

⁵⁵ Tak A. Lipiński, *Likwidacja zakładu górniczego* [w:] *Sprawiedliwość ekologiczna w prawie i praktyce*, red. T. Bojar-Fijałkowski, Gdańsk 2016, s. 177.

⁵⁶ A. Lipiński, *Komentarz...*, s. 23; tenże, *Likwidacja...*, s. 177.

⁵⁷ Por. A. Lipiński, R. Mikosz, *Ustawa...*, s. 307.

⁵⁸ A. Lipiński, R. Mikosz, s. 286; R. Mikosz, *Odpowiedzialność...*, s. 103.

⁵⁹ A. Agopszowicz, *Zarys...*, s. 105 (w przypisie).

⁶⁰ T. Płodowski, *Prawo...*, s. 212–214.

⁶¹ Por. F. Gojny, *Zakład...* (1966), s. 154.

⁶² A. Lipiński, R. Mikosz, *Instrumenty...*, s. 142.

ne i górnicze przewiduje w tym zakresie szereg rozwiązań szczegółowych, których bezpośrednim celem jest zapewnienie bezpieczeństwa podczas czynności składających się na ruch zakładu górniczego. Przepisy te z pewnością mają jednak znaczenie dla zrównoważonego rozwoju, jeżeli zważyć, że niebezpieczeństwa, jakie w związku z tym ruchem mogą powstać, wykraczają poza granice zakładu górniczego i mogą dotyczyć bezpieczeństwa publicznego, którego zakres jest szeroki i obejmuje zagrożenia m.in. dla środowiska⁶³. Tworzą one niezmiernie rozbudowany i kazuistyczny system, który nie zawsze może być oceniany jako spójny⁶⁴.

Znaczna część tych przepisów poświęcona została określeniu wymogów odnoszących się do kwalifikacji niezbędnych do sprawowania różnych funkcji w ruchu zakładu górniczego. Jest to kwestia kluczowa dla bezpieczeństwa tego ruchu, który stanowi przedsięwzięcie złożone, sformalizowane i prowadzone w warunkach szczególnego zagrożenia, i dlatego musi odbywać się pod kierunkiem i dozorem osób posiadających odpowiednie kwalifikacje⁶⁵. Tę ostatnią zasadę wyrażono wprost w art. 112 ust. 1 pr.g.g.

Przepisy regulujące rozpatrywaną materię zamieszczone zostały w osobnym, IV dziale pr.g.g. W jego rozdziale 2 unormowano kwalifikacje w zakresie górnictwa i ratownictwa górniczego, dotyczące czynności wykonywanych w ruchu zakładu górniczego lub zakładu. Wynika to już z treści art. 53 ust. 1 pr.g.g., który ten rozdział otwiera. Wymienia on wszak kategorie kwalifikacji, które samą swoją nazwą nawiązują do tego ruchu, skoro obejmują m.in. czynności kierownika i zastępcy kierownika ruchu albo działu ruchu zakładów górniczych różnych typów albo zakładu (pkt 1) czy czynności specjalistyczne w ruchu zakładu górniczego (pkt 8)⁶⁶.

Niewątpliwie z ruchem zakładu górniczego czy zakładu łączy się również działalność osób wykonujących inne kompetencje wyliczone w tym przepisie, w tym czynności kierownictwa w podmiotach zawodowo trudniących się ratownictwem górniczym (pkt 7), skoro ruchem tym jest całość funkcjonowania zakładu, w tym

⁶³ A. Lipiński, R. Mikosz, *Instrumenty...*, s. 141. Zagrożenia te szeroko omówił F. Gojny, *Zakład...* (1966), s. 66–70, przedstawiając kolejno niebezpieczeństwa związane z wydobywaniem kopaliny metodą głębinową, spowodowane naciskiem skał zalegających nad wybranym złożem, małą przestrzenią wyrobiska, ryzykiem pożarowym itp., tzw. szkody górnicze oraz dewastację terenów i zaburzenie stosunków wodnych, będące następstwem wydobywania kopaliny metodą odkrywkową.

⁶⁴ A. Agopszowicz, *Zarys...*, s. 105.

⁶⁵ R. Mikosz, *Odpowiedzialność...*, s. 105. Por. również F. Gojny, *Zakład...* (1966), s. 180–181 – Autor ten podkreślił, że specyfika pracy górniczej wymaga, aby odpowiedzialne prace w ruchu zakładu górniczego wykonywały osoby znające warunki środowiska pracy w takim zakładzie oraz zasady techniki górniczej.

⁶⁶ Stanowiska, na których wykonywane są czynności specjalistyczne w ruchu zakładu górniczego, zostały wymienione w art. 53 ust. 5 pr.g.g. Tytułem przykładu można wskazać, że należą do nich stanowiska: górnika strzałowego, wydawcy środków strzałowych, sygnalisty szybowego, maszynisty maszyn wyciągowych, rewidenta urządzeń wyciągowych, operatora maszyn do robót strzałowych oraz pojazdów do przewozu osób lub środków strzałowych pod ziemią, maszynisty: lokomotyw pod ziemią, kolejek podwieszanych pod ziemią lub kolejek spągowych pod ziemią, rewidenta urządzeń systemów łączności, alarmowania i bezpieczeństwa, elektromontera maszyn i urządzeń elektrycznych o napięciu do 1 kV pod ziemią oraz elektromontera maszyn i urządzeń elektrycznych o napięciu powyżej 1 kV pod ziemią (art. 53 ust. 5 pkt 1 pr.g.g.).

w sytuacjach wymagających prowadzenia akcji ratowniczej⁶⁷. W art. 54 pr.g.g. określono treść (merytoryczny zakres kompetencji), a w art. 55 pr.g.g. przewidziano wymóg odbycia praktyki, będącej potwierdzeniem kwalifikacji w zakresie doświadczenia zawodowego. W art. 56 pr.g.g. odrębnie unormowano wymogi związane z wykształceniem, stażem pracy i stanem zdrowia w odniesieniu do kwalifikacji do wykonywania wspomnianych czynności specjalistycznych w ruchu zakładu górniczego. Wprowadzono również postępowanie w sprawie stwierdzenia kwalifikacji następującego w drodze świadectwa wydanego przez właściwy organ nadzoru górniczego, na które składa się egzamin pisemny i ustny przeprowadzany przez komisję egzaminacyjną powołaną przez ten organ (art. 61–70 pr.g.g.).

Odpowiedni poziom profesjonalizmu osób uczestniczących w ruchu zakładu górniczego mają zapewniać także szkolenia ze znajomości przepisów i zasad bezpieczeństwa i higieny pracy, w tym bezpiecznego wykonywania powierzonych im czynności, które w przypadku osób wykonujących w tym ruchu czynności specjalistyczne oraz należących do kierownictwa i dozoru ruchu podziemnego zakładu górniczego przeprowadzane są według programów podlegających zatwierdzeniu w drodze decyzji organu nadzoru górniczego (art. 112 p.g.g.).

Względy bezpieczeństwa uzasadniają również szczególne wymogi odnośnie do wyrobów stosowanych w górnictwie, przewidziane m.in. w przywołanym już art. 113 pr.g.g., w którym mowa jest m.in. o decyzji Prezesa Wyższego Urzędu Górniczego w sprawie dopuszczenia wyrobu do stosowania w zakładach górniczych⁶⁸.

Z kolei w art. 117 pr.g.g. nałożono na przedsiębiorcę obowiązki o charakterze prewencyjnym, polegające na rozpoznawaniu zagrożeń związanych z ruchem zakładu górniczego i podejmowaniu środków zmierzających do zapobiegania im i do ich usuwania⁶⁹. Ich realizacji służą zadania kierownika zakładu górniczego sporządzające się do zaliczenia złóż, pokładów, wyrobisk, ich części oraz innych przesłrzeni w zakładach górniczych, w których występują zagrożenia naturalne, do poszczególnych stopni, kategorii lub klas tych zagrożeń (art. 118 pr.g.g.).

Wreszcie przedsiębiorca, inny niż wydobywający kopaliny metodą odkrywkową, jest obowiązany w szczególności posiadać własne służby ratownictwa górniczego albo powierzyć realizację tego obowiązku w całości lub w części podmiotom zawodowo trudniącym się ratownictwem górniczym oraz posiadać plan ratownictwa górniczego, sporządzany dla każdego zakładu górniczego (art. 122 ust. 6 pkt 1 i 2 oraz ust. 10 pr.g.g.)⁷⁰. W świetle art. 122 ust. 12 pr.g.g. zarówno plan, jak i jego

⁶⁷ W art. 53 ust. 1 pr.g.g. wymieniono również stanowiska mierniczego górniczego, geologa górniczego i geofizyka górniczego w podziemnych zakładach górniczych.

⁶⁸ Zob. M. Szalewska [w:] *Prawo...*, s. 576.

⁶⁹ Obowiązki te obejmują powinności ewidencyjne, takie jak przechowywanie dokumentacji prowadzenia ruchu zakładu górniczego i prowadzenie ewidencji osób przebywających w zakładzie górniczym, oraz polegające na podejmowaniu działań i stworzeniu warunków mających zapobiegać zagrożeniom, takich jak posiadanie odpowiednich środków materialnych i technicznych oraz służb ruchu zapewniających bezpieczeństwo pracowników i ruchu zakładu górniczego.

⁷⁰ Zgodnie z art. 122 ust. 11 pr.g.g. plan ratownictwa górniczego określa sposób wykonania obowiązków w zakresie ratownictwa górniczego, w szczególności: organizację służb ratownictwa górni-

zmiany są zatwierdzane przez kierownika ruchu zakładu górniczego. Sposób przestrzegania wymagań w analizowanej materii kontrolowany jest przez organ nadzoru górniczego, który na podstawie art. 122 ust. 16 pr.g.g. może nakazać, w drodze decyzji, przedsiębiorcy albo podmiotowi zawodowo trudniącemu się ratownictwem górniczym: dokonanie koniecznych zmian w organizacji ratownictwa górniczego lub uzupełnienie lub zmianę wyposażenia ratownictwa górniczego, jeżeli wymagania te nie są spełnione.

Zapewnieniu bezpieczeństwa służą też przewidziane w art. 119 pr.g.g. obowiązki aktualizujące się w przypadku wystąpienia zagrożeń, tak te adresowane do kierujących ruchem zakładu górniczego, jak i te o charakterze powszechnym, czyli takie, których zakres podmiotowy nie ogranicza się do osób wykonujących jakiegokolwiek zadania wiążące się z tym ruchem⁷¹.

Przepisy ustawy są doprecyzowane przez rozporządzenia określające wymagania dotyczące prowadzenia ruchu zakładu górniczego w aspektach, które w znacznym stopniu pokrywają się z tymi uwzględnianymi w planie ruchu zakładu górniczego, m.in. w sferze ochrony środowiska⁷².

czego i służb pogotowia w zakładzie górniczym, możliwość stałego udziału w akcji ratowniczej zawodowych specjalistycznych służb podmiotu zawodowo trudniącego się ratownictwem górniczym, niezbędne wyposażenie w sprzęt ratowniczy oraz sposób prowadzenia akcji ratowniczej. Obowiązki przedsiębiorców wydobywających kopaliny metodą odkrywkową ograniczają się w rozpatrywanym zakresie do zabezpieczenia możliwość prowadzenia akcji ratowniczej przez jednostki ratownicze (art. 122 ust. 19 pr.g.g.).

⁷¹ Wspomniane obowiązki powszechne polegają na niezwłocznym ostrzeżeniu osób zagrożonych o dostrzeżonym zagrożeniu, zawiadomieniu o niebezpieczeństwie najbliższej osoby kierownictwa lub dozoru ruchu oraz podjęciu dostępnych środków (ust. 1). Z kolei do osób uczestniczących w ruchu zakładu górniczego adresowany jest obowiązek wstrzymania prowadzenia ruchu w strefie zagrożenia, wycofania ludzi w niezbędne miejsce i podjęcia niezbędnych działań (ust. 3). Na kierowniku ruchu zakładu górniczego spoczywa powinność powiadomienia organu nadzoru górniczego o nadzwyczajnych zdarzeniach, szczególnie o wypadkach (ust. 4–6).

⁷² Zob. w szczególności rozporządzenia Ministra Gospodarki z dnia 8 kwietnia 2013 r. w sprawie szczegółowych wymagań dotyczących prowadzenia ruchu odkrywkowego zakładu górniczego (Dz. U. poz. 1008) oraz z dnia 25 kwietnia 2014 r. w sprawie szczegółowych wymagań dotyczących prowadzenia ruchu zakładów górniczych wydobywających kopaliny otworami wiertniczymi (Dz. U. poz. 812). Zgodnie delegacją ustawową, na podstawie której te rozporządzenia uchwalono, zawartą w art. 120 ust. 1 pr.g.g., akty te określają szczegółowe wymagania dotyczące prowadzenia ruchu zakładów górniczych w zakresie: bezpieczeństwa i higieny pracy, w tym oceniań i dokumentowania ryzyka zawodowego oraz stosowania niezbędnych rozwiązań zmniejszających to ryzyko, bezpieczeństwa pożarowego, gospodarki złożami kopaliny w procesie ich wydobywania, przygotowania wydobytych kopaliny do sprzedaży, ochrony środowiska, podstawowych obiektów, maszyn i urządzeń zakładu górniczego, obiektów podziemnego zakładu górniczego stanowiących ściany prowadzone w warunkach specjalnych oraz obiektów podziemnego zakładu górniczego stanowiących oddziały eksploatujące partie złóż rud miedzi w warunkach specjalnych, przypadków, w których przedsiębiorca jest obowiązany posiadać dowód sprawdzenia rozwiązań technicznych przez rzeczoznawcę do spraw ruchu zakładu górniczego, i uwzględniają 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 konieczność stosowania przez przedsiębiorców aktualnych osiągnięć nauki i techniki, zwłaszcza w zakresie górnictwa, uproszczenia wymagań dla przedsiębiorców prowadzących działalność na podstawie koncesji udzielonej przez starostę oraz racjonalnego wykorzystania złoża kopaliny

Przestrzeganie tych wszystkich reguł gwarantować ma nadzór sprawowany przez organy nadzoru górniczego, tj. wspomniane już kompetencje kontrolne i uprawnienie do stosowania, w drodze decyzji, środków w postaci m.in. nakazania usunięcia nieprawidłowości czy nawet wstrzymania w całości lub w części ruchu zakładu lub jego urządzeń w razie bezpośredniego zagrożenia dla zakładu górniczego, jego pracowników, bezpieczeństwa powszechnego lub środowiska (art. 171 pr.g.g.). Wykonywanie wspomnianych kompetencji ułatwia obowiązek posiadania oraz aktualizowania i uzupełniania dokumentacji mierniczo-geologicznej, w myśl art. 116 ust. 1 pr.g.g. ciążyący na przedsiębiorcy, chyba że prowadzi on działalność na podstawie koncesji udzielonej przez starostę. Dokumentacja ta jest bowiem odrębna od dokumentacji geologicznej i powinna obrazować nie wynik prac geologicznych, lecz bieżącą sytuację zakładu górniczego oraz środowiska, w którym on funkcjonuje⁷³.

§ 3. Plan ruchu zakładu górniczego

Plan ruchu zakładu górniczego jest kluczowym dokumentem określającym reguły odnoszące się do tego ruchu⁷⁴. Stanowi on jeden z wyznaczników dozwolonego zachowania się przedsiębiorcy⁷⁵ jako chronologicznie ostatni instrument w ciągu zdarzeń konkretyzujących zakres, treść oraz sposób wykonywania przez niego jego praw i obowiązków⁷⁶. Pozostaje on wszak w związku przede wszystkim z koncesją, gdyż stosownie do art. 108 ust. 3 pr.g.g. sporządza się go z uwzględnieniem warunków określonych w koncesji oraz w dokumentach dołączanych do wniosku o wydanie koncesji na wydobywanie kopalin ze złóż oraz koncesji na podziemne składowanie dwutlenku węgla, tj. – odpowiednio – w projekcie zagospodarowania złoża albo w planie zagospodarowania podziemnego składowiska dwutlenku węgla⁷⁷. W powołanym przepisie zastrzeżono również, że w stosunku do zakładu w rozumieniu art. 6 ust. 1 pkt 17a pr.g.g., czyli w przypadku robót geologicznych, których wykonywanie nie wymaga koncesji, działalności określonej w art. 2 ust. 1 pr.g.g., rozpatrywany plan sporządza się z uwzględnieniem odpowiednio warun-

ny. Wiele z tych kwestii powinno być ujętych w treści planu ruchu zakładu górniczego stosownie do przywołanego niżej art. 108 ust. 2 pr.g.g.

⁷³ A. Lipiński, R. Mikosz, *Ustawa...*, s. 315–316.

⁷⁴ Tak H. Schwarz, *Racjonalna gospodarka złożem w prawie geologicznym i górniczym* [w:] *Prawna regulacja geologii i górnictwa w Polsce, Czechach i na Słowacji. Wybrane zagadnienia*, red. G. Dobrowolski, G. Radecki, Katowice 2014, s. 108. Por. również M. Szalewska [w:] *Prawo...*, s. 549 – Autorka ta stwierdziła, że plan ruchu zakładu górniczego stanowi sformalizowany dokument będący podstawą prawidłowego funkcjonowania zakładu górniczego, a także innych działań, do których – na gruncie prawa geologicznego i górniczego – stosuje się przepisy o ruchu zakładu górniczego.

⁷⁵ Tak Ł. Iwański, *Przymiot strony w postępowaniu w sprawie zatwierdzenia planu ruchu podziemnego zakładu górniczego oraz likwidowanego (likwidowanej oznaczonej części) podziemnego zakładu górniczego*, cz. I, *Przegląd Prawa Ochrony Środowiska* 2013, nr 3, s. 58.

⁷⁶ A. Lipiński, R. Mikosz, *Ustawa...*, s. 291–292 oraz *Instrumenty...*, s. 143.

⁷⁷ Ł. Iwański, *Przymiot...*, s. 50.

ków określonych w projekcie robót geologicznych i warunków lokalnych jej prowadzenia. Oznacza to, że plan ruchu zakładu górniczego musi być zgodny z koncesją i z wymienionymi dokumentami regulującymi działalność, do której wykonywania służy zakład górniczy lub zakład, a co za tym idzie – także z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego, w tym z planem uchwalonym dla terenu górniczego⁷⁸. Innymi słowy, nie może on wykraczać poza ramy wyznaczone przez te wszystkie inne akty, odgrywając z rozpatrywanego punktu widzenia rolę drugorzędną. To sprawia z kolei, że znaczenie planu ruchu zakładu górniczego jako narzędzia realizacji zasady zrównoważonego rozwoju jest wtórne i akcesoryjne, w szczególności względem planu miejscowego dla terenu górniczego i koncesji, które są przez ten plan doprecyzowywane. Przyczynia się on do wdrożenia tej zasady o tyle, o ile funkcję tę pełnią już instrumenty konkretyzujące uprawnienia przedsiębiorcy. Uwagę tę można zresztą odnieść do wszystkich przepisów dotyczących ruchu zakładu górniczego jedynie uzupełniających to nadrzędne instrumentarium prawne. Spostrzeżenia te znajdują potwierdzenie w najnowszym orzecznictwie. Plan uznaje się w nim mianowicie za uszczegółowienie koncesji,⁷⁹ wskazując że jego treść sprowadza się do kwestii specjalistycznych co do sposobu prowadzenia działalności, na której wykonywanie udzielono już zgody w koncesji⁸⁰. Określa się go również jako sformalizowany dokument będący podstawą prawidłowego funkcjonowania zakładu górniczego, pozwalający na prowadzenie działalności koncesyjnej w sposób zgodny z prawem⁸¹.

Z dotychczasowych wywodów wynika wszelako, że plan ruchu zakładu górniczego ma swój autonomiczny, ważny cel, sprowadzający się do uszczegółowienia praw i obowiązków przedsiębiorcy w sposób gwarantujący ochronę dóbr i wartości wymienionych w art. 108 ust. 2 pr.g.g.⁸², które są istotne dla zasady zrównoważonego rozwoju. W świetle tego przepisu plan ruchu zakładu górniczego określa bowiem nie tylko strukturę organizacyjną zakładu górniczego, w szczególności przez wskazanie stanowisk osób kierownictwa i dozoru ruchu, oraz zasady bezpieczeństwa powszechnego, pożarowego, osób przebywających w zakładzie górniczym, zwłaszcza dotyczące bezpieczeństwa i higieny pracy, ale i szczegółowe przedsięwzięcia niezbędne w celu zapewnienia: wykonywania działalności objętej koncesją, racjonalnej gospodarki złożem, ochrony elementów środowiska, ochrony obiektów budowlanych i zapobiegania szkodom i ich naprawy. W konsekwencji rozwija on kwestie, które wedle art. 104 ust. 4 pr.g.g. ujmowane są na bardziej generalnym poziomie w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego dla terenu górni-

⁷⁸ Zob. A. Lipiński, R. Mikosz, *Ustawa...*, s. 292 oraz Ł. Iwański, *Przymiot...*, s. 60.

⁷⁹ Zob. wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 13 stycznia 2016 r., III SA/Gl 1571/15, LEX 1985098 i z dnia 20 stycznia 2016 r., III SA/Gl 1572/15, LEX nr 1985099.

⁸⁰ Por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 9 grudnia 2013 r., III SA/Gl 1011/13, LEX nr 1647428.

⁸¹ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 26 października 2016 r., II GSK 700/15, LEX nr 2168847.

⁸² Zob. M. Szalewska [w:] *Prawo...*, s. 551.

czego, służąc przez to, tak jak plan, integracji wszystkich działań, tyle że podejmowanych w ramach zakładu górniczego⁸³.

Plan powinien uwzględniać oddziaływanie zakładu na prawa i interesy osób trzecich, szczególnie tych użytkujących nieruchomości,⁸⁴ oraz styk jego funkcjonowania z działalnością prowadzoną przez te osoby, także tą regulowaną Prawem geologicznym i górniczym, czego dowodzi unormowanie art. 108 ust. 4 pr.g.g.⁸⁵.

Zróżnicowanie treści planu ze względu na właściwości charakterystyczne dla innych rodzajów działalności wynika natomiast z rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 8 grudnia 2017 r. w sprawie planów ruchu zakładów górniczych⁸⁶. Rozporządzenie to poza wspomnianymi już zakładami górniczymi podziemnymi i odkrywkowymi wyodrębnia dalsze ich grupy, określając w kolejnych załącznikach szczegółowe wymagania dotyczące treści planów ruchu odnoszące się do poszczególnych zakładów⁸⁷.

Plan ruchu zakładu górniczego, jako dokument sporządzany przez przedsiębiorcę, podlega zatwierdzeniu decyzją właściwego organu nadzoru górniczego (art. 108 ust. 11 pr.g.g.). Postępowanie administracyjne, w którym wydawana jest ta decyzja, jest więc odrębne od postępowania koncesyjnego i prowadzone przez inny organ⁸⁸. Do kwestii, które w rozpatrywanym zakresie budzą największe wątpliwości, należy krąg stron tego postępowania. W doktrynie zawężono go jedynie do wnioskodawcy, mimo że nie znajduje to wyraźnej podstawy prawnej oraz że przyznano równocześnie, iż zatwierdzenie planu ruchu zakładu górniczego może oddziaływać

⁸³ G. Radecki [w:] *Zrównoważony...*, s. 245.

⁸⁴ Zob. Ł. Iwański, *Przymiot...*, s. 66–67.

⁸⁵ Zgodnie z nią, jeżeli w granicach obszaru górniczego są planowane bądź prowadzone roboty związane z poszukiwaniem lub rozpoznawaniem złóż kopalin lub wód podziemnych, poszukiwaniem lub rozpoznawaniem kompleksu podziemnego składowania dwutlenku węgla albo jeżeli obszary górnicze sąsiadują ze sobą, w planie ruchu zakładu górniczego uwzględnia się zachodzące współzależności oraz przewiduje się odpowiednie środki, w tym organizacyjne i techniczne, niezbędne do zapewnienia bezpieczeństwa pracy i bezpieczeństwa powszechnego oraz ochrony poszczególnych złóż kopalin i innych elementów środowiska.

⁸⁶ Dz. U. poz. 2293.

⁸⁷ Załączniki te dotyczą kolejno: podziemnego zakładu górniczego, odkrywkowego zakładu górniczego, zakładu górniczego wydobywającego kopaliny otworami wiertniczymi, zakładu górniczego prowadzącego metodą podziemną: podziemne bezzbiornikowe magazynowanie substancji lub podziemne składowanie odpadów, zakładu górniczego prowadzącego metodą otworową: podziemne bezzbiornikowe magazynowanie substancji lub podziemne składowanie odpadów, zakładu górniczego prowadzącego podziemne składowanie dwutlenku węgla, zakładu wykonującego roboty geologiczne, niepolegające na badaniach geofizycznych wymagających użycia środków strzałowych, zakładu wykonującego roboty geologiczne, polegające na badaniach geofizycznych wymagających użycia środków strzałowych, a nadto likwidowanego (likwidowanej oznaczonej części): podziemnego zakładu górniczego, odkrywkowego zakładu górniczego, zakładu górniczego wydobywającego kopaliny otworami wiertniczymi, zakładu górniczego prowadzącego metodą podziemną: podziemne bezzbiornikowe magazynowanie substancji lub podziemne składowanie odpadów, zakładu górniczego prowadzącego metodą otworową: podziemne bezzbiornikowe magazynowanie substancji lub podziemne składowanie odpadów; wreszcie ostatni załącznik, nr 15, dotyczy zakładu prowadzącego działalność określoną w art. 2 ust. 1 pr.g.g.

⁸⁸ Ł. Iwański, *Przymiot...*, s. 50–51. Por. również G. Radecki [w:] *Zrównoważony...*, s. 247–248.

na sferę prawną innych podmiotów⁸⁹. Takie stanowisko często prezentowane jest również w orzecznictwie⁹⁰. Z pewnością upraszcza ono postępowanie, wyklucza jednak prezentację zapatrywań innych niż odpowiadające interesom przedsiębiorcy, a przez to zmniejsza możliwość wzięcia pod uwagę przez organ nadzoru górniczego wszystkich aspektów, które są istotne z punktu widzenia zasady zrównoważonego rozwoju. Niemniej rozpatrywane postępowanie toczy się w większości przypadków już po udzieleniu koncesji, a więc po przeprowadzeniu postępowania koncesyjnego, nierzadko poprzedzonego jeszcze postępowaniem w sprawie ocen oddziaływania na środowisko, w którym te kwestie powinny być już zbadane, i ma na celu także rozważenie tego, czy plan ruchu zakładu górniczego pozostaje w zgodzie z tą koncesją i z dokumentami załączanymi do wniosku o jej wydanie, ewentualnie z inną decyzją uprawniającą do wykonywania działalności, jaka ma być prowadzona za pomocą zakładu górniczego⁹¹. Zatwierdzenie tego planu daje wyraz temu, że organ nadzoru górniczego nie zgłasza zastrzeżeń do zamierzonego sposobu prowadzenia zakładu górniczego ze względu na zgodność z obowiązującymi przepisami, a nie z interesami osób trzecich⁹².

Akt ten stanowi przesłankę legalnego podjęcia ruchu zakładu górniczego, choć nie zastrzeżono tego w ustawie wprost. W art. 108 ust. 8 pr.g.g. wskazano mianowicie jedynie, że wniosek o zatwierdzenie planu ruchu zakładu górniczego przedkłada się co najmniej na 30 dni przed dniem zamierzonego rozpoczęcia wykonywania robót, z tym że w przypadku wykonywania robót geologicznych związanych z poszukiwaniem i rozpoznawaniem złoża węglowodorów termin ten wynosi 14 dni, z czego nie wynika, że rozpoczęcie tych robót dopuszczalne jest dopiero po wydaniu decyzji zatwierdzającej plan czy z chwilą, kiedy ta decyzja stanie się ostateczna, co w praktyce nastąpić może po upływie obu tych terminów.

Nie można jednak tracić z pola widzenia, że prowadzenie ruchu zakładu górniczego bez zatwierdzonego planu ruchu stanowi wykroczenie przewidziane w art. 182 ust. 1 pr.g.g., niezależnie od tego, czy w terminie określonym w art. 108 ust. 8 pr.g.g. złożono wniosek o zatwierdzenie planu, który nie został rozpatrzony przed zamierzonym terminem rozpoczęcia działalności; skądinąd zresztą organ nadzoru górniczego może wydać w tej materii decyzję odmowną. Przyjęcie odmiennej koncepcji wypaczyłoby istotę decyzji zatwierdzającej plan, przemieniając ją z aktu będącego warunkiem stosowania planu w słabszy instrument reglamentacyjny, taki jak sprzeciw, o którym mowa w art. 85a ust. 2 pr.g.g. Według tego przepisu rozpoczęcie ro-

⁸⁹ Tak Ł. Iwański, *Przymiot strony w postępowaniu w sprawie zatwierdzenia planu ruchu podziemnego zakładu górniczego oraz likwidowanego (likwidowanej oznaczonej części) podziemnego zakładu górniczego*, cz. II, *Przegląd Prawa Ochrony Środowiska* 2013, nr 4, s. 60–81.

⁹⁰ Zob. przywołany już wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 26 października 2016 r., II GSK 700/15 oraz wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 23 września 2015 r., III SA/Gl 50/15, LEX nr 1822826.

⁹¹ Umożliwia to art. 108 ust. 10 pr.g.g., stanowiący, że wraz z wnioskiem o zatwierdzenie planu ruchu zakładu górniczego przekazuje się do wglądu odpis koncesji oraz odpowiednio projekt zagospodarowania złoża albo plan zagospodarowania podziemnego składowiska.

⁹² F. Gojny, *Zakład...* (1966 r.), s. 157.

bót geologicznych obejmujących wyłącznie wykonywanie badań geofizycznych w celu zbadania struktur geologicznych związanych z występowaniem złóż węglowodorów, których projekt zgodnie z art. 85a ust. 1 pr.g.g. podlega jedynie zgłoszeniu ministrowi właściwemu do spraw środowiska, może nastąpić, jeżeli w terminie 30 dni od dnia przedłożenia projektu robót geologicznych minister ten w drodze decyzji nie zgłosi do niego sprzeciwu. Brak odpowiednika tego przepisu w odniesieniu do planu ruchu zakładu górniczego, który nie jest przedmiotem zgłoszenia mogącego tylko spotkać się ze sprzeciwem, lecz wymaga zatwierdzenia, dowodzi, iż bez tego zatwierdzenia nie można zgodnie z tym planem wykonywać działalności.

Wydaje się, że bez znaczenia z rozpatrywanego punktu widzenia pozostaje, że w obecnym stanie prawnym brak również odpowiednika art. 100 ust. 1 pr.górn. z 1953 r., zgodnie z którym ruch zakładu górniczego odbywa się według zatwierdzonego planu ruchu, a nie jedynie na podstawie tego rodzaju planu, jak stanowi art. 105 ust. 1 pr.g.g.⁹³

Zatwierdzony plan ruchu zakładu górniczego wyznacza ramy prowadzenia działalności przez okres, na jaki został on sporządzony, tj. okres od 2 do 6 lat albo na cały planowany okres prowadzenia ruchu, jeżeli jest on krótszy (art. 108 ust. 6 pr.g.g.)⁹⁴. Są to przy tym ramy stabilne, skoro w art. 109 ust. 1 pkt 1 pr.g.g. wprowadzono regulę, że zmiany planu ruchu dokonuje się w formie dodatku do planu, w trybie przewidzianym dla zatwierdzenia planu⁹⁵. Podobnie restrykcyjnie określone zostały przesłanki i tryb odstąpienia od zatwierdzonego planu ruchu zakładu górniczego⁹⁶. Wydaje się wszelako, że niebezpieczeństwu pewnej petryfikacji treści planu ruchu zakładu górniczego zapobiega jego czasowy charakter, który pozwala dopasować jego treść do aktualnych uwarunkowań, w jakich prowadzony jest ruch.

⁹³ Prawo górnicze z 1953 r. wyrażało więc wprost kategoryczny nakaz prowadzenia ruchu zakładu górniczego wedle zatwierdzonego planu ruchu, a co za tym idzie zakaz prowadzenia ruchu bez zatwierdzonego planu – T. Płodowski, *Prawo...*, s. 210.

⁹⁴ W przypadku zakładu górniczego prowadzącego podziemne składowanie dwutlenku węgla plan ten sporządza się na okres 5 lat albo na cały planowany okres prowadzenia ruchu, jeżeli jest on krótszy (art. 108 ust. 6a pr.g.g.).

⁹⁵ M. Szalewska [w:] *Prawo...*, s. 560. Autorka ta trafnie stwierdziła, że wymaga to przeprowadzenia postępowania administracyjnego z zachowaniem wymogów obowiązujących w postępowaniu w sprawie zatwierdzenia planu ruchu zakładu górniczego i wydania przez organ nadzoru górniczego decyzji zatwierdzającej dodatek do planu, będący dokumentem odrębnym od planu. Zmiana planu może nastąpić także w trybie uproszczonym w przypadku zmian mniejszej wagi, np. takich, których nie odnoszą się do ochrony środowiska (art. 109 ust. 1 pkt 2 pr.g.g.).

⁹⁶ Zgodnie z art. 111 pr.g.g. odstąpienie to jest dopuszczalne tylko w przypadku powstania zagrożenia bezpieczeństwa ruchu zakładu górniczego lub jego części, bezpieczeństwa powszechnego lub środowiska (ust. 1), przy czym na przedsiębiorcy ciążyą wówczas obowiązki niezwłocznego podjęcia działań, które nie mogą być niezgodne z zasadami techniki górniczej oraz zasadami bezpieczeństwa i higieny pracy, lecz są konieczne dla ochrony zdrowia i życia ludzkiego, zabezpieczenia obiektów zakładu górniczego, bezpieczeństwa powszechnego i ochrony środowiska, które to (ust. 2), oraz niezwłocznego powiadomienia o odstąpieniu m.in. właściwego organu nadzoru górniczego, mogącego w uzasadnionych przypadkach w drodze decyzji podlegającej natychmiastowemu wykonaniu określić sposób, zakres i termin wykonania tych obowiązków (ust. 3).

Powyższe spostrzeżenia, w świetle których plan ruchu zakładu górniczego, pomimo swojej wtórnej i akcesoryjnej roli, stanowi ważny instrument przyczyniający się do realizacji zasady zrównoważonego rozwoju, uzasadniają pogląd, że niekorzystne w tym zakresie jest zwolnienie niektórych rodzajów działalności z obowiązku sporządzenia tego dokumentu. Stosownie do art. 105 ust. 2 pr.g.g. zwolnienie to obejmuje sytuacje, gdy koncesji udzielił starosta, tj. m.in. wtedy, gdy wydobywanie kopaliny następuje metodą odkrywkową, bez użycia środków strzałowych,⁹⁷ oraz gdy roboty geologiczne służące poszukiwaniu lub rozpoznawaniu złóż kopaliny są wykonywane bez użycia środków strzałowych na głębokości do 100 m poza obszarem górniczym⁹⁸; wówczas ruch zakładu prowadzi się na podstawie warunków określonych odpowiednio w koncesji albo w decyzji zatwierdzającej projekt robót geologicznych. W konsekwencji zniesienie obowiązku sporządzenia planu uzależnione zostało wyłącznie od wystąpienia okoliczności zmniejszających zagrożenie związane z ruchem zakładu ze względu na prowadzenie działalności na niewielkiej głębokości i bez środków strzałowych, których użycie może takie zagrożenie spowodować.

Nieistotne w tym zakresie są wszelkie inne aspekty tej działalności mogące mieć znaczenie dla zrównoważonego rozwoju, w tym łączące się z jej oddziaływaniem na środowisko lub na interesy osób trzecich, szczególnie intensywnym w przypadku podlegającego koncesji starosty wydobywania kopaliny metodą odkrywkową. Budzi natomiast wątpliwości, czy koncesja ta lub decyzja zatwierdzająca projekt robót geologicznych może stanowić odpowiedni substytut planu ruchu zakładu górniczego, mającego przeciwieństwo tego rodzaju akty uszczegółowić, rozwijając wynikające z nich wymogi. Rolę koncesji wydawanej przez starostę jako jedynego aktu konkretyzującego uprawnienia przedsiębiorcy podkreśla przy tym fakt, że w przeciwieństwie do innych koncesji dotyczących wydobywania kopaliny, do wniosku o jej wydanie nie trzeba dołączać projektu zagospodarowania złoża (art. 26 ust. 3 pr.g.g.)⁹⁹. Ponadto opisane rozwiązanie sprawia, że organy nadzoru górniczego pozbawione są instrumentu pozwalającego im wpłynąć na ukształtowanie zasad prowadzenia działalności w postaci decyzji zatwierdzającej plan ruchu zakładu górniczego. Z drugiej strony tak daleko idące uproszczenie wymogów odnoszących się do podejmowania tej działalności z pewnością stanowi czynnik ułatwiający jej rozwój poprzez redukcję jej kosztów¹⁰⁰.

⁹⁷ Starosta udziela koncesji na wydobywanie kopaliny ze złóż, jeżeli jednocześnie są spełnione następujące wymagania: 1) obszar udokumentowanego złoża nieobjętego własnością górniczą nie przekracza 2 ha, 2) wydobywanie kopaliny ze złoża w roku kalendarzowym nie przekroczy 20 000 m³, 3) działalność będzie prowadzona metodą odkrywkową oraz bez użycia środków strzałowych (art. 22 ust. 2 pr.g.g.).

⁹⁸ Przypomnieć wypada, że w świetle art. 86 pr.g.g., jeżeli roboty geologiczne służą innym celom niż poszukiwanie i rozpoznawanie złóż kopaliny i wykonywane są bez użycia środków strzałowych, na głębokości mniejszej niż 100 m, to w ogóle nie stosuje się do nich przepisów o ruchu zakładu górniczego.

⁹⁹ Por. A. Lipiński, R. Mikosz, *Ustawa...*, s. 307. Zaznaczyć wypada, że zgodnie z art. 26 ust. 4 pr.g.g. we wniosku o udzielenie koncesji przez starostę określa się również przewidywany sposób prowadzenia ruchu zakładu górniczego, uwzględniający wymagania określone w art. 108 ust. 2 pr.g.g.

¹⁰⁰ A. Lipiński, *Glosa do wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 24 lipca 2009 r., III SA/Gl 355/09*, OSP 2010, nr 10, poz. 105, s. 735.

§ 4. Plan ruchu zakładu górnictwego służącego poszukiwaniu, rozpoznawaniu lub wydobywaniu węglowodorów na obszarach morskich

Ostatnia większa nowelizacja przepisów Prawa górnictwego nastąpiła na podstawie ustawy z dnia 25 maja 2017 r. o zmianie ustawy – Prawo geologiczne i górnictwe oraz niektórych innych ustaw¹⁰¹ celem wdrożenia do polskiego porządku prawnego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady nr 2013/30/UE z dnia 12 czerwca 2013 r. w sprawie bezpieczeństwa działalności związanej ze złożami ropy naftowej i gazu ziemnego na obszarach morskich oraz zmiany dyrektywy 2004/35/WE¹⁰². Jak przyznano w uzasadnieniu projektu przywołanej ustawy, transpozycja ta była pilna, gdyż termin wyznaczony w rozpatrywanej materii państwu członkowskim Unii Europejskiej w art. 41 dyrektywy nr 2013/30/UE upłynął w dniu 19 lipca 2015 r. Nie ulega jednak wątpliwości, że nastąpiła ona z opóźnieniem, które musi być uznane za znaczne, tym bardziej że ze względu na techniczny charakter norm prawa ochrony środowiska, ustanowienie odpowiednich przepisów prawa wewnętrznego stanowi dopiero początek procesu ich implementacji do krajowego porządku prawnego, składającego się z szeregu działań zmierzających do osiągnięcia celów określonych w prawie środowiska Unii Europejskiej, tj. zapewniających ich stosowanie w praktyce obrotu prawnego¹⁰³. Do celów dyrektywy nr 2013/30/UE, zgodnie z jej preambułą, należy ograniczenie w jak największym stopniu występowania poważnych awarii łączących się z działalnością związaną ze złożami ropy naftowej i gazu ziemnego na obszarach morskich (pkt 2), które mogą mieć katastrofalne i nieodwracalne skutki dla środowiska morskiego i przybrzeżnego, a także istotny negatywny wpływ na gospodarkę przybrzeżną. Zaniechanie zakładanego ujednoczenia mechanizmów prawnych pozwalających ten cel osiągnąć przez choćby jedno państwo członkowskie oznacza wyłom w systemie ochrony obszarów morskich oraz odstępstwo od przyjętych standardów ochrony, kosztem wartości składających się na zasadę zrównoważonego rozwoju.

Mechanizmy te obejmują szereg obowiązków, jakie stosownie do dyrektywy nr 2013/30/UE powinny być nałożone zarówno na podmioty wykonujące działalność związaną ze złożami ropy naftowej i gazu ziemnego na obszarach morskich, jak i na organy administracji. Działalność tę zdefiniowano w art. 2 pkt 3 dyrektywy nr 2013/30/UE szeroko – jako wszelkie działania związane z instalacją¹⁰⁴ lub połączoną

¹⁰¹ Dz. U. poz. 1215.

¹⁰² Dz.U.U.E.L. Nr 178, dalej: dyrektywa nr 2013/30/UE.

¹⁰³ M.M. Kenig-Witkowska, *Prawo środowiska Unii Europejskiej. Zagadnienia systemowe*, Warszawa 2011, s. 175.

¹⁰⁴ Instalacja to stacjonarny obiekt stały lub ruchomy lub zespół obiektów na stałe połączonych łącznikami lub innymi elementami, wykorzystywany do prowadzenia działalności związanej ze złożami ropy naftowej i gazu ziemnego na obszarach morskich lub w związku z tą działalnością, w tym ruchome platformy wiertnicze, lecz wyłącznie wtedy, gdy są one umiejscowione na obszarach morskich do

infrastrukturą¹⁰⁵, w tym ich projektowanie, planowanie, budowę, eksploatację i likwidację, odnoszące się do poszukiwania i wydobywania ropy naftowej i gazu ziemnego, z wyłączeniem transportu ropy naftowej i gazu ziemnego z jednego wybrzeża do drugiego. Również na wspomniane poszukiwanie i rozpoznawanie składają się działania, które wykraczają poza te czynności i tylko pozostają z nimi w związku. Poszukiwanie oznacza wszak zarówno wiercenia poszukiwawcze, jak i wszelką powiązaną działalność związaną ze złożami ropy naftowej i gazu ziemnego na obszarach morskich, niezbędną do rozpoczęcia działalności związanej z wydobywaniem (art. 2 pkt 15 dyrektywy nr 2013/30). Innymi słowy, jest to aktywność, która nie ogranicza się wyłącznie do zlokalizowania złoża i jego udokumentowania, ale sprowadza się do procesu inwestycyjnego pozwalającego zgromadzić w miejscu wydobywania zespół środków technicznych służących do wydobywania, czyli zakład górniczy w rozumieniu art. 6 ust. 1 pkt 18 pr.g.g. Wydobywanie to z kolei oznacza prowadzone na obszarach morskich wydobywanie ropy naftowej i gazu ziemnego ze złóż obszaru koncesyjnego, stanowiącego odpowiednik obszaru górniczego w znaczeniu art. 6 ust. 1 pkt 5 pr.g.g.¹⁰⁶, w tym jednak także przetwarzanie ropy naftowej i gazu ziemnego na obszarach morskich oraz ich transport za pośrednictwem połączonej infrastruktury (art. 2 pkt 16 dyrektywy nr 2013/30/UE).

W polskim ustawodawstwie nie przejęto pierwszej definicji, natomiast pojęciu wydobywania węglowodorów w art. 6 ust. 1 pkt 16c pr.g.g. nadano znacznie węższy zakres, skoro uznano za nie prowadzenie wydobywania węglowodorów, w tym przygotowanie wydobytych węglowodorów do transportu oraz ich transport w obrębie zakładu górniczego. Przygotowanie węglowodorów do transportu niewątpliwie jest zamierzeniem prostszym i odmiennym od ich przetwarzania, zaś transport, o którym mowa w dyrektywie w kontekście wydobywania, z pewnością może odbywać się też poza zakładem górniczym. Z drugiej strony węglowodorami w ujęciu art. 6 ust. 1 pkt 16 pr.g.g. są – poza ropą naftową i gazem ziemnym, których dotyczy dyrektywa 2013/30/UE – także ich naturalne pochodne i metan występujący w złożach węgla kamiennego, z wyjątkiem metanu występującego jako kopalina towarzysząca.

Nieco inne znaczenie niż na gruncie krajowego prawa polskiego na również pojęcie obszarów morskich. Stosownie do art. 2 pkt 2 dyrektywy 2013/30/UE zwrot „na obszarach morskich” oznacza „usytuowany na morzu terytorialnym, w wyłącznej strefie ekonomicznej lub na szelfie kontynentalnym państwa członkowskiego,

celów wiercenia, wydobywania lub innych działań dotyczących działalności związanej ze złożami ropy naftowej i gazu ziemnego na obszarach morskich (art. 2 pkt 19 dyrektywy nr 2013/30/UE).

¹⁰⁵ Połączoną infrastrukturą jest: każdy odwiert i przynależne obiekty, jednostki uzupełniające i przyrządy połączone z instalacją, każde urządzenie lub element wykonawczy znajdujące się lub zamontowane na głównej konstrukcji instalacji oraz każde podłączone urządzenie lub element wykonawczy rurociągu – w obrębie strefy bezpieczeństwa lub w obrębie pobliskiej strefy bardziej oddalonej od instalacji według uznania państwa członkowskiego (art. 2 pkt 21 dyrektywy nr 2013/30/UE). Z kolei strefę bezpieczeństwa obszar w odległości 500 metrów od jakiegokolwiek części instalacji, ustanowiony przez państwo członkowskie (art. 2 pkt 26 dyrektyw nr 2013/30/UE).

¹⁰⁶ W świetle art. 2 pkt 10 dyrektywy nr 2013/30/UE obszar koncesyjny oznacza obszar geograficzny objęty koncesją.

w rozumieniu Konwencji Narodów Zjednoczonych o prawie morza”. Zgodnie natomiast z art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 21 marca 1991 r. o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej¹⁰⁷ obszarami tymi są oprócz morza terytorialnego¹⁰⁸ i wyłącznej strefy ekonomicznej¹⁰⁹ także morskie wody wewnętrzne¹¹⁰ i strefa przyległa¹¹¹.

Dyrektywa nr 2013/30/UE określa zasady odnośnie do zapobiegania poważnym awariom mającym związek z działalnością związaną ze złożami ropy naftowej i gazu ziemnego na obszarach morskich, polegające m.in. na wskazaniu wymogów, jakie spełniać powinny podmioty ubiegające się o koncesje na tę działalność. Odrębną grupę jej przepisów stanowią zaś reguły przygotowania i prowadzenia tej działalności, jak można wnosić, na etapie po uzyskaniu koncesji, czyli w sytuacji, gdy na gruncie prawa polskiego dochodzi do zatwierdzenia planu ruchu zakładu

¹⁰⁷ Dz. U. z 2017 r., poz. 2205 ze zm.

¹⁰⁸ Stosownie do art. 5 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 21 marca 1991 r. morzem terytorialnym Rzeczypospolitej Polskiej jest obszar wód morskich o szerokości 12 mil morskich (22 224 m), liczonych od linii podstawowej tego morza, czyli linii łączącej odpowiednie punkty wyznaczające najniższy stan wody wzdłuż wybrzeża albo inne punkty wyznaczone zgodnie z zasadami określonymi w Konwencji Narodów Zjednoczonych o prawie morza, sporządzonej w Montego Bay dnia 10 grudnia 1982 r. (Dz. U. z 2002 r. poz. 543)

¹⁰⁹ W świetle art. 15 i 16 ust. 1 ustawy z dnia 21 marca 1991 r. wyłączna strefa ekonomiczna jest położona na zewnątrz morza terytorialnego i przylega do tego morza, obejmuje wody, dno morza i znajdujące się pod nim wnętrza ziemi, a jej granice określają umowy międzynarodowe. W art. 67 powołanej ustawy wymieniono wspomniane umowy międzynarodowe: umowa między Polską Rzeczpospolitą Ludową a Związkiem Socjalistycznych Republik Radzieckich o rozgraniczeniu morza terytorialnego (wód terytorialnych), strefy ekonomicznej, strefy rybołówstwa morskiego i szelfu kontynentalnego na Morzu Bałtyckim, podpisana w Moskwie dnia 17 lipca 1985 r. (Dz. U. z 1986 r. poz. 85), umowa w sprawie rozgraniczenia szelfu kontynentalnego i stref rybołówczych między Polską Rzeczpospolitą Ludową a Królestwem Szwecji, sporządzona w Warszawie dnia 10 lutego 1989 r. (Dz. U. poz. 323) oraz umowa między Polską Rzeczpospolitą Ludową a Niemiecką Republiką Demokratyczną w sprawie rozgraniczenia obszarów morskich w Zatoce Pomorskiej, podpisana w Berlinie dnia 22 maja 1989 r. (Dz. U. poz. 233). Tytuły dwóch pierwszych umów wskazują, że wyłączna strefa ekonomiczna przynajmniej częściowo obejmuje szelf kontynentalny, o którym mowa w art. 2 pkt 2 dyrektywy 2013/30/UE. Szelfem kontynentalnym w znaczeniu fizycznym, a więc przyjętym w oceanografii i geologii, jest otaczający kontynenty pas dna morskiego o głębokości morza do około 200 m, charakteryzujący się niewielkim spadkiem dna i uznawany za pokrytą wodą część lądu stałego – A. Lipiński, *Górnictwo szelfowe...*, s. 13.

¹¹⁰ Morskimi wodami wewnętrznymi są: część Jeziora Nowowarpieńskiego i część Zalewu Szczecińskiego wraz ze Świną i Dziwną oraz Zalewem Kamieńskim, znajdująca się na wschód od granicy państwowej między Rzeczpospolitą Polską a Republiką Federalną Niemiec, oraz rzeka Odra pomiędzy Zalewem Szczecińskim a wodami portu Szczecin, część Zatoki Gdańskiej zamknięta linią podstawową morza terytorialnego, część Zalewu Wiślanego, znajdująca się na południowy zachód od granicy państwowej między Rzeczpospolitą Polską a Federacją Rosyjską na tym Zalewie, wody portów określone od strony morza linią łączącą najdalej wysunięte w morze stałe urządzenia portowe, stanowiące integralną część systemu portowego oraz wody znajdujące się pomiędzy linią brzegu morskiego ustaloną zgodnie z przepisami ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. – Prawo wodne a linią podstawową morza terytorialnego (art. 4 ustawy z dnia 21 marca 1991 r.).

¹¹¹ W art. 13a ust. 1 ustawy z dnia 21 marca 1991 r. ustanowiono strefę przyległą do morza terytorialnego Rzeczypospolitej Polskiej, której zewnętrzna granica jest oddalona nie więcej niż 24 mile morskie od linii podstawowej.

górniczego. W myśl art. 11 dyrektywy nr 2013/30/UE państwa członkowskie zapewniają, by podmiot mający działalność wykonywać,¹¹² przedłożył sprawozdanie dotyczące poważnych zagrożeń, na które składają się: polityka korporacyjna w zakresie zapobiegania poważnym awariom lub jej odpowiedni opis, system zarządzania bezpieczeństwem i środowiskiem mający zastosowanie do danej instalacji, lub jego odpowiedni opis, opis systemu niezależnej weryfikacji, oraz wewnętrzny plan reagowania w przypadku awarii, lub jego odpowiedni opis. Sprawozdanie ma być przekazane właściwemu organowi w wyznaczonym przez ten terminie, który przypada przed planowanym rozpoczęciem działalności (art. 11 ust. 7 dyrektywy nr 2013/30/UE). W dyrektywie nr 2013/30/UE mowa o potwierdzeniu sprawozdania (art. 12 ust. 4 oraz art. 13 ust. 3), lecz nie sprecyzowano skutków tego aktu, w szczególności nie przesądzono, że odmowa potwierdzenia uniemożliwia podjęcie działalności. Wydaje się to znamienne, jeżeli zważyć, że w przypadku planowanych modyfikacji lub demontażu instalacji zobowiązano państwa członkowskie do tego, by czynności te nie były realizowane dopóki właściwy organ nie potwierdzi zmienionego sprawozdania dotyczącego poważnych zagrożeń w odniesieniu do instalacji (art. 12 ust. 6 i art. 13 ust. 5 i 6 dyrektywy nr 2013/30/UE).

Implementacja tych rozwiązań do polskiego porządku prawnego została przeprowadzona według założenia, że sprawozdanie dotyczące poważnych zagrożeń powinno stanowić bądź element planu ruchu zakładu górniczego, bądź załączniki do wniosku o zatwierdzenie tego planu. W świetle art. 108 ust. 2b pr.g.g. w przypadku działalności polegającej na poszukiwaniu, rozpoznawaniu lub wydobywaniu węglowodorów ze złóż w granicach obszarów morskich Rzeczypospolitej Polskiej plan ruchu zakładu górniczego zawiera także: analizę poważnych zagrożeń dla zakładu górniczego, rozumianych jako sytuacje mogące potencjalnie doprowadzić do niebezpiecznego zdarzenia lub wypadku, opis systemu zarządzania środowiskiem i bezpieczeństwem ruchu zakładu górniczego oraz opis systemu niezależnej weryfikacji. Z kolei wedle art. 108 ust. 9 pkt 4 pr.g.g. do wniosku o zatwierdzenie takiego planu należy dołączyć również: oświadczenie przedsiębiorcy i kierownika ruchu zakładu górniczego, że plan ruchu zakładu górniczego zapewni bezpieczne prowadzenie ruchu tego zakładu, analizę skuteczności reagowania w przypadku wycieku ropy naftowej, opinię rzeczoznawcy do spraw ruchu zakładu górniczego dotyczącą elementów planu ruchu zakładu górniczego w zakresie przyjętych przez przedsiębiorcę rozwiązań technicznych zabezpieczających przed wystąpieniem niebezpiecznych zdarzeń lub wypadków, a także oświadczenie przedsiębiorcy i kierownika ruchu zakładu górniczego o sposobie jej uwzględnienia oraz politykę korporacyjną.

¹¹² W przepisie tym mowa o operatorze i właścicielu. Operatorem jest podmiot, który jest przez koncesyjorcę lub przez organ koncesyjny wyznaczony do prowadzenia działalności związanej ze złożami ropy naftowej i gazu ziemnego na obszarach morskich, w tym planowania i realizacji operacji na odwiercie lub zarządzania i sterowania funkcjami instalacji wydobywczej, zaś właścicielem podmiot prawnie upoważniony do sprawowania kontroli nad działaniem instalacji innej niż wydobywcza (art. 2 pkt 5 i 27 dyrektywy nr 2013/30/UE).

Dokumenty, jakie należy niejako inkorporować do planu ruchu zakładu górniczego oraz załączyć do wniosku o jego zatwierdzenie, nie w pełni pokrywają się zatem z dokumentami, które według dyrektywy składają się na sprawozdanie dotyczące poważnych zagrożeń. Nie obejmują zwłaszcza wewnętrznego planu reagowania w przypadku awarii lub jego odpowiedniego opisu, choć treść, jaka powinna się w nim znaleźć, należy umieścić w planie ruchu zakładu górniczego – w części podlegającej opinii rzeczoznawcy do spraw ruchu zakładu górniczego w zakresie przyjętych przez przedsiębiorcę rozwiązań technicznych zabezpieczających przed wystąpieniem niebezpiecznych zdarzeń lub wypadków.

W prawie polskim zapewniono organom wpływ na wykonanie tych obowiązków, wyposażając je w daleko idące instrumenty. Właściwy organ nadzoru górniczego przed zatwierdzeniem planu ruchu zakładu górniczego dla wykonywania działalności polegającej na poszukiwaniu, rozpoznawaniu lub wydobywaniu węglowodorów ze złóż w granicach obszarów morskich Rzeczypospolitej Polskiej, kierując się bezpieczeństwem zakładu górniczego, jego pracowników, bezpieczeństwem powszechnym lub środowiska, może mianowicie nakazać, w drodze postanowienia, dokonanie w planie ruchu zakładu górniczego określonych zmian, w szczególności przyjęcie środków zapobiegających powstawaniu szkód w środowisku, a w przypadku niedokonania zmian w drodze decyzji, odmawia zatwierdzenia planu ruchu zakładu górniczego (art. 108 ust. 10e i 10f pr.g.g.).

Można jednak powziąć wątpliwości, czy swoiste zastąpienie obowiązku złożenia sprawozdania przez rozbudowanie powinności łączących się z planem ruchu zakładu górniczego, czyni zadość celom dyrektywy nr 2013/30/UE. W wypadku działalności polegającej wyłącznie na poszukiwaniu i rozpoznawaniu złóż węglowodorów posługiwanie się pojęciem zakładu górniczego jest nieuprawnione. Do działalności tej służy zakład w rozumieniu art. 6 ust. 1 pkt 17a pr.g.g., do którego przepisy o ruchu zakładu górniczego stosuje się tylko odpowiednio. Omawiane rozwiązanie nie pozwala także na zastosowanie wymogów dyrektywy nr 2013/30/UE w trakcie budowy zakładu górniczego, czyli w toku procesu inwestycyjnego, oraz do zdarzeń, jakie mogą wystąpić poza granicami tego zakładu. Oznacza ono zarazem rozbudowanie treści planu ruchu zakładu górniczego, a co za tym idzie rozszerzenie przedmiotu postępowania administracyjnego, w którym ma być on zatwierdzony. W postępowaniu tym organ nadzoru górniczego będzie musiał ocenić wiele aspektów ruchu zakładu górniczego, toteż zagadnienia, które powinny znaleźć się w sprawozdaniu, będą zaledwie jedną z licznych kwestii, jakie organ będą przedmiotem jego zainteresowania. Dyskusyjne wydaje się, czy brak spełnienia wymogów w tym zakresie powinien skutkować odmową zatwierdzenia całego planu ruchu zakładu górniczego. Nie można też tracić z pola widzenia, że dyrektywa nr 2013/30/UE przewiduje, że podmiot wykonujący działalność powinien nie uwzględnić określone treści w dokumentach, które obowiązany jest przedłożyć na gruncie prawa krajowego, ale złożyć dokumenty odrębne, wyraźnie wskazane w dyrektywie, w tym takie, które w prawie polskim pominięto, jak np. powiadomienie dotyczące operacji na odwiercie (art. 11 ust. 1 lit. h dyrektywy nr 2013/30/UE).

Wreszcie zastrzeżenia można zgłosić wobec rozwiązań szczegółowych. W myśl art. 108 ust. 10g pr.g.g. organ nadzoru górniczego zapewnia możliwość udziału społeczeństwa w postępowaniu, którego przedmiotem jest zatwierdzenie planu ruchu zakładu górniczego dla wykonywania działalności polegającej na poszukiwaniu, rozpoznawaniu lub wydobywaniu węglowodorów ze złóż w granicach obszarów morskich Rzeczypospolitej Polskiej, z wyłączeniem przypadków, gdy plan ruchu zakładu górniczego jest poprzedzony decyzją o środowiskowych uwarunkowaniach podjętą w postępowaniu toczącym się z udziałem społeczeństwa lub jeżeli koncesja została poprzedzona taką decyzją. Tymczasem art. 5 (1) dyrektywy nr 2013/30/UE stanowi, że nie rozpoczyna się wykonania odwiertu poszukiwawczego z instalacji innej niż wydobywcza, dopóki odpowiednie organy państwa członkowskiego uprzednio nie zapewnią na wczesnym etapie skutecznego udziału społeczeństwa w odniesieniu do ewentualnych skutków dla środowiska planowanej działalności związanej ze złożami ropy naftowej i gazu ziemnego na obszarach morskich. Z tego punktu widzenia zapewnienie udziału społeczeństwa dopiero w postępowaniu w sprawie zatwierdzenia planu ruchu zakładu górniczego następuje na zbyt późnym etapie.

Rozdział III

Niektóre wymagania dotyczące zakładu górniczego i jego ruchu wynikające z przepisów odrębnych

Nie ulega wątpliwości, że Prawo geologiczne i górnictwo nie jest jedynym aktem normatywnym określającym zasady wykonywania regulowanej nim działalności, która to sytuacja miała miejsce także w przeszłości¹. Konstatacja ta *de lege lata* znajduje potwierdzenie przede wszystkim w treści art. 30 ust. 3 pr.g.g., który stanowi, że koncesja nie zwalnia z obowiązków określonych odrębnymi przepisami, w tym uzyskania przewidzianych nimi decyzji. W przywołanym art. 30 ust. 3 pr.g.g. co prawda wprost mowa o koncesji, a zatem nie dotyczy on wszystkich rodzajów działalności normowanej Prawem geologicznym i górnictwem². Nie można jednak tracić z pola widzenia faktu, że stosownie do treści art. 2 ust. 3 pr.g.g., przepisy ustawy dotyczące przedsiębiorcy³ stosuje się odpowiednio do podmiotów, które uzyskały inne niż koncesja decyzje stanowiące podstawę wykonywania działalności regulowanej ustawą.

Szczegółowe omawianie przepisów, które w art. 30 ust. 3 pr.g.g. określone zostały jako „odrębne” znacznie wykraczałoby poza założone ramy opracowania. Skądinąd zresztą jest wielce wątpliwe, czy możliwe jest sporządzenie pełnej listy takich przepisów. O tym bowiem, jakie unormowania wejdą w rachubę (i jakie decyzje – poza wydanymi na podstawie ustawy Prawo geologiczne i górnictwo – uzyskać będzie musiał podmiot korzystający z geologicznych zasobów środowiska) rozstrzygać będą okoliczności każdego konkretnego przypadku. Z drugiej strony niektóre z odrębnych przepisów, o których mowa w art. 30 ust. 3 pr.g.g. zostały już omówione, co dotyczy np. obowiązku uzyskania decyzji o środowiskowych uwarunkowa-

¹ Por. A. Lipiński, R. Mikosz, *Ustawa prawo geologiczne i górnictwo. Komentarz*, Warszawa 2003, s. 113–114.

² Por. uwagi dotyczące zakresu obowiązku uzyskania koncesji zawarte w Części drugiej rozdziału I.

³ Stosownie do art. 6 ust. 1 pkt 9 pr.g.g., przedsiębiorcą – jest ten, kto posiada koncesję na prowadzenie działalności regulowanej ustawą.

niach⁴. Dalsze uwagi ograniczone zostaną zatem do zasygnalizowania tych wymagań wynikających z przepisów prawa, które w zdecydowanej większości przypadków będą musiały zostać spełnione przez podmiot korzystający z geologicznych zasobów środowiska. Dotyczyć one będą niektórych kwestii związanych z pozwoleniami emisyjnymi, gospodarką wodną oraz gospodarką odpadami.

W punkcie wyjścia przywołać trzeba w tym zakresie regulację zawartą w art. 180 ust. 1 pr.o.ś. Z przepisu tego wynika, że eksploatacja instalacji powodująca wprowadzanie gazów lub pyłów do powietrza, wprowadzanie ścieków do wód lub do ziemi oraz wytwarzanie odpadów, jest dozwolona po uzyskaniu pozwolenia, jeżeli jest ono wymagane. Wydaje się być poza sporem, że podmiot korzystający z geologicznych zasobów środowiska zazwyczaj będzie prowadzącym instalację w rozumieniu art. 3 pkt 31 pr.o.ś.⁵

Ciążyć zatem na nim będzie obowiązek uzyskania pozwolenia na wprowadzanie do powietrza gazów lub pyłów z instalacji. Obowiązek taki generalnie wynika bowiem z art. 220 ust. 1 pr.o.ś. Od reguły tej wyjątki wprowadza rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 2 lipca 2010 r. w sprawie przypadków, w których wprowadzanie gazów lub pyłów do powietrza z instalacji nie wymaga pozwolenia⁶. Co prawda nie można generalnie wykluczyć sytuacji, w której wyjątki takie znajdują zastosowanie w odniesieniu do podmiotu korzystającego z geologicznych zasobów środowiska, jednak takie potencjalne przypadki, jawią się w świetle treści przywołanego rozporządzenia jako niezwykle rzadkie. Pozwolenie takie wydawane jest w formie decyzji, której wymagania co do treści określają bardzo rozbudowane przepisy art. 188 oraz 224 pr.o.ś. Szczegóły te trzeba jednak pominąć. Odnotać należy natomiast, że za wprowadzanie do powietrza pyłów i gazów pobierane są opłaty (art. 273 ust. 1 pkt 1 pr.o.ś.), których wysokość zależy od ilości i rodzaju gazów lub pyłów wprowadzanych do powietrza (art. 274 ust. 1 pkt 1 pr.o.ś). Górne jednostkowe stawki opłat określa art. 290 ust. 1 pkt 1 pr.o.ś., natomiast stawki jednostkowe rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 22 grudnia 2017 r. w sprawie jednostkowych stawek opłat za korzystanie ze środowiska⁷.

Pozwoleniem emisyjnym jest także pozwolenie na wprowadzanie ścieków do wód lub do ziemi, co wprost wynika z art. 180 pkt 2 pr.o.ś. Od chwili wejścia w życie ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo wodne⁸, materia ta regulowana jest jed-

⁴ Por. uwagi zawarte Części drugiej rozdziale II.

⁵ Przepis ten definiuje prowadzącego instalację, jako podmiot uprawniony na podstawie określonego tytułu prawnego do władania instalacją w celu jej eksploatacji zgodnie z wymaganiami ochrony środowiska, na zasadach wskazanych w ustawie. Instalacją jest zaś, w myśl art. 3 pkt 6 pr.o.ś., stacjonarne urządzenie techniczne, zespół stacjonarnych urządzeń technicznych powiązanych technologicznie, do których tytułem prawnym dysponuje ten sam podmiot i położonych na terenie jednego zakładu, a także budowle niebędące urządzeniami technicznymi ani ich zespołami, których eksploatacja może spowodować emisję.

⁶ Dz. U. Nr 130, poz. 881.

⁷ Dz. U. poz. 2490.

⁸ Dz. U. poz. 1566 ze zm.

nak przede wszystkim tą ustawą, tym niemniej ustawa Prawo ochrony środowiska w pewnym zakresie nadal znajduje w tym przypadku zastosowanie⁹.

Wprowadzanie ścieków do wód lub do ziemi jest jednym z rodzajów zachowań objętych zakresem pojęcia „usługi wodne” (art. 35 ust. 3 pkt 5 pr.wodn.)¹⁰. Z treści art. 35 ust. 1 pr.wodn. wynika, że usługi wodne polegają na zapewnieniu gospodarstwom domowym, podmiotom publicznym oraz podmiotom prowadzącym działalność gospodarczą możliwości korzystania z wód w zakresie wykraczającym poza zakres powszechnego korzystania z wód, zwykłego korzystania z wód oraz szczególnego korzystania z wód. W świetle tego przepisu oraz przywołanej wcześniej regulacji zawartej w art. 35 ust. 3 pkt 5 pr.wodn., wprowadzanie ścieków do wód lub do ziemi jest zatem korzystaniem z wód, które nie mieści się w ramach korzystania szczególnego¹¹.

Wprowadzanie ścieków do wód lub do ziemi, co do zasady,¹² wymaga uzyskania pozwolenia wodnoprawnego, które jest jedną z kilku form, w jakich udzielana jest zgoda wodnoprawna¹³. Wynika to wprost z art. 389 ust. 1 pr.wodn., stanowiącego że jeżeli ustawa nie stanowi inaczej, pozwolenie wodnoprawne jest wymagane na usługi wodne. Przepis art. 388 ust. 2 pr.wodn. określa obszerny katalog różnego rodzaju decyzji, które można by określić mianem „inwestycyjnych”, przed uzyskaniem których niezbędne jest uzyskanie pozwolenia wodnoprawnego¹⁴. Z punktu widzenia działalności podmiotu korzystającego z geologicznych zasobów środowiska, należy zwrócić uwagę na fakt, że zostały wśród nich wymienione m.in. decyzje o pozwoleniu na budowę, decyzje o zatwierdzeniu projektu budowlanego oraz decyzja o pozwoleniu na wznowienie robót budowlanych – wydawane na podstawie przepisów ustawy Prawo budowlane, oraz decyzje o zezwoleniu na prowadzenie obiektu unieszkodliwiania odpadów wydobywczych – wydawane na podstawie przepisów ustawy z dnia 10 lipca 2008 r. o odpadach wydobywczych¹⁵.

⁹ Zgodnie bowiem z treścią art. 392 pr. wodn., pozwolenia wodnoprawne na wprowadzanie ścieków do wód lub do ziemi albo do urządzeń kanalizacyjnych są wydawane z uwzględnieniem przepisów rozdziałów 1–4 w dziale IV tytułu III ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska. Por. także art. 400 ust. 10 pr.wodn.

¹⁰ Pojęcie to nie występowało w poprzednio obowiązującym Prawie wodnym z 2001 r.

¹¹ Pod rządem Prawa wodnego z 2001 r. wprowadzanie ścieków do wód lub do ziemi było jednym z rodzajów szczególnego korzystania z wód (art. 37 pkt 2).

¹² Stosownie do art. 395 pkt 7 pr.wodn., pozwolenia wodnoprawnego (albo zgłoszenia wodnoprawnego) nie wymaga wprowadzanie ścieków do wód lub do ziemi w ilości nieprzekraczającej łącznie 5 m³ na dobę, na potrzeby zwykłego korzystania z wód.

¹³ Por. art. 388 ust. 1 pr.wodn. Pojęcie „zgoda wodnoprawna” również nie było znane Prawu wodnemu z 2001 r. Oprócz pozwolenia wodnoprawnego zgoda taka może być udzielona także poprzez przyjęcie zgłoszenia wodnoprawnego, wydanie oceny wodnoprawnej, a czasem poprzez wydanie decyzji.

¹⁴ Przepis art. 388 ust. 2 stanowi o uzyskaniu pozwolenia wodnoprawnego lub przyjęciu zgłoszenia wodnoprawnego. Ostatnio wymienioną formę zgody wodnoprawnej trzeba jednak pozostawić na uboczu.

¹⁵ Dz. U. z 2017 r., poz. 1849, dalej przywoływana jako u.o.w. Do problematyki uregulowanej w tej ustawie wypadnie jeszcze w ograniczonym zakresie powrócić w toku dalszych uwag.

Stosownie do treści art. 400 ust. 2 pr.wodn., pozwolenie wodnoprawne na wprowadzanie ścieków do wód lub do ziemi wydaje się w drodze decyzji na okres nie dłuższy niż 10 lat, liczony od dnia, w którym decyzja stała się ostateczna¹⁶. Decyzje w tym zakresie wydawane są przez dyrektora regionalnego zarządu gospodarki wodnej Wód Polskich, albo dyrektora zarządu zlewni Wód Polskich. Szczegóły dotyczące rozgraniczenia właściwości tych organów można pominąć.

Wymagania dotyczące treści pozwolenia wodnoprawnego określa art. 403 ust. 1 pr.wodn. Wynika z niego, że w pozwoleniu takim ustala się cel projektowanych do wykonania urządzeń wodnych i innych robót, cel i zakres korzystania z wód, warunki wykonywania uprawnień oraz obowiązki niezbędne ze względu na ochronę zasobów środowiska, interesów ludności i gospodarki, w zasięgu oddziaływania zamierzonego korzystania z wód lub planowanych do wykonania urządzeń wodnych, w tym w szczególności obowiązek wykonania urządzeń zapobiegających szkodom lub zmniejszających negatywne skutki wykonywania tego pozwolenia wodnoprawnego oraz niezbędne przedsięwzięcia ograniczające negatywne oddziaływanie na środowisko. Nie ulega zatem wątpliwości, że decyzja ta ustala zakres i warunki dozwolonego korzystania ze środowiska oraz związane z tym obowiązki.

Podmioty korzystające z usług wodnych są obowiązane ponosić za to opłatę (art. 298 pkt 1 pr.wodn.), będącą jednym z instrumentów ekonomicznych służących gospodarowaniu wodami. Jej przedmiotem jest m.in. wprowadzanie ścieków do wód lub do ziemi (art. 268. ust. 1 pkt 1 pr.wodn.). Składa się ona z opłaty stałej oraz opłaty zmiennej zależnej od ilości i jakości ścieków wprowadzanych w ramach pozwolenia wodnoprawnego albo pozwolenia zintegrowanego (art. 270 ust. 7 pr.wodn.). Jej wysokość zależy zaś od rodzaju substancji zawartych w ściekach i ich ilości, rodzaju ścieków, a w przypadku wód z obiegów chłodzących elektrowni lub elektrociepłowni – od temperatury tych wód (art. 270 ust. 9 pr.wodn.). Górne jednostkowe stawki opłat za usługi wodne, określa art. 274 pr.wodn., natomiast stawki jednostkowe rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 22 grudnia 2017 r. w sprawie jednostkowych stawek opłat za usługi wodne¹⁷. Dalsze szczegóły w tym zakresie trzeba pominąć.

Nie ulega wątpliwości, że odprowadzanie ścieków do wód lub do ziemi nie jest jedynym rodzajem korzystania z wód, jakiego zazwyczaj dokonywać będzie podmiot korzystający z geologicznych zasobów środowiska. Jest bowiem poza sporem, że na ogół będzie on musiał także dokonywać poboru wód, czasem zaś np. wykonywać urządzenia wodne. Mechanizmy przedstawione wyżej, w szczególności pozwolenie wodnoprawne, znajdują zatem zastosowanie także w odniesieniu do innych form korzystania z wód.

¹⁶ Jest to wyjątek od zasady określonej w ust. 1 tego przepisu, z którego wynika, że pozwolenie wodnoprawne wydawane jest na czas określony, nie dłuższy niż 20 lat, liczony od dnia, w którym decyzja stała się ostateczna.

¹⁷ Dz. U. poz. 2502.

Pozwoleniem emisyjnym jest wreszcie także pozwolenie na wytwarzanie odpadów¹⁸. Należy je uzyskać w przypadku wytwarzania odpadów: o masie powyżej 1 Mg rocznie – w przypadku odpadów niebezpiecznych lub o masie powyżej 5000 Mg rocznie – w przypadku odpadów innych niż niebezpieczne¹⁹. Zasady i tryb wydawania takich pozwoleń określone zostały aktualnie w ustawie Prawo ochrony środowiska, choć wcześniej materia ta regulowana była w przepisach dotyczących odpadów.

Pozostając przy problematyce dotyczącej odpadów nie sposób jednak pominąć przywołanej już wyżej ustawy o odpadach wydobywczych. Z treści jej art. 1 ust. 1 wynika, że ustawa, mając na celu zapobieganie powstawaniu w przemyśle wydobywczym odpadów wydobywczych, ograniczanie ich niekorzystnego wpływu na środowisko oraz życie i zdrowie ludzi, określa m.in. zasady gospodarowania odpadami wydobywczymi, zasady prowadzenia obiektu unieszkodliwiania odpadów wydobywczych oraz procedury związane z uzyskiwaniem zezwoleń i pozwoleń związanych z gospodarką odpadami wydobywczymi²⁰. Jednym z obowiązków posiadacza odpadów wydobywczych jest przedłożenie właściwemu organowi programu gospodarowania odpadami wydobywczymi przed rozpoczęciem działalności związanej z wytwarzaniem lub gospodarowaniem odpadami wydobywczymi, wynikający z art. 8 ust. 1 u.o.w. Odpadami takimi są, w myśl definicji zawartej w art. 3 ust. 1 pkt 7 u.o.w., odpady pochodzące z poszukiwania, rozpoznawania, wydobywania, przeróbki i magazynowania kopaliny ze złóż.

Ustawa o odpadach wydobywczych nie definiuje pojęcia „posiadacz odpadów”, co skłaniać musi, w związku z odesłaniem zawartym w jej art. 1 ust. 2²¹, do art. 3 ust. 1 pkt 19 ustawy o odpadach. Wynika z niego, że przez posiadacza odpadów rozumieć należy wytwórcę odpadów lub osobę fizyczną, osobę prawną oraz jednostkę organizacyjną nieposiadającą osobowości prawnej będące w posiadaniu od-

¹⁸ Ustawa Prawo ochrony środowiska nie definiuje pojęcia „odpady” odsyłając w tym zakresie, w art. 3 pkt do definicji zawartej w ustawie z 14 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz. U. z 2018 r. poz. 21 ze zm.). Zgodnie z jej art. 3 ust. 1 pkt 6, przez odpady rozumie się każdą substancję lub przedmiot, których posiadacz pozbywa się, zamierza się pozbyć lub do których pozbycia się jest obowiązany. Wytwarzanie odpadów jest elementem gospodarki odpadami, przez którą rozumie się gospodarce wytwarzanie odpadów i gospodarowanie odpadami;

¹⁹ Stosownie do treści art. 3 ust. 4 ustawy o odpadach, Odpady niebezpieczne oznaczają odpady wykazujące co najmniej jedną spośród właściwości niebezpiecznych. Właściwości powodujące, że odpady są odpadami niebezpiecznymi, oraz warunki uznania odpadów za niebezpieczne, z wyjątkiem warunków uznania odpadów za posiadające właściwości zakaźne, określają przepisy rozporządzenia Komisji (UE) nr 1357/2014 z dnia 18 grudnia 2014 r. zastępującego załącznik III do dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/98/WE w sprawie odpadów oraz uchylającej niektóre dyrektywy (Dz.U.UE. Nr L 365, s. 89, ze zm.), zwanego dalej „rozporządzeniem (UE) nr 1357/2014”, oraz rozporządzenia Rady (UE) 2017/997 z dnia 8 czerwca 2017 r. zmieniającego załącznik III do dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/98/WE w odniesieniu do niebezpiecznej właściwości HP 14 „Ekotoksyczne” (Dz.U.UE. L Nr 150, s. 1), zwanego dalej „rozporządzeniem (UE) 2017/997”.

²⁰ Odnotować trzeba, że zgodnie z art. 1 ust. 2 ustawy, w sprawach dotyczących podziemnego składowania odpadów wydobywczych stosuje się przepisy ustawy Prawo geologiczne i górnicze.

²¹ Z przepisu tego wynika, że w sprawach dotyczących postępowania z odpadami wydobywczymi w zakresie nieuregulowanym w ustawie stosuje się przepisy ustawy o odpadach z wyjątkiem działu II rozdziału 7 i działu VIII rozdziału 1.

padów²². Użyte w przywołanej wyżej definicji pojęcie „wytwórca odpadów” również doczekało się definicji w ustawie o odpadach. Zgodnie z treścią jej art. 3 ust. 1 pkt 32, rozumie się przez to każdego, którego działalność lub bytowanie powoduje powstawanie odpadów (pierwotny wytwórca odpadów), oraz każdego, kto przeprowadza wstępną obróbkę, mieszanie lub inne działania powodujące zmianę charakteru lub składu tych odpadów²³. Nie ulega zatem wątpliwości, że zakres pojęcia „wytwórca odpadów” ukształtowany został szeroko i podmiot korzystający z geologicznych zasobów środowiska bezspornie mieści się w tym zakresie.

Z art. 11 ust. 1 u.o.w. wynika, że posiadacz odpadów wydobywczych jest obowiązany do uzyskania decyzji zatwierdzającej program gospodarowania odpadami wydobywczymi. Jest on też obowiązany do przeprowadzenia i przedłożenia właściwemu organowi przeglądu programu gospodarowania odpadami wydobywczymi co 5 lat (art. 12 ust. 1 u.o.w.). Dalsze szczególne w rozpatrywanym zakresie można pominąć²⁴.

Powracając jeszcze na grunt pozwoleń emisyjnych odnotować trzeba, że stosownie do treści art. 182 pr.o.ś., pozwolenia, o których mowa w art. 181 ust. 1 pkt 2 i 4 (pozwolenie na wprowadzanie gazów lub pyłów do powietrza oraz na wytwarzanie odpadów), pozwolenie wodnoprawne na pobór wód oraz pozwolenie wodnoprawne na wprowadzanie ścieków do wód lub do ziemi nie są wymagane w przypadku obowiązku posiadania pozwolenia zintegrowanego. Podmiot korzystający z geologicznych zasobów środowiska może również być zobowiązany do uzyskania pozwolenia zintegrowanego. Zgodnie bowiem z art. 201 ust. 1 pr.o.ś. pozwolenia zintegrowanego wymaga prowadzenie instalacji, której funkcjonowanie, ze względu na rodzaj i skalę prowadzonej w niej działalności, może powodować znaczne zanieczyszczenie poszczególnych elementów przyrodniczych albo środowiska jako całości, z wyłączeniem instalacji lub ich części stosowanych wyłącznie do badania, rozwoju lub testowania nowych produktów lub procesów technologicznych. Instalacje te określa rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 27 sierpnia 2014 r. w sprawie rodzajów instalacji mogących powodować znaczne zanieczyszczenie poszczególnych elementów przyrodniczych albo środowiska jako całości²⁵.

Wydaje się, że przedstawione wyżej instrumenty, uregulowane poza ustawą Prawo geologiczne i górnicze w pewnym stopniu realizują dyrektywy wynikające z zasady zrównoważonego rozwoju. Za ich pomocą bowiem dokonuje się, generalnie rzecz ujmując reglamentacja korzystania ze środowiska (poszczególnych jego elementów). W obrębie regulacji ich dotyczącej szczególną uwagę należy w rozpatrywanym kontekście zwrócić na sposób określenia przesłanek uzasadniających odmowę wydania poszczególnych rodzajów decyzji zezwalających na korzystanie z zasobów ze środowiska. Tytułem przykładu w tym zakresie wskazać można art. 399 ust. 1

²² Przepis ten ustanawia również domniemanie, że władający powierzchnią ziemi jest posiadaczem odpadów znajdujących się na nieruchomości.

²³ Dalszą część tej definicji można pominąć.

²⁴ Szerzej na ten temat por. Z. Bukowski, *Prawo gospodarki odpadami*, Poznań 2014, s. 221 i n.

²⁵ Dz. U. poz. 1169.

pr.wodn., z którego wynika, że wydania pozwolenia wodnoprawnego należy m.in. odmówić wtedy, gdy projektowany sposób korzystania z wód narusza wymagania ochrony zdrowia ludzi, środowiska, ochrony przyrody i dóbr kultury wpisanych do rejestru zabytków, wymagania wynikające z przepisów ustawy oraz przepisów odrębnych lub narusza ustalenia m.in. miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, decyzji o warunkach zabudowy i decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego.

Analogiczne – co do istoty – rozwiązanie przyjęte zostało w ustawie Prawo ochrony środowiska, której art. 186 określa przesłanki odmowy wydania pozwolenia emisyjnego. W tym kontekście warto także zwrócić uwagę na instrumenty o charakterze zabezpieczającym, za pomocą których możliwe jest również kreowanie polityki realizującej zasadę zrównoważonego rozwoju. Tytułem przykładu można w tych ramach odnotować regulację zawartą w art. 187 pr.o.ś. Wynika z niej bowiem, że jeżeli przemawia za tym szczególnie ważny interes społeczny związany z ochroną środowiska, a w szczególności z zagrożeniem pogorszeniem stanu środowiska w znacznych rozmiarach, w pozwoleniu emisyjnym może być ustanowione zabezpieczenie roszczeń z tytułu wystąpienia negatywnych skutków w środowisku oraz szkód w środowisku w rozumieniu ustawy z dnia 13 kwietnia 2007 r. o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie²⁶.

²⁶ Dz. U. z 2014 r. poz. 1789 ze zm.

Rozdział IV

Teren górniczy i jego reżim prawny

§ 1. Pojęcie terenu górniczego oraz jego podstawowe funkcje i instrumenty jego ochrony

Zgodnie z art. 6 ust. 1 pkt 15 pr.g.g. teren górniczy stanowi przestrzeń objętą przewidywanymi szkodliwymi wpływami robót górniczych zakładu górniczego. W doktrynie poddano tę definicję krytyce¹. Stwierdzono mianowicie, że podmiotem prowadzącym roboty górnicze może być jedynie przedsiębiorca, nie zakład górniczy, oraz że roboty takie mogą być wykonywane celem budowy zakładu górniczego, który wówczas w efekcie jeszcze nie istnieje. Zastrzeżenia te wypada podzielić. To przedsiębiorca wszak jest tym, kto posiada koncesję na wykonywanie działalności regulowanej ustawą (art. 6 ust. 1 pkt 9 pr.g.g.), podczas gdy zakład górniczy odgrywa rolę tylko wyodrębnionego technicznie i organizacyjnie zespołu środków służących bezpośrednio do wykonywania niektórych rodzajów wspomnianej działalności (art. 6 ust. 1 pkt 18 pr.g.g.)². Ponadto roboty górnicze, o których mowa w przytoczonym art. 6 ust. 1 pkt 15 pr.g.g., należy uznać wyłącznie za wycinek działań, jakie przedsiębiorca podejmuje na podstawie koncesji. Otóż stosownie do art. 6 ust. 1 pkt 12 pr.g.g. robotą górniczą jest wykonywanie, utrzymywanie, zabezpieczanie lub likwidowanie wyrobisk górniczych oraz zwałowanie nadkładu w odkrywkowych zakładach górniczych³ w związku z działalnością regulowaną ustawą. Wyrobisko górnicze to z kolei przestrzeń w nieruchomości gruntowej lub górotworze powstała w wyniku robót górniczych (art. 6 ust. 1 pkt 17 pr.g.g.). Pomijając zatem podnoszony w doktrynie błąd logiczny *ignotum per ignotum*, jakim dotknięte są

¹ A. Lipiński, *Komentarz do art. 6–9 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. Prawo geologiczne i górnicze*, Prawne Problemy Górnictwa i Ochrony Środowiska 2017, nr 1, s. 22.

² Zob. uwagi zawarte w rozdziale II.

³ Zwałowanie nadkładu to zespół czynności prowadzonych w odkrywkowych zakładach górniczych, nierozzerwalnie związanych technicznie i organizacyjnie z przemieszczeniem i składowaniem mas ziemnych i skalnych usuwanych znad złożeń, w celu umożliwienia wydobycia kopaliny użytecznej (art. 6 ust. 1 pkt 20 pr.g.g.).

przywołane definicje⁴, podkreślić trzeba, że ograniczenie terenu górniczego do przestrzeni, na którą oddziałują roboty górnicze, pozbawia znaczenia skutki wywołane innymi przejawami funkcjonowania przedsiębiorcy, w szczególności tymi zaliczającymi się do ruchu zakładu górniczego. W konsekwencji teren górniczy nie musi się pokrywać z przestrzenią, w jakiej może wystąpić szkoda spowodowana tym ruchem, za której naprawienie przedsiębiorca ponosi odpowiedzialność na zasadach określonych w Dziale VIII pr.g.g.⁵.

Tymczasem odpowiedzialność ta była zasadniczym elementem ochrony realizowanej w ramach terenu górniczego w początkowym okresie obowiązywania omawianej instytucji. Regulacja dotycząca wskazanej ochrony została wprowadzona z dniem 3 marca 1978 r. do Prawa górniczego z 1953⁶. W myśl art. 40² pr.górn. z 1953 r. rozpatrywana ochrona obejmowała w szczególności nieruchomości, budynki lub inne części składowe nieruchomości wraz z przynależnościami, a także urządzenia służące do doprowadzania lub odprowadzania wody, gazu, prądu elektrycznego, linie kolejowe oraz inne podobne urządzenia połączone z nieruchomością (ust. 2) i polegała na zapobieganiu powstawaniu szkód w środowisku, w obiektach i urządzeniach położonych na tych terenach przez stosowanie w terminie technicznie możliwym i gospodarczo uzasadnionym odpowiedniej profilaktyki, naprawianiu szkód górniczych oraz rekultywacji terenów górniczych. Rozdziały II i III Działu pr.górn. z 1953 r. poświęconego ochronie terenów górniczych były wówczas zatytułowane odpowiednio jako „Zapobieganie szkodom górniczym i ich naprawa” oraz „Rekultywacja terenów górniczych”.

W opisywanym stanie prawnym teren górniczy definiowano podobnie jak w powołanym wyżej art. 6 ust. 1 pkt 15 pr.g.g., gdyż określono go jako ogół nieruchomości i ich części składowych objętych granicami jednego lub kilku obszarów górniczych i zasięgiem wpływów na powierzchnię eksploatacji górniczej złóż w tych obszarach (art. 49 pr.górn. z 1953 r.). Unormowania odnoszące się do obszaru górniczego zawarte były w Dziale III pr.górn. z 1953, w którego poprzednim tekście jednolitym⁷ znajdował się art. 12 ust. 1, stanowiący, że obszar górniczy określał przestrzeń, w granicach której przedsiębiorstwo górnicze⁸ uprawnione było do wydobywania oznaczonej kopaliny ze złoża.

⁴ Zob. m.in. A. Lipiński, R. Mikosz, *Ustawa prawo geologiczne i górnicze. Komentarz*, Warszawa 2003, s. 50; A. Lipiński, *Komentarz...*, s. 20–22 oraz H. Schwarz, *Prawo geologiczne i górnicze. Komentarz. Tom I*, Wrocław 2013, s. 89 – błąd logiczny polega na zdefiniowaniu każdego z definiowanych pojęć poprzez odwołanie się do drugiego z nich.

⁵ Zob. rozdział II części czwartej.

⁶ Zob. ustawę z dnia 26 listopada 1977 r. o zmianie Prawa górniczego (Dz. U. Nr 35, poz. 151), którą dodano do dekretu Dział IIIA – Ochrona terenów górniczych. Jednolity tekst Prawa górniczego z 1953 r. był wówczas opublikowany w Dz. U. z 1961 r. Nr 23, poz. 113 ze zm.; ostatni taki tekst opublikowano w Dz. U. z 1978 r. Nr 4, poz. 12 ze zm., ujednolicając zarazem numerację przepisów – w opracowaniu uwzględniono tę ostatnią wersję Prawa górniczego z 1953 r.

⁷ Zob. przypis poprzedni – chodzi o tekst jednolity opublikowany w Dz. U. z 1961 r. Nr 23, poz. 113 ze zm.

⁸ Zgodnie z art. 10 pr.górn. z 1953 r. przedsiębiorstwem górniczym było przedsiębiorstwo lub inna instytucja, która wydobywała kopaliny.

Przepisy o ochronie terenu górniczego czyniły zadość postulatom zgłaszanym w literaturze, w której podnoszono, że szkodliwe wpływy robót górniczych ujawniają się często w znacznej odległości od miejsca eksploatacji i nierzadko wykraczają poza granice obszarów górniczych⁹. We wcześniejszym stanie prawnym pojęcie terenu górniczego mogło być bowiem traktowane jako propozycja *de lege ferenda*, dostrzegająca, że funkcja ochronna obszaru górniczego miała charakter wtórny i nie zapewniała środków pozwalających zapobiegać wszystkim szkodom, jakie występowały w analizowanej materii¹⁰. Stąd rozwiązania przyjęte w 1978 r. spotkały się z aprobatą doktryny, według której zasadniczym celem terenu górniczego była ochrona dóbr znajdujących się w jego granicach, w tym takich, jakie zaliczają się do elementów środowiska¹¹, co sprawia, że ochrona ta jest fragmentem ogólnej problematyki ochrony środowiska¹².

W art. 40³ pr.górn. z 1953 r. obowiązkiem ochrony terenu górniczego obciążono przedsiębiorstwo górnicze prowadzące eksploatację złoża kopaliny w granicach obszaru górniczego położonego na tym terenie. W świetle art. 40⁴ pr.górn. z 1953 r. sporządzało ono program ochrony terenów górniczych (ust. 1), będący nie tylko podstawą jego działalności w tej sferze (ust. 2), ale wyznaczający ramy działalności gospodarczej, w szczególności inwestycyjnej, podejmowanej na terenach górniczych, która nie mogła naruszać ustaleń przyjętych w programie ochrony ani ograniczać realizacji zadań z zakresu ochrony terenów górniczych (ust. 3).

Programy ochrony terenów górniczych uznano za wyjątkowo nieskuteczny instrument ochrony środowiska¹³. Podawano w szczególności w wątpliwość możliwość ich oddziaływania na prawa i obowiązki osób trzecich, jako dokumentów, które nie podlegały ogłoszeniu¹⁴ i – co wymaga podkreślenia z perspektywy późniejszych zmian prawnych – nie miały mocy powszechnie obowiązującej. Nie pozwalały one osiągnąć dwóch głównych celów, jakie przed nimi stawiano, a mianowicie zapobiec zagospodarowaniu gruntów w sposób kolidujący z uprawnieniami przedsiębiorstwa górniczego i umożliwić temu przedsiębiorstwu wykonanie obowiązku ochrony terenu górniczego¹⁵. Dlatego akcentowano potrzebę ich zgodności z planami zagospodarowania przestrzennego, którym przypisywano nadrzędne znaczenie w omawianej sferze¹⁶.

⁹ A. Lipiński, *Z problematyki prawnej zagospodarowania obszarów górniczych*, Studia Prawnicze 1973, nr 35, s. 220.

¹⁰ A. Lipiński, *Z problematyki prawnej ochrony terenów górniczych*, Problemy Prawne Górnictwa nr 3, Katowice 1979, s. 22–23.

¹¹ Cz. Martysz, R. Mikosz, *Ochrona środowiska w procesie tworzenia obszaru (terenu) górniczego*, Problemy Prawne Górnictwa nr 12, Katowice 1990, s. 57.

¹² A. Agopszowicz, *Zarys systemu prawnego górnictwa*, Katowice 1986, s. 119.

¹³ A. Lipiński, R. Mikosz, *Ustawa...*, s. 259.

¹⁴ A. Lipiński, *Z problematyki prawnej ochrony...*, s. 35.

¹⁵ A. Agopszowicz, *Zarys...*, s. 67.

¹⁶ R. Mikosz, W. Pańko, *Funkcja programu ochrony terenów górniczych w zakresie planowania przestrzennego*, Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego 1978, nr 10, s. 293–295, A. Agopszowicz, *Zarys...*, s. 118 oraz A. Lipiński, *Z problematyki prawnej ochrony...*, s. 35–36.

Z tych powodów w Prawie geologicznym i górniczym z 1994 r. zrezygnowano z programu ochrony terenów górniczych, zastępując tę instytucję miejscowym planem zagospodarowania sporządzanym dla tego terenu. Zgodnie z art. 53 ust. 2 i 3 pr.g.g. 1994 r. plan ten miał zapewniać integrację wszelkich działań podejmowanych w granicach terenu górniczego i mógł wyznaczyć filar ochronny, w granicach którego, ze względu na ochronę oznaczonych dóbr, wydobywanie kopalin nie mogło być prowadzone albo mogło być dozwolone tylko w sposób zapewniający ochronę tych dóbr. Koszty sporządzenia projektu planu ponosił przedsiębiorca, a odstąpienie od jego sporządzenia mogło nastąpić jedynie wyjątkowo, w szczególności jeżeli nie przewidywało się ujemnych wpływów na środowisko (art. 53 ust. 4 i 6 pr.g.g. 1994 r.). W art. 6 pkt 9 pr.g.g. 1994 r. przewidziano definicję terenu górniczego, która była identyczna z tą zamieszczoną w przytoczonym wyżej art. 6 ust. 1 pkt 15 pr.g.g.

Obecnie obowiązujące przepisy odnoszące się do terenu górniczego generalnie stanowią kontynuację unormowań, które bezpośrednio je poprzedzały. W szczególności regulacja art. 104 pr.g.g. w zakresie planu miejscowego terenu górniczego może być uznana za odpowiednik art. 53 pr.g.g. z 1994 r., choć z jednym zasadniczym wyjątkiem polegającym na odstąpieniu od zasady, że sporządzenie takiego planu jest obowiązkowe. Plan ten nadal jest wszelako podstawowym środkiem ochrony terenu górniczego i jako taki będzie przedmiotem dalszych rozważań, przeprowadzonych z uwzględnieniem przedstawionych zmian stanu prawnego celem odpowiedzi na pytanie, czy i w jakim stopniu odpowiadają one dyrektywom wynikającym z zasady zrównoważonego rozwoju. Rozważania te będą prowadzone – z uwzględnieniem roli tego planu w systemie planowania przestrzennego i z wyeksponowaniem jego specyfiki w porównaniu do pozostałych instrumentów planistycznych – w dwóch generalnych zakresach, niejako materialnoprawnym, odnoszącym się do rozwiązań zawartych w planie, oraz proceduralnym.

Nie mogą one wszelako abstrahować od kwestii łączących się z wyznaczaniem terenu górniczego, gdyż dopiero wzgląd na to zagadnienie pozwala w pełni dojrzeć znaczenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla ochrony tego terenu. Rozwijając ten wątek, w pierwszej kolejności odnotować wypada, że szkodliwe wpływy robót górniczych, których zasięg powinien być wyznacznikiem granic terenu górniczego, mogą przybrać różnorodną postać, np. zapylenia, rozrzutu resztek skalnych, hałasu, wstrząsów i drgań, zapadnięć terenu itp., i mieć charakter zarówno ciągły, jak i jedynie okresowy, np. związany z użyciem środków strzałowych¹⁷. Zasięg ten należy ustalić przede wszystkim w oparciu o dokumentację geologiczną; znając uwarunkowania geologiczne, np. strukturę złoża kopaliny, miejsce jego zalegania oraz układ skał występujący w jego otoczeniu, można ze znacznym prawdopodobieństwem określić wielkości i rodzaje odkształceń górotworu, a tym samym strefy szkodliwych oddziaływań eksploatacji górniczej¹⁸. Niewątpliwie przydatne w tej

¹⁷ H. Schwarz, *Prawo...*, s. 89.

¹⁸ A. Lipiński, *Z problematyki prawnej ochrony...*, s. 35.

materii może być również sięgnięcie do projektu zagospodarowania złoża, stosownie do art. 26 ust. 3 p.g.g. dołączanego do wniosku o udzielenie koncesji na wydobywanie kopaliny ze złóż,¹⁹ a także do raportu o oddziaływaniu na środowisko, o ile przed udzieleniem koncesji wymagane jest przeprowadzenie oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko²⁰. Niemniej wyznaczenie granic terenu górniczego następuje wyłącznie w postępowaniu administracyjnym, w którym swojego interesu prawnego mogą bronić tylko podmioty mające status strony. Granice te wyznacza się bowiem w koncesji na wydobywanie kopaliny ze złoża, a także na podziemne bezzbiornikowe magazynowanie substancji, podziemne składowanie odpadów albo podziemne składowanie dwutlenku węgla (art. 32 ust. 1 pr.g.g.), w koncesji na wydobywanie węglowodorów ze złoża (art. 49w ust. 1 pr.g.g.) oraz w decyzji inwestycyjnej (art. 49za ust. 1 p.g.g.). Ta ostatnia stosownie do art. 49z ust. 1 pr.g.g. wymagana jest do rozpoczęcia fazy wydobywania, w myśl art. 49v pkt 2 pr.g.g. będącej okresem wykonywania koncesji na poszukiwanie i rozpoznawanie złoża węglowodorów oraz wydobywanie węglowodorów ze złoża następującym po fazie poszukiwania i rozpoznawania²¹. Teren górniczy związany jest zatem z każdym z wymienionych w art. 21 ust. 1 pr.g.g. rodzajów działalności koncesjonowanej, poza działalnością polegającą na rozpoznawaniu i poszukiwaniu²². Jego granice wyznacza się przy tym w akcie administracyjnym indywidualnym i konkretnym, którego adresatem jest przedsiębiorca i którego skuteczność ogranicza się do stron postępowania. Co więcej, najczęściej wykracza on poza wyznaczony w koncesji obszar górniczy, czyli przestrzeń, w granicach której przedsiębiorca może wykonywać uprawnienia wynikające z niektórych koncesji²³. Jeżeli więc obie te konstrukcje prawne mają znaczenie czysto instrumentalne i sprowadzają się do wydzielienia na gruncie i w górotworze przestrzeni w określonym celu, w przypadku obszaru górniczego polegającym na sprecyzowaniu przedmiotu uprawnień przedsiębiorcy²⁴, to cele terenu górniczego w pewnej części muszą być realizowane w przestrzeni czy na te-

¹⁹ H. Schwarz, *Prawo...*, s. 89.

²⁰ Zob. § 2 rozdziału II w części drugiej. Przypomnieć warto, że wydana po przeprowadzeniu takiej oceny decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach realizacji przedsięwzięcia wiąże organ udzielający koncesji, co dotyczy oczywiście także ewentualnych uwarunkowań odnoszących się do granic terenu górniczego.

²¹ Zob. rozdział VI w części drugiej.

²² Chodzi o poszukiwanie lub rozpoznawanie złóż kopaliny, o których mowa w art. 10 ust. 1 p.g.g., kompleksu podziemnego składowania dwutlenku węgla oraz złóż węglowodorów. Szczegóły w tym zakresie trzeba w tym miejscu pominąć, odnotowania wymaga jedynie, że poszukiwaniem jest wykonywanie prac geologicznych w celu ustalenia i wstępnego udokumentowania złoża kopaliny, wód podziemnych albo kompleksu podziemnego składowania dwutlenku węgla (art. 6 ust. 1 pkt 7 pr.g.g.), zaś rozpoznawaniem – wykonywanie prac geologicznych na obszarze wstępnie udokumentowanego złoża kopaliny, wód podziemnych albo kompleksu podziemnego składowania dwutlenku węgla (art. 6 ust. 1 pkt 13 pr.g.g.).

²³ H. Schwarz, *Prawo...*, s. 88. Obszar górniczy w art. 6 ust. 1 pkt 5 pr.g.g. zdefiniowano jako przestrzeń, w granicach której przedsiębiorca jest uprawniony do wydobywania kopaliny, podziemnego bezzbiornikowego magazynowania substancji, podziemnego składowania odpadów, podziemnego składowania dwutlenku węgla oraz prowadzenia robót górniczych niezbędnych do wykonywania koncesji.

²⁴ A. Agopszowicz, *Zarys...*, s. 68.

renie, w której przedsiębiorca nie jest uprawniony do działania na podstawie koncesji. Do celów tych należy zaś prewencyjna ochrona dóbr znajdujących się w granicach terenu górniczego²⁵.

Niewątpliwie ochronę tę może zapewnić przede wszystkim dokument o charakterze po pierwsze generalnym i po drugie powszechnie obowiązującym, szczególnie miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, będący w myśl art. 14 ust. 8 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym aktem prawa miejscowego, którego ustalenia, wedle art. 6 ust. 1 u.p.z.p., kształtują, wraz z innymi przepisami, sposób wykonywania prawa własności nieruchomości. Bezspornie tylko plan miejscowy może nałożyć na osoby trzecie, w tym na podmioty gospodarujące w granicach terenu górniczego, ograniczenia niezbędne do realizacji przez przedsiębiorcę uprawnień, które zostały mu przyznane koncesją²⁶. Nie bez znaczenia pozostaje też to, że plan jest dodatkowo rozpowszechniany i udostępniany, gdyż poza wojewódzkim dziennikiem urzędowym publikuje się go w celach informacyjnych również na stronie internetowej gminy (art. 29 ust. 2 u.p.z.p.), a każdy ma prawo wglądu do niego oraz otrzymania z niego wypisów i rysów (art. 30 ust. 1 u.p.z.p.).

Skoro teren górniczy rzeczywistości powstaje wskutek koncesji (decyzji inwestycyjnej), to przyjęcie planu miejscowego dla niego, które wedle art. 20 ust. 1 u.p.z.p. wymaga uchwały rady gminy, następuje dopiero po jej udzieleniu. Zgodnie z art. 104 ust. 2 pr.g.g. plan taki może być przy tym opracowany zarówno dla całego terenu górniczego, jak i dla jego, w świetle z kolei § 5 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego²⁷ projekt rysunku planu miejscowego, sporządza się w formie rysunku na kopii mapy, o której mowa w art. 16 ust. 1 u.p.z.p.²⁸, zawierającej obszar objęty projektem planu miejscowego wraz z jego niezbędnym otoczeniem. Oznacza to, że przestrzenny zakres planu miejscowego nie musi się pokrywać z terenem górniczym, lecz może być od niego mniejszy lub większy, choć oczywiście co do zasady musi mieścić się w granicach terytorium gminy, której rada go uchwaliła²⁹. To z kolei umożliwia przeprowadzenie w toku procedury planistycznej weryfikacji założeń co do negatywnych oddzia-

²⁵ A. Lipiński, *Z problematyki prawnej ochrony...*, s. 27–28.

²⁶ R. Mikosz, *Plan zagospodarowania przestrzennego terenu górniczego*, *Studia Iuridica Agraria*, t. X, red. S. Prutis, Białystok 2012, s. 162, 167.

²⁷ Dz. U. Nr 164, poz. 1587, dalej rozporządzenie z 26 sierpnia 2003 r.

²⁸ Przepis ten stanowi, że plan miejscowy sporządza się w skali 1:1000, z wykorzystaniem urzędowych kopii map zasadniczych albo w przypadku ich braku map katastralnych, gromadzonych w państwowym zasobie geodezyjnym i kartograficznym. W szczególnie uzasadnionych przypadkach dopuszcza się stosowanie map w skali 1:500 lub 1:2000, a w przypadkach planów miejscowych, które sporządza się wyłącznie w celu przeznaczenia gruntów do zalesienia lub wprowadzenia zakazu zabudowy, dopuszcza się stosowanie map w skali 1:5000.

²⁹ Nie wyklucza to jednak różnych form współpracy pomiędzy gminami, na których terytorium znajduje się teren górniczy, np. porozumienia czy związku międzygminnego – por. A. Lipiński, R. Mikosz, *Ustawa...*, s. 252–253.

ływań robót górniczych, niezbędnej z tego powodu, że wyznaczenie terenu górniczego zawsze stanowi wynik pewnej hipotezy, która jedynie może, ale nie musi się potwierdzić w trakcie wykonywania robót górniczych³⁰. Dalszą kwestią pozostaje, że w orzecznictwie przyjmuje się, iż zarzut podważający prawidłowość wyznaczenia terenu górniczego powinien być dokładnie uzasadniony, gdyż wydanie decyzji koncesyjnej jest uwieńczeniem długotrwałego i wieloetapowego procesu, na który składa się m.in. sporządzenie dokumentacji geologicznej i jej zatwierdzenie decyzją organu administracji geologicznej, uzgodnienie z innymi organami, a w przypadku wydobywania kopalin także ocena projektu zagospodarowania złoża³¹.

§ 2 Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego dla terenu górniczego jako element systemu zagospodarowania przestrzennego

Dokumenty z zakresu planowania przestrzennego, jak ujęto to w doktrynie, mają stać się podłożem zadań wdrażających zasadę zrównoważonego rozwoju w życie³². Wynika to zresztą już z art. 1 ust. 1 pkt 2 u.p.z.p., w myśl którego zrównoważony rozwój obok ładu przestrzennego stanowi podstawę przeznaczania terenów na określone cele oraz ustalania zasad ich zagospodarowania i zabudowy. Również w art. 71 ust. 1 pr.o.ś zasadę zrównoważonego rozwoju, zdefiniowaną w art. 3 pkt 50 tej ustawy³³, przyjęto za podstawę do sporządzania i aktualizacji wszystkich aktów składających się na system planowania przestrzennego.

Elementem tego systemu jest wspomniany już przewidziany w art. 104 ust. 2, 4 i 6 pr.g.g. miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego sporządzany dla całości lub fragmentu terenu górniczego. Stanowi on zarazem fragment większej całości obejmującej zespół przepisów Prawa geologicznego górniczego przewidujących instrumenty z zakresu planowania przestrzennego mające wpływ na działalność prowadzoną na tym terenie³⁴. Przedstawiono je w innym fragmencie niniejszego opracowania³⁵. Przypomnienia zatem jedynie wymaga, że w art. 95 ust. 1 i art. 104 ust. 1 pr.g.g. ustanowiono obowiązek uwzględnienia w studiach uwarunkowań i kierunków zagospodarowania gmin oraz w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego obszarów i terenów górniczych, a nadto udokumentowanych złóż kopalin, udokumentowanych wód podziemnych, w granicach projektowa-

³⁰ A. Lipiński, *Z problematyki prawnej ochrony...*, s. 24–25.

³¹ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 3 marca 2016 r., II GSK 2311/14, LEX nr 2113090.

³² Z. Bukowski, *Zrównoważony rozwój w systemie prawa*, Toruń 2009, s. 643–644.

³³ Zob. rozdział I części pierwszej.

³⁴ Por. R. Mikosz, *Plan...*, s. 162.

³⁵ Zob. § 2 rozdziału III w części pierwszej.

nych stref ochronnych ujęć oraz obszarów ochronnych zbiorników wód śródlądowych i udokumentowanych kompleksów podziemnego składowania dwutlenku węgla, uwzględnianych także w planach zagospodarowania przestrzennego województwa. Z kolei w art. 23 ust. 2a pr.g.g. jako kryterium uzgodnienia z wójtem (burmistrzem, prezydentem miasta) właściwym ze względu na miejsce wykonywania działalności udzielenia koncesji na wydobywanie kopalin ze złóż, podziemne bezzbiornikowe magazynowanie substancji, podziemne składowanie odpadów albo podziemne składowanie dwutlenku węgla, a także decyzji inwestycyjnej, rozpoczynającej według art. 49z ust. 1 pr.g.g. fazę wydobywania węglowodorów, wskazano „nienaruszanie zamierzoną działalnością przeznaczenia lub sposobu korzystania z nieruchomości określonego w sposób przewidziany w art. 7”, czyli wynikający w szczególności z miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, a w przypadku jego braku – ze studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy.

Plan zagospodarowania przestrzennego dla terenu górniczego w literaturze zgodnie postrzegana jest jako instrument realizacji zasady zrównoważonego rozwoju³⁶. Znajduje to uzasadnienie w treści art. 104 ust. 4 pr.g.g., w myśl którego omawiany plan powinien zapewniać integrację wszelkich działań podejmowanych w granicach terenu górniczego. W świetle przywołanej ustawowej definicji zrównoważonego rozwoju integracja taka, a więc proces tworzenia całości, scalania różnych czynników, obejmujący politykę, gospodarkę i działania społeczne z jednej strony a wymagania ochrony środowiska z drugiej, stanowi istotę tego rozwoju³⁷. Jednocześnie wszelako w art. 104 ust. 4 pr.g.g. zastrzeżono, że plan powinien zawierać wskazane tam postanowienia „niezależnie od wymagań określonych innymi przepisami”, a w art. 104 ust. 2 pr.g.g., że sporządza się go na podstawie przepisów o zagospodarowaniu przestrzennym. Tym samym rozpatrywane plany miejscowe wpisują się w powszechny system planowania przestrzennego, kształtowany przez ustawę o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, również w tym sensie, że muszą spełniać wskazane tą ustawą wymogi materialnoprawne, odnoszące się zwłaszcza do ich zawartości merytorycznej oraz procesowe, dotyczące trybu sporządzenia planu i jego uchwalenia przez radę gminy³⁸. W obydwóch sferach wykazują

³⁶ A. Agopszowicz [w:] A. Agopszowicz, G. Dobrowolski, A. Lipiński, R. Mikosz, H. Walczak-Zaremba, *Prawnoekologiczne uwarunkowania geologii i górnictwa z uwzględnieniem obszarów wymagających szczególnych zabiegów ochronnych*, Kraków 2000, s. 74; A. Lipiński, R. Mikosz, *Ustawa...*, s. 257; D. Danecka, *Działalność górnicza w świetle wybranych rozwiązań prawa ochrony środowiska* [w:] *Prawna regulacja geologii i górnictwa w Polsce, Czechach i na Słowacji. Wybrane zagadnienia*, red. G. Dobrowolski, G. Radecki, Katowice 2014, s. 63–64 oraz M. Szalewska [w:] *Prawo geologiczne i górnictwo. Komentarz LEX*, red. B. Rakoczy, Warszawa 2015, s. 523.

³⁷ Z. Bukowski, *Prawna ochrona środowiska w związku z działalnością geologiczną i górnictwem* [w:] *Prawna regulacja geologii i górnictwa w Polsce, Czechach i na Słowacji. Wybrane zagadnienia*, red. G. Dobrowolski, G. Radecki, Katowice 2014, s. 50.

³⁸ A. Lipiński, R. Mikosz, *Ustawa...*, s. 252 oraz A. Lipiński [w:] A. Agopszowicz, G. Dobrowolski, A. Lipiński, R. Mikosz, H. Walczak-Zaremba, *Prawnoekologiczne uwarunkowania geologii i górnictwa z uwzględnieniem obszarów wymagających szczególnych zabiegów ochronnych*, Kraków 2000, s. 103.

one pewne odrębności spowodowane zarówno specyfiką terenu górniczego, którego dotyczą, jak i właściwymi tylko dla nich szczególnymi rozwiązaniami prawnymi. Jak zapowiedziano wcześniej, dalsze rozważania skoncentrują się na tych cechach wyróżniających plany miejscowe dla terenu górniczego celem odpowiedzi na pytanie, czy przyczyniają się one do tego, by plany te mogły odgrywać przypisywaną im rolę instrumentów zapewniających realizację zasady zrównoważonego rozwoju.

§ 3. Treść i funkcja miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego dla terenu górniczego

Podzielić wypada pogląd, że cel rozpatrywanych planów miejscowych, o którym mowa w powołanym art. 104 ust. 4 pr.g.g., czyli integracja wszelkich działań podejmowanych w granicach terenu górniczego, jest w zasadzie zbieżny z ogólnymi założeniami planowania przestrzennego i może być z nich wyprowadzony³⁹. Bezsprzecznie zapewnienie tego rodzaju integracji powinno nastąpić w planie miejscowym także wtedy, gdyby był on sporządzany wyłącznie na podstawie przepisów ogólnych.

Stosownie wszak do art. 1 ust. 2 u.p.z.p. w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym uwzględnia się różnorodną wartość oraz aspekty ład przestrzennego, zwłaszcza wymagania ochrony środowiska, w tym gospodarowania wodami i ochrony gruntów rolnych i leśnych (pkt 3), wymagania ochrony zdrowia oraz bezpieczeństwa ludzi i mienia, a także potrzeby osób niepełnosprawnych (pkt 5) czy potrzeby obronności i bezpieczeństwa państwa (pkt 8). Z kolei w myśl art. 15 ust. 2 u.p.z.p. w planie miejscowym określa się obowiązkowo: zasady ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu (pkt 3), zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu (pkt 6) i szczególne warunki zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu, w tym zakaz zabudowy (pkt 9), a wedle art. 15 ust. 3 u.p.z.p. w zależności od potrzeb – także np. granice obszarów rehabilitacji istniejącej zabudowy i infrastruktury technicznej (pkt 2). Wymagania te uzupełnia art. 72 ust. 1 pr.o.ś. stanowiący, że w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego zapewnia się warunki utrzymania równowagi przyrodniczej i racjonalną gospodarkę zasobami środowiska, w szczególności przez ustalanie programów racjonalnego wykorzystania powierzchni ziemi, w tym na terenach eksploatacji złóż kopalin, i racjonalnego gospodarowania gruntami (pkt 1) oraz uwzględnienie obszarów występowania złóż kopalin oraz obecnych i przyszłych potrzeb eks-

³⁹ A. Lipiński [w:] A. Agopszowicz, G. Dobrowolski, A. Lipiński, R. Mikosz, H. Walczak-Zaremba *Prawnoekologiczne...*, s. 104 oraz M. Rosegnal, *Akty planowania przestrzennego gminy jako instrument ochrony kopalin* [w:] *Prawne aspekty gospodarowania zasobami środowiska. Korzystanie z zasobów środowiska*, red. K. Karpus, M. Szalewska, B. Rakoczy, Toruń 2014, s. 337.

ploatacji tych złóż (pkt 2). Do przepisu tego wprost nawiązuje § 4 pkt 3 lit. a rozporządzenia z 26 sierpnia 2003 r., wedle którego zawarte w projekcie tekstu planu miejscowego ustalenia dotyczące zasad ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu kulturowego powinny zawierać nakazy, zakazy, dopuszczenia i ograniczenia w zagospodarowaniu terenów, wynikające m.in. z potrzeb ochrony środowiska wymienionych w tym przepisie. Nie ulega zarazem wątpliwości, że zgodnie z art. 4 ust. 1 u.p.z.p. główną rolą wszystkich planów miejscowych, a więc także tych, o których mowa w art. 104 ust. 2 i 4–6 pr.g.g., pozostaje ustalenie przeznaczenia terenu, rozmieszczenie inwestycji celu publicznego oraz określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu.

W konsekwencji plany dla terenu górniczego powinny zasadniczo pełnić te same funkcje, jakie w doktrynie przypisuje się wszystkim planom miejscowym w stosunku do górnictwa czy szerzej – działalności regulowanej Prawem geologicznym i górniczym. Z pewnością można je więc uznać za podstawowy instrument ochrony zasobów przyrodniczych środowiska, w tym zasobów skorupy ziemskiej⁴⁰, określający zasady ochrony tego środowiska na terenie górniczym⁴¹. Pozwalają one bowiem znaleźć równowagę pomiędzy nieuniknionym naruszeniem elementów środowiska, przede wszystkim wydobywanego złoża kopaliny i jego otoczenia, a obowiązkami w zakresie jego ochrony⁴². Nawet najbardziej racjonalnie prowadzony proces wydobywania kopaliny może przecież powodować negatywne następstwa w obrębie przestrzeni objętej zakresem oddziaływania tego procesu, ujawniające się zwłaszcza w jej powierzchniowej warstwie podlegającej planowaniu przestrzennemu⁴³.

Miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego służą w efekcie rozwiązywaniu konfliktów, jakie powstają w wyniku sprzeczności interesów reprezentowanych przez zainteresowanych uzyskaniem korzyści z działalności regulowanej Prawem geologicznym i górniczym z jednej strony oraz przez podmioty znajdujące się w kręgu potencjalnych wpływów tej działalności z drugiej⁴⁴. Jest poza sporem, że uwarunkowania geologiczne, szczególnie rozmieszczenie złóż kopaliny, determinują możliwość wykonywania działalności, a przez to wpływają na zagospodarowanie terenu, choćby ze względu na konieczność zapewnienia infrastruktury niezbędnej do jej prowadzenia, w tym nie tylko np. zakładów górniczych i przetwórczych, ale tak-

⁴⁰ A. Agopszowicz [w:] A. Agopszowicz, G. Dobrowolski, A. Lipiński, R. Mikosz, H. Walczak-Zarembo, *Prawnoekologiczne...*, s. 66. Por. również tenże, *Zarys...*, s. 119.

⁴¹ A. Lipiński, R. Mikosz, *Ustawa...*, s. 259.

⁴² Cz. Martysz, R. Mikosz, *Ochrona...*, s. 40–41.

⁴³ Zob. R. Mikosz, W. Pańko, *Funkcja...*, s. 291.

⁴⁴ A. Lipiński, *Planowanie (zagospodarowanie) przestrzenne a wydobywanie kopaliny* [w:] *Aktualne problemy prawa ochrony środowiska 2008*, red. G. Dobrowolski, Kroczyce 2008, s. 103; tenże, *Niektóre problemy planowania przestrzennego w związku z działalnością regulowaną prawem geologicznym i górniczym*, *Studia Iuridica Agraria*, t. X, red. S. Prutis, Białystok 2012, s. 171; Cz. Martysz, R. Mikosz, *Ochrona...*, s. 54; R. Mikosz, *Planowanie przestrzenne a górnictwo (uwagi de lege ferenda)*, *Samorząd Terytorialny* 1991, nr 11–12, s. 148–150; tenże, *Geologia i górnictwo a planowanie przestrzenne* [w:] *Prawna regulacja geologii i górnictwa w Polsce, Czechach i na Słowacji. Wybrane zagadnienia*, red. G. Dobrowolski, G. Radecki, Katowice 2014, s. 326.

że odpowiedniej sieci komunikacyjnej⁴⁵. Podjęcie tej działalności prowadzi wszak do nieodwracalnych skutków w sferze relacji przestrzennych w postaci lokalizacji obiektów zakładu górniczego i inwestycji towarzyszących, ograniczenia przeznaczenia terenów celem zarówno wykorzystania zasobów geologicznych, jak i zmniejszenia skali występowania możliwych szkód⁴⁶. Tylko w ramach miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego można w kompleksowy sposób uregulować całość aktywności realizowanej w danej przestrzeni, godząc interesy jej użytkowników⁴⁷.

W przypadku podmiotów prowadzących działalność objętą Prawem geologicznym i górniczym, szczególnie wydobywcą, interes ten sprowadza się do wyłączenia takiego przeznaczenia terenu, który wykluczałby tę działalność, np. uniemożliwiając dostęp do stale zmniejszających się złóż kopalin⁴⁸. Dlatego plan miejscowy powinien przyznać priorytet wykonaniu uprawnień wynikających z tego prawa, chroniąc środowisko i inne dobra w stopniu, jaki nie będzie tych uprawnień naruszał⁴⁹. Niemniej spostrzeżenie to w świetle przepisów ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym można potraktować wyłącznie jako postulat, nie zaś jako wiążące kryterium rozstrzygnięcia kolizji pomiędzy potrzebami w tej ostatniej materii a prawem własności nieruchomości wykorzystywanych w inny sposób⁵⁰. Właśnie w tym aspekcie przejawia się szczególna rola miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego dla terenu górniczego, gdyż pierwszym z wymienionych w przywołanym art. 104 ust. 4 pkt 1 pr.g.g. celów, dla których są one sporządzane, jest zapewnienie wykonania działalności określonej w koncesji. Oznacza to, że ich treść musi być ukształtowana tak, by wynikające z niej wymogi nie stanowiły w istocie choćby częściowego zakazu realizacji działań, do których koncesja uprawnia⁵¹.

Przyznanie prymatu koncesji w doktrynie postrzega się jako konsekwencję stanowiska, jakie zajął wójt (burmistrz, prezydent miasta), pozytywnie uzgadniając koncesję oraz decyzję inwestycyjną rozpoczynającą fazę wydobywania węglowodorów, kiedy w myśl powołanego już art. 23 ust. 2a w związku z art. 7 pr.g.g. zobowiązany był wziąć pod uwagę, czy wykonanie koncesji nie naruszy przeznaczenia lub sposobu korzystania z nieruchomości, wynikającego m.in. ze studium uwarunko-

⁴⁵ A. Lipiński, *Planowanie przestrzenne a górnictwo. Zagadnienia wybrane*, Prace Naukowe Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach 1971, nr 21, s. 119. Por. również A. Lipiński, R. Mikosz, *Ustawa...*, s. 250.

⁴⁶ Por. A. Agopszowicz, *Zarys...*, s. 114–115.

⁴⁷ R. Mikosz, W. Pańko, *Funkcja...*, s. 293.

⁴⁸ M. Rosegnal, *Akty...*, s. 329.

⁴⁹ Cz. Martysz, R. Mikosz, *Ochrona...*, s. 58. Por. również M. Rosegnal, *Akty...*, s. 334 – Autor ten, powołując się na orzecznictwo, wyraził pogląd, że wprowadzenie w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego zakazu eksploatacji złoża stanowi przekroczenie kompetencji wynikających z art. 15 ust. 2 i 3 u.p.z.p.

⁵⁰ A. Lipiński, *Nowela węglowodorowa a niektóre problemy zagospodarowania przestrzennego*, *Caseus* 2015, nr 76, s. 17.

⁵¹ A. Lipiński, R. Mikosz, *Instrumenty ochrony środowiska w nowym prawie geologicznym i górniczym*, Katowice 1995, s. 114.

wań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy⁵². Powtórzyć wypada, że stosownie do art. 32 ust. 1, art. 49w ust. 1 pkt 1 oraz art. 49za ust. 1 pkt 2 pr.g.g. wyłącznie decyzje podlegające temu uzgodnieniu wyznaczają granice terenu górniczego. Teren ten nie jest wszak ustanawiany w przypadku koncesji, które wymagają jedynie opinii organu wykonawczego gminy⁵³.

Wskazaną specyfikę planów miejscowych dla terenów górniczych dostrzeżono również w orzecznictwie. W wyroku z dnia 13 listopada 2012 r., II OSK 2443/12⁵⁴ Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że plany te – w przeciwieństwie do pozostałych planów – nie służą lokalizacji działalności, gdyż są sporządzane na jej dalszym stadium, już po wydaniu koncesji, gdy znane są wynikające z niej uprawnienia. Zdaniem Sądu wpływa to na inne cele, zasięg problemowy i przestrzenny planu, a także uzasadnia uwzględnienie treści koncesji i dokumentów załączonych do wniosku o jej wydanie, np. projektu zagospodarowania złoża.

W przypadku omawianych planów miejscowych mniejsze jest niebezpieczeństwo swoistego wkroczenia w kompetencje organów koncesyjnych poprzez szczegółowe postanowienia przesądzające kwestie, jakie mogą być rozstrzygnięte dopiero w koncesji, podyktowane zamiarem ograniczenia działalności koncesyjnej lub nawet uniemożliwienia jej podjęcia⁵⁵. Potwierdzają one wszak uprawnienia przyznane udzieloną już koncesją i w efekcie rozszerzają czy gwarantują ich skuteczność ze względu na konieczność respektowania ich przez wszystkie podmioty prawa. Jak już była o tym mowa, plan miejscowy jest bowiem aktem prawa miejscowego, którego ustalenia kształtują, wraz z innymi przepisami, sposób wykonywania prawa własności nieruchomości.

Moc obowiązująca planu miejscowego sporządzanego dla terenu górniczego i jego powszechny charakter sprawiają, że pełni on nadrzędną rolę w sferze regulowania działalności, dla której ten teren wyznaczono, w tym w zakresie jej oddziaływania na środowisko i jej korelacji z aktywnością czy interesami innych podmiotów⁵⁶. Innymi słowy, wyznacza on prawne ramy tej działalności, a także wszelkich innych form korzystania z przestrzeni stanowiącej teren górniczy, które nie mogą naruszać postanowień planu. Postanowienia te wiążą organy wydające zarówno decyzje zatwierdzające plan ruchu zakładu górniczego prowadzonego przez przedsię-

⁵² Por. A. Lipiński [w:] A. Agopszowicz, G. Dobrowolski, A. Lipiński, R. Mikosz, H. Walczak-Zaremba *Prawnoekologiczne...*, s. 105.

⁵³ Przypomnienia wymaga również, że stosownie do art. 23 ust. 2 pr.g.g. chodzi o koncesje na poszukiwanie lub rozpoznawanie złóż kopalin z wyłączeniem złóż węglowodorów, poszukiwanie i rozpoznawanie kompleksu podziemnego składowania dwutlenku węgla oraz poszukiwanie i rozpoznawanie złóż węglowodorów oraz wydobywanie węglowodorów ze złóż. Zaznaczyć wypada, że przepis ten nie przewiduje kryterium wydania tej opinii w postaci nienaruszenia zamierzoną działalnością przeznaczenia lub sposobu korzystania z nieruchomości. Zob. też uwagi na temat współdziałania zawarte w § 6 rozdziału III części drugiej.

⁵⁴ LEX nr 1291973.

⁵⁵ Zob. wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 16 listopada 2016 r., II SA/Gl 932/16, LEX nr 2175932 i z dnia 10 lutego 2017 r., II SA/Gl 1234/16, LEX nr 2247773.

⁵⁶ Por. np.: R. Mikosz, W. Pańko, *Funkcja...*, s. 294–295; A. Lipiński, *Z problematyki prawnej ochrony...*, s. 35–36 oraz A. Lipiński, R. Mikosz, *Ustawa...*, s. 250.

biorąc dysponującego koncesją, jak i decyzje wydawane innym podmiotom, w tym pozwolenie na budowę, które musi określać wymogi pozwalające dostosować inwestycję budowlaną do następstw eksploatacji górniczej⁵⁷. Te i inne decyzje, które dotyczą terenu objętego planem, muszą być, poza wyjątkami wskazanymi ustawą, pod rygorem nieważności z tym planem zgodne⁵⁸. Nie ulega też wątpliwości, że plan miejscowy dla terenu górniczego określa przeznaczenie nieruchomości w rozumieniu art. 7 pr.g.g., stanowiące kryterium dopuszczalności podejmowania i wykonywania na tym terenie działalności normowanej Prawem geologicznym górnictwem innej niż ta, dla której wyznaczono ten teren górniczy, w tym uzgodnienia kolejnych koncesji przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) zgodnie z art. 23 ust. 2a pr.g.g. Podsumowując, wypada podzielić pogląd uznający możliwość uchwalenia tego planu miejscowego za uprawnienie gminy do kształtowania na jej obszarze wspomnianej działalności⁵⁹.

Specyfika planu miejscowego terenu górniczego wiąże się też ze szczególnym przedmiotem jego regulacji. Najpierw zauważyć trzeba, że teren, którego przeznaczenie stosownie do powołanego art. 4 ust. 1 u.p.z.p. ma być określone przez plan miejscowy, stanowi fragment powierzchni ziemi zasadniczo pokrywający się z wyodrębnionymi w jej ramach nieruchomościami gruntowymi, w tym z ich częściami składowymi, co oznacza, iż władztwo planistyczne gminy nie obejmuje przestrzeni znajdującej się we wnętrzu ziemi, poza granicami nieruchomości⁶⁰. Plan może na tę przestrzeń oddziaływać tylko pośrednio, w tym sensie, że określając sposób zagospodarowania powierzchni, rozstrzyga też o przeznaczeniu przestrzeni trójwymiarowej, wyznaczonej przez pionowy rzut w głąb ziemi granic wytyczonych w terenie⁶¹. Tymczasem taki plan dla terenu górniczego (lub jego fragmentu) odnosi się również do działalności prowadzonej we wnętrzu skorupy ziemskiej, niejako pod powierzchnią stanowiącą teren w powyższym rozumieniu⁶². Teren górniczy – w przeciwieństwie do terenu w znaczeniu przyjętym w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym – nie ogranicza się bowiem do powierzchni, ale obejmuje całą przestrzeń znajdującą się w sferze szkodliwych wpływów robót górniczych⁶³. W konsekwencji w rozpatrywanym przypadku to sposób wykorzystania wnętrza ziemi determinuje zagospodarowanie powierzchni.

⁵⁷ A. Lipiński [w:] A. Agopszowicz, G. Dobrowolski, A. Lipiński, R. Mikosz, H. Walczak-Zaremba, *Prawnoekologiczne...*, s. 104–105 oraz A. Lipiński, R. Mikosz, *Ustawa...*, s. 258.

⁵⁸ A. Lipiński, *Planowanie (zagospodarowanie)...*, s. 109.

⁵⁹ J. Murzydło, *Znaczenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w świetle zmian wprowadzonych art. 7 ustawy z 9.06.2011 – Prawo geologiczne i górnicze*, *Finanse Komunalne* 2013, nr 3, s. 54.

⁶⁰ A. Lipiński, *Planowanie (zagospodarowanie)...*, s. 109–110; tenże, *Niektóre problemy...*, s. 181–182. Jak się wydaje, podobne stanowisko wyraził J. Murzydło, *Znaczenie...*, s. 49–50, stwierdzając, że nieruchomość stanowi wyodrębnioną własnościowo część terenu.

⁶¹ Zob. A. Agopszowicz [w:] A. Agopszowicz, G. Dobrowolski, A. Lipiński, R. Mikosz, H. Walczak-Zaremba, *Prawnoekologiczne...*, s. 70–71.

⁶² A. Lipiński, *Niektóre problemy...*, s. 182.

⁶³ A. Agopszowicz [w:] A. Agopszowicz, G. Dobrowolski, A. Lipiński, R. Mikosz, H. Walczak-Zaremba, *Prawnoekologiczne...*, s. 73. Por. również pogląd, że miejscowy plan zagospodarowania prze-

Niemniej także miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego dla terenu górniczego, jak każdy plan miejscowy, musi koncentrować się na określeniu przeznaczenia tego fragmentu omawianego terenu, który znajduje się na powierzchni, i dopiero w ten sposób wpływa na wykorzystanie pozostałej jego części. To powierzchnia, czyli teren w rozumieniu art. 4 u.p.z.p., staje się zatem niejako punktem odniesienia dla całej przestrzeni stanowiącej teren górniczy. Przepisy, które można zastosować w rozpatrywanej materii, nie pozwalają wszak na „głębszą” ingerencję planistyczną.

Zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p. w planie miejscowym dla terenu górniczego należy obowiązkowo określić przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania. Te linie muszą przebiegać na powierzchni i być uwidocznione w części graficznej planu, którą stosownie do art. 15 ust. 1 u.p.z.p. każdy plan powinien zawierać obok części tekstowej. Jak już wcześniej wspomniano, w myśl § 5 rozporządzenia z 26 sierpnia 2003 r. część graficzną sporządza się w formie rysunku na kopii mapy, o której mowa w art. 16 ust. 1 u.p.z.p., czyli na kopii map zasadniczych albo – w przypadku ich braku – map katastralnych, gromadzonych w państwowym zasobie geodezyjnym i kartograficznym, zawierającej obszar objęty projektem planu miejscowego wraz z jego niezbędnym otoczeniem. To na tej kopii nanosi się wspomnianie granice i linie rozgraniczające tereny. Część graficzna planu w przeciwieństwie do projektu zagospodarowania złoża czy planu zagospodarowania podziemnego składowiska dwutlenku węgla obrazuje tylko powierzchnię, nie zaś przestrzeń stanowiącą teren górniczy⁶⁴. Drugorzędne znaczenie ma to, że według art. 104 ust. 3 pr.g.g. te ostatnie dokumenty powinny być uwzględnione podczas rozstrzygnięcia o konieczności sporządzenia planu, o czym będzie jeszcze mowa.

Jak już wspomniano, plan miejscowy dla terenu górniczego ma zapewniać integrację wszystkich działań podejmowanych w granicach tego terenu, wskazując wymagania, będące uściśleniem rozwiązań przewidzianych w art. 15 u.p.z.p. Mogą mieć one generalnie charakter dwukierunkowy, zmniejszając uprawnienia albo władających nieruchomościami zlokalizowanymi na terenie górniczym (celem umożliwienia wykonywania działalności koncesjonowanej lub uchronienia usytuowanych na

strzennego dla terenu górniczego może obejmować przestrzeń wewnątrz skorupy ziemskiej, niebędącą terenem w znaczeniu przyjętym przez art. 4 u.p.z.p., za czym przemawia definicja terenu górniczego, ewidentnie odrywająca się od pojęcia terenu występującego w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym czy od pojęcia nieruchomości gruntowej – A. Lipiński, *Planowanie (zagospodarowanie)*..., s. 113.

⁶⁴ Zgodnie z § 2 ust. 1 rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 24 kwietnia 2012 r. w sprawie szczegółowych wymagań dotyczących projektów zagospodarowania złóż (Dz. U. poz. 511) projekt taki zawiera także część graficzną, na którą, stosownie do § 2 ust. 3 pkt 4 tego rozporządzenia, składają się przekroje geologiczno-górnicze. Z kolei § 2 ust. 3 pkt 4 rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 8 maja 2014 r. w sprawie szczegółowych wymagań, jakim powinien odpowiadać plan zagospodarowania podziemnego składowiska dwutlenku węgla (Dz. U. poz. 591) przewiduje, że część graficzna części ogólnej tego planu obejmuje przekroje geologiczne, hydrogeologiczne, geologiczno-inżynierskie i geofizyczne.

nich dóbr, zwłaszcza zabudowy przed negatywnymi skutkami tej działalności), albo przedsiębiorców dysponujących koncesją (ze względu na potrzeby ochrony środowiska czy bezpieczeństwa publicznego)⁶⁵. Zasada zrównoważonego rozwoju powoduje konieczność traktowania w procesie wspomnianej integracji działań obu tych aspektów, czy ściślej – wszystkich czynników wymienionych w art. 104 ust. 4 pr.g.g. (wykonywanie działalności określonej w koncesji, zapewnienie bezpieczeństwa powszechnego, ochrona środowiska, w tym obiektów budowlanych), w sposób równoważny⁶⁶. Na pierwszy plan wysuwają się w tym zakresie obowiązki o charakterze prewencyjnym, służące zapobieżeniu szkodom w tych dobrach⁶⁷. W odniesieniu do nieruchomości polegają one na stosowaniu odpowiednich konstrukcji budynków, które są na nich wznoszone, lub na ograniczeniu sposobu ich zagospodarowania⁶⁸.

Potwierdza to art. 104 ust. 5 pkt 2 pr.g.g., stanowiący, że plan miejscowy dla terenu górniczego może w szczególności określić obszary wyłączane z zabudowy bądź takie, w granicach których zabudowa jest dozwolona tylko po spełnieniu odpowiednich wymagań. Niewątpliwie przepis ten ma na celu przeciwdziałanie szkodom w zabudowie, także poprzez jej zakaz w miejscach, w których ze względu na uwarunkowania stworzone przez działalność wykonywaną na podstawie koncesji przeciwdziałanie tym szkodom w inny sposób może być niemożliwe lub poważnie utrudnione. Wydaje się, że zakaz ten w tym przypadku nie służy natomiast zapewnieniu wykonywania rozpatrywanej działalności, np. poprzez umożliwienie dostępu do złoża kopalin, które ma stanowić przedmiot wydobycia.

Analogicznie ocenić wypada rozwiązanie przyjęte w art. 104 ust. 5 pkt 1 pr.g.g. Według niego chodzi o ustanowienie w planie miejscowym dla terenu górniczego filara ochronnego dla obiektów lub obszarów, w granicach którego ruch zakładu górniczego może być zabroniony lub dozwolony tylko w sposób zapewniający należyłą ochronę tych obiektów lub obszarów. Instytucja ta musi być zatem oceniana jako odstępstwo od zasady przyznawania prymatu wykonaniu koncesji, poprzez ograniczenie uprawnień przedsiębiorcy dysponującego koncesją do oddziaływania na prawa podmiotowe innych osób ze względu na ich społeczno-gospodarcze funkcje, które należy traktować priorytetowo⁶⁹. Potrzeba ochrony określonych dóbr, zwłaszcza obiektów budowlanych i ich zespołów, dominuje w tym wypadku nad interesami przedsiębiorcy, które plan miejscowy terenu górniczego powinien zasadniczo zabezpieczać⁷⁰. Tym samym możliwość ustanowienia filara ochronne-

⁶⁵ A. Lipiński, R. Mikosz, *Ustawa...*, s. 256–257; Cz. Martysz, R. Mikosz, *Ochrona...*, s. 42. Zob. też M. Szalewska [w:] *Prawo...*, s. 524.

⁶⁶ A. Agopszowicz [w:] A. Agopszowicz, G. Dobrowolski, A. Lipiński, R. Mikosz, H. Walczak-Zaremba, *Prawnoekologiczne...*, s. 74–75.

⁶⁷ A. Lipiński, *Z problematyki prawnej ochrony...*, s. 28.

⁶⁸ A. Lipiński, *Z problematyki prawnej zagospodarowania...*, s. 207.

⁶⁹ A. Agopszowicz [w:] A. Agopszowicz, G. Dobrowolski, A. Lipiński, R. Mikosz, H. Walczak-Zaremba, *Prawnoekologiczne...*, s. 124.

⁷⁰ R. Mikosz, *Planowanie...*, s. 149 i A. Lipiński, *Planowanie (zagospodarowanie)...*, s. 112–113 – ten ostatni Autor zauważył, że filar ochronny zawsze stanowi część obszaru górniczego, czyli stosownie do art. 6 ust. 1 pkt 5 pr.g.g. przestrzeni, w granicach której przedsiębiorca jest uprawniony do wydo-

go trzeba postrzegać jako przykład wyważenia wartości istotnych z punktu widzenia zasady zrównoważonego rozwoju i uwzględniania korzyści innych niż te związane z eksploatacją wnętrza ziemi, a zwłaszcza znajdujących się tam złóż kopalin.

W świetle dotychczasowych spostrzeżeń plan miejscowy dla terenu górniczego stanowi kluczowy instrument realizacji wspomnianej zasady. W tym kontekście krytycznie wypada ocenić fakt, że w obecnie obowiązującym stanie prawnym znaczenie tego instrumentu uległo poważnemu zmniejszeniu ze względu na zniesienie obowiązku jego uchwalenia⁷¹. Zgodnie z art. 53 pr.g.g. 1994 r. dla terenu górniczego należało bowiem sporządzić plan miejscowy (ust. 1), chyba że rada gminy podejmowała uchwałę o odstąpieniu od jego sporządzenia, jeżeli przewidywane szkodliwe wpływy na środowisko były nieznaczne (ust. 6)⁷². Tymczasem w art. 104 ust. 2 pr.g.g. uregulowano tę kwestię całkowicie odwrotnie, i to w sposób, który wręcz godzi w autonomię planistyczną gminy, gdyż uchwalenie takiego planu stało się nie tylko fakultatywne, ale może nastąpić wyłącznie, jeśli zachodzi przesłanka wskazana prawem⁷³. Mianowicie, stosownie do przywołanego przepisu rozpatrywany plan można sporządzić, jeżeli w wyniku zamierzonej działalności określonej w koncesji przewiduje się istotne skutki dla środowiska⁷⁴, te zaś, o czym będzie jeszcze mowa, wedle art. 104 ust. 3 pr.g.g., określa się w opracowaniu ekofizjograficznym sporządzanym na potrzeby studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, a także na podstawie odpowiednio projektu zagospodarowania złoża albo planu zagospodarowania podziemnego składowiska dwutlenku węgla.

W tym kontekście odnotowania wymaga stanowisko Trybunał Konstytucyjny wyrażone w wyroku z dnia 22 marca 2005 r., K 22/04⁷⁵, w myśl którego plany miejscowe dla terenu górniczego nie budzą żadnych wątpliwości natury konstytucyjnej i są niezbędne ze względu na specyfikę terenów górniczych i zagrożeń, jakie tam powstają, a konieczność ich uchwalenia jest ewidentna dla zapewnienia bezpieczeństwa społecznego i ochrony środowiska. Wypada zatem podzielić ocenę, że art. 104 ust. 2 pr.g.g. stanowi znaczący regres w stosunku do wcześniejszego stanu prawnego, wyłączając powszechność instrumentu mającego wiążący charakter dla kształtowania ładu przestrzennego na terenie górniczym, będącego punktem odniesienia umożliwiającym skonfrontowanie z nim wszelkich zamierzeń, które w tę przestrzeń ingerują⁷⁶. Trafny jest również pogląd uznający rozwiązanie wprowa-

bywania kopaliny, podziemnego bezzbiornikowego magazynowania substancji, podziemnego składowania odpadów, podziemnego składowania dwutlenku węgla oraz prowadzenia robót górniczych niezbędnych do wykonywania koncesji.

⁷¹ M. Rosegnal, *Akty...*, s. 337.

⁷² Na temat przesłanki tego odstąpienia zob. A Szewc, *Odstąpienie od sporządzenia planu miejscowego dla terenu górniczego*, Samorząd Terytorialny 2004, nr 10, s. 63–66.

⁷³ R. Mikosz, *Plan zagospodarowania...*, s. 163–164.

⁷⁴ W przeciwieństwie do poprzedniego stanu prawnego nie zastrzeżono, że skutki te muszą być negatywne – zob. tamże, s. 164.

⁷⁵ Dz. U. Nr 57, poz. 503, OTK-A 2005, nr 3, poz. 27.

⁷⁶ R. Mikosz, *Plan zagospodarowania...*, s. 168.

dzone tym przepisem za przejaw liberalizacji Prawa geologicznego i górniczego pozostający w sprzeczności z zasadą zrównoważonego rozwoju⁷⁷. Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego terenu górniczego, jako akt powszechnie obowiązującego prawa miejscowego w najpełniejszym stopniu przyczynia się do wdrożenia wspomnianej zasady w życie, integrując całość działań podejmowanych w granicach terenu górniczego.

§ 4. Procedura planistyczna

Plan miejscowy może i powinien zidentyfikować więcej czynników oddziałujących na teren górniczy niż jest to możliwe na etapie koncesji, w szczególności tych decydujących o skali oddziaływania na środowisko, zależnych od rozmiaru działalności, metody jej prowadzenia oraz pozostałych uwarunkowań, np. geologicznych⁷⁸. Pozwala na to procedura planistyczna, która w przeciwieństwie do postępowania koncesyjnego, toczonego się w konkretnej sprawie indywidualnego wnioskodawcy, przewiduje szerokie konsultacje społeczne i obejmuje większe i bardziej całościowe spektrum problemów występujących w granicach terenu górniczego. Prawo geologiczne i górnicze nie przewiduje żadnych rozwiązań szczególnych dotyczących przebiegu tej procedury w odniesieniu do planów, o których mowa w art. 104 ust. 2 i 4–6 pr.g.g., wobec czego należy w tym zakresie zastosować przepisy ogólne. Wynika to zresztą z końcowego fragmentu art. 104 ust. 2 pr.g.g., w którym wprost stwierdzono, że plan ten sporządza się „na podstawie przepisów o zagospodarowaniu przestrzennym”.

Stosownie do art. 14 u.p.z.p. procedura planistyczna rozpoczyna się uchwałą rady gminy o przystąpieniu do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (ust. 1), podejmowaną z własnej inicjatywy rady lub na wniosek wójta, burmistrza albo prezydenta miasta (ust. 4), której integralną częścią jest załącznik graficzny przedstawiający granice obszaru objętego projektem planu (ust. 2), tj. według art. 104 ust. 2 pr.g.g. terenu górniczego lub jego fragmentu. Następnie po ogłoszeniu o podjęciu tej uchwały oraz złożeniu wniosków do planu (art. 17 pkt 1 u.p.z.p.) wójt, burmistrz albo prezydent miasta w myśl art. 15 ust. 1 u.p.z.p. sporządza projekt planu miejscowego wraz z uzasadnieniem, kierując się treścią studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, którego ustalenia są w analizowanej materii wiążące (art. 9 ust. 4 u.p.z.p.), oraz przepisami odrębnymi odnoszącymi się do obszaru objętego planem. Oczywiście przepis ten nie zobowiązuje wspomnianego organu do osobistego wykonania prac planistycznych, gdyż to wymaga szczególnych kwalifikacji⁷⁹

⁷⁷ Z. Bukowski, *Prawna ochrona...*, s. 53–55.

⁷⁸ Por. A. Lipiński, *Planowanie (zagospodarowanie)...*, s. 112.

⁷⁹ Zgodnie z art. 5 u.p.z.p. projekty planów zagospodarowania przestrzennego sporządzają osoby, które spełniają jeden z warunków: 1) nabyły uprawnienia do projektowania w planowaniu prze-

Niewątpliwie projekt powinien uwzględnić opracowanie ekofizjograficzne, będące według definicji zamieszczonej w art. 72 ust. 5 pr.o.ś. dokumentacją sporządzoną na potrzeby m.in. studium lub planu miejscowego, charakteryzującą poszczególne elementy przyrodnicze na obszarze objętym studium lub planem i ich wzajemne powiązania. W art. 104 ust. 3 pr.g.g. zastrzeżono, że na podstawie tego opracowania, a także odpowiednio projektu zagospodarowania złoża albo planu zagospodarowania podziemnego składowania dwutlenku węgla, należy też ustalić przewidywane dla środowiska skutki działalności określonej koncesją, które w świetle art. 104 ust. 2 pr.g.g. przesądzają o konieczności sporządzenia planu miejscowego dla terenu górniczego, o czym będzie jeszcze mowa. W tym kontekście odnotować jednak wypada brak przepisu zobowiązującego do udostępnienia organowi mającemu sporządzić projekt planu tych ostatnich dokumentów, które w myśl art. 26 ust. 3 i art. 27a ust. 2 pkt 2 pr.g.g. dołącza się do wniosku o wydanie koncesji bądź na wydobywanie kopaliny ze złóż (projekt zagospodarowania złoża), bądź na podziemne składowanie dwutlenku węgla (plan zagospodarowania podziemnego składowania dwutlenku węgla)⁸⁰.

W dalszej kolejności następuje proces konsultacji społecznych, uzyskiwania stanowisk właściwych organów, m.in. uzgodnienia projektu planu z właściwym organem nadzoru górniczego w zakresie zagospodarowania terenu górniczego (art. 17 ust. 6 lit. b tiret 6 u.p.z.p.) oraz sporządzenia strategicznej oceny oddziaływania na środowisko⁸¹. Gwarantuje on wzięcie pod uwagę tak interesów wszystkich podmiotów funkcjonujących w granicach terenu górniczego, jak i czynników obiektywnych mających wpływ na sposób zagospodarowania tego obszaru, co pozwala na ich zintegrowanie zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju.

Osiągnięcie tego celu wymaga również ujednolicenia działań planistycznych podejmowanych przez różne gminy w odniesieniu do przedsięwzięć, które są prowadzone na ich obszarze, lub których skutki na te obszary oddziałują⁸². Plan miejscowy, także ten dla terenu górniczego, uchwała rada gminy, po stwierdzeniu, że nie

strzennym na podstawie ustawy z dnia 12 lipca 1984 r. o planowaniu przestrzennym (Dz. U. z 1989 r. Nr 17, poz. 99 ze zm.), 2) nabyły uprawnienia urbanistyczne na podstawie art. 51 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 1999 r. Nr 15, poz. 139, ze zm.), 3) posiadają kwalifikacje do wykonywania zawodu urbanisty na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej uzyskane na podstawie ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o samorządach zawodowych architektów, inżynierów budownictwa oraz urbanistów (Dz. U. z 2013 r. poz. 932 ze zm.), 4) posiadają dyplom ukończenia studiów wyższych w zakresie architektury, urbanistyki lub gospodarki przestrzennej, 5) posiadają dyplom ukończenia studiów wyższych w zakresie innym niż określony w pkt 4 oraz ukończyły studia podyplomowe w zakresie planowania przestrzennego, urbanistyki lub gospodarki przestrzennej lub 6) są obywatelami państw członkowskich Unii Europejskiej, Konfederacji Szwajcarskiej lub państwa członkowskiego Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA) – strony umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym, którzy nabyli kwalifikacje zawodowe do projektowania zagospodarowania przestrzeni i zagospodarowania przestrzennego w skali lokalnej i regionalnej odpowiadające wymaganiom określonym w pkt 4 lub 5.

⁸⁰ Zob. R. Mikosz, *Plan...*, s. 166.

⁸¹ Zob. uwagi zawarte w § 3 rozdziału III części pierwszej.

⁸² Por. R. Mikosz, *Planowanie...*, s. 149.

narusza on ustaleń studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, rozstrzygając jednocześnie m.in. o sposobie rozpatrzenia uwag do projektu planu (art. 20 ust. 1 u.p.z.p.). Uchwała taka może mieć jednak zasięg ograniczony wyłącznie do obszaru danej gminy, podczas gdy przestrzenne granice terenu górniczego odrywają się od podziału terytorialnego kraju⁸³. Dlatego poszczególne gminy mogą bądź uchwalić plan miejscowy tylko dla części terenu górniczego znajdującego się na ich terytorium, także dokonując czynności planistycznych łącznie z innymi gminami tak, by doprowadzić do objęcia tego terenu odrębnymi, choć zsynchronizowanymi uchwałami, bądź skorzystać z form współpracy przewidzianych w art. 64 i art. 74 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym⁸⁴, tj. odpowiednio utworzyć związek gminny dla wykonania tego zadania lub powierzyć je jednej z nich w drodze porozumienia międzygminnego. Ta pierwsza możliwość wynika wprost z treści art. 104 ust. 2 pr.g.g., w którym mowa jest o planie miejscowym nie tylko dla całego terenu górniczego, ale i dla jego fragmentu.

Pamiętać jednak należy o tym, że w myśl art. 28 ust. 1 u.p.z.p. istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, istotne naruszenie trybu jego sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie powoduje nieważność uchwały rady gminy w całości lub części. Nieważność tę może stwierdzić wojewoda, któremu wójt (burmistrz, prezydent miasta) przedstawia uchwałę w sprawie planu wraz z załącznikami oraz dokumentację prac planistycznych w celu oceny ich zgodności z przepisami prawnymi (art. 20 ust. 2 u.p.z.p.), stosownie do art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, lub sąd administracyjny wskutek wniesionej do niego skargi, m.in. na podstawie art. 101 ust. 1 tej ustawy, przewidującego możliwość złożenia skargi przez każdego, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone uchwałą. Ta ostatnia skarga stanowi środek chroniący indywidualny interes skarżącego, który pozwala skonfrontować ten interes z założeniami planu miejscowego i służy przez to również zasadzie zrównoważonego rozwoju, umożliwiając wyważenie wartości, jakie powinny być w ramach tej zasady uwzględnione.

§ 5. Koszty sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenu górniczego

Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego dla terenu górniczego jest jednym z najsilniejszych instrumentów określających zasady gospodarowania środowiskiem i jego ochrony, którego jednak gminy nie potrafią wykorzy-

⁸³ A. Lipiński [w:] A. Agopszowicz, G. Dobrowolski, A. Lipiński, R. Mikosz, H. Walczak-Zaremba, *Prawnoekologiczne...*, s. 105–106; A. Lipiński, R. Mikosz, *Ustawa...*, s. 252–253. Przypis ten odnosi się także do następnego zdania.

⁸⁴ Dz. U. z 2017 r., poz. 1875, ze zm.

stać⁸⁵. Ocenę tę zresztą odniesiono w doktrynie do całego systemu zagospodarowania przestrzennego, stwierdzając, że przez jego niedowład ochrona ta stała się fikcją⁸⁶. Jedną z przyczyn tego stanu rzeczy są znaczne koszty procedury planistycznej, która w istocie obejmuje nie tylko opisane wyżej czynności zmierzające niejako bezpośrednio do uchwalenia planu miejscowego, polegające w szczególności na sporządzeniu jego projektu oraz poddaniu go procesowi konsultacji społecznych, opiniowania i uzgadniania, ale także postępowanie w przedmiocie uchwalenia studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy⁸⁷. Jak już była o tym mowa, ustalenia studium, uchwalanego przez radę gminy w celu określenia polityki przestrzennej gminy, w tym lokalnych zasad zagospodarowania przestrzennego (art. 9 ust. 1 w związku z art. 12 ust. 1 u.p.z.p.), są však wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planu miejscowego (art. 9 ust. 4 u.p.z.p.), który może być uchwalony po stwierdzeniu, że nie narusza on ustaleń studium (art. 20 ust. 1 u.p.z.p.). Skomplikowane i kosztowne procedury, w jakich następuje uchwalenie obu aktów planistycznych, są do siebie zbliżone, lecz mimo to wszystkie składające się na nie czynności muszą być powtórzone podczas uchwalania planu miejscowego⁸⁸. Niezależnie od tego, jako powód, dla którego system planowania przestrzennego nie spełnia swojej roli w odniesieniu do górnictwa, wypada wskazać odpowiedzialność, jaką gmina w myśl art. 36 u.p.z.p. może ponieść, gdy uchwalenie planu miejscowego lub jego zmiana uniemożliwi lub ograniczy korzystanie z nieruchomości albo doprowadzi do obniżenia ich wartości⁸⁹.

W powyższym kontekście odnotowania wymaga, że stosownie do art. 104 ust. 6 pr.g.g. koszty sporządzenia planu miejscowego dla terenu górniczego (jego fragmentu) ponosi przedsiębiorca w rozumieniu wynikającym w powołanym już art. 6 ust. 1 pkt 9 pr.g.g., czyli ten, kto posiada koncesję na prowadzenie działalności regulowanej tą ustawą. Rozwiązanie to stanowi wyjątek od zasady przewidzianej w art. 21 ust. 1 u.p.z.p., że koszty sporządzenia planu miejscowego obciążają budżet gminy⁹⁰.

Zasadność przerwania na przedsiębiorcę kosztów sporządzenia projektu planu miejscowego dla terenu górniczego nie rysuje się jednoznacznie. Z jednej stro-

⁸⁵ A. Lipiński, R. Mikosz, *Ustawa...*, s. 259.

⁸⁶ A. Lipiński, *Nowela węglowodorowa...*, s. 14–15. Por też A. Lipiński, *Planowanie przestrzenne a górnictwo...*, s. 135.

⁸⁷ A. Lipiński, *Planowanie (zagospodarowanie)...*, s. 103.

⁸⁸ A. Lipiński, *Niektóre problemy...*, s. 182.

⁸⁹ A. Lipiński [w:] A. Agopszowicz, G. Dobrowolski, A. Lipiński, R. Mikosz, H. Walczak-Zaremba, *Prawnoekologiczne...*, s. 109–110; tenże, *Planowanie (zagospodarowanie)*, s. 108; tenże, *Nowela węglowodorowa...*, s. 18. Zgodnie z art. 36 ust. 1 u.p.z.p. w razie uniemożliwienia lub ograniczenia korzystania z nieruchomości lub jej części w dotychczasowy sposób lub zgodny z dotychczasowym przeznaczeniem właściciel albo użytkownik wieczysty nieruchomości może żądać od gminy: odszkodowania za poniesioną rzeczywistą szkodę albo wykupienia nieruchomości lub jej części, przy czym realizacja tych roszczeń może nastąpić również w drodze zaoferowania przez gminę właścicielowi albo użytkownikowi wieczystemu nieruchomości zamiennej (art. 36 ust. 2 u.p.z.p.). Z kolei w świetle art. 36 ust. 3 u.p.z.p. w przypadku, gdy wartość nieruchomości ulega obniżeniu, a właściciel albo użytkownik wieczysty zbywa tę nieruchomość, może żądać od gminy odszkodowania równego obniżeniu wartości nieruchomości.

⁹⁰ M. Szalewska [w:] *Prawo...*, s. 525.

ny na jej rzecz przemawia fakt, że plan ten odpowiada celom przedsiębiorcy, ponieważ ma zapewniać wykonywanie uprawnień wynikających z koncesji i nie może zawierać postanowień uniemożliwiających wykonywania działalności koncesyjnej⁹¹. Z drugiej jednak realizuje on interes publiczny i uznawany jest nawet za dodatkowe uprawnienie gminy pozwalające jej kształtować wykonywanie działalności górniczej na jej terenie⁹². W orzecznictwie sądowoadministracyjnym nie zakwestionowano tego rozwiązania. Podkreślano, że teren górniczy i uchwalenie dla niego planu miejscowego, we wcześniej obowiązującym stanie prawnym co do zasady obowiązkowe, nie zostały ustanowione *in favorem* „właściciela kopaliny”, lecz w interesie publicznym, w celu ochrony przed skutkami korzystania z tej kopaliny⁹³. Stanowiska odnotowujące jego negatywne następstwa, m.in. zniesienie opłacalności wydobycia kopaliny, były odosobnione⁹⁴. Na problem ten zwrócono natomiast uwagę w doktrynie, stwierdzając, że konieczność poniesienia kosztów sporządzenia projektu planu miejscowego może spowodować taki skutek szczególnie w przypadku małego złoża kopaliny⁹⁵. Rozważenie tego konfliktu wartości czy sprzecznych interesów niewątpliwie ma znaczenie dla oceny wskazanego rozwiązania prawnego z punktu widzenia zasady zrównoważonego rozwoju.

Odnosząc się do tego zagadnienia, podzielić trzeba założenie, że fakt, iż art. 104 ust. 6 pr.g.g. ustanawia odstępstwo od zasady, w myśl której koszty związane z planem miejscowym obciążają gminę, uzasadnia ścieśniającą wykładnię tego przepisu⁹⁶. Niemniej wątpliwości może budzić pogląd, że przepis ten można zastosować odnośnie do kosztów sporządzenia planu miejscowego tylko w razie wystąpienia okoliczności wymienionych w art. 104 ust. 2 pr.g.g., wedle którego plan miejscowy dla terenu górniczego bądź jego fragmentu można sporządzić na podstawie przepisów o zagospodarowaniu przestrzennym, jeżeli w wyniku zamierzonej działalności określonej w koncesji przewiduje się istotne skutki dla środowiska⁹⁷. Wynika on z rozróżnienia dwóch rodzajów planów miejscowych obejmujących tereny górnicze: „zwykłych”, wynikających z władztwa planistycznego gminy, oraz „szczególnych”, uchwalanych dla tych terenów lub ich fragmentów, gdy zachodzą przesłanki określone w art. 104 ust. 2 pr.g.g. i zawierających odrębną treść regulującą zagadnienia wskazane zwłaszcza w przytoczonym już art. 104 ust. 4 pr.g.g. Wcześniejsze wywoły przemawiają wszelako na rzecz stanowiska, że art. 104 ust. 2 pr.g.g. nie może ograniczać autonomii planistycznej gminy i nie oznacza, że gmina władna

⁹¹ A. Lipiński, R. Mikosz, *Instrumenty...*, s. 114.

⁹² J. Murzydło, *Znaczenie...*, s. 54.

⁹³ Postanowienie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 8 września 2010 r., II SAB/Gd 21/10, LEX nr 773303.

⁹⁴ Zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 23 lipca 2012 r., II SA/Gl 243/12, LEX nr 1221385, który został jednak uchylony wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 29 maja 2013 r., II OSK 2675/12, LEX nr 1559663.

⁹⁵ A. Lipiński w: A. Agopszowicz, G. Dobrowolski, A. Lipiński, R. Mikosz, H. Walczak-Zaremba, *Prawnoekologiczne...*, s. 110.

⁹⁶ M. Szalewska [w:] *Prawo...*, s. 525.

⁹⁷ Tamże.

jest sporządzić plan miejscowy dla terenu górniczego jedynie wtedy, jeżeli w wyniku zamierzonej działalności przewiduje się istotne skutki dla środowiska⁹⁸. Trudno również dostrzec cechy planów miejscowych dla terenu górniczego, które pozwalałyby zaliczyć je do osobnej od pozostałych planów miejscowych kategorii o odmiennym charakterze prawnym. Jak dowiedziono, plany te wpisują się w powszechny system planowania przestrzennego, nie wyróżniając się ani pod względem wymogów procesowych, które muszą być zachowane podczas ich uchwalania, ani jeżeli chodzi o ich zawartość merytoryczną. Poza tym niepodobna przyjąć, że przedsiębiorca mógłby się uchylić od pokrycia kosztów sporządzenia projektu planu miejscowego dla terenu górniczego, podnosząc naruszenie art. 104 ust. 2 czy 4 pr.g.g., czyli brak podstaw do jego uchwalenia, lub niedostatki jego postanowień, zwłaszcza jeżeli nie zakwestionował równocześnie tego aktu wnosząc skargę w trybie powołanego art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym.

Wydaje się, że przedsiębiorca nie może się skutecznie uchylić od ponoszenia kosztów sporządzenia planu miejscowego obejmującego teren górniczy wyznaczony w przyznanej mu koncesji, powołując się na to, że plan ten nie spełnia wymogów określonych w art. 104 pr.g.g.

Wyliczenie tych kosztów nie zawsze będzie jednak zadaniem łatwym. Możliwa jest w szczególności sytuacja, gdy projekt dotyczy obszaru większego niż teren górniczy albo pokrywającego się z nim tylko częściowo. Wówczas może powstać konieczność wyselekcjonowania kosztów związanych z opracowaniem planu miejscowego w części wykraczającej poza potrzeby i problemy terenu górniczego, które powinny obciążać gminę stosownie do art. 21 ust. 1 u.p.z.p. Byłoby to wszelako skomplikowane, o ile w ogóle wykonalne, szczególnie jeżeli zważyć, że w myśl przytoczonego wyżej § 5 rozporządzenia z 26 sierpnia 2003 r. projekt rysunku planu miejscowego, sporządza się w formie rysunku na kopii mapy, o której mowa w art. 16 ust. 1 u.p.z.p., zawierającej obszar objęty projektem planu miejscowego wraz z jego niezbędnym otoczeniem. Tym samym nawet wówczas, gdy planem miałyby być objęte wyłącznie teren górniczy, w pewnym stopniu zakres prac planistycznych musi wykraczać poza jego granice, uwzględniając znajdujące się tam obszary, które mogłyby uchodzić za jego niezbędne otoczenie.

Wspomniany projekt rysunku planu miejscowego to projekt części graficznej stanowiącej załącznik do uchwały w sprawie planu (§ 2 pkt 3 rozporządzenia z 26 sierpnia 2003 r.). Składa się on wraz projektem treści tej uchwały, określonym w § 2 pkt 2 rozporządzenia z 26 sierpnia 2003 r. jako projekt tekstu planu miejscowego, na projekt planu miejscowego w rozumieniu § 2 pkt 4 przywołanego rozporządzenia. W tym kontekście odnotowania wymaga, że w świetle art. 104 ust. 6 pr.g.g. przedsiębiorca ponosi koszty sporządzenia właśnie projektu planu, *lege non distinguente* w przytoczonym rozumieniu. Z tego względu w doktrynie dostrzeżono, że koniecz-

⁹⁸ R. Mikosz, *Plan...*, s. 163–164. Autor zwrócił uwagę, że nieostra przesłanka „istotnych skutków dla środowiska” nie może wyznaczać zakresu autonomii planistycznej gminy, zwłaszcza że nie zastrzeżono, iż mają to być skutki wyłącznie negatywne.

ność ścieśniającej wykładni tego przepisu uzasadnia wnioszek, iż przedsiębiorcy nie obciążają koszty opracowania innych dokumentów, stosownie do § 2 pkt 5 rozporządzenia z 26 sierpnia 2003 r. zaliczających się do odrębnej od projektu planu kategorii materiałów planistycznych, takich jak prognoza oddziaływania na środowisko⁹⁹. Materiałami planistycznymi są opracowania, analizy, prognozy i studia sporządzone na potrzeby projektu planu miejscowego, a także opracowania, koncepcje, projekty, plany i programy dotyczące obszaru objętego projektem planu miejscowego, sporządzone na podstawie przepisów odrębnych. Fakt, że w art. 104 ust. 6 pr.g.g. wspomina się tylko o kosztach projektu planu, może sugerować, iż przedsiębiorca nie może być obciążony kosztem sporządzenia materiałów planistycznych. Jest tak zwłaszcza, jeżeli zważyć, że przepis ten wprowadza odstępstwo od zasady ustanowionej w art. 21 ust. 1 u.p.z.p., w myśl której budżet gminy obciążają koszty sporządzenia planu miejscowego, a nie wyłącznie jego projektu. Ponadto w art. 21 ust. 2 u.p.z.p. przewidującym inne takie odstępstwa, również wskazano, że wymienione tam podmioty są obciążone kosztami sporządzenia planu miejscowego, nie pozostawiając w efekcie wątpliwości co do tego, iż podmioty te przejmują wszelkie koszty, jakie wedle art. 21 ust. 1 u.p.z.p. spoczywają na gminie¹⁰⁰.

Konkluzja ta zdaje się zresztą znajdować potwierdzenie w dalszych przepisach rozpatrywanej ustawy, w których sporządzenie projektu planu miejscowego potraktowano jako jedną z odrębnych czynności podejmowanych w ramach procedury planistycznej. Jak była o tym mowa, procedurę tę otwiera podjęcie przez radę gminy uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu, a następnie ogłoszenie przez wójta, burmistrza, prezydenta miasta w prasie miejscowej oraz przez obwieszczenie, a także w sposób zwyczajowo przyjęty w danej miejscowości, o podjęciu tej uchwały, z określeniem formy, miejsca i terminu składania wniosków do planu, nie krótszego niż 21 dni od dnia ogłoszenia. Dopiero później organ ten sporządza projekt planu miejscowego, rozpatrując te wnioski, wraz z prognozą oddziaływania na środowisko. Stąd projektu planu nie można sporządzić bez wcześniejszego przeprowadzenia konsultacji społecznych i bez rozważenia wniosków, które zostały podczas nich zgłoszone. Można więc przyjąć, iż koszt konsultacji, m.in. ogłoszeń w prasie miejscowej, stanowi w istocie koszt sporządzenia projektu planu.

Niewątpliwie sporządzenie samego projektu planu jest niewystarczające dla kontynuowania procedury planistycznej. Mianowicie należy nadto wystąpić o opinie i uzgodnienia właściwych organów (art. 15 pkt 6 u.p.z.p.), zaś po ich uzyskaniu

⁹⁹ G. Radecki [w:] *Zrównoważony rozwój jako czynnik determinujący prawne podstawy zarządzania geologicznymi zasobami środowiska*, red. G. Dobrowolski, Katowice 2016, s. 235.

¹⁰⁰ W myśl tego przepisu koszty sporządzenia planu miejscowego obciążają: budżet państwa – jeżeli jest on w całości lub w części bezpośrednią konsekwencją zamiaru realizacji inwestycji celu publicznego o znaczeniu krajowym, budżet województwa – jeżeli jest on w całości lub w części bezpośrednią konsekwencją zamiaru realizacji inwestycji celu publicznego o znaczeniu wojewódzkim, budżet powiatu – jeżeli jest on w całości lub w części bezpośrednią konsekwencją zamiaru realizacji inwestycji celu publicznego o znaczeniu powiatowym lub inwestora realizującego inwestycję celu publicznego – w części, w jakiej jest on bezpośrednią konsekwencją zamiaru realizacji tej inwestycji.

i wprowadzeniu do projektu planu zmian, jakie z nich wynikają, ogłasza się w taki sam sposób jak poprzednio o wyłożeniu projektu planu do publicznego wglądu na co najmniej 7 dni przed dniem wyłożenia i wyklada ten projekt wraz z prognozą oddziaływania na środowisko do publicznego wglądu na okres co najmniej 21 dni, organizując w tym czasie dyskusję publiczną nad przyjętymi w projekcie planu rozwiązaniami (art. 15 pkt 9 u.p.z.p.). W dalszej kolejności po rozpatrzeniu uwag wójt (burmistrz, prezydent miasta) wprowadza do projektu planu zmiany, w niezbędnym zakresie ponawiając uzgodnienia i przedstawia radzie gminy projekt planu miejscowego wraz z listą nieuwzględnionych uwag (art. 13 pkt 12–14 u.p.z.p.). Czynności te ponawia się w niezbędnym zakresie, jeżeli rada gminy stwierdzi konieczność dokonania zmian w przedstawionym do uchwalenia projekcie planu miejscowego, w tym także w wyniku uwzględnienia uwag do projektu planu (art. 19 ust. 1 u.p.z.p.). Niejako swoją ostateczną postać plan miejscowy przybiera w momencie jego uchwalenia przez radę gminy, m.in. po rozstrzygnięciu o sposobie rozpatrzenia uwag do projektu planu. Jak widać, wszystkie te działania mogą doprowadzić do zmian projektu planu, którego treść aż do chwili jego uchwalenia pozostaje otwarta i może podlegać modyfikacjom. Do obrony wydaje się więc teza, że składają się one na fazę sporządzania projektu planu, a co za tym idzie, że koszty z nimi związane powinny być pokryte przez przedsiębiorcę.

Z drugiej strony skoro art. 104 ust. 6 pr.g.g., wskazujący, że przedsiębiorca ponosi koszty sporządzenia projektu planu, jest wyjątkiem od reguły określonej w art. 21 ust. 1 u.p.z.p., według której koszty sporządzenia planu miejscowego (nie tylko jego projektu) obciążają gminę, to racjonalny wydaje się wniosek, iż wyjątek ten obejmuje wyłącznie tę wyraźnie określoną część ostatnio wspomnianych kosztów. Trudno nie zauważyć, że w obu przepisach nie występuje dokładnie ta sama kategoria kosztów oraz że zakres art. 21 ust. 1 u.p.z.p. może być postrzegany dużo szerzej. W literaturze przyjmuje się wręcz, że obejmuje on nie tylko koszty, o których wprost mowa w art. 104 ust. 6 pr.g.g., czyli te związane z faktycznym sporządzeniem projektu planu, w tym przez podmioty zewnętrzne opracowujące projekt w warunkach zlecenia¹⁰¹, ale także wspomniane już wydatki łączące się z przeprowadzeniem analiz zasadności przystąpienia do procesu planistycznego, przygotowaniem materiałów planistycznych (analiz, prognoz i studiów), opracowaniami, koncepcjami, planami i programami dotyczącymi obszaru objętego projektem planu, sporządzonymi na podstawie przepisów odrębnych oraz z przeprowadzeniem procedury planistycznej¹⁰². Za koszty sporządzenia planu miejscowego uznaje się koszt wszelkich prac planistycznych w okresie od przystąpienia do sporządzenia studium do jego uchwalenia¹⁰³.

¹⁰¹ Jak już była o tym mowa, zgodnie z art. 5 u.p.z.p. projekt taki może być sporządzony jedynie przez osoby posiadające odpowiednie kwalifikacje.

¹⁰² A. Plucińska-Filipowicz, A. Kosicki [w:] *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*. Komentarz, red. M. Wierzbowski, A. Plucińska-Filipowicz, Warszawa 2016, s. 320.

¹⁰³ Tak w odniesieniu do kosztów sporządzenia studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego – I. Zachariasz [w:] H. Izdebski, I. Zachariasz, *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*. Komentarz. LEX, Warszawa 2013, s. 143.

Zwrócić wszelako wypada uwagę, że sporządzenie projektu planu, sprowadzające się do czysto technicznych działań organu wykonawczego gminy, nie oznacza, iż plan wejdzie w życie, gdyż to zależy od uznania jej organu uchwałodawczego, który może gruntownie zmienić projekt lub wręcz nawet przerwać procedurę planistyczną i wycofać się z niej¹⁰⁴. Jak się zdaje, uczynione w art. 104 ust. 6 pr.g.g. zastrzeżenie, że przedsiębiorca ponosi koszty sporządzenia projektu planu miejscowego dla terenu górniczego, pozwala przedsiębiorcę obciążyć kosztami procedury planistycznej także wtedy, gdy nie doprowadzi ona do uchwalenia planu.

Koszty te należy natomiast odróżnić od kosztów tego uchwalenia, rozumianych jako jego finansowe następstwa, w tym zwłaszcza spowodowane koniecznością pokrycia przez gminę roszczeń podnoszonych na podstawie przywołanego art. 36 u.p.z.p.¹⁰⁵. Jest poza sporem, że tych ostatnich kosztów nie można zaliczyć do kosztów sporządzenia projektu planu miejscowego w rozumieniu art. 104 ust. 6 pr.g.g., mimo iż – jak podkreślono wcześniej – to w pierwszej kolejności obawa przed ich poniesieniem zniechęca gminy do stosowania instrumentów planistycznych odnośnie do górnictwa¹⁰⁶. Rozpatrywany przepis nie zmienia reguły, w myśl której roszczenia te można kierować tylko przeciwko gminie, co nie wyklucza odpowiedzialności przedsiębiorcy ponoszonej na podstawie ustawy Prawo geologiczne i górnicze¹⁰⁷. Z punktu widzenia rozważanego tematu dalszą kwestią pozostaje jednak, czy przedsiębiorca może w omawianej materii odpowiadać z gminą solidarnie, zgodnie z art. 146 ust. 5 pr.g.g.¹⁰⁸. Stanowi to bowiem problem nie pokrycia kosztów sporządzenia planu miejscowego czy jego projektu stosownie do art. 104 ust. 6 pr.g.g., lecz zakresu unormowanej w Dziale VIII pr.g.g. odpowiedzialności za szkodę wyrządzoną ruchem zakładu górniczego¹⁰⁹.

Bezsprzecznie do tych kosztów nie można zaliczyć takich, którymi obciążono przedsiębiorcę na innych podstawach prawnych. Skoro wszak stosownie do art. 104 ust. 5 pr.g.g. przedsiębiorca ponosi koszt spełnienia wymagań, które według planu miejscowego dla terenu górniczego umożliwiają zabudowę na danym obszarze, to byłby to przepis zbędny, gdyby przyjąć, że chodzi w nim o te same koszty, jakie przedsiębiorca zobowiązany jest pokryć na podstawie art. 104 ust. 6 pr.g.g. Koszt spełnienia wspomnianych wymagań nie może więc stanowić kosztów sporządzenia projektu planu.

¹⁰⁴ J. Piecha, *Kilka uwag na temat finansowania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego na tle ustaleń kontroli Najwyższej Izby Kontroli*, Samorząd Terytorialny 2015, nr 1–2, s. 107.

¹⁰⁵ K. Jaroszyński, Z. Niewiadomski, A. Szymt, Ł. Złakowski, *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, red. Z. Niewiadomski, Warszawa 2016, s. 154 i 231.

¹⁰⁶ A. Lipiński, R. Mikosz, *Ustawa...*, s. 254.

¹⁰⁷ Zob. A. Lipiński w: A. Agopszowicz, G. Dobrowolski, A. Lipiński, R. Mikosz, H. Walczak-Zaremba, *Prawnoekologiczne...*, s. 104. Por. również A. Lipiński, R. Mikosz, *Instrumenty...*, s. 116.

¹⁰⁸ Na gruncie poprzedniego stanu prawnego możliwość taką dopuścił Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 27 października 2010 r., V CSK 86/10, LEX nr 737293. Przywołany art. 146 ust. 5 pr.g.g. stanowi, że jeżeli szkoda nastąpiła także z innych przyczyn niż ruch zakładu górniczego, odpowiedzialność podmiotów zobowiązanych za tego rodzaju szkodę, w tym przedsiębiorcy, oraz innych podmiotów jest solidarna.

¹⁰⁹ Zob. rozdział II części czwartej.

Podobnie ocenić wypada art. 24 ust. 1 i art. 26 ust. 1 u.p.z.p., przewidujące inne odstępstwo od określonej w art. 21 ust. 1 u.p.z.p. zasady ponoszenia przez gminę kosztów sporządzenia planu miejscowego, poprzez przrzucenie ich części na organy opiniujące lub uzgadniające projekt planu. W ich świetle wskazane organy dokonują tych czynności na swój koszt i ponoszą zarazem koszty zmiany projektu, spowodowanej późniejszą zmianą swojego stanowiska i z pewnością nie są zwolnione z tych obowiązków z tego powodu, że koszt sporządzenia takiego projektu pokrywany jest wyjątkowo przez przedsiębiorcę¹¹⁰.

Jeszcze na gruncie poprzednio obowiązującego stanu prawnego zasadnie uznano natomiast, że obowiązek poniesienia przez przedsiębiorcę kosztów sporządzenia projektu planu dotyczy nie tylko planów nowych, ale także zmiany czy aktualizacji planów uchwalonych wcześniej¹¹¹. W tym kontekście odnotowania wymaga, że taka zmiana czy aktualizacja może być po pierwsze obligatoryjna i po drugie niezwiązana z działalnością wykonywaną na podstawie koncesji, w której ustanowiono teren górniczy. W szczególności w myśl art. 95 ust. 1 pr.g.g. udokumentowane złoża kopalni oraz udokumentowane wody podziemne, w granicach projektowanych stref ochronnych ujęć oraz obszarów ochronnych zbiorników wód podziemnych, a także udokumentowane kompleksy podziemnego składowania dwutlenku węgla, w celu ich ochrony ujawnia się m.in. w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego. Ujawnienia tego w odniesieniu do obszaru stanowiącego teren górniczy, dla którego ustanowiono plan miejscowy, trzeba dokonać na koszt przedsiębiorcy także wówczas, gdy wydobywa on innego rodzaju kopalinę lub gdy uzyskał koncesję na działalność niepolegającą na wydobywaniu, np. koncesję na podziemne składowanie odpadów. Przypomnieć przy tym wypada, że nawet wtedy, gdy udokumentowanie złoża kopaliny czy kompleksu podziemnego składowania dwutlenku węgla nastąpiło w wyniku poszukiwania i rozpoznawania wykonywanego w oparciu o koncesję¹¹², to w koncesji tej nie wyznacza się granic terenu górniczego, dla którego można byłoby uchwalić plan miejscowy. Spostrzeżenia te stanowią zatem kolejny argument przeciwko tezie, że przedsiębiorca według art. 104 ust. 6 pr.g.g. pokrywa koszty działań podejmowanych wyłącznie czy przede wszystkim w jego interesie. Przepis ten zaś – w odróżnieniu od art. 21 ust. 2 pkt 4 u.p.z.p. – nie pozwala na obciążenie przedsiębiorcy kosztami tylko w części odpowiadającej stopniowi, w jakim plan realizuje te interesy¹¹³.

W art. 104 ust. 6 pr.g.g., tak jak w art. 21 ust. 2 u.p.z.p. ustanawiającym odstępstwa od zasady, że plan miejscowy sporządzany jest na koszt gminy, nie sprecyzo-

¹¹⁰ Tak G. Radecki w: *Zrównoważony...*, s. 235.

¹¹¹ A. Lipiński, R. Mikosz, *Instrumenty...*, s. 118 oraz postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 5 marca 2010 r., II OSK 1931/09, LEX nr 1929927.

¹¹² Jak już była o tym mowa, zgodnie z art. 21 ust. 1 pr.g.g. w przypadku złóż kopalni koncesji wymaga wyłącznie poszukiwanie i rozpoznawanie kopalni wymienionych w art. 10 ust. 1 pr.g.g.

¹¹³ Zgodnie z powołanym już wcześniej art. 21 ust. 2 pkt 4 u.p.z.p. koszty sporządzenia planu miejscowego obciążają inwestora realizującego celu publicznego – w części, w jakiej jest on bezpośrednią konsekwencją zamiaru realizacji tej inwestycji.

wano trybu, w jakim powinno nastąpić określenie wysokości kosztów pokrywanych przez przedsiębiorcę, a także rozstrzygnięcie ewentualnych sporów w tej materii¹¹⁴. Niemniej podzielić trzeba stanowisko wypowiedziane odnośnie do unormowania ostatniego przepisu, że sprawy te należą do właściwości sądów powszechnych¹¹⁵. Żaden przepis nie przyznaje bowiem organowi gminy uprawnienia do władczego i jednostronnego skonkretyzowania obowiązku przedsiębiorcy w rozpatrywanym zakresie. Co więcej, w świetle art. 44 ust. 4 u.p.z.p. spory w zbliżonych sprawach, i to pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego, a więc podmiotami publicznymi, rozstrzygają właśnie sądy powszechne¹¹⁶.

Cywilnoprawny charakter relacji potwierdza również pośrednio fakt, że art. 104 ust. 6 pr.g.g. stanowi wyjątek od zasady ustanowionej w art. 21 ust. 1 u.p.z.p., zgodnie z którą koszty sporządzenia planu miejscowego spoczywają na gminie. Otóż z zasady tej wynika zakaz domagania się przez gminę ponoszenia i pokrywania tych kosztów przez inne podmioty, co jednak nie wyklucza przynajmniej częściowego finansowania elementów procedury planistycznej przez te podmioty, o ile czynią to one dobrowolnie, np. w drodze darowizny na rzecz gminy¹¹⁷. W konsekwencji rozwiązanie przyjęte w art. 104 ust. 6 pr.g.g. sprowadza się do przyzwolenia, by gmina mogła domagać się tego, co w przeciwnym wypadku przedsiębiorca mógłby uczynić dobrowolnie, działając w formach właściwych dla prawa cywilnego.

Przepis ten nie rozstrzyga, czy przedsiębiorca powinien finansować prace planistyczne od samego początku lub nawet z góry, czy też zwrócić gminie poniesione przez nią koszty¹¹⁸. Wydaje się, że szczegóły powinny być uzgodnione przez gminę i przedsiębiorcę, który winien aktywnie uczestniczyć w działaniach poprzedzających rozpoczęcie procedury planistycznej, tj. podjęcie uchwały o przystąpieniu do sporządzenia planu miejscowego. Niewątpliwie bowiem sporządzenie planu miej-

¹¹⁴ Zob. I. Zachariasz [w:] H. Izdebski, I. Zachariasz, *Ustawa...*, s. 136 i 205; K. Jaroszyński, Z. Niewiadomski, A. Szmytt, Ł. Złakowski, *Planowanie...*, s. 231; T. Filipowicz [w:] *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, red. M. Wierzbowski, A. Plucińska-Filipowicz, Warszawa 2016, s. 178.

¹¹⁵ Zob. I. Zachariasz [w:] H. Izdebski, I. Zachariasz, *Ustawa...*, s. 136 i 205; K. Jaroszyński, Z. Niewiadomski, A. Szmytt, Ł. Złakowski, *Planowanie...*, s. 233; T. Filipowicz [w:] *Ustawa...*, s. 321.

¹¹⁶ W art. 44 u.p.z.p. uregulowano kwestię kosztów wprowadzenia ustaleń planu zagospodarowania przestrzennego województwa do miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Przywołany art. 44 ust. 4 u.p.z.p. w literaturze uznaje się za jedną ze wskazówek pozwalających ustalić cywilnoprawny charakter tego rodzaju sporów także w innych przypadkach – zob. np. K. Jaroszyński, Z. Niewiadomski, A. Szmytt, Ł. Złakowski, *Planowanie...*, s. 266 – Autorzy zauważyli jednak, że brak wyraźnego przekazania sporu do kognicji sądów powszechnych może również prowadzić do przeciwnego wniosku.

¹¹⁷ Tak np. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 6 lipca 2012 r., II OSK 996/12, LEX nr 1219266 z glosą K. Grobickiej-Madej (Monitor Prawniczy 2015, nr 12, s. 660–664), z dnia 10 lipca 2015 r., II OSK 3012/13, LEX nr 1995201 oraz z dnia 4 listopada 2016 r., II OSK 210/15, LEX nr 2170771. Por. również pogląd, że art. 21 ust. 1 u.p.z.p. stanowi gwarancję dla „podmiotów spoza aparatu administracji publicznej” polegającą na tym, że gmina nie może domagać się od nich jakichkolwiek opłat na cele planistyczne i uzależniać uchwalenia planu od sfinansowania procedury planistycznej – J. Piecha, *Kilka uwag...*, s. 106.

¹¹⁸ Por. K. Jaroszyński, Z. Niewiadomski, A. Szmytt, Ł. Złakowski, *Planowanie...*, s. 232.

scowego dla terenu górniczego wymaga ściślejszej współpracy obu tych podmiotów na zasadach, które mogą być określone w umowie¹¹⁹. Brak przeciwwskazań, by umowa taka przewidywała zresztą refundację innych jeszcze kosztów niż te, które wedle art. 104 ust. 6 pr.g.g. przedsiębiorca zobowiązany jest pokryć, w szczególności łączących się z odpowiedzialnością gminy za następstwa uchwalania planu miejscowego ponoszona na podstawie art. 36 u.p.z.p.¹²⁰.

Przedstawione rozwiązanie polegające na zawarciu umowy w sprawie planu miejscowego może doprowadzić do rezultatów, które nie dadzą się pogodzić z zasadą zrównoważonego rozwoju. Po pierwsze, może ono spowodować, że przystąpienie do prac planistycznych będzie uzależnione od woli przedsiębiorcy, jego zamierzeń, potrzeb czy wreszcie możliwości finansowych, a nie od przesłanki ustawowej wskazanej w art. 104 ust. 2 pr.g.g., czyli od tego, czy w wyniku zamierzonej działalności określonej w koncesji przewiduje się istotne skutki dla środowiska. Po drugie, przyznaje ono przedsiębiorcy możliwość wywierania znaczącego wpływu na treść planu miejscowego. Istota obciążenia w art. 21 ust. 1 u.p.z.p. budżetu gminy kosztami sporządzenia planu miejscowego, godzącego sprzeczne interesy różnych podmiotów, w tym właścicieli gruntów objętych planem, polega wszak na zapewnieniu tego, by gmina podczas procedury planistycznej była wolna od wszelkich nacisków¹²¹. Pozycji przedsiębiorcy, finansującego działania gminy i negocjującego z nią ich przebieg, mogą zaś nie zrównoważyć mechanizmy znajdujące zastosowania podczas tej procedury, mającego gwarantować dochowanie obiektywizmu poprzez stworzenie możliwości współtworzenia treść uchwalonego planu miejscowego przez inne podmioty, m.in. organy wydające opinie lub uzgodnienia¹²².

Wcześniejsze rozważania uzasadniają inne jeszcze uwagi krytyczne. Wynika z nich, że regulacja art. 104 ust. 6 pr.g.g. nie pozwala jednoznacznie ustalić ani jakie koszty przedsiębiorca powinien pokryć, ani według jakich zasad ma nastąpić konkretyzacja wysokości kosztów i w jakim trybie należy rozstrzygać spory w tej materii. Nie rozstrzyga też najważniejszego problemu będącego przeszkodą w stosowaniu instrumentów planistycznych odnośnie do górnictwa, związanego z koniecznością pokrycia przez gminę kosztów uchwalenia planu łączących się z roszczeniami wynikającymi z art. 36 u.p.z.p. Wreszcie można podnieść bardziej fundamentalną wątpliwość zamykającą się w pytaniu o to, czy zasadne i słuszne jest przerzucenie na przedsiębiorcę całości kosztów sporządzenia projektu planu miejscowego, który leży nie tylko w jego interesie.

¹¹⁹ A. Lipiński, R. Mikosz, *Ustawa...*, s. 259.

¹²⁰ Por. K. Jaroszyński, Z. Niewiadomski, A. Szmytt, Ł. Złakowski, *Planowanie...*, s. 233.

¹²¹ P. Brzezicki, *Zasady finansowania prac związanych z przygotowaniem i uchwaleniem miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Glosa do wyroku Sądu Okręgowego w Słupsku z dnia 17 grudnia 2010 r., IV Ca 473/10*, Gdańskie Studia Prawnicze – Przegląd Orzecznictwa 2011, nr 4, s. 46.

¹²² J. Piecha, *Kilka uwag...*, s. 108–109.

Rozdział V

Ochrona złóż kopalin oraz innych geologicznych zasobów środowiska w procesie ich wykorzystywania

§ 1. Ochrona geologicznych zasobów środowiska w procesie ich wykorzystywania

Stosownie do art. 125 pr.o.ś. ochrona złóż kopalin polega na racjonalnym gospodarowaniu ich zasobami oraz kompleksowym wykorzystaniu, w tym kopalin towarzyszących. Eksploatację złoża kopaliny należy prowadzić w sposób gospodarczo uzasadniony, przy zastosowaniu środków ograniczających szkody w środowisku oraz zapewnieniu racjonalnego wydobywania i zagospodarowania kopaliny (art. 126 pr.o.ś.). Ten, kto zamierza rozpocząć taką działalność bądź ją prowadzi, ma obowiązek podjęcia środków niezbędnych dla ochrony samego złoża, ochrony powierzchni ziemi, wód (powierzchniowych i podziemnych), jak również sukcesywnie prowadzić rekultywację terenów poeksploatacyjnych oraz przywracać do właściwego stanu inne (zapewne uszkodzone skutkiem takiej eksploatacji) elementy przyrodnicze. Rozwiązania te są niemal dosłownym powtórzeniem art. 16 ust. 1 oraz art. 17 ust. 1 nieobowiązującej już ustawy z dnia 31 stycznia 1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska, tyle że te nie spotkały się ze znaczącym zainteresowaniem literatury¹ ani orzecznictwa.

¹ M. Pchałek [w:] M. Bar, M. Górski, J. Jendrośka, J. Jerzmański, M. Pchałek, W. Radecki, S. Urban, *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Warszawa 2011, s. 490; B. Rakoczy [w:] J. Ciechanowicz-McLean, Z. Bukowski, B. Rakoczy, *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Warszawa 2008 i tenże, *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Warszawa 2013, s. 203 i [w:] Z. Bukowski, E.K. Czech, K. Karpus, B. Rakoczy, *Prawo ochrony środowiska, Komentarz*, Warszawa 2013; H. Schwarz, *Prawo geologiczne i górnicze. Komentarz*, t. I, Wrocław 2013, s. 234 i n. Próbę ustalenia istoty wspomnianej „racjonalności” podjął dopiero G.J. Wąsiewski, op.cit., s. 16 i n. Zob. A. Szędzielorz, s. 19 i n.; A. Szędzielarz, *Ochrona i zagospodarowanie strategicznych zasobów węgla kamiennego – inne spojrzenie (Artykuł polemiczny)*, Bezpieczeństwo Pracy i Ochrona Środowiska w Górnictwie 2017 nr 11.

Określenie „racjonalna gospodarka” (bądź zbliżone) odnosi się nie tylko do złóż kopalin. Pod rządami Prawa ochrony środowiska sformułowano je m.in. w odniesieniu do „powierzchni ziemi” (art. 101 pkt 1, pkt 7 lit. d, lit. e) czy też „zużycia wody” (art. 143). Z kolei Prawo wodne wprowadza m.in. nakaz gospodarowania wodą z zachowaniem racjonalnego i całościowego traktowania zasobów wód podziemnych i powierzchniowych (art. 9 ust. 1), a także nakaz racjonalnego retencjonowania wód (art. 165 ust. 1 pkt 2), potrzeby racjonalnego gospodarowania zasobami wód opadowych lub roztopowych oraz wykorzystania zasobów kamienia, żwiru, piasku oraz innych materiałów wydobywanych z dna cieków, a także trzciny lub wikliny są przesłankami, które Rada Ministrów musi uwzględnić ustalając jednostkowe stawki niektórych opłat (art. 277 ust. 2 pkt 1 lit. „d” oraz „f”). Podobne określenia można spotkać w ustawie z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody, gdzie mowa o „racjonalnej gospodarce rolnej, leśnej, rybackiej i łowieckiej” bądź określenie „racjonalna” odnosi się wyłącznie do niektórych spośród takich rodzajów gospodarowania (zob. np.: art. 17 ust. 2 pkt 2, art. 17 ust. 4, art. 24 ust. 1 pkt 1, art. 45 ust. 1 pkt 9). Warto zwrócić uwagę na to, że ta ostatnia ustawa rozróżnia pomiędzy „racjonalną gospodarką” a „gospodarką”. Zbliżonych przykładów dostarczają przepisy dotyczące gospodarki leśnej² i łowieckiej³.

Językowo określenie „racjonalny” oznacza „oparty na nowoczesnych metodach naukowych, dobrze przemyślany i uzasadniony” czy też „kierujący się rozumem”⁴, co z punktu widzenia tematu niewiele wyjaśnia. Istotę „racjonalnej gospodarki” zdefiniowano w art. 6 ustawy z dnia 18 kwietnia 1985 r. o rybactwie śródlądowym⁵. Polega ona na „wykorzystywaniu produkcyjnych możliwości wód, zgodnie z operatem rybackim, w sposób nie naruszający interesów uprawnionych do rybactwa w tym samym dorzeczu, z zachowaniem ryb w równowadze biologicznej i na poziomie umożliwiającym gospodarcze korzystanie z nich przyszłym uprawnionym do rybactwa” (ust. 2). Oceny wykonania tego obowiązku dokonuje marszałek województwa, zaś zakres i sposób postępowania przy jej dokonaniu określają przepisy wykonawcze⁶. Wypada bronić zapatrywania, że wspomniany obowiązek prowadzenia „racjonalnej gospodarki rybackiej” w rzeczywistości stanowi rozwinięcie obowiązku ochrony środowiska, którego istota sprowadza się właśnie do racjonalnego wykorzystywania środowiska (jego elementów)⁷ w sposób zgodny z zasadą

² Zob. ustawę z dnia 28 września 1991 r. o lasach, Dz. U. z 2017 r. poz. 788 ze zm.

³ Zob. ustawę z dnia 13 października 1995 r. – Prawo łowieckie, Dz. U. z 2017 r. poz. 2168 ze zm.

⁴ Mały słownik języka polskiego, red. H. Auderska, Z. Łempicka, S. Skorupka, Warszawa 1969, s. 683. W orzecznictwie sądów administracyjnych przyjmuje się, że racjonalny oznacza tyle, co rozumny, rozsądny, uzasadniony (zob. np. prawomocny wyrok WSA w Poznaniu z dnia 3 października 2014, II SA/Po 756/14 CBOSA).

⁵ Dz. U. z 2015 r. poz. 652 ze zm.

⁶ Zob. rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 24 grudnia 2012 r. w sprawie oceny wypełniania obowiązku prowadzenia racjonalnej gospodarki rybackiej, Dz. U. z 2013 r. poz. 103.

⁷ Czego nie dostrzega J. Miłkowska-Rębowska (*Status prawny ryb wód śródlądowych a status prawny zwierząt łownych*, Administracja 2007, nr 4, s. 125 i n.), błędnie przyjmując, że na właścicieli wód

zrównoważonego rozwoju. Przytoczona definicja obfituje w zwroty niedookreślone i relatywne, a w konsekwencji ustalenie szczegółów może stać się przedmiotem rozbieżnych ocen.

Nakaz racjonalnego wykorzystywania wspomnianych (i innych) elementów środowiska należy ocenić jako swego rodzaju rozwinięcie zasady zrównoważonego rozwoju. Skoro jednak ustawodawca zdecydował się na jego wypowiedzenie, to zapewne uczynił to kierując się doniosłością omawianej problematyki oraz tym, że złoża kopalin przeważnie mają charakter nieodnawialny, są rozmieszczone nierównomiernie, a w dodatku ich wydobywanie bez negatywnych oddziaływań na otoczenie najczęściej nie jest możliwe.

Zdaniem autorów komentarzy do art. 125 pr.o.ś.:

- racjonalne gospodarowanie złożami (...) oznacza gospodarowanie nowoczesne, oparte na naukowych metodach, dobrze zaplanowane i dające dobre wyniki. Kompleksowe to takie, które zapewnia możliwie najpełniejsze wydobycie i przerób, stosownie do ich wartości użytkowej, przy uwzględnieniu uwarunkowań technologicznych oraz wymagań wynikających z konieczności ochrony pozostałych elementów środowiska. Kompleksowe jest w istocie elementem racjonalnego. Obowiązki te dotyczą wszystkich złóż, zarówno udokumentowanych jak i nie. W odniesieniu do złóż nieudokumentowanych obowiązek ich ochrony realizowany jest przez ich poszukiwanie i rozpoznawanie⁸;
- racjonalne gospodarowanie i kompleksowe wykorzystanie złóż kopalin wiąże się ściśle z zasadą zrównoważonego rozwoju i polega na ich wydobywaniu jedynie w stopniu minimalnym, niezbędnym dla prawidłowego funkcjonowania gospodarki, a także oznacza nakaz poszukiwania alternatywnych źródeł energii pozwalających zastępować kopaliny. Kompleksowe wykorzystywanie kopalin określa się niekiedy jako sytuację, w której złożo wyeksploatowane zostanie do samego końca, a granice będą wyznaczały nie względy ekonomiczne, lecz fizyczne⁹. Brak jednak podstaw by wspomniane pojęcia odnosić wyłącznie do tych kopalin, które wykorzystywane są jako nośniki energii. Wspomniany art. 125 pr.o.ś. odnosi się bowiem do wszystkich złóż (bez względu na ich rodzaj), a w dodatku nie sposób odnosić pojęcie „gospodarki złożem” do postępowania z już wydobytymi kopalinami, zwłaszcza że niektóre z nich mogą być wykorzystywane w niesłychanie zróżnicowanych celach. Przedsiębiorca, który wydobył kopalinę i następnie ją sprzedał, traci wpływ na sposób jej wykorzystania.

Prawo ochrony środowiska nie wskazuje instrumentów, w oparciu o które podlegałyby konkretyzacji nakaz wypowiedziany w art. 125 i 126 pr.o.ś., a nadto na czym polega jego istota. Wiadomo tylko, że „szczegółowe zasady gospodarowania złożem kopaliny i związanej z tą eksploatacją ochrony środowiska określają przepisy

stojących (nieobjętych obwodem rybackim) nie spoczywa obowiązek prowadzenia racjonalnej gospodarki rybackiej.

⁸ M. Pchałek [w:], *Prawo...*, s. 490 i n.

⁹ B. Rakoczy [w:] Z. Bukowski, E.K. Czech, K. Karpus, B. Rakoczy, *Prawo...*, s. 203.

ustawy – Prawo geologiczne i górnicze” (art. 81 ust. 3 pr.o.ś.)¹⁰. Według art. 1 ust. 2 pr.g.g. przedmiotem tej ostatniej ustawy jest również określenie wymagań w zakresie ochrony złóż kopalin, co bezspornie dotyczy również racjonalnej gospodarki złożem.

Prawo geologiczne i górnicze dość często odwołuje się do „racjonalnego gospodarowania złożem kopaliny”. W literaturze technicznej „gospodarkę złożem” zdefiniowano jako „określoną przepisami działalność zmierzającą do racjonalnego wykorzystania zasobów złoża przy uwzględnieniu ochrony środowiska, jej podstawą jest dokumentacja geologiczna, a następnie projekt zagospodarowania złoża¹¹. Niewiele z tego jednak wynika, a poszukiwanie prawnych wyznaczników tego pojęcia wyłącznie w powołanych tam dokumentach jest niewystarczające.

Lektura art. 125–156 w związku z art. 3 pkt 13 pr.o.ś. pozwala przyjąć, że istota ochrony złóż kopalin polega przede wszystkim na:

- ich rozpoznaniu,
- zapewnieniu możliwości ich wydobywania,
- udostępnieniu ich w opisanym wyżej celu,
- racjonalnym oraz kompleksowym wydobyciu złóż kopalin, przede wszystkim przez jak najpełniejsze wybranie zasobów złoża, zarówno kopaliny głównej, jak i kopalin towarzyszących,
- prowadzeniu wydobywania złóż kopalin w sposób zapewniający ograniczenie szkodliwych oddziaływań na otaczające je środowisko.

Trafnie zwrócono uwagę na to, że istota racjonalnego gospodarowania złożem obejmuje etap jego rozpoznania, wydobycia oraz likwidacji¹². Omawiane określenie wielokrotnie pojawiało się w orzecznictwie sądów administracyjnych, to w jednak w praktyce nie podjęły one ustalenia jego znaczenia. Zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego normami odniesienia przydatnymi przy dekodowaniu znaczenia wspomnianej zasady mogą być przykładowo te, które dotyczą właściwości złoża kopaliny (budowa złoża, jego położenie względem innych złóż, jakość kopaliny, parametry skał otaczających złożo, warunki hydrogeologiczne etc.), możliwego sposobu jego udostępnienia i eksploatacji złoża, jak również uwarunkowań ekonomicznych (zarówno w czasie teraźniejszym, jak i w przewidywalnej przyszłości). Kształtowanie warunków racjonalnej gospodarki złożami zaczyna się już na etapie prac poszukiwawczych i trwa aż do (włącznie) likwidacji zakładu górniczego. Podstawą działalności gospodarczej mającej na celu wydobywanie kopalin są informacje zawarte w dokumentacji geologicznej. Z niej wynika jedyny podawany w koncesji miernik

¹⁰ Odesłanie to nie do końca jest prawdziwe, bowiem wiele rozwiązań dotyczących ochrony środowiska związanych z wydobywaniem kopalin ze złóż uregulowano poza Prawem geologicznym i górniczym, czego przykładem mogą być chociażby wymagania dotyczące gospodarki wodnej bądź postępowania z odpadami.

¹¹ W. Glapa, J.I. Korzeniowski, *Mały leksykon górnictwa odkrywkowego*, Wrocław 2005, s. 30–31.

¹² H. Schwarz, *Racjonalna gospodarka złożem w prawie geologicznym i górniczym* [w:] *Prawna regulacja geologii i górnictwa w Polsce, Czechach i na Słowacji. Wybrane zagadnienia*, red. G. Dobrowolski, G. Radecki, Katowice 2014, s. 107. Problem ten niemal w całości pomijają komentatorzy Prawa geologicznego i górniczego. Zob. *Prawo geologiczne i górnicze*, red. B. Rakoczy, Warszawa 2015.

racjonalności gospodarki złożem, którym jest określany zwykle w procentach: „minimalny stopień wykorzystania zasobów”. Drugą ważną sprawą jest określenie przewidywanego stopnia wykorzystania zasobów złoża, z którego wynika maksymalna wielkość zasobów do wydobywania. W oczywisty sposób na racjonalną gospodarkę złożem wpływają również systemy i technika eksploatacji (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 13 stycznia 2015 r., II GSK 1841/13 CBOSA). Ustalanie omawianej „racjonalności” następuje na etapie postępowania w sprawie udzielenia koncesji na wydobywanie kopaliny. To w tym postępowaniu następują ustalenia w zakresie: racjonalnego gospodarowania złożem; minimalnego zakresu prac górniczych; przestrzeni w granicach, której ma być wykonywana działalność; rodzaju działalności, na którą ma być udzielona koncesja; technicznych możliwości wykonywania działalności w zakresie wydobywania węglowodorów ze złóż; a przede wszystkim sposobu zamierzonego wydobywania i minimalnego stopnia wykorzystania zasobów złoża oraz przedsięwzięcia niezbędnego w zakresie racjonalnej gospodarki złożem. Dlatego też szczegółowe warunki zagospodarowania konkretnego terenu powinny uwzględniać istnienie złoża, tak aby możliwa była jego eksploatacja także w przyszłości¹³. Bezspornie zaś organ administracji, który powołuje się na zasadę racjonalnej gospodarki złożem kopaliny, musi wyjaśnić, na czym polega jej istota, co podlega kontroli sądownoadministracyjnej¹⁴.

§ 2. Relatywność kluczowych pojęć

Nie ma ustawowej definicji „kopaliny”, a wynikająca z art. 6 pkt 19 pr.g.g. definicja jej „złoża”, rozumianego jako „naturalne nagromadzenie minerałów, skał oraz innych substancji, których wydobywanie może przynieść korzyść gospodarczą”, w praktyce nie przedstawia większej wartości. Dla uściślenia znaczenia tego pojęcia ustawodawca zdecydował się na określenie tzw. granicznych wartości parametrów definiujących złoża tylko niektórych kopaliny, co nastąpiło w drodze przepisów o dokumentowaniu złóż kopaliny¹⁵. Wymagania te nie mają natomiast charakteru bezwzględnie i nie stanowią przeszkody do udokumentowania (jako złoża) naturalnego nagromadzenia kopaliny nie odpowiadającego wspomnianym wymaganiom. Jest to jednak dopuszczalne w razie wystąpienia szczególnych warunków geologicznych i wymaga uzasadnienia¹⁶. Skoro wspomniane parametry graniczne określono tylko dla niektórych rodzajów kopaliny, to w konsekwencji o tym,

¹³ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 1 grudnia 2015 r., II OSK 2323/15 CBOSA.

¹⁴ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 13 stycznia 2015 r., II GSK 1841/13; prawomocny wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 19 czerwca 2015 r., III SA/Wr 247/15 CBOSA.

¹⁵ Zob. art. 89 ust. 2 pr.g.g. w związku np. z § 5 ust. 1 rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 1 lipca 2015 r. w sprawie dokumentacji geologicznej złoża kopaliny, z wyłączeniem węglowodorów, Dz. U. poz. 987.

¹⁶ Paragraf 5 cyt. rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 1 lipca 2015 r.

czy dane nagromadzenie innej kopaliny może być uważane za złożę, przesądza wola inwestora. Spójnych definicji nie doczekały się też pojęcia kopaliny „głównej” i „towarzyszącej”. Tę ostatnią określa się jako „współwystępującą w granicach lub w bliskim sąsiedztwie złoża kopaliny głównej, która może być eksploatowana równoległe z kopaliną główną, a nie kwalifikuje się do samodzielnej eksploatacji”¹⁷. Z łatwością można dostrzec, że tak rozumiane przesłanki są niesłychanie ocenne, a w dodatku mogą być zmienne w czasie, zwłaszcza w zależności od relacji ekonomicznych czy też dostępności technologii. Zmiana tych uwarunkowań może spowodować, że kopalina, która dotychczas była kopaliną „towarzyszącą”, staje się kopaliną „główną” i odwrotnie.

Najbardziej dokładne rozpoznanie geologiczne i w konsekwencji będąca jego wyrazem dokumentacja geologiczna w istocie pozwalają na ustalenie wyłącznie hipotetycznej budowy złoża, która nie zawsze potwierdza się w praktyce¹⁸. Złożę może cechować się zmiennością budowy (grubości pokładów, ich ułożenia) czy też występowaniem zaburzeń tektonicznych, np. uskoków¹⁹. Te ostatnie najczęściej przybierają postać nierównego, w tym różnie zlokalizowanego, nawet na tej samej głębokości, przemieszczenia warstw skalnych. Wydobycie złoża w strefie przyuskokowej może wiązać się ze zwiększonymi zagrożeniami i kosztami. W praktyce ustalenie dokładnej lokalizacji takich stref oraz ich rozmiarów następuje dopiero w trakcie eksploatacji złoża. Budowa złoża bywa niejednolita, może w nim występować tzw. skała płonna, domieszki innych kopalin czy nawet substancji szkodliwych. W praktyce najpełniejszą informację o złożu kopaliny można uzyskać dopiero wraz z zakończeniem jego wydobywania, w dodatku spowodowanym wyczerpaniem się zasobów. Nic też dziwnego, że przepisy określające wymagania, jakim powinien odpowiadać stopień dokładności rozpoznania złoża pozwalający na uzyskanie koncesji na jego wydobywanie, dopuszczają błąd oszacowania średnich parametrów złoża i zasobów sięgający nawet 30%²⁰. Co prawda, nie ma przeszkód, by bardziej dokładnie rozpoznać złożę (np. przez zagęszczenie siatki wierceń bądź inne badania), tyle że wiąże się to z kosztami. Oznacza to jednocześnie, że wszelkie szacunki zmierzające do ustalenia ilości kopaliny możliwej do wydobycia (z udokumentowanego złoża) mogą być tylko przybliżone, zwłaszcza że nakładają się na nie czynniki ekonomiczne.

Wysoki popyt na surowce pochodzenia kopalnego, a w konsekwencji ich wysoka cena, stanowią czynnik zachęcający do rozpoznania, a następnie jak najpełniejszego wydobywania złoża. Niski popyt stymuluje wydobycie tych fragmentów złóż, które są łatwo dostępne, cechują się niewielką zmiennością budowy, brakiem zagro-

¹⁷ W. Głapa, J.I. Korzeniowski, *Mały...*, s. 45.

¹⁸ Zob.: H. Schwarz, *Racjonalna...*, s. 100 i n.; tenże, *Prawo...*, Wrocław 2013, s. 46 i n.

¹⁹ Jest nim „struktura tektoniczna powstająca na skutek przemieszczania się względem siebie dwóch części ośrodka skalnego wzdłuż dzielącej je powierzchni lub strefy nieciągłości” (W. Głapa, J.I. Korzeniowski, *Mały...*, s. 112).

²⁰ Zob. np. § 6 ust. 2 pkt 3 rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 1 lipca 2015 r. w sprawie dokumentacji geologicznej złoża kopaliny.

żeń naturalnych bądź ich niewielkim stopniem (kategorią)²¹. Przykładem mogą być cienkie pokłady (np. węgla kamiennego); wysoki koszt może skutecznie zniechęcić do podjęcia ich wydobywania. Dalszym przykładem może być kumulacja zagrożeń naturalnych, takich jak np. tąpnięcia czy zagrożenie metanowe. Również w tym przypadku koszt przeciwdziałania im może powodować, że inwestor albo nie będzie zainteresowany uzyskaniem koncesji na wydobywanie takiego złoża, albo też po jej uzyskaniu może skoncentrować się wyłącznie na wydobywaniu bardziej atrakcyjnych fragmentów złoża²².

§ 3. Niektóre instrumenty służące zapewnieniu racjonalnej gospodarki złożem

Bezspornie należy do nich dokładność rozpoznania geologicznego. Wiadomo nadto, że:

- jednym z elementów wniosku o koncesję na wydobywanie kopaliny jest tzw. projekt zagospodarowania złoża (art. 26 ust. 3 pr.g.g.); jego treść obejmuje m.in. określenie wymagań w zakresie racjonalnej gospodarki złożem kopaliny, w szczególności przez kompleksowe i racjonalne wykorzystanie kopaliny głównej i kopaliny towarzyszących, jak również technologii zapewniającej ograniczenie ujemnych wpływów na środowisko. Szczegółowe wymagania takiego projektu określają przepisy wykonawcze²³. Dokument ten określa optymalny wariant racjonalnego wykorzystania zasobów złoża, w tym przez kompleksowe i racjonalne wykorzystanie kopaliny głównej i kopaliny towarzyszących, z uwzględnieniem geologicznych warunków występowania złoża, technicznych możliwości oraz ekonomicznych uwarunkowań wydobywania kopaliny, przewidywanego sposobu likwidacji zakładów górniczych, ochrony zasobów pozostawionych w złożu po zakończeniu eksploatacji oraz rekultywacji gruntów po działalności górniczej (§ 1 ust. 1 pkt 1). Wyjątkiem jest wydobywanie kopaliny koncesjonowanej przez starostę, kiedy to przedłożenie projektu zagospodarowania złoża, przede wszystkim ze względu na nieznaczne rozmiary prowadzonej na tej podstawie działalności, jest zbędne;
- jedną z przesłanek odmowy wydania koncesji jest wykazanie, że zamierzona działalność sprzeciwia się m.in. interesowi publicznemu związanemu z racjonalną gospodarką złożami kopaliny²⁴ (art. 29 ust. 1 pr.g.g.);

²¹ Zob. rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 29 stycznia 2013 r. w sprawie zagrożeń naturalnych w zakładach górniczych, Dz. U. z 2015 r. poz. 1702 ze zm.

²² Zob. G.J. Wąsiewicz, op. cit, s. 16 i n.

²³ Zob. rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 24 kwietnia 2012 r. w sprawie szczegółowych wymagań dotyczących projektu zagospodarowania złóż, Dz. U. poz. 511.

²⁴ *Lege non distingente* dotyczy to wszystkich rodzajów koncesji, chociaż w praktyce największe znaczenie znajdzie w odniesieniu do koncesji na wydobywanie kopaliny.

- fakultatywnym elementem koncesji na wydobywanie kopalin może być określenie wymagań w zakresie racjonalnej gospodarki złożem, a także minimalnego stopnia wykorzystania zasobów złoża (art. 30 ust. 2 *in fine*, art. 32 ust. 4 pkt 1 pr.g.g.);
- interes publiczny związany m.in. z racjonalną gospodarką złożem kopaliny może uzasadnić odmowę przeniesienia koncesji (a w istocie wynikających z niej skutków prawnych) na inny podmiot (art. 36 ust. 1 pr.g.g.);
- naruszenie wymagań w zakresie racjonalnej gospodarki złożem może stanowić przesłankę cofnięcia koncesji bądź ograniczenia jej zakresu (art. 37 ust. 1–4 pr.g.g.);
- wymagania w zakresie racjonalnej gospodarki złożem stanowią obowiązkowy element ogłoszenia o przetargu na koncesje węglowodorowe (art. 49h ust. 3 pkt 10 pr.g.g.), a następnie koncesji na ich wydobywanie (art. 49u ust. 1 pkt 6, art. 49w ust. 1 pkt 2 pr.g.g.);
- wymagania w zakresie racjonalnej gospodarki złożem stanowią niezbędną przesłankę zmiany koncesji w zakresie przedłużenia fazy poszukiwania i rozpoznawania złoża węglowodorów (art. 49y ust. 2 pr.g.g.);
- obowiązkowym elementem dokumentacji geologiczno-inwestycyjnej złoża węglowodorów jest określenie optymalnego wariantu wykorzystania zasobów złoża, w szczególności kompleksowe i racjonalne wykorzystanie kopaliny głównej i kopalin towarzyszących (art. 89a, art. 97 ust. 2 pkt 3 pr.g.g.);
- potrzeby racjonalnej gospodarki złożem stanowią przesłankę odmowy zmiany projektu zagospodarowania złoża (art. 107 ust. 3 pr.g.g.);
- szczegółowe przedsięwzięcia niezbędne w celu zapewnienia racjonalnej gospodarki złożem określa plan ruchu zakładu górniczego (art. 108 ust. 1 pkt 2 lit. e pr.g.g.);
- potrzeba kontroli racjonalnej gospodarki złożem może uzasadniać sporządzenie dodatkowych dokumentów wchodzących w skład dokumentacji mierniczo-geologicznej (art. 116 ust. 6 pr.g.g.);
- przepisy wykonawcze określające szczegółowe wymagania dotyczące prowadzenia ruchu w poszczególnych rodzajach zakładów górniczych dotyczą m.in. gospodarki złożami kopalin w procesie ich wydobywania, a ich określenie następuje w oparciu o kryterium racjonalnego wykorzystania złoża kopaliny (art. 120 ust. 1 pr.g.g.);
- zabronione jest podziemne składowanie dwutlenku węgla m.in. „na obszarach mogących powodować naruszenie zasady racjonalnej gospodarki złożem kopalin, o których mowa w art. 10 ust. 1” (art. 127a ust. 3 pkt 3 pr.g.g.);
- do zadań Prezesa Wyższego Urzędu Górniczego należy m.in. inicjowanie prac naukowo-badawczych w zakresie poprawy racjonalnej gospodarki złożami kopalin.

§ 4. Kryteria bilansowości

Przesłanką koncesji na wydobywanie kopaliny ze złoża jest jego wcześniejsze rozpoznanie, co znajduje swój wyraz w decyzji zatwierdzającej dokumentację geologiczną (art. 88 i n., art. 93 pr.g.g.). Taka dokumentacja określa w szczególności:

- rodzaj, ilość i jakość kopaliny, w tym przedstawienie informacji dotyczących kopalin towarzyszących i współwystępujących użytecznych pierwiastków śladowych oraz występujących w złożu substancji szkodliwych dla środowiska, a także kategorię rozpoznania złoża,
- położenie złoża, jego budowę geologiczną, formę i granice,
- elementy środowiska otaczającego złożo,
- hydrogeologiczne i inne geologiczno-górniczne warunki występowania złoża,
- stan zagospodarowania powierzchni w rejonie udokumentowanego złoża,
- graniczne wartości parametrów definiujących złożo i jego granice (art. 89 ust. 2). Szczegóły określają przepisy wykonawcze²⁵. W praktyce naturalne granice złoża kopaliny (tzw. granice geologiczne) nie zawsze pokrywają się z granicami wyznaczonymi w jego dokumentacji geologicznej. Składa się na to wiele przyczyn. Należą do nich:

- przyjęta koncepcja rozpoznania złoża kopaliny (zwłaszcza robót geologicznych),
- relatywność pojęcia złoża kopaliny, co najprościej dostrzec próbując ustalić znaczenie sformułowania „może przynieść korzyść gospodarczą” (co zależy m.in. od czynników ekonomicznych),
- wielkość nakładów, jakimi inwestor dysponuje w celu rozpoznania geologicznego,
- ograniczenia związane z wykorzystaniem nieruchomości, w granicach których miałyby być wykonywane badania geologiczne (czego przykładem mogą być nieruchomości objęte niektórymi formami ochrony czy też położone w granicach stref ochronnych ujęć wód²⁶),
- zamiar ominięcia niektórych rygorów ustawy (zob. art. 22 ust. 2–3 pr.g.g.).

Całość kopaliny występującej w złożu określa się mianem zasobów geologicznych. Dzielą się one na:

- bilansowe, czyli spełniające tzw. graniczne wartości parametrów definiujących złożo,
- pozabilansowe, czyli takie, które nie spełniają granicznych parametrów definiujących złożo (o ile zostały udokumentowane²⁷).

Zasoby bilansowe dzielą się z kolei na:

²⁵ Zob. rozporządzenia Ministra Środowiska: z dnia 1 lipca 2015 r. w sprawie dokumentacji geologiczno-inwestycyjnej złoża węglowodorów, Dz. U. poz. 968; z dnia 1 lipca 2015 r. w sprawie dokumentacji geologicznej złoża kopaliny, z wyłączeniem złoża węglowodorów, Dz. U. poz. 987.

²⁶ Gdzie wydobywanie kopaliny jest zabronione bądź poddane ograniczeniom.

²⁷ Paragraf 4 ust. 1 pkt 3 lit. j rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 1 lipca 2015 r. w sprawie dokumentacji geologicznej złoża kopaliny, z wyłączeniem złoża węglowodorów.

- przemysłowe (będące częścią zasobów bilansowych lub pozabilansowych), czyli takie, które mogą być przedmiotem uzasadnionej technicznie i ekonomicznie eksploatacji przy uwzględnieniu wymagań określonych prawem, w szczególności w zakresie ochrony środowiska,
- nieprzemysłowe, czyli takie, które są częścią zasobów bilansowych, ale nie zostały w obszarze przewidzianym do zagospodarowania zaliczone do kategorii przemysłowych, a ich eksploatacja w wyniku zmian technicznych, ekonomicznych lub przepisów prawa może stać się uzasadniona²⁸.

Nie jest trudno dostrzec relatywizm przedstawionych wyżej kryteriów, zwłaszcza że mogą one być niesłychanie zmienne w czasie, a nadto mogą zależeć od czynników ekonomicznych, dostępności (np. dla niektórych przedsiębiorców), technologii czy też innych czynników (jak np. w postaci ograniczeń wydobywania kopalin ze względu na potrzebę ochrony określonych dóbr). Co prawda obowiązkiem przedsiębiorcy wydobywającego kopalinę jest m.in. prowadzenie ewidencji zasobów złoża, w tym ustalanie ich zmian spowodowanych na przykład przeklasyfikowaniem:

- zasobów bilansowych do pozabilansowych, i odwrotnie,
- zasobów przemysłowych do nieprzemysłowych, i odwrotnie,
- zasobów nieprzemysłowych do strat,
- strat do zasobów przemysłowych,

– tyle że takiego przeklasyfikowania przedsiębiorca dokonuje samodzielnie, chyba że w danym roku kalendarzowym zmiany przekraczają 50% wielkości wydobywania. Wymagana jest wówczas zgoda organu koncesyjnego (art. 101 ust. 1 pkt 5, ust. 2 pr.g.g.). Ustawa nie określa jej przesłanek.

§ 5. Niektóre obowiązki przedsiębiorcy

Bezspornie jednym z czynników zapewniających racjonalną gospodarkę złożem kopaliny jest również możliwość podjęcia jej wydobywania. Przedstawienie niektórych związanych z tym uwarunkowań jest przedmiotem odrębnej analizy, a w praktyce stanowi wypadkową wielu czynników, zwłaszcza związanych z zagospodarowaniem przestrzennym i ochroną środowiska, dostępem do złóż kopalin (przede wszystkim w odniesieniu do tych, które stanowią części składowe nieruchomości gruntowych), przesłanek odnoszących się bezpośrednio do podmiotu, który zamierza podjąć działalność w zakresie ich wydobywania (czego przykładem mogą być wymagania dotyczące tzw. postępowania kwalifikacyjnego, art. 49a pr.g.g.), czy też mających charakter czysto uznaniowy (czego przykładem jest uzależnienie koncesji na wydobywanie większości kopalin objętych własnością górnictwą od uzgod-

²⁸ Paragraf 1 ust. 2 pkt 1–2 cyt. rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 24 kwietnia 2012 r. w sprawie projektów zagospodarowania złoża.

nienia z ministrem właściwym do spraw energetyki, zwłaszcza że ustawa nie określa przesłanek stanowiska tego organu).

Wiąże się z tym również konieczność udzielenia odpowiedzi na pytanie, czy przyśługujące przedsiębiorcy prawo wydobywania kopaliny obejmuje tylko tę, która została określona w koncesji, czy też dotyczy kopalin towarzyszących bez ich bliższego określenia, czy być może odnosi się to tylko wskazanych w koncesji ich rodzajów (jak uważają niektóre organy koncesyjne)²⁹. W Prawie geologicznym i górniczym nie ma w tym zakresie wyraźnych rozwiązań. Warto jednak zwrócić uwagę na to, że ten, kto wykonuje roboty geologiczne, ma obowiązek zagospodarowania kopaliny wydobytej lub wydobywającej się samoistnie w czasie ich wykonywania; stosuje się wówczas odpowiednio przepisy o opłacie eksploatacyjnej (art. 84 pr.g.g.). Dotyczy to wszelkich robót geologicznych, bez względu na cel ich wykonywania (zarówno koncesjonowanych, jak i niekoncesjonowanych). W praktyce najczęściej rozwiązanie to znajdzie zastosowanie w toku poszukiwania i rozpoznawania złóż kopalin. Co prawda, tego rodzaju działalność zawsze dotyczy określonego rodzaju kopaliny, tyle że nigdy nie można mieć pewności, czy dojdzie do odnalezienia jej złoża, czy też być może do odnalezienia złoża innej kopaliny. Nigdy też nie wiadomo, czy odkryte złożo będzie jedno-, czy wielosurowcowe, jakie będą właściwości kopaliny, charakterystyka złoża itd. Ustalenie związanych z tym szczegółów wymaga badania próbek wydobytej (wydobywającej się) kopaliny. Tak zwana próbna eksploatacja złoża oraz test produkcyjny są etapem jego rozpoznania. Rozwiązanie przewidziane przez art. 84 pr.g.g. bezspornie dotyczy zarówno tej kopaliny, której złożo jest przedmiotem poszukiwania (rozpoznawania), jak i kopaliny towarzyszących. Warto wspomnieć, że stawka tzw. opłaty eksploatacyjnej z tytułu wydobywania kopaliny towarzyszących jest obniżona o 50% (art. 134 ust. 3 pr.g.g.), co z pewnością stanowi czynnik zachęcający do podejmowania ich wydobywania.

Wątpliwości budzi natomiast przewidziany w art. 84 pr.g.g. nakaz „zagospodarowania” kopaliny (w tym kopaliny towarzyszącej). Wydaje się, że może on być rozumiany tylko jako nakaz jej „wykorzystania”, co – rzecz jasna – możliwe jest wyłącznie w odniesieniu do kopaliny już wydobytej bądź takiej, która wydobyła się sama. Pomimo nieudolnej redakcji tego przepisu, należy bronić zapatrywania, że ten, kto wykonuje wspomniane roboty geologiczne, ma w ich ramach prawo wydobyć kopalinę, uzyskuje prawo jej własności, a w konsekwencji może nią rozporządzać. W tym ostatnim przypadku traci on wpływ na dalsze postępowanie z tak wydobytą (wydobywającą się) kopaliną.

Takiego samego stanowiska wypada bronić w odniesieniu do koncesji na wydobywanie kopaliny ze złoża. Ustawodawca z góry zakłada, że rozpoznawanie geologiczne wystarczające do uzyskania koncesji na podjęcie wydobywania kopaliny może mieć charakter przybliżony. Niekiedy o tym, że dojdzie do ujawnienia kopaliny towarzyszącej, można przekonać się dopiero po jej wydobyciu. Przykładami mogą być: bursztyn wydobyty wraz z piaskiem, metan wydobywany wraz z węglem ka-

²⁹ Informacja własna uzyskana przez autora rozdziału.

miennym, hel wydobywany wraz z gazem ziemnym itd.; ich odrębne wydobywanie niekiedy bywa niemożliwe. Gdyby przedsiębiorcy nie było wolno wydobywać kopalin towarzyszących niewymienionych w koncesji, ich złoża mogłyby ulec zniszczeniu, co z kolei nie dawałoby się pogodzić ani z nakazem racjonalnej gospodarki złożami kopalin, ani z zasadą zrównoważonego rozwoju. Nie wiadomo byłoby też, co zrobić z już (nawet przypadkowo) wydobytą kopalinią towarzyszącą. Z naturalnych przyczyn pozostawienie jej w środowisku nie jest możliwe, czego najlepszym przykładem mogą być kopaliny w stanie gazowym.

Warto w tym miejscu przypomnieć sformułowany przez Prawo ochrony środowiska nakaz ochrony złóż kopalin polegającej na racjonalnym gospodarowaniu ich zasobami oraz kompleksowym wykorzystaniu, w tym kopalin towarzyszących (art. 125 p.o.ś). Jest on skierowany zarówno do podmiotów prowadzących wydobywanie kopalin ze złóż, jak i do organów stosujących prawo (przede wszystkim do organów koncesyjnych). W konsekwencji pogląd o braku możliwości wydobywania kopalin towarzyszących (współwystępujących) niewymienionych w koncesji należy zdecydowanie odrzucić. Koliduje on m.in. z zasadą zrównoważonego rozwoju.

Nie da się jednak wykluczyć sytuacji, w której przedsiębiorca legitymujący się koncesją na wydobywanie niektórych kopalin może osiągać znacznie wyższe korzyści z wydobywania kopalin współwystępujących. Przykładami mogą być:

- niektóre tzw. pierwiastki rzadkie i rozproszone (cyrkon, tytan) czy też bursztyn występujące w piaskach plażowych; ich zasoby nie zostały jednak rozpoznane w stopniu pozwalającym przyjąć, że mamy do czynienia ze złożami w rozumieniu art. 6 pkt 20 pr.g.g.³⁰;
- tzw. metale ziem rzadkich³¹; co prawda, w Polsce stwierdzono ich występowanie, tyle że również i w tym przypadku zasoby te nie zostały rozpoznane.

Fakultatywnym elementem koncesji na wydobywanie kopaliny ze złoża może być określenie „minimalnego wskaźnika wykorzystania zasobów złoża” (art. 32 ust. 4 pkt 1 pr.g.g.). Jest on definiowany jako stosunek ilości (zwłaszcza wagowy) wydobytej kopaliny do całkowitej jej zawartości w złożu; przy jego ustalaniu uwzględnia się straty wynikające z naturalnych warunków zalegania złoża, technicznych warunków jego eksploatacji oraz sposobu ewentualnej przeróbki mechanicznej. Wielkość ta zależy zwłaszcza od warunków geologicznych, systemu eksploatacji oraz innych okoliczności. Źródłem problemu jest to, że w praktyce wydobywanie 100% zasobów geologicznych złoża określonych w dokumentacji geologicznej możliwe jest tylko w wyjątkowych przypadkach. Przyczyny tego stanu rzeczy są zróżnicowane. Zaliczyć do nich należy zwłaszcza:

³⁰ *Bilans zasobów złóż kopalin w Polsce, według stanu na dzień 31 grudnia 2014 r.*, Warszawa 2015, s. 66.

³¹ Niekiedy określane jako REE (ang. *rare Earth elements*). Tworzy je rodzina 17 pierwiastków chemicznych, w skład której wchodzi: skand, itr, lantan, cer, prazeodym, neodym, promet, samar, europ, gadolin, terb, dysproz, holm, erb, tul, iterb i lutet. Znajdują one zastosowanie przede wszystkim w przemyśle elektronicznym.

- niejednorodną budowę złoża; w rezultacie wydobywanie trudno dostępnych i ubogich partii złoża może okazać się nieopłacalne;
- potrzebę zapewnienia bezpieczeństwa ruchu zakładu górniczego (np. z powodu występowania zagrożeń naturalnych, konieczności wyznaczenia filarów szybowych, ograniczenia związane z prowadzeniem ruchu w strefach przyuskokowych) czy też zapewnienia ochrony środowiska oraz interesów osób trzecich (np. w postaci konieczności wyznaczenia filarów ochronnych, pasów ochronnych bądź innych ograniczeń w zakresie wydobywania kopaliny itp.), w rezultacie czego niektóre partie złoża będą wyłączone z wydobycia (zaliczone do strat).

W rezultacie wspomniany wskaźnik przeważnie wynosi od 40 do 60%. Jeżeli jednak organ koncesyjny zdecyduje się określić go w koncesji, musi w uzasadnieniu wskazać przyczynę takiego rozwiązania, a nadto uzasadnić wielkość wskaźnika. Praktyka zmierza natomiast dokładnie w odwrotnym kierunku. Analiza wielu koncesji na wydobywanie kopaliny ze złóż świadczy o tym, że ani przyczyny, dla jakich wprowadzono wspomniany wskaźnik, a tym bardziej określenie jego wysokości nie znajdują wyrazu w uzasadnieniach decyzji. W praktyce wyklucza to możliwość instancyjnej i sądownoadministracyjnej weryfikacji zasadności zastosowania wspomnianego wskaźnika i określenia jego wysokości. Literalnie rzecz biorąc powinno to oznaczać nieważność tego rodzaju rozstrzygnięć. Jeżeli jednak działalność została rozpoczęta, przeszkodę ku temu stanowi art. 42 ust. 1 pkt 1 pr.g.g.³².

§ 6. Racjonalna gospodarka złożem a ruch zakładu górniczego

Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 8 grudnia 2017 r. w sprawie planów ruchu zakładów górniczych³³ przewiduje, że w planie ruchu zakładu górniczego należy określić (na czas obowiązywania tego planu) m.in. zakres wykorzystania zasobów złoża kopaliny, czego podstawą ma być projekt zagospodarowania złoża kopaliny oraz projekty techniczne eksploatacji złóż (pokładów, ich części), a w szczególności:

- zasoby przemysłowe w części objętej projektowaną eksploatacją,
- opis projektowanych strat w zasobach przemysłowych i nieprzemysłowych, wraz z uzasadnieniem,
- sposób ochrony i racjonalnego wykorzystania kopaliny towarzyszących,
- zestawienie projektowanych strat w zasobach złoża kopaliny³⁴.

³² Wedle którego rozpoczęcie działalności określonej koncesją uważa się za nieodwracalny skutek prawny.

³³ Dz. U. poz. 2253.

³⁴ Załącznik nr 1 w odniesieniu do podziemnych zakładów górniczych (pkt 22). Zbliżone rozwiązania dotyczą zakładów odkrywkowych oraz wydobywających kopalinę metodą otworów wiertniczych.

Należy zwrócić uwagę na to, że przepisy wykonawcze w sprawie:

- bezpieczeństwa i higieny pracy, prowadzenia ruchu oraz specjalistycznego zabezpieczenia przeciwpożarowego w podziemnych zakładach górniczych³⁵ w istocie nie zawierają żadnych wymagań bezpośrednio odnoszących się do problematyki racjonalnej gospodarki złożami kopalin³⁶,
- szczegółowych wymagań dotyczących prowadzenia odkrywkowego zakładu górniczego³⁷ przewidują, że do zadań służby mierniczo-geologicznej należy m.in. kontrola racjonalnej gospodarki złożami kopalin oraz prowadzenie książki uwag, zawierającej informacje o uchybieniach w zakresie racjonalnej gospodarki złożem (§ 153 ust. 2 pkt 2, § 154 pkt 1 lit. b),
- szczegółowych wymagań dotyczących prowadzenia ruchu zakładów górniczych wydobywających kopaliny otworami wiertniczymi³⁸ przewidują, że do obowiązków osób kierownictwa i dozoru ruchu (a także kierujących zespołami pracowników) należy m.in. organizowanie i prowadzenie ruchu w sposób zapewniający m.in. racjonalną gospodarkę złożami kopalin i ochronę środowiska (§ 13), obowiązkiem służby mierniczo-górnicej jest m.in. prowadzenie książki uwag zawierających w szczególności informacje o uchybieniach w zakresie racjonalnej gospodarki złożem, a także sprawowanie kontroli i okresowej analizy racjonalności gospodarki złożem, w tym wykorzystywania kopalin towarzyszących³⁹ (§ 188 ust. 2 pkt 2 oraz ust. 5 pkt 8), a dla każdego otworu gazowego, gazowo-kondensatowego lub samoczynnego ropnego należy corocznie ustalać dopuszczany pobór kopaliny, uwzględniający maksymalne czerpanie i racjonalną gospodarkę eksploatacyjną złoża (§ 204 ust. 3). Zapewnieniu racjonalnej gospodarki złożem służą także inne obowiązki dotyczące prowadzenia ruchu (np. § 204 ust. 4–5).

§ 7. Koncesje starostów

Z nakazem racjonalnego gospodarowania złożem mogą kolidować wymagania dotyczące koncesji objętych zadaniami starostów. Ci ostatni są właściwi do koncesjonowania wydobywania kopalin w razie łącznego zaistnienia następujących przesłanek:

- obszar udokumentowanego złoża nieobjętego własnością górnictwem nie przekracza 2 ha,

³⁵ Zob. rozporządzenie Ministra Energii z dnia 23 listopada 2016 r., (Dz. U. z 2017 r. poz. 1118).

³⁶ Do obowiązków kierownika ruchu zakładu górniczego należy powołanie zespołu "w celu zapewnienia prawidłowej i racjonalnej gospodarki złożem" (§ 791 ust. 2).

³⁷ Zob. rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 8 kwietnia 2013 r. (Dz. U. poz. 1008).

³⁸ Zob. rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 25 kwietnia 2014 r. (Dz. U. poz. 812).

³⁹ Co może być rozumiane wyłącznie jako postępowanie w stosunku do kopalin towarzyszących. Problematyka „wykorzystania” kopalin ewidentnie wykracza bowiem poza ramy Prawa geologicznego i górnictwa.

- wydobyć kopaliny w roku kalendarzowym nie przekroczy 20 000 m³,
- działalność prowadzona będzie metodą odkrywkową oraz bez użycia środków strzałowych (art. 22 ust. 2 pr.g.g.).

W praktyce przedmiotem takiej koncesji jest wydobywanie kruszyw, wyjątkowo innych kopalin, co determinowane jest przede wszystkim niewielkimi rozmiarami potencjalnego obszaru górniczego oraz technologią prowadzonej działalności. Źródłem wątpliwości jest ust. 3 wspomnianego artykułu, wedle którego: „Przedsiębiorca, który otrzymał od starosty koncesję na wydobywanie kopaliny ze złoża przylegającego do złoża już objętego koncesją udzieloną temu samemu przedsiębiorcy na ten sam rodzaj działalności, może rozpocząć wydobywanie kopaliny nie wcześniej, niż w dniu, w którym decyzja stwierdzająca wygaśnięcie koncesji wcześniej stała się ostateczna”. Analiza związanych z tym szczegółów wykracza poza ramy opracowania. Z punktu widzenia tematu istotne jest natomiast, że:

- w praktyce poprawne określenie terminu rozpoczęcia działalności objętej „kolejną” koncesją nie jest możliwe,
- zakaz jednoczesnego wydobywania przez tego samego przedsiębiorcę przyległych do siebie złóż jest niesłychanie łatwy do ominięcia,
- wymagania te zostały pomyślane jako instrument walki konkurencyjnej.

Geneza problemu tkwi w tym, że koszty działalności przedsiębiorców wydobywających kopaliny na podstawie koncesji starosty są niższe, bowiem:

- elementem wniosku koncesyjnego nie jest projekt zagospodarowania złoża,
- ruch zakładu górniczego prowadzony jest bez planu jego ruchu,
- przedsiębiorca nie jest obciążony obowiązkiem:
 - sporządzenia dokumentacji mierniczo-geologicznej (art. 105 ust. 2 pkt 1, art. 116 ust. 1 pr.g.g.),
 - tworzenia funduszu likwidacji zakładu górniczego (art. 128 pkt 13 pr.g.g.).

Gdyby nie było zakazu wydobywania przez tego samego przedsiębiorcę przylegających do siebie złóż tej samej kopaliny w oparciu o więcej niż jedną koncesję⁴⁰, przedsiębiorca mógłby uzyskać możliwość jednoczesnego prowadzenia wydobywania kopaliny z kilku sąsiadujących złóż⁴¹ o łącznej powierzchni przekraczającej 2 ha. Z opisanych wyżej powodów ponoszone przez niego koszty byłyby niższe w porównaniu z kosztami ponoszonymi przez przedsiębiorców, którzy uzyskiwali koncesje marszałka województwa na wydobywanie wspomnianych kopalin, tyle że w odniesieniu do złóż o powierzchni przekraczającej 2 ha. Konieczność zachowania tzw. skarp eksploatacyjnych zabezpieczających ściany wyrobisk przed osunięciem się oznacza, że fragmenty złoża przylegające do (wewnętrznych) granic obszaru górniczego nie będą mogły zostać wydobyte. Skoro rozpoczęcie wydobywania w oparciu o kolejną koncesję dopuszczalne jest dopiero po wygaśnięciu koncesji poprzedniej, to po stwierdzeniu takiego wygaśnięcia wybranie pozostawionych resz-

⁴⁰ W istocie tworzących jedno złożo w naturalnym (geologicznym) znaczeniu tego określenia.

⁴¹ W istocie stanowiących fragmenty tego samego złoża w znaczeniu geologicznym.

tek złoża nie będzie dopuszczalne⁴². Oznaczałoby to bowiem wydobycie kopaliny bez wymaganej koncesji. Taki sam problem powstanie w odniesieniu do sąsiadującego złoża objętego koncesją na rzecz tego samego przedsiębiorcy. W konsekwencji tak prowadzone wydobycie kopaliny z przylegających do siebie złóż (według zasad określonych w art. 22 ust. 3 pr.g.g.) koliduje z zasadami racjonalnej gospodarki złożem. Efektem takiej działalności będzie pozostawienie znacznych fragmentów niewybranego złoża⁴³.

§ 8. Uwagi końcowe

Przedstawione wyżej uwagi prowadzą do wniosku, że wymagania w zakresie racjonalnej gospodarki złożem kopaliny są niesłychanie trudne do ustalenia i wyegzekwowania. Podstawową tego przyczyną jest relatywizm pojęciowy, który powoduje, że o wspomnianej „racjonalności” przesądzać będą przede wszystkim czynniki ekonomiczne, w tym dostępność technologii oraz opłacalność wydobycia kopaliny. Ta ostatnia zależy z kolei m.in. od czynników ekonomicznych, w tym niezależnych od przedsiębiorcy. Przykładem może być spadek cen danej kopaliny, w tym nawet determinowany czynnikami politycznymi. Przedsiębiorca, chcąc utrzymać się na rynku, musi wówczas co najmniej ograniczyć wydobycie danej kopaliny. Jest wysoce prawdopodobne, że dążąc do redukcji kosztów, ograniczy wydobycie z trudno dostępnych i mało wydajnych złóż, a być może nawet całkowicie (czasowo) go zaprzestanie. Nie istnieją bowiem instrumenty prawne, w oparciu o które w warunkach gospodarki rynkowej można kogokolwiek zmusić do prowadzenia działalności generującej straty. Gdyby zresztą przewidywano tego rodzaju rozwiązanie, musiałyby ono być powiązane ze wsparciem ze strony państwa, co z kolei mogłoby stanowić niedozwoloną pomoc publiczną. Trafnie też zauważono, że w warunkach rynkowych racjonalna gospodarka złożami kopaliny:

- opiera się na kompromisie pomiędzy dążeniem do pełnego wykorzystania zasobów złoża a ekonomiczną efektywnością przedsięwzięcia,
- musi być powiązana z minimalizacją wpływu na środowisko oraz zachowaniem standardów bezpieczeństwa⁴⁴.

⁴² W konsekwencji przekrój poprzeczny tak wyeksploatowanych złóż przypominać będzie sinusoidę.

⁴³ Co trafnie wytknięto w literaturze (H. Schwarz, *Prawo...*, s. 107). Warto również dodać, że rozwiązanie wynikające z art. 22 ust. 3 nie było znane przed 1 stycznia 2012 r., czyli przed wejściem w życie aktualnie obowiązującego Prawa geologicznego i górniczego. Z uzasadnienia projektu teże ustawy wynika natomiast, że jej celem jest m.in. „wprowadzających uproszczenia dla przedsiębiorców, odbiurokratyzowanie postępowań administracyjnych (...). Nadrzędnym celem zamierzonych zmian jest zatem usunięcie barier utrudniających podejmowanie i wykonywanie działalności w zakresie geologii i górnictwa, pobudzenie przedsiębiorczości oraz zwiększenie pewności inwestowania, co powinno zapewnić racjonalną gospodarkę złożami kopaliny w ramach zrównoważonego rozwoju” (Druk Sejmowy nr 1996, Sejm VI kadencji). Deklaracja ta rozmija się jednak z prawdą.

⁴⁴ M. Nieć, B. Radwanek-Bąk, *Ochrona i racjonalne wykorzystywanie złóż kopaliny*, Kraków 2014, s. 61.

Rozdział VI

Daniny publiczne związane z prowadzeniem działalności polegającej na wykorzystywaniu geologicznych zasobów środowiska

§ 1. Uwagi wprowadzające

Opłaty uznawane są za ekonomiczny instrument ochrony środowiska realizujący nie tyle zasadę zrównoważonego rozwoju, ile zasadę zanieczyszczający płaci, służącą zgodnie z art. 16 Deklaracji z Rio internalizacji kosztów naprawy środowiska, tj. wliczeniu ich do kosztów działalności, która zanieczyszczenie spowodowała¹. Niemniej pełnią one ważną rolę we wdrażaniu przepisów prawa ochrony środowiska² i poprawie stanu środowiska³, stanowiąc narzędzie polityki środowiskowej państwa poprzez rozwiązania mające na celu przyznanie preferencji określonym zachowaniom podmiotów korzystających ze środowiska lub ich eliminację⁴. Dlatego mogą i powinny one podlegać ocenie z punktu widzenia wartości i celów zrównoważonego rozwoju. Dotyczy to zwłaszcza tych instrumentów finansowych, które odnoszą się do wydobywania kopalin ze złóż, i winny pełnić funkcje, tak ochronne, jak łączące się z koniecznością zapewnienia odpowiedniej ilości surowców gospodarcze narodowej, w zakresie racjonalnej gospodarki złożem kopaliny, wywodzonej właśnie z zasady zrównoważonego rozwoju⁵.

¹ Zob. P. Korzeniowski, *Zasady prawne ochrony środowiska*, Łódź 2010, s. 426–439. Por. również M. Stoczkiewicz, *Zasada „zanieczyszczający płaci” a pomoc państwa na ochronę środowiska*, Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego 2009, nr 3, s. 10–12.

² J. Ciechanowicz-McLean, *Finansowanie i obciążenia działalności gospodarczej związanej z ochroną środowiska* [w:] *Księga pamiątkowa profesora Ryszarda Paczuskiego*, red. Z. Bukowski, Toruń 2004, s. 133.

³ J. Głuchowski, *Regulacje fiskalno-ekologiczne w prawie unijnym i międzynarodowym* [w:] *Księga pamiątkowa profesora Ryszarda Paczuskiego*, red. Z. Bukowski, Toruń 2004, s. 163.

⁴ S. Moczko-Wdowczyk, *Funkcja podatków w ochronie środowiska*, *Ochrona Środowiska Prawo i Polityka* 2003, nr 1, s. 36 i 51.

⁵ K. Karpus [w:] *Prawo geologiczne i górnicze. Komentarz LEX*, red. B. Rakoczy, Warszawa 2015, s. 707 i przywołana tam literatura.

Obciążenia fiskalne działalności regulowanej ustawą Prawo geologiczne i górnicze są różnorodne i rozbudowane. Wynikają one bowiem nie tylko z tej ustawy, ale i z ustaw podatkowych, przewidujących podatki zarówno powszechne w tym sensie, że obejmujące wszystkie podmioty, np. podatek od nieruchomości⁶ czy podatek dochodowy, jak i te poświęcone wyłącznie tej dziedzinie, np. podatek od wydobycia niektórych kopalin. Tworzą one złożony i skomplikowany system, którego omówienie w kontekście zasady zrównoważonego rozwoju wymaga pewnej selekcji. Będzie ona polegała na pominięciu zagadnień podatkowych, które zostaną jedynie zasygnalizowane⁷. Wyeksponować natomiast wypada te daniny publiczne, które stanowią opłaty za korzystanie ze środowiska, zaliczone w art. 272 pkt 1 pr.o.ś. do finansowo-prawnych środków ochrony środowiska i jako takie powinny stać się zarazem instrumentem zapewniającym wdrożenie wspomnianej zasady w życie i odpowiadać dyrektywom, jakie z niej wypływają. Zgodnie bowiem z art. 273 ust. 3 pr.o.ś. przepisy m.in. ustawy Prawo geologiczne i górnicze określają odrębne przypadki i zasady ponoszenia opłat za korzystanie ze środowiska oraz administracyjnych kar pieniężnych. Przepis ten odwołuje również w rozpatrywanym zakresie do innych ustaw, do których bez wątpienia należy ustawa Prawo wodne. Przywołana ustawa przewiduje zresztą opłaty obciążające działalność, która przed jej wejściem w życie, co nastąpiło z dniem 1 stycznia 2018 r., podlegała unormowanemu w Prawie ochrony środowiska opłatom za korzystanie ze środowiska, mianowicie opłatom za wprowadzanie ścieków do wód lub do ziemi oraz za pobór wód⁸. Wprawdzie w myśl art. 267 pkt 1 pr.wodn. chodzi o opłaty za usługi wodne będące jednym z instrumentów ekonomicznych służących gospodarowaniu wodami, lecz już w art. 1 pr.wodn. zastrzeżono, że gospodarowanie to powinno być zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju, a wedle art. 35 ust. 1 pr.wodn. usługi wodne spro-

⁶ Zob. jednak uwagi na temat problemów, jakie w związku z tym podatkiem mogą dotyczyć wyłącznie działalności regulowanej Prawem geologicznym i górniczym, tj. opodatkowania podatkiem od nieruchomości wyrobisk górniczych i znajdującej się w nich infrastruktury – G. Radecki [w:] *Zrównoważony rozwój jako czynnik determinujący prawne podstawy zarządzania geologicznymi zasobami środowiska*, red. G. Dobrowolski, Katowice 2016.

⁷ Zostały one zresztą już omówione w przywołanym kontekście zasady zrównoważonego rozwoju oraz w na tle opłat uregulowanych Prawem geologicznym i górniczym – G. Radecki [w:] *Zrównoważony...*, s. 293–344; tenże, *Specjalny podatek węglowodorowy w systemie danin publicznych związanych z wydobywaniem węglowodorów* [w:] *Prawo i polityka ochrony środowiska w doktrynie i praktyce*, red. A. Barczak, A. Ogonowska, Szczecin 2016, s. 487–497.

⁸ Zob. m.in. art. 273 ust. 1 pkt 2 i 3 pr.o.ś. w brzmieniu obowiązującym do dnia 31 grudnia 2017 r. W art. 268 ust. 1 pr.wodn. wyróżniono nieco odmienne typy opłat, określanych w tej ustawie opłatami za usługi wodne, co wiąże się m.in. ze zmianą definicji ścieków, gdyż według przywołanego przepisu opłaty takie w zakresie podlegającym dotychczas Prawu ochronie środowiska, uiszczą się za: pobór wód podziemnych lub wód powierzchniowych, wprowadzanie ścieków do wód lub do ziemi, odprowadzanie do wód: wód opadowych lub roztopowych ujętych w otwarte lub zamknięte systemy kanalizacji deszczowej służące do odprowadzania opadów atmosferycznych albo systemy kanalizacji zbiorczej w granicach administracyjnych miast, wód pochodzących z odwodnienia gruntów w granicach administracyjnych miast, pobór wód podziemnych i wód powierzchniowych na potrzeby chowu i hodowli ryb oraz innych organizmów wodnych, wprowadzanie do wód lub do ziemi ścieków z chowu lub hodowli ryb oraz innych organizmów wodnych.

wadzają się do korzystania z wód⁹, będących bezsprzecznie elementem środowiska. Prawo wodne wprowadza przy tym nowe rodzaje opłat, m.in. obciążające wydobywanie kopalin, co zwiększa możliwość jego kolizji z Prawem geologicznym i górnictwem i jeszcze potęguje wątpliwości dotyczące rozgraniczenia zakresów przedmiotowych obu tych grup przepisów.

Do wątku tego wypadnie powrócić w końcowej części rozdziału, po przedstawieniu rozwiązań Prawa geologicznego i górnictwa, które są pierwszoplanowe z punktu widzenia omawianej tematyki. Rozwiązania te zawarte są w Dziale VII pr.g.g. zatytułowanym Opłaty, obejmującym wszelako instrumenty finansowe, które pomimo zbieżności nazwy, różnią się pomiędzy sobą w wielu aspektach, w tym również szczególnie charakterem prawnym. Przedmiotem rozważań będą opłaty obciążające działalność koncesjonowaną, tj. opłaty eksploatacyjne za wydobywanie kopalin ze złóż oraz opłaty określane jako quasi-eksploatacyjne, odnoszące się do pozostałych rodzajów wspomnianej działalności. Inne opłaty, o których mowa w tym rozdziale, stanowiące sankcje finansowe, czyli opłaty dodatkowa i podwyższona, będą omówione w części opracowania poświęconej odpowiedzialności za prowadzenie działalności z naruszeniem przepisów prawa. W tym miejscu natomiast przedstawione zostaną opłaty łączące się z działalnością zgodną z prawem. Najpierw przedmiotem zainteresowania będą zagadnienia ogólne: klasyfikacja opłat jako danin publicznych i konsekwencje, jakie z niej wynikają, oraz elementy konstrukcyjne opłat z uwzględnieniem pewnych skutków odpowiedniego stosowania przepisów o zobowiązaniach podatkowych i na tle wcześniejszego stanu prawnego. Umożliwi to przejście do bardziej szczegółowych spostrzeżeń na temat poszczególnych opłat, w szczególności ich przedmiotu i stawek, i w efekcie odpowiedź na pytanie, czy mogą być one postrzegane jako instrumenty przyczyniające się do realizacji zasady zrównoważonego rozwoju. Z tych samych przyczyn osobno przedstawić trzeba zagadnienie redystrybucji opłat, czyli ich ustawowego przeznaczenia jako potencjalnego źródła finansowania określonych celów.

Kryterium tych wywodów będą dyrektywy wynikające z zasady zrównoważonego rozwoju, co oznacza, że mają one na celu sformułowanie wniosków co do tego, czy, a jeżeli tak, to w jakim stopniu opłaty przyczyniają się do realizacji tych dyrektyw. Opłaty za korzystanie ze środowiska pełnią różne funkcje, poza fiskalną, sprawdzającą się do pozyskania środków na działalność publiczną, także bodźcową, czyli zachęcającą do działań ochronnych czy korzystnych dla środowiska, oraz redystrybucyjną, polegającą na zapewnieniu źródła finansowania tych działań¹⁰. Oceny

⁹ Przepis ten, o czym będzie jeszcze mowa, stanowi, że usługi wodne polegają na zapewnieniu gospodarstwom domowym, podmiotom publicznym oraz podmiotom prowadzącym działalność gospodarczą możliwości korzystania z wód w zakresie wykraczającym poza zakres powszechnego korzystania z wód, zwykłego korzystania z wód oraz szczególnego korzystania z wód.

¹⁰ W. Radecki [w:] M. Bar, M. Górski, J. Jendrośka, J. Jerzmański, M. Pchałek, W. Radecki, S. Urban, *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Warszawa 2014, s. 759; tenże, *Opłaty i kary pieniężne w ochronie środowiska. Komentarz do przepisów ustaw: Prawo ochrony środowiska, o odpadach, o międzynarodowym obrocie odpadami, o ochronie przyrody*, Warszawa 2009, s. 32–33.

dokonywane w tym zakresie muszą przy tym uwzględniać art. 125 i art. 126 pr.o.ś. Pierwszy z tych przepisów stanowi, że ochrona złóż kopalin polega na racjonalnym gospodarowaniu ich zasobami oraz ich kompleksowym wykorzystaniu, drugi wymienia wartości, jakie trzeba zachować podczas eksploatacji tych złóż, takie jak: gospodarcza zasadność działań, minimalizacja szkód w środowisku poprzez ochronę jego elementów, w tym samego złoża, oraz ich przywrócenie do właściwego stanu, m.in. poprzez rekultywację terenów poeksploatacyjnych. Niewątpliwie wytyczne te można odnieść do takich rodzajów działalności regulowanej Prawem geologicznym i górniczym, które nie stanowią eksploatacji złóż kopalin, np. do podziemnego składowania odpadów, i uznać za standardy środowiskowe w tym zakresie. Składają się one wraz ze względami i potrzebami ekonomicznymi czy społecznymi na aspekty czy wartości zrównoważonego rozwoju. Skoro opłaty są daninami publicznymi, to rozważania na ich temat powinny nawiązywać też do reguł sprawiedliwości określanej jako podatkowa (lub sprawiedliwość opodatkowania) sprowadzających się m.in. do tego, by nałożenie ciężaru na jednostkę, będące zawsze ingerencją w jej prawa, nie było nadmiernie dotkliwe, a jednocześnie znajdowało usprawiedliwienie w nadrzędnym interesie ogólnym i jemu służyło¹¹.

§ 2. Opłaty przewidziane Prawem geologicznym i górniczym jako daniny publiczne

Nie ulega wątpliwości, że opłaty za korzystanie ze środowiska, do których zaliczają się opłaty uregulowane Prawem geologicznym i górniczym, są daninami publicznymi¹². Przedmiotem sporów pozostaje natomiast to, do którego z podtypów danin publicznych one przynależą, tj. czy zgodnie z ich nazwą stanowią one opłaty, czy też podatki. Ustawowo zdefiniowane zostały tylko te ostatnie¹³, wobec czego pojęcie opłat ustalone zostało w orzecznictwie i w doktrynie poprzez zestawienie z tą definicją¹⁴. Przyjmuje się, że opłaty odróżnia od podatku ich ekwiwalentność, polegająca na uzyskaniu przez podmiot, który ją uiscił, świadczenia wzajemnego w postaci czynności urzędowej czy usługi niematerialnej, co zbliża je do ceny¹⁵. W odniesieniu do opłat za korzystanie ze środowiska najszerzej reprezen-

¹¹ G. Radecki, *Opłata eksploatacyjna z punktu widzenia sprawiedliwości ekologicznej* [w:] *Sprawiedliwość ekologiczna w prawie i praktyce*, red. T. Bojar-Fijałkowski, Gdańsk 2016, s. 301.

¹² A. Lipiński, R. Mikosz, *Ustawa prawo geologiczne i górnicze. Komentarz*, Warszawa 2003, s. 389.

¹³ Zgodnie z art. 6 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa, Dz. U. z 2017 r., poz. 201 ze zm., dalej O.p. podatkiem jest publicznoprawne, nieodpłatne, przymusowe oraz bezzwrotne świadczenie pieniężne na rzecz Skarbu Państwa, województwa, powiatu lub gminy, wynikające z ustawy podatkowej.

¹⁴ Por. np. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 10 grudnia 2002 r., P 6/02, Dz. U. Nr 214, poz. 1816, OTK 2002, nr 7, poz. 91.

¹⁵ J. Gliniecka, *Opłaty publiczne w Polsce. Analiza prawna i funkcjonalna*, Bydgoszcz–Gdańsk 2007, s. 13–19.

towane jest stanowisko, że nie znajdują one ekwiwalentu, toteż – wbrew swej nazwie – zaliczają się one do podatków¹⁶. W doktrynie prezentowany jest również pogląd przeciwny, utrzymujący, że ekwiwalentem tym jest możliwość korzystania ze środowiska, co wyklucza taką ich klasyfikację¹⁷. W ostatnim czasie do koncepcji tej nawiązała M. Szalewska, uznając opłatę za instrument reglamentujący korzystanie z zasobów środowiska mających status dóbr powszechnych poprzez wprowadzenie odpłatności w tej materii¹⁸. Część literatury dystansuje się od tej polemiki, podnosząc, że jej rozstrzygnięcie nie ma znaczenia praktycznego,¹⁹ także jeżeli chodzi o standardy konstytucyjne, którym powinna odpowiadać regulacja prawna dotycząca danin publicznych²⁰.

Stanowisko, że charakter ekwiwalentny mają opłaty eksploatacyjne, konsekwentnie prezentuje Trybunał Konstytucyjny. W wyroku z dnia 9 lutego 1999 r., U 4/98²¹

¹⁶ Por. B. Brzeziński, W. Morawski, *Opłaty za gospodarcze korzystanie ze środowiska a przepisy Ordynacji podatkowej*, *Kwartalnik Prawa Podatkowego* 1999, nr 3–4, s. 92–97; K. Gruszecki, *Opłaty za korzystanie ze środowiska w prawie ochrony środowiska*, *Glosa* 2003, nr 7, s. 4; tenże, *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Warszawa 2011, s. 467–468 (autor powtarza argument, że państwo nie wytworzyło środowiska, lecz stara się nim jedynie racjonalnie gospodarować), K. Karpus, *glosa do wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z dnia 21 lutego 2008 r., sygn. akt II SA/Bk 637/07*, *Przegląd Prawa Ochrony Środowiska* 2009, nr 2, s. 173–178; K. Karpus [w:] *Prawo...*, s. 708–711 oraz D. Mączyński, *Opłata produktowa – podatek środowiskowy*, *Monitor Podatkowy* 2002, nr 4, s. 19–20, a z dawniejszej literatury: J. Małecki, *Prawnofinansowe instrumenty ochrony i kształtowania środowiska*, Poznań 1982, s. 18–19. Wydaje się, że stanowisko takie wyraziła również E.K. Czech [w:] Z. Bukowski, E.K. Czech, K. Karpus, B. Rakoczy, *Prawo ochrony środowiska, Komentarz*, Warszawa 2013, s. 474.

Analogicznie postrzega się tę kwestię w orzecznictwie, w którym podkreśla się, że rozpatrywane opłaty mają wszystkie cechy podatku wymienione w definicji tego świadczenia pieniężnego, zawartej w przywołanym wyżej art. 6 O.p., co sprawia, iż często określane są w orzecznictwie jako „swoiste” podatki – por. np. wyroki Wojewódzkich Sądów Administracyjnych w Krakowie z dnia 13 czerwca 2008 r., II SA/Kr 283/08, LEX nr 499870 oraz w Białymstoku z dnia 21 lutego 2008 r., II SA/Bk 637/07, LEX nr 356707 (ten ostatni wyrok spotkał się z aprobatą w przywołanej wyżej glosie K. Karpus).

¹⁷ Por. B. Draniewicz, m.in. *Spór o charakter prawny opłat produktowych*, *Przegląd Prawa Publicznego* 2008, nr 12, s. 25–33 oraz M. Mazurkiewicz, *Opłaty i kary pieniężne w systemie ochrony środowiska w Polsce (struktura prawna i funkcje)*, Wrocław 1986, s. 102. Obaj autorzy nawiązali do wspomnianej już koncepcji tzw. kosztów zewnętrznych.

¹⁸ M. Szalewska, *Wzajemność świadczeń w konstrukcji opłat za korzystanie ze środowiska* [w:] *Prawo zarządzania środowiskiem – aspekty sprawiedliwości ekologicznej*, red. T. Bojar-Fijałkowski, M. Nyka, Gdańsk 2017, s. 159–161.

¹⁹ Tak W. Radecki, *Opłaty...*, s. 33; tenże [w:] M. Górski, M. Pchalek, W. Radecki, J. Jerzmański, M. Bar, S. Urban, J. Jendrośka, *Prawo...*, s. 759 oraz J. Ciechanowicz-McLean [w:] J. Ciechanowicz-McLean, Z. Bukowski, B. Rakoczy, *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Warszawa 2008, s. 458.

²⁰ Tak B. Draniewicz, *Problem konstytucyjności opłat za korzystanie ze środowiska*, *Państwo i Prawo* 2007, z. 7, s. 70–73, który stwierdził, że przewidujący te standardy art. 217 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.) znajduje zastosowanie do wszystkich rodzajów danin publicznych, a więc nie tylko podatków, lecz również opłat. Zgodnie z tym przepisem nakładanie podatków, innych danin publicznych, określanie podmiotów, przedmiotów opodatkowania i stawek podatkowych, a także zasad przyznawania ulg i umorzeń oraz kategorii podmiotów zwolnionych od podatków następuje w drodze ustawy. Końcowa część przytoczonego unormowania dowodzi zatem, że standardy odnoszące się do podatków są jednak surowsze niż te dotyczące pozostałych danin publicznych, co podkreślono w przywołanym niżej orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego.

²¹ Dz. U. Nr 20, poz. 181, OTK 1999, nr 1, poz. 4.

stwierdził, że są one wynagrodzeniem za gospodarcze korzystanie ze środowiska, będącego dobrem wspólnym, a nie dodatkowym opodatkowaniem danej działalności. Pogląd ten podtrzymał w wyroku z dnia 13 lipca 2011 r., K 10/09²². Trybunał Konstytucyjny wskazał w nim na związek opłat z prawem do prowadzenia działalności szkodzącej lub zagrażającej środowisku w zakresie niewymiernym lub trudno wymiernym oraz z zadaniami w sferze ochrony tego środowiska jako dobra wspólnego. Podkreślił ich funkcję restytucyjno-kompensacyjną, jako wynagrodzenia ryczałtowego za ingerencję w środowisko, choć przyznał, że w przypadku gmin nie mają one przeznaczenia celowego. Jednocześnie jednak Trybunał Konstytucyjny zaznaczył, że rozróżnienie pomiędzy opłatami i podatkami ma wpływ na ocenę standardów, jakie należy zachować, kształtując prawny model określonej daniny publicznej, gdyż w przypadku opłat standardy te są łagodniejsze i umożliwiają przekazanie do uregulowania w drodze rozporządzenia szerszego zakresu spraw niż jest to w odniesieniu do podatków. Rozporządzenie może w szczególności wskazywać stawki opłat, pod warunkiem że mieszczą się one w wynikających z ustawy granicach minimalnych i maksymalnych. Ze względu na to, że stawki opłat zostały obecnie uregulowane w ustawie, w tym – w przypadku opłat eksploatacyjnych – w załączniku do niej, kwalifikacja tych opłat z rozpatrywanego punktu widzenia ma więc walor głównie teoretyczny. Niemniej rozważania w tym zakresie mogą mieć znaczenie dla odpowiedzi na pytanie o rolę, jaką te opłaty odgrywają, a zwłaszcza o cele, jakim mają one służyć, a co za tym idzie także o to, w jakim stopniu te cele realizują. Pytania te są zaś zasadnicze dla ustalenia tego, czy odpowiadają one wymaganiom wynikającym z zasady zrównoważonego rozwoju, tj. czy przyczyniają się do wspierania tych wszystkich aspektów rzeczywistości, które są w ramach tej zasady uwzględniane, w tym tych łączących się z potrzebami ochrony środowiska.

W literaturze nie wypowiedziano się dotąd jednoznacznie na temat charakteru omawianych danin publicznych, choć niektóre z nich, czyli opłaty eksploatacyjne, określano w sposób odpowiadający cechom opłat w podanym wyżej rozumieniu. Na gruncie nieobowiązującego już stanu prawnego uznano je mianowicie za zryczałtowaną należność z tytułu korzystania z zasobów środowiska, podkreślając jej znaczenie kompensacyjne²³ i stwierdzając, że stanowią one swego rodzaju opłatę z tytułu korzystania ze środowiska, której funkcją jest wyrównanie uszczerbku w środowisku, spowodowanego wydobywaniem kopaliny, jak również złagodzenie uciążliwości, jakich doznaje gmina z powodu prowadzenia na jej terytorium działalności eksploatacyjnej²⁴.

²² Dz. U. Nr 153, poz. 913, OTK-A 2011, nr 6, poz. 56.

²³ A. Lipiński, *Opłata eksploatacyjna w prawie geologicznym i górniczym*, Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego 1999, nr 11, s. 19.

²⁴ A. Lipiński, *Nowy model opłat eksploatacyjnych w prawie geologicznym i górniczym (uwagi de lege ferenda)* [w:] *Studia z dziedziny prawa finansowego, prawa konstytucyjnego i ochrony środowiska. Księga jubileuszowa Profesora Marka Mazurkiewicza*, red. R. Mastalski, Wrocław 2001, s. 385. Por. również Ł. Piotrowski, *W sprawie dopuszczalności dochodzenia opłat eksploatacyjnych przez gminy górnicze*, Samorząd Terytorialny 2003, nr 1–2, s. 111.

Z drugiej strony jednak nie można tracić z pola widzenia, że opłaty mogą być w rozpatrywanym zakresie jedynie instrumentami subsydiarnymi, uzupełniającymi regulację cywilnoprawną przewidzianą ustawą Prawo geologiczne i górnicze. Zgodnie wszak z art. 10 pr.g.g. ustawa ta dotyczy takiego elementu środowiska, tj. wnętrza ziemi, który w sensie cywilistycznym nie jest dobrem wspólnym, lecz zawsze objęty jest prawem przysługującym konkretnym podmiotom prawa cywilnego. Wnętrze ziemi, w tym złoża kopalin, jest bowiem przedmiotem albo własności górniczej Skarbu Państwa, albo prawa rzeczowego do nieruchomości, w której granicach przestrzennych się znajduje²⁵. Tym samym uprawnionym z tych praw przysługuje wynagrodzenie za korzystanie z należącej do nich przestrzeni, które powinno uwzględniać także uszczerbki będące następstwem takiego korzystania. Niewątpliwie przy tym jeżeli korzystanie to wyrządzi szkodę, powinna ona być naprawiona stosownie do reguł określonych przepisami Prawa geologicznego i górniczego normującego odpowiedzialność za szkodę spowodowaną ruchem zakładu górniczego²⁶.

Dyskusyjne wydaje się też stanowisko upatrujące wspomnianej odpłatności w tym, że opłata eksploatacyjna jest w istocie tzw. daniną koncesyjną, czyli opłatą publicznoprawną za udzielenie prawa do korzystania ze środowiska²⁷. W doktrynie przeważa bowiem pogląd, że to wspomniane własność górnicza i prawa rzeczowe do nieruchomości są źródłem tego prawa, nie zaś koncesja będąca jedynie instrumentem nadzoru w rozpatrywanej materii²⁸. Poza tym opłaty eksploatacyjnej nie ponosi się za przyznanie prawa do wydobywania kopalin, lecz za wykonywanie tej działalności.

Ponadto wydobywanie niektórych kopalin ze złóż podlega nie tylko opłacie eksploatacyjnej, lecz również podatkowi przewidzianemu ustawą z dnia 2 marca 2012 r. o podatku od wydobycia niektórych kopalin²⁹, co wskazuje na podobieństwo obu danin i stanowi argument na rzecz tego, że powinny one być zaliczane do tej samej grupy. Jeżeli bowiem dany sposób korzystania ze środowiska stanowi przedmiot zarówno podatku, jak i innej daniny publicznej, to trudno przyjąć, że ta danina, niezależnie od nazwy, jaką ją określono, zalicza się do opłat z tego powodu, iż znajduje swój ekwiwalent w możliwości korzystania ze środowiska, obciążonej przecież także podatkiem. Jest tak tym bardziej dlatego, że działalność wydobywcza jest opodatkowana również na podstawie ustawy z dnia 25 lipca 2014 r. o specjalnym podatku węglowodorowym³⁰.

²⁵ Zob. uwagi zawarte w części pierwszej rozdziale III w § 1.

²⁶ Zob. uwagi zawarte w rozdziale II części czwartej.

²⁷ M. Szalewska [w:] *Wybrane problemy prawa geologicznego i górniczego*, red. B. Rakoczy, Warszawa 2016, s. 100.

²⁸ Zob. uwagi zawarte w rozdziale III części drugiej.

²⁹ Dz. U. z 2018 r., poz. 228. Stosownie do art. 1 ust. 1 powołanej ustawy podatek obciąża wydobywanie: miedzi, srebra, gazu ziemnego i ropy naftowej.

³⁰ Dz. U. z 2018 r. poz. 246, ze zm. Zgodnie z art. 1 ust. 1 powołanej ustawy podatek ten dotyczy zysków z działalności wydobywczej węglowodorów, zdefiniowanej w jej art. 2 pkt 2 jako działalność w zakresie wydobywania węglowodorów ze złóż, w tym również w zakresie poszukiwania oraz rozpoznawania złóż węglowodorów, prowadzoną na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej lub terytorium

Tego rodzaju stan rzeczy, gdy te same zdarzenia są przedmiotem dwóch różnych danin publicznych, jest w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego oceniany jako niezgodny z Konstytucją, na co zwrócono uwagę we wniosku o zbadanie konstytucyjności ustawy o podatku od wydobywania niektórych kopaliny³¹. Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 18 listopada 2014 r., K 23/12³² stwierdził jednak, że ustawa ta odpowiada standardom konstytucyjnym, choć rozważał je wyłącznie z uwzględnieniem opodatkowania podmiotów wydobywających kopaliny podatkiem dochodowym, pomijając kwestie łączące się ze spoczywającym na nich ciężarem z tytułu opłat eksploatacyjnych. Szczególnego odnotowania wymagają wszak spostrzeżenia Trybunału dotyczące powodów, które uzasadniają wprowadzenie podatku od wydobywania niektórych kopaliny. Trybunał Konstytucyjny wyeksponował mianowicie prawo państwa do pobierania korzyści związanych z korzystaniem przez przedsiębiorców z dóbr naturalnych, wyrażających się w instytucji tzw. renty surowcowej. Instytucję tę określił mianem ekonomicznego ekwiwalentu dochodów uzyskiwanych przez przedsiębiorców, czyli odwołał się do tego samego aspektu, który w jego wcześniej powołanych wyrokach miał przesądzać o tym, iż opłata eksploatacyjna stanowi opłatę, nie podatek. Dalej Trybunał zaznaczył, że podatek od wydobywania niektórych kopaliny utworzono jako nowe, stałe źródło przychodów dla budżetu państwa, służące zapewnieniu stanu finansów publicznych i zmniejszaniu długu państwowego, legitymowane wspomnianym prawem do tzw. renty surowcowej. Równowaga budżetowa państwa (dbałość o stan finansów publicznych) jest zaś wartością konstytucyjną.

Uwagi Trybunału Konstytucyjnego na temat renty surowcowej nawiązują do tych zamieszczonych w uzasadnieniu projektów tak ustawy o podatku od wydobywania niektórych kopaliny, jak i ustawy o specjalnym podatku węglowodorowym. Wskazano w nich na długie tradycje historyczne czerpania przez państwo zysków z wydobywania kopaliny, sięgające jeszcze czasów piastowskich i wykształconego wówczas systemu regaliów królewskich, w tym regale górniczego, szczególnie regale solnego, oznaczającego monarszą wyłączność na wydobywanie kopaliny także na gruntach

znajdującym się poza morzem terytorialnym, będącym wyłączną strefą ekonomiczną, która rozpoczyna się odpowiednio w dniu: uzyskania koncesji na poszukiwanie złoża węglowodorów, koncesji na rozpoznawanie złoża węglowodorów lub koncesji na poszukiwanie i rozpoznawanie złoża węglowodorów, lub uzyskania koncesji na poszukiwanie i rozpoznawanie złoża węglowodorów oraz wydobywanie węglowodorów ze złoża lub koncesji na wydobywanie węglowodorów ze złoża, lub zgłoszenia projektu robót geologicznych do właściwego organu – i kończy się w dniu zakończenia likwidacji zakładu górniczego. Węglowodory to według art. 2 pkt 11 tej ustawy: ropa naftowa, gaz ziemny oraz ich naturalne pochodne, z wyjątkiem metanu występującego w złożach węgla kamiennego oraz metanu występującego jako kopalina towarzysząca.

³¹ Zob. wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia 25 października 2004 r., SK 33/03, Dz. U. Nr 237, poz. 2382, OTK-A 2004 nr 9, poz. 94 i z dnia 22 maja 2002 r., K 6/02, Dz. U. Nr 78/715, OTK-A 2002 nr 3, poz. 33. W wyrokach tych uznano podwójne opodatkowanie tych samych zdarzeń podatkowych za naruszenie art. 2 i art. 31 ust. 3 Konstytucji. Por. również wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 11 czerwca 2010 r., I FSK 972/09, LEX nr 607599, gdzie oceniono je jako sprzeczne z zasadą równości i powszechności opodatkowania, wyrażoną w art. 84 Konstytucji.

³² Dz. U. poz. 1663, OTK-A 2014, nr 10, poz. 113.

nienależących do monarchy i wywodzącego się z niego obowiązku płacenia olbory. Jednocześnie zastrzeżono jednak, że w polskim porządku prawnym nie zapewniono państwu sprawiedliwego udziału w wydobyciu bogactw naturalnych na poziomie przyjętym w innych państwach³³. W uzasadnieniach obu projektów ustaw wskazano na różnorodne formy renty surowcowej, które, co wymaga zaakcentowania, mają jeden wspólny sens – są wynagrodzeniem uiszczanym przez przedsiębiorcę w zamian za udzieloną mu zgodę na wydobycie surowców mineralnych, powodujące wyczerpywanie lub ubożenie ich złóż. Pośród tych form, oprócz tradycyjnego opodatkowania podatkiem dochodowym, wyliczono: 1) opłatę quasi-eksploatacyjną za poszukiwanie i rozpoznawanie złóż kopalin, nazwaną w obu projektach opłatą za udzielenie koncesji, 2) wynagrodzenie za ustanowienie użytkowania górniczego, 3) opłatę eksploatacyjną oraz 4) podatek od nieruchomości. Katalog ten może budzić zastrzeżenia, skoro wynagrodzenie za ustanowienie użytkowania górniczego nie jest daniną publiczną, lecz świadczeniem cywilnoprawnym, z kolei podatek od nieruchomości dotyczy znacznie szerszego kręgu podmiotów niż przedsiębiorcy wydobywający kopalinę ze złóż lub wykonujący inną działalność regulowaną Prawem geologicznym i górniczym. Niemniej bezsprzecznie zaliczyć do niego można opłaty eksploatacyjne i quasi-eksploatacyjne, stąd jego rozszerzenie najpierw o podatek od wydobywania niektórych kopalin, będący swoistym powieleniem opłaty eksploatacyjnej, a następnie o specjalny podatek węglowodorowy, skłania do kilku refleksji.

Pierwsza, już sformułowana, to konkluzja, że opłaty te, podobnie jak inne dani publiczne składające się na system renty surowcowej, mają charakter podatkowy ze względu na brak takiego właściwego tylko im ekwiwalentu związanego z ich zapłatą, którego nie można by dostrzec w przypadku obu tych podatków. Wszystkie one są wszak rodzajem wynagrodzenia za możliwość korzystania ze środowiska.

Druga to teza, że omawiane opłaty, jako forma renty surowcowej, pełnią funkcje fiskalne, będąc źródłem dochodów publicznych związanych z wykonywaniem działalności górniczej. Pozwala to powrócić do postawionego już pytania o to, czy umożliwiają one realizację innych celów, w tym tych, które powinny być uwzględnione w ramach zrównoważonego rozwoju.

§ 3. Elementy konstrukcyjne opłat uregulowanych Prawem geologicznym i górniczym

Jak już była o tym mowa, część opłat przewidzianych w Dziale VII pr.g.g. co do zasady jest związana z działalnością koncesjonowaną, wykonywaną na podstawie i w granicach koncesji, i ponoszona przez przedsiębiorców, czyli – w świetle

³³ Powołano się na wyliczenia Ministerstwa Finansów, według których obecny poziom renty surowcowej Polski z działalności wydobywczej węglowodorów wynosi około 21%, podczas gdy w przypadku Wielkiej Brytanii, Norwegii czy Australii wynosi odpowiednio 62%, 72% oraz 56%.

definicji zamieszczonej w art. 6 ust. 1 pkt 9 pr.g.g. – tych, co uzyskali koncesję³⁴. Nie oznacza to, że te tworzą one grupę jednolitą. Różnice pomiędzy nimi pojawiają się już w aspekcie terminologicznym. Opłatę za wydobywanie kopaliny ze złoża, wnoszoną przez przedsiębiorcę, który uzyskał koncesję na to wydobywanie, a w przypadku koncesji na poszukiwanie i rozpoznawanie złoża węglowodorów oraz wydobywanie węglowodorów ze złoża – uzyskał decyzję inwestycyjną (art. 134 ust. 1 pr.g.g.), nazywa się w ustawie opłatą eksploatacyjną, opłaty związane z innymi rodzajami działalności koncesjonowanej nie zostały opatrzone jakimś wyodrębniającym je określeniem. Stąd dla ich oznaczenia przyjęto w doktrynie termin opłaty quasi-eksploatacyjne³⁵.

Do tych ostatnich opłat należy opłata uiszczana przez przedsiębiorcę, który uzyskał koncesję na poszukiwanie lub rozpoznawanie złoża kopaliny, koncesję na poszukiwanie lub rozpoznawanie kompleksu podziemnego składowania dwutlenku węgla oraz koncesję na poszukiwanie i rozpoznawanie złoża węglowodorów i wydobywanie węglowodorów ze złoża (art. 133 pr.g.g.). Odbiega ona konstrukcyjnie od opłaty eksploatacyjnej oraz innych opłat quasi-eksploatacyjnych, zgodnie z art. 135 ust. 1 pr.g.g. ponoszonych przez przedsiębiorców, którzy uzyskali koncesje na: podziemne bezzbiornikowe magazynowanie substancji albo na podziemne składowanie odpadów, albo na podziemne składowanie dwutlenku węgla. Stosownie do art. 133 ust. 1 i 4 pr.g.g. opłata ta jest mianowicie ustalana w koncesji i płatna w terminie 14 dni od dnia, w którym koncesja stała się ostateczna, ma charakter jednorazowy, a jej wysokość została uzależniona od wyrażonej w kilometrach kwadratowych powierzchni objętej koncesją. Tymczasem w art. 137–138 pr.g.g. przyjęto odmienny mechanizm wymiaru pozostałych opłat regulowanych Prawem geologicznym i górniczym, określane jako zasada samoobliczenia.

Polega on na tym, że przedsiębiorca samodzielnie ustala wysokość opłaty za okres rozliczeniowy, tj. według art. 137 ust.1 pr.g.g. za półrocze liczone odpowied-

³⁴ Wyjątek w tym zakresie przewidziany został w art. 84 pr.g.g., którym zobowiązano tego, kto wykonuje roboty geologiczne, do zagospodarowania kopaliny wydobytej lub wydobywającej się samoistnie w czasie ich wykonywania. Zawiera on odesłanie do odpowiedniego stosowania przepisów o opłacie eksploatacyjnej, ponoszonej za wydobywanie kopaliny ze złóż. Wykonawca robót geologicznych nie musi być przedsiębiorcą, skoro roboty te nie zawsze wymagają koncesji – wtedy wykonywane są zgodnie z projektem robót geologicznych zatwierdzonym decyzją organu administracji geologicznej (art. 80 ust. 1 pr.g.g.) lub podlegającemu zgłoszeniu staroście (art. 85 pr.g.g.) albo ministrowi właściwemu do spraw środowiska (art. 85a pr.g.g.). Nawet jednak jeżeli działa on na podstawie koncesji, nie jest to koncesja do wydobywania kopaliny ze złóż obejmująca sytuację przewidzianą w art. 84 pr.g.g., gdyż do wykonywania robót geologicznych uprawniają koncesje na: poszukiwanie i rozpoznawanie złóż kopaliny, poszukiwanie lub rozpoznawanie kompleksu podziemnego składowania dwutlenku węgla, poszukiwanie i rozpoznawanie złóż węglowodorów oraz wydobywanie węglowodorów ze złoża. Por. również rozważania na temat szczególnych rozwiązań odnoszących się do opłat związanych z działalnością koncesjonowaną dotyczących węglowodorów – G. Radecki [w:] *Zrównoważony...*, s. 323–324.

³⁵ Zob. A. Lipiński, R. Mikosz, *Instrumenty ochrony środowiska w nowym Prawie geologicznym i górniczym*, Katowice 1995, s. 179 oraz *Ustawa...*, s. 400, a także R. Mikosz, G. Radecki, *Leksykon opłat i kar pieniężnych związanych z korzystaniem ze środowiska*, Wrocław 2010, s. 110.

nio od dnia 1 stycznia do dnia 30 czerwca i od dnia 1 lipca do dnia 31 grudnia, i przed upływem miesiąca następującego po tym okresie bez wezwania wnosi ją na rachunki bankowe gminy, na terenie której jest prowadzona działalność, oraz Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, w przypadku węglowodorów także powiatu i województwa³⁶ (art. 137 ust. 2 i 2a pr.g.g.)³⁷. Jednocześnie ciąży na nim obowiązek sprawozdawczy. Sprowadzają się one do przedstawienia w terminie zakreślonym na uiszczenie opłaty organowi koncesyjnemu, gminie, na terenie której prowadzona jest działalność (odnośnie do przedsiębiorców wydobywających węglowodory – również powiatowi i województwu), oraz NFOŚiGW kopii dowodów dokonanych wpłat wraz z informacją pozwalającą te wpłaty zidentyfikować i zweryfikować (art. 137 ust. 3 i 3a pr.g.g.)³⁸. Dopiero w razie stwierdzenia, że przedsiębiorca nie wywiązał się z tego obowiązku, czyli nie dokonał wpłaty opłaty w terminie albo dokonał wpłaty w wysokości innej niż należna, organ koncesyjny może wydać decyzję określającą wysokość należnej opłaty. Opłaty objęte zasadą samoobliczenia mają więc charakter okresowy, zaś ich wysokość jest zmienna i zależy od skali działalności wykonanej w danym okresie rozliczeniowym, a ściślej od uzyskanej w tym czasie ilości wydobytej kopaliny (art. 134 ust.1 pr.g.g.), zmagazynowanych substancji (art. 135 ust. 2 pr.g.g.), składowanych odpadów (art. 135 ust. 3 pr.g.g.) albo składowanego dwutlenku węgla (art. 135 ust. 4 pr.g.g.). Stawki wszystkich opłat quasi-eksploatacyjnych są wskazane w ustawie, natomiast stawki opłaty eksploatacyjnej – w załączniku do niej.

W Prawie geologicznym i górnictwym wykorzystano oba znane ustawie z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa modele powstawania zobowiązań podatkowych³⁹. Stosownie do art. 21 § 1 O.p. zobowiązanie podatkowe powstaje bądź z dniem zaistnienia zdarzenia, z którym ustawa podatkowa wiąże powstanie takiego zobowiązania (pkt 1), bądź z dniem doręczenia decyzji organu podatko-

³⁶ Instytucja ta będzie określana dalej skrótem NFOŚiGW.

³⁷ W przepisie tym mowa jest o przedsiębiorcy, który uzyskał koncesję na wydobywanie kopaliny ze złoża, lecz w myśl art. 137 ust. 6 pr.g.g. wymagania określone w art. 137 ust. 1–5 pr.g.g. stosuje się odpowiednio do przedsiębiorców, którzy uzyskali koncesje na podziemne bezzbiornikowe magazynowanie substancji, podziemne składowanie odpadów oraz podziemne składowanie dwutlenku węgla.

³⁸ W myśl tego przepisu informacja ta ma zawierać dane identyfikujące przedsiębiorcę, nazwę złoża, numer koncesji na wydobywanie kopaliny z tego złoża, rodzaj i ilość kopaliny wydobytej w okresie rozliczeniowym, przyjętą stawkę oraz wysokość ustalonej opłaty, w tym przypadającej NFOŚiGW oraz gminie, na terenie której prowadzona jest działalność, jeżeli wydobyte to prowadzone jest na terenie więcej niż jednej gminy, określa się również ilość kopaliny wydobytej z terenów poszczególnych gmin, a także wysokość przypadającej na nie opłaty eksploatacyjnej. Skoro zgodnie z art. 137 ust. 6 pr.g.g. wymagania te stosuje się odpowiednio do przedsiębiorców zobowiązanych do uiszczenia bez wezwania opłat quasi-eksploatacyjnych, to należy podać ilość substancji magazynowanej albo ilość odpadów lub dwutlenku węgla składowanych na terenie poszczególnych gmin wraz z przypisaniem tym gminom części przypadającej im opłaty. Uwzględniono to w rozporządzeniu Ministra Środowiska z dnia 8 sierpnia 2014 r. w sprawie wzorów druków informacji dotyczących opłat z zakresu przepisów Prawa geologicznego i górnictwego (Dz. U. z 2014 r., poz. 1132). Gminy oraz NFOŚiGW, o czym będzie jeszcze mowa, są beneficjentami opłat uregulowanych w ustawie Prawo geologiczne i górnictwo.

³⁹ R. Mikosz, *Ordynacja podatkowa a opłaty w prawie geologicznym i górnictwym*, Glosa 2003, nr 3, s. 20–21.

wego, ustalającej wysokość tego zobowiązania (pkt 2). Mechanizm powstawania zobowiązania w opłacie eksploatacyjnej i w opłatach quasi-eksploatacyjnych objętych zasadą samoobliczenia nawiązuje do tego pierwszego modelu, skoro obowiązkiem ich wniesienia wynika z samego prawa wskutek wykonywania przez przedsiębiorcę w okresie rozliczeniowym działalności podlegającej opłacie. Decyzję w ich przedmiocie wydaje się dopiero wówczas, gdy przedsiębiorca nie dokonał wpłaty w terminie lub dokonał jej w wysokości innej niż należna. Zgodnie z terminologią przyjętą w art. 21 § 1 O.p. decyzję tę nazwano decyzją określającą, co wskazuje na zamiysł ustawodawczy polegający na sięgnięciu po przewidziane w tym przepisie konstrukcje prawopodatkowe. Dowodzi tego również fakt, że w przypadku działalności polegającej na poszukiwaniu lub rozpoznawaniu źródłem zobowiązania jest z kolei decyzja ustalająca to zobowiązanie, tj. jedna z koncesji uprawniających do takiej działalności. Jak już była o tym mowa, to we wspomnianej koncesji ustala się opłatę jednorazową, wnoszoną w terminie 14 dni od dnia, w którym koncesja stała się ostateczna. Regulacja ta jest bardziej korzystna dla zobowiązanego niż unormowanie dotyczące podatków, w których zobowiązanie powstaje poprzez doręczenie decyzji ustalającej. Stosownie do art. 47 O.p. termin płatności podatku wynosi w takiej sytuacji również 14 dni, ale liczonych od dnia doręczenia decyzji, a nie od dnia, kiedy decyzja stała się ostateczna.

Opłaty stanowią w 60% dochód gminy, na której prowadzona jest działalność, a w 40% – dochód NFOŚiGW (141 ust. 1 pr.g.g.). Jeżeli działalność jest prowadzona na terenie więcej niż jednej gminy, opłaty stanowią ich dochód proporcjonalnie odpowiednio do wielkości powierzchni terenu objętego działalnością albo ilości wydobytej kopaliny, ilości wprowadzonej do górotworu substancji, odpadów albo dwutlenku węgla (art. 141 ust. 2 pr.g.g.), a gdy jest prowadzona w granicach obszarów morskich Rzeczypospolitej Polskiej – w całości dochód NFOŚiGW (art. 141 ust. 3 pr.g.g.). Z kolei „w zakresie węglowodorów” „udział” NFOŚiGW w opłacie został zmniejszony do 10 %, a pozostała w ten sposób reszta rozdzielona jest pomiędzy powiat i województwo, które otrzymały po 15% wpływów z opłat (art. 141 ust. 1a pr.g.g.).

§ 4. Odpowiednie stosowanie przepisów Ordynacji podatkowej

W myśl art. 142 ust. 1 pr.g.g. do wszystkich omawianych opłat stosuje się odpowiednio przepisy ustawy Ordynacja podatkowa dotyczące zobowiązań podatkowych, przy czym określone tymi przepisami uprawnienia organów podatkowych przysługują wierzycielom⁴⁰. Chodzi zatem o przepisy działu III O.p., zatytułowa-

⁴⁰ Zgodnie z tym, co już wspomniano, wedle art. 142 ust. 2 pr.g.g. wierzycielami są odpowiednio: gmina, powiat, województwo oraz NFOŚiGW.

nego właśnie „zobowiązania podatkowe”⁴¹, który otwiera przywołany już art. 21. Dział ten zawiera w większości przepisy prawa materialnego,⁴² co wskazuje, że konstrukcja rozpatrywanych opłat pozostaje w związku z rozwiązaniami o charakterze prawnopodatkowym. Spośród zamieszczonych w nim przepisów przydatne w odniesieniu do tych opłat mogą okazać się szczególnie te zawarte w: Rozdziale 3 – Zabezpieczenie wykonania zobowiązań podatkowych, Rozdziale 5 – Zaległość podatkowa, Rozdziale 6 – Odsetki za zwłokę i opłata prolongacyjna, Rozdziale 7 – Wygaśnięcie zobowiązań podatkowych, Rozdziale 7a – Ulgi w spłacie zobowiązań podatkowych, Rozdziale 8 – Przedawnienie, Rozdziale 9 – Nadpłata, Rozdziale 14 – Prawa i obowiązki następców prawnych oraz podmiotów przekształconych oraz Rozdziale 15 – Odpowiedzialność podatkowa osób trzecich. Ze względu na przedmiot regulacji trudno natomiast wyobrazić sobie sytuację, by możliwe było sięgnięcie do przepisów Rozdziału 2, Odpowiedzialność podatnika, płatnika i inkasenta, może poza art. 26 O.p., zgodnie z którym podatnik odpowiada całym swoim majątkiem za podatki wynikające ze zobowiązań podatkowych, czy Rozdziale 12. Rachunki. Przepisy ustawy Ordynacja podatkowa mają być wszak stosowane wyłącznie odpowiednio, co oznacza, że w zależności od uregulowanej nimi materii tylko część z nich może być stosowana wprost, w ich bezpośrednim brzmieniu, pozostałe zaś bądź wymagają modyfikacji celem ich dostosowania do sytuacji nie należącej przecież niejako bezpośrednio do ich zakresu przedmiotowego, bądź nie mogą być stosowane w ogóle⁴³. Muszą być więc one postrzegane jako uzupełnienie unormowań ustawy Prawo geologiczne i górnicze, które mają pierwszeństwo w razie kolizji, kiedy normują taką samą kwestię jak przepisy stosowane jedynie odpowiednio. Jako przykład ilustrujący to spostrzeżenie można przywołać art. 143 ust. 1 pr.g.g. Według niego decyzja w sprawach odnoszących się do opłat nie może zostać wydana po upływie 5 lat od końca roku, w którym nastąpiło zdarzenie uzasadniające jej wydanie. Jest to więc termin dłuższy niż określony w art. 68 § 1 O.p., zamieszczonym w Rozdziale 8 Działu III O.p., zatytułowanym Przedawnienie⁴⁴. Ten przepis stanowi, że zobowiązanie podatkowe powstające na podstawie decyzji ustalającej nie powstaje, jeżeli decyzja ta została doręczona po upływie 3 lat, licząc od końca roku kalendarzowego, w którym powstał obowiązek podatkowy. Z drugiej strony termin wynikający z art. 143 ust. 1 pr.g.g. jest identyczny z określonym

⁴¹ Tak m.in. A. Lipiński, R. Mikosz, *Ustawa...*, s. 418 oraz R. Mikosz, *Ordynacja...*, s. 19, który trafnie zauważył, że opisową formułę, jaką zastosowano do oznaczenia przepisów objętych odesłaniem, trudno uznać za zręczną, skoro nic nie stało do przeszkodzie, by jednoznacznie wskazać, iż należy odpowiednio stosować przepisy Działu III O.p.

⁴² G. Radecki, *Postępowania administracyjne w przedmiocie opłat i kar związanych z korzystaniem ze środowiska (zagadnienia wybrane)* [w:] *Aktualne problemy postępowania w administracji publicznej*, red. G. Krawiec, Sosnowiec 2013, s. 74–75.

⁴³ Por. A. Lipiński, R. Mikosz, *Ustawa...*, s. 418 i postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 13 grudnia 2013 r., II FW 12/13, LEX nr 1452562.

⁴⁴ G. Radecki, *Opłata podwyższona za naruszenie warunków wydobywania piasków i żwirów na własne potrzeby* [w:] *Prawne aspekty gospodarowania zasobami środowiska. Korzystanie z zasobów środowiska*, red. K. Karpus, B. Rakoczy, M. Szalewska, Toruń 2014, s. 310.

w art. 70 § 1 O.p. terminem przedawnienia zobowiązania podatkowego powstającego z mocy prawa. Nie można zarazem tracić z pola widzenia, że w świetle art. 59 § 1 pkt 9 O.p., również objętego odesłaniem przewidzianym w art. 142 ust. 1 pr.g.g., przedawnienie stanowi jeden ze sposobów wygaśnięcia zobowiązania podatkowego.

Omawiane odesłanie zrównuje zobowiązanego z tytułu opłaty z podatnikiem, nadając jego odpowiedzialności postać analogiczną do odpowiedzialności podatkowej, co pozwala już na wstępie zaakcentować jej wymiar fiskalny, polegający na zabezpieczeniu przede wszystkim interesów beneficjenta daniny publicznej poprzez zapewnienie tego, by danina ta została uregulowana. Celowi temu służy możliwość zabezpieczenia zobowiązania przed terminem płatności lub w toku postępowania, przed wydaniem decyzji mającej to zobowiązanie określić, według reguł podanych w art. 33 i n. O.p., a także obowiązek naliczenia odsetek za zwłokę od zaległości, o czym stanowi art. 53 i n. O.p. Gwarantuje go jednak przede wszystkim zasada ustanowiona w art. 26 O.p., przewidująca, że zobowiązany odpowiada za zobowiązanie całym swoim majątkiem, co w myśl art. 29 O.p. w przypadku osób pozostających w związku małżeńskim oznacza objęcie tą odpowiedzialnością majątku odrębnego oraz majątku wspólnego zobowiązanego i jego małżonka (§ 1), z wyłączeniem skutków ograniczenia, zniesienia, wyłączenia lub ustania wspólności małżeńskiej w stosunku do zobowiązań podatkowych powstałych przed tymi zdarzeniami (§ 2). Ponadto w rozdziale 15 działu III przewidziano odpowiedzialność osób trzecich za zaległości podatkowe podatnika, czyli – stosownie do definicji zawartej w art. 51 § 1 O.p. – za podatki niezapłacone w terminie płatności. Zgodnie z art. 107 O.p. osoby te odpowiadają całym swoim majątkiem solidarnie ze zobowiązanym (§ 1) lub z jego następcą prawnym za przejęte przez niego zaległości podatkowe (§ 1a), w tym również za: odsetki za zwłokę od zaległości podatkowych oraz koszty postępowania egzekucyjnego (§ 2 pkt 2 i 4). O odpowiedzialności podatkowej osoby trzeciej orzeka się w drodze decyzji, o której mowa w art. 108 O.p.

Z punktu widzenia odpowiedniego stosowania omawianych przepisów do opłat uregulowanych Prawem geologicznym i górniczym szczególną uwagę wypada zwrócić na te spośród nich, które krąg wspomnianych osób trzecich wyznaczają według kryteriów osobistych i rodzinnych⁴⁵, związanych z relacjami z podatnikami będącymi spółkami prawa handlowego, tak osobowymi⁴⁶, jak kapitałowymi⁴⁷, albo bę-

⁴⁵ Zgodnie z art. 110 § 1 O.p. rozwiedziony małżonek podatnika odpowiada całym swoim majątkiem solidarnie z byłym małżonkiem za zaległości podatkowe z tytułu zobowiązań podatkowych powstałych w czasie trwania wspólności majątkowej, jednakże tylko do wysokości wartości przypadającego mu udziału w majątku wspólnym, z kolei w art. 111 § 1 O.p. mowa o odpowiedzialności solidarnej członka rodziny podatnika za zaległości podatkowe wynikające z działalności gospodarczej podatnika i powstałe w okresie, w którym członek ten współdziałał z podatnikiem w wykonywaniu tej działalności, osiągając z niej korzyści.

⁴⁶ W myśl art. 115 § 1 O.p. wspólnik spółki cywilnej, jawnej i partnerskiej oraz komplementariusz spółki komandytowej albo komandytowo-akcyjnej odpowiada całym swoim majątkiem solidarnie ze spółką i z pozostałymi wspólnikami za zaległości podatkowe spółki.

⁴⁷ W art. 116 § 1 O.p. przewidziano solidarną odpowiedzialność członków zarządów spółki z ograniczoną odpowiedzialnością, spółki z ograniczoną odpowiedzialnością w organizacji, spółki akcyjnej,

dającymi innymi osobami prawnymi⁴⁸, lub stanowiących konsekwencje czynności prawnych podjętych z podatnikiem⁴⁹. W tym ostatnim kontekście odnotowania wymaga, że w świetle art. 112 § 1 O.p. nabywca przedsiębiorstwa lub zorganizowanej części przedsiębiorstwa odpowiada całym swoim majątkiem solidarnie z podatnikiem za powstałe do dnia nabycia zaległości podatkowe związane z prowadzoną działalnością gospodarczą, chyba że przy zachowaniu należytej staranności nie mógł o tych zaległościach wiedzieć. W art. 122 § 3 O.p. odpowiedzialność tę ograniczono do wartości nabytego przedsiębiorstwa lub jego zorganizowanej części, a w art. 112a O.p. wyłączono ją całkowicie w przypadku nabycia w postępowaniu egzekucyjnym oraz upadłościowym.

W tym kontekście z aprobatą trzeba odnotować fakt, że w orzecznictwie skorygowano stanowisko, w myśl którego przytoczone rozwiązania Ordynacji podatkowej są wyłączone przez art. 36 ust. 7 pr.g.g., mający względem nich charakter *lex specialis*, i stanowiący, iż przeniesienie koncesji przenosi również prawa i obowiązki wynikające z innych decyzji wydanych na podstawie ustawy, tj. Prawa geologicznego i górniczego, w tym obowiązek związany z opłatą określoną przeciw tego rodzaju decyzją⁵⁰. Obecnie utrwalili się trafny pogląd, w myśl którego wraz z koncesją przenoszone są wyłącznie prawa i obowiązki związane z wykonywaniem działalności koncesjonowanej i funkcjonowaniem zakładu górniczego, nieobejmujące obowiązków łączących się z opłatami⁵¹.

lub spółki akcyjnej w organizacji za zaległości podatkowe tych spółek, o ile spełnione zostaną określone przesłanki (m.in. bezskuteczność egzekucji przeciwko spółce i zgłoszenie we właściwym czasie wniosku o ogłoszenie upadłości). Z drugiej strony jednoosobowa spółka kapitałowa powstała w wyniku przekształcenia przedsiębiorcy będącego osobą fizyczną odpowiada całym swoim majątkiem solidarnie z tą osobą fizyczną za powstałe do dnia przekształcenia zaległości podatkowe przedsiębiorcy związane z prowadzoną działalnością gospodarczą (art. 112b O.p.).

⁴⁸ Za zaległości podatkowe osób prawnych innych niż spółki prawa handlowego odpowiadają solidarnie całym swoim majątkiem członkowie organów zarządzających tymi osobami na takich samych zasadach, na jakich członkowie zarządów spółek kapitałowych ponoszą odpowiedzialność za zaległości podatkowe tych spółek (art. 116a § 1 O.p.).

⁴⁹ Oczywiście wyliczenie to nie wyczerpuje listy wszystkich okoliczności mogących być podstawą odpowiedzialności osoby trzeciej wedle przepisów Ordynacji podatkowej stosowanych odpowiednio do opłat normowanych Prawem geologicznym i górniczym. Przykładowo w art. 113 O.p. mowa jest o odpowiedzialności osoby, której imieniem i nazwiskiem, nazwą lub firmą podatnik za jej zgodą się posługuje lub posługiwał w celu zatajenia prowadzenia działalności gospodarczej lub rzeczywistych rozmiarów tej działalności.

⁵⁰ Stanowisko takie – oznaczające przejście obowiązku w zakresie opłaty na podmiot, na rzecz którego przeniesiono koncesję, z całkowitym zwolnieniem z niego dotychczasowego zobowiązanego – wypowiedziano m.in. w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 9 kwietnia 2015 r., V SA/Wa 3347/14, LEX nr 2003238, który został poddany krytyce w literaturze z odwołaniem się m.in. do rozwiązań odnoszących się do przeniesienia koncesji dotyczących węgłowodorów – G. Radecki [w:] *Zrównoważony...*, s. 331–333. Wyrok ten został uchylony wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 16 marca 2017 r., II GSK 1736/15, LEX nr 2302579, w którym powołano się w części na te same argumenty jak te podniesione w ramach wspomnianej krytyki, tj. wskazujące na deklaratoryjny jedynie charakter decyzji określającej wysokość opłaty eksploatacyjnej.

⁵¹ Zob. np. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 8 listopada 2016 r., II GSK 845/15, LEX nr 2170638.

Przewidziane w art. 142 ust. 1 pr.g.g. odesłanie do odpowiedniego stosowania przepisów Ordynacji podatkowej dotyczących zobowiązań podatkowych zawiera zastrzeżenie, iż określone tymi przepisami uprawnienia organów podatkowych przysługują wierzycielom, nie organom koncesyjnym. W efekcie jeśli zważyć, że opłaty nieobjęte zasadą samoobliczenia ustalane są w koncesji, stwierdzić trzeba, iż w sprawach opłat uregulowanych Prawem geologicznym i górniczym rozdzielono kompetencje pomiędzy organy koncesyjne, właściwe do dokonania wymiaru opłaty⁵², oraz wierzycieli, wykonujących pozostałe uprawnienia organów podatkowych wynikające z działu III, np. odnoszące się do zabezpieczenia zobowiązania czy do przyznania ulg w ich spłacie⁵³. Taki stan rzeczy może doprowadzić do istotnych komplikacji, przede wszystkim natury proceduralnej, sprowadzających się w szczególności do „zbiegu” postępowań prowadzonych przez różne organy⁵⁴. Utrudnia on także precyzyjne rozgraniczenie kompetencji organów⁵⁵.

Konstrukcja odesłania zawartego w art. 142 ust. 1 pr.g.g. sprawia, że o ulgach w opłatach decyduje niejako samodzielnie każdy z wierzycieli, stosując odpowiednio instrumenty unormowane w rozdziale 7a O.p. – ulgi w spłatach zobowiązań podatkowych, czyli odroczenie terminu płatności, rozłożenie zapłaty na raty oraz umorzenie w całości lub w części zaległości wraz z odsetkami za zwłokę (art. 67a O.p.)⁵⁶. W Prawie geologicznym i górniczym nie przewidziano bowiem żadnych własnych rozwiązań ulgowych, biorących pod uwagę specyfikę uregulowanej nim działalności i pozwalających przez to uzależnić przyznaną ulgę od spełnienia określonych warunków, które byłyby z tego punktu widzenia pozytywne, szczególnie od uzyskania określonych rezultatów w sferze ochrony środowiska. Wzorem takiego powiązania ulgi z korzyścią dla środowiska są przepisy art. 316–321 pr.o.ś. dotyczące odraczania, zmniejszania oraz umarzania opłat podwyższonych oraz administracyjnych kar pieniężnych, tj. sankcji finansowych stosowanych na podstawie przepisów tej ustawy. Mechanizm ulgi polega w rozpatrywanym przypadku na odroczeniu w drodze decyzji terminu płatności na wniosek zobowiązanego na czas nie dłuższy niż 5 lat od dnia złożenia wniosku, potrzebny na realizację, zgodnie z harmonogramem określonym w decyzji, przedsięwzięcia, którego wykonanie usunie przyczynę wymierzenia sankcji (art. 317 i 318 pr.o.ś.). Osiągnięcie tego celu w terminie daje podstawę do wydania decyzji, w której bądź orzeka się o pomniejszeniu odroczonej należności o sumę środków wydatkowanych na realizację przedsięwzięcia, bądź o ich umorzeniu (art. 319 pr.o.ś.). Decyzja w sprawie odroczenia ma przy tym charakter związa-

⁵² Por. uwagi na temat decyzji wydawanych w tym zakresie – G. Radecki [w:] *Zrównoważony...*, s. 333.

⁵³ R. Mikosz, *Ordynacja...*, s. 20–23.

⁵⁴ Tamże, s. 21. Jako przykład takiego „zbiegu” Autor ten wskazał sytuację, w której zobowiązany do uiszczenia opłaty objętej zasadą samoobliczenia przed terminem płatności złożył wniosek o rozłożenie tej opłaty na raty.

⁵⁵ Zob. spostrzeżenia odnośnie do rozgraniczenia kompetencji w przedmiocie nadpłaty – G. Radecki [w:] *Zrównoważony...*, s. 334–336.

⁵⁶ Zauważyć wypada, że w art. 48 O.p., również znajdującym się w jej dziale III, przewidziano jeszcze jeden instrument ulgowy, mianowicie odroczenie terminu przewidzianego w przepisach prawa podatkowego.

ny i nie pozostawia pola do uznaniowości, ponieważ wniosek zobowiązanego musi być uwzględniony, jeżeli spełnia przesłanki odroczenia⁵⁷. Przepisy te służą przede wszystkim zmobilizowaniu zobowiązanego do podjęcia środków prowadzących do poprawy stanu środowiska, który uległ pogorszeniu w wyniku jego działalności⁵⁸.

Przepisy Ordynacji podatkowej, które wobec pominięcia kwestii ulg w Prawie geologicznym i górnictwym trzeba stosować odpowiednio w odniesieniu do przewidzianych nim opłat, z pewnością nie stanowią tego rodzaju impulsu dla zobowiązanego i ograniczają jego możliwości choćby częściowego uniknięcia konieczności uiszczenia opłaty, nawet jeżeli miałyby to przynieść pozytywny efekt dla środowiska⁵⁹. Zasadne byłoby zatem stworzenie mechanizmu podobnego do tego, który został przyjęty w ustawie – Prawo ochrony środowiska, umożliwiającego spożytkowanie w ramach ulgi w spłacaniu opłat części środków na inwestycje, szczególnie te określane w literaturze jako proekologiczne⁶⁰, mające przeciwdziałać negatywnym oddziaływaniom tej działalności na środowisko, ale także służące poprawie jej efektywności, w tym podniesieniu stopnia wykorzystania złoża kopaliny poprzez objęcie wydobywaniem części złoża położonej niedogodnie pod względem geologicznym, jak również bezpieczeństwa⁶¹. W ten sposób można byłoby więc uwzględnić te wartości, które są istotne dla realizacji zasady zrównoważonego rozwoju. Podstawowe znaczenie dla zgodności rozwiązań ulgowych z tą zasadą mają wszak wynikające z nich korzyści dla środowiska⁶².

§ 5. Wcześniejsze rozwiązania prawne dotyczące opłat

Przedstawiona regulacja jest wynikiem ewolucji stanu prawnego, którą również wypada uwzględnić w toku dalszych rozważań. Pozwala to bowiem porównać wcze-

⁵⁷ W. Radecki [w:] *Prawo...*, s. 842; K. Gruszecki, *Prawo...*, s. 597; E.K. Czech [w:] *Prawo...*, s. 575.

⁵⁸ Por. K. Gruszecki, *Prawo...*, s. 596.

⁵⁹ Zob. analizę przeprowadzoną pod tym kątem analizę przepisów Ordynacji podatkowej – G. Radecki [w:] *Zrównoważony...*, s. 337–338.

⁶⁰ J. Ciechanowicz-McLean, *Finansowanie...*, s. 136. Autorka ta nazwała inwestycjami proekologicznymi inwestycje na rzecz ochrony środowiska, niosące za sobą pozytywne skutki dla środowiska w postaci zachowania lub przywrócenia równowagi między człowiekiem a przyrodą.

⁶¹ Por. pogląd uznający ten mechanizm przewidziany w Prawie ochrony środowiska za jeden z najważniejszych instrumentów motywujących do usunięcia przyczyny zanieczyszczenia środowiska – K. Gruszecki, *głosa do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 listopada 2000 r., sygn. akt IV SA 1340/98*, OSP 2003, nr 1, poz. 14, s. 58.

⁶² Por. K. Gruszecki, *Realizacja zasady zrównoważonego rozwoju środowiska („nasadzenie zastępcze”)*, Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego 2007, nr 5–6, s. 38 oraz A. Erechemla, *Prewencyjne cechy opłat za korzystanie ze środowiska* [w:] *Prawo ochrony środowiska i prawo karne. Książka jubileuszowa z okazji 40-lecia pracy naukowej [Profesora Wojciecha Radeckiego]*, Wrocław 2008, s. 87. Ponadto w przypadku instrumentów finansowych realizujących zasadę „zanieczyszczający płaci” dopuszczalne jest tylko takie rozwiązanie ulgowe, którego pierwszoplanowy cel i skutek stanowi ochrona środowiska, gdyż musi być uznane za odstępstwo od tej zasady, służące wyrównaniu negatywnych następstw spowodowanych w środowisku przez działalność podlegającą opłacie – por. M. Stoczkiewicz, *Zasada...*, s. 13–17.

śniejsze rozwiązania z przyjętymi obecnie i na tej podstawie sformułować wnioski odnośnie do obowiązującego modelu opłat.

Po raz pierwszy omawiane instrumenty finansowe zostały wprowadzone do polskiego porządku prawnego z dniem 1 stycznia 1992 r. za sprawą ustawy z dnia 9 marca 1991 r., którą dokonano gruntownej zmiany Prawa górniczego z 1953 r. celem dostosowania go do nowych realiów społeczno-gospodarczych związanych z przemianami, jakie nastąpiły po 1989 r.⁶³. Dodano wówczas do dekretu Prawo górniczne Dział Ib. Opłata za wydobywanie kopalin, zawierający przepisy od art. 12l do art. 12o. Opłatę tę w każdym z tych przepisów określono jako opłatę eksploatacyjną, która to nazwa przyjęła się w polskim języku prawnym, gdyż oznaczono nią opłaty za wydobywanie kopalin ze złóż w późniejszych aktach prawnych regulujących tę kwestię, także, jak już była o tym mowa, w Prawie geologicznym i górnictwym z dnia 9 czerwca 2011 r.

Opłatę tę wymierzał organ koncesyjny na podstawie ilości kopaliny wydobytej ze złoża, z tym że w przypadku, gdy kopalina przed wprowadzeniem do obrotu rynkowego wymagała poddania procesowi przeróbczemu, podstawę tę stanowiła ilość surowca uszlachetnionego lub wzbogaconego (art. 12l ust. 2 i 3 pr.górn. z 1953 r.). Stosownie do art. 12l ust. 4 pr.górn. z 1953 r. podstawowa opłata eksploatacyjna nie mogła być wyższa niż 10% ceny sprzedaży kopaliny lub surowca. W § 2 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 8 listopada 1991 r. w sprawie opłaty eksploatacyjnej za wydobywanie kopalin ze złóż⁶⁴ stawkę podstawowej opłaty eksploatacyjnej za jednostkę (tonę, m³) ustalono bowiem jako procent ceny sprzedaży wydobytej kopaliny ze złoża, a jeżeli kopalina przed wprowadzeniem do obrotu rynkowego wymagała poddania procesowi przeróbczemu – ceny surowca uszlachetnionego lub wzbogaconego⁶⁵. Najniższą stawkę, w wysokości 2%, przewidziano dla węgla kamiennego oraz kopalin leczniczych przeznaczonych do obrotu rynkowego, surowce skalne były obciążone stawką 3 %, węgiel brunatny, siarka i inne surowce chemiczne i sól kamienna – stawką 4%, zaś gaz ziemny i ropa naftowa – 6%. Stawkę najwyższą, 10%, odniesiono do pozostałych kopalin. Ta rozpiętość stawek pozwala przypuszczać, że podyktowana ona była zamiarem dostosowania skali obciążeń do wykonalności danej działalności wydobywczej oraz znaczenia gospodarczego przypisywanego poszczególnym kopalinom.

Stawki te dotyczyły opłaty eksploatacyjnej podstawowej, która mogła być obniżona lub podwyższona w określonych granicach. Obniżenie wchodziło w rachubę w razie: stosowania technologii eksploatacji zapobiegających ujemnym wpływom na

⁶³ Dz. U. Nr 31, poz. 128 ze zm. Por. R. Mikosz, *Ustawa z 9 marca 1991 roku o zmianie prawa górniczego*, Problemy Prawne Górnictwa nr 15, Katowice 1992, s. 7–34 oraz A. Lipiński, *Ustawa z 9 marca 1991 roku o zmianie prawa górniczego*, Problemy Prawne Górnictwa nr 15, Katowice 1992, s. 36–69.

⁶⁴ Dz. U. Nr 105, poz. 455.

⁶⁵ W § 2 ust. 2 rozporządzenia z dnia 8 listopada 1991 r. zastrzeżono, że jeżeli wydobyta kopalina przed wprowadzeniem jej do obrotu rynkowego wymaga poddania procesowi przeróbczemu przez podmiot gospodarczy, który ją wydobył, cenę sprzedaży stanowi: koszt kopaliny powiększony o stawkę zysku stosowaną przez podmiot gospodarczy albo jedna trzecia część ceny sprzedaży produktu finalnego.

środowisko, obiekty i urządzenia na powierzchni lub rekultywujących środowisko, zagospodarowania kopalni towarzyszących (art. 12ł ust. 5 pr.górn z 1953 r.) lub wydobywania kopalni w szczególnie trudnych warunkach geologicznych i górniczych (art. 12ł ust. 7 pr.górn. z 1953 r.). Podwyższenie z kolei mogło nastąpić w przypadku pozostawienia niewybrania zasobów bilansowych złoża (art. 12ł ust. 6 pr.górn. z 1953 r.) oraz gdy przy wydobywaniu kopaliny występowały szczególnie korzystne warunki górniczo-geologiczne (art. 12ł ust. 9 pr.górn z 1953 r.).

Stosownie do § 3 rozporządzenia z dnia 8 listopada 1991 r. w sprawie opłaty eksploatacyjnej opłatę tę ustalał kwartalnie, w drodze decyzji, organ koncesyjny na podstawie informacji składanej przez podmiot gospodarczy wydobywający kopalinę ze złoża (ust. 1) lub – jeżeli informacja ta nie została złożona w terminie – na podstawie własnych ustaleń (ust. 3). W tej decyzji dokonywano też obniżenia lub podwyższenia podstawowej opłaty eksploatacyjnej (§ 5 ust. 1 i § 6 ust. 1 rozporządzenia z 8 listopada 1991 r.).

W art. 12m pr.górn z 1953 r. wprowadzono znany później mechanizm podziału wpływów z opłaty pomiędzy gminy i NFOŚiGW, choć udziały wspomnianych podmiotów w tych wpływach był równy, po 50%, wskazując zarazem dość ogólnie cele, na jaki mają być przeznaczone środki skierowane do tego drugiego beneficjenta: finansowanie prac geologicznych (40%) i potrzeby górnictwa (40%). W Prawie górniczym z 1953 r. przewidziano również odesłanie do stosowania przepisów o zobowiązaniach podatkowych (art. 12o).

Rozwiązania te powtórzono w Prawie geologicznym i górniczym z 1994 r., lecz uległy one gruntownej zmianie w wyniku nowelizacji tej ustawy przeprowadzonej z dniem 1 stycznia 2002 r.⁶⁶, którą wprowadzono model opłat eksploatacyjnych obowiązujący zasadniczo do dziś. Wtedy bowiem ustanowiono mechanizm samoobliczenia tej opłaty i wyłączono możliwość jej obniżenia lub podwyższenia.

W art. 85 pr.g.g. 1994 r. przewidziano również opłatę za działalność koncesjonowaną inną niż wydobywanie kopalni ze złóż, uzależnioną od rodzaju prowadzonej działalności, wielkości powierzchni⁶⁷ objętej koncesją, czasu, na jaki koncesja została wydana, i stopnia szkodliwości prowadzonej działalności dla środowiska (ust. 1). W myśl art. 85 ust. 2 pr.g.g. 1994 r. wysokość tej opłaty ustalało się w koncesji⁶⁸. Również to unormowanie zostało zmienione w sposób odpowiadający regulacji przyjętej obecnie, choć nastąpiło to dopiero z dniem 1 lipca 2005 r. w drodze ustawy z dnia 22 kwietnia 2005 r. o zmianie ustawy – Prawo geologiczne i górnicze oraz ustawy o odpadach⁶⁹. Zaznaczono wówczas, że opłata ponoszona jest z tytu-

⁶⁶ Zob. ustawę z dnia 27 lipca 2001 r. o zmianie ustawy – Prawo geologiczne i górnicze (Dz. U. Nr 110, poz. 1190).

⁶⁷ Wskutek nowelizacji przeprowadzonej z dniem 1 stycznia 2002 r. ustawą wspomnianą w poprzednim przepisie słowo „powierzchni” zastąpiono słowem „przeźrzeni”, bardziej adekwatnie oddającym zakres prowadzonej działalności.

⁶⁸ Z dniem 1 stycznia 2002 r. sprecyzowano, że w ten sposób należy ustalić także termin i sposób wnoszenia opłaty.

⁶⁹ Dz. U. Nr 90, poz. 758.

łu: poszukiwania lub rozpoznawania złóż kopalin, bezzbiornikowego magazynowania substancji w górotworze, w tym w podziemnych wyrobiskach górniczych oraz składowania odpadów w górotworze, w tym w podziemnych wyrobiskach górniczych, obliczana i wpłacana przez przedsiębiorcę samodzielnie według reguł analogicznych do tych już przedstawionych, zastosowanych w ustawie obowiązującej.

§ 6. Opłaty za poszukiwanie lub rozpoznawanie złóż kopalin oraz kompleksu podziemnego składowania dwutlenku węgla

Odnosząc się do wskazanych opłat, już w punkcie wyjścia trzeba stwierdzić, że nie mogą być one postrzegane jako narzędzie odpowiadające dyrektywom wynikającym z zasady zrównoważonego rozwoju. Trudno dostrzec jakikolwiek cel poza fiskalnym, któremu mogłaby służyć opłata za poszukiwanie lub rozpoznawanie złóż kopalin, w tym, węglowodorów, czy kompleksu podziemnego składowania dwutlenku węgla. Działalność ta ingeruje w środowisko w znacznie mniejszym stopniu niż pozostałe przedsięwzięcia regulowane Prawem geologicznym i górniczym, w szczególności z reguły nie powoduje uszczerbku złóż kopalin⁷⁰, przeciwnie – pozwala je znaleźć i udokumentować. Przynosi ona przede wszystkim korzyści o charakterze poznawczym, dostarczając informacji geologicznej, do której prawo przysługuje Skarbowi Państwa (art. 99 ust. 1 pr.g.g.). Opłata może te korzyści wręcz ograniczyć, zwiększając koszty działalności, i to tym bardziej dlatego, że następuje to w sposób narastający proporcjonalnie do wzrostu jej skali oraz dokładności i – poza jednym wyjątkiem – wartości ekonomicznej rezultatów uzyskanych w jej wyniku. Zgodnie z art. 133 ust. 1 pr.g.g. podstawą opłaty jest powierzchnia terenu objętego koncesją, z kolei w świetle art. 133 ust. 2–3c pr.g.g. stawka za rozpoznawanie lub łącznie za poszukiwanie i rozpoznawanie jest dwukrotnie wyższa niż stawka za samo poszukiwanie, które dostarcza przecież mniej udokumentowanego materiału informacyjnego⁷¹, i zróżnicowana według przedmiotu badań. Najwyższa jest stawka za działalność dotyczącą węgla kamiennego i uranu, gdyż ponaddwukrotnie przewyższa ona stawkę odnoszącą się do węgla brunatnego i niemal pięciokrotnie stawkę stosowaną w przypadku pozostałych kopalin, których złoża są objęte własnością górniczą, z wyłączeniem węglowodorów. Dla tych ostatnich przewidziano

⁷⁰ W przypadku, gdy działalność ta powoduje taki uszczerbek, tj. gdy dochodzi podczas niej do wydobycia kopaliny, stosuje się opłatę eksploatacyjną, jak w przypadku działalności wydobywczej, zgodnie z powołanym wyżej art. 84 pr.g.g.

⁷¹ Zgodnie z art. 6 ust. 1 pr.g.g. poszukiwaniem jest wykonywanie prac geologicznych w celu ustalenia i wstępnego udokumentowania złoża kopaliny, wód podziemnych albo kompleksu podziemnego składowania dwutlenku węgla (pkt 7), z kolei rozpoznawaniem – wykonywanie takich prac na obszarze wstępnie udokumentowanego złoża kopaliny, wód podziemnych albo kompleksu podziemnego składowania dwutlenku węgla (pkt 13).

bowiem stawkę nieco niższą niż w przypadku węgla brunatnego, choć ich wydobycie jest opłacalne, co podkreślono wprowadzając szczególne opodatkowanie w tej materii. Stawka ta jest wyrazem preferencji dla poszukiwania i rozpoznawania tych wybranych kopalin, gdyż uprzywilejowując podmioty wykonujące tę działalność, stymuluje ją, w przeciwieństwie do działań polegających na ustaleniu budowy geologicznej kraju w pozostałym zakresie, w tym zwłaszcza obejmującym inne kopaliny energetyczne. Jeszcze bardziej priorytetowo potraktowano poszukiwanie (i rozpoznawanie) kompleksu podziemnego składowania dwutlenku węgla. Ten stosunkowo wąski wybór celów, którym udzielono wsparcia poprzez obniżenie stawki opłaty quasi-eksploatacyjnej, może budzić wątpliwości, gdyż w pewnym stopniu może ograniczyć inne cenne inicjatywy poszukiwawcze, zwiększając ich koszty i zmniejszając zarazem ich opłacalność.

Mechanizm obliczania opłaty jest za to prosty i nie stanowi żadnego utrudnienia dla zobowiązanego, skoro zgodnie z art. 133 ust. 1 i 4 pr.g.g. opłata ma charakter jednorazowy i ustala się ją w samej koncesji. Koncesja ta, jak każda koncesja przewidziana Prawem geologicznym i górniczym, określa również przestrzeń, w granicach której ma być wykonywana zamierzona działalność (art. 30 ust. 1 pkt 2 pr.g.g.) – w rozpatrywanym przypadku nie może ona przekroczyć 1200 km² (art. 31 ust. 2 pr.g.g.). Przestrzeń ta stanowi przy tym jedyny czynnik wpływający na wysokość opłaty dotyczącej danego przedmiotu poszukiwania czy rozpoznawania, ponieważ jej stawka została odniesiona do kilometra kwadratowego objętego tą działalnością i nie została zróżnicowana w zależności np. od warunków geologicznych, w jakich jest ona prowadzona. Te zaś mogą rozpatrywane przedsięwzięcia utrudniać lub ułatwiać, wpływając na wysokość środków, jakie trzeba na nie przeznaczyć.

§ 7. Opłata eksploatacyjna

Wysokość opłaty eksploatacyjnej uzależniona jest od ilości kopaliny wydobytej w okresie rozliczeniowym (art. 134 ust. 1 pr.g.g.). Załącznik do Prawa geologicznego i górniczego określa stawki tej opłaty dla jednostek miary odnoszących się do poszczególnych kopalin, bądź wagi, bądź – rzadziej – objętości. Waga określona jest najczęściej w tonach, jak np. w przypadku węgla kamiennego (pkt 55 załącznika), ale także w kilogramach, np. odnośnie do kamieni szlachetnych, półszlachetnych i ozdobnych (pkt 19 załącznika) czy w gramach. W tych ostatnich ustalono stawkę opłaty za wydobycie rudy złota (pkt 39 załącznika), zastrzeżono jednak, że chodzi o gAU w rudzie⁷². Zgoła inaczej jest w wypadku stawki za wydobycie tony rudy miedzi, która jest stała niezależnie od tego, ile koncentratu miedziowego można

⁷² Podobnie w punkcie 40 załącznika przewidziano stawkę dla kopaliny określonej jako ruda uranu, odniesioną do kg U w rudzie.

z niej uzyskać. Wydaje się, że na wysokość opłaty eksploatacyjnej nie ma też wpływu to, czy ruda ta zawiera srebro. Skoro zatem nie przewidziano odrębnej stawki dla srebra czy też jego rudy, to ich wydobycie musi podlegać opłacie eksploatacyjnej za wydobycie rud innych kopalin, w których ten metal występuje. W przeciwnym razie trzeba byłoby stosować stawkę dla innych kopalin, tj. tych niewymienionych w katalogu stawek zamieszczonym w rozpatrywanym załączniku, ustaloną za tonę (pkt 61 załącznika). Tę stawkę trzeba też przyjąć w przypadku wydobycia takich kopalin nieujętych w tym katalogu, które mają postać płynną lub gazową, choć dla tego rodzaju kopalin w załączniku przewiduje się z reguły stawkę za jednostkę objętości; za 1000 m³ dla kopalin w stanie gazowym, np. wspomnianego już wyżej gazu ziemnego, lub za m³ dla kopalin płynnych⁷³. Takiej ewentualności nie można wykluczyć – mimo że w świetle art. 5 ust. 1 pr.g.g. wody nie są kopalinami, z wyjątkiem wód leczniczych, wód termalnych i solanek – ze względu na nieprecyzyjną definicję złoża kopaliny zawartą w art. 6 ust. 1 pkt 19 pr.g.g. Według niej złożem tym jest naturalne nagromadzenie minerałów, skał oraz innych substancji, których wydobywanie może przynieść korzyść gospodarczą. Definicja ta została przejęta z poprzedniego stanu prawnego, chociaż już wtedy była krytykowana ze względu na to, iż posługuje się kryterium nieostrym i zmiennym w zależności od rozwoju technologicznego, umożliwiające wykorzystanie gospodarcze kopalin wcześniej bezużytecznych dla tego rodzaju celów⁷⁴. Nie można zatem mieć całkowitej pewności, czy wydobyta substancja podlega opłacie eksploatacyjnej według stawki dla kopalin nieujętych w katalogu zamieszczonym w załączniku do ustawy Prawo geologiczne i górnicze. Na marginesie jedynie można zauważyć, że ograniczenie w przytoczonej definicji pojęcia kopalin do ich naturalnego nagromadzenia, nie pozwala obciążyć opłatą eksploatacyjną wtórnej eksploatacji hałd pogórnich, przynoszącej pozytywny efekt ekologiczny poprzez zmniejszenie ilości odpadów⁷⁵.

Podzielić wypada stanowisko, że powyższy problem ma znaczenie drugorzędne w wypadku działalności wykonywanej na podstawie koncesji i aktualizuje się, tak samo jak to, czy w ogóle doszło do wydobycia, w razie, gdy działalność ta jest realizowana bez wymaganej koncesji, kiedy wchodzi w rachubę wymierzenie związanej z tym opłaty podwyższonej⁷⁶. Nie ulega przecieży wątpliwości, jakiego rodzaju kopaliny dotyczy koncesja „wydobywcza”, wynika to zresztą z wniosku o udzielenie koncesji na wydobywanie kopalin, który stosownie do art. 26 ust. 1 pr.g.g. powinien wskazywać złożo kopaliny lub jego część mającą być przedmiotem wydobycia (pkt 1) oraz wielkość i sposób zamierzonego wydobycia kopaliny (pkt 2), a także

⁷³ Tytułem przykładu można wymienić stawkę za solanki (pkt 46 załącznika) czy wody lecznicze (pkt 56 załącznika). Zaznaczyć jednak trzeba, że w takich jednostkach ustalono również stawki za kopaliny ilaste (pkt 21 załącznika) i za torfy (pkt 49 i 50 załącznika).

⁷⁴ A. Lipiński, R. Mikosz, *Ustawa...*, s. 42–43.

⁷⁵ Zwolnienie takiej działalności z opłaty eksploatacyjnej w nieobowiązującym już stanie prawnym postulował A. Lipiński, *Opłata eksploatacyjna...*, s. 19.

⁷⁶ R. Mikosz, G. Radecki, *Leksykon...*, s. 111.

z projektu zagospodarowania złoża, będącego załącznikiem do wniosku stosownie do art. 26 ust. 3 pr.g.g.⁷⁷.

Dokumenty te powinny także odnosić się do kwestii wydobycia kopalin innych niż kopaliny główne, stanowiące przedmiot koncesji. Stosownie np. do art. 26 ust. 1 pkt 3 pr.g.g. wniosek o udzielenie koncesji na wydobywanie kopalin powinien precyzować stopień zamierzonego wykorzystania zasobów złoża kopaliny, w tym kopalin towarzyszących i współwystępujących użytecznych pierwiastków śladowych. Umożliwiają one zastosowanie art. 134 ust. 3 pr.g.g., przewidującego obniżenie stawki tej opłaty do 50% w odniesieniu do kopaliny towarzyszącej i do kopaliny współwystępującej wydobytej ze złoża węglowodorów, co oceniane jest jako finansowa zachęta do maksymalnego wykorzystania zasobów eksploatowanych złóż⁷⁸.

W literaturze wyrażono pogląd, że o statusie kopaliny towarzyszącej powinna decydować treść decyzji koncesyjnej⁷⁹. Stanowisku temu odpowiada definicja ustawowa zawarta w art. 2 pkt 3 ustawy o specjalnym podatku węglowodorowym oraz art. 2 pkt 5 ustawy o podatku od wydobywania niektórych kopalin. Według niej kopalina towarzysząca to taka, która występuje w granicach lub w bliskim sąsiedztwie złoża kopaliny głównej w taki sposób, że jej oddzielne wydobywanie jest niemożliwe lub gospodarczo nieuzasadnione, określona w odpowiedniej koncesji lub, jeżeli koncesja nie reguluje zagospodarowania kopaliny towarzyszącej, w dokumentacji geologicznej lub geologiczno-inwestycyjnej złoża węglowodorów, sporządzonej na podstawie przepisów prawa geologicznego i górniczego, zatwierdzonej przez właściwy organ administracji geologicznej w drodze decyzji, w przypadku gdy takie zatwierdzenie jest wymagane. Jak widać, w przepisach tych nacisk położono na ujęcie kopaliny towarzyszącej w dokumentacji, na podstawie której prowadzi się działalność wydobywczą.

Przypomnieć wszak wypada, że przepisy o opłacie eksploatacyjnej stosuje się odpowiednio wtedy, gdy w czasie wykonywania robót geologicznych dochodzi do wydobycia kopaliny, także samoistnego (art. 84 pr.g.g.). Na tym etapie rozpoznania złoża niepodobna wyróżnić kopalin głównych od towarzyszących, zwłaszcza że wykonawca robót geologicznych nie dysponuje koncesją czy dokumentacją, konieczną do takiej kwalifikacji zgodnie z przytoczoną wyżej definicją ustawową. Nie można więc zastosować obniżonej stawki opłaty eksploatacyjnej. Problemem może być też wydobycie kopaliny niewymienionej w załączniku do ustawy Prawo geologiczne i górnicze.

Stawki opłaty eksploatacyjnej są określone sztywno, co dotyczy także stawki obniżonej o 50 %, wskazanej w art. 134 ust. 3 pr.g.g. W ustawie nie przewidziano mianowicie możliwości modyfikacji stawek opłaty eksploatacyjnej ze względu na jakiegokolwiek okoliczności, jak np. średnia cena kopaliny czy warunki geologiczne, w jakich dochodzi do jej wydobycia. Opłacalność wydobycia nie ma więc znaczenia dla okre-

⁷⁷ Zob. uwagi zawarte w rozdziale II.

⁷⁸ M. Ptak, *Funkcjonowanie opłat z tytułu wydobycia kopalin w Polsce i innych krajach europejskich* [w:] *Problemy koncepcyjne i implementacyjne zrównoważonego rozwoju*, red. A. Graczyk, Wrocław 2011, s. 280 i przywołana tam literatura.

⁷⁹ A. Lipiński, R. Mikosz, *Ustawa...*, s. 392 oraz R. Mikosz, G. Radecki, *Leksykon...*, s. 114–115.

ślenia kwoty zobowiązania w opłacie eksploatacyjnej, choć w wyniku nowelizacji przeprowadzonej z dniem 1 stycznia 2016 r. ustawą z dnia 11 lipca 2014 r. o zmianie ustawy – Prawo geologiczne i górnicze oraz niektórych innych ustaw⁸⁰ wzorem rozwiązań podatkowych zróżnicowane zostały z tego względu stawki dotyczące gazu ziemnego i ropy naftowej (punkty 11, 11a, 12 i 12a załącznika do pr.g.g.). Wspomniane stawki uwzględniają wielkość wydobycia tych surowców w okresie rozliczeniowym, co, jak podniesiono w przywołanym uzasadnieniu ustawy o specjalnym podatku węglowodorowym, powinno służyć minimalizacji obciążenia mniej dochodowych odwiertów, zachęcając do kontynuacji ich eksploatacji. Osiągnięcie tego celu wydaje się jednak wątpliwe, jeżeli zważyć, że nie doszło do obniżenia dotychczasowej stawki opłaty eksploatacyjnej, ale do wprowadzenia stawek odrębnych dla odwiertów o większym wydobyciu, i to znacznie wyższych niż stawki wcześniejsze, bo w odniesieniu do gazu wysokometanowego stanowiących nieomal ich cztero i pięciokrotność.

W załączniku do ustawy Prawo geologiczne i górnicze można jednak dostrzec lepsze zachęty do podejmowania szczególnie preferowanej działalności. Przykładem w tym zakresie są stawki zerowe za wydobycie metanu z węgla kamiennego (pkt 31) oraz wód termalnych (pkt 57) – w tym ostatnim przypadku uwzględniony został postulat zgłoszony w literaturze na tle nieobowiązującego stanu prawnego, podnoszący, iż zwolnienie takie może przyczynić się np. do wykorzystania wód termalnych w celach grzewczych, a przez to również do zmniejszenia zanieczyszczenia powietrza⁸¹. W pozostałych wypadkach trudno, bez specjalistycznej wiedzy geologicznej i ekonomicznej, dostrzec kryteria, jakie przyjęto podczas opracowywania stawek, które to kryteria zostały zresztą całkowicie pominięte w ustawie czy w uzasadnieniu jej projektu. Wydaje się, że nie był nim katalog kopalin zawsze stanowiących przedmiot własności górniczej, zawarty w art. 10 ust. 1 pr.g.g., obejmujący kopaliny o strategicznym znaczeniu gospodarczym⁸². Stawki za wydobycie kopalin niestrategicznych są częstokroć wyższe, choć może to być podyktowane różnorodnymi czynnikami, np. rzadkością występowania⁸³.

Powtórzyć jednak trzeba, że – poza wyjątkiem dotyczącym węglowodorów – stawki opłaty eksploatacyjnej uwzględniają jedynie rodzaj kopaliny i jej ilość wydobytą w okresie rozliczeniowym i bez wpływu na ich wysokość pozostają inne okoliczności składające się na uwarunkowania, w jakich się kopalinę wydobywa, oraz w jakich wprowadza się ją do obrotu. Nie przewidziano także możliwości podwyższenia lub obniżenia opłaty eksploatacyjnej ze względu na te okoliczności, co, jak już była o tym mowa, wchodziło w rachubę w stanie prawnym obowiązującym do

⁸⁰ Dz. U. poz. 1133.

⁸¹ A. Lipiński, *Opłata...*, s. 19. Por. również pogląd, że rozwiązanie to służy „zwiększeniu udziału energii odnawialnej” – M. Ptak, *Funkcjonowanie...*, s. 280 i przywołana tam literatura.

⁸² Tak np. określił te kopaliny H. Schwarz, *Prawo geologiczne i górnicze. Komentarz*, t. I, Wrocław 2013, s. 124. Zob. również uwagi zawarte w rozdziale I (§ 1 pkt 1).

⁸³ Przykładowo baryt nie został wymieniony w art. 10 ust. 1 pr.g.g., niemniej stawka, która go dotyczy, określona w pkt 4 załącznika, jest jedną z najwyższych przewidzianych w załączniku stawek za tonę wydobytej kopaliny.

dnia 31 grudnia 2001 r. Nie pozwala to osiągnąć celów, jakie według doktryny miały temu rozwiązaniu przyświecać. I tak miało ono służyć wyrównaniu szans przedsiębiorców ponoszących zwiększone koszty wydobycia w gorszych warunkach geologicznych wobec tych, którzy takich trudności nie napotykają⁸⁴. Uzasadniało to podwyższenie opłaty eksploatacyjnej w przypadku wydobycia przeprowadzonego bez zagrożeń naturalnych w odniesieniu do złoża płytko zalegającego i w dodatku niezawodnionego, umożliwiającego stosowanie metody odkrywkowej⁸⁵. Jej obniżenie stanowiło z kolei swoistą premię za działania mające proekologiczny charakter, tj. stosowanie technik eksploatacji zapobiegającym ujemnym wpływom na środowisko, a jednocześnie wykraczających poza te środki ochrony, które wynikają wprost z aktów prawnych lub wydanych na ich podstawie aktów administracyjnych, konkretyzujących obowiązki przedsiębiorcy w tym zakresie⁸⁶. Chodzić mogło o ograniczenie wydobycia dające efekt ekologiczny, w szczególności poprzez ustanowienie filara ochronnego oraz racjonalne wykorzystanie kopaliny towarzyszącej, która, jak np. tzw. skała płonna, przeważnie traktowana jest jako odpad gromadzony na zwałowiskach (hałdach)⁸⁷. Z drugiej strony jednak brak możliwości modyfikowania wysokości opłaty eksploatacyjnej oznacza również uniknięcie jego mankamentów, także wytykanych przez doktrynę, która proponowała odstąpienie od niego właśnie na rzecz jednej sztywnej stawki tej opłaty⁸⁸. Akcentowano oderwanie jej od realiów gospodarki rynkowej oraz wątpliwości, jakie budziła ona w praktyce z powodu niejasnych kryteriów jej stosowania. Zastrzeżenia te byłyby w jeszcze większym stopniu adekwatne w obowiązującym stanie prawnym, w którym opłata eksploatacyjna jest obliczana przez samego zobowiązanego, a nie przez organ rozstrzygający o obniżeniu lub podwyższeniu opłaty podczas jest ustalania w drodze decyzji. Mechanizm samoobliczenia opłaty i późniejszej jego weryfikacji uległyby z pewnością skomplikowaniu, co przełożyłoby się na liczbę sporów w tej materii, a także w przedmiocie opłat sankcyjnych, które stanowią wielokrotność należnej opłaty eksploatacyjnej. Ma on zaś zalety, związane z minimalizacją pracy organów właściwych w sprawach opłat i możliwością dopasowania wysokości obciążenia finansowego do skali działalności w danym okresie rozliczeniowym, które przemawiają przeciwko powrotowi do modelu opłat polegającego na ich wymierzaniu w drodze decyzji konstytutywnej⁸⁹. Powrót taki mógłby być wszak uznany za możliwy tylko

⁸⁴ A. Lipiński, *Nowy model...*, s. 383.

⁸⁵ A. Lipiński, *Opłata...*, s. 14.

⁸⁶ A. Lipiński, R. Mikosz, *Instrumenty...*, s. 172–173.

⁸⁷ A. Lipiński, *Opłata...*, s. 15.

⁸⁸ A. Lipiński, *Opłata...*, s. 15; tenże, *Nowy model...*, s. 386 – w tym ostatnim opracowaniu autor stwierdził, że instrumentem wyrównującym szanse podmiotów gospodarczych powinna stać się zróżnicowana cena złoża, czyli w praktyce wynagrodzenie za ustanowienie użytkowania górniczego, składająca się z elementów stałych i zależnych od rozmiarów i warunków wydobycia, wystarczającą „premią” za stosowanie technik proekologicznych jest zaś zmniejszenie nakładów na zapobieganie szkodom i ich naprawę.

⁸⁹ Zalety samoobliczenia opłat za korzystanie ze środowiska dostrzega się w literaturze, w której poza funkcjonalnością tego modelu i obniżeniem przez niego kosztów działania administracji, pod-

wówczas, gdyby opłata eksploatacyjna, tak jak opłata quasi-eksploatacyjna za działalność poszukiwawczą i rozpoznawczą, była ustalana jednorazowo, z góry. Oczywiście, trudno przyjąć, by ta jednorazowość mogła dotyczyć też sposobu uiszczenia opłaty. Ciężar opłaty eksploatacyjnej powinien być, jak to jest obecnie, rozłożony na cały okres wydobywania, gdyż konieczność jego poniesienia w całości w początkowej, najbardziej kosztochłonnej fazie tego okresu mogłaby przekroczyć możliwości finansowe przedsiębiorcy. Niemniej tego rodzaju raty musiałyby być równe lub przynajmniej wyznaczone już w decyzji koncesyjnej czy innej ustalającej opłatę na cały czas obowiązywania koncesji. Odrywałoby to konstrukcję opłaty eksploatacyjnej od podstawowej zmiennej mającej wpływ na jej wysokość, czyli od wielkości wydobywania w poszczególnych okresach rozliczeniowych.

Nie ulega wątpliwości, że samoobliczenie daniny publicznej sprawdza się tym lepiej, im mechanizm wymiaru daniny jest prostszy i pozostawiający mniejsze pole do ocen, poprzez pominięcie takich przesłanek mających wpływ na jej wysokość, które są niedookreślone lub wymagają złożonych, a przez to trudnych do weryfikacji ustaleń. W przypadku zasady samoobliczenia chodzić może przede wszystkim o uelastycznienie stawek, szczególnie wprowadzenie stawek preferencyjnych, premiujących aktywność odpowiadającą wartościom środowiskowym i gospodarczym, leżącym u podstaw regulacji prawnej. Z tego punktu widzenia część okoliczności przyjętych jako kryterium podwyższenia lub obniżenia opłaty eksploatacyjnej w nieobowiązującym już stanie prawnym wydaje się niedostatecznie precyzyjna i jednoznaczna. Niektóre z nich można zresztą ustalić bezsprzecznie dopiero po zakończeniu wydobywania, jak stopień wykorzystania złoża, jedynie zakładany na etapie postępowania koncesyjnego. Na znacznie wcześniejszym etapie kryterium takie mogą jednak stanowić uwarunkowania geologiczne, a zatem i ekonomiczne wydobywania. Promować również można zastosowanie określonych metod wydobywania, zwłaszcza ograniczających negatywne następstwa dla środowiska czy w postaci innych szkód spowodowanych ruchem zakładu górniczego.

Kolejnym czynnikiem kształtującym stawkę powinna być wartość wydobytej kopaliny, skoro przesądza ona w istocie o rentowności działalności wydobywczej. Nie można wszak tracić z pola widzenia trafnej krytyki przepisów Prawa górniczego z 1953 r., które, jak wspomniano, uwzględniały cenę sprzedaży kopaliny lub surowca, a nawet przewidywały możliwość obciążenia opłatą eksploatacyjną nie tylko ilości kopaliny wydobytej, jak to jest obecnie, ale i – w przypadku, gdy kopalina przed wprowadzeniem jej do obrotu rynkowego wymagała poddania jej procesowi przeróbczemu – ilości surowca uszlachetnionego lub wzbogaconego⁹⁰. Z tego względu pozytywnym aspektem obowiązujących rozwiązań dotyczących opłaty eks-

kreśla się również, że przyczynia się on do upowszechnienia znajomości przepisów prawa ochrony środowiska wśród przedsiębiorców, koniecznej do uwzględnienia skutków finansowych ich działalności – zob. A. Erechemla, *Prewencyjne...*, s. 86.

⁹⁰ A. Lipiński, *Nowy model...*, s. 383. Autor zwrócił uwagę, że częstokroć wydobywający kopalinę nie sprzedaje kopaliny, lecz wykorzystuje ją do produkcji wyrobów przemysłowych, np. cegieł, i w takiej sytuacji niepodobna wskazać ceny sprzedaży kopaliny służącej do wyliczenia opłaty eksploatacyjnej.

ploatacyjnej jest objęcie nią wyłącznie wydobycia kopaliny, i pominięcie tego, jaką następnie wykorzystano. Uzależnienie wysokości opłaty wyłącznie od ilości wydobytej kopaliny powoduje jednak oderwanie jej od aktualnej ceny kopaliny, a tym samym i od bieżącej opłacalności wydobycia.

Działalność wydobywcza obciążona opłatą eksploatacyjną podlega nadto opodatkowaniu, w szczególności specjalnym podatkiem węglowodorowym i podatkiem od wydobycia niektórych kopaliny, co przyczynia się do powiększenia kosztów tej działalności. Wszystkie te daniny publiczne pozostają w złożonych związkach konstrukcyjnych, co utrudnia podmiotowi zobowiązanemu wywiązanie się z ciężących na nim obowiązków⁹¹. Niemniej powracając do opłaty eksploatacyjnej, podkreślić trzeba, że pomimo stosunkowej prostoty konstrukcyjnej tej opłaty jej funkcjonowanie budzi sporo wątpliwości.

Nie zawsze łatwym zadaniem jest wskazanie organu właściwego w sprawie wymiaru opłaty eksploatacyjnej, chociaż art. 138 pr.g.g. wprost stanowi, iż decyzję określającą wysokość tej opłaty wydaje organ koncesyjny. Oczywiście, nie nastęcza to żadnych trudności w sytuacji, zapewne występującej najczęściej, gdy chodzi o kopalinę wydobywaną na podstawie koncesji, kiedy decyzję tę podejmuje organ, który taką koncesję wydał. Ten stan rzeczy komplikuje się jednak, gdy dochodzi do wydobycia kopaliny, także samoistnego, w czasie wykonywania robót geologicznych. Zgodnie z art. 84 pr.g.g. ten, kto te roboty wykonuje, ma wówczas obowiązek tę kopalinę zagospodarować, natomiast przepisy o opłacie eksploatacyjnej stosuje się odpowiednio. Na tle nieobowiązującego już stanu prawnego w doktrynie wyrażono pogląd, że takie odpowiednie stosowanie oznacza, że organem koncesyjnym właściwym do określenia opłaty eksploatacyjnej może być tylko ten organ, który wydał koncesję upoważniającą do wykonywania wspomnianych robót geologicznych, dostrzeżono jednak zarazem, iż wykonawca tych robót nie musi dysponować koncesją na poszukiwanie (rozpoznawanie) kopaliny⁹². Obecnie skala tego problemu wydaje się większa, skoro rozszerza się zakres niekoncesjonowanych robót geologicznych, wskutek zastępowania koncesji łagodniejszymi formami reglamentacji, tj. decyzją organu administracji geologicznej zatwierdzającej projekt robót geologicznych lub zgłoszeniem tego projektu staroście, przewidzianymi odpowiednio w art. 80 i art. 85 pr.g.g. Trudno uznać te organy, które przecież w rozpatrywanym przypadku nie wydają koncesji, za organy koncesyjne właściwe do wymierzenia opłaty eksploatacyjnej. Dlatego podzielić wypada koncepcję, że chodzi o organ, który byłby właściwy do wydania koncesji na wydobycie danej kopaliny w określony sposób czy w konkretnych warunkach⁹³. Wymaga to uwzględnienia tych wszystkich okoliczności, które wyznaczają tę właściwość, łączących się z wielkością i metodami wydobycia, rodzajem wydobywanej kopaliny oraz przestrzenią, w której wydobycie następuje. Wyłącza to w istocie właściwość starosty, ponieważ zgodnie z art. 22

⁹¹ Szerzej G. Radecki [w:] *Zrównoważony...*, s. 319–321.

⁹² A. Lipiński, R. Mikosz, *Ustawa...*, s. 394; A. Lipiński, *Oplata...*, s. 14.

⁹³ Por. A. Lipiński, R. Mikosz, *Ustawa...*, s. 394; A. Lipiński, *Oplata...*, s. 14.

ust. 2 pkt 1 i 3 pr.g.g. wchodzi ona w rachubę m.in. wtedy, gdy obszar udokumentowanego złoża nieobjętego własnością górniczą nie przekracza 2 ha oraz gdy działalność będzie prowadzona metodą odkrywkową bez użycia środków strzałowych. Roboty geologiczne często prowadzone są właśnie w celu udokumentowania złóż kopalin⁹⁴, a więc w sytuacji, gdy te złoża udokumentowane jeszcze nie zostały, zaś stosownie do art. 6 ust. 1 pkt 11 pr.g.g. ich istota polega na wykonywaniu ich poniżej powierzchni terenu, inaczej niż jest to w wypadku odkrywkowych zakładów górniczych wydobywających kopaliny⁹⁵.

Zaproponowana koncepcja ma też wady. Ujawnić się one mogą w szczególności w razie, gdy podczas prac geologicznych dochodzi do wydobycia kopaliny kilku rodzajów, w tym takich, dla których zastrzeżona została właściwość różnych organów⁹⁶. Właściwym powinien być wówczas ten organ, który byłby właściwy dla kopaliny głównej, co przemawiałoby również na rzecz zastosowania na zasadzie art. 134 ust. 3 pkt 1 pr.g.g. dla pozostałych kopaliny stawki obniżonej jako dla kopaliny towarzyszących⁹⁷. Utrudnia do przywołana wyżej definicja ustawowa tych ostatnich kopaliny, w myśl której o statusie kopaliny towarzyszącej przesądza treść koncesji lub dokumentacji geologicznej. Jeżeli prace geologiczne nie są prowadzone na podstawie koncesji, odróżnienie tych kopaliny od kopaliny głównych może napotykać na poważne trudności.

Ponadto wydobywanie kopaliny bez koncesji upoważniającej do takiej działalności zawsze powinno być rozważane w kontekście opłaty podwyższonej, która takie działania sankcjonuje. Wyłączenie odpowiedzialności w tym zakresie w każdym wypadku, gdy wydobywającym kopaliny jest wykonawca robót geologicznych, może doprowadzić do nadużyć i obejścia przepisów określających warunki, w jakich to wydobywanie musi być prowadzone. Dlatego przyjąć trzeba, że opłata eksploatacyjna dotyczy wyłącznie kopaliny wydobytej w związku z robotami geologicznymi, które mieszczą się w ramach uprawnienia do ich wykonywania, wynikającego ze stosownej decyzji lub ze zgłoszenia. Tylko wtedy można uznać, że do wydobycia doszło w czasie wykonywania robót geologicznych, jak tego wymaga art. 84 pr.g.g.

⁹⁴ W świetle powołanego już art. 6 ust. 1 pr.g.g. poszukiwaniem jest wykonywanie prac geologicznych w celu ustalenia i wstępnego udokumentowania złoża kopaliny, wód podziemnych albo kompleksu podziemnego składowania dwutlenku węgla (pkt 7), z kolei rozpoznawaniem – wykonywanie takich prac na obszarze wstępnie udokumentowanego złoża kopaliny, wód podziemnych albo kompleksu podziemnego składowania dwutlenku węgla (pkt 13). Można zatem co najwyżej bronić poglądu, że starosta byłby właściwy w omawianej sytuacji wyłącznie, gdy do wydobycia kopaliny doszło podczas rozpoznawania złóż kopaliny, jeżeli obszar wstępnie udokumentowanego złoża nie przekracza 2 ha.

⁹⁵ W odkrywkowych zakładach górniczych dochodzi do zwałowania nadkładu, czyli zgodnie z art. 6 ust. 1 pkt 20 pr.g.g. do zespołu czynności nierozdzielnie związanych technicznie i organizacyjnie z przemieszczaniem i składowaniem mas ziemnych i skalnych usuwanych z nadkładu w celu umożliwienia wydobywania kopaliny użytecznej.

⁹⁶ Według art. 22 ust. 1 pkt 2 pr.g.g. koncesji na wydobywanie ze złóż kopaliny, o których mowa w art. 10 ust. 1 pr.g.g., udziela minister właściwy do spraw środowiska. Tym samym decyzję w przedmiocie koncesji na wydobywanie pozostałych kopaliny wydają bądź marszałek województwa, bądź starosta.

⁹⁷ Por. A. Lipiński, R. Mikosz, *Ustawa...*, s. 394; A. Lipiński, *Opłata...*, s. 14.

Podsumowując, regulacja prawna w przedmiocie opłaty eksploatacyjnej, poza pewnymi wyjątkami odnoszącymi się do węglowodorów, ogniskuje się głównie wokół celów fiskalnych i pomija inne wartości, które powinny być realizowane w ramach zasady zrównoważonego rozwoju. Trudno zwłaszcza podzielić pogląd, że opłaty eksploatacyjne pełnią funkcje pozafiskalne, w tym stymulacyjne, zachęcając do racjonalnej gospodarki surowcami mineralnymi⁹⁸, chyba że przyjąć, iż już samo ustanowienie tej opłaty stanowi bodziec negatywny, ograniczający ingerencję w środowisko⁹⁹. Z drugiej strony rezygnacja z wpływów z tytułu renty surowcowej tworzy fundamenty dla rozwoju działalności górniczej¹⁰⁰.

§ 8. Opłaty za podziemne magazynowanie substancji lub podziemne składowanie odpadów albo dwutlenku węgla

Stawki opłat quasi-eksploatacyjnych obciążających działalność polegającą na podziemnym magazynowaniu substancji lub składowaniu odpadów albo dwutlenku węgla trafnie zróżnicowane są według kryterium rodzaju substancji lub odpadu, przemawiającego za ustaleniem ich w wyższej wysokości, jeżeli substancja lub odpad mają właściwości powodujące większe ryzyko wystąpienia negatywnych następstw dla środowiska i zdrowia ludzi w razie umieszczenia ich w górotworze¹⁰¹. Zastrzeżenia może budzić jednak niewielkie zróżnicowanie czy niski poziom szczegółowości tych kryteriów. I tak w art. 135 ust. 2 pr.g.g. wyodrębniono stawkę dla magazynowania substancji ciekłych oraz prawie dwukrotnie niższe, niemal jednakowe stawki dla magazynowania substancji gazowych i substancji pozostałych. W istocie ustawa wskazuje więc dwie stawki, które uzależnione są od stanu skupienia, tj. od tego czy jest on ciekły, czy też inny, i nie ulegają zmianie ze względu na potencjalną szkodliwość substancji będącą np. skutkiem składu chemicznego. Niewątpliwie przecież substancja ciekła może być z tego punktu widzenia bardziej niebezpieczna z uwagi na możliwość większego zanieczyszczenia wód podziemnych.

Stan skupienia nie został natomiast w ogóle uwzględniony podczas konstruowania stawek opłat za podziemne składowanie odpadów lub dwutlenku węgla, chociaż ma on wpływ na wysokość opłaty za składowanie odpadów na powierzch-

⁹⁸ M. Ptak, *Funkcjonowanie...*, s. 280 i przywołana tam literatura.

⁹⁹ K. Karpus [w:] *Prawo...*, s. 710.

¹⁰⁰ B. Kurzępa, *Nowe przestępstwa skarbowe i wykroczenia skarbowe wprowadzone ustawą o podatku od wydobycia niektórych kopalín*, Prokuratura i Prawo 2013, nr 4, s. 118. Por. też pogląd, że opodatkowanie wydobycia może skutkować ograniczeniem wykorzystania zasobów złóż – M. Duda, *Podatek od wydobycia niektórych kopalín – nowa jakość w polskim prawie podatkowym*, *Ruch Prawniczy Ekonomiczny i Socjologiczny* 2013, nr 1, s. 126.

¹⁰¹ W art. 6 ust. 1 pkt 5a i 6 pr.g.g. zarówno podziemne składowisko dwutlenku węgla, jak i podziemne składowisko odpadów definiowane są jako część górotworu posiadające określone dalsze cechy.

ni. Stosownie do załącznika nr 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 22 grudnia 2017 r. w sprawie jednostkowych stawek opłat za korzystanie ze środowiska¹⁰² wzór obliczenia takiej opłaty obejmuje bowiem zawartość wody w odpadzie w procentach i łączący się z nią współczynnik podwyższający opłatę. Jest poza sporem, że większa zawartość wody w odpadach powinna być brana pod uwagę także podczas podziemnego składowania, gdyż może wpłynąć na stosunki wodne czy szerzej na środowisko w co najmniej równym stopniu jak w razie składowania odpadów na powierzchni. Odpady w tej postaci nie zostały wszak w całości objęte zakazem takiego składowania, przewidzianym w art. 126 ust. 1 pkt 1 pr.g.g.¹⁰³.

Dalej odnotować wypada, że wspomniany załącznik nr 2 do rozporządzenia z dnia 22 grudnia 2017 r. zawiera stawki dla poszczególnych rodzajów odpadów wliczonych aż w 1057 punktach, podczas gdy w art. 135 ust. 3 pr.g.g. mowa jest jedynie o czterech ich generalnych kategoriach w większości wyróżnionych w ustawie z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach¹⁰⁴, a mianowicie o odpadach: niebezpiecznych¹⁰⁵, obojętnych¹⁰⁶, innych niż niebezpieczne i obojętne oraz promieniotwórczych¹⁰⁷. Stawka opłaty za podziemne składowanie tony odpadów niebezpiecznych i promieniotwórczych jest jednakowa i przekracza ponaddziesięciokrotnie stawkę dotyczącą opadów innych niż niebezpieczne i obojętne, która stanowi z kolei około 1,3 stawki dla odpadów obojętnych.

Potencjalna szkodliwość odpadów jako kryterium wpływające na wysokość stawek za ich składowanie nie budzi zastrzeżeń, skoro przez powiększenie kosztów tego składowania może przyczynić się do jego ograniczenia, a przez to minimalizacji ryzyka jego negatywnego oddziaływania na środowisko, a jednocześnie do realizacji zasady zanieczyszczający płaci. Do dyskusji pozostaje to, czy stawki te

¹⁰² Dz. U. poz. 2490, dalej rozporządzenie z dnia 22 grudnia 2017 r.

¹⁰³ Zgodnie z tym przepisem zabronione jest podziemne składowanie odpadów występujących w postaci ciekłej, w tym odpadów zawierających wodę w ilości powyżej 95% masy całkowitej z wyłączeniem szlamów.

¹⁰⁴ Dz. U. z 2018 r., poz. 21 ze zm.

¹⁰⁵ Zgodnie z art. 3 ust. 4 ustawy o odpadach są to odpady wykazujące co najmniej jedną spośród właściwości niebezpiecznych. Właściwości powodujące, że odpady są odpadami niebezpiecznymi, oraz warunki uznania odpadów za niebezpieczne określone są we wskazanych w tym przepisie aktach prawa unijnego.

¹⁰⁶ Odpady obojętne to odpady, które nie ulegają istotnym przemianom fizycznym, chemicznym lub biologicznym; są nierozpuszczalne, nie wchodzą w reakcje fizyczne ani chemiczne, nie powodują zanieczyszczenia środowiska lub zagrożenia dla życia lub zdrowia ludzi, nie ulegają biodegradacji i nie wpływają niekorzystnie na materię, z którą się kontaktują; ogólna zawartość zanieczyszczeń w tych odpadach oraz zdolność do ich wymywania, a także negatywne oddziaływanie na środowisko odcieku są nieznaczne, a w szczególności nie stanowią zagrożenia dla jakości wód powierzchniowych, wód podziemnych, gleby i ziemi (art. 3 ust. 1 pkt 9 ustawy o odpadach).

¹⁰⁷ Stosownie do art. 2 pkt 4 ustawy o odpadach ustawy tej nie stosuje się do tej kategorii odpadów. Są one objęte regulacją ustawy z dnia 29 listopada 2000 r. Prawo atomowe (Dz. U. z 2017 r., poz. 576 ze zm.). Według art. 3 pkt 22 tej ustawy przez odpady promieniotwórcze należy rozumieć materiały stałe, ciekłe lub gazowe zawierające substancje promieniotwórcze lub skażone tymi substancjami, których wykorzystanie jest niecelowe lub niemożliwe, zakwalifikowane do kategorii wymienionych w art. 47 ustawy, tj. kategorii odpadów wysokoaktywnych, średnioaktywnych i niskoaktywnych.

nie powinny być jeszcze bardziej zróżnicowane po to, by – wzorem rozporządzenia z dnia 22 grudnia 2017 r. – uwzględniały konkretne właściwości czy skład poszczególnych rodzajów odpadów. Potrzebę tę jedynie do pewnego stopnia zmniejszają określone w art. 126 pr.g.g. zakazy podziemnego składowania odnoszące się do odpadów, które z tego punktu widzenia mogłyby okazać się szczególnie niebezpieczne dla środowiska. W dużej mierze pokrywają się one bowiem z zakazami wynikającymi z art. 122 ustawy o odpadach¹⁰⁸, które przecież nie stały na przeszkodzie temu, by treść przywołanego rozporządzenia z dnia 22 grudnia 2017 r. była niezmiernie rozbudowana i szczegółowa. Niemniej katalog tych zakazów został rozszerzony w art. 126 ust. 1 pkt 6 pr.g.g. na inne odpady mogące w warunkach podziemnego składowania podlegać niepożądanym zmianom fizycznym, chemicznym lub biologicznym, które zostały doprecyzowane w art. 126 ust. 2 pr.g.g.¹⁰⁹. Regulacja ta czyni zadość specyfice podziemnego składowania odpadów, pozwalając już na etapie postępowania koncesyjnego wyeliminować te odpady, których poddanie takiemu procesowi unieszkodliwienia mogłoby stworzyć zagrożenie dla środowiska. Bezspornie jednak te odpady, które do podziemnego składowania zostały dopuszczone, mogą również takie zagrożenie powodować, co powinno skutkować obciążeniem tego składowania wyższą opłatą quasi-eksploatacyjną.

Kształtując stawkę tej opłaty pominięto też względy związane z gospodarką odpadami, w szczególności jej priorytety wskazane w art. 17 ustawy o odpadach, wprowadzającym hierarchię sposobów postępowania z odpadami, która preferuje procesy polegające na wykorzystaniu odpadów i dopiero w ostatniej kolejności wymienia ich unieszkodliwianie, w tym składowanie¹¹⁰. Podkreślić wypada, że kwestię tę wzięto pod uwagę w art. 290 ust. 3 pkt 4 pr.o.ś., będącym delegacją ustawową, na podstawie której wydano rozporządzenie z dnia z dnia 22 grudnia 2017 r. W przepisie tym zobowiązano mianowicie Radę Ministrów do uwzględnienia możliwości technicznych lub technologicznych oraz ekologicznej lub ekonomicznej racjonalności odzysku odpadów. Tym samym opłata za podziemne składowanie odpadów jest w analizowanym zakresie neutralna w tym sensie, że nie zniechęca swoją wysokością podmiotów unieszkodliwiających w ten sposób odpady, które mogłyby być poddane odzyskowi.

Porównanie stawek tej opłaty ze stawkami określonymi w rozporządzeniu z dnia 22 grudnia 2017 r. prowadzi natomiast do wniosku, że podziemne składowanie od-

¹⁰⁸ Por. M. Szalewska [w:] *Prawo geologiczne i górnicze. Komentarz LEX*, red. B. Rakoczy, Warszawa 2015, s. 642. Treść art. 126 ust. 1 pkt 1–5 pr.g.g. jest dokładnym odpowiednikiem art. 122 ust. 1 pkt 1–5 ustawy o odpadach.

¹⁰⁹ Tytułem przykładu warto przytoczyć, że przepis ten wskazuje np. odpady mogące w warunkach składowania wchodzić w reakcje z wodą lub skałą macierzystą, prowadząc do zmiany ich objętości, powstania samozapalnych, toksycznych lub wybuchowych substancji lub gazów lub innych reakcji zagrażających bezpieczeństwu eksploatacji składowiska podziemnego lub nienaruszalności bariery geologicznej oraz pojemniki, w których są one składowane.

¹¹⁰ Stosownie do tego przepisu hierarchia ta przedstawia się następująco: 1) zapobieganie powstawaniu odpadów, 2) przygotowywanie do ponownego użycia, 3) recykling, 4) inne procesy odzysku oraz 5) unieszkodliwianie.

padów zostało mniej obciążone fiskalnie niż ich składowanie na powierzchni. Otóż jedynie stawka za podziemne składowanie odpadów niebezpiecznych może być porównywalna do niektórych stawek ustalonych w tym rozporządzeniu dla odpadów zawierających substancje niebezpieczne¹¹¹, choć i tak jest dwu lub trzy-krotnie niższa od innych stawek przewidzianych w tej materii¹¹². Z kolei stawka za podziemne składowanie odpadów innych niż niebezpieczne i obojętne została przyjęta na poziomie dwukrotnie niższym niż najniższa stawka wskazana w rozporządzeniu z dnia 22 grudnia 2017 r.¹¹³. Dysproporcje te są jeszcze większe w przypadku stawki za podziemne składowanie odpadów obojętnych. Oznacza to, że podziemne składowanie odpadów, choć technicznie bardziej skomplikowane i wiążące się z większymi kosztami oraz niebezpieczeństwami, stanowi w polskim ustawodawstwie preferowaną formę składowania. Jest to zrozumiałe. Po pierwsze, takie składowanie nie zawsze sprowadza się do ich unieszkodliwienia poprzez umieszczenie w miejscu składowania, lecz często ma ono na celu ich wykorzystanie poprzez wypełnienie nimi pustek poeksploatacyjnych (podsadzanie wyrobisk), co może być kwalifikowane jako odzysk tych odpadów¹¹⁴. Ponadto nie wpływa ono tak negatywnie jak składowanie odpadów na powierzchni na ład przestrzenny i na możliwości wykorzystania terenu na inne potrzeby.

W art. 135 ust. 3 pkt 1 pr.g.g. przewidziano stawkę zerową dla podziemnego składowania odpadów stanowiących materiały izolacyjne i konstrukcyjne zawierające azbest. Nawiązano w ten sposób do ustawy z dnia 19 czerwca 1997 r. o zakazie stosowania wyrobów zawierających azbest¹¹⁵ oraz do wydanego na jego podstawie rozporządzenia Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 2 kwietnia 2004 r. w sprawie sposobów i warunków bezpiecznego użytkowania i usuwania wyrobów zawierających azbest¹¹⁶. W art. 1 przywołanej ustawy wprowadzono zakaz produkcji wyrobów zawierających azbest, zaś w § 7 rozporządzenia z dnia 2 kwietnia 2004 r. obowiązek usuwania wyrobów zawierających ten surowiec zakwalifikowanych do wymiany na skutek nadmiernego zużycia lub uszkodzenia i zastąpienia ich wyrobami, które go nie zawierają. Rozwiązania te zakładają całkowitą eliminację tej substancji jako powodującej szczególne zagrożenie dla środowiska¹¹⁷, przy czym w świetle § 10 ust. 6 omawianego rozporządzenia powinno to doprowadzić do składowania odpadów zawierających azbest na składowiskach odpadów niebezpiecznych lub na wydzielonych częściach składowisk odpadów innych niż niebezpieczne i obojętne albo na podziemnych składowiskach odpadów niebezpiecznych. Zadanie to ułatwia wprowadzenie zerowych stawek odnoszących się do tego składowania tak w art. 135 ust. 3 pkt 1 pr.g.g., jak i w rozporządzeniu z dnia 22 grud-

¹¹¹ Zob. np. pozycje nr 144, 222 czy 232 załącznika nr 2 do rozporządzenia z dnia 22 grudnia 2017 r.

¹¹² Zob. np. pozycje nr 161, 209 czy 226 załącznika nr 2 do rozporządzenia z dnia 22 grudnia 2017 r.

¹¹³ Zob. pozycje nr 15 i 922 załącznika nr 2 do rozporządzenia z dnia 22 grudnia 2017 r.

¹¹⁴ A. Lipiński, R. Mikosz, *Ustawa...*, s. 19 i n.

¹¹⁵ Dz. U. z 2017 r., poz. 2119.

¹¹⁶ Dz. U. Nr 71, poz. 649 ze zm.

¹¹⁷ A. Lipiński, *Prawne podstawy ochrony środowiska*, Warszawa 2010, s. 271.

nia 2017 r. Stawki te obejmują jednak tylko składowanie zawierających azbest materiałów izolacyjnych i konstrukcyjnych oraz jeszcze jednej kategorii wyodrębnionej w rozporządzeniu – budowlanych¹¹⁸. Rozporządzenie z dnia 22 grudnia 2017 r. wyróżnia nadto stawki dotyczące składowania innych odpadów związanych z azbestem, np. odpadów z przetwarzania azbestu lub zawierających azbest¹¹⁹, które są niższe niż stawka za podziemne składowanie odpadów niebezpiecznych. Tę zaś stawkę trzeba zastosować w razie podziemnego składowania odpadów zawierających azbest, które nie zostały objęte stawką zerową, ponieważ według § 2 pkt 3 powołanego rozporządzenia w sprawie sposobów i warunków bezpiecznego użytkowania i usuwania wyrobów zawierających azbest odpady te należy uznać za odpady niebezpieczne. W konsekwencji opłata za podziemne składowanie tych odpadów jest wyższa niż opłata za składowanie ich na powierzchni.

W art. 135 ust. 4 pr.g.g. stawkę opłaty z tytułu podziemnego składowania dwutlenku węgla określono na takim samym poziomie co stawkę za podziemne składowanie odpadów innych niż niebezpieczne i obojętne. Niewątpliwie czynnikiem mogącym przyczynić się lepiej do promocji i rozwoju tej działalności byłoby przyjęcie stawki zerowej lub choćby najniższej przewidzianej w ustawie stawki dotyczącej odpadów, tj. stawki za podziemne składowanie odpadów obojętnych. Nie można jednak zarazem tracić z pola widzenia, że podziemne składowanie dwutlenku węgla może spowodować zagrożenia, które nie występują w razie składowania odpadów obojętnych.

Opłaty łączące się z magazynowaniem substancji oraz składowaniem odpadów lub dwutlenku węgla są skonstruowane według jednolitego mechanizmu samobliczenia, który nie powinien nastęrczać większych trudności w praktyce. W każdym wypadku zobowiązany jest podmiot, który uzyskał koncesję na tę działalność, a wysokość opłaty uzależniona została od ilości substancji magazynowanej lub składowanej w danym okresie rozliczeniowym.

§ 9. Redystrybucja opłat

Niewątpliwie w przypadku wszystkich opisanych opłat dostrzegalne są koncentracja na celach fiskalnych i niedostateczne uwzględnienie pozostałych kwestii istotnych dla wdrożenia zasady zrównoważonego rozwoju. Ich działanie powinno opierać się na założeniu, że podmioty prowadzące działalność uwzględniają te kwestie, kierując się rachunkiem zysków i strat czy korzyścią ekonomiczną¹²⁰. Wydaje się, że opłaty nie spełniają w wystarczającym stopniu funkcji bodźca, motywującego do zachowań zgodnych z zasadą zrównoważonego rozwoju, w szczególności

¹¹⁸ Zob. pozycje 867 i 870 załącznika nr 2 do rozporządzenia z dnia 22 grudnia 2017 r.

¹¹⁹ Zob. pozycje 245 i 573 załącznika nr 2 do rozporządzenia z dnia 22 grudnia 2017 r.

¹²⁰ A. Wyszkowski, *Podatki i opłaty jako ekonomiczne instrumenty zrównoważonego rozwoju* [w:] *Gospodarowanie na obszarach chronionych*, red. A. Bołtromiuk, Białystok 2001, s. 69.

zadań z zakresu ochrony środowiska. Służą one głównie pozyskaniu środków pieniężnych, i pomijają inne korzyści, jakie mogłyby być za ich pomocą osiągnięte, wpisując się przez to w zjawisko określone w doktrynie jako fiskalizacja prawa ochrony środowiska¹²¹.

W takim stanie rzeczy kluczowe dla oceny wspomnianych opłat przeprowadzonej z punktu widzenia dyrektyw wynikających z zasady zrównoważonego rozwoju pozostaje zagadnienie ich redystrybucji, zamykające się w pytaniu o to, na co w świetle prawa przeznaczane są wpływy z tych opłat. W tym kontekście podkreślić już na wstępie trzeba doniosłą wagę wskazanego problemu. W literaturze eksponuje się bowiem szczególnie związki pomiędzy finansowaniem zadań w zakresie ochrony środowiska a zasadą zrównoważonego rozwoju¹²², co pozwala przyjąć, iż z punktu widzenia tej zasady jest to podstawowa funkcja instrumentów finansowych prawa ochrony środowiska¹²³.

Funkcję tę opłaty przewidziane w Prawie geologicznym i górniczym spełniają jedynie w niewielkim stopniu. Związek tych opłat z ochroną środowiska nie jest wszak pełny, skoro gminy, a w stosunku do węglowodorów także inne jednostki samorządu terytorialnego, mogą w granicach prawa swobodnie dysponować wpływami z tych opłat, tzn. nie mają obowiązku przeznaczania ich na cele ochronne¹²⁴. Dostrzegł to również Trybunał Konstytucyjny w przywołanym wyżej wyroku z dnia 13 lipca 2011 r., K 10/09, analizując unormowanie dotyczące opłaty eksploatacyjnej. Wprawdzie zaakcentował on zależność pomiędzy wysokością tej opłaty a możliwością realizowania przez gminę nałożonych na nią zadań, łączących się z eksploatacją złóż kopaliny położonych na jej terenie, w tym polegających na stworzeniu warunków gospodarczo-społecznych zapewniających funkcjonowanie tych terenów po wyczerpaniu eksploatowanych zasobów czy na ochronie środowiska, lecz jednocześnie przyznał, że opłata nie ma charakteru celowego. Zdaniem Trybunału stanowi ona zatem „w sensie ekonomicznym czysty dochód gminy”, gdyż jego otrzymanie nie zobowiązuje jej do wykonania tych zadań, np. rekultywacji terenów, czy do sfinansowania ich z pozyskanych środków.

Powiązanie wpływów z opłat z określonymi celem ze sfery ochrony środowiska występuje tylko w odniesieniu do ich części przypadającej NFOŚiGW, jak już była o tym mowa, stosownie do art. 141 ust. 1 i 1a pr.g.g. wynoszącej 40%, a w przy-

¹²¹ W. Radecki, *Fiskalizacja prawa ochrony środowiska* [w:] *Rozprawy prawnicze. Księga pamiątkowa dla uczczenia pracy naukowej Profesora Antoniego Agopszowicza*, red. R. Mikosz, Katowice 2000, s. 246–247 i 257. Autor stwierdził, że myślenie jednostronne, koncentrujące się tylko na środkach pozwalających na pozyskanie pieniędzy, prowadzi do deprecjacji innych instrumentów ochrony środowiska i pozostaje w sprzeczności z systemem prawa.

¹²² Z. Bukowski, *Zrównoważony rozwój w systemie prawa*, Toruń 2009, s. 472.

¹²³ W doktrynie wyrażono pogląd, że stworzenie instrumentów pozwalających na pozyskanie środków finansowych, które mogą być przeznaczone na cele ochrony środowiska, stanowi jedno z istotnych zadań prawa ochrony środowiska – W. Radecki, *Fiskalizacja...*, s. 246. Por. również zapatrywanie, że funkcja fiskalna powoduje skutek prewencyjny dla środowiska jedynie w przypadku przeznaczenia uzyskanych środków na cele ochrony środowiska – A. Erechemla, *Prewencyjne...*, s. 82.

¹²⁴ A. Lipiński, R. Mikosz, *Instrumenty...*, s. 175.

padku węglowodorów zaledwie 10% opłaty. Mianowicie w art. 401c ust. 2 i 3 pr.o.ś. wskazano cele, na jakie fundusz może te środki spożytkować, zastrzeżono jednakże, że chodzi tylko o kwotę nie mniejszą niż połowa przychodów z tego tytułu, pomniejszoną o koszty obsługi tych przychodów, co ogranicza jeszcze bardziej pulę środków o celowym charakterze. Wedle art. 401c ust. 2 pr.o.ś. do celów tych należy: finansowanie „potrzeb geologii na rzecz kraju” (pkt 1) oraz realizacji zadań Krajowego Administratora Podziemnych Składowisk Dwutlenku Węgla, z wyjątkiem zadań, o których mowa w art. 28e ust. 2 pr.g.g.¹²⁵ (pkt 3). Z kolei w art. 401c ust. 3 pr.o.ś. mowa o finansowaniu potrzeb górnictwa służących ograniczeniu negatywnego oddziaływania na środowisko wynikającego z wydobywania kopaliny i likwidacji zakładów górniczych.

Z przepisów tych wynika, choć nie wyrażono tego wprost w ich treści, że pierwszy z nich odnosi się do wpływów z opłat za poszukiwanie i rozpoznawanie (pkt 1) i związanych z dwutlenkiem węgla (pkt 3), a drugi do wpływów z opłat pozostałych, zwłaszcza opłaty eksploatacyjnej. Dalej odnotowania wymaga, że z dniem 10 grudnia 2016 r. wskutek ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o zmianie ustawy o funkcjonowaniu górnictwa węgla kamiennego oraz niektórych innych ustaw¹²⁶ art. 401c ust. 2 pkt 1 pr.o.ś. nadano przytoczone wyżej, bardziej generalne brzmienie, aczkolwiek bez podania jakichkolwiek przyczyn takiej modyfikacji w uzasadnieniu projektu ustawy nowelizującej. Wcześniej w przepisie tym była mowa o finansowaniu potrzeb geologii w zakresie poznania budowy geologicznej kraju oraz w zakresie gospodarki zasobami złóż kopaliny i wód podziemnych, a także o przeciwdziałaniu osuwiskom ziemi i likwidowanie ich skutków dla środowiska. Jak się wydaje, oba te kazuistyczne wskazane cele mieszczą się w zakresie obecnie przyjętej formuły „finansowanie potrzeb geologii na rzecz kraju”, która obejmuje nadto np. przeciwdziałanie innym niż osuwiska ziemi negatywnym następstwom działalności prowadzonej w rozpatrywanej materii. Nowelizację tę trzeba więc ocenić pozytywnie.

Odstąpić wypada natomiast częściowo od poglądu, że art. 401c ust. 3 pr.o.ś. pozwala wyłącznie na wsparcie działań prewencyjnych, ale już nie przywrócenia funkcjonalności terenom zdewastowanym czy zwłaszcza zwiększenia efektywności wydobycia¹²⁷. Finansowaniu potrzeb górnictwa służących ograniczeniu negatywnego oddziaływania na środowisko wynikającego z wydobywania kopaliny i likwidacji zakładów górniczych może wszak polegać także na restytucji, czyli usuwaniu następstw wspomnianego oddziaływania, które już wystąpiły. Podkreślić jednak nale-

¹²⁵ W przepisie tym mowa jest o zadaniach wspomnianego organu, które powinny być finansowane z zabezpieczenia środków ustanawianego przez przedsiębiorcę, który uzyskał koncesję na podziemne składowanie dwutlenku węgla. Stosownie do art. 401c ust. 2a pr.o.ś. na zadania należy przeznaczyć również co najmniej połowę wpływów (po odliczeniu kosztów ich obsługi) z opłat gwarancyjnych i uzupełniających opłat gwarancyjnych, zaliczonych do przychodów NFOŚiGW w art. 401 ust. 7 pkt 2a pr.o.ś. W myśl art. 28e ust. 3 i 4 pr.g.g. te pierwsze opłaty są formą zabezpieczenia środków wpłacaną na rachunek NFOŚiGW, z kolei wedle art. 28f ust. 1 pr.g.g. uzupełniająca opłata gwarancyjna ma stanowić zwiększenie tego zabezpieczenia w przypadku określonym w tym przepisie.

¹²⁶ Dz. U. poz. 1991.

¹²⁷ G. Radecki [w:] *Zrównoważony...*, s. 341.

ży, że powyższe przepisy nie przewidują odrębnego przeznaczenia wpływów z opłat za podziemne składowanie odpadów oraz magazynowanie substancji. W efekcie muszą być one spożytkowane na cele niezwiązane z działalnością, której dotyczą, co z pewnością osłabia ich wpływ na uwarunkowania środowiskowe łączące się z obciążoną nimi dziedziną, np. poprzez pokrycie kosztów korzystnego dla środowiska zagospodarowania odpadów.

§ 10. Styk Prawa górniczego i Prawa wodnego ze szczególnym uwzględnieniem wydobywania kopalin z wód powierzchniowych

Wodne zasoby skorupy ziemskiej można zaliczyć do jej zasobów geologicznych. Potwierdza to choćby treść art. 6 ust. 1 pkt 8 pr.g.g., w świetle którego ustalenie budowy geologicznej kraju w ramach prac geologicznych, może w szczególności polegać na poszukiwaniu i rozpoznawaniu zarówno złóż kopalin, jak i wód podziemnych, a do innych celów tych prac należy m.in. określenie warunków hydrogeologicznych oraz wykonywanie badań na potrzeby wykorzystania ciepła Ziemi lub korzystania z wód podziemnych. Nawet pobieżne omówienie opłat związanych z korzystaniem z tych zasobów, wymaga jednak wcześniejszego przedstawienia relacji pomiędzy Prawem geologicznym i górniczym a Prawem wodnym z dnia 20 lipca 2017 r., gdyż kwestie finansowe stanowią zaledwie wycinek tej szerszej problematyki i mogą być rozpatrywane wyłącznie na jej tle.

Nie ulega wątpliwości, że działalność prowadzona w stosunku do wnętrza ziemi może podlegać nie tylko Prawu geologicznemu i górniczemu, które jako akt o znaczeniu pierwszoplanowym w analizowanej dziedzinie jest głównym tematem rozważań przeprowadzonych w niniejszym opracowaniu, ale i unormowaniom Prawa wodnego. Dotyczy to zwłaszcza poboru wód podziemnych, które stosownie do art. 5 ust. 1 pr.g.g. nie są kopalinami, z wyjątkiem wód leczniczych, wód termalnych i solanek¹²⁸; z mocy art. 7 ust. 1 pkt 1 pr.wodn. poszukiwanie i rozpoznawanie wód podziemnych następuje jednak na zasadach wynikających z Prawa geologicznego i górniczego. Ponadto w art. 3 ust. 1 pr.g.g. zastrzeżono, że ustawy tej nie stosuje się do korzystania z wód w zakresie uregulowanym odrębnymi przepisami, czyli tymi zawartymi w Prawie wodnym. To rozgraniczenie przedmiotów odniesienia obu ustaw jedynie pozornie jest wszelako jednoznaczne i w efekcie nie rozwiązuje wszystkich problemów interpretacyjnych, jakie mogą powstać w rozpatrywanej materii. Wiąza się ono m.in. z trudnościami łączącymi się z ustaleniem działań składających się na wspomniane korzystanie z wód, w szczególności tymi,

¹²⁸ Zgodnie z art. 7 ust. 1 pkt 2 pr.wodn. w zakresie uregulowanym w przepisach ustawy Prawo geologiczne i górnicze jej przepisów nie stosuje się do wspomnianych trzech rodzajów wód.

jakie mogłyby być kwalifikowane jako wydobywanie kopalin w rozumieniu Prawa geologicznego i górniczego.

W Prawie wodnym wyróżniono trzy rodzaje takiego korzystania: powszechne, zwykłe i szczególne.

W myśl art. 32 pr.wodn. prawo do powszechnego korzystania z publicznych śródlądowych wód powierzchniowych, morskich wód wewnętrznych oraz z wód morza terytorialnego przysługuje co do zasady każdemu (ust. 1) i służy do zaspokajania potrzeb osobistych, gospodarstwa domowego lub rolnego, bez stosowania specjalnych urządzeń technicznych, a także do wypoczynku, uprawiania turystyki, sportów wodnych oraz, na zasadach określonych w przepisach odrębnych, amatorskiego połowu ryb (ust. 2). Przytoczony przepis nie przewiduje zatem powszechnego korzystania z wód podziemnych.

W tym kontekście wyjaśnienia wymaga, że wody dzielą się na wody powierzchniowe i wody podziemne (art. 18 pr.wodn.), przy czym do tych pierwszych zaliczają się właśnie wody morza terytorialnego, morskie wody wewnętrzne oraz śródlądowe wody powierzchniowe, pośród których wyróżnia się śródlądowe wody płynące oraz śródlądowe wody stojące (art. 19–21 pr.wodn.). Wody publiczne to wedle definicji zamieszczonej w art. 211 ust. 3 pr.wodn. wody stanowiące własność Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego. W art. 211 ust. 2 pr.wodn. wskazano, że wody morza terytorialnego, morskie wody wewnętrzne, śródlądowe wody płynące oraz wody podziemne stanowią własność Skarbu Państwa. W konsekwencji w art. 214 pr.wodn. w zakresie przedmiotowym prawa własności właściciela nieruchomości gruntowej pozostawiono wyłącznie śródlądowe wody stojące, wody w rowie oraz wody w stawie, który nie jest napełniany w ramach usług wodnych, ale wyłącznie wodami opadowymi lub roztopowymi lub wodami gruntowymi, znajdujące się w granicach nieruchomości gruntowej.

Stosownie do art. 33 ust. 1 pr.wodn. wspomnianemu właścicielowi do tych wód, a także do wód podziemnych znajdujących się w jego gruncie, będących wodami publicznymi, przysługuje prawo do zwykłego korzystania z wód. Służy ono zaspokojeniu potrzeb własnego gospodarstwa domowego oraz gospodarstwa rolnego (art. 33 ust. 2 pr.wodn.) i nie uprawnia do wykonywania urządzeń wodnych bez wymaganej zgody wodnoprawnej (art. 33 ust. 3 pr.wodn.). Obejmuje ono natomiast pobór wód podziemnych lub wód powierzchniowych w ilości średniorocznie nieprzekraczającej 5 m³ na dobę i wprowadzanie ścieków do wód lub do ziemi w takiej ilości (art. 33 ust. 4 pr.wodn.).

Z kolei zgodnie z art. 34 pr.wodn. szczególnym korzystaniem z wód jest korzystanie z wód wykraczające poza powszechne korzystanie z wód oraz zwykłe korzystanie z wód, obejmujące rodzaje działalności wymienione w tym przepisie, m.in. wydobywanie z wód powierzchniowych, w tym z morskich wód wewnętrznych wraz z wodami wewnętrznymi Zatoki Gdańskiej oraz wód morza terytorialnego, kamienia, żwiru, piasku oraz innych materiałów (pkt 8).

Bezsprzecznie przedmiot tego wydobywania stanowi kopalinę w rozumieniu Prawa geologicznego i górniczego, zalegającą w złożu, zdefiniowanym w art. 6 ust. 1

pkt 19 pr.g.g. jako naturalne nagromadzenie minerałów, skał oraz innych substancji, których wydobywanie może przynieść korzyść gospodarczą. Pojęcie piasków i żwirów występuje zresztą w art. 4 pr.g.g., w którym wyłączono zastosowanie przepisów tej ustawy, ale tylko w części (aczkolwiek bardzo znacznej), więc w mniejszym zakresie niż uczyniono to w jej art. 3 pkt 1 odnośnie do korzystania z wód, do wydobywania tych kopalin we wskazanych w nim okolicznościach. Stanowi on mianowicie, że przepisów działu III–VIII oraz art. 168–174¹²⁹ nie stosuje się do wydobywania piasków i żwirów, przeznaczonych dla zaspokojenia potrzeb własnych osoby fizycznej, z nieruchomości stanowiących przedmiot jej prawa własności (użytkowania wieczystego), bez prawa rozporządzania wydobytą kopaliną, jeżeli jednocześnie wydobywanie będzie wykonywane bez użycia środków strzałowych, nie będzie większe niż 10 m³ w roku kalendarzowym, nie naruszy przeznaczenia nieruchomości (ust. 1), zobowiązując tego, kto zamierza podjąć wydobywanie, by z 7-dniowym wyprzedzeniem na piśmie zawiadomił o tym właściwy organ nadzoru górniczego, określając lokalizację zamierzonych robót oraz zamierzony czas ich wykonywania (ust. 2).

W takim stanie rzeczy uzasadnione wydaje się pytanie o to, czy art. 4 pr.g.g. może dotyczyć wydobywania piasków i żwirów z wód, do których prawo własności przysługuje właścicielowi nieruchomości gruntowej, w ramach zwykłego korzystania w wody. Wymieniony w nim warunek, by wydobywanie następowało na własne potrzeby, jest zarazem przesłanką tej formy korzystania z wód. Skoro zaś szczególnym korzystaniem z wód jest korzystanie z wód wykraczające poza powszechne korzystanie z wód oraz zwykłe korzystanie z wód, to można bronić poglądu, że wydobywanie z wód powierzchniowych kamienia, żwiru, piasku oraz innych materiałów staje się korzystaniem powszechnym lub zwykłym, gdy nabywa choćby jedną z cech przesądających o tego rodzaju korzystaniu. Brzmienie art. 34 pr.wodn. z jednej strony uzasadnia, jak się wydaje, wykładnię, że rodzaje działalności wymienione w art. 34 pr.wodn. stają się szczególnym korzystaniem z wód, o ile zachodzi w stosunku do przewidziana w tym przepisie przesłanka polegająca na tym, by działalność ta wykraczała poza powszechne korzystanie z wód oraz zwykłe korzystanie z wód. Z drugiej strony bardziej przekonująca jest interpretacja, że omawiany przepis przesądza, iż w przypadku rozpatrywanej działalności przesłanka ta zawsze jest spełniona i w efekcie zawiera on zamknięty katalog form czy postaci szczególnego korzystania z wód¹³⁰.

¹²⁹ Działy III–VIII pr.g.g. dotyczą kolejno: koncesji, kwalifikacji, rzeczoznawców i odpowiedzialności zawodowej, prac geologicznych, zakładu górniczego, jego ruchu i ratownictwa, opłat i odpowiedzialności za szkodę, zaś art. 168–174 pr.g.g. kompetencji i uprawnień organów nadzoru górniczego, wyłącznie obejmuje zatem w istocie całość przepisów określających zasady prowadzenia działalności regulowanej Prawem geologicznym i górniczym.

¹³⁰ Kwalifikacja wydobywania z wód kamienia, żwiru, piasku i innych materiałów w rozpatrywanym zakresie budziła wątpliwości również na gruncie wcześniej obowiązującego stanu prawnego – zob. np. R. Kałużny, *Prawo wodne. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 142 i 166–167 oraz J. Szachulowicz, *Prawo wodne. Komentarz*, Warszawa 2010, s. 132–133 i 150.

Niemniej w razie przyjęcia pierwszej koncepcji wydobycie piasków i żwirów podejmowane przez właściciela nieruchomości w szczególności z wód stanowiących jego własność musiałyby być uznane za zwykłe korzystanie z wody, jeżeli służyłoby ono zaspokojeniu potrzeb własnego gospodarstwa domowego oraz gospodarstwa rolnego. Inny cel wydobycia, w szczególności wydobycie dokonywane w ramach działalności gospodarczej, sprawiałby, że musiałyby ono być uznane za szczególne korzystanie z wód. Szczególne korzystanie z wód wymaga pozwolenia wodnoprawnego (art. 389 pkt 2 pr.wodn.) i z pewnością nie odpowiada hipotezie art. 4 ust. 1 pr.g.g. Drugie stanowisko oznaczałoby natomiast, że niezależnie od tego, czy wydobycie odpowiada warunkom określonym w art. 4 ust. 1 pr.g.g., czyli także wtedy, gdy prowadzone jest dla zaspokojenia potrzeb osobistych, byłoby szczególnym korzystaniem z wód i wiązałoby się z koniecznością uzyskania pozwolenia wodnoprawnego.

Szczególne korzystanie z wód podlega jednak wyłączeniu od stosowania Prawa geologicznego wynikającego z przytoczonego wyżej art. 3 pkt 1 pr.g.g., który *lege non distinguente* dotyczy wszystkich trzech rodzajów korzystania z wód¹³¹. Mimo to w doktrynie i w orzecznictwie jednolicie utrwalili się poglądy, że wydobywanie piasków i żwirów w ramach szczególnego korzystania z wód wiąże się z koniecznością spełnienia wymagań wynikających zarówno z prawa geologicznego i górniczego, jak i z prawa wodnego, tj. zwłaszcza uzyskaniem jednocześnie koncesji na wydobywanie kopalin oraz pozwolenia wodnoprawnego na tę działalność¹³². Stanowisko przeciwne jest zdecydowanie odosobnione i nie zostało wsparte jakąkolwiek argumentacją, wobec czego trudno uznać, że w rozpatrywanym zakresie występuje jakokolwiek rozbieżność¹³³. Kumulacja wymogów wynikających z prawa wodnego oraz prawa geologicznego uzasadniana jest wszelako poprzez przywołanie racji, które mogą budzić wątpliwości.

¹³¹ B. Rakoczy [w:] *Prawo geologiczne i górnicze. Komentarz LEX*, red. B. Rakoczy, Warszawa 2015, s. 38.

¹³² H. Schwarz, *Prawo...*, s. 54; Ł. Iwański, *Wybrane aspekty wydobywania kruszywa naturalnego ze złóż zlokalizowanych na lub pod dnem akwenów na śródlądowych wodach powierzchniowych* [w:] *Prawne aspekty gospodarowania zasobami środowiska. Korzystanie z zasobów środowiska*, red. K. Karpus, B. Rakoczy, M. Szalewska, Toruń 2014, s. 177–178. Wprawdzie drugi z tych autorów stwierdził, że pierwszy z nich wyraził odmienny pogląd (w odniesieniu do wcześniejszego wydania: H. Schwarz, *Prawo geologiczne i górnicze. Komentarz. T. I*, Wrocław 2012, s. 48, które jednak jest w rozpatrywanym zakresie identyczne z wydaniem cytowanym w niniejszym opracowaniu), lecz – jak się wydaje – niesłusznie. H. Schwarz przywołuje bowiem obszerny fragment uzasadnienia wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 14 grudnia 2009 r., III SA/Kr 912/08, LEX nr 581739, w którym wypowiedziano właśnie takie zapatrywanie. Zob. również wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 15 kwietnia 2011 r., II GSK 487/10, LEX nr 842916. Tezę taką wypowiedziała też K. Szuma [w:] *Prawo wodne. Komentarz*, red. B. Rakoczy, Warszawa 2013, s. 586–587, ale jej nie rozwinęła.

¹³³ Zob. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 9 października 2008 r., II OSK 1181/07, LEX nr 529368, w którym stwierdzono, że działalność polegająca na wydobywaniu piasku z dna rzeki i jego składowaniu wymaga uzyskania tylko pozwolenia wodnoprawnego. Sąd jednak nie rozważał kwestii związanych z prawem geologicznym i górniczym, choć dostrzegł je w części uzasadnienia poświęconej omówieniu stanowisk stron.

Wspomniane orzecznictwo eksponuje fakt, że wyłączenie stosowanie Prawa geologicznego i górniczego do korzystania z wód nie oznacza, iż Prawo to w ogóle nie ma zastosowania do takiego korzystania, skoro wyłączenie ograniczono jedynie do zakresu uregulowanego odrębnymi przepisami. Jak się zdaje, spostrzeżenie to przemawia wszak na rzecz wniosku wprost przeciwnego niż tego rodzaju konkluzja o współstosowaniu przepisów obu ustaw. Bezspornie współstosowanie to następuje w sytuacji, gdy dana kwestia odnosząca się do korzystania z wód została uregulowana w odrębnych przepisach (w Prawie wodnym).

Na gruncie art. 4 pkt 1 pr.g.g. 1994 r., który miał taką samą treść jak art. 3 pkt 1 pr.g.g., wskazano, że w przypadku, gdy wydobywanie kamienia, piasku, żwiru z wód, w istocie spod wód, następuje w ramach szczególnego korzystania z wód, nosi ono cechy działalności gospodarczej, co powoduje konieczność spełnienia warunków określonych także przez prawo geologiczne i górnicze, zwłaszcza przewidujących uzyskanie koncesji¹³⁴. Nie wyjaśniono jednak, dlaczego akurat wydobywanie w ramach działalności gospodarczej ma podlegać reżimowi prawa geologicznego i górniczego, wbrew regule zakładającej niestosowanie jego przepisów. Działalność ta pozostaje przecież korzystaniem z wód uregulowanym w odrębnych przepisach.

Wreszcie zauważono, że stosownie do art. 23 ust. 1 pkt 2 pr.g.g. udzielenie koncesji na wydobywanie kopalin z gruntów pod wodami śródlądowymi wymaga opinii organu właściwego do wydania pozwolenia wodnoprawnego¹³⁵. Powołany przepis również bynajmniej nie potwierdza, że wydobywanie, o którym w nim mowa, wymaga zarówno koncesji, jak i pozwolenia wodnoprawnego. Jego wykładnia prowadząca do takiego rezultatu pozostawiałaby w szczególności bez odpowiedzi pytanie o to, z jakiego powodu uzależniałby on udzielenie koncesji od uzyskania opinii organu właściwego do wydania pozwolenia wodnoprawnego, jeżeli przedsiębiorca oprócz koncesji musiałby się ubiegać o wydanie tego pozwolenia.

Porównanie analizowanego art. 23 ust. 1 pkt 2 pr.g.g. oraz art. 34 pkt 8 pr.wodn. może przy tym dać podstawę do odmiennej wykładni, będącej próbą usunięcia kolizji pomiędzy tymi ustawami czy też rozgraniczenia ich zakresów. Otóż odnotować warto, że w tym pierwszym przepisie mowa o wydobywaniu kopalin z gruntów pod wodami śródlądowymi, natomiast w drugim o wydobywaniu z wód. Uprawniać to może wniosek, że chodzi o różne sposoby wydobywania, z których każdy w myśl art. 3 pkt 1 pr.wodn. regulowany byłby przez inne przepisy, tj. bądź Prawo geologiczne i górnicze, bądź Prawo wodne. Wydobywanie kopalin z gruntów pod wodami śródlądowymi nie musi się odbywać niejako od strony tych wód, z dostępem do nich, w wypadku, gdy prowadzone jest metodą głębinową, poprzez drążenie wyrobisk pod dnem zbiornika wodnego, będących odnogami szybu wykonanego na brzegu. Wówczas opinia organu właściwego do wydania pozwolenia wodnoprawnego służyłaby uwzględnieniu w koncesji negatywnych oddziaływań tej działalności na

¹³⁴ A. Lipiński, R. Mikosz, *Ustawa...*, s. 23 oraz R. Mikosz, *Odpowiedzialność za szkody wyrządzone ruchem zakładu górniczego*, Kraków 2006, s. 33.

¹³⁵ Ł. Iwański, *Wybrane...*, s. 177–178.

stan zbiornika, w tym ryzyku zmniejszenia występujących w nim zasobów wody, i przeciwdziałaniu im. Z kolei wydobycie z wód, będące formą korzystania z nich, byłoby dokonywane od strony lustra wody, poprzez wybieranie złoża kopaliny zalegającego na lub pod dnem zbiornika za pomocą urządzeń pracujących z ładu lub urządzeń pływających¹³⁶. Rozróżnienie to zdaje się potwierdzać treść art. 130 ust. 1 pr.wodn., w którym przewidziano dwa odrębne zakazy lub ograniczenia, jakie mogą być wprowadzone na terenie ochrony pośredniej ujęcia wody, tj. zakaz lub ograniczenie z jednej strony wydobywania kopaliny (pkt 14), a z drugiej wydobywanie kamienia, żwiru, piasku oraz innych materiałów, a także wycinanie roślin z wód lub brzegu (pkt 21). Gdyby nie było do tego podstaw, to ta ostatnia postać wydobycia mieściłaby się w szerszej kategorii wydobywania kopaliny i nie musiałaby być objęta innym zakazem (ograniczeniem).

Oczywiście, zaprezentowana wykładnia jest dyskusyjna, lecz prowadzi do jednoznacznego rozdzielenia działalności, która może być przedmiotem koncesji, od wydobycia wymagającego pozwolenia wodnoprawnego. Wydaje się zarazem, że konsekwencja w omawianym zakresie pozwala także rozstrzygnąć wątpliwości dotyczące wydobycia kopaliny z wód znajdujących się w wyrobiskach górniczych, czyli zbiornikach wodnych powstałych w wyniku wykonywania robót górniczych. W literaturze podjęto próbę wykazania, że wydobycie to nie wymaga pozwolenia wodnoprawnego, ponieważ wody te nie mogą być uznane za wody powierzchniowe, a tylko wydobycie z tych wód jest szczególnym korzystaniem z wód w rozumieniu prawa wodnego¹³⁷. Jak już była o tym mowa, wodami powierzchniowymi są m.in. śródlądowe wody stojące, lecz zwolennicy przywołanego poglądu, powołując się na regulę zawartą w art. 8 ust. 2 pr.wodn. 2001 r., a obecnie w art. 7 ust. 2 pr.wodn., utrzymują, że do tej ostatniej kategorii nie można zaliczyć wód zgromadzonych w wyrobiskach górniczych. Stosownie do tej reguły przepisów ustawy Prawo wodne nie stosuje się do korzystania z wody zgromadzonej za pomocą urządzeń oraz instalacji technicznych niebędących urządzeniami wodnymi. W literaturze prezentuje się wszelako wykładnię tego przepisu, która zawęża zastosowanie tego przepisu w sposób obejmujący zbiorniki poeksploatacyjne¹³⁸. W świetle definicji zamieszczonej w art. 16 pkt 65 pr.wodn., będącego odpowiednikiem art. 9 ust. 1 pkt 19 pr.wodn. 2001 r., urządzeniami wodnymi są urządzenia lub budowle służące do kształtowania zasobów wodnych lub korzystania z tych zasobów¹³⁹. Niemniej w art. 17 ust. 1

¹³⁶ Por. uwagi na temat metod takiego wydobycia – Ł. Iwański, *Wybrane...*, s. 171–172. Autor wskazuje przykłady urządzeń obu wspomnianych rodzajów: pracujących z poziomu ładu koparek łyżkowych z długim wysięgnikiem, koparek zgarniakowych oraz zgarniarków liniowych, a także pływających koparek (tzw. pogłębiarek) – chwytakowych, wieloczerpakowych, ssących i hydro-pneumatycznych.

¹³⁷ Tak. H. Schwarz, *Prawo...*, s. 114 (w przypisie) i przywołane tam piśmiennictwo.

¹³⁸ Zob. J. Szachulowicz, *Prawo...*, s. 46 oraz W. Radecki [w] *Prawo wodne. Komentarz*, red. J. Rotko, Wrocław 2002, s. 33. Pierwszy z tych Autorów do wspomnianych twierdził, że art. 8 ust. 2 pr.wodn. 2001 r. dotyczył m.in. studni, zbiorników przeciwpowodziowych, basenów i oczek wodnych, drugi z kolei wskazał na wody zgromadzone w pojemnikach, butelkach itp.

¹³⁹ Przywołana definicja wylicza następujące przykłady urządzeń tego typu: urządzenia lub budowle piętrzące, przeciwpowodziowe i regulacyjne, a także kanały i rowy, sztuczne zbiorniki lub stopnie

pkt 3 lit. c pr.wodn. powtórzono unormowanie zamieszczone w art. 9 ust. 2 pkt 1 lit. d pr.wodn. 2001 r., stanowiące, że przepisy tej ustawy dotyczące urządzeń wodnych stosuje się odpowiednio do robót w wodach oraz innych robót, które mogą być przyczyną zmiany naturalnych przepływów wód, stanu wód stojących i stanu wód podziemnych poza granicami nieruchomości gruntowej, na której są prowadzone te roboty. Niewątpliwie roboty górnicze w dużej mierze można podporządkować hipotezie obu tych przepisów. Przesądzająca wydaje się wszelako treść art. 23 pr.wodn. (art. 5 ust. 3 pkt 2 i ust. 4 pr.wodn. 2001 r.). Do śródlądowych wód stojących zaliczono w niej wprawdzie wody śródlądowe w jeziorach oraz innych naturalnych zbiornikach wodnych niezwiązanych bezpośrednio, w sposób naturalny, z powierzchniowymi śródlądowymi wodami płynącymi (ust. 1), lecz jednocześnie zastrzeżono, że przepisy o tych wodach stosuje się odpowiednio do wód znajdujących się w zagłębieniach terenu powstałych w wyniku działalności człowieka, niebędących stawami (ust. 2). Trudno zatem traktować wody zgromadzone w wyrobiskach górniczych, tzw. zbiornikach poeksploatacyjnych, inaczej niż śródlądowe wody stojące, czyli wody powierzchniowe, które mogą być przedmiotem korzystania z wód¹⁴⁰. Podzielić wypada stanowisko, że o tym, czy wydobycie kopalin w rozpatrywanym przypadku następuje w ramach takiego korzystania, decyduje moment wydobycia: jeżeli zbiornik wówczas nie istnieje i powstaje dopiero wraz z prowadzeniem robót górniczych, to podstawą tych robót powinna być wyłącznie koncesja wydawana bez opinii m.in. organu właściwego do wydania pozwolenia wodnoprawnego¹⁴¹. Skoro jednak tak, to w przeciwnym razie pozwolenie to na szczególne korzystanie z wód będzie wymagane, a podmiot korzystający z wody nie będzie musiał ubiegać się o koncesję.

Połączenie wymogów reglamentacyjnych, będące następstwem zapatrywania, w myśl którego działalność ta powinna być wykonywana na podstawie zarówno koncesji, jak i pozwolenia wodnoprawnego, prowadzić może do rezultatów naruszających spójność i bezpieczeństwo systemu prawnego. Wykonywanie jednej działalności na podstawie dwóch decyzji wydawanych przez dwa inne organy w oparciu o odmienne przepisy może nastęrczać poważnych trudności zwłaszcza w sytuacji, gdy zasady prowadzenia działalności określone przez każdą z decyzji nie pokry-

wodne usytuowane na wodach płynących oraz obiekty związane z tymi zbiornikami lub stopniami, stawy, w szczególności stawy rybne oraz stawy przeznaczone do oczyszczania ścieków albo rekreacji, obiekty służące do ujmowania wód powierzchniowych oraz wód podziemnych, obiekty energetyki wodnej, wyloty urządzeń kanalizacyjnych służące do wprowadzania ścieków do wód, do ziemi lub do urządzeń wodnych oraz wyloty służące do wprowadzania wody do wód, do ziemi lub do urządzeń wodnych, stałe urządzenia służące do połowu ryb lub do pozyskiwania innych organizmów wodnych, urządzenia służące do chowu ryb lub innych organizmów wodnych w wodach powierzchniowych, mury oporowe, bulwary, nabrzeża, mola, pomosty i przystanie oraz stałe urządzenia służące do dokonywania przewozów międzybrzegowych.

¹⁴⁰ Zob. Ł. Iwański, *Wybrane...*, s. 181. Autor wskazuje przykłady tego typu zbiorników, m.in. Jezioro Tarnobrzесьkie o powierzchni 455 ha i maksymalnej głębokości 40 m oraz zbiornik Przykona o powierzchni zalewu około 129 ha, konstatując, że twierdzenie, iż wody znajdujące się w tych zbiornikach nie są śródlądowymi wodami powierzchniowymi, jest absurdalne.

¹⁴¹ Ł. Iwański, *Wybrane...*, s. 182.

wają się lub wręcz pozostają w sprzeczności. Nie można wykluczyć nawet tego, że przestrzeganie jednej decyzji, np. koncesji na wydobywanie kopalin ze złóż, będzie oznaczało naruszenie drugiej z nich, np. pozwolenia wodnoprawnego. Niejasno przedstawia się wówczas kwestia konsekwencji tego rodzaju naruszeń, skoro przynajmniej w części mogą one być działaniami, do których dany podmiot został uprawniony inną ostateczną decyzją. Obie decyzje mogą również utracić moc w innym czasie i z różnych powodów, co rodzi pytanie, czy działalność mająca swoje oparcie np. w koncesji powinna spotkać się z sankcjami związanymi z jej kontynuowaniem bez wymaganego pozwolenia wodnoprawnego.

§ 11. Opłaty za wydobywanie kopalin z wód oraz opłaty za usługi wodne

Te wszystkie problemy rozciągają się na rozważaną w tej części opracowania sferę opłat za korzystanie ze środowiska, gdyż w obowiązującym stanie prawnym omawiana działalność podlega nie tylko opłatom przewidzianym Prawem geologicznym i górniczym, ale i opłatom wynikającym z Prawa wodnego.

W art. 267 pr.wodn. zawarto katalog instrumentów ekonomicznych służących gospodarowaniu wodami, który otwierają opłaty za usługi wodne (pkt 1). W art. 268 i art. 269 pr.wodn. przedstawiono przedmiot tych opłat, który obejmuje więcej form korzystania z ze środowiska od tych, jakie w odniesieniu do dziedziny regulowanej prawem wodnym przewidywał art. 273 ust. 1 pkt 2–3 pr.o.ś. W tym ostatnim przepisie mowa była bowiem wyłącznie o opłatach za wprowadzanie ścieków do wód lub do ziemi oraz za pobór wód, podczas gdy w art. 269 pr.wodn. obciążono obowiązkiem opłatowym również działalność całkiem odmiennego rodzaju. W szczególności ważną nowością ustanowioną w art. 269 ust. 1 pkt 2 pr.wodn. jest opłata za usługi wodne uiszczana za wydobywanie z wód powierzchniowych, w tym z morskich wód wewnętrznych wraz z wodami wewnętrznymi Zatoki Gdańskiej oraz wód morza terytorialnego, kamienia, żwiru, piasku oraz innych materiałów¹⁴².

Występujące w przytoczonym przepisie słowo „także” pozwala, jak się wydaje, przyjąć, że wydobywanie to nie zalicza się do usług wodnych, lecz stanowi jedynie dodatkowy przedmiot opłaty, której podlegają takie usługi. W przeciwnym razie, tj. w przypadku, gdyby uznać, że opłatę pobiera się tylko za wydobywanie dokonywane w ramach usług wodnych, trudno byłoby ustalić, kiedy opłatę tę należałoby ponieść. Otóż zgodnie z art. 35 ust. 1 pr.wodn. usługi wodne polegają na zapewnieniu gospodarstwom domowym, podmiotom publicznym oraz podmiotom prowadzącym działalność gospodarczą możliwości korzystania z wód w zakresie wykracza-

¹⁴² K. Filipek, M. Kucharski, P. Michalski, *Nowe prawo wodne. Najważniejsze zmiany dla gmin i przedsiębiorstw wodociągowo-kanalizacyjnych*, Warszawa 2018, s. 37.

jącym poza zakres powszechnego korzystania z wód, zwykłego korzystania z wód oraz szczególnego korzystania z wód. W przepisie tym wyróżniono zatem jeszcze jeden rodzaj korzystania z wód, i to w podobny negatywny sposób, jak uczyniono to w przywołanym już art. 34 pr.wodn. odnośnie do szczególnego korzystania z wód, co może nastęrczać trudności w rozgraniczeniu zakresów tych pojęć¹⁴³. Jak już wspomniano, tym ostatnim jest korzystanie z wód niebędące korzystaniem zwykłym lub powszechnym, wobec czego korzystaniem szczególnym jest wszelkie korzystanie z wód, które nie może być kwalifikowane do pozostałych dwóch rodzajów. Tymczasem art. 35 ust. 1 pr.wodn. zakłada w istocie wyodrębnienie z tej kategorii, jaka ma być rezultatem wydzielenia korzystania powszechnego i zwykłego, czyli z korzystania szczególnego w rozumieniu art. 34 pr.wodn., korzystania z wód, jakie może być zapewnione dzięki usługom wodnym. W art. 35 ust. 3 pr.wodn. wymieniono czynności, jakie składają się na usługi wodne, przy czym redakcja tego przepisu – posłużenie się kategorią sformułowanie „usługi wodne obejmują” i brak zastrzeżenia – „w szczególności” lub innego zwrotu oznaczającego przykładowość wyliczenia – dowodzą, że wyliczenie to ma charakter wyczerpujący. Skoro więc w przepisie tym nie uwzględniono wydobywania z wód, to usługi wodne tej działalności nie obejmują. Potwierdza to art. 298 pr.wodn., według którego opłatę za usługi wodne obowiązuje są ponosić nie tylko podmioty korzystające z tych usług (pkt 1), ale i inne podmioty, czyli *a contrario* niekorzystające z takich usług, w tym podmioty wydobywające z wód powierzchniowych, w tym z morskich wód wewnętrznych wraz z wodami wewnętrznymi Zatoki Gdańskiej oraz wód morza terytorialnego, kamień, żwir, piasek oraz inne materiały (pkt 3). Odnotowania zarazem wymaga, że z art. 298 pkt 3 pr.wodn. nie wynika, by opłatę tę ponosiły wyłącznie podmioty wykonujące tę działalność na podstawie pozwolenia wodnoprawnego; nie przewidziano też żadnych sankcji finansowych za naruszenie warunków pozwolenia lub prowadzenie wydobywania bez wymaganego pozwolenia¹⁴⁴. W konsekwencji wydobywanie z wód zawsze obciążone jest opłatą, niezależnie od tego, czy można przypisać mu cechy szczególnego korzystania z wód czy też korzystania zwykłego lub powszechnego (o ile dopuścić możliwość jego wykonywania w ramach tych dwóch rodzajów korzystania). Jest to jednocześnie opłata za usługi wodne, choć rozpatrywane usługi wydobywania nie obejmują.

W świetle art. 272 ust. 9 pkt 1–3 pr.wodn. wysokość opłaty za wydobywanie z wód, ustala się jako iloczyn jednostkowej stawki opłaty i wyrażonej w Mg ilości wydobytego kamienia, żwiru lub piasku lub wydobytych innych materiałów. W art. 274

¹⁴³ Wypada zgodzić się z poglądem, że ustalenie precyzyjnego znaczenia pojęcia „usługi wodne” w odniesieniu do korzystania z wód nie jest łatwe i wymaga skomplikowanej wykładni – A. Cybulska, P. Ćwiek, L. Osuch-Chacińska, E. Piętowska, M. Stachowska, M. Wyszogrodzki, *Nowe Prawo wodne*, Warszawa 2017, s. 25.

¹⁴⁴ Stosownie do art. 280 pr.wodn. sankcję tę, czyli opłatę podwyższoną, ponosi się w razie korzystania z usług wodnych polegających na poborze wód podziemnych lub wód powierzchniowych lub wprowadzaniu ścieków do wód lub do ziemi bez wymaganego pozwolenia wodnoprawnego albo pozwolenia zintegrowanego albo z przekroczeniem warunków określonych w tych pozwoleniach.

pkt 11 pr.wodn. górne jednostkowe stawki opłat za 1 Mg określono na 0,75 zł w przypadku wydobytego kamienia, 0,50 zł w przypadku wydobytego żwiru lub piasku oraz 0,60 zł w przypadku wydobytych innych materiałów. W § 11 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 22 grudnia 2017 r. w sprawie jednostkowych stawek opłat za usługi wodne¹⁴⁵ ustalono te stawki na niższym poziomie: 0,40 zł – za 1 Mg wydobytego kamienia, 0,25 zł – za 1 Mg wydobytego żwiru lub piasku oraz 0,30 zł – za 1 Mg wydobytych innych materiałów. W efekcie stawka za wydobycie piasku lub żwiru z wód jest o połowę mniejsza niż odnosząca się do tych kopalin stawka opłaty eksploatacyjnej – wedle punktu 33 załącznika do Prawa geologicznego i górniczego stawka za wydobycie tony piasków i żwirów wynosi obecnie 0,51 zł. Porównanie pozostałych stawek nie jest możliwe, gdyż powołany załącznik posługuje się licznymi nazwami typów kopalin, podczas gdy Prawo wodne poprzestało na ogólnych i skądinąd nieprecyzyjnych kategoriach kamienia i innych materiałów, lecz można stwierdzić, iż stawki opłat eksploatacyjnych za 1 Mg (tonę) wydobytej kopaliny są na ogół wyższe¹⁴⁶. Ta rozbieżność musi być oceniona jako nieuzasadniona.

Niemniej twierdzenie, że wydobywanie kopalin z wód wymaga zarówno koncesji, jak i pozwolenia wodnoprawnego, jest równoznaczne z tezą, że obie powyższe opłaty, tj. opłata eksploatacyjna oraz opłata za usługi wodne, muszą się kumulować. W efekcie podmiot wykonujący tę działalność byłby obciążony nie tylko większymi, jak się wydaje nadmiernymi, ciężarami finansowymi, lecz także złożonymi obowiązkami związanymi z wymiarem opłat, wykonywanymi wobec różnych organów i wedle odmiennych reguł.

Reguły te w wypadku opłat za usługi wodne są zaś skomplikowane, stanowiąc swoisty konglomerat wspomnianych wcześniej przewidzianych w art. 21 O.p. modeli postawiania zobowiązań, polegający na zmodyfikowaniu mechanizmu samoobliczenia zobowiązań powstających z mocy prawa o elementy właściwe dla zobowiązań ustalanych w drodze konstytucyjnej decyzji ustalającej ich wysokość¹⁴⁷.

Stosownie do art. 272 ust. 17 pr.wodn. wysokość opłat za usługi wodne ustalają Wody Polskie¹⁴⁸ oraz przekazują podmiotom obowiązany do ponoszenia opłat za usługi wodne, w formie informacji, zawierającej także sposób obliczenia tej opłaty. Na tym etapie nie dochodzi zatem ani do samoobliczenia, ani do wydania decyzji ustalającej wysokość opłaty. Informacja przekazana przez Wody Polskiej nie jest decyzją, która mogłaby podlegać zaskarżeniu. Podmioty, który ją otrzymał, analogicznie jak podmiot, któremu doręczono decyzję ustalającą wysokość zobowiąza-

¹⁴⁵ Dz. U. poz. 2502.

¹⁴⁶ Jedyna niższa stawka, 0,21 zł za tonę, została przewidziana w punkcie 22, i – co znamienne z punktu widzenia niniejszych rozważań – dotyczy kopaliny o nazwie kreda jeziorna.

¹⁴⁷ Por. B. Draniewicz, *Opłaty za usługi wodne*, Prawo i Środowisko 2017, nr 4, s. 106.

¹⁴⁸ Zgodnie z art. 239 pr.wodn. Wody Polskie są państwową osobą prawną (ust. 1), w której skład wchodzi Krajowy Zarząd Gospodarki Wodnej, regionalne zarządy gospodarki wodnej, zarządy zlewni oraz nadzory wodne (ust. 3). Zadania Wód Polskich w rozpatrywanym zakresie wykonują zarządy zlewni (art. 240 ust. 4 pkt 1 pr.wodn.), a organem właściwym jest dyrektor tego zarządu (art. 14 ust. 6 pkt 2 pr.wodn.).

nia, powinien jednak wnieść opłatę na rachunek bankowy Wód Polskich w terminie 14 dni od dnia doręczenia informacji (art. 272 ust. 18 pr.wodn.). Dopiero jeżeli tego obowiązku nie wykona, właściwy organ Wód Polskich określa (a nie ustala) wysokość opłaty w drodze decyzji na podstawie art. 272 ust. 19 pr.wodn., czyli wydaje decyzję właściwą dla modelu samoobliczenia. Podmiot wnosi opłatę określoną w decyzji na rachunek bankowy Wód Polskich w terminie 14 dni od dnia doręczenia mu tej decyzji (art. 272 ust. 20 pr.wodn.).

Niewątpliwie decyzja ta podlega zaskarżeniu, zresztą w art. 272 ust. 21 pr.wodn. zastrzeżono, że zaskarżenie decyzji, o której mowa w przywołanym ust. 19, nie wstrzymuje jej wykonania. W art. 273 pr.wodn. przyznano wszelako zobowiązanemu jeszcze jeden środek prawny, za pomocą którego można kwestionować przekazaną mu informację. Podmiot ten może mianowicie złożyć do Wód Polskich reklamację, jeżeli nie zgadza się z wysokością opłaty, tj. – jak należy mniemać – także wtedy, gdy jego zdaniem opłata w ogóle nie powinna być pobrana. Reklamację składa się w terminie nie dłuższym niż 14 dni od dnia otrzymania informacji (art. 273 ust. 2 pr.wodn.), co oznacza, że musi być ona złożona przed upływem terminu zapłaty. W ustawie nie sprecyzowano, w jaki sposób Wody Polskie powinny potraktować reklamację wniesioną po upływie tego terminu, z powołanego już art. 272 ust. 19 pr.wodn. wynika jednak, że jeżeli opłata nie została uiszczona, trzeba wydać decyzję określającą jej wysokość. Jednocześnie art. 273 ust. 4 pr.wodn. zobowiązuje Wody Polskie do rozpatrzenia reklamacji w terminie 14 dni od dnia jej otrzymania. W razie uznania reklamacji Wody Polskie albo wójt, burmistrz lub prezydent miasta przekazuje podmiotowi obowiązanemu do ponoszenia opłat za usługi wodne nową informację, zawierającą także sposób obliczenia opłaty za usługi wodne, zwracając zobowiązanemu różnicę pomiędzy opłatą wniesioną a wynikającą z nowej informacji (art. 273 ust. 5 i 7 pr.wodn.). Ta ostatnia informacja nie może być już podważana, ponieważ wedle art. 273 ust. 9 pr.wodn. reklamacja przysługuje raz w okresie rozliczeniowym. Taka „jednorazowość” reklamacji budzi zastrzeżenia, nawet jeżeli w drodze rozszerzającej wykładni przytoczonych unormowań uznać, że wydanie nowej informacji wchodzi w rachubę wyłącznie, gdy stanowisko zobowiązanego zostanie uwzględnione w pełnym zakresie¹⁴⁹.

W razie nieuznania reklamacji organ Wód Polskich również określa wysokość opłaty za usługi wodne w drodze decyzji (art. 273 ust. 6 pr.wodn.), przy czym w art. 273 ust. 8 pr.wodn. podkreślono, że od decyzji podmiotowi korzystającemu z usług wodnych przysługuje skarga do sądu administracyjnego. Pomijając niedokładność tego ostatniego przepisu polegającą na przypisaniu tego uprawnienia podmiotowi korzystającemu z usług wodnych zamiast podmiotowi obowiązanemu do ponoszenia opłat za te usługi, o którym mowa we wcześniejszych jednostkach redakcyjnych art. 273 pr.wodn., zaznaczyć wypada, że nie wyłączono w nim zastosowania art. 53 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu

¹⁴⁹ B. Draniewicz, *Oplaty...*, s. 110–111.

przed sądami administracyjnymi¹⁵⁰. W konsekwencji skargę na podstawie art. 273 ust. 8 pr.wodn. można wnieść po wyczerpaniu środków zaskarżenia¹⁵¹, co sprawia jednak, że przepis ten jest zbędny, ponieważ prawo do zaskarżenia decyzji administracyjnych może być wywiedzione z art. 3 § 2 pkt 1 w związku z art. 50 § 1 ustawy z 30 sierpnia 2002 r.¹⁵². Możliwość zaskarżenia decyzji nie może być też uzależniona od reklamacji, w szczególności fakt, iż jej nie złożono, pozostaje bez znaczenia dla zakresu kontroli instancyjnej i sądowej decyzji określającej opłatę, która nie została uiszczona. Decyzja ta nie będzie jednak wydana, jeżeli opłata została wniesiona, a jeśli zobowiązany nie złożył reklamacji, brak podstaw do określenia wysokości opłaty jako formy negatywnego rozstrzygnięcia w przedmiocie tej reklamacji. Dlatego instytucja reklamacji wydaje się niepotrzebna, komplikując bezzasadnie tryb wymiaru opłaty w sposób, który nie gwarantuje należytej ochrony praw zobowiązanego poprzez możliwość zaskarżenia decyzji administracyjnej, jaka zawsze powinna ten tryb kończyć. Wprowadzenie na wczesnym etapie konkretyzacji opłaty informacji w miejsce decyzji administracyjnej, w tym wypadku ustalającej, oraz zastąpienie odwołania od takiej decyzji reklamacją postrzegane jest w doktrynie jako rozwiązanie, które „wyłącza proces dochodzenia swych praw przez podmioty korzystające z usług wodnych poza zakres procedury administracyjnej” i powoduje wątpliwości, jeżeli podmiot ten uzna, że nałożono na niego opłatę w nieprawidłowej wysokości¹⁵³.

Powyższe spostrzeżenia można odnieść do pozostałych opłat przewidzianych Prawem wodnym, w tym do opłat za pobór wód podziemnych, których wymiar jest jeszcze bardziej złożony, ponieważ każda taka opłata składa się z opłaty stałej i z opłaty zmiennej (art. 270 ust. 1 pr.wodn.). Opłaty te podlegają odrębnemu ustaleniu na zasadach określonych w art. 271 i n. pr.wodn. Omówienie tej problematyki wykracza poza założone ramy opracowania, które koncentrują się przede wszystkim na działalności regulowanej Prawem geologicznym i górniczym. Z tego punktu widzenia odnotowania wymaga, że w myśl art. 20 pr.g.g. korzystanie z wód kopalnianych dla zaspokojenia potrzeb zakładu górniczego jest bezpłatne, choć jak się wydaje reguła ta została ograniczona w przepisie późniejszym – art. 268 ust. 2 pr.wodn. Stanowi on, że opłatę za usługi wodne za pobór wód podziemnych lub

¹⁵⁰ Dz. U. z 2017 r., poz. 1369 ze zm.

¹⁵¹ W świetle art. 14 ust. 2 i 4 pr.wodn. chodzi o odwołanie do właściwego dyrektora regionalnego zarządu gospodarki wodnej Wód Polskich będącego organem wyższego stopnia w stosunku do dyrektorów zarządów zlewni Wód Polskich.

¹⁵² Zgodnie z art. 3 § 2 pkt 1 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi kontrola działalności administracji publicznej przez sady administracyjne obejmuje orzekanie w sprawach skarg na decyzje, a w myśl do art. 50 § 1 tego Prawa uprawnionym do wniesienia skargi jest m.in. każdy, kto ma w tym interes prawny. Wyłączenie stosowania art. 52 rozpatrywanego Prawa, przewidującego zasadę wyczerpania środków zaskarżenia przysługujących skarżącemu w postępowaniu administracyjnym, powinno wynikać wprost z przepisu szczególnego – zob. np. art. 6 ust. 5 ustawy z dnia 12 października 1994 r. o samorządowych kolegiach odwoławczych, Dz. U. z 2018 r., poz. 570, dotyczący skargi na decyzję o odwołaniu prezesa takiego kolegium.

¹⁵³ A. Cybulska, P. Cwiek, L. Osuch-Chacińska, E. Piętowska, M. Stachowska, M. Wyszogrodzki, *Nowe...*, s. 31.

wód powierzchniowych do celów wydobywania węgla kamiennego i węgla brunatnego (lignitu) oraz do celów pozostałego górnictwa i wydobywania ponosi się wyłącznie za pobór wód z ujęć wód podziemnych lub ujęć wód powierzchniowych, które nie należą do systemów odwadniania zakładów górniczych.

Można powziąć wątpliwość, czy odwadnianie to nie podlega również opłacie za odprowadzanie ścieków do ziemi. Zgodnie z art. 7 ust. 1 pkt 2 i 3 pr.g.g. przepisów Prawa wodnego nie stosuje się do wprowadzania do górotworu wód pochodzących z odwodnienia zakładów górniczych oraz wykorzystanych wód będących kopalniami (solanek, wód leczniczych oraz termalnych), ale jedynie w zakresie uregulowanym w Prawie geologicznym i górniczym przepisów. Wydaje się wszelako, że czynności te są rodzajem czy konsekwencją korzystania z wód kopalnianych, które przecież wedle art. 20 pr.g.g. jest bezpłatne¹⁵⁴.

¹⁵⁴ W literaturze za wody kopalniane uznaje się wszelkie wody znajdujące się w wyrobiskach zakładu górniczego, a także w zasięgu jego oddziaływania oraz wprowadzone do zakładu z zewnątrz w celach technologicznych; przyjmuje się zarazem, że korzystanie z tych wód polega zarówno na ich poborze, jak i na odprowadzaniu ścieków – zob. A Lipiński, R. Mikosz, *Ustawa...*, s. 433–434.

Część czwarta

**Niektóre rodzaje
odpowiedzialności za skutki
działalności polegającej
na korzystaniu z geologicznych
zasobów środowiska**

Rozdział I

Uwagi wprowadzające

Wykonywanie działalności polegającej na korzystaniu z geologicznych zasobów środowiska powoduje – co oczywiste – oznaczone następstwa. Są one zróżnicowane i dotyczą różnego rodzaju dóbr, wywołując określone skutki, częstokroć negatywne. Jednym z najistotniejszych potencjalnych następstw jest powstanie różnych postaci odpowiedzialności po stronie podmiotu prowadzącego taką działalność, któremu to zagadnieniu należy w tym miejscu poświęcić nieco więcej uwagi. Chodzi przy tym, co w kontekście prowadzonych rozważań nie powinno budzić żadnej wątpliwości, o odpowiedzialność prawną. W literaturze jest ona zazwyczaj definiowana jako zasada ponoszenia przez podmiot przewidzianych prawem ujemnych konsekwencji za zdarzenia lub stany rzeczy podlegające ujemnej kwalifikacji normatywnej i przypisywalne prawnie określonemu podmiotowi w danym porządku prawnym¹. Nietrudno dostrzec zatem, że w definicji tej zakres odpowiedzialności prawnej ukształtowany został bardzo szeroko.

W literaturze dokonuje się różnego rodzaju klasyfikacji rodzajów odpowiedzialności prawnej, sięgając w tym zakresie do zróżnicowanych kryteriów porządkujących. Najczęściej stosowanym kryterium jest podział na gałęzie prawa wyodrębniający odpowiedzialność cywilną, karną i administracyjną². Taką też systematykę można zastosować w odniesieniu do odpowiedzialności za skutki działalności polegającej na korzystaniu z geologicznych zasobów środowiska. Co prawda bowiem w ustawie Prawo geologiczne i górnicze wyraźnie wyodrębniona została tylko odpowiedzialność za szkody, jednak nawet tylko pobieżna analiza treści ustawy wyraźnie dowodzi, że unormowane zostały w niej także instrumenty dotyczące odpowiedzialności administracyjnoprawnej oraz karnoprawnej.

¹ Tak W. Lang, *Struktura odpowiedzialności prawnej*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Mikołaja Kopernika, nr 31 – Prawo VIII, Toruń 1968, s. 12.

² Odnosząc się *stricte* do ochrony środowiska W. Radecki, obok wskazanego wyżej podziału, wyodrębnia także rodzaje odpowiedzialności według podmiotu ją ponoszącego oraz rodzaje odpowiedzialności według zasady jej ponoszenia (Por. W. Radecki, *Odpowiedzialność prawna w ochronie środowiska*, Warszawa 2002, s. 64 i n.).

Ostatnio podniesiona okoliczność sprawia, że w tej części opracowania w pierwszej kolejności analizie poddana zostanie regulacja odnosząca się do odpowiedzialności za szkody wyrządzone działalnością normowaną ustawą Prawo geologiczne i górnicze. Już w tym miejscu odnotować trzeba, że odpowiedzialność ta ma charakter cywilnoprawny, co rodzi ten skutek, że w ramach prowadzonej analizy sięgnąć wypadnie także do innych aktów normatywnych, przede wszystkim zaś do Kodeksu cywilnego.

Jak wspomniano wyżej, zagadnienie odpowiedzialności za naruszenie obowiązującego prawa doczekało się także regulacji w przepisach prawa karnego, zwłaszcza zaś w przepisach o charakterze administracyjnoprawnym. Dążąc do kompleksowego przedstawienia tej części problematyki należy zatem, w niezbędnym zakresie, zasygnalizować podstawowe instrumenty tej odpowiedzialności. Nacisk w tym zakresie położony zostanie przede wszystkim na rozwiązania normatywne przyjęte w ustawie Prawo geologiczne i górnicze. Dostrzec jednak należy szerszy kontekst zagadnienia, a w konsekwencji odnotować także te instrumenty znajdujące się w systemie prawa, które – choćby tylko potencjalnie – mogą znaleźć zastosowanie w zakresie odpowiedzialności prawnej podmiotu prowadzącego działalność polegającą na korzystaniu z geologicznych zasobów środowiska. Podkreślić trzeba jednak, że rozmiar i złożoność tych zagadnień z jednej strony oraz założone ramy opracowania z drugiej, sprawiają, że materia dotycząca odpowiedzialności tak administracyjnoprawnej, jak i karnej, przedstawiona zostanie w największym możliwym skrócie, poprzez sięgnięcie do ograniczonej liczby przykładów.

Rozdział II

Odpowiedzialność za szkody wyrządzone działalnością regulowaną ustawą

Prawo geologiczne i górnicze

§ 1. Uwagi wstępne

Przystępując do omówienia problematyki odpowiedzialności za szkody wyrządzone działalnością regulowaną ustawą Prawo geologiczne i górnicze, już w punkcie wyjścia odnotować trzeba, że materia ta, została po części unormowana w tej ustawie (art. 144–152 pr.g.g.), po części natomiast w przepisach Kodeksu cywilnego. Spostrzeżenie to znajduje wyraźne potwierdzenie w odesłaniach zawartych w art. 144 ust. 3 i art. 145 pr.g.g.¹. Ich zakres jest jednak niejednorodny. Różnią się one bowiem, w zależności od tego, jakiego rodzaju szkoda wchodzi w rachubę. Jeżeli jej przyczyną jest ruch zakładu górniczego², który jest prowadzony zgodnie z wymaganiami określonymi Prawem geologicznym i górniczym, wówczas, zgod-

¹ Nie jest to rozwiązanie właściwe wyłącznie Prawu geologicznemu i górniczemu. Model, w ramach którego ustawodawca, normując odpowiedzialność za szkody wynikłe wskutek oznaczonego rodzaju działalności, co do zasady odsyła do reguł Kodeksu cywilnego, jednak w pewnych granicach nakazuje je modyfikować, wprowadzając przepisy mające charakter szczególny względem tego Kodeksu stosowany jest relatywnie często. W zakresie dotyczącym regulacji związanej z ochroną środowiska dobrym przykładem takiego rozwiązania jest art. 322 pr.o.ś. Skala możliwych wariantów, do jakich w takim przypadku sięga ustawodawca jest stosunkowo rozległa. Czasem bowiem, kreując „autonomiczne” zasady odpowiedzialności odszkodowawczej, odsyła om zarazem, tylko jednak w zakresie nieunormowanym, do stosowania przepisów Kodeksu cywilnego (por. art. 107 ust. 2 ustawy z dnia 29 listopada 2000 r. – Prawo atomowe, Dz. U. z 2018 r. poz. 792). Por. również art. 472 pr.wodn.

² Przepis art. 145 pr.g.g. wprost nawiązuje do „szkod, o których mowa w art. 144 ust. 1 i 2”, z kolei art. 144 ust. 1 pr.g.g. stanowi o „zagrożeniach spowodowanych ruchem zakładu górniczego” oraz „naprawieniu wyrządzonej tym ruchem szkody”. Można by zatem odnieść wrażenie, że chodzi wyłącznie o szkody wyrządzone ruchem zakładu górniczego. Pogląd taki byłby jednak błędny w świetle treści art. 146 ust. 2 i 5 pr.g.g. Do zagadnienia tego wypadnie powrócić w trakcie analizy zakresu odpowiedzialności za szkody uregulowane w Prawie geologicznym i górniczym.

nie z art. 145 pr.g.g., do naprawiania³ takich szkód, stosuje się przepisy Kodeksu cywilnego, „o ile ustawa nie stanowi inaczej”. Ostatnio przytoczona formuła oznacza zatem, że regulację prawną dotyczącą odpowiedzialności za szkody zawartą w Kodeksie cywilnym należy stosować z modyfikacjami wynikającymi z Prawa geologicznego i górniczego⁴.

Inaczej problem kształtuje się natomiast, gdy w rachubę wchodzi szkody wyrządzone ruchem zakładu górniczego prowadzonym w sposób niezgodny z ustawą. Wówczas bowiem, zgodnie z treścią art. 144 ust. 3 pr.g.g., przedsiębiorca⁵ odpowiada za szkodę wyłącznie według zasad określonych w Kodeksie cywilnym. Oznacza to, innymi słowy, że w takich przypadkach nie dochodzi do jakichkolwiek modyfikacji regulacji kodeksowej. Wątek ten można, co do zasady, pozostawić poza zakresem dalszych rozważań.

Tylko na marginesie odnotować trzeba, że rozważając materię odpowiedzialności za szkody wyrządzone działalnością regulowaną Prawem geologicznym i górnicyzmem nie można, co do zasady wykluczyć zbiegu podstaw odpowiedzialności. Uwaga ta odnosi się przede wszystkim do reżimów odpowiedzialności ukształtowanych przepisami ustawy Prawo ochrony środowiska oraz ustawą z dnia 13 kwietnia 2007 r. o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie⁶. Pierwszy z tych aktów stanowi bowiem w art. 323 ust. 1, że każdy, komu przez bezprawne oddziaływanie na środowisko bezpośrednio zagraża szkoda lub została mu wyrządzona szkoda, może żądać od podmiotu odpowiedzialnego za to zagrożenie lub naruszenie przywrócenia stanu zgodnego z prawem i podjęcia środków zapobiegawczych, w szczególności przez zamontowanie instalacji lub urządzeń zabezpieczających przed zagrożeniem lub naruszeniem; w razie gdy jest to niemożliwe lub nadmiernie utrudnione, może on żądać zaprzestania działalności powodującej to zagrożenie lub naruszenie⁷.

³ Omawiana regulacja odnosi się także do zapobiegania szkodom grożącym wskutek działalności regulowanej Prawem geologicznym i górnicyzmem, która to kwestia będzie przedmiotem uwag w dalszej części tego rozdziału.

⁴ W toku dalszych rozważań przedstawione zostaną przede wszystkim rozwiązania wynikające z Prawa geologicznego i górniczego, które modyfikują kodeksowe reguły odpowiedzialności za szkody.

⁵ Z całej obowiązującej w tym zakresie regulacji prawnej wynika, że podmiotem odpowiedzialnym może być nie tylko przedsiębiorca w rozumieniu art. 6 ust. 1 pkt 9 pr.g.g. Zgodnie bowiem z tym przepisem jest nim ten, kto posiada koncesję na prowadzenie działalności regulowanej ustawą, tymczasem zaś zakres odpowiedzialności uregulowanej w Prawie geologicznym i górnicyzmem obejmuje także szkody wyrządzone działalnością niekoncesjonowaną. Do zagadnienia tego wypadnie w ograniczonym zakresie powrócić.

⁶ Dz. U. z 2014 r. poz. 1789 ze zm.

⁷ W cytowanym przepisie mowa o „bezprawnym oddziaływaniu na środowisko”, co mogłoby wykluczać zbieg z odpowiedzialnością za szkody wyrządzone ruchem zakładu górniczego prowadzonym w sposób zgodny z ustawą, jednak zwrócić trzeba uwagę na fakt, że zgodnie z treścią art. 325 pr.o.ś., odpowiedzialności za szkody wyrządzone oddziaływaniem na środowisko nie wyłącza okoliczność, że działalność będąca przyczyną powstania szkód jest prowadzona na podstawie decyzji i w jej granicach. Zagadnienia tego nie podobna rozwinąć w ramach założonego opracowania. Trzeba zatem ograniczyć się do zwrócenia uwagi, że przywołany już wyżej art. 322 pr.o.ś. przewiduje identyczny mechanizm co art. 145 pr.g.g., co do zasady odsyłając do reguł Kodeksu cywilnego, podlegających modyfikacjom wynikającym z ustawy Prawo ochrony środowiska.

Jako dużo bardziej złożony jawi się potencjalny zbieg podstaw odpowiedzialności za szkody wynikającej z regulacji zawartej w Prawie geologicznym i górniczym i przywołanej wyżej ustawie z dnia 13 kwietnia 2007 r. Jak stanowi jej art. 1, ustawa ta określa zasady odpowiedzialności za zapobieganie szkodom w środowisku i naprawę szkód w środowisku⁸. Już jednak ustalenie jej zakresu przedmiotowego nastręcza sporo trudności. Z jej art. 2 ust. 1 wynika bowiem, że przepisy ustawy stosuje się do bezpośredniego zagrożenia szkodą w środowisku lub do szkody w środowisku: spowodowanych przez działalność podmiotu korzystającego ze środowiska stwarzającą ryzyko szkody w środowisku⁹ (pkt 1) spowodowanych również przez inną działalność niż ta, o której mowa w pkt 1, podmiotu korzystającego ze środowiska, jeżeli dotyczą gatunków chronionych lub chronionych siedlisk przyrodniczych oraz wystąpiły z winy podmiotu korzystającego ze środowiska (pkt 2)¹⁰. Sygnalizowane trudności ulegają zaś znacznemu pomnożeniu jeśli sięgnąć do definicji „szkody w środowisku” zawartej w art. 6 pkt 11 ustawy¹¹. Ten stan rzeczy sprawia, że szczegółowa analiza regulacji zawartej w ustawie Prawo ochrony środowiska oraz w ustawie o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich

⁸ Trafnie jednak podniesiono w literaturze, że przepis ten nie został skonstruowany poprawnie i w istocie rzeczy nie oddaje zakresu przedmiotowego ustawy. Nietrudno bowiem dostrzec, że jej przepisy nie tylko określają zasady odpowiedzialności, ale także statuują obowiązki oznaczonych podmiotów dotyczące zapobiegania szkodom w środowisku i ich naprawy (por. M. Górski, *Odpowiedzialność administracyjnoprawna w ochronie środowiska*, Warszawa 2008, s. 25–26; tenże, *Charakter prawny odpowiedzialności za szkody w środowisku realizowanej na podstawie ustawy z 13 kwietnia 2007 r. o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie* [w:] *Odpowiedzialność za szkodę w środowisku*, red. B. Rakoczy, Toruń 2010, s. 31 i n.).

⁹ Katalog rodzajów działalności stwarzających ryzyko szkody w środowisku określa art. 3 ust. 1 ustawy. Wśród tych rodzajów wymienione zostało także podziemne składowanie dwutlenku węgla oraz działalność polegająca na poszukiwaniu, rozpoznawaniu lub wydobywaniu węglowodorów ze złóż w granicach obszarów morskich Rzeczypospolitej Polskiej, regulowane ustawą Prawo geologiczne i górnicze.

¹⁰ Z art. 2 ust. 2 ustawy wynika z kolei, że przepisy ustawy stosuje się do bezpośredniego zagrożenia szkodą w środowisku lub do szkody w środowisku, wywołanych emisją rozproszoną, pochodzącą z wielu źródeł, gdy jest możliwe ustalenie związku przyczynowego między bezpośrednim zagrożeniem szkodą w środowisku lub szkodą w środowisku a działalnością podmiotu korzystającego ze środowiska. Zwrócić należy wreszcie uwagę na art. 4 ustawy, który określa przypadki, kiedy to jej przepisy nie znajdują zastosowania. Szczegółów tych niepodobna jednak rozwinąć.

¹¹ Przez szkodę tę należy rozumieć negatywną, mierzalną zmianę stanu lub funkcji elementów przyrodniczych, ocenioną w stosunku do stanu początkowego, która została spowodowana bezpośrednio lub pośrednio przez działalność prowadzoną przez podmiot korzystający ze środowiska:

- a) w gatunkach chronionych lub chronionych siedliskach przyrodniczych, mającą znaczący negatywny wpływ na osiągnięcie lub utrzymanie właściwego stanu ochrony tych gatunków lub siedlisk przyrodniczych, z tym że szkoda w gatunkach chronionych lub chronionych siedliskach przyrodniczych nie obejmuje uprzednio zidentyfikowanego negatywnego wpływu, wynikającego z działania podmiotu korzystającego ze środowiska zgodnie z:
 - decyzją, o której mowa w art. 34 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody lub
 - decyzją, o której mowa w art. 56 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody, lub
 - zatwierdzonym planem urzędzenia lasu, dla którego przeprowadzono strategiczną ocenę oddziaływania na środowisko, o której mowa w art. 46 ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko, lub

naprawie znacznie wykraczałaby poza założone ramy opracowania¹². Jest zaś oczywiste, że dla ustalenia potencjalnych konsekwencji zbiegu podstaw odpowiedzialności analiza taka byłaby nieodzowna.

§ 2. Przedmiot i zakres regulacji dotyczącej odpowiedzialności za szkody zawartej w ustawie Prawo geologiczne i górnicze

Z wcześniejszych uwag wynikało już, że przynajmniej w niektórych przepisach ustawy Prawo geologiczne i górnicze dotyczących odpowiedzialności za szkody, została ona powiązana z ruchem zakładu górniczego. W istocie rzeczy jednak, o czym częściowo także była już mowa, zakres tej regulacji jest znacznie szerszy. Kształtuje ona bowiem reżim odpowiedzialności za szkody wyrządzone działalnością regulowaną tym prawem, która nie ogranicza się jedynie do wspomnianego ruchu. Normatywnym potwierdzeniem tego spostrzeżenia jest regulacja zawarta w art. 146 ust. 1 i 2 pr.g.g. Pierwszy z tych przepisów formułuje zasadę, z której wynika, że odpowiedzialność za szkodę ponosi przedsiębiorca¹³ prowadzący ruch zakładu górniczego, wskutek którego wystąpiła szkoda. W myśl natomiast art. 146

-
- decyzją o środowiskowych uwarunkowaniach, o której mowa w art. 71 ust. 1 ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko, lub
 - postanowieniami, o których mowa w art. 90 ust. 1 i art. 98 ust. 1 ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko,
 - b) w wodach, mającą znaczący negatywny wpływ na potencjał ekologiczny, stan ekologiczny, chemiczny lub ilościowy wód, lub stan środowiska wód morskich w obszarach morskich, o których mowa w art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 21 marca 1991 r. o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej, z wyjątkiem przypadków, o których mowa w art. 38j pr.wodn.,
 - c) w powierzchni ziemi, przez co rozumie się zanieczyszczenie gleby lub ziemi, w tym w szczególności zanieczyszczenie mogące stanowić zagrożenie dla zdrowia ludzi.
- Zwraca uwagę fakt, że w treści tego przepisu nadal wskazana jest ustawa Prawo wodne z 18 lipca 2000 r., która utraciła już moc obowiązującą i zastąpiona została z dniem 1 stycznia 2018 r. przez ustawę z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo wodne.

¹² Literatura z tego zakresu jest bardzo bogata. W zakresie dotyczącym odpowiedzialności uregulowanej w ustawie Prawo ochrony środowiska por. w szczególności: B. Rakoczy [w:] Z. Bukowski, E.K. Czech, K. Karpus, B. Rakoczy, *Prawo ochrony środowiska, Komentarz*, Warszawa 2013, s. 588 i n.; M. Bar [w:] M. Bar, M. Górski, J. Jendrośka, J. Jerzmański, M. Pchałek, W. Radecki, S. Urban, *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Warszawa 2011, s. 1106 i n. Z zakresu ustawy z dnia 13 kwietnia 2007 r. por. w szczególności W. Radecki, *Ustawa o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie. Komentarz*, Warszawa 2007, B. Rakoczy, *Ustawa o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie. Komentarz*, Warszawa 2008, M. Górski, *Odpowiedzialność administracyjna w ochronie środowiska*, Warszawa 2008, zwłaszcza s. 23 i n.; W. Federczyk, A. Kozieradzka-Federczyk, *Ustawa o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie*, LEX. 2013.

¹³ Por. przypis 5.

ust. 2 pr.g.g., przepis ust. 1 stosuje się także do innych podmiotów prowadzących działalność regulowaną ustawą, nawet jeżeli nie stosuje się do nich przepisów dotyczących ruchu zakładu górniczego¹⁴. Oznacza to więc, że omawiany reżim odpowiedzialności dotyczy nie tylko przedsiębiorców, ale także innych podmiotów, nie mających takiego statusu.

Taki stan rzeczy wymaga w pierwszej kolejności ustalenia kręgu przypadków, kiedy to znajduje zastosowanie reżim odpowiedzialności określony przepisami art. 144 i n. pr.g.g. Nie ulega wątpliwości, że wątek ten pozostaje w ścisłym i bezpośrednim związku z zakresem przedmiotowym ustawy Prawo geologiczne i górnicze, co pozwala – co do zasady – odesłać do rozważań zamieszczonych w innym miejscu opracowania¹⁵. W tym miejscu można zaś jedynie ograniczyć się do przypomnienia, że zakres ten został określony w przepisach art. 1–4 pr.g.g., przy czym pierwsze dwa z nich wyznaczają go w sposób pozytywny, określając rodzaje zachowań poddanych regulacji Prawa geologicznego i górniczego, natomiast w art. 3 i 4 pr.g.g. wskazane zostały zachowania, w stosunku do których zastosowanie reguł tego prawa zostało całkowicie albo częściowo wyłączone. Kluczowe znaczenie w tym względzie ma przy tym bezspornie regulacja zawarta w art. 1 ust. 1 pr.g.g., z której wynika, że ustawa określa zasady i warunki podejmowania, wykonywania oraz zakończenia działalności w zakresie: prac geologicznych, wydobywania kopalin ze złóż, podziemnego bezzbiornikowego magazynowania substancji, podziemnego składowania odpadów oraz podziemnego składowania dwutlenku węgla w celu przeprowadzenia projektu demonstracyjnego wychwytu i składowania dwutlenku węgla.

Wnikliwa analiza przepisów zawartych w ustawie Prawo geologiczne i górnicze pozwala dokładnie ustalić krąg zachowań, w stosunku do których zastosowanie znajdują wprost albo odpowiednio przepisy o ruchu zakładu górniczego¹⁶. Szczegółowa prezentacja tego wątku nie jest jednak w tym miejscu nieodzowna. Z punktu widzenia odpowiedzialności za szkody kluczowe znaczenie ma bowiem odwołanie się do przywołanej już wyżej regulacji zawartej w art. 146 ust. 2 pr.g.g. Wynika z niej zaś, że odpowiedzialność za szkodę wyrządzoną ruchem zakładu górniczego ponosi nie tylko przedsiębiorca prowadzący ten ruch¹⁷, wskutek którego wystą-

¹⁴ W Prawie geologicznym i górniczym z 1994 r. materii tej dotyczył art. 100, z którego wynikało, że przepisy działu V stosuje się odpowiednio do odpowiedzialności za szkody spowodowane inną niż wydobywanie kopalin działalnością regulowaną ustawą. Zmiana dokonana w tym zakresie ma charakter nie tylko redakcyjny, ale po części także merytoryczny, gdyż obecnie nie ma już mowy o „odpowiednim stosowaniu”, co nie oznacza wszak, że zasługuje na aprobatę sposób wyznaczenia zakresu regulacji prawnej poprzez wskazanie podmiotów odpowiedzialnych.

¹⁵ Por. uwagi zawarte w rozdziale II części pierwszej § 2.

¹⁶ Materia ta została bliżej przedstawiona w innym miejscu (por. uwagi zawarte w rozdziale II części trzeciej).

¹⁷ Tylko na marginesie zatem odnotować trzeba, że przepisy dotyczące ruchu zakładu górniczego stosuje się nie tylko do podmiotu mającego status przedsiębiorcy. Tytułem przykładu można w tym zakresie wskazać na regulację zawartą w art. 86 i 121 ust. 1 pr.g.g. Stosownie do treści pierwszego z tych przepisów, do robót geologicznych służących poszukiwaniu i rozpoznawaniu złóż kopalin oraz poszukiwaniu i rozpoznawaniu kompleksu podziemnego składowania dwutlenku węgla, a także robót geologicznych służących innym celom wykonywanych z użyciem środków strzałowych albo wykony-

piła szkoda, ale także inne podmioty prowadzące działalność regulowaną ustawą, nawet jeżeli nie stosuje się do nich przepisów dotyczących ruchu zakładu górniczego. Zwrot „szkoda wyrządzona ruchem zakładu górniczego” należy zatem uznać za swego rodzaju skrót myślowy obejmujący wszelkie szkody wyrządzone działalnością wyrządzoną działalnością uregulowaną w ustawie Prawo geologiczne i górnicze.

§ 3. Przesłanki i podstawa (zasada) odpowiedzialności za szkody wyrządzone ruchem zakładu górniczego

Dla powstania odpowiedzialności za szkodę niezbędne jest łączne spełnienie co najmniej trzech przesłanek. Musi bowiem nastąpić zdarzenie, z którym porządek prawny wiąże czyjś obowiązek naprawienia szkody, uszczerbek majątkowy w czyichś dobrach, wreszcie zaś związek przyczynowy pomiędzy obydwoma wspomnianymi elementami¹⁸. Ustawa Prawo geologiczne i górnicze normuje tę materię w ograniczonym zakresie, wskazując jedynie przyczynę szkody. Ma nią być ruch zakładu górniczego, albo inna działalność regulowana ustawą. Ustalenie pełnej listy tych zachowań wymaga wszak, jak to wynikało już z wcześniejszych rozważań, stosunkowo złożonych zabiegów interpretacyjnych.

Prawo geologiczne i górnicze w żadnym z jego przepisów nie określa, czym jest „ruch zakładu górniczego”. W ustawie zdefiniowano natomiast pojęcie „zakładu górniczego”, wskazując w art. 6 pkt 18 pr.g.g., że jest nim wyodrębniony technicznie i organizacyjnie zespół środków służących bezpośrednio do wykonywania działalności regulowanej ustawą w zakresie wydobywania kopalin ze złóż, a w podziemnych zakładach górniczych wydobywających węgiel kamienny wraz z pozostającym w związku technologicznym z wydobywaniem kopaliny przygotowaniem wydobytej kopaliny do sprzedaży, podziemnego bezzbiornikowego magazynowania substancji, podziemnego składowania odpadów albo podziemnego składowania dwutlenku węgla, w tym wyrobiska górnicze¹⁹, obiekty budowlane, urządzenia oraz instalacje. Mimo, że definicja ta traktuje pojęcie zakładu górniczego relatywnie szeroko, z punktu widzenia odpowiedzialności za szkody nie należy przywiązywać do niej nadmiernego znaczenia. Trzeba bowiem pamiętać, o czym była już

wanych na głębokości większej niż 100 m albo wykonywanych na obszarze górniczym utworzonym w celu wykonywania działalności metodą robót podziemnych albo metodą otworów wiertniczych, stosuje się odpowiednio m.in. przepisy dotyczące zakładu górniczego i jego ruchu. Z kolei w myśl art. 121 ust. 1 pr.g.g., przepisy rozdziału o ruchu zakładu górniczego stosuje się odpowiednio do podmiotów wykonujących w zakresie swojej działalności zawodowej czynności im powierzone w ruchu zakładu górniczego.

¹⁸ Por. M. Kaliński, *Szkoda na mieniu i jej naprawienie*, Warszawa 2011, s. 54 i n. i przywołaną tam literaturę.

¹⁹ Stosownie do treści art. 6 ust. 1 pkt 17 pr.g.g., wyrobiskiem górniczym – jest przestrzeń w nieruchomości gruntowej lub górotworze powstała w wyniku robót górniczych.

mowa wyżej, że w świetle regulacji zawartej w art. 146 ust. 2 pr.g.g., ruch zakładu górniczego nie jest jedyną możliwą przyczyną szkody rodzącej odpowiedzialność uregulowaną w dziale VIII Prawa geologicznego i górniczego²⁰.

Zwrotu „ruch zakładu” nie definiują również przepisy Kodeksu cywilnego, mimo, że został on użyty w art. 435 k.c.²¹. Doczekał się on jednak tak wielu wypowiedzi zarówno w literaturze²², jak i w orzecznictwie, że sposób jego pojmowania można uznać za ugruntowany. Generalnie, pomijając wiele drugorzędnych szczegółów, podkreślić wypada, że dominuje szerokie jego rozumienie. Tytułem przykładu można wskazać pogląd wyrażony w wyroku Sądu Najwyższego z dnia 5 czerwca 2014 r.²³, w myśl którego pojęcie „ruchu przedsiębiorstwa”, o którym mowa w art. 435 § 1 k.c., traktuje się szeroko i odnosi się do funkcjonowania przedsiębiorstwa jako całości, obejmującego każdy przejaw jego działania²⁴. Pogląd ten w całej rozciągłości przyjąć trzeba także w przypadku odpowiedzialności za szkody wyrządzone ruchem zakładu górniczego.

Trzeba przy tym pamiętać, o czym również była mowa wyżej, że chodzi o odpowiedzialność za szkody wyrządzone ruchem zakładu górniczego prowadzonym „zgodnie z ustawą” (art. 145 pr.g.g.). W tym kontekście odnotować należy, że Prawo geologiczne i górnicze²⁵, zawiera wiele przepisów regulujących sposób prowadzenia ruchu zakładu górniczego. Formułują one liczne wymagania zarówno przedmiotowe, dotyczące generalnie rzecz biorąc sformalizowania sposobu prowadzenia tej działalności, w tym podejmowania niezbędnych przedsięwzięć zmierzających

²⁰ W tym kontekście odnotować trzeba, że ustawą z dnia 5 sierpnia 2015 o zmianie ustaw regulujących warunki dostępu do wykonywania niektórych zawodów (Dz. U. poz. 1505) wprowadzono do art. 6 pr.g.g. definicję „zakładu”. Jest nim wyodrębniony technicznie i organizacyjnie zespół środków służących bezpośrednio do wykonywania działalności określonej w art. 2 ust. 1 albo art. 86, w tym wyrobiska górnicze, obiekty budowlane, urządzenia oraz instalacje.

²¹ W art. 435 § 1 KC, do którego wypadnie jeszcze powrócić, zawarty został zwrot „przedsiębiorstwo lub zakład wprawiany w ruch za pomocą sił przyrody”.

²² Por. zwłaszcza B. Lewaszkiewicz-Petrykowska, *Odpowiedzialność cywilna prowadzącego na własny rachunek przedsiębiorstwo wprawiane w ruch za pomocą sił przyrody (art. 435 k.c.)*, Warszawa 1967, s. 118 i n.; A. Śmieja, *Odpowiedzialność za szkody spowodowane przez przedsiębiorstwo wprawiane w ruch za pomocą sił przyrody (art. 435 KC)* [w:] *Prawo zobowiązań – część ogólna*, red. A. Olejniczak, System Prawa Prywatnego, t. 6, Warszawa 2009, s. 561 i n. Por. także G. Bieniek [w:] G. Bieniek, H. Ciepla, S. Dmowski, J. Gudowski, K. Kolakowski, M. Sychowicz T. Wiśniewski, Cz. Żuławska, *Komentarz do kodeksu cywilnego. Księga trzecia. Zobowiązania*. Tom 1, Warszawa 2002, s. 368. Pogląd ten wyraźnie nawiązuje do wyroku Sądu Najwyższego z dnia 5 stycznia 2001 r., V CKN 190/00, LEX nr 52421.

²³ Sygn. akt IV CSK 588/13, LEX nr 1514741.

²⁴ W wyroku Sądu Apelacyjnego w Gdańsku z dnia 21 września 2017 r., III APa 13/17 (LEX nr 2414627), wyrażony został pogląd, że ruch przedsiębiorstwa w rozumieniu art. 435 § 1 k.c. obejmuje każdą działalność przedsiębiorstwa lub zakładu, a nie tylko taką, która jest bezpośrednio związana z używaniem sił przyrody. Wyrządzenie szkody przez ruch przedsiębiorstwa ma miejsce zarówno wtedy, gdy szkoda jest następstwem użycia sił przyrody i pozostaje w związku przyczynowym z niebezpieczeństwem wynikającym ze stosowania sił przyrody, jak i wtedy, gdy pozostaje w związku z ruchem przedsiębiorstwa jako całości.

²⁵ A także niektóre wydane na jego podstawie akty wykonawcze, które również powinny być brane pod uwagę.

do zachowania oznaczonych dóbr, jak i podmiotowe – odnoszące się do kwalifikacji osób uczestniczących w tym ruchu, zwłaszcza zaś kierujących nim i sprawujących dozór. Szczegóły w tym zakresie można pominąć podkreślając jedynie, że wiele wspomnianych wymagań ulega konkretyzacji w planie ruchu zakładu górniczego. Podtrzymać trzeba zarazem pogląd wyrażony pod rządem poprzednio obowiązującego stanu prawnego, że odpowiedź na pytanie, czy ruch zakładu górniczego będący przyczyną szkody był prowadzony zgodnie z zasadami wynikającymi z Prawa geologicznego i górniczego oraz wydanych na jego podstawie aktów wykonawczych, wymaga każdorazowej wnikliwej analizy okoliczności konkretnego przypadku²⁶.

Ustawa Prawo geologiczne i górnicze w ogóle nie określa natomiast pozostałych przesłanek odpowiedzialności, a mianowicie szkody oraz związku przyczynowego. W tym zakresie więc, zgodnie z dyspozycją zawartą w art. 145 pr.g.g., sięgnąć należy w pełni do regulacji zawartej w Kodeksie cywilnym. Nie jest to jednak zabieg łatwy. Kodeks ten nie definiuje bowiem wprost pojęcia „szkoda”, które w doktrynie i orzecznictwie rozumiane jest w sposób zróżnicowany. Pomijając wiele szczegółowych wątków odnotować wypada, że najczęściej przez szkodę w znaczeniu prawnym rozumie się każdy uszczerbek majątkowy w czyichś dobrach, z którym ustawa wiąże powstanie odpowiedzialności odszkodowawczej²⁷. Sprowadza się on do powstałej wbrew woli poszkodowanego różnicy pomiędzy obecnym stanem majątkowym, a stanem, jaki zaistniałby, gdyby nie nastąpiło zdarzenie wywołujące szkodę²⁸.

Uszczerbek ten może przybrać dwojaką postać. Stosownie bowiem do treści art. 361 § 2 k.c. zasadą jest, że naprawienie szkody obejmuje straty, które poszkodowany poniósł oraz korzyści, które mógłby osiągnąć, gdyby mu szkody nie wyrządono. Według powszechnie panującego poglądu²⁹, stratą jest pomniejszenie majątku poszkodowanego, wyrażające się uszczupleniem aktywów lub powiększeniem pasywów. Tak rozumiana strata może być następstwem różnych zdarzeń faktycznych, których wyczerpującego katalogu niepodobna sporządzić. Ze względu na bogactwo wchodzących w rachubę możliwości nie daje się też sformułować dalej idących abstrakcyjnych kryteriów, za pomocą których można by skonkretyzować zakres zwro-

²⁶ Por. R. Mikosz, *Odpowiedzialność za szkody wyrządzone ruchem zakładu górniczego*, Warszawa 2006, s. 106 i n.

²⁷ T. Dybowski [w:] *System prawa cywilnego, t. III, cz. 1. Prawo zobowiązań – część ogólna*, red. Z. Radwański, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk–Łódź, 1981, s. 214; J. Rezler, *Naprawienie szkody wynikłej ze spowodowania uszczerbku na ciele lub zdrowiu (według kodeksu cywilnego)*, Warszawa 1968, s. 20.

²⁸ Por. M. Kaliński, *Szkoda...*, s. 165 i n. Pojęcie szkody definiowane jest czasem także w ten sam sposób w orzecznictwie (por. m.in. wyrok Sądu Apelacyjnego w Łodzi z dnia 29 kwietnia 2015 r., I ACa 1141/14, LEX nr 1712683). Wydaje się, że zakres pojęcia „szkoda” należy na gruncie ustawy Prawo geologiczne i górnicze rozumieć szeroko, albowiem „podstawową funkcją odpowiedzialności jest naprawienie szkody, jakiej poszkodowany czynem niedozwolonym doznaje, a wyraźnym przejawem tej funkcji odpowiedzialności w prawie cywilnym jest ustalenie odpowiedzialności za niektóre czyny niedozwolone w oderwaniu od winy sprawcy czynu, na zasadzie ryzyka, a nawet słuszności (por. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 31 sierpnia 2017 r., V CSK 591/16, LEX nr 2390766). Bez wątplenia zatem w rachubę wchodzi obowiązek naprawienia uszczerbku majątkowego w całości.

²⁹ Por. m.in. T. Wiśniewski [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz, Tom III. Zobowiązania*, wyd. II, red. J. Gudowski, Warszawa 2018, LEX wydanie elektroniczne.

tu „straty, które poszkodowany poniósł”, użytego w art. 361 § 2 k.c. Ustalenie zatem, czy doszło do takiej straty i określenie jej rozmiarów wymaga uwzględnienia okoliczności konkretnego przypadku. Analogiczną co do zasady konkluzję przyjąć trzeba w odniesieniu do „utraconych korzyści”. W orzecznictwie uznano, że szkodą w tym przypadku jest „to, co nie weszło do majątku poszkodowanego na skutek zdarzenia wyrządzającego tę szkodę, a inaczej mówiąc to, co weszłoby do majątku poszkodowanego, gdyby zdarzenie wyrządzające szkodę nie nastąpiło”. Utratą korzyści może być w szczególności szkoda polegająca na niezyskaniu pożytków naturalnych i cywilnych, które rzecz przynosi³⁰.

Jeśli chodzi z kolei o związek przyczynowy to trzeba wskazać na treść art. 361 § 1 k.c., który stanowi, że zobowiązany do odszkodowania ponosi odpowiedzialność tylko za normalne następstwa działania lub zaniechania, z którego szkoda wynikła. W doktrynie³¹ przyjmuje się, że unormowanie zawarte w art. 361 § 1 k.c. opiera się na założeniach teorii adekwatnego („normalnego”) związku przyczynowego. Teoria ta zakłada, że związek przyczynowy zachodzi tylko wtedy, gdy w grupie wszystkich przyczyn i skutków mamy do czynienia jedynie z takimi przyczynami, które normalnie powodują określone skutki. Kwestia związku przyczynowego również doczekała się wielu wypowiedzi w orzecznictwie sądów. Przykładem w tym zakresie może być chociażby pogląd wyrażony w wyroku Sądu Apelacyjnego w Łodzi z dnia 28 października 2014 r.³², w którym stwierdzono, że „normalny związek przyczynowy – w rozumieniu art. 361 § 1 k.c. – między określonym zdarzeniem a szkodą zachodzi wówczas, gdy w danym układzie stosunków i warunków oraz w zwykłym, normalnym biegu rzeczy, bez szczególnego zbiegu okoliczności, szkoda jest normalnym następstwem tego rodzaju zdarzeń³³. Przy czym ocena, czy skutek jest normalny, powinna być oparta na całokształcie okoliczności sprawy oraz wynikać z zasad doświadczenia życiowego, zasad wiedzy naukowej i specjalnej”.

Odnosząc się wreszcie do kwestii podstawy odpowiedzialności w punkcie wyjścia odnotować trzeba, że odesłanie wynikające z art. 145 pr.g.g. w zakresie dotyczącym odpowiedzialności kompensacyjnej (o odpowiedzialności prewencyjnej będzie mowa w toku dalszych uwag), jest w istocie rzeczy odesłaniem do art. 435 k.c. Przepis ten stanowi, w § 1, że prowadzący na własny rachunek przedsiębior-

³⁰ Tak Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 31 marca 1987 r., I CR 287/86 (niepublikowany). Sąd Najwyższy stwierdził zarazem, że nie jest istotne, czy pobranie pożytków spowodowało zmniejszenie substancji rzeczy. Jeżeli jednak na skutek pobrania pożytków wartość rzeczy ulegnie zmniejszeniu (np. na skutek pobrania piasku zmniejszy się wartość nieruchomości), stanowi to stratę poniesioną przez poszkodowanego.

³¹ Por. w szczególności A. Koch, *Związek przyczynowy jako przesłanka odpowiedzialności odszkodowawczej w prawie cywilnym*, Warszawa 1975. Por. także M. Kaliński, *Szkoda...*, s. 353 oraz przywołane tam literaturę i orzecznictwo.

³² Sygn. akt. I ACa 824/14, LEX nr 1554766.

³³ W orzecznictwie można napotkać orzeczenia, w których przyjmuje się szerokie rozumienie związku przyczynowego. I tak np. w wyroku z dnia 22 grudnia 2017 r., I ACa 640/17 (LEX nr 2453718) Sąd Apelacyjny w Białymstoku wyraził pogląd, że związek przyczynowy może występować jako normalny również wtedy, gdy pewne zdarzenie stworzyło warunki powstania innych zdarzeń, z których dopiero ostatnie stało się bezpośrednią przyczyną szkody.

stwo lub zakład wprawiany w ruch za pomocą sił przyrody (pary, gazu, elektryczności, paliw płynnych itp.) ponosi odpowiedzialność za szkodę na osobie lub mieniu, wyrządzoną komukolwiek przez ruch przedsiębiorstwa lub zakładu, chyba że szkoda nastąpiła wskutek siły wyższej albo wyłącznie z winy poszkodowanego lub osoby trzeciej, za którą nie ponosi odpowiedzialności. Chodzi zatem o odpowiedzialność deliktową opartą na zasadzie ryzyka, powstającą wskutek samego faktu wyrządzenia szkody. Przypomnieć trzeba raz jeszcze, że przesłanką zastosowania regulacji zawartej w ustawie Prawo geologiczne i górnicze jest wyrządzenie szkody działaniem zgodnym z prawem (szkoda wyrządzona ruchem zakładu górniczego prowadzonym zgodnie z ustawą). Tym samym wykluczone jest uznanie, że art. 145 pr.g.g. odsyłać może także do art. 415 k.c., ten ostatni przepis dotyczy bowiem odpowiedzialności opartej na zasadzie winy³⁴, która to przesłanka z oczywistych powodów nie wystąpi w przypadku prowadzenia działalności zgodnej z prawem.

§ 4. Podmiot uprawniony i zobowiązany

Przechodząc do uwag dotyczących podmiotu uprawnionego i podmiotu zobowiązanego do naprawienia szkody wyrządzonej działalnością regulowaną ustawą Prawo geologiczne i górnicze, należy w punkcie wyjścia odnotować, że w zakresie dotyczącym uprawnionego ustawa nie wprowadza jakichkolwiek specyficznych rozwiązań. Jest nim zatem każdy podmiot, który wykaże, że prowadzenie wspomnianej działalności doprowadziło do powstania uszczerbku w jego dobrach.

Prawo geologiczne i górnicze zawiera natomiast stosunkowo sporą regulację dotyczącą podmiotu zobowiązanego, wyodrębniając w tym zakresie – co do zasady – trzy możliwe sytuacje prawne. Najczęściej występującą w praktyce jest ta, która uregulowana została w art. 146 ust. 1 pr.g.g. stanowiącym, że odpowiedzialność za szkodę ponosi przedsiębiorca prowadzący ruch zakładu górniczego, wskutek którego wystąpiła szkoda³⁵. Nie zawsze jednak możliwe jest ustalenie tego sprawcy, albo też skierowanie do niego roszczenia, ze względu na fakt utraty przezeń bytu prawnego i brak następcy prawnego³⁶. Względy mające na celu przede wszystkim wzmocnienie ochrony poszkodowanego spowodowały, że już pod rządem poprzednio obowiązującej ustawy Prawo geologiczne i górnicze pojawiły się rozwiązania nakładające obowiązek naprawienia szkody na podmiot inny aniżeli sprawca³⁷.

³⁴ Stosownie do treści art. 415 k.c. kto z winy swej wyrządził drugiemu szkodę, obowiązany jest do jej naprawienia.

³⁵ Raz jeszcze wskazać trzeba w tym miejscu na regulację zawartą w art. 146 ust. 2 pr.g.g., w myśl którego regulę tę odnieść należy także do innych podmiotów prowadzących działalność regulowaną ustawą, nawet jeżeli nie stosuje się do nich przepisów dotyczących ruchu zakładu górniczego.

³⁶ Trzeba zaś pamiętać, że szkody wyrządzone korzystaniem z zasobów geologicznych wnętrza ziemi mają zazwyczaj szczególny charakter, przejawiający się m.in. tym, że mogą one ujawnić się nawet po upływie wielu lat od chwili zakończenia działalności polegającej na tym korzystaniu.

³⁷ Por. art. 93 ust. 1 oraz art. 96 pr.g.g. 1994 r. oraz R. Mikosz, *Odpowiedzialność...*, s. 126 i n.

Ten stan rzeczy został co do zasady utrzymany przez aktualnie obowiązującą ustawę. Zachowała ona też wymagania dotyczące konieczności poszukiwania podmiotu odpowiedzialnego z uwzględnieniem określonej sekwencji, czy też hierarchii działań. I tak, najpierw zastosowanie znajduje regulacja zawarta w art. 146 ust. 3 pr.g.g., który stanowi, że jeżeli nie można ustalić, kto wyrządził szkodę, odpowiada za nią przedsiębiorca, który w dniu ujawnienia się szkody ma prawo prowadzić w obszarze górniczym, w granicach którego wystąpiła szkoda, działalność regulowaną ustawą.

Pomijając niezręczną redakcję tego przepisu, nie powinno budzić wątpliwości, że reguluje on swego rodzaju odpowiedzialność o charakterze gwarancyjnym (zastępczym). Przesłanki powstania takiego obowiązku nie zostały w art. 146 ust. 3 pr.g.g. określone całkiem precyzyjnie, wydaje się jednak, że są one możliwe do ustalenia. I tak jest poza sporem, że obowiązek nim określony pojawia się wtedy, kiedy „nie można ustalić, kto wyrządził szkodę”. Nie jest natomiast dostatecznie jasne, czy regulacja ta wyłącza potencjalną odpowiedzialność następcy prawnego sprawcy szkody. Wydaje się, że na tak sformułowane pytanie trzeba udzielić odpowiedzi przeczącej. Ujmując zatem problem innymi słowy, jeśli taki następca możliwy jest to ustalenia, to on jest wówczas zobowiązany do naprawienia szkody wyrządzonej przez poprzednika prawnego, którego jest sukcesorem, gdyż wniosek taki wynika z ogólnych reguł dotyczących następstwa prawnego.

Kolejną przesłanką, na którą zwrócić trzeba uwagę jest powiązanie odpowiedzialności z uprawnieniem do prowadzenia działalności regulowanej ustawą w obszarze górniczym, w granicach którego wystąpiła szkoda. Przesłanka ta może budzić wątpliwości interpretacyjne. Zgodnie bowiem z definicją obszaru górniczego zawartą w art. 6 ust. 1 pkt 5 pr.g.g., jest nim przestrzeń, w granicach której przedsiębiorca jest uprawniony do wydobywania kopaliny, podziemnego bezzbiornikowego magazynowania substancji, podziemnego składowania odpadów, podziemnego składowania dwutlenku węgla oraz prowadzenia robót górniczych niezbędnych do wykonywania koncesji. Obszar górniczy tworzony jest zatem tylko w przypadku niektórych rodzajów działalności koncesjonowanej³⁸. To zaś prowadzi do wniosku, że w pozostałym zakresie brak możliwości zastosowania mechanizmu przyjętego w art. 146 ust. 3 pr.g.g., już chociażby ze względu na brak możliwości wskazania uprawnionego do określonej działalności, poprzez określenie przestrzeni, w ramach której działalność taka miałaby być prowadzona. Jest tak tym bardziej dlatego, że przywołany już wyżej art. 146 ust. 2 pr.g.g. nakazuje stosować regulę określoną w jego ust. 1 (który wskazuje jako odpowiedzialnego za szkodę przedsiębiorcę prowadzącego ruch zakładu górniczego) także do innych podmiotów prowadzących działalność regulowaną ustawą, nawet jeżeli nie stosuje się do nich przepisów dotyczących ruchu zakładu górniczego. Nie chodzi przy tym, co wypada podkre-

³⁸ Decydujące znaczenie w tej materii ma regulacja zawarta w art. 32 ust. 1 pr.g.g., z którego wynika, że granice obszaru górniczego (a także terenu górniczego, co jednak pozostawić trzeba na uboczu) wyznaczone mają być w koncesji na wydobywanie kopaliny ze złoża, podziemne bezzbiornikowe magazynowanie substancji, podziemne składowanie odpadów albo podziemne składowanie dwutlenku węgla.

ślić, o stosowanie odpowiednie, ale o stosowanie wprost, co wyklucza możliwość jakiegokolwiek modyfikacji unormowania zawartego w art. 146 ust. 3 pr.g.g.

Ustawa – Prawo geologiczne i górnicze reguluje wreszcie sytuację, gdy odpowiedzialność za omawiane szkody ponosi Skarb Państwa. Zgodnie z art. 146 ust. 4 pr.g.g. ma to miejsce wtedy, gdy nie istnieje przedsiębiorca odpowiedzialny za szkodę ani jego następcą prawną. Rozwiązanie to, będące najdalej idącym przejawem wzięcia pod uwagę potrzeby wzmożonej ochrony poszkodowanego, jest z kolei konsekwencją faktu, że przed przemianami ustrojowymi z przełomu lat osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych ubiegłego stulecia, poza nielicznymi wyjątkami z zasobów geologicznych skorupy ziemskiej korzystały przedsiębiorstwa państwowe³⁹. Ustawodawca uznał zatem, zwłaszcza biorąc pod uwagę bardzo intensywne przeobrażenia organizacyjne zachodzące przede wszystkim w sektorze górnictwa węgla kamiennego, że istnieje potrzeba by negatywne konsekwencje działalności nie pozostawały bez kompensaty szkód nawet w sytuacji, gdy bezpośredni ich sprawca już nie istnieje, brak także następcy prawnego tego sprawy oraz możliwości skierowania roszczenia do przedsiębiorcy, który w dniu ujawnienia się szkody ma prawo prowadzić w obszarze górniczym, w granicach którego wystąpiła szkoda, działalność regulowaną ustawą⁴⁰. Raz jeszcze trzeba przy tym podkreślić, że Skarb Państwa odpowiada na zasadach określonych w dziale VIII ustawy, a więc z uwzględnieniem modyfikacji, jakie wprowadza ona w stosunku do reguł wynikających z Kodeksu cywilnego.

Z art. 146 ust. 4 pr.g.g. wynika, że Skarb Państwa reprezentowany jest przez właściwy organ nadzoru górniczego. Stosownie do treści art. 164 pr.g.g., organami nadzoru górniczego są: Prezes Wyższego Urzędu Górniczego, dyrektorzy okręgowych urzędów górniczych, oraz dyrektor Specjalistycznego Urzędu Górniczego. W rozpatrywanym zakresie „właściwymi organami nadzoru górniczego” będą dyrektorzy okręgowych urzędów górniczych. Zgodnie bowiem z art. 164 ust. 2 pr.g.g. or-

³⁹ Por. R. Mikosz, *Odpowiedzialność...*, s. 128 i n.

⁴⁰ W literaturze prezentowany jest również pogląd, że w rozpatrywanym przypadku chodzi o odpowiedzialność quasi-gwarancyjną państwa za skutki zdarzeń legitymizowanych względami interesu publicznego (tak J. Parchomiuk, *Przesłanki odpowiedzialności za działania legalne administracji* [w:] *System Prawa Administracyjnego*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Tom 12, Warszawa 2016, *Odpowiedzialność odszkodowawcza w administracji*, red. E. Bagińska, J. Parchomiuk, Warszawa 2010, s. 461–462). Obok odpowiedzialności Skarbu Państwa wynikającej z Prawa geologicznego i górniczego (przywołano wtedy, oczywistych powodów, art. 96 poprzednio obowiązującej ustawy z dnia 4 lutego 1994 r. – Prawo geologiczne i górnicze) wskazano w tych ramach na odpowiedzialność uregulowaną w art. 11 ustawy z dnia 23 października 1999 r. o zasadach pobytu wojsk obcych na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz zasadach ich przemieszczania się przez to terytorium (Dz. U. z 2018 r. poz. 35) oraz w art. 126 ustawy z dnia 14 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody i w art. 50 ustawy z dnia 13 października 1995 r. Prawo łowieckie (Dz. U. z 2017 r. poz. 1295 ze zm.). W przypadku odpowiedzialności uregulowanej Prawem geologicznym i górniczym, jako zasadniczy motyw jej wprowadzenia wskazano w omawianej publikacji wyłączenie możliwości zapobieżenia powstaniu szkody przez przeciwstawianie się czynnikom ją wywołującym. Pogląd taki uznać trzeba za wielce kontrowersyjny, chociażby w świetle regulacji wynikającej z art. 150 pr.g.g., do której wypadnie jeszcze powrócić.

ganami nadzoru górniczego pierwszej instancji są dyrektorzy okręgowych urzędów górniczych oraz dyrektor specjalistycznego Urzędu Górniczego, chyba że ustawa stanowi inaczej. Żaden przepis ustawy nie przekazuje kompetencji w zakresie reprezentacji Skarbu Państwa ani Prezesowi Wyższego Urzędu Górniczego⁴¹, ani też dyrektorowi Specjalistycznego Urzędu Górniczego⁴².

Podmiotem, do którego kierować należy roszczenie w przypadku, gdy w rachubę wchodzi odpowiedzialność Skarbu Państwa, jest więc obecnie właściwy miejscowo dyrektor okręgowego urzędu górniczego. Z treści art. 146 ust. 4 pr.g.g. wynika zarazem, iż chodzi o dyrektora okręgowego urzędu górniczego, na terenie właściwości którego szkoda się ujawniła. W tym kontekście podtrzymać należy ocenę wyrażoną jeszcze pod rządem poprzednio obowiązującego stanu prawnego⁴³, że rozwiązanie takie trudno uznać za fortunne. Nie uzasadniają go bowiem ani względy merytoryczne, gdyż zasadniczym zadaniem tego organu jest wykonywanie nadzoru nad działalnością regulowaną ustawą (policji górniczej), ani też systemowe⁴⁴.

Jeśli chodzi o kwestię podmiotów odpowiedzialnych za szkodę, to odnotować trzeba także rozwiązania normatywne dotyczące odpowiedzialności solidarnej. Są one zawarte w art. 146 ust. 5 i 6 pr.g.g. Pierwszy z tych przepisów stanowi, że jeżeli szkoda nastąpiła także z innych przyczyn niż ruch zakładu górniczego, odpowiedzialność podmiotów określonych w ust. 1–4 oraz innych podmiotów jest solidarna. W myśl z kolei art. 146 ust. 6 pr.g.g., odpowiedzialność przedsiębiorcy oraz podmiotów trudniących się zawodowo wykonywaniem powierzonych im przez tego przedsiębiorcę czynności jest solidarna.

Przytoczona regulacja, będąca w istocie rzeczy powtórzeniem rozwiązań obowiązujących pod rządem poprzednio obowiązującego Prawa geologicznego i górniczego⁴⁵ stanowią modyfikację reguł odpowiedzialności solidarnej wynikających z Kodeksu cywilnego. I tak, art. 146 ust. 5 pr.g.g. rozszerza zasadę wyrażoną w art. 441 § 1 k.c. na wszystkie przypadki zbiegu przyczyn. Ostatnio wspomniany przepis reguluje bowiem tylko przypadek solidarnej odpowiedzialności kilku osób za szkodę wyrządzoną czynem niedozwolonym. Hipoteza art. 146 ust. 5 pr.g.g. obejmuje natomiast nie tylko o szkody wyrządzone czynem niedozwolonym, ale generalnie

⁴¹ Por. w szczególności art. 166 ust. 1 pr.g.g.

⁴² Kompetencje tego organu określa art. 169 pr.g.g. Szczegóły trzeba jednak pominąć.

⁴³ Por. A. Lipiński, R. Mikosz, *Ustawa prawo geologiczne i górnicze. Komentarz*, Warszawa 2003, s. 466–467.

⁴⁴ Trzeba bowiem pamiętać, że zgodnie z art. 67 § 2 k.c. ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2018 r., poz. 155 ze zm.) za Skarb Państwa podejmuje czynności procesowe organ państwowej jednostki organizacyjnej, z której działalnością wiąże się dochodzone roszczenie, lub organ jednostki nadrzędnej. W zakresie określonym odrębną ustawą za Skarb Państwa czynności procesowe podejmuje Prokuratura Generalna Skarbu Państwa. Por. także ustawę z dnia 16 grudnia 2016 r. o zasadach zarządzania mieniem państwowym (Dz. U. poz. 2259 ze zm.). Szerzej na ten temat m.in. M. Dziurda, *Reprezentacja Skarbu Państwa w procesie cywilnym*, Kraków 2005, G. Bieniek, H. Pietrzkowski, *Reprezentacja Skarbu Państwa i jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2013, A. Kidyba, *Skarb Państwa a działalność gospodarcza*, LEX 2014.

⁴⁵ Por. art. 93 ust. 2 i 3 pr.g.g. 1994.

wszystkie szkody, bez względu na przyczynę ich powstania⁴⁶. Omawiane unormowanie to miało ułatwić poszkodowanemu dochodzenie jego roszczeń. Mógł on bowiem zwrócić się z roszczeniem o naprawienie całości szkody bądź to do przedsiębiorcy, bądź to do innych podmiotów (osób), których zachowania również wpłynęły na powstanie szkody i jej rozmiary. Regulacja zawarta w art. 93 ust. 2 pr.g.g. była zatem nieodzowna, albowiem stosownie do treści art. 369 k.c. zobowiązanie jest solidarne, jeżeli wynika to z ustawy lub z czynności prawnej. Innymi słowy zatem solidarności zarówno czynnej, jak i biernej, nie można domniemywać. Dalsze szczegóły w tym zakresie także trzeba pominąć.

Przepis art. 146 ust. 6 pr.g.g. przełamuje z kolei zasadę wyrażoną w art. 429 k.c., w świetle której, kto powierza wykonanie czynności drugiemu, ten jest odpowiedzialny za szkodę wyrządzoną przez sprawcę przy wykonywaniu powierzonej mu czynności, chyba że nie ponosi winy w wyborze albo że wykonanie czynności powierzył osobie, przedsiębiorstwu lub zakładowi, które w zakresie swej działalności zawodowej trudnią się wykonywaniem takich czynności. Modyfikacja wynikająca z art. 146 ust. 6 pr.g.g. rodzi ten skutek, że za szkodę odpowiadają solidarnie zarówno zamawiający usługę (usługi) w postaci określonych czynności w ruchu zakładu górniczego (przedsiębiorca), jak i wykonawca tej usługi (usług). Wykonawca ten musi jednak być podmiotem zawodowo trudniącym się wykonywaniem tego rodzaju czynności⁴⁷.

§ 5. Sposoby naprawienia szkody

Odnosząc się z kolei do kwestii sposobu naprawienia szkody odnotować trzeba w punkcie wyjścia, że jest to jeden z tych obszarów materii, w obrębie którego ustawa Prawo geologiczne i górnicze wprowadza istotne modyfikacje zasad ogólnych, jakie w tym zakresie wynikają z Kodeksu cywilnego. Nie są one jednak tak

⁴⁶ Por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 27 października 2010 r., V CSK 86/10 (LEX nr 737293). W wyroku tym – wydanym pod rządem poprzednio obowiązującej ustawy Prawo geologiczne i górnicze – wyrażono pogląd, że przepis art. 93 ust. 2 pr.g.g. 1994 (będący w istocie rzeczy odpowiedzialnikiem art. 146 ust. 5 pr.g.g.) zawiera ustawowe ustanowienie odpowiedzialności solidarnej, co stanowi regulację niezbędną wobec treści art. 369 k.c. Procesową konsekwencją tego jest możliwość skutecznego dochodzenia roszczenia odszkodowawczego od każdego ze zobowiązanych odpowiedzialnych za szkodę. Podkreślenia wymaga, zdaniem Sądu, że art. 93 ust. 2 pr.g.g. jest niezbędny także z tego powodu, że rozszerza on podstawy odpowiedzialności na sytuacje nieobjęte art. 441 § 1 k.c. Stanowi podstawę odpowiedzialności generalnie za wszystkie szkody nie tylko wyrządzone czynem niedozwolonym. Por. także wyrok Sądu Apelacyjnego w Katowicach z dnia 28 września 2012 r., I ACA 247/12, LEX nr 1236338.

⁴⁷ Przykładem w tym zakresie może być regulacja dotycząca ratownictwa górniczego (art. 122 i n. pr.g.g.). Z treści art. 122 ust. 1 pr.g.g. wynika, że ratownictwo górnicze tworzą służby ratownictwa górniczego przedsiębiorcy oraz podmioty zawodowo trudniące się ratownictwem górniczym. Zgodnie natomiast z brzmieniem art. 122 ust. 6 pr.g.g. przedsiębiorca jest obowiązany m.in. posiadać własne służby ratownictwa górniczego albo powierzyć realizację tego obowiązku w całości lub w części podmiotom zawodowo trudniącym się ratownictwem górniczym.

daleko idące, jak te, które miały miejsce pod rządem poprzednio obowiązującego stanu prawnego.

Rozwijając ostatnio wspomniany wątek odnotować trzeba w punkcie wyjścia, że *de lege lata* – co do zasady – nie doznaje już modyfikacji podstawowa reguła Kodeksu cywilnego dotycząca sposobu naprawienia szkody wynikająca z art. 363 § 1. Zgodnie bowiem z tym przepisem, naprawienie szkody powinno nastąpić, według wyboru poszkodowanego, bądź przez przywrócenie stanu poprzedniego, bądź przez zapłatę odpowiedniej sumy pieniężnej, a tylko wtedy gdyby przywrócenie stanu poprzedniego było niemożliwe albo gdyby pociągało za sobą dla zobowiązanego nadmierne trudności lub koszty, roszczenie poszkodowanego ogranicza się do świadczenia w pieniądzu⁴⁸.

Ostatnio poczynionej konstatacji nie zmienia treść art. 147 ust. 1 pr.g.g., zgodnie z którym przywrócenie stanu poprzedniego może w szczególności nastąpić przez dostarczenie gruntów, obiektów budowlanych, urządzeń, lokali, wody lub innych dóbr tego samego rodzaju⁴⁹, skoro od dawna przyjmuje się, że jest to jeden z możliwych sposobów przywrócenia stanu poprzedniego. Zagadnienie to doczekało się obszernej literatury, w której podkreśla się, że przywrócenie stanu poprzedniego powinno nastąpić z uwzględnieniem interesów poszkodowanego i być „szeroko rozumiane”⁵⁰. Trzeba bowiem mieć na uwadze, że przywrócenie stanu poprzedniego w znaczeniu dosłownym na ogół nie jest możliwe. Należy je natomiast rozumieć funkcjonalnie, jako stworzenie stanu, który będzie zaspokajał potrzeby poszkodowanego w sposób maksymalnie zbliżony do dóbr objętych uszczerbkiem⁵¹. W tym kontekście za całkowicie zbędną uznać trzeba regulację zawartą w art. 6 ust. 1 pkt 10 pr.g.g. definiującą „przywrócenie stanu poprzedniego”⁵².

W aktualnie obowiązującej ustawie Prawo geologiczne i górnicze zachowano natomiast wprowadzoną już wcześniej⁵³ modyfikację kodeksowych reguł do-

⁴⁸ Z treści art. 94 ust. 1 pr.g.g. 1994 wynikało, że naprawienie szkody powinno nastąpić przez przywrócenie stanu poprzedniego. Rozwiązanie takie było konsekwencją realiów ekonomicznych, jakie istniały na przełomie lat osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych ubiegłego stulecia, kiedy to dostęp do towarów i usług był ograniczony, a naprawienie szkody w formie odszkodowania pieniężnego nie zawsze w praktyce kompensowało szkodę. W aktualnych realiach ekonomicznych przesłanki, które w przeszłości uzasadniały zastosowanie takiej regulacji przestały istnieć (por. uzasadnienie projektu ustawy Prawo geologiczne i górnicze, Druk sejmowy Nr 1696 z dnia 16 grudnia 2008, w którym stwierdzono, że o sposobie naprawienia szkody spowodowanej ruchem zakładu górniczego co do zasady przesądza wola poszkodowanego, co bezpośrednio wynika z art. 363 k.c.).

⁴⁹ Rozwiązanie takie znane było także poprzednio obowiązującej ustawie (por. art. 94 ust. 2 pr.g.g. 1994).

⁵⁰ W najnowszej literaturze zagadnienie to szeroko omawia m.in. M. Kaliński (*Szkoda...*, s. 504 i n.), szeroko przywołując literaturę i orzecznictwo w tym zakresie.

⁵¹ Por. m.in. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 29 listopada 1982, I CR 377/82, z głosami W.J. Katnera (Państwo i Prawo 1985, z. 2, s. 142 i n.) oraz A. Szpunara (OSP 1983, nr 11, poz. 251).

⁵² Z przepisu tego wynika, że przywróceniem stanu poprzedniego jest odtworzenie stanu sprzed powstania szkody, w szczególności przez zapewnienie obiektom budowlanym, urządzeniom oraz instalacjom nie pogorszonej odporności, ciepłochłonności, szczelności i użyteczności techniczno-funkcjonalnej.

⁵³ Zgodnie z regulacją zawartą w art. 94 ust. 3 pr.g.g. 1994, naprawienie szkody w gruntach rolnych i leśnych następować miało w drodze rekultywacji, zgodnie z przepisami o ochronie tych gruntów.

tyczących naprawiania szkód, w przypadku gdy chodzi o grunty rolne lub leśne. Kluczowe znaczenie w tym zakresie ma art. 147 ust. 2 pr.g.g., z którego wynika, że naprawienie szkody w gruncie rolnym lub leśnym zdegradowanym lub zdewastowanym na skutek ruchu zakładu górniczego następuje w sposób określony przepisami o ochronie tych gruntów.

Analizując treść przywołanego art. 147 ust. 2 pr.g.g. należy w pierwszej kolejności zwrócić uwagę na jego zakres przedmiotowy. Zawarta w nim regulacja prawna nie odnosi się bowiem do wszystkich gruntów rolnych i leśnych, lecz jedynie do gruntów „zdegradowanych” i „zdewastowanych”. Prawo geologiczne i górnicze nie definiuje ostatnio wspomnianych pojęć, podobnie zresztą jak nie definiuje także „gruntów rolnych” i „gruntów leśnych”. Nawiązanie do przywołanych pojęć, a także do przepisów o ochronie wspomnianych gruntów skłania do poglądu, że sięgnąć trzeba w tym przypadku do przepisów ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych i to zarówno poszukując znaczenia przywołanych wyżej pojęć i zwrotów, jak i – przede wszystkim – próbując ustalić, w jaki sposób szkoda wyrządzona ruchem zakładu górniczego powinna być naprawiona.

Definicje gruntów zdegradowanych i zdewastowanych zamieszczone zostały w art. 4 pkt 16 i 17 u.g.r.l. Przez te pierwsze rozumie się grunty, których rolnicza lub leśna wartość użytkowa zmalała, w szczególności w wyniku pogorszenia się warunków przyrodniczych albo wskutek zmian środowiska oraz działalności przemysłowej, a także wadliwej działalności rolniczej, Z kolei grunty zdewastowane to takie, które utraciły całkowicie wartość użytkową w wyniku wskazanych wyżej przyczyn. Ustawa o ochronie gruntów rolnych i leśnych definiuje także pojęcie rekultywacji gruntów, przez którą należy rozumieć – nadanie lub przywrócenie gruntom zdegradowanym albo zdewastowanym wartości użytkowych lub przyrodniczych przez właściwe ukształtowanie rzeźby terenu, poprawienie właściwości fizycznych i chemicznych, uregulowanie stosunków wodnych, odtworzenie gleb, umocnienie skarp oraz odbudowanie lub zbudowanie niezbędnych dróg (art. 4 pkt 18).

Mimo, że wszystkie przytoczone wyżej przepisy odnoszą się do „gruntów” bez bliższego ich określenia, nie ulega wątpliwości, że chodzi wyłącznie o grunty rolne i leśne. Obydwa te pojęcia doczekały się przy tym ustawowego sprecyzowania. I tak, stosownie do treści art. 2 ust. 1 u.g.r.l., gruntami rolnymi, w rozumieniu ustawy, są grunty:

- 1) określone w ewidencji gruntów jako użytki rolne;
- 2) pod stawami rybnymi i innymi zbiornikami wodnymi, służącymi wyłącznie dla potrzeb rolnictwa;
- 3) pod wchodzącymi w skład gospodarstw rolnych budynkami mieszkalnymi oraz innymi budynkami i urządzeniami służącymi wyłącznie produkcji rolniczej oraz przetwórstwu rolno-spożywczemu;
- 4) pod budynkami i urządzeniami służącymi bezpośrednio do produkcji rolniczej uznanej za dział specjalny, stosownie do przepisów o podatku dochodowym od osób fizycznych i podatku dochodowym od osób prawnych;

- 5) parków wiejskich oraz pod zadrzewieniami i zakrzewieniami śródpolnymi, w tym również pod pasami przeciwwietrznymi i urządzeniami przeciwerozyjnymi;
- 6) rodzinnych ogrodów działkowych i ogrodów botanicznych;
- 7) pod urządzeniami: melioracji wodnych, przeciwpowodziowych i przeciwpowozarowych, zaopatrzenia rolnictwa w wodę, kanalizacji oraz utylizacji ścieków i odpadów dla potrzeb rolnictwa i mieszkańców wsi;
- 8) zrekultywowane dla potrzeb rolnictwa;
- 9) torfowisk i oczek wodnych;
- 10) pod drogami dojazdowymi do gruntów rolnych.

W myśl z kolei art. 2 ust. 2 u.g.r.l., gruntami leśnymi, w rozumieniu ustawy, są grunty:

- 1) określone jako lasy w przepisach o lasach⁵⁴;
- 2) zrekultywowane dla potrzeb gospodarki leśnej;
- 3) pod drogami dojazdowymi do gruntów leśnych.

Treść ostatnio wskazanych przepisów jednoznacznie przesądza o tym, że jeśli w wyniku ruchu zakładu górniczego (innej działalności regulowanej ustawą Prawo geologiczne i górnicze) dojdzie do szkody w postaci dewastacji lub degradacji gruntu rolnego lub leśnego, to jedyną prawnie dopuszczalną formą jej naprawienia jest rekultywacja. Konkluzja ta nie oznacza jednak, że sąd powszechny, będący organem uprawnionym do rozstrzygania sporów z tytułu omawianych szkód, powinien orzec, w jaki sposób rekultywację należy przeprowadzić. Trzeba bowiem pamiętać, że przepisy zawarte w ustawie z 3 lutego 1995 r., kreują obowiązki o charakterze publicznoprawnym, których realizacja następuje na podstawie i w granicach ustawy oraz wydanych na jej podstawie decyzji konkretyzujących zakres obowiązków w zakresie rekultywacji⁵⁵. Tymczasem zaś wskutek wyrządzenia szkody ruchem zakładu górniczego powstaje stosunek cywilnoprawny pomiędzy dwoma równorzędnymi podmiotami – poszkodowanym oraz podmiotem odpowiedzialnym za szkodę.

Sąd powszechny rozpoznając roszczenie o naprawienie szkody wyrządzonej ruchem zakładu górniczego w gruncie rolnym lub leśnym jest zatem władny orzec jedynie o tym, czy szkoda ta jest następstwem ruchu zakładu górniczego, określić

⁵⁴ Stosownie do treści art. 3 ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach (Dz. U. z 2017 r. poz. 788 ze zm.), lasem w rozumieniu ustawy jest grunt: 1) o zwartej powierzchni co najmniej 0,10 ha, pokryty roślinnością leśną (uprawami leśnymi) – drzewami i krzewami oraz runem leśnym – lub przejściowo jej pozbawiony: a) przeznaczony do produkcji leśnej lub b) stanowiący rezerwat przyrody lub wchodzący w skład parku narodowego albo c) wpisany do rejestru zabytków; 2) związany z gospodarką leśną, zajęty pod wykorzystywane dla potrzeb gospodarki leśnej: budynki i budowle, urządzenia melioracji wodnych, linie podziału przestrzennego lasu, drogi leśne, tereny pod liniami energetycznymi, szkółki leśne, miejsca składowania drewna, a także wykorzystywany na parkingi leśne i urządzenia turystyczne.

⁵⁵ Zgodnie z treścią art. 22 ust. 1 u.g.r.l., decyzje w sprawach rekultywacji i zagospodarowania określają: stopień ograniczenia lub utraty wartości użytkowej gruntów, ustalony na podstawie opinii rzeczoznawców o rozmiarze ograniczenia wartości użytkowej gruntów, osobę zobowiązaną do rekultywacji gruntów, kierunek i termin wykonania rekultywacji gruntów oraz uznanie rekultywacji gruntów za zakończoną.

podmiot odpowiedzialny oraz rozstrzygnąć, że formą jej naprawienia powinna być rekultywacja. Skądinąd ten sposób wykładni przesądzony został w orzecznictwie sądowym jeszcze pod rządem poprzednio obowiązującego Prawa geologicznego i górniczego z 1994 r. W uchwale Sądu Najwyższego z dnia 24 lutego 2004 r.⁵⁶, Sąd stwierdził bowiem, że orzekając o naprawieniu szkody w gruntach rolnych i leśnych w drodze rekultywacji sąd nie określa sposobu jej przeprowadzenia. Pogląd ten można uznać za ugruntowany w orzecznictwie sądowym. W szczególności warto w tym miejscu odnotować stanowisko wyrażone w wyroku Sądu Apelacyjnego w Katowicach z dnia 7 lipca 2015 r.⁵⁷, zgodnie z którym organy administracji dysponują odpowiednimi środkami dla wymuszenia wykonania powyższych decyzji, dlatego też orzekając o naprawieniu szkody w gruntach rolnych i leśnych w drodze rekultywacji, sąd nie określa sposobu jej przeprowadzenia. W wyroku tym podkreślono zarazem, że sądowi powszechnym przyznana została jedynie kompetencja do rozstrzygania o tym, czy istnieje związek przyczynowy między zniszczeniem gruntów i działalnością zakładu górniczego, a tym samym o jego odpowiedzialności za szkodę i obowiązkowi rekultywacji na jego koszt. Organ administracji, stosując art. 20 ust. 1 i 22 u.g.r.l., związany jest orzeczeniem sądu powszechnego zobowiązującym zakład górniczy do rekultywacji na jego koszt, a więc i ustaleniem istnienia związku przyczynowego między degradacją i działalnością tego zakładu. W wyroku tym jako podstawę prawną rozstrzygnięcia przywołano co prawda nieobowiązujący już art. 94 ust. 3 pr.g.g. 1994 r., jednak mimo zmiany stanu prawnego teza w nim wyrażona zachowuje w pełni zachowuje aktualność.

O sposobie przeprowadzenia rekultywacji mającej doprowadzić do naprawienia szkody w gruncie rolnym lub leśnym orzec winien natomiast w drodze decyzji starosta. Zważywszy zaś, że chodzi o konsekwencje działalności górniczej, powinno to nastąpić po zasięgnięciu opinii dyrektora właściwego terenowo okręgowego urzędu górniczego (art. 22 ust. 2 pkt 1 u.g.r.l.). Regulacja prawna dotycząca tej materii jest jednak nieco niejasna. Zgodnie bowiem z art. 22 ust. 1 u.g.r.l., decyzje w sprawach rekultywacji i zagospodarowania określają: stopień ograniczenia lub utraty wartości użytkowej gruntów, osobę obowiązaną do rekultywacji gruntów, kierunek i termin wykonania rekultywacji gruntów oraz uznanie rekultywacji gruntów za zakończoną. Użycie w cytowanym przepisie liczby mnogiej w odniesieniu do „decyzji” wskazuje, że co do zasady chodzi o więcej aniżeli jeden akt administracyjny. Nie jest jednak dostatecznie jasne, ile powinno być takich decyzji i jaka jest ich wzajemna relacja⁵⁸.

Wydaje się wszak nie budzić wątpliwości, że starosta wydający wspomniane wyżej decyzje jest związany stanowiskiem sądu co do tego, że istnieje obowiązek przeprowadzenia rekultywacji, nadto zaś co do podmiotu zobowiązanego do jej przepro-

⁵⁶ Sygn. akt III CZP 120/03, OSP 2005, nr 12, poz. 145.

⁵⁷ V ACa 22/15, LEX nr 1770995.

⁵⁸ Zagadnienia tego niepodobna w tym miejscu rozwinąć. Por. szerzej na ten temat W. Radecki, *Ustawa o ochronie gruntów rolnych i leśnych. Komentarz*, Warszawa 2012.

wadzenia. Na marginesie tylko odnotować trzeba, że – biorąc pod uwagę regulację zawartą w art. 146 ust. 3 i 4 pr.g.g. – nie zawsze będzie nim sprawca szkody. O tyle zatem ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. modyfikuje regułę wynikającą z art. 20 ust. 1 u.g.r.l., w myśl której osoba powodująca utratę albo ograniczenie wartości użytkowej gruntów jest obowiązana do ich rekultywacji na własny koszt. Stosunek prawny powstały wskutek wyrządzenia szkody ruchem zakładu górniczego w gruntach rolnych i leśnych trwa do momentu, kiedy roszczenie poszkodowanego nie zostanie zaspokojone, bądź też nie zajdą inne zdarzenia prawne prowadzące do wygaśnięcia tego stosunku. Jego byt jest jednak co do zasady niezależny od istnienia stosunku prawnego powstałego w związku z regulacją dotyczącą rekultywacji zawartą w ustawie o ochronie gruntów rolnych i leśnych, który konkretyzuje akty władcze właściwych organów administracji państwowej. Wygaśnięcie wspomnianego stosunku prawnego możliwe jest natomiast dopiero po spełnieniu przez zobowiązanego ciężących na nim powinności, co wymaga wydania decyzji, o uznaniu rekultywacji za zakończoną (art. 22 ust. 1 pkt 4 u.g.r.l.). O tym bowiem, kiedy stosunki te powstają, jaka jest ich treść i w którym momencie gasną, decydują różne przesłanki wynikające z obu aktów prawnych.

Konkluzja generalna zamyka się zatem w stwierdzeniu, że w przypadku szkód wyrządzonych ruchem zakładu górniczego w gruntach rolnych i leśnych (inną działalnością regulowaną ustawą Prawo geologiczne i górnicze) wykluczona została możliwość wyboru przez poszkodowanego sposobu naprawienia szkody⁵⁹. O obowiązku naprawienia szkody wyrządzonej ruchem zakładu górniczego w zdegradowanych lub zdewastowanych gruntach rolnych lub leśnych rozstrzyga sąd powszechny, ustalając czy spełnione zostały przesłanki odpowiedzialności za szkodę oraz wskazując podmiot zobowiązany do naprawienia szkody, a także przesądzając, że formą jej naprawienia ma być rekultywacja. Sposób przeprowadzenia rekultywacji wynikać musi natomiast z decyzji starosty.

§ 6. Obowiązek zapobieżenia szkodzie wyrządzonej ruchem zakładu górniczego

Odnosząc się do materii dotyczącej zapobieżenia szkodzie grożącej wskutek ruchu zakładu górniczego w punkcie wyjścia przywołać należy regulację zawartą w art. 150 pr.g.g. Wynika z niej, że przepisy o naprawianiu szkód określonych działem VIII stosuje się odpowiednio do zapobiegania tym szkodom. Nie można tak-

⁵⁹ Kwestia ta przesądzona została już pod rządem poprzednio obowiązującego Prawa geologicznego i górniczego z 1994 r., które – o czym była już mowa wyżej – co do zasady regulowało omawiany problem w sposób analogiczny. Sąd Najwyższy w wielu orzeczeniach stwierdził bowiem, że wyłączone została możliwość naprawienia szkody w gruntach rolnych i leśnych przez zapłatę odszkodowania (w szczególności nastąpiło to w uchwałach: z dnia z dnia 29 lutego 1996 r., III CZP 15/96, OSNIC 1996, nr 5, poz. 72 oraz z dnia 18 kwietnia 1996 r., III CZP 31/96, OSNIC 1996, nr 9, poz. 113).

że tracić z pola widzenia regulacji zawartej w art. 152 ust. 1 pr.g.g., z której wynika, że w celu natychmiastowego zapobieżenia szkodzie lub jej dalszym skutkom sąd może nakazać podjęcie koniecznych czynności. Jeżeli obowiązek ten obciąża poszkodowanego, sąd może nakazać, aby podmiot, do którego jest kierowane roszczenie, niezwłocznie wypłacił odpowiednią kwotę pieniężną.

Bzmienie obu ostatnio przytoczonych przepisów nie pozostawia zatem wątpliwości co do tego, że na przedsiębiorcy⁶⁰ ciąży obowiązek zapobieżenia szkodzie grożącej wskutek ruchu zakładu górniczego⁶¹. Pogląd ten znajduje pośrednie potwierdzenie w niektórych przepisach Prawa geologicznego i górniczego⁶². Skoro zaś tak, to uznać trzeba, że podmiotom zagrożonym wspomnianym ruchem służy roszczenie o podjęcie przez przedsiębiorcę działań będących realizacją ciężącego na nim obowiązku. Roszczenie to jest korelatem obowiązku ciężącego na przedsiębiorcy.

Zważywszy, że art. 150 pr.g.g. co do zasady nakazuje odpowiednio stosować do odpowiedzialności prewencyjnej przepisy dotyczące odpowiedzialności kompensacyjnej, analogicznie jak w przypadku tej ostatniej odróżnić od siebie należy przypadki, kiedy szkoda grozi wskutek działalności prowadzonej (mającej być prowadzoną) zgodnie z zasadami określonymi w ustawie z 9 czerwca 2011 r., z drugiej zaś takie, kiedy przyczyną zagrożenia są zachowania niezgodne z prawem. Przedmiotem dalszych uwag będą tylko te ostatnie.

Treść art. 150 pr.g.g. nie ułatwia odpowiedzi na pytanie do stosowania jakich przepisów on odsyła. Wydaje się jednak, że zawartej w nim regulacji nie można rozpatrywać w oderwaniu od art. 145 pr.g.g. W istocie rzeczy w rachubę wchodzi, jak się wydaje, odesłanie dwuetapowe. Skoro bowiem w świetle art. 150 pr.g.g. przepisy o naprawianiu szkód określonych działem VIII należy odpowiednio stosować do zapobiegania tym szkodom, to prowadzi to do wniosku, że co do zasady zakres odpowiedzialności prewencyjnej jest analogiczny jak w przypadku odpowiedzialności kompensacyjnej. Ujmując zatem problem innymi słowy, we wszystkich tych przypadkach, w których powstaje odpowiedzialność za wyrządzoną szkodę, na przedsiębiorcy (innym podmiocie prowadzącym działalność regulowaną ustawą Prawo geologiczne i górnicze) ciąży także obowiązek zapobieżenia tej szkodzie.

⁶⁰ A także na innych podmiotach – por. wcześniejsze uwagi dotyczące podmiotów zobowiązanych do naprawienia szkody.

⁶¹ Podtrzymać przy tym należy pogląd, wyrażony pod rządem poprzednio obowiązującego Prawa geologicznego i górniczego, że roszczenia takiego nie wyłącza zwrot „nie może się sprzeciwić”, użyty w art. 144 ust. 1 pr.g.g. Ten ostatni przepis powoduje bowiem jedynie, że wykluczona została możliwość wystąpienia przez zagrożonego z roszczeniem negatoryjnym (por. R. Mikosz, *Odpowiedzialność...*, s. 179 i n. Nie zmienia to jednak faktu, że cytowany zwrot wywiera istotny wpływ na zakres i treść roszczenia o zapobieżenie, do czego wypadnie jeszcze powrócić. Nieco niejasne stanowisko w tej kwestii zajmuje M. Tyburek [w:] *Prawo geologiczne i górnicze. Komentarz*, red. B. Rakoczy, Warszawa 2015, s. 766–767, a także s. 748–749). Por. także B. Rakoczy, *Odpowiedzialność za szkody wyrządzone ruchem zakładu górniczego* [w:] *Prawna regulacja geologii i górnictwa w Polsce, Czechach i na Słowacji. Wybrane zagadnienia*, red. G. Dobrowolski, G. Radecki, Katowice 2014, s. 221 i n.

⁶² Por. zwłaszcza art. 108 ust. 2 pkt 2 lit h pr.g.g., stanowiący, że plan ruchu zakładu górniczego określa szczegółowo przedsięwzięcia niezbędne w celu zapewnienia zapobiegania szkodom i ich naprawy.

Jeśli zatem, zgodnie z wspomnianym art. 145 pr.g.g., do naprawiania szkód, o których mowa w art. 144 ust. 1 i 2, stosuje się przepisy Kodeksu cywilnego, z modyfikacjami wynikającymi z Prawa geologicznego i górniczego, to analogiczną co do zasady konstrukcję przyjąć należy w odniesieniu do obowiązku w zakresie zapobiegania tym szkodom. Podtrzymać należy zatem pogląd wyrażony jeszcze pod rządem poprzednio obowiązującego stanu prawnego⁶³, że w przypadku regulacji zawartej w art. 150 pr.g.g. w związku z art. 145 pr.g.g. w zakresie dotyczącym prewencji, chodzi o odesłanie do reguł rządzących zapobieżeniem szkodzie ukształtowanych pod rządem Kodeksu cywilnego⁶⁴. Co prawda bowiem art. 150 pr.g.g. nakazuje, do zapobiegania szkodom wyrządzonym ruchem zakładu górniczego, odpowiednio stosować przepisy dotyczące naprawiania tych szkód, jednak odesłania tego nie należy rozumieć dosłownie. Trudno bowiem zrekonstruować stan prawny dotyczący prewencji wyłącznie poprzez sięgnięcie do reguł rządzących kompensacją i tylko te reguły stosować do przypadków odpowiedzialności prewencyjnej.

Podstawowym przepisem Kodeksu cywilnego, generalnie regulującym obowiązki związane z zapobieganiem szkodom, jest art. 439. Stosownie do jego treści ten, komu skutek zachowania się innej osoby, w szczególności skutek braku należytego nadzoru nad ruchem kierowanego przez nią przedsiębiorstwa lub zakładu albo stanem posiadanego przez nią budynku lub innego urządzenia, zagraża bezpośrednio szkoda, może żądać, ażeby osoba ta przedsięwzięła środki niezbędne do odwrócenia grożącego niebezpieczeństwa, a w razie potrzeby także, by dała odpowiednie zabezpieczenie. Przepis ten bez wątpienia może i powinien znaleźć zastosowanie w przypadku odpowiedzialności prewencyjnej o czym świadczy orzecznictwo sądowe⁶⁵, szczegóły w tym zakresie mogą jednak być sporne, zagadnienia tego nie sposób jednak rozwinąć w założonych ramach opracowania⁶⁶.

Dalszą kwestią jest natomiast sygnalizowany już wyżej problem zakresu roszczenia prewencyjnego. Podtrzymać trzeba bowiem w tym zakresie pogląd, że wykładnia systemowa prowadzi do wniosku, iż roszczenie o zapobieżenie nie może zastąpić utraconego roszczenia negatoryjnego⁶⁷. Innymi słowy zatem, treść obowiązków ciążących na przedsiębiorcy w zakresie dotyczącym prewencji musi zostać tak ukształtowana, by mógł on – wypełniając je – w pełni wykonywać zarazem przysługujące mu uprawnienia. Wątku tego również jednak niepodobna szerzej rozwinąć.

⁶³ Por. art. 99 pr.g.g. 1994.

⁶⁴ Por. R. Mikosz, *Odpowiedzialność...*, s. 181 i n.

⁶⁵ Por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 9 stycznia 2014 r., akt V CSK 101/13, OSNIC 2014, nr 10, poz. 104. W wyroku tym Sąd stwierdził m.in., że „należy uznać, że art. 91 ust. 1, art. 92, art. 98 i 99 pr.g.g. 1994 r. nie wystarczają, aby na ich podstawie uważać, że ustawa szczególnie całościowo reguluje roszczenie prewencyjne w razie zagrożenia szkodami górniczymi i tym samym wyłącza stosowanie art. 439 k.c.”. Teza ta, mimo zmiany stanu prawnego, w pełni zachowuje aktualność.

⁶⁶ Por. głosę B. Rakoczego do wyroku wskazanego w przypisie poprzednim, OSP 2015, nr 6, poz. 57.

⁶⁷ Por. R. Mikosz, *Odpowiedzialność...*, s. 191 i n. Wyłączenie roszczenia negatoryjnego jest zaś konsekwencją regulacji zawartej w art. 144 ust. 1 pr.g.g., z której wynika, że właściciel nie może sprzeciwić się zagrożeniom spowodowanym ruchem zakładu górniczego, który jest prowadzony zgodnie z ustawą. Może on jednak żądać naprawienia wyrządzonej tym ruchem szkody, na zasadach określonych ustawą.

§ 7. Przedawnienie roszczeń

W aktualnie obowiązującej ustawie Prawo geologiczne i górnicze znajduje się także częściowo odrębna regulacja prawna dotycząca przedawnienia roszczeń unormowanych w jej dziale VIII. Zawarta ona została w art. 149 pr.g.g., z którego wynika, że roszczenia określone tym działem przedawniają się z upływem 5 lat od dnia dowiedzenia się o szkodzie. Lapidarne brzmienie tego przepisu sprawia, że jego konsekwencje nie rysują się zupełnie jasno. Dlatego też zagadnienie wymaga nieco szerszego omówienia.

W punkcie wyjścia przypomnieć trzeba, że problem przedawnienia roszczeń o naprawę szkody wyrządzonej „działalnością górniczą” od dawna rodził wiele wątpliwości. Ujmując rzecz historycznie wspomnieć wypada, że został on dostrzeżony przez ustawodawcę jeszcze pod rządem dekretu z dnia 6 maja 1953 r. – Prawo górnicze⁶⁸, które w art. 73 przewidywało, że roszczenia z tytułu szkody górniczej⁶⁹ nie mogą być dochodzone po upływie trzech lat od dnia ujawnienia się szkody. Okres ten dla szkody górniczej w zasiewach i uprawach wynosił jeden rok.

W ustawie Prawo geologiczne i górnicze z dnia 4 lutego 1994 r. odstąpiono od odrębnej regulacji uznając, że w pełni wystarczy tym zakresie odesłanie do Kodeksu cywilnego. Ze względu na fakt, że w rachubę wchodziła odpowiedzialność deliktowa, było to odesłanie do wówczas obowiązującego art. 442 k.c., stanowiącego, że roszczenie o naprawienie szkody wyrządzonej czynem niedozwolonym ulega przedawnieniu z upływem lat trzech od dnia, w którym poszkodowany dowiedział się o szkodzie i o osobie obowiązanej do jej naprawienia. Z treści tego przepisu wynikało zarazem, że w każdym wypadku roszczenie takie przedawnia się z upływem lat dziesięciu od dnia, w którym nastąpiło zdarzenie wyrządzające szkodę.

Ten stan rzeczy istniał do dnia 10 sierpnia 2007 r., kiedy to art. 442 k.c. został uchylony⁷⁰, w następstwie uznania go przez Trybunał Konstytucyjny⁷¹ (w części dotyczącej zdania drugiego) za niezgodny z art. 2 i 77 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, przez to, że pozbawia pokrzywdzonego dochodzenia odszkodowania za szkodę na osobie, która ujawniła się po upływie 10 lat od wystąpienia zdarzenia wyrządzającego szkodę. Wspomnianą wyżej ustawą z dnia 16 lutego 2007 r. nie tylko uchylono art. 442 k.c., ale dodano do Kodeksu cywilnego art. 442¹. Stanowi on

⁶⁸ Tekst pierwotny: Dz. U. Nr 29, poz. 113, ostatni tekst jednolity Dz. U. z 1978 r., Nr 4, poz. 12, ze zm.

⁶⁹ Dekret ten definiował pojęcie „szkody górniczej” oraz przewidywał niezmiernie rozbudowaną regulację prawną dotyczącą zarówno materialnoprawnych zasad jej naprawiania, jak i trybu dochodzenia roszczeń. Zagadnienia tego niepodobna jednak w tym miejscu rozwinąć. Por. szerzej na ten temat R. Mikosz, *Odpowiedzialność...*, s. 50 i n.

⁷⁰ Nastąpiło to z dniem wejścia w życie ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny (Dz. U. Nr 80, poz. 538).

⁷¹ Por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 1 września 2006 r., SK 14/05, OTK-A 2006, Nr 8, poz. 97. Trybunał Konstytucyjny orzekł w tym wyroku, że art. 442 § 1 zdanie drugie traci moc obowiązującą z dniem 31 grudnia 2007 r.

w § 1, że roszczenie o naprawienie szkody wyrządzonej czynem niedozwolonym ulega przedawnieniu z upływem lat trzech od dnia, w którym poszkodowany dowiedział się albo przy zachowaniu należytej staranności mógł się dowiedzieć o szkodzie i o osobie obowiązanej do jej naprawienia. Jednakże termin ten nie może być dłuższy niż dziesięć lat od dnia, w którym nastąpiło zdarzenie wywołujące szkodę⁷².

W kontekście unormowania zamieszczonego w art. 145 pr.g.g.⁷³ wydaje się nie budzić wątpliwości, że art. 149 jest wyjątkiem wobec regulacji dotyczącej przedawnienia roszczeń deliktowych zawartej w Kodeksie cywilnym⁷⁴. Wyłącza on zatem zastosowanie art. 442¹ k.c. To zaś oznacza, że jedyną przesłanką, jaką trzeba brać pod uwagę w kwestii przedawnienia roszczeń dotyczących naprawienia szkody wyrządzonej działalnością regulowaną Prawem geologicznym i górniczym (roszczeń o zapobieżenie takiej szkodzie), jest „dowiedzenie się” się o szkodzie wyrządzonej albo grożącej. Mimo, że nie wynika to z treści art. 149 pr.g.g., chodzi bez wątpienia o dowiedzenie się przez podmiot uprawniony. W świetle tego przepisu nie jest natomiast niezbędne istnienie po stronie poszkodowanego (zagrożonego) świadomości co do osoby zobowiązanej do naprawienia szkody (zapobieżenia jej)⁷⁵. Nie zmienia to jednak faktu, że o tym, kiedy uprawniony dowiedział się o szkodzie decydują nie jakiegokolwiek okoliczności, które potencjalnie pozwalały na uzyskanie wiedzy w tym zakresie, lecz tylko takie okoliczności, które obiektywnie rozpatrywane winny u uprawnionego wywołać świadomość wystąpienia owego faktu⁷⁶.

⁷² Aktualne brzmienie art. Art. 442¹ § 1 k.c. zostało mu nadane przez art. 33 ustawy z dnia 21 kwietnia 2017 r. o roszczeniach o naprawienie szkody wyrządzonej przez naruszenie prawa konkurencji (Dz. U. z 2017 r., poz. 1132). Odnotować trzeba też, że stosownie do treści art. 442¹ § 2 k.c., jeżeli szkoda wynika ze zbrodni lub występku, roszczenie o naprawienie szkody ulega przedawnieniu z upływem lat dwudziestu od dnia popełnienia przestępstwa bez względu na to, kiedy poszkodowany dowiedział się o szkodzie i o osobie obowiązanej do jej naprawienia. Regulację zawartą w art. 442¹ § 3 i 4 można pominąć, gdyż szkoda wyrządzona ruchem zakładu górniczego w zasadzie nie jest szkodą na osobie.

⁷³ Przypomnieć trzeba, że zgodnie z tym przepisem, reguły Kodeksu cywilnego stosuje się w przypadku szkód wyrządzonych działalnością regulowaną ustawą Prawo geologiczne i górnicze w postaci niezmodyfikowanej tylko wtedy jeżeli ustawa ta „nie stanowi inaczej”.

⁷⁴ Trzeba przy tym pamiętać, że regulacja zawarta w art. 442¹ § 1 k.c. stanowi *lex specialis* wobec unormowań zawartych w art. 117 i nast. k.c. Przedawnienie roszczeń o naprawienie szkody wyrządzonej czynem niedozwolonym podlega ogólnym regułom przedawnienia ustanowionym w przepisach art. 117 i n. k.c., z modyfikacjami określonymi w art. 442¹ k.c., dotyczącymi terminów przedawnienia tych roszczeń i ich biegu. Przepisy te regulują przedawnienie wszelkich roszczeń majątkowych w zakresie odpowiedzialności deliktowej, a więc roszczeń o naprawienie szkody majątkowej oraz roszczeń o pieniądze zadośćuczynienie krzywdzie (por. A. Olejniczak [w:] Z. Gawlik, A. Janiak, A. Kidyba (red.), G. Koziół, A. Pyrzyńska, T. Sokołowski, *Kodeks cywilny. Komentarz. Tom III. Zobowiązania – część ogólna*, LEX).

⁷⁵ W odniesieniu do art. 442¹ § 1 k.c. w orzecznictwie podkreśla się, że aby termin przedawnienia z tytułu czynów niedozwolonych mógł rozpocząć bieg, niezbędna jest świadomość poszkodowanego co do obu wymienionych w art. 442¹ § 1 k.c. elementów łącznie (szkody i osoby zobowiązanej do jej naprawienia), gdyż sama wiedza o doznaniu szkody nie wystarcza (por. m.in. wyrok Sądu Apelacyjnego w Katowicach z dnia 26 listopada 2015 r., I ACa 657/15, LEX nr 1950339).

⁷⁶ Por. wyrok Sądu Apelacyjnego w Szczecinie z dnia 10 marca 2015 r. I ACa 924/14, LEX nr 1770863. Wyrok ten, jako odnoszący się do regulacji zawartej w art. 442¹ § 1 k.c., nawiązuje w jednakowym stop-

§ 8. Tryb dochodzenia roszczeń

Przepisy ustawy Prawo geologiczne i górnicze zawierają również pewną ilość rozwiązań dotyczących trybu dochodzenia roszczeń, które modyfikują powszechnie obowiązujące zasady wynikające z Kodeksu postępowania cywilnego. Najistotniejsze znaczenie w tym zakresie ma bez wątpienia regulacja zawarta w art. 151 ust. 1 i 2 pr.g.g. dotycząca postępowania ugodowego. I tak, stosownie do treści pierwszej z tych przepisów, sądowe dochodzenie roszczeń jest możliwe po wyczerpaniu postępowania ugodowego. W myśl z kolei art. 151 ust. 2 pr.g.g., warunek wyczerpania postępowania ugodowego jest spełniony, jeżeli przedsiębiorca odmówił zawarcia ugody lub jeżeli od skierowania przez poszkodowanego roszczenia wobec przedsiębiorcy upłynęło 30 dni, chyba że poszkodowany, zgłaszając żądanie zawarcia ugody, wyznaczy dłuższy termin⁷⁷.

Funkcją tego rozwiązania, przyjętego już przez ustawę Prawo geologiczne i górnicze z 1994 r., było w przeszłości zapobieżenie masowemu napływowi do sądów roszczeń, zwłaszcza w tych sprawach, w których zakres i treść żądania nie były kwestionowane przez podmiot odpowiedzialny za szkodę⁷⁸. Rozwiązanie to zostało utrzymane w aktualnie obowiązującym Prawie geologicznym i górniczym i w dalszym ciągu budzi liczne wątpliwości. I tak, nie jest w szczególności jasne, na czym „postępowanie ugodowe” ma polegać i kiedy można przyjąć, że doszło do jego „wyczerpania”. Ustawa z 9 czerwca 2011 r. ani bowiem nie definiuje tego zwrotu, ani też nie zawiera żadnych wskazówek ułatwiających ustalenie jego znaczenia. Podtrzymać należy wcześniej wyrażony pogląd, że poszukując znaczenia terminu „postępowanie ugodowe”, przyjęć wypada, iż chodzi o czynności stron stosunku prawnego wynikłego wskutek wyrządzenia szkody ruchem zakładu górniczego, zmierzające do ewentualnego zawarcia ugody⁷⁹.

Zgodzić trzeba się też z poglądem, że art. 151 pr.g.g. określa czasową niedopuszczalność drogi sądowej, a warunkiem „otwarcia” drogi sądowej dla poszkodowa-

niu do przesłanek wskazanych w tym przepisie, a więc szkody i osoby zobowiązanej do jej naprawienia. Pogląd wyrażony w tym orzeczeniu ma charakter ugruntowany i przyjmowany był także pod rządem art. 442 k.c. (por. np. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 8 grudnia 2004 r., I CK 166/04, LEX nr 277853).

⁷⁷ Zgodnie z art. 151 ust. 3 pr.g.g., ugoda zawarta w formie aktu notarialnego stanowi tytuł egzekucyjny w rozumieniu przepisów Kodeksu postępowania cywilnego. Stosownie zaś do treści art. 151 ust. 4, jeżeli przedsiębiorca uchyla się od wykonania ugody lub wyroku nakazującego naprawę szkód wyrządzonych ruchem zakładu górniczego, koszt wykonania zastępczego może zostać pokryty z zabezpieczenia, o którym mowa w art. 28 pr.g.g. Chodzi zatem, najogólniej rzecz ujmując, o zabezpieczenie roszczeń, mogących powstać wskutek wykonywania działalności objętej koncesją. Dalsze szczegóły trzeba pominąć.

⁷⁸ Obawy w tym zakresie wynikały zaś przede wszystkim z faktu, że wcześniej (pod rządem dekretu z 6 maja 1953 r. Prawo górnicze) dochodzenie roszczeń dotyczących naprawiania szkód miało miejsce w postępowaniu przed szczególnego rodzaju organami, jakimi były komisje do spraw szkód górniczych (por. szerzej na ten temat A. Witosz, *Komisje do spraw szkód górniczych. Właściwość, tryb postępowania i ich charakter prawny*, Problemy Prawne Górnictwa nr 3, Katowice 1979, s. 57 i n.), a ilość spraw oczekujących na rozpoznanie była ogromna. Istniały zatem obawy, że przekazanie tych spraw sądom doprowadzi do dalszego zwiększenia czasu oczekiwania na rozpoznanie sporu.

⁷⁹ Por. R. Mikosz, *Odpowiedzialność...*, s. 203.

nego jest uprzednie przeprowadzenie postępowania ugodowego⁸⁰. Przepis art. 151 pr.g.g. nie określa kto może być inicjatorem postępowania ugodowego, choć zwrot „przedsiębiorca odmówił zawarcia ugody” zdaje się sugerować, że stroną czynną w tym przypadku będzie zapewne przede wszystkim poszkodowany. Nic jednak nie stoi na przeszkodzie by inicjatorem takim był także podmiot ten może być zainteresowany w ugodowym załatwieniu sporu, proponując poszkodowanemu naprawienie szkody i precyzując zarazem sposób i zakres tego naprawienia. Konstatacja ta oznacza zatem, że uprawnionym do złożenia oferty jest w rozpatrywanym przypadku – co do zasady – każdy podmiot, który może ponieść odpowiedzialność uregulowaną prawem geologicznym i górniczym, a więc zarówno sprawca szkody, jak i przedsiębiorca, o którym mowa w art. 146 ust. 3 pr.g.g., a także działający w imieniu Skarbu Państwa, ponoszącego odpowiedzialność na podstawie art. 146 ust. 4 pr.g.g., właściwy miejscowo organ nadzoru górniczego.

Omawiając materię dotyczącą trybu dochodzenia roszczeń warto wspomnieć także o regulacji zawartej w art. 152 pr.g.g. W przepisie tym zamieszczone zostały bowiem pewne rozwiązania normatywne, które nawiązują do postępowania zabezpieczającego uregulowanego w części drugiej Kodeksie postępowania cywilnego⁸¹. W przeciwieństwie jednak do wcześniej analizowanych rozwiązań, nie chodzi tutaj o modyfikację reguł tego Kodeksu odnoszących się do wspomnianego postępowania, lecz jedynie o odesłanie do odpowiedniego ich stosowania do wybranych zakresów odniesienia wskazanych w ustawie Prawo geologiczne i górnicze, o czym wyraźnie stanowi art. 152 ust. 3 pr.g.g. Zakresy, do których odpowiednio stosuje się przepisy k.p.c. o postępowaniu zabezpieczającym wskazane zostały w art. 152 ust. 1 i 2 pr.g.g. Pierwszy z tych przepisów, wcześniej już przywołany, stanowi, że w celu natychmiastowego zapobieżenia szkodzie lub jej dalszym skutkom sąd może nakazać podjęcie koniecznych czynności. Jeżeli obowiązek ten obciąża poszkodowanego, sąd może nakazać, aby podmiot, do którego jest kierowane roszczenie, niezwłocznie wypłacił odpowiednią kwotę pieniężną. W myśl z kolei art. 152 ust. 2 pr.g.g., w przypadku powstania szkody w postaci zaniku wody lub utraty jej przydatności, podmiot, do którego jest kierowane roszczenie, do czasu naprawienia szkody jest obowiązany bezpłatnie dostarczać poszkodowanemu niezbędną ilość wody. Dalszych szczegółów w tym zakresie niepodobna rozwinąć.

Omawiając problematykę postępowania trzeba wreszcie, na koniec, zwrócić uwagę na regulację, która zamieszczona została poza Prawem geologicznym i górniczym⁸², ma jednak niezmiernie istotne znaczenie dla dochodzenia roszczeń związanych ze szkodami wyrządzonymi działalnością regulowaną tym prawem. Chodzi mianowicie o unormowanie zawarte w art. 96 ust. 1 pkt 12 ustawy z dnia

⁸⁰ M. Tyburek [w:] *Prawo...*, s. 767.

⁸¹ Por. art. 730–757 k.p.c.

⁸² Wcześniej materia ta regulowana była Prawem geologicznym i górniczym. Stosownie bowiem do treści art. 97 ust. 3 pr.g.g. 1994, w sprawach o naprawienie szkód wyrządzonych ruchem zakładu górniczego powód nie miał obowiązku uiszczenia kosztów sądowych.

28 lipca 2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych⁸³. Stosownie do treści tego przepisu strona dochodząca naprawienia szkód spowodowanych ruchem zakładu górniczego, o których mowa w dziale VIII ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. – Prawo geologiczne i górnicze nie ma obowiązku uiszczenia kosztów sądowych⁸⁴.

§ 9. Odpowiedzialność za szkody wyrządzone działalnością regulowaną Prawem geologicznym i górniczym w kontekście zasady zrównoważonego rozwoju

Przedstawiona wyżej regulacja prawna dotycząca odpowiedzialności za szkody w minimalnym zakresie realizuje zasadę zrównoważonego rozwoju. Jest to dość oczywiste w świetle funkcji, jaka ma ona do spełnienia. Funkcją tą jest bowiem naprawienie uszczerbków majątkowych, będących konsekwencją prowadzenia działalności regulowanej Prawem geologicznym i górniczym (zapobieżenie tym uszczerbkom).

Nie oznacza to jednak, że w ramach rozpatrywanej regulacji zupełnie brak elementów wiążących ją z zasadą zrównoważonego rozwoju. Zasadnicze znaczenie ma w tym przypadku, jak się wydaje, rozwiązanie przyjęte w odniesieniu do naprawy szkód w gruntach rolnych lub leśnych zdegradowanych lub zdewastowanych na skutek ruchu zakładu górniczego. Wynika z niej bowiem bezwzględny obowiązek naprawienia szkody poprzez przywrócenie stanu poprzedniego, co w rozpatrywanym kontekście oznacza rekultywację tych gruntów. Wydaje się zatem nie budzić wątpliwości, że funkcją tej regulacji jest ochrona gruntów rolnych i leśnych. Te zaś z kolei są elementem „powierzchni ziemi”⁸⁵, będącej przecież składnikiem środowiska⁸⁶.

⁸³ Dz. U. z 2018 r. poz. 300.

⁸⁴ Regulacja ta wyraźnie odwołuje się do aktualnie obowiązującego Prawa geologicznego i górniczego, co może być przyczyną wątpliwości interpretacyjnych w przypadku orzekania w przedmiocie roszczeń o naprawienie szkód wywołanych ruchem zakładu górniczego, w których zdarzenie wywołujące szkodę, jak i jej powstanie, miały miejsce przed dniem 1 stycznia 2012 r. W takim przypadku bowiem stosować należy przepisy ustawy z dnia 4 lutego 1994 r. – Prawo geologiczne i górnicze (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 22 listopada 2013 r., III CZP 75/13, niepublikowany), do której ustawa o kosztach sądowych w sprawach cywilnych nie odsyła. Zagadnienia niepodobna w tym miejscu rozwinąć.

⁸⁵ Stosownie do treści art. 3 pkt 25 pr.o.ś., przez powierzchnię ziemi rozumie się ukształtowanie terenu, glebę, ziemię oraz wody gruntowe, z tym że:

- a) gleba – oznacza górną warstwę litosfery, złożoną z części mineralnych, materii organicznej, wody glebowej, powietrza glebowego i organizmów, obejmującą wierzchnią warstwę gleby i podglebie,
- b) ziemia – oznacza górną warstwę litosfery, znajdującą się poniżej gleby, do głębokości oddziaływania człowieka,
- c) wody gruntowe – oznaczają wody podziemne w rozumieniu art. 16 pkt 68 ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. – Prawo wodne, które znajdują się w strefie nasycenia i pozostają w bezpośredniej styczności z gruntem lub podglebiem.

⁸⁶ Definicja „środowiska” zawarta w art. 3 pkt 39 pr.o.ś., *expressis verbis* wymienia „powierzchnię ziemi” jako jeden z elementów środowiska.

Rolę tej regulacji umniejsza natomiast znacząco jej kształt normatywny, który nie ułatwia stosowania wynikających z niej reguł. Stosowanie to jest jeszcze bardziej skomplikowane na etapie zapobieżenia szkodzie, choć przepisy ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych wyraźnie to umożliwiają, stanowiąc o „rekultywacji wyprzedzającej”. Trzeba jednak zdawać sobie sprawę z tego, że w wielu przypadkach uzyskanie pełnego efektu ochronnego będzie wykluczone (np. w przypadku eksploatacji odkrywkowej). Z drugiej strony wszak, całkowita ochrona, nie jest stanem, którego wymagałaby zasada zrównoważonego rozwoju⁸⁷

Realizacji zasady zrównoważonego rozwoju może także służyć roszczenie o zapobieżenie szkodzie, odniesione także do sytuacji, które nie dotyczą gruntów rolnych i leśnych. Przykładem w tym zakresie mogą być chociażby zabezpieczenia (w ramach zaspokojenia roszczenia prewencyjnego) realizowane w toku procesu inwestycyjnego. Ich funkcją może bowiem być także, przynajmniej w określonych przypadkach, zapobieżenie (zmniejszenie) negatywnego oddziaływania przyszłej inwestycji na środowisko (np. należyte zabezpieczenie przed wpływami ruchu zakładu górniczego budowanego składowiska odpadów).

Związki z zasadą zrównoważonego rozwoju dostrzec można także w ramach regulacji procesowych. Spostrzeżenie to dotyczy postępowania ugodowego. Nie ulega bowiem co prawda wątpliwości, że jej zasadniczą funkcją jest stworzenie stronom sporu możliwości uniknięcia postępowania sądowego, jednak postępowanie ugodowe może także być skutecznym instrumentem doprowadzenia do naprawienia szkody w drodze restytucji naturalnej, co może sprzyjać ochronie elementów środowiska, a w każdym razie jest dlań bardziej przyjazne aniżeli odszkodowanie pieniężne. Skutek ten może być w szczególności osiągnięty w przypadku, gdy podmiotem odpowiedzialnym za szkodę jest Skarb Państwa (art. 146 ust. 4 pr.g.g.). Wtedy bowiem organ nadzoru górniczego reprezentujący podmiot zobowiązany powinien, jak wszystkie organy państwa, działać zgodnie z dyrektywą wynikającą z art. 5 Konstytucji.

⁸⁷ Por. uwagi zawarte w rozdziale I. części pierwszej.

Rozdział III

Ważniejsze instrumenty odpowiedzialności administracyjnej

§ 1. Wprowadzenie

Pojęcie odpowiedzialności administracyjnej w sferze dotyczącej ochrony środowiska jest definiowane w literaturze w sposób zróżnicowany. Rozumiana jest ona bowiem w szczególności jako „zasada ponoszenia przez podmiot korzystający ze środowiska przewidzianych prawem konsekwencji za zdarzenia lub stan rzeczy, działania lub zaniechania podlegające ujemnej kwalifikacji normatywnej i przypisane określonemu podmiotowi w obowiązującym porządku prawnym ochrony środowiska”¹. W innym ujęciu odpowiedzialność ta postrzegana jest jako ustanawiane przez organ administracji publicznej zakazy (nakazy) określonego zachowania się, zwłaszcza dotyczące:

- cofnięcia (ograniczenia zakresu) decyzji zezwalającej na oznaczony sposób korzystania ze środowiska (jego zasobów),
- wstrzymania działalności,
- wykonywania stosownych urządzeń ochronnych, usunięcia stwierdzonych uchybień czy też ich szkodliwych następstw².

Prawną formą odpowiedzialności administracyjnej są także instrumenty o charakterze finansowym (administracyjne sankcje finansowe), w szczególności administracyjne kary pieniężne i opłaty sankcyjne, różnie zresztą definiowane w obowiązującym stanie prawnym³.

¹ R. Paczuski, *Prawo ochrony środowiska*, Bydgoszcz 2000, s. 136 i n.

² A. Lipiński, *Prawne podstawy ochrony środowiska*, Warszawa 2010, s. 372.

³ W. Radecki określa te instrumenty mianem „deliktów administracyjnych przeciwko środowisku” wskazując, że chodzi o odpowiedzialność „w istocie swej penalną” (Odpowiedzialność prawna w ochronie środowiska, Warszawa 2002, s. 145). Autor ten do prawa karnego środowiska zalicza także odpowiedzialność za tzw. delikty administracyjne przeciwko środowisku, zaliczając do jej instrumentów w szczególności administracyjne kary pieniężne oraz opłaty podwyższone (por. tamże, s. 72–79 oraz s. 236 i n.). Zważywszy jednak na fakt, że kwestia ich systematycznego przyporządkowania

Jak podkreśla się w literaturze, we wszystkich określeniach odpowiedzialności administracyjnej główny nacisk położony jest na zwrócenie uwagi, że chodzi o odpowiedzialność egzekwowaną przez organ administracji, za pomocą przysługujących mu na podstawie wyraźnego upoważnienia środków prawnych⁴.

Instrumenty odpowiedzialności administracyjnej, którą mogą ponosić podmioty korzystające z geologicznych zasobów środowiska uregulowane zostały przede wszystkim, choć nie wyłącznie, w ustawie Prawo geologiczne i górnicze, na której rozwiązania położony zostanie nacisk w toku dalszych rozważań. Jedyne uzupełniająco wskazane zostaną ważniejsze środki w tym zakresie wynikające z innych aktów normatywnych.

§ 2. Cofnięcie lub ograniczenie koncesji

Jeśli chodzi o instrumenty odpowiedzialności administracyjnej przybierające postać cofnięcia (ograniczenia zakresu) decyzji zezwalającej na oznaczony sposób korzystania ze środowiska (jego zasobów), to najistotniejszą rolę w zakresie uregulowanym w ustawie Prawo geologiczne i górnicze pełni, jak się wydaje, cofnięcie (ograniczenie) koncesji. Regulacja dotycząca tej materii zamieszczona została przede wszystkim w art. 37 pr.g.g.⁵, przepis ten określa bowiem zarówno przesłanki cofnięcia, jak i sposób działania organów w takich przypadkach. Jego redakcja, zwłaszcza zaś zmiany treści jakie dokonane zostały w ostatnim czasie, sprawiają, że wiele związanych z nim kwestii jest źródłem poważnych wątpliwości, z których większość – ze względu na założone ramy opracowania – trzeba pozostawić na uboczu.

Wskazany w omawianym przepisie katalog przesłanek cofnięcia (ograniczenia) koncesji jest bardzo obszerny. Zamieszczone one zostały bowiem w art. 37 ust. 1 oraz ust. 4–6 pr.g.g. Najobszerniej przesłanki te określa pierwszy z wymienionych przepisów. Chodzi w nim bowiem o sytuacje, gdy przedsiębiorca narusza wymagania ustawy, w szczególności dotyczące ochrony środowiska lub racjonalnej gospodarki złożem, albo nie wypełnia warunków określonych w koncesji, w tym nie podej-

jest mocno sporna, w ramach niniejszego opracowania zagadnienie zostanie syntetycznie przedstawione w ramach uwag dotyczących odpowiedzialności administracyjnej.

⁴ Tak M. Górski [w:] M. Bar, M. Górski, J. Jendrośka, J. Jerzmański, M. Pchałek, W. Radecki, S. Urban, *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Warszawa 2011, s. 1201. Autor ten za istotną cechę tego typu odpowiedzialności uznaje powstanie stosunku administracyjnoprawnego łączącego organ administracji i podmiot, wobec którego działanie organu jest skierowane, podkreślając jednak, że wśród instytucji odpowiedzialności administracyjnej nie zawsze funkcjonują takie, które zawsze zakładają władczą interwencję organu, wskazując jako przykład w tym zakresie instytucje opłat podwyższonych uregulowaną w ustawie Prawo ochrony środowiska (tamże, s. 1203).

⁵ Odnotować trzeba, że art. 37a pr.g.g. zawiera dodatkową regulację dotyczącą cofnięcia koncesji na podziemne składowanie dwutlenku węgla, którą ze względu na fakt, że problem ten ma znaczenie wyłącznie teoretyczne, można pozostawić na uboczu.

muje określonej nią działalności albo trwale zaprzestaje jej wykonywania⁶, lub wykonuje roboty geologiczne z naruszeniem harmonogramu określonego w projekcie robót geologicznych⁷, lub nie wykonuje obowiązków, o których mowa w art. 82 ust. 2⁸, lub wykonuje je niezgodnie z warunkami określonymi w przepisach wydanych na podstawie art. 82a ust. 1⁹. Nietrudno dostrzec, że przesłanki te określone zostały w sposób mocno zróżnicowany. Niektóre z nich sformułowane zostały w sposób w miarę precyzyjny, inne natomiast sięgają do zwrotów bardzo ogólnych. Ostatnie z poczynionych spostrzeżeń dotyczy zwłaszcza przesłanki określonej jako „naruszenie przepisów ustawy”. W tym ostatnim zakresie podtrzymać wypada pogląd wyrażony jeszcze pod rządem pr.g.g. 1994 r., że chodzi nie tylko o naruszenie wymagań Prawa geologicznego i górniczego, ale także wydanych na jego podstawie przepisów wykonawczych oraz tych wymagań, które wynikają z innych decyzji podejmowanych na podstawie przepisów wspomnianej ustawy¹⁰. Skądinąd zresztą użyty w treści art. 37 ust. 1 pr.g.g. zwrot „w szczególności” wyraźnie wskazuje, że zawarte w nim wyliczenie przesłanek ma charakter jedynie przykładowy.

Zaistnienie którejkolwiek z przesłanek określonych w omawianym przepisie obliguje organ koncesyjny¹¹ do wezwania przedsiębiorcy, w drodze postanowienia, do usunięcia naruszeń oraz określenia terminu ich usunięcia. Organ koncesyjny może również określić sposób usunięcia naruszeń.

Jeśli przedsiębiorca będący adresatem postanowienia usunie naruszenia w terminie nim określonym oraz w sposób wskazany przez organ koncesyjny (jeśli taki sposób został określony), wówczas nie dochodzi do ewentualnego drugiego etapu

⁶ Zgodnie z treścią art. 30 ust. 1 pkt 4 pr.g.g., koncesja powinna określać termin rozpoczęcia działalności określonej koncesją, a w razie potrzeby – przesłanki, których spełnienie oznacza rozpoczęcie działalności. W myśl z kolei art. 30 ust. 2 pr.g.g., koncesja może określać inne wymagania dotyczące wykonywania działalności objętej koncesją, w szczególności w zakresie bezpieczeństwa powszechnego i ochrony środowiska.

⁷ Stosownie do treści art. 79 ust. 1 pr.g.g., prace geologiczne z zastosowaniem robót geologicznych mogą być wykonywane tylko na podstawie projektu robót geologicznych. Projekt ten ma zaś określać m.in. harmonogram robót geologicznych (art. 79 ust. 2 pkt 3 pr.g.g.).

⁸ Z przepisu tego wynika, że podmiot, o którym mowa w art. 82 ust. 1, który wykonuje roboty geologiczne w celu poszukiwania lub rozpoznawania złóż kopalin, o których mowa w art. 10 ust. 1 i 2, poszukiwania lub rozpoznawania kompleksu podziemnego składowania dwutlenku węgla lub wykonania otworów wiertniczych służących rozpoznaniu budowy głębokiego podłoża albo wykonania regionalnych badań budowy geologicznej kraju, a także określania warunków hydrogeologicznych oraz geologiczno-inżynierskich dla potrzeb podziemnego bezzbiornikowego magazynowania substancji, podziemnego składowania odpadów lub podziemnego składowania dwutlenku węgla, ma obowiązek bieżącego przekazywania państwowemu służbie geologicznej: danych geologicznych uzyskanych w wyniku prac geologicznych, w tym robót geologicznych oraz próbek uzyskanych w wyniku robót geologicznych w zakresie określonym w koncesji i wyników badań tych próbek.

⁹ Chodzi o przepisy rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 9 czerwca 2015 r. w sprawie przekazywania informacji z bieżącego dokumentowania przebiegu prac geologicznych (Dz. U. poz. 903).

¹⁰ Por. A. Lipiński, R. Mikosz, *Komentarz do ustawy – Prawo geologiczne i górnicze*, Warszawa 1995, s. 114. Por także G. Klimek [w:] *Prawo geologiczne i górnicze. Komentarz*, red. B. Rakoczy, Warszawa 2015, s. 204.

¹¹ Wydaje się nie budzić wątpliwości, że chodzi o organ, który wydał koncesję.

postępowania w przedmiocie cofnięcia (ograniczenia) koncesji, albowiem przestaje istnieć przesłanka (przesłanki) takiego cofnięcia. W takim przypadku organ koncesyjny umarza postępowanie (art. 37 ust. 3 pkt 3 pr.g.g.). Umorzenie takie następuje również w przypadku, gdy organ stwierdzi, że przedsiębiorca nie narusza wymagań, o których mowa w art. 37 ust. 1 pr.g.g., a także wtedy, gdy ustalą, że do naruszenia doszło z powodu siły wyższej. Ostatnio przytoczona regulacja o tyle budzi wątpliwości, że warunkiem wydania postanowienia, o którym mowa w art. 37 ust. 1 pr.g.g. jest stwierdzenie naruszeń określonych w tym przepisie. Nie jest więc jasne, jakie okoliczności musiałyby następnie zaistnieć, by organ, najpierw wydawszy to postanowienie, następnie stwierdził, że do żadnych naruszeń nie doszło. Zagadnienia niepodobna w tym miejscu rozwinąć. Jeśli chodzi z kolei o siłę wyższą, to uznać wypada, że ze względu na niedookreśloność tego terminu, ustalenie, czy taki stan rzeczy nastąpił, możliwe będzie dopiero w nawiązaniu do okoliczności konkretnego przypadku.

Jeśli natomiast przedsiębiorca nie wykonał postanowienia, o którym mowa w art. 37 ust. 1 pr.g.g., organ koncesyjny może, bez odszkodowania, albo cofnąć koncesję albo ograniczyć jej zakres. Posłużenie się przez ustawodawcę słowem „może” wskazuje, że decyzja ma charakter uznaniowy. Nie jest to jednak uznanie niepodlegające żadnym ograniczeniom. Jedno z nich wynika wprost już z treści art. 37 ust. 2 pr.g.g. O ile bowiem cofnięcie koncesji możliwe jest w każdym przypadku, o tyle jej ograniczenie dotyczyć może tylko przypadku stwierdzenia wykonywania robót geologicznych z naruszeniem harmonogramu określonego w projekcie robót geologicznych¹². Nie można także tracić z pola widzenia oczywistego faktu, że skala naruszeń, o których mowa w art. 37 ust. 1 pr.g.g. może być – i w praktyce jest – zróżnicowana. Stąd też już dawno temu w orzecznictwie wyrażony został pogląd, że „ograniczenie zakresu lub przedmiotu działalności, bądź cofnięcie koncesji [...] musi być poprzedzone precyzyjnym i jednoznacznym ustaleniem stopnia i zakresu warunków wykonywania działalności gospodarczej”¹³, a uzasadnienie wydanej decyzji powinno wskazywać powody wyboru takiego, a nie innego środka¹⁴. Pogląd ten jest nadal podtrzymywany¹⁵.

Krąg przypadków, kiedy organ koncesyjny może (musi) cofnąć koncesję, uległ rozszerzeniu za sprawą regulacji zawartej w art. 146 pkt 5 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo przedsiębiorców oraz inne ustawy

¹² W przypadku takim możliwe jest zarówno cofnięcie koncesji jak i ograniczenie jej zakresu.

¹³ Zdaniem H. Schwarza (*Prawo geologiczne i górnicze. Komentarz, t. I*, Wrocław 2013, s. 280) „organ nie ma pełnej dowolności w wyborze pomiędzy ograniczeniem koncesji a jej cofnięciem”, a wybór między tymi możliwościami będzie „determinowany skalą naruszeń, ich charakterem oraz ostatecznymi skutkami, a ostateczne kryterium stanowić będzie zasada proporcjonalności zawarta w przepisie art. 31 ust. 1 Konstytucji”.

¹⁴ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 27 marca 1991 r., II SA 205/91, ONSA 1992, nr 3–4, poz. 60.

¹⁵ Por. wyrok Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów z dnia 4 lipca 2013 r., XVII AmE 89/11, LEX 1728663.

dotyczące działalności gospodarczej¹⁶. Przepisem tym dodano bowiem do art. 37 ustępy 5 i 6 pr.g.g. Z pierwszego z nich wynika, że organ koncesyjny może także cofnąć koncesję albo zmienić jej zakres ze względu na zagrożenie obronności lub bezpieczeństwa państwa lub bezpieczeństwa obywateli, a także w razie ogłoszenia upadłości przedsiębiorcy.

Zastosowanie tego przepisu zostało zatem uzależnione od uznania organu. Zwraca przy tym uwagę, że obok cofnięcia koncesji organ koncesyjny został także uprawniony do „zmiany zakresu koncesji”, który to zwrot bez wątpienia nie jest tożsamy „z ograniczeniem zakresu”, użytym w art. 37 ust. 2 pkt 2 pr.g.g. Trudno byłoby jednak uznać, że zmiana zakresu mogłaby oznaczać jego zwiększenie, zwłaszcza jeśli zważyć, że to adresat koncesji we wniosku o jej udzielenie oznaczyć winien rodzaj i zakres wykonywania zamierzonej działalności (art. 24 ust. 1 pkt 9 pr.g.g.).

Inną kwestią, na którą zwrócić trzeba uwagę, jest brak w art. 37 ust. 5 pr.g.g. nawiązania do kwestii odszkodowania. W przeciwieństwie bowiem do art. 37 ust. 2 i ust. 4¹⁷ pr.g.g. nie pojawia się w nim zwrot „bez odszkodowania”, co sugeruje, że możliwe jest – co do zasady – także cofnięcie (ograniczenie zakresu) koncesji za odszkodowaniem. Zagadnienia tego niepodobna jednak rozwinąć. Wykładnia systemowa skłania też do wniosku, że w przypadku, gdy zajdzie któraś z przesłanek określonych w art. 37 ust. 5 pr.g.g. na organie koncesyjnym nie ciąży obowiązek zastosowania trybu, o którym mowa w art. 37 ust. 1 pr.g.g., tj. wezwania przedsiębiorcy w drodze postanowienia do usunięcia naruszeń prawa, brak bowiem podstaw prawnych do rozciągnięcia regulacji zawartej w ostatnio wspomnianym przepisie na przypadki, o których mowa w art. 37 ust. 5 pr.g.g.

W myśl z kolei art. 37 ust. 6 pr.g.g., organ koncesyjny cofa koncesję w przypadku, gdy wydano prawomocne orzeczenie zakazujące przedsiębiorcy wykonywania działalności gospodarczej objętej koncesją. Brzmienie tego przepisu nie pozostawia zatem wątpliwości co do tego, że w takim przypadku organ koncesyjny zobowiązany jest cofnąć koncesję¹⁸.

¹⁶ Dz. U. poz. 650, ustawa weszła w życie z dniem 30 kwietnia 2018 r.

¹⁷ Zgodnie z treścią art. 37 ust. 4 organ koncesyjny może cofnąć, bez odszkodowania, koncesję, w przypadku gdy wydano decyzję o stwierdzeniu niedopuszczalności wykonywania praw z udziałów albo akcji przedsiębiorcy, na podstawie przepisów ustawy z dnia 24 lipca 2015 r. o kontroli niektórych inwestycji (Dz. U. z 2017 r., poz. 1857), jeżeli jest to w interesie publicznym, w szczególności związanym z bezpieczeństwem państwa lub ochroną środowiska w tym z racjonalną gospodarką złożami kopalini. Szczegółów w tym zakresie niepodobna rozwinąć (por. art. 11 ust. 2 w związku z art. 5 ust. 3 tej ustawy).

¹⁸ Przepis ten jest tożsamy co do treści z art. 58 ust. 1 pkt 1 nieobowiązującej już ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej, który stanowił, że organ koncesyjny cofa koncesję, w przypadku gdy wydano prawomocne orzeczenie zakazujące przedsiębiorcy wykonywania działalności gospodarczej objętej koncesją. Por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 18 września 2017 r., VI SA/Wa 2701/16, LEX nr 2420874 (nieprawomocny).

§ 3. Administracyjne sankcje finansowe

1. Uwagi wprowadzające

Prawo geologiczne i górnicze przewiduje instrumenty finansowe, które nie stanowią danin publicznych, lecz sankcje administracyjne, nakładane przez organy administracyjne w drodze decyzji po przeprowadzeniu postępowania administracyjnego, często określane jako administracyjne kary pieniężne¹⁹. Nazwę kar pieniężnych noszą jednak tylko kary, o których mowa w art. 175 pr.g.g., będącym jedynym przepisem Działu X pr.g.g. poświęconego takim karom. Pozostałe sankcje nazwano opłatami. Jak już była o tym mowa, Dział VII pr.g.g. zatytułowany Opłaty obejmuje instrumenty finansowe, które różnią się pomiędzy sobą charakterem prawnym. Oprócz opłat eksploatacyjnych i quasi-eksploatacyjnych, będących daninami publicznymi obciążającymi działalność legalną, w szczególności wykonywaną na podstawie koncesji i w jej granicach, występują w nim opłaty dodatkowa i podwyższona, wymierzane w razie naruszenia wymogów reglamentacyjnych. Opłatę podwyższoną ustanowiono również w art. 4 ust. 3 pr.g.g. Sankcjonuje ona naruszenie określonych w art. 4 ust. 1 i 2 pr.g.g. warunków wydobywania piasków i żwirów na własne potrzeby osoby fizycznej.

Rozpatrywane sankcje, przede wszystkim opłaty podwyższone i dodatkowe, mają gwarantować skuteczność norm prawa ochrony środowiska²⁰ przewidujących obowiązek posiadania decyzji administracyjnych czy też zachowania innych wymogów reglamentacyjnych, uprawniających do takiego korzystania i określających jego za-

¹⁹ Zob. np. W. Radecki, *Opłaty i kary pieniężne w ochronie środowiska. Komentarz do przepisów ustaw: Prawo ochrony środowiska, o odpadach, o międzynarodowym obrocie odpadami, o ochronie przyrody*, Warszawa 2009, s. 36; M. Szydło, *Charakter i struktura prawna administracyjnych kar pieniężnych*, *Studia Prawnicze* 2003, nr 4, s. 123–127 oraz 131; B. Draniewicz, *Kara administracyjna za wprowadzanie sprzętu bez wpisu do rejestru (w ustawie o zużytych sprzęcie elektrycznym i elektronicznym)*, *Prawo i Środowisko* 2006, nr 3, s. 96. W wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 15 stycznia 2007 r., P 19/06, Dz. U. z 2007 r., Nr 10, poz. 69, OTK-A 2007, nr 1, poz. 2 zdefiniowano taką karę jako środek przymusu służący zapewnieniu realizacji wykonawczo zarządzających zadań administracji. Podobne stanowisko prezentował J. Jendrośka, *Administracyjne kary pieniężne*, *Acta Universitatis Wratislaviensis, Przegląd Prawa i Administracji* Tom XIV, Wrocław 1980, s. 14 oraz *Kary administracyjne [w:] Księga jubileuszowa Profesora Marka Mazurkiewicza*, red. R. Mastalskiego, Wrocław 2001, s. 55, który nazwał kary administracyjne środkiem przymusu państwowego, podkreślając jednak zarazem przede wszystkim ich represyjny charakter. W tym ostatnim kontekście odnotować wypada również pogląd, iż kary te są instrumentem odpowiedzialności administracyjnej – tak np. K. Gruszecki, *Kary pieniężne za zanieczyszczanie środowiska*, *Glosa* 2002, nr 6, s. 18 oraz K. Kwaśnicka, *Odpowiedzialność administracyjna w prawie ochrony środowiska*, Warszawa 2011, s. 233; dawniej stanowisko takie prezentował również W. Radecki, *Kary pieniężne w ochronie środowiska*, Bydgoszcz 1996, s. 46, choć podkreślał już wtedy swoisty charakter tej odpowiedzialności jako nacechowanej „elementami wziętymi z prawa karnego”.

²⁰ O. Łunarski, P. Majka, *Charakter prawny opłaty podwyższonej za wprowadzanie ścieków do wód lub do ziemi bez pozwolenia [w:] Ocena modelu prawnej organizacji ochrony środowiska w Polsce i na Słowacji*, red. E. Ura, J. Stelmasiak, S. Pieprzny, Rzeszów 2012, s. 504.

sady²¹. Wspomniane opłaty zostaną omówione w pierwszej kolejności ze względu na ich pierwszoplanowe znaczenie; uwagi na temat opłaty podwyższonej i kar pieniężnych, o których mowa odpowiednio w art. 4 ust. 3 pr.g.g. oraz art. 175 pr.g.g., mogą mieć w rozpatrywanej materii charakter tylko uzupełniający. W tym miejscu wypada natomiast jeszcze podkreślić, że omawiane instrumenty odpowiedzialności administracyjnej pełną różnego rodzaju funkcje. W doktrynie i orzecznictwie najczęściej dostrzega się oddziaływanie administracyjnych sankcji finansowych w sferze prewencji, tj. zapobieganiu naruszeniom prawa, podkreślając jednak, iż stanowią one przede wszystkim represję za naruszenia, które już nastąpiły²². W te generalne cele wpisują się inne funkcje wyróżniane w literaturze, takie jak funkcja wychowawcza i bodźcowa, związana z kształtowaniem właściwych postaw podmiotu podlegającego sankcji, restytucyjna i kompensacyjna, służące przywróceniu środowiska do wymaganego stanu czy omówiona już funkcja redystrybucyjna²³.

Bezspornie wszystkie te kwestie są istotne dla zapewnienia realizacji zasady zrównoważonego rozwoju w praktyce. Niemniej rola administracyjnych sankcji finansowych w tym zakresie musi być wtórna. Przyczynić się one bowiem mogą do zagwarantowania omawianej zasady tylko niejako pośrednio, o tyle, o ile reguły, których naruszenie one sankcjonują, wypełniają dyrektywy, jakie z tej zasady wynikają. Przepisy ustanawiające sankcje tego rodzaju reguł wprost nie kształtują. Podlegają one jednak ocenie, która powinna uwzględniać to, czy sankcjonowane uchybienie zaprzecza zasadzie zrównoważonego rozwoju, a w dalszej kolejności to, czy reakcja na nie w postaci sankcji jest skuteczna i adekwatna. W tym fragmencie opracowania odnieść się wypada do tego drugiego zagadnienia.

2. Administracyjne sankcje finansowe związane z naruszeniem obowiązków reglamentacyjnych

Zgodnie z art. 140 ust. 1 pr.g.g. opłacie podwyższonej podlega działalność wykonywana bez wymaganej koncesji albo bez zatwierdzonego albo podlegającego zgłoszeniu projektu robót geologicznych, z kolei stosownie do art. 139 ust.1 pr.g.g. opłatę

²¹ Zob. m.in. A. Jaworowicz-Rudolf, *Opłaty podwyższone jako rodzaj sankcji administracyjnych za naruszenie zasad korzystania ze środowiska* [w:] *Prawne aspekty gospodarowania zasobami środowiska. Korzystanie z zasobów środowiska*, red. K. Karpus, B. Rakoczy, M. Szalewska, Toruń 2014, s. 57 i 59; M. Karcia, *Charakter prawny odpowiedzialności prawnej przy wymierzaniu opłaty podwyższonej za korzystanie ze środowiska* [w:] *Prawo i polityka ochrony środowiska w doktrynie i praktyce*, red. A. Barczak, A. Ogólnowska, Szczecin 2016, s. 341–342 oraz G. Radecki, *Opłata podwyższona za naruszenie warunków wydobywania piasków i żwirów na własne potrzeby* [w:] *Prawne aspekty gospodarowania zasobami środowiska. Korzystanie z zasobów środowiska*, red. K. Karpus, B. Rakoczy, M. Szalewska, Toruń 2014, s. 291, 310.

²² Zob. np. A. Lipiński, R. Mikosz, *Ustawa prawo geologiczne i górnicze. Komentarz*, Warszawa 2003, s. 411–412, a także wyroki Wojewódzkich Sądów Administracyjnych w Warszawie z dnia 17 grudnia 2010 r., VI SA/Wa 1736/10, LEX nr 821231, w Gdańsku z dnia 27 lutego 2013 r., III SA/Gd 27/12, LEX nr 1293293 i w Łodzi z dnia 16 maja 2014 r., III SA/Łd 246/14.

²³ A. Jaworowicz-Rudolf, *Funkcje sankcji administracyjnych w ochronie środowiska* [w:] *Sankcje administracyjne*, red. M. Lewicki, R. Lewicka, M. Stahl, Warszawa 2011, s. 222.

dotatkową ponosi się za działalność wykonywaną z rażącym naruszeniem warunków określonych w koncesji lub w zatwierdzonym albo w podlegającym zgłoszeniu projekcie robót geologicznych. Jak już zaznaczono, nie są one daninami publicznymi, lecz administracyjnymi sankcjami finansowymi, takimi samymi jak instrumenty, o których mowa w art. 175 pr.g.g., będącym jedynym przepisem Działu X pr.g.g., zatytułowanego jako Kary pieniężne²⁴. Wymierzone są za naruszenie prawa polegające w przypadku opłaty podwyższonej na korzystaniu ze środowiska bez uzyskania wymaganej koncesji czy też niedopełnienia innych wymogów reglamentacyjnych²⁵, a w wypadku opłat dodatkowych – na rażącym naruszeniu tych warunków.

W tym kontekście odnotować wypada, że ustawa Prawo ochrony środowiska przewiduje także opłatę podwyższoną, która – analogicznie jak tego rodzaju opłata unormowana w art. 140 pr.g.g. – ponoszona jest przez podmiot korzystający ze środowiska bez uzyskania wymaganego pozwolenia lub innej decyzji (art. 276 ust. 1 pr.o.ś), oraz administracyjną karę pieniężną będącą odpowiednikiem opłaty dodatkowej. W myśl bowiem art. 276 ust. 2 pr.o.ś. karę tę ponosi podmiot korzystający ze środowiska z przekroczeniem lub naruszeniem warunków określonych w pozwoleniu lub innej decyzji.

Podkreślić przy tym trzeba, że zgodnie z art. 128 pr.g.g. 1994 r. w pierwotnym brzemieniu tego rodzaju naruszenia prawa sankcjonowane były przez instrument finansowy określony wprost jako kara pieniężna, który został następnie zastąpiony przez sankcję nazwaną opłatą, przewidzianą w art. 85a pr.g.g. 1994 r.²⁶. Zmiana ta może mieć znaczenie wyłącznie terminologiczne i – tak samo jak umieszczenie przepisów dotyczących rozpatrywanych opłat w Dziale V – nie ma wpływu dla ich prawnej kwalifikacji²⁷.

Jedną w istocie sankcję finansową w omawianej dziedzinie przewiduje też ustawa Prawo wodne z dnia 20 lipca 2017 r. Stosownie bowiem do art. 280 pr.wodn. opłatę podwyższoną ponosi się w razie: korzystania z usług wodnych polegających na poborze wód podziemnych lub wód powierzchniowych lub wprowadzaniu ścieków do wód lub do ziemi bez wymaganego pozwolenia wodnoprawnego albo pozwolenia zintegrowanego albo z naruszeniem tych pozwoleń. Ta ostatnia opłata podwyższona może być zatem uznana za odpowiednik nie tylko instrumentów o tej sa-

²⁴ Tak K. Karpus [w:] *Prawo geologiczne i górnicze. Komentarz LEX*, red. B. Rakoczy, Warszawa 2015, s. 727–728.

²⁵ Por. np. E.K. Czech, *Kilka uwag o opłatach podwyższonych na gruncie ustawy prawo geologiczne i górnicze i ustawy prawo ochrony środowiska*, [w:] *Prawna regulacja geologii i górnictwa w Polsce, Czechach i na Słowacji*, red. G. Dobrowolski, G. Radecki, Katowice 2014, s. 319–325; O. Łunarski, P. Majka, *Charakter...*, s. 512; W. Radecki, *Opłaty...*, s. 44–45; tenże, [w:] M. Bar, M. Górski, J. Jendrośka, J. Jerzmański, M. Pchałek, W. Radecki, S. Urban, *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Warszawa 2014, s. 803–804 oraz M. Szalewska [w:] *Wybrane problemy prawa geologicznego i górniczego*, red. B. Rakoczy, Warszawa 2016, s. 107.

²⁶ Nowelizacji tej dokonano ustawę z dnia 27 lipca 2001 r. o zmianie ustawy – Prawo geologiczne i górnicze, Dz. U. Nr 110, poz. 1190. Zob. na ten temat R. Mikosz, G. Radecki, *Leksykon opłat i kar pieniężnych związanych z korzystaniem ze środowiska*, Wrocław 2010, s. 110–111.

²⁷ Zob. np. A. Jaworowicz-Rudolf, *Funkcje...*, s. 224 – autorka stwierdziła, że wspomniana opłata stanowiła w istocie administracyjną karę pieniężną.

mej nazwie występujących w Prawie ochrony środowiska oraz Prawie geologicznym i górniczym, ale również unormowanych w nich administracyjnej kary pieniężnej oraz opłaty dodatkowej. Pogłębia to jeszcze brak konsekwencji i nieadekwatność nomenklatury, jakimi dotknięty jest polski porządek prawny.

Opłaty podwyższona i dodatkowa różnią się zatem od opłat eksploatacyjnej i quasi-eksploatacyjnej uiszczanych przez przedsiębiorców, którzy działają na podstawie koncesji i nie naruszają rażąco jej warunków, tym, że są reakcją na naruszenie prawa, a także tym, iż nie dotyczą przede wszystkim przedsiębiorców w rozumieniu ustawy. Przedsiębiorca może wszak ponieść wyłącznie opłatę dodatkową, jeżeli rażąco naruszy warunki koncesji, ale opłacie tej podlegają również podmioty wykonujące roboty geologiczne bez koncesji, w ramach łagodniejszej formy reglamentacji, a więc niebędący przedsiębiorcami w znaczeniu wynikającym z art. 6 ust. 1 pkt 9 pr.g.g. Z oczywistych przyczyn przedsiębiorca nie będzie zobowiązany do zapłaty opłaty podwyższonej, przynajmniej w tym zakresie, do którego ta opłata się odnosi. Skądinąd jest tak również w przypadku opłaty podwyższonej przewidzianej w art. 4 ust. 3 pr.g.g. Otóż tę opłatę podwyższoną wymierza się za naruszenie określonych w art. 4 ust. 1 i 2 pr.g.g. wymagań wydobywania piasków i żwirów, przeznaczonych dla zaspokojenia potrzeb własnych osoby fizycznej, z nieruchomości stanowiących przedmiot jej prawa własności (użytkowania wieczystego). Wedle art. 4 ust. 1 pr.g.g. do takiej działalności w ogóle nie stosuje się m.in. przepisów Działu III, normującego koncesje. W konsekwencji polega ona na wydobywaniu kopaliny poza systemem koncesyjnym, przez wykonujące swoje prawo własności (użytkowania wieczystego) osoby fizyczne, które ze względu na to wydobywanie nie mogą stać się przedsiębiorcami.

Niemniej niektóre elementy konstrukcyjne opłat sankcyjnych są wspólne z opłatami eksploatacyjnymi czy quasi-eksploatacyjnymi, np. kwestia odpowiedniego stosowania przepisów o zobowiązaniach podatkowych oraz redystrybucji, co uzasadnia odesłanie do wcześniejszych uwag w tym zakresie²⁸.

Sposób wymiaru tych opłat jest analogiczny jak w przypadku opłat quasi-eksploatacyjnych za poszukiwanie lub rozpoznawanie złoża kopaliny, kompleksu podziemnego składowania dwutlenku węgla albo złoża węglowodorów oraz wydobywanie węglowodorów. Każdą z tych ostatnich opłat ustala się w koncesji i wnosi w terminie 14 dni od dnia, w którym koncesja stała się ostateczna²⁹. Podobnie opłatę dodatkową i opłatę podwyższoną wnosi się w takim samym terminie, licząc od dnia, w którym ostateczna stała się decyzja ustalająca jedną z takich opłat (art. 139 ust. 5 pr.g.g. i art. 140 ust. 6 pr.g.g.). Decyzję taką w przypadku opłaty dodatkowej wydaje organ koncesyjny lub organ administracji geologicznej, który zatwierdził projekt robót geologicznych lub któremu zgłoszono projekt robót geologicznych (art. 139 ust. 2 pr.g.g.), natomiast w przypadku opłaty podwyższonej minister właściwy do spraw środowiska w sytuacjach, gdy nie ma wątpliwości, że

²⁸ Zob. uwagi zawarte w rozdziale VI części trzeciej.

²⁹ Zob. art. 133 ust. 1 i 4 pr.g.g.

to on byłby organem koncesyjnym³⁰, oraz właściwy organ nadzoru górniczego w pozostałym zakresie (art. 140 ust. 2 pr.g.g.).

Opłaty sankcyjne nie są ustalane w ramach samoobliczenia, skoro obowiązek ich uiszczenia nie powstaje z mocy prawa, lecz związany jest z decyzją, którą te opłaty ustalono³¹. Decyzji takiej nie można zatem wydać w postępowaniu, którego przedmiotem jest weryfikacja samoobliczenia dokonanego przez przedsiębiorcę zobowiązanego do uiszczenia opłaty eksploatacyjnej lub jednej z opłat quasi-eksploatacyjnych wnoszonych samodzielnie, gdyż to postępowanie administracyjne może być zakończone wydaniem innej decyzji – określającej wysokość opłaty. Opłaty dodatkowe są zresztą wymierzane także wobec przedsiębiorców ponoszących opłaty quasi-eksploatacyjne ustalane w koncesji, co dowodzi odrębności postępowań, w których dochodzi do konkretyzacji opłat za działalność koncesjonowaną i opłat sankcyjnych. Ponadto opłaty sankcyjne, jak już była o tym mowa, są ponoszone też przez podmioty, które nie są przedsiębiorcami, ponieważ nie działają na podstawie koncesji i nie są w związku z tym zobowiązane do wnoszenia łączących się z tą działalnością opłat eksploatacyjnych i quasi-eksploatacyjnych. Wreszcie opłaty sankcyjne wymierzają i takie organy, które nie są właściwe w sprawach opłat „zwykłych”, przede wszystkim organy nadzoru górniczego.

Opłaty podwyższona i dodatkowa są rozdzielane pomiędzy tych samych wierzycieli i na takich samych zasadach jak opłaty eksploatacyjne i quasi-eksploatacyjne, można zatem powtórzyć wcześniejsze spostrzeżenie, że tylko w niewielkim stopniu mają one charakter celowy, dostarczając środków, które muszą być wydane na potrzeby ochrony środowiska, gdyż w przeważającej mierze mogą być spożytkowane w inny sposób, oczywiście o ile odpowiada on prawu.

Niewątpliwie opłaty dodatkowa i podwyższona są represją, odpłatą za naruszenie prawa, i z tego punktu widzenia obawa przed tą sankcją czy zagrożenie nią może mieć znaczenie prewencyjne czy wychowawcze. Skuteczność opłat w tej materii wymaga wszak rozważenia kwestii deliktów administracyjnych, które im podlegają, ich wysokości, a także mechanizmu ich wymierzenia.

³⁰ Chodzi o działalność: wykonywaną w granicach obszarów morskich Rzeczypospolitej Polskiej oraz w zakresie: podziemnego bezzbiornikowego magazynowania substancji, podziemnego składowania odpadów, poszukiwania lub rozpoznawania kompleksu podziemnego składowania dwutlenku węgla i podziemnego składowania dwutlenku węgla. Zgodnie z art. 22 ust. 1 pr.g.g. minister właściwy do spraw środowiska udziela jeszcze koncesji na poszukiwanie i rozpoznawanie złóż kopalin, o których mowa w art. 10 ust. 1 pr.g.g. (pkt 1) i na wydobywanie tych kopalin ze złóż (pkt 2) i na poszukiwanie i rozpoznawanie złóż węglowodorów oraz wydobywanie węglowodorów ze złóż (pkt 2a), jednak właściwość tego organu wymaga ustalenia tego, jakiego rodzaju kopaliny dotyczy działalność podmiotu ubiegającego się o udzielenie koncesji. Może to nastręczać trudności w przypadku, gdy podmiot taki wykonuje tę działalność bez koncesji. Zob. również uwagi zawarte w rozdziale III części drugiej.

³¹ Podkreślić wypada, że jest to rozwiązanie odmienne od zastosowanego w odniesieniu do opłat podwyższonych w art. 276 ust. 1 pr.o.ś. Opłaty podwyższone uregulowane w Prawie ochrony środowiska podlegają bowiem zasadzie samoobliczenia – zob. np. M. Górski, *Opłaty podwyższone jako administracyjne sankcje finansowe za naruszenie zasad korzystania z zasobów środowiska* [w:] *Wybrane problemy prawa ochrony środowiska*, red. M. Pchalek, B. Rakoczy, Warszawa 2010, s. 315 i 326.

Zakres przedmiotowy wspomnianych deliktów administracyjnych został wyznaczony stosunkowo wąsko. Należy do niego wszak wyłącznie niedopełnienie obowiązku posiadania i przestrzegania koncesji, w tym dokumentów dołączanych do wniosku o jej wydanie, np. projektu zagospodarowania złoża, oraz zatwierdzonego albo podlegającego zgłoszeniu projektu robót geologicznych. Tym samym opłatom dodatkowej i podwyższonej nie podlega niezachowanie powinności, które wynikają tylko bezpośrednio z przepisu prawa lub z innego aktu stanowiącego łącznie z koncesją podstawę prawną działania przedsiębiorcy, w szczególności z planu ruchu zakładu górniczego. Uchybienia te bądź są sankcjonowane przez kary pieniężne przewidziane w art. 175 pr.g.g.,³² bądź uznane zostały za wykroczenia, jak w myśl art. 182 pr.g.g. prowadzenie ruchu zakładu górniczego bez zatwierdzonego planu ruchu zakładu górniczego lub z naruszeniem określonych w nim warunków. Nietrudno zauważyć, że wykroczenie to jest odpowiednikiem naruszenia takich obowiązków związanych z wymienionym planem, które w przypadku koncesji lub projektu robót geologicznych są gwarantowane łącznie przez opłaty dodatkową i podwyższoną. Zaznaczyć wszelako należy, że delikt administracyjny będący przedmiotem tych opłat został dodatkowo spenalizowany, ponieważ stypizowano go jako wykroczenie w art. 177 gr.g.g., a w razie, gdy dochodzi do wyrządzenia znacznej szkody w mieniu lub poważnej szkody w środowisku, jako jedyne znane Prawu geologicznemu i górniczemu przestępstwo (art. 176 pr.g.g.). Ta podwójna, bo sprawowana za pomocą środków zarówno administracyjnych, jak i karnych, ochrona dowodzi znacznej wagi koncesji oraz odpowiadających jej instrumentów reglamentacyjnych dotyczących tych robót geologicznych, które koncesji nie wymagają.

W doktrynie zakwestionowano potrzebę oddzielnego sankcjonowania braku koncesji i rażącego naruszenia jej warunków, podnosząc, że odróżnienie tych sytuacji nie jest łatwe i nabiera charakteru uznaniowego, ponieważ skoro koncesja wyznacza ramy przedsięwzięcia (co do lokalizacji, metody działania, jego skali itp.), to wykroczenie poza te ramy może być jednocześnie oceniane jako każde z obu tych naruszeń³³. Z drugiej strony w stanie prawnym, w którym obowiązywała tylko jedna opłata sankcyjna, uregulowana w art. 85a pr.g.g. 1994 r., podkreślano, iż rozwiązanie to nie pozwala właściwie uwzględnić odmiennego stopnia naganności zachowania w każdym z tych przypadków³⁴. Obecne rozwiązania czynią zadość temu postulatowi o tyle, że opłata podwyższona jest znacznie wyższa od opłaty dodatkowej, o czym niżej. Jak się wydaje, w tych wypadkach, gdy sprawca deliktu dysponuje koncesją czy zatwierdzonym lub podlegającym zgłoszeniu projektem robót geologicznych uprawniającymi go do wykonywania działalności, która spowod-

³² Stosownie do art. 175 ust. 1 pkt 1 lit. a pr.g.g. karę tę wymierza się np. przedsiębiorcy, który nie dopełnił obowiązku w zakresie rozpoznania zagrożeń związanych z ruchem zakładu górniczego i podejmowania środków zmierzających do zapobiegania i usuwania tych zagrożeń.

³³ Tak A. Lipiński, *Z problematyki nielegalnego wydobywania kopalin [w:] Prawne aspekty gospodarowania zasobami środowiska. Korzystanie z zasobów środowiska*, red. K. Karpius, B. Rakoczy, M. Szalewska, Toruń 2014, s. 264–365.

³⁴ Tak A. Lipiński, R. Mikosz, *Ustawa...*, s. 408.

wała naruszenie, powinien on ponieść odpowiedzialność z tytułu opłaty dodatkowej, nie podwyższonej. Zasady tej nie można zastosować jedynie wtedy, gdy nie chodzi związek pomiędzy tą działalnością a uprawnieniami wynikającymi z tych aktów, np. gdy podejmowana ona jest w całkiem innym miejscu niż obszar górniczy, pozostającym bez jakiegokolwiek styku z granicami tego obszaru. Wówczas bowiem nie można utrzymywać, że przedsiębiorca wykroczył poza rozpatrywany obszar, co uznawane jest za jeden z przykładów rażącego naruszenia koncesji³⁵. Odnotowania przy tym wymaga, że chodzi nie o jakiegokolwiek naruszenie koncesji (projektu robót geologicznych), ale o naruszenie rażące, czyli – jeżeli odwołać się do poglądów dookreślających taką kwalifikowaną formę uchybienia sformułowanych w odniesieniu do art. 156 § 1 pkt 2 K.p.a. – będące w ewidentnej sprzeczności z uprawnieniami, jakie przysługują sprawcy, niepozostawiające żadnych wątpliwości co do tego, że uprawnień tych nadużyto³⁶. Stwierdzenie tej sprzeczności wchodzi w rachubę wyłącznie pod warunkiem, że sprawca dysponuje aktem będącym źródłem takich uprawnień – w przeciwnym razie zachodzi podstawa do wymierzenia mu opłaty podwyższonej.

Opłata podwyższona wiąże się w znacznym stopniu z kwestią zakresu ustawy – Prawo geologiczne i górnicze, która została omówiona we wcześniejszej części opracowania. Jej wymierzenie wymaga wszak uprzedniego zbadania, czy dana działalność wymaga uzyskania koncesji (lub powinna być prowadzona w oparciu o zatwierdzony czy podlegający zgłoszeniu projekt robót geologicznych), a to nierzadko sprowadza się do pytania o to, czy ustawa ta w ogóle znajduje do niej zastosowanie. Tezę tę można zilustrować przykładem wydobywania kopaliny, które może być wykonywane bez konieczności uzyskania koncesji, jak to jest choćby w przypadku kopaliny wydobywanych lub wydobywających się w trakcie wykonywania robót geologicznych³⁷. W myśl art. 6 ust. 1 pkt 3 pr.g.g. kopalina wydobyta jest całość kopaliny odłączonej od złoża definiowanego w art. 6 ust. 1 pkt 19 pr.g.g. jako naturalne nagromadzenie minerałów, skał oraz innych substancji, których wydobywanie może przynieść korzyść gospodarczą. Niekiedy jednak mogą powstać wątpliwości co do tego, czy do tego rodzaju odłączenia doszło. W przypadku niektórych kopaliny, zwłaszcza sypkich, mających mniej zwartą strukturę, granice złoża również nie zawsze mogą być łatwe do uchwycenia, i nierzadko mogą być kształtowane przez czynniki zewnętrzne, np. roboty ziemne. W ich wyniku można w szczególności przemieścić część kopaliny w ramach złoża, bez naruszenia jego spójności, np. celem wzmocnienia skarpy zlokalizowanej na jednym końcu złoża pokładami kopaliny znajdującymi się w jego pozostałej części. Wydaje się, że wydobywanie takich kopaliny wymaga całkowitego zerwania ich związku ze złożem poprzez zmianę ich

³⁵ Zob. np. A. Lipiński, *Z Problematyki...*, s. 265 oraz powołane już wyroki Wojewódzkich Sądów Administracyjnych w Łodzi z dnia 16 maja 2014 r., III SA/Łd 246/14 oraz w Gdańsku z dnia 27 lutego 2013 r., III SA/Gd 27/12.

³⁶ Por. A. Lipiński, R. Mikosz, *Ustawa...*, s. 406–407. Zgodnie z powołanym art. 156 § 1 pkt 2 K.p.a. organ administracji publicznej stwierdza nieważność decyzji wydanej z rażącym naruszeniem prawa.

³⁷ Zob. A. Lipiński, *Z problematyki...*, s. 265–266.

położenia w taki sposób, by znajdowały się one wyraźnie poza obrębem, jaki złoża tworzyło w chwili, kiedy do wydobywania przystąpiono³⁸.

Odłączenie kopaliny od złoża wskutek określonych działań, aczkolwiek stanowi warunek *sine qua non* uznania tych działań za jej wydobywanie, nie jest jednak warunkiem jedynym³⁹. Nie ulega wszak wątpliwości, że nie w każdej sytuacji, gdy kopalina zostanie oddzielona od złoża i pozyskana, dochodzi do jej wydobywania w analizowanym rozumieniu⁴⁰. Jak już była o tym mowa, może to stanowić skutek czynności, do których ustawy Prawo geologiczne i górnicze nie stosuje się w całości⁴¹. Przykładowo można wskazać pozyskanie kopaliny podczas wykonywania wykopów oraz otworów wiertniczych o głębokości do 30 m w celu wykorzystania ciepła ziemi poza obszarami górniczymi, które stosownie do art. 3 pkt 2 pr.g.g. nie podlega regulacji tej ustawy. Szczególne trudności interpretacyjne budzi problem pozyskiwania kopaliny podczas wykonywania prac budowlanych, w tym polegających na niwelacji terenu⁴². Wydaje się, że dla ich rozwiązania nadal przydatne może okazać się kryterium rzeczywistego zamiaru podmiotu, który taką działalność wykonuje⁴³, rekonstruowanego na podstawie okoliczności obiektywnych, zwłaszcza sposobu, w jaki podmiot ten wykorzystał lub zamierzał wykorzystać pozyskaną kopalinę⁴⁴. Z drugiej strony jeżeli działania te zostały przeprowadzone zgodnie z decyzją, która na nie zezwalała, np. z pozwoleniem na budowę, to niepodobna uznać, że wystąpiły przesłanki do wymierzenia opłaty podwyższonej⁴⁵.

Problemy może też budzić odróżnienie podziemnego składowania odpadów lub magazynowania substancji od składowania i magazynowania odpadów bez wymaganej decyzji, podlegającego sankcjom uregulowanym w ustawie Prawo ochrony środowiska. Będzie tak np. w sytuacjach pozbycia się odpadów poprzez umieszczenie ich w naturalnych lub wcześniej w tym celu wykonanych wgłębiach terenu mogących uchodzić za pustki w górotworze, przykrytych dodatkowo warstwą usuniętych uprzednio mas ziemnych lub skalnych.

W tym kontekście wypada zwrócić uwagę na różnice w sposobie wymierzenia, a w efekcie również w dolegliwości sankcji pomiędzy omawianymi opłatami podwyższonymi i dodatkowymi a ich odpowiednikami przewidzianymi w ustawie Pra-

³⁸ Tak G. Radecki, *Oplata...*, s. 294–295. Zob. również H. Schwarz, *Prawo geologiczne i górnicze. Komentarz*, t. I, Wrocław 2013, s. 78–79. Zob. również wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 11 października 2016 r., III SA/Gl 271/16, LEX nr 2136805, który stwierdził trafnie, że fakt, iż odłączone od złoża masy piasku nie zostały sprzedane ani wywiezione, nie wyklucza uznania, iż do wydobywania doszło.

³⁹ Z tego powodu dyskusyjna jest więc teza wyrażona w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 5 września 2017 r., VI SA/Wa 709/17, LEX nr 2417493, że „każde odłączenie kopaliny od złoża jest ubytkiem zasobów złoża i stanowi kopalinę wydobytą w rozumieniu art. 6 ust. 1 pkt 3 w związku z art. 134 pr.g.g.”

⁴⁰ A. Lipiński, R. Mikosz, *Ustawa...*, s. 14 oraz R. Mikosz, G. Radecki, *Leksykon...*, s. 111.

⁴¹ Zob. uwagi zawarte w § 2 rozdziału II części pierwszej.

⁴² A. Lipiński, *Z problematyki...*, s. 267.

⁴³ A. Lipiński, R. Mikosz, *Ustawa...*, s. 14 oraz R. Mikosz, G. Radecki, *Leksykon...*, s. 111.

⁴⁴ G. Radecki, *Oplata...*, s. 295.

⁴⁵ A. Lipiński, *Z problematyki...*, s. 269.

wo ochrony środowiska, czyli opłatami podwyższonymi i przede wszystkim administracyjnymi karami pieniężnymi. Opłaty podwyższone znane ustawie Prawo geologiczne i górnicze są wyższe. Zgodnie z art. 140 ust. 3 pkt 1 i 1a pr.g.g. opłaty podwyższone za poszukiwanie i rozpoznawanie złóż kopalin oraz kompleksu podziemnego składowania dwutlenku węgla są wyznaczone kwotowo, poprzez wskazanie tej samej stawki za każdy kilometr kwadratowy powierzchni terenu objętego taką działalnością, przewyższającą prawie stukrotnie najwyższą stawkę opłaty quasi-eksploatacyjnej za tę działalność wykonywaną na podstawie koncesji. Dysproporcja ta jest więc szczególnie dotkliwa w przypadku najniższych stawek tych opłat quasi-eksploatacyjnych, które za samo poszukiwanie kompleksu podziemnego składowania dwutlenku węgla są około pięciokrotnie niższe od wspomnianej stawki najwyższej. Na poziomie niższym o 20% ustanowiono w art. 140 ust. 3 pkt 2 pr.g.g. stawkę kwotową za wykonywanie robot geologicznych, które w razie, gdy ich podstawą jest zatwierdzony lub podlegający zgłoszeniu projekt tych robót, w ogóle nie są obciążone opłatą quasi-eksploatacyjną, w myśl art. 133 ust. 1 pr.g.g. ustalaną przecież w koncesji. Z kolei stosownie do art. 140 ust. 3 pkt 3–6 pr.g.g. stawki opłaty podwyższonej wynoszą bądź czterdziestokrotność stawki opłaty ponoszonej przez przedsiębiorcę posiadającego koncesję – w odniesieniu do wydobywania kopalin ze złóż lub dwustukrotność stawki w wypadku działalności polegającej na podziemnym składowaniu odpadów czy dwutlenku węgla lub magazynowaniu substancji. Tymczasem w myśl art. 292 pr.o.ś. za wprowadzanie gazów i pyłów do powietrza bez wymaganego pozwolenia ponosi się opłatę podwyższoną „zaledwie” o 500%. Również pozbycie się odpadów do wód, w tym podziemnych, według art. 293 ust. 5 pr.o.ś. podlega opłacie podwyższonej w wysokości stukrotnej jednostkowej stawki opłaty za umieszczenie odpadów na składowisku. Opłaty podwyższone stanowią więc dolegliwą represję za naruszenie prawa i przez to mogą działać prewencyjnie, odstraszając potencjalnych sprawców.

Znacznie łagodniejszą sankcją jest w świetle art. 139 ust. 3 pr.g.g. opłata dodatkowa, gdyż ustalono ją na poziomie pięciokrotnej stawki opłaty za działalność wykonywaną zgodnie z koncesją, co – jak widać – odpowiada wysokości opłaty podwyższonej z art. 292 pr.o.ś. Jedynie w art. 139 ust. 3 pkt 2 pr.g.g. wskazano stawkę kwotową opłaty dodatkowej za wykonywanie robót geologicznych z rażącym naruszeniem zatwierdzonego lub podlegającego zgłoszeniu projektu tych robót w wysokości równej tylko 25% opłaty podwyższonej za tego rodzaju działalność prowadzoną bez takiego projektu. Uchybienie to potraktowano zatem znacznie bardziej surowo niż rażące naruszenie koncesji, w tym na poszukiwanie i rozpoznawanie złóż kopalin czy kompleksu podziemnego składowania dwutlenku węgla, co nie znajduje racjonalnego uzasadnienia.

Nie można natomiast porównać stopnia dolegliwości opłat dodatkowych i administracyjnych kar pieniężnych, o których mowa w ustawie Prawo ochrony środowiska. Wysokość tych ostatnich zależy bowiem od okresu naruszenia. Mianowicie wedle art. 300 i art. 302 pr.o.ś. najpierw wydaje się decyzję w sprawie kary biegnącej, uwzględniając przekroczenie lub naruszenie w skali doby czy – w przy-

padku gazów i pyłów – godziny i dopiero na podstawie tej ostatecznej decyzji wymierza się karę za okres od ustania przekroczenia lub naruszenia lub za okres do dnia 31 grudnia każdego roku, jeżeli do tego dnia przekroczenie lub naruszenie nie zostało usunięte. Rozwiązanie to motywuje więc sprawcę naruszenia do podjęcia działań mających go zmniejszyć lub wyeliminować celem ograniczenia konsekwencji finansowych ponoszonych z tego powodu. Podobnie wypada ocenić to, że w art. 293 pr.o.ś. również wysokość opłaty podwyższonej za składowanie odpadów bez wymaganej decyzji, poza przywołanym już wypadkiem pozbycia się tych odpadów do wód, zależy od okresu naruszenia. Z tego punktu widzenia to, że opłaty dodatkowe i podwyższone są uiszczane jednorazowo i – ze względu na opisany już w części rozważań poświęconej daninom publicznym brak odpowiednich instrumentów ulgowych wzorowanych na Prawie ochrony środowiska – nie mogą być pomniejszone np. o sumę środków wydatkowanych na inwestycje mające przeciwdziałać negatywnemu oddziaływaniu na środowisko, ogranicza ich wychowawczą czy bodźcową rolę. Taki sam skutek ma stała wysokość opłat, tj. to, że nie są one zróżnicowane wedle rodzaju i rozmiarów ich negatywnych następstw dla środowiska, tak jak powołane opłaty podwyższone za składowanie odpadów bez zezwolenia, które w świetle art. 293 pr.o.ś. są wyższe w razie, gdy odpady są umieszczane w miejscu do tego nieprzeznaczonym, zwłaszcza gdy może to doprowadzić do poważnego zanieczyszczenia⁴⁶.

Represyjność opłat podkreśla także obiektywny charakter odpowiedzialności podmiotu, który dopuścił się deliktu administracyjnego, sprawiający, że bez znaczenia dla niej pozostają powody naruszenia, w tym motywy, jakie je uzasadniały⁴⁷, oraz dobra czy zła wiara tego podmiotu⁴⁸. Wyrazem tej obiektywizacji są też przepisy dotyczące stron postępowania w przedmiocie opłat podwyższonych. W art. 143 ust. 2 pkt 2 i 4 pr.g.g. ustanowiono zasadę, że stroną tą jest podmiot, który prowadzi działalność bez wymaganej koncesji albo bez zatwierdzonego lub podlegającego zgłoszeniu projektu robót geologicznych. W konsekwencji przyjęto, że tylko temu podmiotowi można wymierzyć opłatę podwyższoną, a co za tym idzie, że trzeba

⁴⁶ Przepis ten stanowi, że składowanie odpadów bez uzyskania decyzji zatwierdzającej instrukcję składowiska odpadów, a więc na składowisku odpadów niespełniającym tego warunku formalnego, opłata podwyższona wynosi 0,05 jednostkowej stawki opłaty za umieszczenie odpadów na składowisku za każdą dobę składowania (ust. 1). 0,7 tej stawki za każdą tonę odpadów i za każdą dobę składowania wynosi z kolei opłata podwyższona za składowanie odpadów w miejscu na ten cel nieprzeznaczonym (ust. 3), zaś 1.0 stawki za każdą tonę i dobę w przypadku pozbycia się ich nad brzegami zbiorników wodnych, w szczególności w strefach ochronnych ujęć wód i na terenach wypływu wód z warstw wodonośnych, na terenach parków narodowych i rezerwatów przyrody, na terenach leśnych albo uzdrowskich lub na terenach rekreacyjno-wypoczynkowych (ust. 4). Jak już wspomniano, pozbycie się odpadów do śródlądowych wód powierzchniowych i podziemnych, morskich wód wewnętrznych lub wód morza terytorialnego zagrożone jest opłatą podwyższoną w wysokości stukrotnie jednostkowej stawki opłaty za umieszczenie odpadów na składowisku (ust. 5).

⁴⁷ Tak np. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 17 czerwca 2013 r., III SA/Kr 891/11, LEX nr 1328963.

⁴⁸ Tak np. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie z dnia 26 lutego 2009 r., II SA/Sz 438/08, LEX nr 489734.

wykazać, iż to on dopuścił się naruszenia prawa, także gdy dysponował on tytułem prawnym do nieruchomości, na terenie której do naruszenia doszło⁴⁹. Tymczasem w art. 143 ust. 3 pr.g.g wprowadzono ważne odstępstwo od tej zasady. Stanowi on, że w razie braku sprawcy deliktu administracyjnego stroną postępowania w sprawie opłaty podwyższonej jest właściciel nieruchomości albo inna osoba posiadająca tytuł prawny do nieruchomości, na której jest prowadzona ta działalność lub roboty geologiczne. Wynika z tego, że osobie tej może być wymierzona opłata podwyższona w związku z działalnością innego podmiotu, także taką, która odbywała się bez jej wiedzy i wyrządziła jej szkodę, np. poprzez wydobycie kruszywa, dewastację terenu itp. Rozpatrywana regulacja wprowadza zatem formę odpowiedzialności gwarancyjnej, pozostające w sprzeczności z zasadą „zanieczyszczający płaci”⁵⁰, uzasadnianej niekiedy w orzecznictwie obowiązkiem właściciela polegającym na sprawowaniu odpowiedniej pieczy nad posiadaną przez niego nieruchomością celem zapobieżenia tego rodzaju sytuacjom⁵¹. Do obrony wydaje się jednak pogląd, że jeżeli w postępowaniu w przedmiocie opłaty podwyższonej wykaże się, że do naruszenia prawa doszło bez wiedzy i zgody będącej stroną tego postępowania z mocy art. 143 ust. 3 pr.g.g. osoby posiadającej tytuł prawny do nieruchomości, to opłata ta nie może być wymierzona⁵². W każdym postępowaniu administracyjnym należy wszak ustalić przesłanki podejmowanego w nim rozstrzygnięcia. Skoro więc opłatę podwyższoną nakłada się za działalność prowadzoną bez zachowania wymogów reglamentacyjnych, to trudno uznać, że opłatę tę może ponieść podmiot, który w ogóle tej działalności nie wykonywał.

3. Pozostałe administracyjne sankcje finansowe

Również opłata podwyższona, o której mowa w art. 4 ust. 3 pr.g.g., wymierzana za naruszenie określonych w art. 4 ust. 1 i 2 pr.g.g. warunków wydobywania piasków i żwirów na własne potrzeby osoby fizycznej, związana jest z zakresem zastosowania ustawy Prawo geologiczne i górnicze. Skądinąd art. 4 ust. 1 pr.g.g. zamyka grupę przepisów wskazujących ten zakres, i jego zasadnicza rola sprowadza się do wyłączenia stosowania do tego rodzaju wydobycia niektórych działów tej ustawy, w tym

⁴⁹ Tak np. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 13 maja 2015 r., II GSK 703/14, LEX nr 1775137 i Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 21 stycznia 2013 r., III SA/Gl 1443/12, LEX nr 1296241 oraz G. Radecki, *Opłata...*, s. 303–311.

⁵⁰ Zob. pogląd, że zasada „zanieczyszczający płaci” oparta jest na koncepcji odpowiedzialności sprawczej – A. Lipiński, *Z problematyki zasady „zanieczyszczający płaci”* [w:] *Prawo ochrony środowiska i prawo karne. Książka jubileuszowa z okazji 40-lecia pracy naukowej [Profesora Wojciecha Radeckiego]*, Wrocław 2008, s. 145.

⁵¹ Tak wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 12 sierpnia 2014 r., II GSK 1006/13, LEX nr 1581972.

⁵² Por. np. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 24 października 2007 r., II SA/Gd 661/06, LEX nr 384133, w którym takie stanowisko wyrażono w odniesieniu do administracyjnej kary pieniężnej za usunięcie drzew bez zezwolenia.

Działu III odnoszącego się do koncesji⁵³. W konsekwencji wydobyć to nie wymaga koncesji i podmiot, który je podejmuje, nie może być ukarany opłatą podwyższoną z tego powodu, że tej koncesji nie posiada, lecz ze względu na niedopełnienie wymogów przewidzianych w tej materii. Wcześniej jednak należy ustalić wystąpienie okoliczności przesądzających w świetle art. 4 ust. 1 pr.g.g., że dana działalność może być kwalifikowana jako tego rodzaju wydobyć na własne potrzeby, do których należą wydobyć piasków i żwirów (a nie innych kopalin), z nieruchomości stanowiącej przedmiot własności lub użytkowania wieczystego osoby fizycznej, bez prawa rozporządzania nimi i dla zaspokojenia potrzeb własnych tej osoby. Niezachowanie tych przesłanek nie pozwala objąć danej działalności regulacją art. 4 ust. 1 pr.g.g., a co za tym idzie wyłączyć z tego względu w stosunku do niej m.in. przepisów o koncesjach, co oznacza, iż działalność ta podlegać może opłacie podwyższonej, ale nie tej wskazanej w art. 4 ust. 3 pr.g.g., lecz za wydobywanie kopalin bez koncesji⁵⁴. W przeciwnym razie natomiast, jeżeli dochodzi do wydobywania piasków i żwirów na własne potrzeby w rozumieniu art. 4 ust. 1 pr.g.g., w rachubę wchodzić może wymierzenie tej opłaty za naruszenie warunków wydobywania, do których należy zaliczyć: zakaz używania środków strzałowych i naruszania przeznaczenia nieruchomości, limit wydobywania wynoszący 10m³ w roku kalendarzowym oraz obowiązek zawiadomienia na piśmie organu nadzoru górniczego o zamiarze podjęcia wydobywania⁵⁵.

Zgodnie z art. 4 ust. 3 pr.g.g. opłatę tę w drodze decyzji ustala prowadzącemu działalność właściwy organ nadzoru górniczego, przy czym w przywołanym przepisie sprecyzowano, że chodzi o opłatę podwyższoną, o której mowa w art. 140 ust. 3 pkt 3 pr.g.g., czyli opłatę podwyższoną za wydobywanie kopalin bez koncesji, ustalaną w wysokości czterdziestokrotnej stawki opłaty eksploatacyjnej dla danego rodzaju kopalin, pomnożonej przez ilość kopaliny wydobytej bez koncesji. Organ nadzoru stosuje nie tylko ten przepis, wskazujący sposób obliczenia wysokości opłaty podwyższonej, ale i wszystkie inne przepisy, które się do niej jej odnoszą, zarówno materialnoprawne, jak i procesowe, w tym na zasadzie odesłania odpowiednio przepisy dotyczące zobowiązań podatkowych⁵⁶. Musi jednak uwzględnić specyfikę sankcjonowanego wydobywania i czterdziestokrotność stawki opłaty eksploatacyjnej dla danego rodzaju kopaliny, czyli dla piasków i żwirów (punkt 33 załącznika do Prawa geologicznego i górniczego), zastosować do piasków i żwirów wydobytych z naruszeniem warunków przewidzianych w art. 4 ust. 1 i 2 pr.g.g., nie zaś do ilości kopaliny wydobytej bez koncesji. W przypadku, gdy naruszenie to polega na

⁵³ G. Radecki, *Oplata...*, s. 293. Przypis ten dotyczy również dwóch kolejnych zdań.

⁵⁴ G. Radecki, *Oplata...*, s. 294–306. Przypis ten dotyczy także kolejnego zdania.

⁵⁵ Wszystkie przesłanki przewidziane w art. 4 ust. 1 i 2 pr.g.g. stały się już przedmiotem rozważań w literaturze: H. Schwarz, *Prawo...*, s. 61–67 i G. Radecki, *Oplata...*, s. 294–306, a także B. Rakoczy [w:] *Prawo geologiczne i górnicze. Komentarz LEX*, red. B. Rakoczy, Warszawa 2015, s. 45–52 i częściowo polemicznie z nim – A. Lipiński, *Komentarz do art. 3–5 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. – Prawo geologiczne i górnicze*, *Prawne Problemy Górnictwa i Ochrony Środowiska* 2016, nr 2, s. 33–36.

⁵⁶ G. Radecki, *Oplata...*, s. 309–311, przypis ten dotyczy również dalszych rozważań na temat omawianej opłaty podwyższonej.

przekroczeniu limitu wydobycia przewidzianego w art. 4 ust. 1 pkt 2 pr.g.g., chodzić będzie zatem o tę część wydobytych piasków i żwirów, która w tym limicie się nie mieści, przy czym oznaczenie limitu w jednostkach objętości oznacza konieczność przeliczenia tej nadwyżki na jednostki wagi, miarodajne z punktu widzenia stawki ustanowionej za tonę. Wyłączenie wynikające z art. 4 ust. 1 pr.g.g. nie pozwala natomiast w takiej sytuacji obciążyć wydobywającego opłatą eksploatacyjną za piaski i żwiry wydobyte w granicach limitu.

Z kolei sankcje finansowe przewidziane w art. 175 pr.g.g. jako jedyne zostały nazwane karami pieniężnymi; skądinąd jest to także jedyny przepis Działu X, który opatrzone takim właśnie tytułem. Kary te są wymierzone przez Prezesa Wyższego Urzędu Górniczego bądź przedsiębiorcy (ust. 1), bądź kierownikowi ruchu zakładu górniczego (ust. 2)⁵⁷.

Przedsiębiorca – czyli w świetle przywołanej już definicji zawartej w art. 6 ust. 1 pkt 9 pr.g.g. ten, kto posiada koncesję – może zostać ukarany w związku z uchybieniami, które odnoszą się nie tyle do koncesji, jak np. opłata dodatkowa sankcjonująca rażące naruszenie określonych nią warunków, lecz do reguł prowadzenia ruchu zakładu górniczego⁵⁸. W świetle art. 175 ust. 1 pr.g.g. karę pieniężną nakłada się mianowicie na niego za niedopełnienie obowiązków, jakie w tej materii wynikają wprost z przepisów prawa (pkt 1), np. rozpoznawania zagrożeń związanych z ruchem zakładu górniczego i podejmowania środków zmierzających do zapobiegania i usuwania tych zagrożeń (lit. a)⁵⁹ czy posiadania własnych służb ratownictwa górniczego albo powierzenia realizacji tego obowiązku w całości lub w części innym podmiotom (lit. d)⁶⁰ lub za niewykonanie decyzji organu nadzoru górniczego (pkt 2), np. wstrzymującej w całości lub w części ruch zakładu górniczego lub jego urządzeń, ze względu na bezpośrednie zagrożenie dla zakładu górniczego, jego pracowników, bezpieczeństwa powszechnego lub środowiska, oraz określającej warunki wznowienia ruchu tego zakładu lub urządzeń (lit. b) czy nakazującej

⁵⁷ Gwoli ścisłości wypada odnotować, że zgodnie z art. 175 ust. 1a pr.g.g. organ ten może nałożyć również karę pieniężną na podmiot mający siedzibę na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej i wykonujący, samodzielnie lub za pośrednictwem podmiotów zależnych, działalność polegającą na poszukiwaniu, rozpoznawaniu lub wydobywaniu węglowodorów ze złóż w granicach obszarów morskich na terytorium państwa niebędącego państwem członkowskim Unii Europejskiej, który, na wezwanie tego, nie sporządził lub nie przekazał sprawozdania dotyczącego okoliczności powstania zagrożenia wymienionego w art. 123a ust. 1 pr.g.g., w którym podmiot ten uczestniczył. Stosownie do przywołanego art. 123a ust. 1 w przypadku wystąpienia zagrożenia życia lub zdrowia osób przebywających w zakładzie górniczym, bezpieczeństwa ruchu tego zakładu górniczego, bezpieczeństwa powszechnego lub środowiska przedsiębiorca wykonujący działalność polegającą na poszukiwaniu, rozpoznawaniu lub wydobywaniu węglowodorów ze złóż w granicach obszarów morskich Rzeczypospolitej Polskiej powiadamia niezwłocznie, nie później niż w terminie 24 godzin od wdrożenia działania zgodnego z planem ratownictwa górniczego, właściwy organ nadzoru górniczego, Morską Służbę Poszukiwania i Ratownictwa, dyrektora właściwego urzędu morskiego oraz Straż Graniczną o wystąpieniu takiego zagrożenia oraz wdraża działania zgodnie z planem ratownictwa górniczego w celu ograniczenia lub usunięcia tego zagrożenia, w tym zanieczyszczenia środowiska i zapewnienia bezpieczeństwa osób.

⁵⁸ Zob. uwagi zawarte w rozdziale II części trzeciej.

⁵⁹ Zob. art. 117 pkt 1 pr.g.g.

⁶⁰ Art. 122 ust. 6 pkt 1 pr.g.g.

dokonanie pomiarów służących ocenie stanu bezpieczeństwa w zakładzie górniczym oraz ocenie stanu bezpieczeństwa powszechnego lub środowiska w związku z ruchem zakładu górniczego, w tym w sposób określony przez ten organ (lit. f).

Kierownik ruchu zakładu górniczego też może być jednak ukarany za niedopełnienie obowiązków ciążących na przedsiębiorcy, co wprost wskazano w art. 175 ust. 2 pkt 1 i 3 pr.g.g.⁶¹, a nadto w szczególności za dopuszczenie do wykonywania czynności w ruchu zakładu górniczego w sposób mogący wywołać niebezpieczeństwo dla życia lub zdrowia człowieka lub tego ruchu lub osób, które nie posiadają wymaganych do tego kwalifikacji (art. 175 ust. 2 pkt 2 i 4 pr.g.g.). Tym samym ten ostatni może ponieść odpowiedzialność za uchybienia przedsiębiorcy, który również może doznać represji za zaniedbania kierownika ruchu zakładu górniczego, w praktyce wykonującego za niego większość czynności łączących się z ruchem zakładu górniczego⁶².

Kara pieniężna może wynieść w przypadku przedsiębiorcy do 3% jego przychodu osiągniętego w poprzednim roku kalendarzowym, a w przypadku kierownika ruchu zakładu górniczego do 300% jego miesięcznego wynagrodzenia, naliczanego jak dla celów ekwiwalentu za urlop wypoczynkowy (art. 175 ust. 3 pr.g.g.). Warunki zatrudnienia takiego kierownika nie zawsze jednak pozwalają na wyliczenie wspomnianego ekwiwalentu, skoro może on realizować swoje zadania np. na podstawie kontraktu menadżerskiego lub umowy zlecenia⁶³. Jeżeli nie zostanie dopełniony obowiązek dostarczenia danych niezbędnych do określenia podstawy wymiaru kary pieniężnej lub gdy dane te uniemożliwiają ustalenie podstawy wymiaru kary, Prezes Wyższego Urzędu Górniczego może ustalić podstawę wymiaru kary pieniężnej w sposób szacunkowy, nie mniejszą jednak niż: 500 000 zł dla przedsiębiorcy i 5000 zł dla kierownika ruchu zakładu górniczego (art. 175 ust. 5 pr.g.g.). Rozwiązanie to oceniania się w literaturze na diametralnie odmienne sposoby⁶⁴, co stanowi zapewne wynik odniesienia tego rodzaju ocen do innej skali działalności prowadzonej przez przedsiębiorcę i wysokości wynagrodzenia jego pracowników. Gdy wartości te są znaczne, kara pieniężna może być wręcz nieodczuwalna, stając się dotkliwym obciążeniem w przeciwnym wypadku.

Ustalając wysokość kary pieniężnej, Prezes Wyższego Urzędu Górniczego uwzględnia zakres naruszenia, dotychczasową działalność podmiotu oraz jego

⁶¹ Do obowiązku tych należy przykładowo: prowadzenie ewidencji osób przebywających w zakładzie górniczym oraz – w przypadku zakładów górniczych wydobywających węgiel kamienny – czasu przebywania w podziemnych wyrobiskach górniczych, posiadanie i odpowiednie przechowywanie dokumentacji prowadzenia ruchu zakładu górniczego czy zapewnienie szkolenia osób wykonujących czynności w ruchu zakładu górniczego w zakresie znajomości przepisów i zasad bezpieczeństwa i higieny pracy, w tym bezpiecznego wykonywania powierzonych im czynności.

⁶² A. Lipiński, *Nowy rodzaj odpowiedzialności w prawie geologicznym i górniczym (krytyczna analiza art. 175)*, Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego 2012, nr 11, s. 3–4.

⁶³ A. Lipiński, *Nowy...*, s. 4.

⁶⁴ Z jednej strony wyrażono pogląd, że ustalenie podstawy wymiaru kary jako kwoty 500.000 zł w przypadku przedsiębiorców wydobywających kopaliny na podstawie koncesji wydawanej przez starostę musi być ocenione jako drażniące – A. Lipiński, *Nowy...*, s. 4, z drugiej, że tak niskie kwoty mogą doprowadzić do nieuwajniania rzeczywistych, znacznie wyższych przychodów i wynagrodzeń – K. Karpus [w:] *Prawo...*, s. 881–882.

możliwości finansowe (art. 175 ust. 4 pr.g.g.). Prawo geologiczne i górnicze ani nie określa natomiast innych elementów konstrukcyjnych rozpatrywanych kar, w szczególności jakichkolwiek instrumentów ulgowych, ani nie zawiera odesłania do odpowiedniego stosowania przepisów o zobowiązaniach podatkowych. Jeżeli zatem nie można znaleźć podstawy do stosowania przywołanych przepisów na innej podstawie⁶⁵, trzeba stwierdzić, że omawiane kary pieniężne oraz postępowanie w ich przedmiocie zostało uregulowane w przywołanym Prawie i w Kodeksie postępowania administracyjnego. To zaś umożliwia sięgnięcie do przepisów Działu IVa K.p.a., zatytułowanego Administracyjne kary pieniężne, obowiązującego od dnia 1 czerwca 2017 r.⁶⁶ W otwierającym ten Dział art. 189a § 1 zastrzeżono, że jego przepisy stosuje się w sprawach nakładania lub wymierzania administracyjnej kary pieniężnej lub udzielania ulg w jej wykonaniu. W art. 189b K.p.a. zdefiniowano administracyjną karę pieniężną jako określoną w ustawie sankcję o charakterze pieniężnym, nakładaną przez organ administracji publicznej, w drodze decyzji, w następstwie naruszenia prawa polegającego na niedopełnieniu obowiązku albo naruszeniu zakazu ciążącego na osobie fizycznej, osobie prawnej albo jednostce organizacyjnej nieposiadającej osobowości prawnej. Niewątpliwie definicja ta obejmuje zarówno omawianą karę pieniężną, jak i inne sankcje finansowe unormowane Prawem geologicznym i górniczym, tj. opłaty podwyższone i dodatkowe. Dział VI K.p.a. może być jednak stosowany odnośnie do wspomnianych opłat jedynie w niewielkim stopniu. W myśl bowiem art. 189a § 2 K.p.a. w przypadku uregulowania w przepisach odrębnych: przesłanek wymiaru administracyjnej kary pieniężnej, odstąpienia od nałożenia administracyjnej kary pieniężnej lub udzielenia pouczenia, terminów przedawnienia nakładania administracyjnej kary pieniężnej, terminów przedawnienia egzekucji administracyjnej kary pieniężnej, odsetek od zaległej administracyjnej kary pieniężnej oraz udzielania ulg w wykonaniu administracyjnej kary pieniężnej, jego przepisów w tym zakresie nie stosuje się. Wszystkie te kwestie, poza przesłankami wymiaru sankcji, są zaś unormowane w przepisach o zobowiązaniach podatkowych, wedle art. 142 ust. 1 pr.g.g. znajdujących odpowiednie zastosowanie do opłat. Prawo geologiczne i górnicze określiło z kolei – w przywołanym art. 175 ust. 4 – tego rodzaju przesłanki wymiaru kary pieniężnej, lecz nie zawiera (i nie odsyła do) żadnych przepisów, jakie można byłoby zastosować w pozostałej materii. Lukę tę wypełniają przepisy Działu IVa K.p.a., w szczególności jego art. 189e, art. 189f i art. 189k dotyczące odpowiednio: uwolnienia od odpowiedzialności z powodu siły wyższej, odstąpienia od nałożenia administracyjnej kary pieniężnej oraz ulgi w jej wykonaniu⁶⁷.

⁶⁵ Zob. K. Karpus [w:] *Prawo...*, 882–883.

⁶⁶ Dział ten został wprowadzony ustawą z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. poz. 935.

⁶⁷ Por. T. Bąkowski, *Zasady nakładania kary administracyjnej i udzielania ulg w jej wykonaniu według projektu nowelizacji Kodeksu postępowania administracyjnego*, Gdańskie Studia Prawnicze 2017, nr 1, s. 377–388.

Kwoty ściągnięte z tytułu kary pieniężnej stanowią dochód budżetu państwa (art. 175 ust. 8 pr.g.g.), co należy ocenić krytycznie z punktu widzenia dyrektyw zrównoważonego rozwoju. Kwoty te nie mają jednak celowego charakteru i mogą być przeznaczone na zaspokojenie wszelkich wydatków tego budżetu, w tym pozostających bez znaczenia dla realizacji wspomnianej zasady, zwłaszcza takich, które nie należą do sfery ochrony środowiska.

§ 4. Inne instrumenty odpowiedzialności administracyjnej

Zostały one uregulowane zarówno w ustawie Prawo geologiczne i górnicze, jak i w wielu innych aktach prawnych. Są to przede wszystkim instrumenty w postaci aktów indywidualnych (decyzji) nakazujących usunięcie stwierdzonych uchybień, a w pewnych przypadkach także wstrzymania działalności. Obydwie z ostatnio wspomnianych możliwości przewidziane zostały w przepisach Prawa geologicznego i górniczego. Zgodnie bowiem z treścią art. 171 ust. 1 pkt 1 pr.g.g., przy wykonywaniu nadzoru i kontroli właściwy organ nadzoru górniczego⁶⁸ nakazuje usunięcie nieprawidłowości powstałych wskutek naruszenia przepisów stosowanych w ruchu zakładu górniczego lub warunków określonych w planie ruchu zakładu górniczego, a w przypadku działalności prowadzonej na podstawie koncesji udzielonej przez starostę – warunków dotyczących ruchu zakładu górniczego określonych w tej koncesji. Może również nakazać podjęcie niezbędnych środków profilaktycznych oraz dokonanie określonych czynności, niezbędnych dla zapewnienia prawidłowego prowadzenia ruchu zakładu górniczego (art. 171 ust. 1 pkt 3 i 4 pr.g.g.).

Omawiana ustawa przewiduje również sytuację, w której dojść może do wstrzymania działalności. Zgodnie bowiem z art. 171 ust. 1 pkt 2 organ nadzoru górniczego w przypadku bezpośredniego zagrożenia dla zakładu górniczego, jego pracowników, bezpieczeństwa powszechnego lub środowiska, może w całości lub w części wstrzymać ruch tego zakładu lub jego urządzeń, określając warunki wznowienia ruchu tego zakładu lub urządzeń. Jak podkreślono w orzecznictwie, specyfiką przepisu art. 171 ust. 1 pkt 2 pr.g.g. jest nie tyle nałożenie sankcji na przedsiębiorcę prowa-

⁶⁸ Stosownie do treści art. 164 ust. 1 pr.g.g., organami nadzoru górniczego są: Prezes Wyższego Urzędu Górniczego, dyrektorzy okręgowych urzędów górniczych oraz dyrektor specjalistycznego Urzędu Górniczego. W myśl natomiast art. 168 ust. 1 pr.g.g. organy nadzoru górniczego sprawują nadzór i kontrolę nad ruchem zakładów górniczych, w szczególności w zakresie: bezpieczeństwa i higieny pracy, bezpieczeństwa pożarowego, ratownictwa górniczego, gospodarki złożami kopalin w procesie ich wydobywania, ochrony środowiska i gospodarki złożem, w tym według kryterium wykonywania przez przedsiębiorców obowiązków określonych w odrębnych przepisach lub na ich podstawie, zapobiegania szkodom oraz budowy i likwidacji zakładu górniczego, w tym rekultywacji gruntów po działalności górniczej. Zakres ten ulega rozszerzeniu m.in. wskutek regulacji zawartej w art. 170 pr.g.g., szczególnie te trzeba jednak pominąć.

dzącego zakład górniczy wbrew zasadom bezpieczeństwa, co zapewnienie błyskawicznego środka prewencji, pozwalającego organom nadzoru górniczego przeciwdziałać sytuacjom bezpośrednio zagrażającym wskazanym w tej normie wartościom, takim, jak życie i zdrowie pracowników, a także samego zakładu górniczego, czy też bezpieczeństwo powszechne lub bezpieczeństwo środowiska. Oznacza to, iż zagrożenie musi być realne, a nie hipotetyczne i mogące się zdarzyć w przyszłości. Bezpośredni charakter zagrożenia nie może jednak być utożsamiany z pewnością wystąpienia niepożądanego skutku, gdyż takie rozumienie przesłanek warunkujących zastosowanie przytoczonego przepisu sparaliżowałoby możliwość zastosowania środka przewidzianego w przywołanym przepisie⁶⁹.

Jak wspomniano wyżej, instrumenty w postaci aktów indywidualnych (decyzji) nakazujących usunięcie stwierdzonych uchybień, a w pewnych przypadkach także wstrzymania działalności uregulowane zostały w wielu różnych aktów prawnych. Nie ulega wątpliwości, że część z nich może znaleźć zastosowanie w odniesieniu do podmiotów korzystających z geologicznych zasobów środowiska. Spostrzeżenie to dotyczy w szczególności instrumentów uregulowanych w dziale III tytułu VI ustawy Prawo ochrony środowiska⁷⁰. Zagadnienia tego niepodobna rozwinąć w założonych ramach opracowania. Ograniczyć trzeba się zatem jedynie do spostrzeżenia, że wspomniane przepisy określają przesłanki wydania decyzji, które w literaturze zostały podzielone na sankcyjne decyzje zobowiązujące oraz sankcyjne decyzje wstrzymujące⁷¹. O tym, że adresatami takich decyzji mogą być podmioty korzystające z geologicznych zasobów środowiska wprost przekonuje treść art. 374 ust. 1 pkt 1 pr.o.ś. Z przepisu tego wynika bowiem, że decyzje, o których mowa w dziale regulującym odpowiedzialność administracyjną⁷² dotyczące ruchu zakładu górniczego wymagają uzgodnienia⁷³ z dyrektorem właściwego okręgowego albo specjalistycznego urzędu górniczego⁷⁴. Uzgodnienie takie nie jest jednak wymagane, jeżeli decyzja jest podejmowana w sytuacji zagrożenia życia lub zdrowia ludzi lub bezpośredniego zagrożenia pogorszeniem stanu środowiska w znacznych rozmiarach (art. 374 ust. 3 pr.o.ś.).

Pośród innych aktów normatywnych, które warte są odnotowania w tym miejscu, wskazać trzeba na obowiązującą od niedawna regulację zawartą w art. 60

⁶⁹ Por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 22 września 2016 r., II GSK 807/15, LEX nr 2231016. Por. także wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 22 czerwca 2016 r., II GSK 340/15, LEX nr 2106617.

⁷⁰ Dział ten, zatytułowany „Odpowiedzialność administracyjna”, obejmuje art. 362–375 pr.o.ś.

⁷¹ Por. A. Jaworowicz-Rudolf, M. Górski [w:] *Prawo ochrony środowiska*, red. M. Górski, Warszawa 2014, s. 186 i n. Por. także M. Górski, *Odpowiedzialność administracyjnoprawna w ochronie środowiska*, Warszawa 2008, zwłaszcza s. 68 i n.

⁷² Wyjątek dotyczy decyzji określonych w art. 365 i 372 pr.o.ś.

⁷³ Zdaniem K. Gruszeckiego (*Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, LEX 2016), w rozpatrywanym przypadku posłużono się pojęciem »uzgodnienia«, z którego wynika, że organ upoważniony do wydania określonych wyżej decyzji nie będzie mógł tego zrobić bez pozytywnego stanowiska organu współdziałającego”. Pogląd ten podzielił B. Rakoczy (por. *Prawo...*, s. 675).

⁷⁴ Zgodnie z art. 374 ust. 2 pr.o.ś., niezajęcie stanowiska, w terminie 14 dni, przez organ właściwy do uzgodnienia oznacza brak uwag i zastrzeżeń.

ustawy z dnia 6 marca 2018 r. Prawo przedsiębiorców⁷⁵. Wybór ten o tyle jest nieprzypadkowy, że stosownie do treści art. 21 ust. 2 pr.g.g., w sprawach nieuregulowanych w ustawie Prawo geologiczne i górnicze, do koncesjonowania regulowanej nią działalności, stosuje się przepisy ustawy Prawo przedsiębiorców, z wyjątkiem art. 32. Z przepisu tego wynika, że wójt (burmistrz lub prezydent miasta) obowiązany jest niezwłocznie zawiadomić właściwe organy w razie powzięcia wiadomości o wykonywaniu działalności gospodarczej niezgodnie z przepisami ustawy, a także w razie stwierdzenia zagrożenia życia lub zdrowia, niebezpieczeństwa powstania szkód majątkowych w znacznych rozmiarach lub bezpośredniego zagrożenia środowiska w wyniku wykonywania tej działalności (ust. 1)⁷⁶. W przypadku braku możliwości zawiadomienia organ ten może nakazać, w drodze decyzji, wstrzymanie wykonywania działalności gospodarczej na czas niezbędny, nie dłuższy niż 3 dni (ust. 3). Decyzja nakazująca wstrzymanie wykonywania działalności gospodarczej w razie stwierdzenia zagrożenia życia lub zdrowia, niebezpieczeństwa powstania szkód majątkowych w znacznych rozmiarach lub bezpośredniego zagrożenia środowiska w wyniku wykonywania tej działalności podlega natychmiastowemu wykonaniu (ust. 4).

Na zakończenie tej części uwag należy wreszcie wspomnieć o administracyjnych sankcjach finansowym uregulowanych poza ustawą Prawo geologiczne i górnicze. Są one również rozproszone w wielu aktach normatywnych, jednak z punktu widzenia analizowanej materii kluczowe znaczenie mają w tym wypadku, jak się wydaje, administracyjne kary pieniężne i opłaty podwyższone uregulowane w ustawie Prawo ochrony środowiska, a także opłaty podwyższone uregulowane w ustawie Prawo wodne.

Z treści art. 273 ust. 2 pr.o.ś. wynika, że administracyjna kara pieniężna jest ponoszona za przekroczenie lub naruszenie warunków korzystania ze środowiska, ustalonych decyzjami w zakresie dotyczącym wprowadzania gazów lub pyłów do powietrza, składowania odpadów, a także w zakresie magazynowania odpadów i emitowania hałasu do środowiska⁷⁷. Opłatę podwyższoną ponosi z kolei podmiot korzystający ze środowiska bez uzyskania wymaganego pozwolenia lub innej decyzji ponosi opłatę podwyższoną za korzystanie ze środowiska (art. 276 ust. 1 pr.o.ś.). Regulacja dotycząca obydwu tych zakresów zawarta w ustawie Prawo ochrony środowiska jest w niektórych fragmentach rozbudowana, a nawet wręcz kazuistyczna. Ograniczyć trzeba się zatem jedynie do przedstawienia niektórych kwestii o charakterze podstawowym.

Jeśli chodzi o opłatę podwyższoną, to regulacja wprost jej dotycząca zawarta w ustawie Prawo ochrony środowiska jest niezwykle skromna i ogranicza się do

⁷⁵ Dz. U. z 2018 r. poz. 646.

⁷⁶ Stosownie do art. 60 ust. 2, zawiadomione organy niezwłocznie powiadamiają wójta, burmistrza lub prezydenta miasta o podjętych czynnościach.

⁷⁷ Problematykę przydzielania uprawnień do emisji na zasadach określonych w ustawie z dnia 12 czerwca 2015 r. o systemie handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych (Dz. U. z 2017 r. poz. 568 ze zm.), o której mowa w art. 273 ust. 1 pkt 1a pr.o.ś. można pozostawić na uboczu.

trzech przepisów. Obok bowiem częściowo już przywołanego art. 276, zawarta została ona także w art. 292 i 293. Z przepisu art. 292 pr.o.ś. wynika, że w przypadku braku wymaganego pozwolenia podmiot korzystający ze środowiska ponosi opłaty podwyższone o 500% za wprowadzanie do powietrza gazów lub pyłów. Przepis art. 293 pr.o.ś. reguluje natomiast, w sposób bardziej złożony, wysokość opłat podwyższonych za składowanie odpadów bez uzyskania decyzji zatwierdzającej instrukcję prowadzenia składowiska odpadów, składowanie odpadów w miejscu na ten cel nieprzeznaczonym oraz pozbywanie się odpadów nad brzegami zbiorników wodnych, na terenach parków narodowych i rezerwatów przyrody, lub na terenach leśnych albo uzdrowiskowych lub na terenach rekreacyjno-wypoczynkowych.

Jeśli chodzi o administracyjne kary pieniężne, to podmiotem, któremu wymierzane są takie kary jest podmiot korzystający ze środowiska. Kary te wymierza, w drodze decyzji, wojewódzki inspektor ochrony środowiska (art. 298 ust. 1 pr.o.ś.). Postępowanie w tym zakresie jest stosunkowo złożone. Najpierw bowiem, po stwierdzeniu przekroczenia lub naruszenia, wojewódzki inspektor ochrony środowiska wydaje decyzję ustalającą wymiar kary biegnącej (art. 300 ust. 1 pr.o.ś.), a następnie, na podstawie ostatecznych decyzji określających wymiar kary biegnącej, decyzję o wymierzeniu kary (art. 302 ust. 1 pr.o.ś.).

Stosownie do treści art. 309 ust. 1 pkt 1 pr.o.ś., karę wymierza się w wysokości 10-krotnej wielkości jednostkowej stawki opłat za wprowadzanie gazów lub pyłów do powietrza.

Za składowanie odpadów z naruszeniem warunków dotyczących rodzaju i sposobów składowania odpadów, określonych w decyzji zatwierdzającej instrukcję prowadzenia składowiska, lub magazynowanie odpadów z naruszeniem decyzji określającej miejsce i sposób magazynowania odpadów wymierza się karę w wysokości 0,1 jednostkowej stawki opłaty za umieszczenie odpadów na składowisku za każdą dobę składowania (309 ust. 2 pr.o.ś.). Inaczej kwestia ta kształtuje się w przypadku przekroczenia dozwolonych poziomów hałasu. Górne jednostkowe stawki opłat w tym zakresie określa art. 311 ust. 1 pr.o.ś., natomiast stawki jednostkowe rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 29 września 2001 r. w sprawie wysokości jednostkowych stawek kar za przekroczenie dopuszczalnego poziomu hałasu⁷⁸. Dal-
sze szczegóły w tym zakresie trzeba pominąć.

Na zakończenie tej części rozważań warto wreszcie odnotować, że problem administracyjnych sankcji finansowych nieco inaczej kształtuje się w świetle regulacji zawartej w Prawie wodnym. W jej ramach instrumentem takim jest opłata podwyższona. Jak to wynika z art. 280 pr. wod. opłatę taką ponosi się w razie:

- 1) korzystania z usług wodnych polegających na:
 - a) poborze wód podziemnych lub wód powierzchniowych,
 - b) wprowadzaniu ścieków do wód lub do ziemi – bez wymaganego pozwolenia wodnoprawnego albo pozwolenia zintegrowanego;
- 2) korzystania z usług wodnych polegających na:

⁷⁸ Dz. U. Nr 120, poz. 1285 ze zm.

- a) poborze wód podziemnych lub wód powierzchniowych,
- b) wprowadzaniu ścieków do wód lub do ziemi – z przekroczeniem warunków określonych w pozwoleniu wodnoprawnym albo w pozwoleniu zintegrowanym.

W przeciwieństwie zatem do regulacji zawartej zarówno w Prawie geologicznym i górnictwym, jak i w ustawie Prawo ochrony środowiska, ustawa Prawo wodne objęła zakresem pojęcia „opłaty podwyższone” nie tylko świadczenia związane z korzystaniem z wód z naruszeniem warunków tego korzystania, ale także przypadki, kiedy korzystanie takie następuje bez wymaganego prawem zezwolenia. W tym stanie rzeczy – co oczywiste – ustawa nie przewiduje natomiast instrumentu w postaci administracyjnych kar pieniężnych⁷⁹.

Stosownie do art. 283 ust. 1 pr.wod., wysokość opłaty podwyższonej za pobór wód podziemnych lub wód powierzchniowych, ustala się jako 10-krotność wielkości jednostkowej stawki opłaty zmiennej za takie usługi wodne. W myśl z kolei art. wysokość opłaty podwyższonej za wprowadzanie ścieków do wód lub do ziemi zależy odpowiednio od ilości, stanu i składu ścieków albo minimalnej procentowej redukcji stężeń substancji w ściekach substancji zanieczyszczających w procesie oczyszczania ścieków, a w przypadku ścieków przemysłowych, dopuszczalnej ilości substancji zanieczyszczających oraz dopuszczalnej masy substancji, w tym w szczególności ilości substancji szczególnie szkodliwych dla środowiska wodnego, w odprowadzanych ściekach przypadającej na jednostkę masy wykorzystanego surowca, materiału, paliwa lub wytworzonego produktu, o których mowa w przepisach wydanych na podstawie art. 99 ust. 1 pkt 1 – stosownie do warunków określonych w pozwoleniu wodnoprawnym albo pozwoleniu zintegrowanym.

Opłaty te ustala, w drodze decyzji, właściwy organ Inspekcji Ochrony Środowiska (art. 282 ust. 8 i art. 283 ust. 4 pr.wod.). Dalsze szczegóły trzeba pominąć.

Nie ulega wątpliwości, że zasadniczą funkcją odpowiedzialności administracyjnej realizowanej za pomocą wskazanych wyżej tylko przykładowo instrumentów prawnych, jest funkcja prewencyjna. Instrumenty te bowiem znajdują zastosowanie wtedy, gdy stwierdzone zostaje naruszenie prawa skutkujące negatywnymi następstwami i zachodzi potrzeba usunięcia stanu naruszenia, czyli – ujmując rzecz innymi słowy – przywrócenia stanu zgodnego z prawem. Asortyment środków prawnych przewidzianych przez ustawodawcę jest znaczny, a nadto zróżnicowany. Zmierzać one mają jednak do usunięcia zagrożeń, albo czasem już dokonanych naruszeń stanu środowiska. Patrząc z tego punktu widzenia uznać wypada, że są to środki mogące służyć realizowaniu dyrektyw wynikających z zasady zrównoważonego rozwoju. Nietrudno dostrzec bowiem, że przywołane wyżej instrumenty prawne, a także inne z konieczności pominięte, znajdują zastosowanie przede wszystkim w odniesieniu do podmiotów, które korzystają ze środowiska prowadząc działalność gospo-

⁷⁹ Trudno aprobować fakt, że ustawodawca nie przywiązuje jakiegokolwiek znaczenia do stosowanej przezeń terminologii, co prowadzi do skutku w postaci określenia – w ramach systemu prawa – tą samą nazwą – różnych instytucji prawnych.

darczą. Ich zastosowanie zmierzać ma zatem do przywrócenia naruszonej relacji pomiędzy rozwojem społeczno-gospodarczym, a zachowaniem równowagi przyrodniczej oraz trwałości podstawowych procesów przyrodniczych, o której mowa w art. 3 pkt 50 pr.o.ś.

Rozdział IV

Odpowiedzialność karna

Nie ulega wątpliwości, że podmioty prowadzące działalność polegającą na wykorzystaniu geologicznych zasobów środowiska mogą podlegać odpowiedzialności karnej. Najbardziej bezpośrednim potwierdzeniem tego spostrzeżenia jest regulacja zawarta w art. 176 – 189 ustawy Prawo geologiczne i górnicze, która obejmuje, jak to wynika z tytułu działu IX tej ustawy, przepisy karne. Nie są to wszak jedyne przepisy karne, jakie mogą znaleźć zastosowanie do wspomnianych podmiotów. Korzystając ze środowiska mogą one bowiem ponosić także odpowiedzialność przewidzianą w innych aktach normatywnych. Co prawda zakres prawa karnego środowiska¹ może być kwestią dyskusyjną², zgodzić się jednak trzeba, że w jego ramy wchodzi przepisy rozdziału XXII ustawy z dnia z 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny³ oraz przepisy o przestępstwach i wykroczeniach zamieszczone „w najważniejszych ustawach, które zgodnie zaliczane są do konstrukcji teoretycznej zwanej prawem ochrony środowiska”⁴. O niektórych z nich wypadnie wspomnieć w końcowej części tego fragmentu opracowania.

Przepisy karne zawarte w ustawie Prawo geologiczne i górnicze normują, co oczywiste, odpowiedzialność za czyny będące naruszeniem przepisów tej ustawy. Dotyczą one kilku grup zagadnień. Najistotniejsza z punktu widzenia przedmiotu prowadzonych rozważań jest, jak się wydaje, regulacja dotycząca odpowiedzial-

¹ Pojęcie to – zbiorczo obejmujące przestępstwa i wykroczenia przeciwko środowisku – zaproponował W. Radecki (*Ochrona środowiska w polskim prawie karnym. Cz. I. Pojęcie i zakres prawa karnego środowiska*, Monitor Prawniczy 1997, nr 12, s. 487–492).

² Już chociażby ze względu na fakt, że niezmiernie trudne, o ile w ogóle możliwe, jest wyznaczenie granic pojęcia „środowisko”.

³ Dz. U. z 2017 r., poz. 2204 ze zm.; dalej powoływany jako k.k. Rozdział ten zatytułowany jest „Przestępstwa przeciwko środowisku”.

⁴ Tak W. Radecki, *Odpowiedzialność prawna w ochronie środowiska*, Warszawa 2002, s. 145). Autor ten do prawa karnego środowiska zalicza także odpowiedzialność za tzw. delikty administracyjne przeciwko środowisku, zaliczając do jej instrumentów w szczególności administracyjne kary pieniężne oraz opłaty podwyższone (por. tamże s. 72–79 oraz s. 236 i n.). Zważywszy jednak na fakt, że kwestia ich systematycznego przyporządkowania jest mocno sporna, w ramach niniejszego opracowania zagadnienie zostało syntetycznie przedstawione w ramach uwag dotyczących odpowiedzialności administracyjnej.

ności za podjęcie działalności polegającej na korzystaniu z geologicznych zasobów środowiska bez spełnienia wymaganych prawem przesłanek, albo prowadzenie tej działalności z naruszeniem warunków określonych w aktach zezwalających na taką działalność.

Kluczowe znaczenia mają w tym zakresie unormowania zawarte w art. 176 i 177 pr.g.g. Z treści pierwszego z nich wynika, że wykonywanie działalności w zakresie: poszukiwania lub rozpoznawania złóż kopalin albo poszukiwania lub rozpoznawania kompleksu podziemnego składowania dwutlenku węgla, wydobywania kopalin ze złóż, a także podziemnego bezzbiornikowego magazynowania substancji albo podziemnego składowania odpadów, albo podziemnego składowania dwutlenku węgla, bez wymaganej koncesji lub bez zatwierdzonego projektu robót geologicznych lub z naruszeniem określonych w nich warunków jest przestępstwem zagrożonym karą pozbawienia wolności do lat 3 w przypadku, gdy działalnością tą sprawca wyrządza znaczną szkodę w mieniu lub poważną szkodę w środowisku. Jest to jedyny przepis Prawa geologicznego i górniczego normujący odpowiedzialność za przestępstwo⁵, co jest następstwem faktu, że skutkiem działalności ma być w tym przypadku wspomniana „znaczna szkoda w mieniu” lub „poważna szkoda w środowisku”. Jeśli natomiast skutek taki nie wystąpi⁶, wówczas – zgodnie z art. 177 pr.g.g. – w rachubę wchodzi odpowiedzialność za wykroczenie⁷.

Dalsze przepisy Prawa geologicznego i górniczego dotyczące odpowiedzialności karnej przewidują ją również za niektóre inne działania prowadzone bez spełnienia wymaganych prawem warunków. I tak art. 179 pkt 1 pr.g.g. przewiduje odpowiedzialność za wykroczenie polegające na wykonywaniu robót geologicznych bez zatwierdzonego projektu robót geologicznych lub z naruszeniem określonych w nim warunków albo bez przedłożenia projektu robót geologicznych, który nie podlega zatwierdzeniu, lub z naruszeniem określonych w nim warunków. Z kolei art. 182 pr.g.g. reguluje odpowiedzialność za prowadzenie ruchu zakładu górni-

⁵ Stosownie do treści art. 1 § 1 k.k., odpowiedzialności karnej podlega ten tylko, kto popełnia czyn zabroniony pod groźbą kary przez ustawę obowiązującą w czasie jego popełnienia. Nie stanowi przestępstwa czyn zabroniony, którego społeczna szkodliwość jest znikoma (art. 1 § 2 k.k.). Nie popełnia przestępstwa sprawca czynu zabronionego, jeżeli nie można mu przypisać winy w czasie czynu (art. 3 § 1 k.k.). W myśl art. 115 § 1 k.k., czynem zabronionym jest zachowanie o znamionach określonych w ustawie karnej. Zgodnie z art. 7 § 1 k.k., przestępstwo jest zbrodnią albo występkiem. Zbrodnią jest czyn zabroniony zagrożony karą pozbawienia wolności na czas nie krótszy od lat 3 albo karą surowszą (art. 7 § 2 k.k.). Występkiem jest natomiast czyn zabroniony zagrożony grzywną powyżej 30 stawek dziennych albo powyżej 5000 złotych, karą ograniczenia wolności przekraczającą miesiąc albo karą pozbawienia wolności przekraczającą miesiąc (art. 7 § 3 k.k.).

⁶ Poza skutkiem w postaci szkód, o których mowa w art. 176 pr.g.g., pozostałe przesłanki odpowiedzialności zostały w art. 176 i 177 pr.g.g. ukształtowane analogicznie. Obejmuje ona bowiem taki sam krąg zachowań.

⁷ Stosownie do treści art. 1 § 1 ustawy z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń (Dz. U. z 2018 r., poz. 618.), odpowiedzialności za wykroczenie podlega ten tylko, kto popełnia czyn społecznie szkodliwy, zabroniony przez ustawę obowiązującą w czasie jego popełnienia pod groźbą kary aresztu, ograniczenia wolności, grzywny do 5000 złotych lub nagany. W myśl z kolei art. 1 § 2, nie popełnia wykroczenia sprawca czynu zabronionego, jeżeli nie można mu przypisać winy w czasie czynu.

czego bez planu ruchu zakładu górniczego lub z jego naruszeniem. Z punktu widzenia przedmiotu opracowania, warta odnotowania jest również regulacja dotycząca prowadzenia ewidencji zasobów złoża. Zawiera ją art. 183 pr.g.g., z którego wynika, że wykroczenie popełnia podmiot, który nie dopełnia ciężących na nim obowiązków w zakresie prowadzenia ewidencji zasobów złoża kopaliny, w zakresie przedkładania informacji o zmianach zasobów złoża kopaliny, w zakresie posiadania, sporządzania, aktualizowania i uzupełniania wymaganej dokumentacji mierniczo-geologicznej oraz przekazywania danych geologicznych i próbek oraz wyników ich badań, uzyskanych w wyniku robót geologicznych. Dalsze szczegóły w rozpatrywanym zakresie można pominąć⁸.

Nie ulega wątpliwości, że podmioty prowadzące działalność polegającą na wykorzystaniu geologicznych zasobów środowiska mogą również podlegać odpowiedzialności karnej uregulowanej w Kodeksie karnym. Szczegółowa analiza tej materii znacznie wykraczałaby poza założone ramy opracowania⁹, ograniczyć trzeba się zatem jedynie do odnotowania kwestii podstawowych. W tych ramach już w punkcie wyjścia odnotować należy, że nawet pobieżny ogląd treści rozdziału XXII tego Kodeksu donoszącego się do przestępstw przeciwko środowisku, wyraźnie wskazuje, że w zasadzie większość z nich może zostać popełniona w związku z wykonywaniem takiej działalności. Spostrzeżenie to dotyczy w szczególności regulacji dotyczącej powodowania zanieczyszczeń w znacznych rozmiarach. Kwestie tę reguluje art. 182 § 1 k.k. przewidujący odpowiedzialność za zanieczyszczenie wody, powietrza lub powierzchni ziemi substancją albo promieniowaniem jonizującym w takiej ilości lub w takiej postaci, że może to zagrozić życiu lub zdrowiu człowieka lub spowodować istotne obniżenie jakości wody, powietrza lub powierzchni ziemi lub zniszczenie w świecie roślinnym lub zwierzęcym w znacznych rozmiarach. Najsurowsze zagrożenie karą przewidziano przy tym w § 3 tego przepisu, w sytuacji, gdy czyn określony w § 1 został popełniony w związku z eksploatacją instalacji działającej w ramach zakładu, w zakresie korzystania ze środowiska, na które wymagane jest pozwolenie¹⁰.

Podmiot korzystający ze środowiska może też ponieść odpowiedzialność karną za niewłaściwe postępowanie z odpadami, której to kwestii dotyczy regulacja zawarta w art. 183 k.k. Zgodnie bowiem z treścią tego przepisu odpowiedzialność tę ponosi ten, kto wbrew przepisom składowe, usuwa, przetwarza, dokonuje odzysku,

⁸ Jest to w szczególności uzasadnione faktem, że niektóre przepisy działu IX Prawa geologicznego i górniczego regulują odpowiedzialność za zachowania, które pozostają w dość odległym związku z przedmiotem opracowania (np. odpowiedzialność za działanie bez wymaganych kwalifikacji – por. art. 178 i 171 pr.g.g.).

⁹ Szerzej na ten temat por. W. Radecki, *Odpowiedzialność...*, s. 147 i n.; tenże, *Rola sądów powszechnych. Orzecznictwo karne* [w:] *Rola sądów i trybunałów w ochronie środowiska*, red. J. Rotko, Warszawa 2016, s. 171 i n.; por. także A. Lipiński, *Prawne podstawy ochrony środowiska*, Warszawa 2010, s. 377 i n.; W. Postulski [w:] *Prawo ochrony środowiska*, red. J. Stelmasiak, Warszawa 2010, s. 154 i n.; A. Jaworowicz-Rudolf, M. Górski [w:] *Prawo ochrony środowiska*, red. M. Górski, Warszawa 2014, s. 174 i n.

¹⁰ Czyn taki zagrożony jest karą pozbawienia wolności od 6 miesięcy do lat 8, podczas, gdy zagrożenie wynikające z art. 182 § 1, to kara pozbawienia wolności od 3 miesięcy do lat 5.

unieszkodliwia albo transportuje odpady lub substancje w takich warunkach lub w taki sposób, że może to zagrozić życiu lub zdrowiu człowieka lub spowodować istotne obniżenie jakości wody, powietrza lub powierzchni ziemi lub zniszczenie w świecie roślinnym lub zwierzęcym w znacznych rozmiarach.

Nie są to jednak jedyne przypadki potencjalnej odpowiedzialności karnej w rozpatrywanym zakresie. Można bowiem sobie wyobrazić także inne, nie tylko z zakresu objętego rozdziałem XXII Kodeksu karnego. Wystarczy tytułem przykładu wskazać w tym zakresie chociażby na sprowadzenie zdarzenia, które zagraża życiu lub zdrowiu wielu osób albo mieniu w wielkich rozmiarach (art. 163 k.k.), sprowadzenie bezpośredniego niebezpieczeństwa takiego zdarzenia (art. 164 k.k.), czy też sprowadzenie niebezpieczeństwa dla życia lub zdrowia wielu osób albo dla mienia w wielkich rozmiarach (art. 165 k.k.).

Nie można też tracić z pola widzenia faktu, że również w ustawie Prawo ochrony środowiska znajdują się przepisy dotyczące odpowiedzialności karnej. Zostały one zamieszczone w dziale II tytułu VI ustawy¹¹. Analiza treści tych przepisów wskazuje, że we wszystkich uregulowanych w nich przypadkach chodzi o odpowiedzialność z tytułu wykroczeń. Wniosek taki wynika przede wszystkim z faktu, że zgodnie z art. 361 p.o.ś, orzekanie w sprawach o czyny określone w art. 329–360 następuje na podstawie przepisów Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia¹². Dostrzec trzeba zarazem, że sankcją przewidzianą w tych przepisach jest grzywna.

Katalog wykroczeń uregulowanych w ustawie Prawo ochrony środowiska jest mocno zróżnicowany. Nie ulega jednak wątpliwości, że niektóre z nich mogą zostać popełnione w związku z działalnością polegającą na korzystaniu z zasobów geologicznych środowiska. Tytułem przykładu można tutaj wskazać naruszenie warunków decyzji o dopuszczalnym poziomie hałasu (art. 337a pr.o.ś.), czy też eksploataowanie instalacji bez wymaganego pozwolenia lub z naruszeniem jego warunków (art. 351 pr.o.ś.). Nie można również wykluczyć w takim przypadku odpowiedzialności za wykroczenia uregulowane w kodeksie wykroczeń, np. za niezabezpieczenie wbrew obowiązкови miejsca niebezpiecznego (art. 72), czy też zanieczyszczenie wody (art. 109)¹³.

W przypadku wszystkich dotychczas omówionych przepisów nie ulega wątpliwości, że chodzi o odpowiedzialność za przestępstwa albo wykroczenia ponoszona przez osoby fizyczne. Rozpatrując kwestię odpowiedzialności karnej podmiotów korzystających z zasobów geologicznych środowiska nie można jednak również tracić z pola widzenia regulacji zawartej w ustawie z 28 października 2002 r. o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary¹⁴. Ustawa

¹¹ Nazwa tytułu VI brzmi „Odpowiedzialność w ochronie środowiska”, a dział II dotyczący odpowiedzialności karnej obejmuje przepisy od art. 331 do art. 361 pr.o.ś.

¹² Ustawa z dnia z dnia 24 sierpnia 2001 r. Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia (Dz. U. z 2018 r. poz. 475 ze zm.).

¹³ W zasadzie we wszystkich tego przypadkach może powstać wątpliwość dotycząca wzajemnego stosunku pomiędzy poszczególnymi regulacjami.

¹⁴ Dz. U. z 2016 r. poz. 1541 ze zm.

ta nader szeroko zakresliła w art. 2 granice pojęcia „podmiot zbiorowy”, zaliczając do tego kręgu osoby prawne (z wyłączeniem Skarbu Państwa, jednostek samorządu terytorialnego i ich związków) oraz jednostki organizacyjne niemające osobowości prawnej, którym odrębne przepisy przyznają zdolność prawną, w tym także spółki handlowe z udziałem Skarbu Państwa, jednostki samorządu terytorialnego lub związku takich jednostek, spółki kapitałowe w organizacji, podmioty w stanie likwidacji oraz przedsiębiorców niebędących osobami fizycznymi, a także zagraniczne jednostki organizacyjne.

Zgodnie z art. 3 ustawy, podmiot zbiorowy podlega odpowiedzialności za czyn zabroniony, którym jest zachowanie osoby fizycznej:

- 1) działającej w imieniu lub w interesie podmiotu zbiorowego w ramach uprawnienia lub obowiązku do jego reprezentowania, podejmowania w jego imieniu decyzji lub wykonywania kontroli wewnętrznej albo przy przekroczeniu tego uprawnienia lub niedopełnieniu tego obowiązku,
 - 2) dopuszczonej do działania w wyniku przekroczenia uprawnień lub niedopełnienia obowiązków przez osobę, o której mowa w pkt 1,
 - 3) działającej w imieniu lub w interesie podmiotu zbiorowego, za zgodą lub wiedzą osoby, o której mowa w pkt 1,
- 3a) będącej przedsiębiorcą, który bezpośrednio współdziała z podmiotem zbiorowym w realizacji celu prawnie dopuszczalnego,
– jeżeli zachowanie to przyniosło lub mogło przynieść podmiotowi zbiorowemu korzyść, chociażby niemajątkową.

Nie ulega zatem wątpliwości, że w kręgu podmiotów mogących ponieść odpowiedzialność na podstawie omawianej ustawy mogą znaleźć się także podmioty prowadzące działalność polegającą na wykorzystywaniu geologicznych zasobów środowiska. Pogląd ten znajduje potwierdzenie w treści art. 16 ustawy, który określa katalog czynów zabronionych będących podstawą odpowiedzialności podmiotu zbiorowego. Zgodnie z ust. 1 pkt 8 tego przepisu, podmiot ten podlega odpowiedzialności na podstawie ustawy, jeżeli osoba, o której mowa w art. 3, popełniła m.in. przestępstwa przeciwko środowisku, określone zarówno w Kodeksie karnym¹⁵, jak i w niektórych przepisach szczególnych regulujących odpowiedzialność za takie przestępstwa¹⁶.

Podmiot zbiorowy podlega odpowiedzialności, jeżeli fakt popełnienia czynu zabronionego przez osobę, o której mowa w art. 3, został potwierdzony prawomocnym wyrokiem skazującym tę osobę¹⁷ (art. 4 ustawy), a ponadto do popełnienia czynu zabronionego doszło w następstwie okoliczności, określonych w art. 5

¹⁵ Chodzi o przestępstwa określone w art. 181–184 oraz art. 186–188 Kodeksu karnego.

¹⁶ Katalog tych przestępstw został tak skonstruowany, że bardzo rzadkie będą zapewne przypadki ponoszenia odpowiedzialności karnej podmiotu korzystającego z geologicznych zasobów środowiska, choć nie można ich zupełnie wykluczyć (por. np. odpowiedzialność uregulowaną w art. 31–34 ustawy z dnia 25 lutego 2011 r. o substancjach chemicznych i ich mieszaninach Dz. U. z 2018 r. poz. 143).

¹⁷ Albo wyrokiem warunkowo umarzającym wobec niej postępowanie karne albo postępowanie w sprawie o przestępstwo skarbowe, a także orzeczeniem o udzieleniu tej osobie zezwolenia na do-

ustawy¹⁸. Wobec podmiotu zbiorowego sąd orzeka karę pieniężną w wysokości od 1000 do 5 000 000 złotych, nie wyższą jednak niż 3% przychodu osiągniętego w roku obrotowym, w którym popełniono czyn zabroniony będący podstawą odpowiedzialności podmiotu zbiorowego (art. 6 ustawy). Obowiązkowo orzeka się również przepadek przedmiotów i korzyści majątkowych, o których mowa w art. 8 ustawy, fakultatywnie natomiast mogą zostać orzeczone zakazy w jej art. 9. Szczegóły w tym zakresie trzeba jednak pominąć.

W konkluzji stwierdzić wypada, że znaczenie odpowiedzialności karnej dla realizacji dyrektyw wynikających z zasady zrównoważonego rozwoju jest stosunkowo znikome. Można, jak się wydaje, dostrzec przejawy takiego znaczenia, jeśli wziąć pod uwagę prewencyjne oddziaływanie instrumentów prawa karnego, których istnienie ma skłonić podmioty do powstrzymania się naruszenia prawa poprzez oddziaływanie na środowisko w sposób zabroniony. Skądinąd zresztą – co oczywiste – nie każde naruszenie środowiska powoduje odpowiedzialność karną, a jedynie zachowania najbardziej niebezpieczne, które wiążą się ze szczególnymi zagrożeniami lub naruszeniami środowiska. Penalizacji podlegają te czyny, które są najbardziej niebezpieczne z punktu widzenia ochrony środowiska. Element prewencyjny odpowiedzialności karnej ujawnia się także w relacji pomiędzy nią a wypełnianiem obowiązków o charakterze administracyjnym. Czasem bowiem zagrożone karą jest niewykonywanie albo niewłaściwe wykonywanie tych obowiązków.

browolnie poddanie się odpowiedzialności albo orzeczeniem sądu o umorzeniu przeciwko niej postępowania z powodu okoliczności wyłączającej ukaranie sprawcy.

¹⁸ Wymieniono tutaj m.in. co najmniej brak należytej staranności podmiotu zbiorowego w wyborze osoby fizycznej, o której mowa w art. 3. Dalsze szczegóły z tym związane trzeba pominąć.

Część piąta

**Likwidacja działalności
regulowanej Prawem
geologicznym i górniczym**

§ 1. Zakład górniczy i niektóre przesłanki jego likwidacji

Podstawową funkcją rozwiązań wyznaczających reżim prawny zakładu górniczego jest zapewnienie szeroko pojmowanego bezpieczeństwa (powszechnego, higieny pracy, pożarowego), zapobieganie szkodom, ochrona środowiska itp. Szczegóły regulują art. 105 i n. pr.g.g. oraz liczne przepisy wykonawcze. O tym, co jest „zakładem górniczym” (które nieruchomości, wyrobiska, obiekty itd. wchodzi w jego skład) w praktyce rozstrzyga dopiero plan ruchu zakładu górniczego (zob. art. 108 ust. 2 pkt 1a pr.g.g.), a ściśle rzecz biorąc – decyzja w sprawie zatwierdzenia tego dokumentu. Dzieje się tak dlatego, że warunki funkcjonowania wspomnianych zakładów mogą być niezwykle zróżnicowane, przede wszystkim mogą zależeć od rozmiarów prowadzonej działalności, jej technologii, stanu środowiska, a niekiedy również od jej rodzaju¹. Tak rozumiany zakład górniczy może zmieniać swoją lokalizację w przestrzeni, czego przykładem może być wykonywanie i udostępnianie nowych wyrobisk górniczych oraz likwidacja tych, które są już zbędne (np. z powodu wybrania złoża). Nie ma też wątpliwości, że funkcjonowanie zakładu górniczego co do zasady jest ograniczone w czasie.

Najczęściej jego likwidacja stanowić będzie konsekwencję utraty (w całości lub w części) mocy decyzji stanowiących podstawę jego funkcjonowania. Jako przykłady można tu powołać wygaśnięcie koncesji², wzruszenie jej w drodze nadzwyczajnych postępowań administracyjnych czy też utratę jej mocy z innych powodów. Odpowiednio dotyczyć to będzie innych decyzji stanowiących podstawę funkcjonowania wspomnianego zakładu, w tym zatwierdzającej plan jego ruchu, zwłaszcza że niekiedy może ona stanowić jedyną podstawę prowadzenia działalności, czego przykładem mogą być podziemne wyrobiska górnicze wykorzystywane w celach związanych z turystyką i ochroną zabytków (zob. art. 2 ust. 1 pr.g.g.).

Działalność będąca przedmiotem Prawa geologicznego i górniczego przeważnie polega na wykorzystywaniu nieodnawialnych elementów środowiska, w dodatku częstokroć prowadząc do ich unicestwienia, czego najbardziej spektakularnym przykładem jest wydobywanie kopaliny ze złoża. Obiekty wchodzące w skład zakładu

¹ Czego przykładem może być objęcie wspomnianymi rygorami niektórych elementów przeróbki węgla kamiennego.

² W zakresie regulowanym Prawem geologicznym i górniczym.

górnictwa, zarówno w czasie istnienia, jak i po dokonaniu ich likwidacji, mogą być źródłem szkodliwych oddziaływań na otaczające je środowisko. Problem bowiem w tym, że wspomniana „likwidacja” nigdy nie będzie prowadzić do przywrócenia stanu poprzedniego, czego z kolei przykładem może być wyrobisko (jako element zakładu górnictwa) pozostałe po wydobyciu kopaliny ze złoża. Ubytek złoża ma bowiem charakter nieodwracalny. Zależnie od rozmiarów wydobycia, zastosowanej technologii wydobywania oraz stanu otaczającego środowiska, likwidacja zakładu górnictwa może polegać na wykorzystaniu jego obiektów w celach niemających nic wspólnego z górnictwem (wyrobisko odkrywkowe przeznaczone pod składowanie odpadów), wypełnieniu materiałem obojętnym bądź spowodowaniu zawału znajdujących się nad nim mas skalnych (wyrobisko podziemne), doprowadzeniu do zalania go wodą bądź trwałym zabezpieczeniu odwiertu lub dostępu do wyrobiska podziemnego czy też podjęciu innych działań. Przykładem tych ostatnich może być konieczność utrzymywania co najmniej niektórych systemów (np. odwadniania) wyeksploatowanych wyrobisk³.

§ 2. Zabezpieczenie środków na koszt likwidacji

Koszty likwidacji zakładu górnictwa obciążają podmiot, który prowadził ruch zakładu górnictwa (zob. art. 129 pr.g.g.). Prawo geologiczne i górnictwo przewiduje rozwiązania, które (teoretycznie rzecz biorąc) powinny zapewnić, przynajmniej częściowo, niezbędne ku temu środki. Są to wymagania dotyczące:

- zabezpieczenia roszczeń,
- funduszu likwidacji zakładu górnictwa.

Dotyczą to jednak tylko niektórych rodzajów działalności regulowanej omawianą ustawą.

Institucja zabezpieczenia roszczeń mogących powstać w wyniku wydobywania kopaliny jest rozwiązaniem fakultatywnym, a w praktyce niezwykle rzadkim (art. 28 ust. 2 i n. pr.g.g.). Jedną z podstawowych przyczyn tego stanu rzeczy są trudności związane z ustaleniem rodzajów roszczeń, które mogą powstać w wyniku działalności regulowanej omawianą ustawą (w tym ruchu zakładu górnictwa), ich oszacowaniem, a także formą i wysokością zabezpieczenia.

Co prawda, „roszczenie” przeważnie rozumiane jest jako szczególna postać prawa podmiotowego o charakterze cywilnym, to jednak nie ma przeszkód, by odnieść je również do praw o charakterze publicznym, co też niekiedy ma miejsce w praktyce. Szczególna regulacja dotycząca zabezpieczenia wiąże się z podziemnym wtlaczaniem dwutlenku węgla (art. 28a i n. pr.g.g.). Skoro jednak co najmniej w najbliższych latach będzie ona miała walor czysto teoretyczny, w konsekwencji można ją pominąć.

³ Na przykład w celu zapobieżenia zwiększonemu zagrożeniu wodnemu dla sąsiadujących zakładów górnictwa.

Podstawą tworzenia funduszu likwidacji zakładu górniczego jest art. 128 pr.g.g. Tworzy go przedsiębiorca, który uzyskał koncesję (literalnie rzecz biorąc) na:

- wydobywanie kopaliny ze złoża (z wyjątkiem koncesji starosty),
- poszukiwanie i rozpoznawanie złóż węglowodorów oraz ich wydobywanie,
- podziemne bezzbiornikowe magazynowanie substancji,
- podziemne składowanie odpadów.

Nie dotyczy to zatem przedsiębiorcy, który uzyskał koncesję na:

- poszukiwanie lub rozpoznawanie złóż (z wyłączeniem węglowodorów),
- poszukiwanie lub rozpoznawanie kompleksu podziemnego składowania dwutlenku węgla,
- podziemne składowanie dwutlenku węgla.

Jeżeli przedsiębiorca prowadzi więcej niż jeden zakład górniczy, może utworzyć wspólny (scentralizowany) fundusz dla więcej niż jednego zakładu górniczego.

Obowiązek tworzenia (*verba legis* – przeznaczania środków na fundusz) powstaje w przypadku wydobywania kopaliny ze złóż od dnia wymagalności opłaty eksploatacyjnej. W pozostałych przypadkach (podziemne bezzbiornikowe magazynowanie substancji, podziemne składowanie odpadów) istnieje on „od dnia zatwierdzenia planu ruchu zakładu górniczego”, co zapewne należy rozumieć jako dzień, w którym decyzja zatwierdzająca stała się ostateczna, chyba że nadano jej rygor natychmiastowej wykonalności. Oznacza to jednocześnie, że obowiązek tworzenia funduszu przez przedsiębiorcę legitymującego się koncesją na poszukiwanie i rozpoznawanie złóż węglowodorów oraz ich wydobywanie powstaje dopiero wraz z wymagalnością opłaty eksploatacyjnej, co może obejmować okres rozpoznania złoża (zob. art. 84 pr.g.g.).

Częściowa likwidacja zakładu górniczego nie zwalnia z obowiązku dokonywania wpłat w odniesieniu do pozostałej części tego zakładu. Wysokość odpisów na fundusz zależy od metody wydobywania kopaliny ze złoża. Tak więc w razie wydobywania kopaliny ze złóż metodą:

- robót podziemnych lub otworową, jak również w odniesieniu do podziemnego magazynowania i składowania – będzie to równowartość co najmniej 3% odpisów amortyzacyjnych od środków trwałych tworzących zakład górniczy, ustalanych stosownie do wymagań o podatku dochodowym,
- odkrywkową – równowartość co najmniej 10% opłaty eksploatacyjnej.

Określenie „równowartość co najmniej” oznacza, że wspomniane wartości mają charakter minimalny. Nie ma natomiast przeszkód, by zobowiązany dokonywał odpisu przekraczającego te wielkości (art. 128 ust. 4 pr.g.g.). Wpłaty należy dokonywać w terminie miesiąca od zakończenia roku obrotowego, czyli do 31 stycznia za rok poprzedni. Zgromadzone w ten sposób środki (bez względu na to, jaka była wysokość dokonywanych odpisów) stanowią koszty uzyskania przychodów w rozumieniu przepisów o podatku dochodowym⁴, czyli zmniejszają podstawę opodat-

⁴ Zob. ustawy: z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych, Dz. U. z 2018 r. poz. 200 ze zm.; z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych, Dz. U. z 2017 r. poz. 2343 ze zm.

kowania. Co do zasady, mogą one zostać wykorzystane wyłącznie w celu pokrycia kosztów likwidacji zakładu górnictwa (jego części), a także zbędnych ze względów technicznych i technologicznych urządzeń, instalacji, obiektów lub wyrobisk górniczych tego zakładu (art. 128 ust. 8 pr.g.g.).

Należy je gromadzić:

- na wyodrębnionym rachunku bankowym,
- w postaci bonów skarbowych lub obligacji emitowanych lub gwarantowanych przez Skarb Państwa.

Wspomniany rachunek bankowy może być prowadzony w dowolnym banku, a w konsekwencji szczegółowe zasady jego funkcjonowania mogą być zróżnicowane. W świetle art. 128 ust. 9 pr.g.g. wypłata środków zgromadzonych na funduszu może nastąpić wyłącznie po przedstawieniu przez przedsiębiorcę ostatecznej decyzji organu nadzoru górnictwa zatwierdzającej plan ruchu zakładu górnictwa (bądź jego oznaczonej części) albo (zwykły) plan ruchu w części, w jakiej przewiduje on likwidację zbędnych ze względów technicznych i technologicznych urządzeń, instalacji, obiektów lub wyrobisk górniczych tego zakładu – to jednak w praktyce banki w ogóle nie badają istnienia wspomnianych przesłanek.

Co prawda, na żądanie organu koncesyjnego lub nadzoru górnictwa przedsiębiorca ma obowiązek przedstawienia aktualnych wyciągów z rachunku bankowego, na którym gromadzone są środki tworzące fundusz, jak również informacji o sposobie ich wykorzystywania (art. 128 ust. 10 pr.g.g.), ale nie obejmuje to badania prawidłowości dokonywania odpisów na fundusz. W szczególności zaś organ nadzoru górnictwa nie dysponuje instrumentami pozwalającymi ocenić prawidłowość postępowania przedsiębiorcy w zakresie tworzenia wspomnianego funduszu. Dla odmiany organ koncesyjny może natomiast badać prawidłowość dokonywania tych odpisów tylko w razie wydobywania kopaliny metodą odkrywkową.

Uchybienie obowiązkowi w zakresie:

- tworzenia funduszu,
 - gromadzenia na nim środków (jak się wydaje – w istocie dokonywania wpłat w wysokości nie mniejszej niż określona wskaźnikami wynikającymi z art. 128 ust. 4 pr.g.g.),
 - przedstawiania (na żądanie właściwych organów) wyciągów z rachunku bankowego, a także informacji o sposobie ich wykorzystywania,
- jest wykroczeniem zagrożonym karą grzywny (art. 187 pr.g.g.). Jak się wydaje, uchybienie obowiązkowi „gromadzenia środków na funduszu” obejmuje również wykorzystywanie go niezgodnie z przeznaczeniem, i to nawet wówczas, gdy przedsiębiorca dokonuje odpisów na fundusz w oparciu o wskaźnik wyższy niż minimum przewidziane ustawą, a następnie część zgromadzonych w ten sposób środków wykorzystuje w innych celach (np. na pokrycie kosztów bieżącej eksploatacji). Środki funduszu nie podlegają egzekucji, chyba że tytuł wykonawczy został wystawiony:
- na wniosek wierzyciela przedsiębiorcy,
 - w razie uchybienia obowiązkowi określonym decyzją organu nadzoru górnictwa nakazującą wykonanie likwidacji zakładu górnictwa (jego oznaczonej części),

- z tytułu wykonania na zlecenie lub na rzecz przedsiębiorcy czynności likwidacyjnych określonych w art. 128 ust. 8 oraz art. 129 ust. 1 lub ust. 6 pr.g.g. (art. 130 ust. 1 pr.g.g.).

Rozwiązanie to nie jest dostatecznie komunikatywne. Według art. 128 ust. 8 pr.g.g. środki funduszu są kosztami uzyskania przychodów oraz podlegają wykorzystaniu wyłącznie w celu likwidacji zakładu górniczego (jego oznaczonej części itd.). Z kolei art. 129 ust. 1 oraz ust. 6 określają istotę likwidacji zakładu górniczego (ust. 1), stanowiąc, że dochodzi do tego bądź z inicjatywy przedsiębiorcy, bądź w wyniku nakazu orzeczonego przez organ nadzoru górniczego (ust. 6). Wydaje się, że we wspomnianym art. 130 ust. 1 chodzi o podkreślenie możliwości przymusowego zaspokojenia ze środków funduszu zarówno zobowiązań likwidacyjnych powstałych w wyniku zlecenia dokonanego przez przedsiębiorcę, jak i wówczas, gdy w razie uchybienia terminowi likwidacji nakazanej przez organ nadzoru górniczego ten ostatni wszczął postępowanie egzekucyjne. Niejasne jest natomiast, czy można w ten sposób pokryć koszt zastępczego wykonania obowiązku likwidacji. Wiadomo natomiast, że środki wspomnianego funduszu nie wchodziły w skład masy upadłości przedsiębiorcy (jego następcy prawnego, art. 130 ust. 2 pr.g.g.).

Likwidacja funduszu następuje po zakończeniu likwidacji zakładu górniczego, za zgodą organu nadzoru górniczego wyrażoną w drodze decyzji (art. 128 ust. 11 pr.g.g.), poprzedzoną opinią organu wykonawczego gminy. Wypada bronić poglądu, że taka decyzja ma charakter związany. Inaczej mówiąc, w razie zaistnienia określonych tym przepisem przesłanek organ nadzoru górniczego nie może odmówić jej podjęcia. Ustalenie, czy doszło do zakończenia likwidacji zakładu górniczego, nie powinno nastęrczać organowi nadzoru górniczego trudności. Nasuwa się zatem pytanie, co w takiej sytuacji może do postępowania w przedmiotowej sprawie wnieść opinia organu wykonawczego gminy. Wiele przemawia za tym, że jest ona całkowicie zbędna. Środki gromadzone na wspomnianym funduszu bezspornie stanowią własność przedsiębiorcy, tyle że ich wykorzystywanie podlega ograniczeniom wynikającym z Prawa geologicznego i górniczego. Ustawodawca wyszedł z założenia, że przedsiębiorca, gromadząc środki tworzące fundusz, powinien nimi pokryć koszty likwidacji zakładu górniczego. Założenie to tylko do pewnego stopnia jest trafne. Nie sposób bowiem z góry przewidzieć, kiedy zaistnieje potrzeba likwidacji zakładu górniczego (jego części), jakie będą jej przyczyny, a w konsekwencji także koszty. Może się zatem okazać, że zgromadzone środki będą niewystarczające. Nie zwalnia to jednak przedsiębiorcy z obowiązku wspomnianej likwidacji.

§ 3. Plan ruchu likwidowanego zakładu górniczego

Podstawą likwidacji zakładu górniczego (jego części) w zasadzie jest plan ruchu likwidowanego zakładu górniczego. Odpowiednio stosuje się tu przepisy dotyczą-

ce planów ruchu (zwykłych) zakładów górniczych, a dodatkowo wspomniany plan powinien określać zakres i sposób wykonania obowiązków w zakresie:

- zabezpieczenia lub likwidacji wyrobisk górniczych oraz urządzeń, instalacji i obiektów zakładu górnictwa
- podjęcia środków niezbędnych do ochrony:
 - sąsiednich złóż kopalin,
 - wyrobisk sąsiednich zakładów górniczych,
 - środowiska oraz rekultywacji gruntów po działalności górniczej (art. 129 ust. 1 pkt 1–1a, pkt 3–4 pr.g.g.).

Taki plan podlega zatwierdzeniu w drodze decyzji organu nadzoru górnictwa. Elementem wniosku w tej sprawie jest opinia organu wykonawczego gminy⁵ (art. 108 ust. 9 oraz ust. 11 pr.g.g.). Niestety, praktyki związane z formułowaniem takich opinii trudno pogodzić z prawem. W świetle art. 7 pr.g.g. podstawą takiej opinii powinny być rozwiązania wyznaczające przeznaczenie (sposób wykorzystania) nieruchomości gruntowych. Nierzadko jednak jest inaczej, czego wyrazem bywa uzależnianie opinii wspomnianych organów od rozwiązań pozaprawnych. Co prawda, negatywna opinia nie stanowi przeszkody do zatwierdzenia planu ruchu likwidowanego zakładu górnictwa⁶, jednak praktyka od lat zmierzała i niekiedy zmierza nadal w odmiennym kierunku⁷.

Do wspomnianej rekultywacji należy odpowiednio stosować wymagania ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych. Powstaje jednak pytanie, co znaczy określenie „grunty po działalności górniczej”, a zwłaszcza, czy chodzi tu tylko o takie, na których zlokalizowany był zakład górniczy (w tym rolne i leśne), czy również znajdujące się w zasięgu wpływów ruchu zakładu górnictwa.

Powiązanie wspomnianych wymagań z ruchem zakładu górnictwa może uzasadniać ocenę, że chodzi tu o pierwszą z tych możliwości. Brak bowiem podstaw, by rygory dotyczące zakładu górnictwa odnosić do nieruchomości (obiektów itp.) znajdujących się poza jego granicami. Z kolei odesłanie do odpowiedniego stosowania wspomnianej ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. zdaje się prowadzić do wniosku, że podlegają one rekultywacji i to nawet wówczas, gdy nie mają charakteru gruntów rolnych (leśnych). Wątpliwości może natomiast budzić ustalenie, który organ podejmuje decyzje w zakresie takiej rekultywacji, a zwłaszcza – czy ma nim być or-

⁵ W stanie prawnym obowiązującym przez 1 stycznia 2015 r. zatwierdzenie planu ruchu likwidowanego zakładu górnictwa wymagało uzgodnienia z organem wykonawczym gminy (dawny art. 129 ust. 5). Błędy w zakresie dokonywania takich uzgodnień, a zwłaszcza nadużywanie przez wspomniane organy przysługujących im uprawnień, doprowadziły do skreślenia tego przepisu. W konsekwencji skoro do planu ruchu likwidowanego zakładu górnictwa stosuje się odpowiednio wymagania dotyczące planu „zwykłego”, podstawą obowiązku przedstawienia wspomnianej opinii jest art. 108 ust. 9 pkt 3 pr.g.g.

⁶ Bo też istota opinii polega na jej niewiążącym charakterze.

⁷ Zob. A. Lipiński, *Niektóre problemy współuczestnictwa organów administracji w procedurach regulowanych prawem geologicznym i górnictwem*, *Finanse Komunalne* 2013, nr 9, s. 64–68.

gan nadzoru górnictwa⁸, czy być może organ właściwy na podstawie wspomnianej ustawy z dnia 3 lutego 1995 r.

Skoro do likwidacji zakładu górnictwa (jego oznaczonej części) stosuje się odpowiednio przepisy o ruchu tego zakładu (art. 129 ust. 3 pr.g.g.), to w konsekwencji taki plan musi określać sposób wykonania obowiązków likwidacyjnych. Podstawę likwidacji zbędnych ze względów technicznych i technologicznych urządzeń, instalacji, obiektów lub wyrobisk zakładu górnictwa może także stanowić „zwykły” plan ruchu (arg. z art. 128 ust. 9 pr.g.g.). W uzasadnionych przypadkach organ nadzoru górnictwa może w drodze decyzji nakazać likwidację zakładu górnictwa (jego oznaczonej części, art. 129 ust. 6 pr.g.g.). Jak się wydaje, chodzi tu o sytuację, w której przedsiębiorca uchylił się od sporządzenia planu ruchu określającego wspomniane obowiązki. Taka decyzja winna określić termin i sposób wykonania obowiązków likwidacyjnych. Otwarty jest natomiast problem, czy zastępuje ona plan ruchu zakładu górnictwa, czy być może oznacza tylko nakaz sporządzenia takiego planu i przedstawienia go do zatwierdzenia. Może ona upoważnić przedsiębiorcę do niezbędnego w tym celu korzystania z cudzej nieruchomości⁹. Bezskuteczny upływ terminu wykonania wspomnianych obowiązków likwidacyjnych uzasadnia wszczęcie postępowania egzekucyjnego (art. 129 ust. 7–8 pr.g.g.). Ustawa nie daje natomiast odpowiedzi na pytanie, czy właściciel tak zajętej nieruchomości może domagać się wynagrodzenia z tytułu pozbawienia go możliwości korzystania z niej, jak również z tytułu wyrządzenia szkody. Nie istnieją natomiast żadne argumenty przemawiające na negatywną odpowiedź na te pytania. Brak jednak podstaw do orzekania o takich roszczeniach w drodze decyzji.

Powstaje pytanie, czym ma kierować się organ nadzoru górnictwa, podejmując decyzję w przedmiocie zatwierdzenia planu ruchu likwidowanego zakładu górnictwa bądź orzeczenia nakazu wykonania likwidacji zakładu górnictwa (oznaczonej części takiego zakładu), w szczególności zaś orzekając o zakresie i sposobie wykonania obowiązków likwidacyjnych wymienionych w art. 129. Odpowiedź na to pytanie zależy przede wszystkim od przeznaczenia nieruchomości położonych w granicach zakładu górnictwa, ich przeznaczenia oraz woli tego, komu przysługują prawa podmiotowe do ich wykorzystywania. Kluczowe znaczenie może tu mieć art. 7 pr.g.g., który odsyła do wzorca wynikającego z miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego bądź do przepisów odrębnych (jak się wydaje, określających przeznaczenie nieruchomości), a w razie ich braku – do sposobu korzystania z nieruchomości określonego przez studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy.

Omawiane dokumenty powinny zawierać rozwiązania pozwalające na określenie przeznaczenia takich nieruchomości po likwidacji zakładu górnictwa. Prze-

⁸ Za czym może przemawiać treść art. 168 ust. 1 pkt 7 pr.g.g., wedle którego sprawują one nadzór i kontrolę nad ruchem zakładów górniczych m.in. w zakresie „rekultywacji gruntów po działalności górniczej”.

⁹ Nie można bowiem wykluczyć, że przedsiębiorca utraci tytuł prawny do nieruchomości wchodzących w skład zakładu górnictwa.

słanki wskazane przez art. 7 pr.g. dotyczą natomiast „terenu”, które to pojęcie należy traktować jako synonim nieruchomości gruntowej (części nieruchomości, ich zespołów). Nie odnoszą się one do przestrzeni (wnętrza skorupy ziemskiej) położonej „poniżej” wspomnianych nieruchomości. Organ nadzoru górnictwa, ustalając zakres i sposób wykonywania przedsięwzięć likwidacyjnych dotyczących ziemnych wyrobisk górniczych, powinien natomiast brać pod uwagę wpływ takiej likwidacji na stan środowiska, w tym przeznaczenie nieruchomości znajdujących się w zasięgu ich oddziaływania. Szczegóły mogą być niezwykle ocenne, a w dodatku realizacja wspomnianych obowiązków wiąże się z kosztami. Co więcej, skutki nienależycie wykonanej likwidacji zakładu górnictwa mogą ujawniać się po upływie wielu lat, w tym w postaci deformacji nieciągłych oraz innych szkód. Ustawa nie nakłada na organ nadzoru górnictwa obowiązku zasięgnięcia opinii Skarbu Państwa (jako podmiotu prawa własności górniczej) w przedmiocie docelowego sposobu postępowania w stosunku do tych elementów zakładu górnictwa, które znajdują się poza granicami nieruchomości gruntowych.

Problem powstaje, gdy dotychczasowy przedsiębiorca uchylił się od wykonania obowiązków likwidacyjnych. Przymuszenie go do ich wykonania może okazać się problematyczne. Co prawda, ostatecznym środkiem egzekucyjnym jest wykonanie zastępcze, tyle że zastosowanie go zawsze będzie odroczone w czasie. Istota tego środka polega bowiem na tym, że organ egzekucyjny (którym jest wojewoda) wykonuje egzekwowane obowiązki (a w istocie zleca ich wykonanie), na koszt zobowiązanego. W tym celu organ egzekucyjny musi dysponować środkami finansowymi zapewnionymi stosownie do wymagań w zakresie gospodarki budżetowej. Ich pozyskanie może wymagać czasu, czego konsekwencją może stać się zwiększenie zakresu (i kosztów) likwidacji. Historia zna zresztą przypadek, kiedy to pozyskanie środków na likwidację niektórych zakładów górniczych wymagało interwencji ustawodawcy¹⁰.

Powstaje wreszcie pytanie, na kim spoczywają obowiązki likwidacyjne, jeżeli nie istnieje już przedsiębiorca, który prowadził ruch zakładu górnictwa ani nie ma jego następcy prawnego. Przykładem związanych z tym wątpliwości może być nienależycie wykonana likwidacja, której skutki ujawnią się po wielu latach. Nie ma przeszkód, by prawne pojęcie zakładu górnictwa odnosić również do obiektów (itp.) służących do wykonywania działalności niezgodnej z prawem (zwłaszcza polegającej na wydobywaniu kopaliny bez wymaganej koncesji), tyle że może to dotyczyć skutków zdarzeń sprzed wielu lat. Przykładem mogą być tzw. bieda-szyby, czyli płytkie podziemne wyrobiska służące do nielegalnego wydobycia węgla kamiennego powstałe zarówno w okresie międzywojennym, jak i współcześnie. Co prawda, upływ czasu spowodował, że te pierwsze przeważnie uległy już zawa-

¹⁰ Zob. ustawę z dnia 14 lipca 2000 r. o restrukturyzacji finansowej górnictwa siarki (Dz. U. Nr 74, poz. 786 ze zm.). W stanie prawnym obowiązującym przed 23 października 2003 r. corocznie przeznaczano na ten cel środki budżetu państwa, po tej dacie – środki Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (art. 7 cytowanej ustawy).

leniu się¹¹, ale nie można wykluczyć uaktywnienia się ich późniejszych skutków. Innym przykładem może być nienależycie zlikwidowany odwiert po robotach geologicznych, w dodatku wykonany przez niezidentyfikowany podmiot. Nietrudno wyobrazić sobie, że w każdej z tych sytuacji może dojść do powstania stanu zagrożenia dla bezpieczeństwa powszechnego, zwłaszcza na terenach miejskich.

Problem ten stanowi fragment szerszego zagadnienia z zakresu ochrony środowiska, które dostrzegane jest tylko sporadycznie. Jest nim odpowiedź na pytanie, kto ponosi odpowiedzialność za skutki (szkodliwego) oddziaływania na środowisko ujawniające się wówczas, gdy nie istnieje już podmiot, który je spowodował (ani jego następcą prawnym), i to zarówno wówczas, gdy dana działalność prowadzona była zgodnie z prawem, jak i wówczas, gdy prowadzono ją z naruszeniem jego wymagań. Prawo geologiczne i górnicze dostrzega ten problem wyłącznie w odniesieniu do tzw. szkód górniczych, kiedy to odpowiedzialność gwarancyjną ponosi Skarb Państwa (art. 146 ust. 4). W pozostałym zakresie nie istnieją normy prawne wskazujące na zobowiązanego do usunięcia takich następstw ani określające źródła finansowania niezbędnych w tym celu działań. W praktyce obowiązki te (uznaniowo) bywają finansowane ze środków publicznych.

W istocie przesłanki, jakimi ma kierować się organ nadzoru górniczego zatwierdzający plan ruchu zakładu górniczego w części dotyczącej likwidacji wyrobisk górniczych, urządzeń, instalacji oraz obiektów, jak również ochrony sąsiednich złóż kopalin, mają charakter uznaniowy. Nikt dotychczas nie określił perspektywicznych potrzeb w zakresie zapotrzebowania na surowce pochodzenia górniczego. Nie istnieje żaden dokument wyznaczający potrzeby w zakresie ochrony złóż kopalin, zwłaszcza pod kątem zaspokajania potrzeb przyszłych pokoleń.

Nieco inaczej problem ten wygląda w odniesieniu do koncesji objętych własnością rzeczową starostów. Zakłady górnicze służące prowadzeniu wspomnianej działalności funkcjonują bez potrzeby sporządzania planów ruchu. Substytutem tego ostatniego dokumentu winny stać się „warunki określone w koncesji” (art. 32 ust. 5, art. 105 ust. 2 pkt 1 pr.g.g.). Praktyka przeważnie jednak idzie w odmiennym kierunku i tylko w niewielu przypadkach warunki te są określane w koncesjach starostów. Z punktu widzenia tematu oznacza to, że likwidacja zakładu górniczego prowadzonego na podstawie koncesji starosty powinna być prowadzona w oparciu o warunki określone koncesją. Powstaje problem, co jeżeli nie doszło do ich ustalenia. Co prawda, taka decyzja musi zostać oceniona jako podjęta z naruszeniem prawa (być może nawet rażącym), tyle że wyeliminowanie jej z obrotu prawnego nie zawsze będzie możliwe (zob. art. 42 pr.g.g.).

Z kolei utrata mocy koncesji (w razie jej cofnięcia, wygaśnięcia bądź z innych przyczyn) nie zwalnia (dotychczasowego) przedsiębiorcy z obowiązków ochrony środowiska oraz likwidacji zakładu górniczego. Jeżeli nie stosuje się przepisów o planach ruchu zakładów górniczych, zakres i sposób wykonania tych obo-

¹¹ Czego dowodem są zapadliska na powierzchni nieruchomości, np. w niektórych lasach otaczających Katowice.

wiązków ustala organ koncesyjny w decyzji stwierdzającej wygaśnięcie koncesji, w uzgodnieniu z organem wykonawczym gminy (art. 39 ust. 2 pr.g.g.), co – rzecz jasna – nie wyłącza obowiązku stosowania tych przepisów dotyczących ruchu odkrywkowych zakładów górniczych, które odnoszą się do likwidacji zakładu górniczego¹². Rozwiązanie to nie jest racjonalne. Dotyczy ono bowiem wyłącznie decyzji stwierdzającej wygaśnięcie koncesji i ewidentnie nie może znaleźć zastosowania w odniesieniu do innych decyzji skutkujących utratą mocy koncesji, np. w razie jej cofnięcia. Podkreślić również należy, że przedmiotem uzgodnienia z organem wykonawczym gminy może być wyłącznie zakres i sposób wykonania wspomnianych obowiązków likwidacyjnych, zaś przesłanki kształtujące takie uzgodnienie wskazane zostały w art. 7 pr.g.g.

Problem ochrony środowiska przed zagrożeniami związanymi ze skutkami tzw. historycznej eksploatacji złóż kopalin dotyczy nie tylko górnictwa węgla kamiennego. Pojawił się on także w związku koniecznością odwadniania zlikwidowanych zakładów górniczych, które prowadziły wydobywanie rud niektórych metali oraz soli kamiennej. Zaprzestanie takiego odwadniania mogłoby bowiem doprowadzić do zatopienia czynnych wyrobisk pobliskich zakładów górniczych bądź spowodować podtopienia nieruchomości gruntowych, w tym zabudowanych. Związane z tym koszty ponosi Skarb Państwa¹³.

§ 4. Problem zabezpieczenia niewybranych części złoża

Najczęściej likwidacja zakładu górniczego (jego części) stanowi konsekwencję co najmniej częściowego wybrania złoża i bywa poprzedzana przeklasyfikowaniem pozostałych zasobów do kategorii nieprzemysłowych.

Stosownie do art. 101 pr.g.g. obowiązkiem przedsiębiorcy jest m.in. prowadzenie ewidencji zasobów złoża polegającej na ustalaniu ich zmian spowodowanych:

- dokładniejszym rozpoznaniem złoża,
- eksploatacją i powstałymi wskutek niej stratami,
- zmianą granic lub podziałem złoża,
- wymaganiami ochrony środowiska albo bezpieczeństwa pracy, w tym ograniczeniami wpływającymi na dopuszczalność eksploatacji złoża,
- przeklasyfikowaniem geologicznych zasobów bilansowych do pozabilansowych, pozabilansowych do bilansowych, przemysłowych do nieprzemysłowych, nieprzemysłowych do przemysłowych lub do strat; jeżeli w okresie sprawozdaw-

¹² Zob. rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 8 kwietnia 2013 r. w sprawie szczegółowych wymagań dotyczących prowadzenia ruchu odkrywkowego zakładu górniczego, Dz. U. poz. 1008 (np. § 162–163).

¹³ Zob. ustawę z dnia 30 sierpnia 2013 r. o dotacji przeznaczonej dla niektórych podmiotów, Dz. U. 2017 r. poz. 1358. Dotyczy ona także ponoszenia kosztów związanych m.in. z utrzymywaniem kopalń zabytkowych.

czym zmiany z powodu takiego przeklasyfikowania przekraczają 50% wielkości rocznego wydobycia kopaliny ze złoża, przeklasyfikowanie wymaga zgody organu koncesyjnego. Ustawa nie określa przesłanek tej ostatniej.

W praktyce może to oznaczać, że te zasoby złoża, które przeklasyfikowano do strat, zasobów przemysłowych bądź pozabilansowych, nie będą chronione.

Likwidacja zakładu górnictwa nie zawsze będzie stanowić konsekwencję całkowitego wybrania złoża kopaliny. Powstaje zatem pytanie, czy na przedsiębiorcy prowadzącym taką likwidację spoczywa obowiązek zabezpieczenia niewybranych fragmentów złoża. Warto przypomnieć, że w stanie prawnym obowiązującym przed dniem 1 stycznia 2015 r. wspomniany art. 129 ust. 1 przewidywał wyraźnie, że przedsiębiorca likwidujący zakład górniczy ma m.in. obowiązek „zabezpieczyć niewybraną część złoża kopaliny” (pkt 2). Nowela węglowodorowa¹⁴ skreśliła ten przepis. Jak wynika z uzasadnienia projektu wspomnianej ustawy¹⁵, przyczyną zmiany było to, że „zarówno na gruncie prawnym jak i naukowym i praktycznym, nie udało się sformułować podstawowych kryteriów zabezpieczenia niewykorzystanych części złoża kopaliny”. Dokument ten nie powołuje natomiast żadnych danych pozwalających na weryfikację tego stanowiska. Brak również informacji o tym, że podejmowano jakiegokolwiek działania zmierzające do ustalenia tych kryteriów. Skreślono również pkt 3, wedle którego obowiązkiem przedsiębiorcy było zabezpieczenie sąsiednich złóż kopaliny, a w zamian za to dodano pkt 1a, przewidujący obowiązek przedsięwzięcia niezbędnych środków chroniących sąsiednie złoża kopaliny. W konsekwencji w uzasadnieniu stwierdzono, że „wspomniane obowiązki zabezpieczenia” są niewykonalne. Konstrukcja ta jest jednak całkowicie nieprzekonująca, a w dodatku koliduje z konstytucyjną zasadą zrównoważonego rozwoju.

Brak podstaw, by zakładać, że dotychczasowy obowiązek „zabezpieczenia” niewykorzystanej części złoża czy też złóż sąsiednich miał mieć charakter bezwzględny i sprowadzać się do stworzenia możliwości podjęcia ponownej eksploatacji złoża dotychczas wydobywanego przez przeznaczony do likwidacji zakład górniczy. Granice wspomnianych obowiązków należy bowiem ustalać z uwzględnieniem art. 7 K.p.a. (interes społeczny) oraz ustawowej definicji złoża, zwłaszcza zaś możliwości dokonywania przeklasyfikowania części złoża. Z kolei zabezpieczenie złóż sąsiednich mogło dotyczyć tylko tych obowiązków, które mogły zostać zrealizowane przez przedsiębiorcę likwidującego zakład górniczy. Najbardziej spektakularnym przykładem może być tu zapobieganie przez tego ostatniego zagrożeniom związanym ze zwiększonymi (ze względu na likwidację zakładu górnictwa) dopływami wód do sąsiedniego zakładu górnictwa. Prawdą jest natomiast, że żadna ustawa nie określa obowiązku opracowania jakichkolwiek planów czy też strategii w zakresie ochrony złóż kopaliny¹⁶. Skoro jednak złoża kopaliny są elementami środowiska,

¹⁴ Ustawa z dnia 11 lipca 2014 r. o zmianie ustawy – Prawo geologiczne i górnicze oraz niektórych innych ustaw Dz. U. poz. 1133.

¹⁵ Druk Sejmowy nr 2352, Sejm VII kadencji.

¹⁶ W szczególności zaś nie określają ich cyt. Strategia „Bezpieczeństwo Energetyczne i Środowisko – perspektywa do 2020 r.” oraz „Polityka energetyczna państwa do 2030 r.” (obwieszczenie Mini-

w dodatku o charakterze nieodnawialnym, to w konsekwencji ich ochrona musi polegać na „racjonalnym wykorzystaniu” ich zasobów, zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju (zob. art. 3 pkt 13 pr.o.ś.). Ta ostatnia oznacza natomiast obowiązek zapewnienia możliwości wykorzystania wspomnianych zasobów dla zaspokojenia potrzeb przyszłych pokoleń, niekoniecznie w taki sposób, w jaki wykorzystywane są one obecnie. Wymagają tego również potrzeby w zakresie bezpieczeństwa surowcowego (w tym energetycznego) kraju. W szczególności zaś dotyczy to złóż kopalin występujących w ograniczonej ilości, zwłaszcza stanowiących przedmiot prawa własności górniczej (zob. art. 10 ust. 1–2 oraz ust. 4 pr.g.g.). Istnieje zresztą dodatkowy instrument, który może być stosowany w celu ich ochrony, w tym ochrony niewybranych części złóż. Prawną formą rozporządzania własnością górniczą jest użytkowanie górnicze. Powstaje ono w drodze umowy zawartej ze Skarbem Państwa (przeważnie reprezentowanym przez Ministra Środowiska). Stosownie zaś do art. 353¹ k.c. strony zawierające umowę mogą ułożyć stosunek prawny według swego uznania, byleby jego treść lub cel nie sprzeciwiały się właściwości (naturze) stosunku, ustawie ani zasadom współżycia społecznego. Z punktu widzenia tematu oznacza to, że Skarb Państwa rozporządzając prawem własności górniczej (ustanawiając użytkowanie górnicze), może m.in. żądać od użytkownika górniczego spełnienia obowiązków, które bezpośrednio nie wynikają z przepisów prawa, w tym na przykład odnoszących się do ochrony niewybranych złóż kopalin (np. przez wskazanie, które z nich w razie likwidacji zakładu górniczego podlegają ochronie oraz w jakim stopniu). Tak się jednak nie dzieje; Skarb Państwa ustanawiając użytkowanie górnicze, w istocie nie jest zainteresowany tego rodzaju ochroną.

Etap likwidacji zakładu górniczego może wymagać rozstrzygnięcia problemu ochrony złóż kopalin, które nie były przedmiotem wydobywania (*verba legis* – sąsiednich złóż kopalin), bez względu na ich rodzaj. Spektakularnego przykładu może tu dostarczyć odkrywkowe wydobywanie kopalin, które zostały udokumentowane tylko do określonej głębokości, bądź gdy ograniczenie głębokości wydobywania może być konsekwencją treści koncesji. Utrata mocy tej ostatniej powoduje powstanie obowiązku likwidacji zakładu górniczego, w tym zabezpieczenia niewybranej części złoża. Likwidacja wyrobiska górniczego może polegać na jego rekultywacji, w tym m.in. na wypełnieniu go masami ziemnymi (skalnymi) czy też innym jego wykorzystaniu (np. w celu urządzenia tam składowiska odpadów). O szczegółach rozstrzygać będzie miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego oraz decyzje podejmowane na innych niż Prawo geologiczne i górnicze podstawach prawnych. Co prawda, miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego winien uwzględniać konsekwencje istnienia na objętym nim obszarze udokumentowanych złóż kopalin, zwłaszcza przez zapewnienie możliwości ich wydobywania (art. 72 pr.o.ś.), tyle że bardzo często plany te ignorują wspomniany obowiązek. Podobnie problem ten może wyglądać w odniesieniu do decyzji związanych z rekultywacją terenu.

stra Gospodarki z dnia 21 grudnia 2009 r. (M.P. 2010 Nr 2, poz. 11), ani też projekt Polityki Surowcowej Państwa.

Ochrona złóż na etapie likwidacji zakładu górniczego bezspornie wiąże się z kosztami. Najbardziej jaskrawo wygląda to na przykładzie górnictwa podziemnego. Taka likwidacja polega m.in. na usunięciu zbędnych urządzeń, instalacji itp., w tym systemów odwadniania, konsekwencją czego przeważnie staje się zalanie wyrobisk takiego zakładu wodą. Innym rozwiązaniem może być podsadzenie niektórych wyrobisk albo też usunięcie ich zabezpieczeń (podbudowy) i doprowadzenie do zawału znajdujących się powyżej mas skalnych. Nie da się wreszcie wykluczyć konieczności pompowania wód napływających do wyrobisk takiego zakładu (np. ze względu na zagrożenia dla sąsiadujących zakładów górniczych czy też stanowiące konsekwencję powstania tzw. deformacji nieciągłych, zwłaszcza w postaci obniżenia terenu). Jest oczywiste, że zarówno koszty takich działań, jak i ich wpływ na otaczające je środowisko będą zróżnicowane. Oznacza to jednocześnie, że przesłanki decyzji organu nadzoru górniczego w przedmiocie zatwierdzenia planu ruchu likwidowanego zakładu górniczego mogą być niesłychanie trudne do ustalenia, zwłaszcza że (przede wszystkim w górnictwie podziemnym) wybranie całości zasobów złoża (w granicach obszaru górniczego) nie jest możliwe. Co więcej, organ nadzoru górniczego orzeka o wspomnianych obowiązkach bez zasięgnięcia stanowiska właściciela złoża (zwłaszcza zaś Skarbu Państwa). Nie ma wątpliwości co do tego, że sposób likwidacji zakładu górniczego wpływa na wartość niewybranych fragmentów złoża (w tym złóż sąsiednich) i może powodować utratę ich wartości (w tym przedmiotu własności górniczej).

Z punktu widzenia tematu oznacza to, że dokonane przez nowelę węglowodorową zmiany art. 129 pr.g.g. trudno ocenić pozytywnie. Jedną z konsekwencji zasady zrównoważonego rozwoju jest bowiem konieczność stworzenia możliwości wykorzystywania ze środowiska (z jego elementów, w tym z niewybranych złóż kopalin) przez przyszłe pokolenia. Inaczej mówiąc, wspomniane zmiany mają charakter wyłącznie redakcyjny i nie wyłączają obowiązków składających się na istotę zrównoważonego rozwoju, w tym przypadku nakazujących stworzenie możliwości zaspokajania potrzeb przyszłych pokoleń.

§ 5. Likwidacja kopalń węgla kamiennego

Po 1989 r. zlikwidowano wiele kopalń węgla kamiennego, a przede wszystkim prowadzonych w ich ramach zakładów górniczych. Niektóre związane z tym szczególności, zwłaszcza dotyczące finansowania takich działań oraz ich skutków, uregulowano ustawami:

- z dnia 26 listopada 1998 r. o dostosowaniu górnictwa do funkcjonowania w warunkach gospodarki rynkowej oraz szczególnych uprawnieniach i zadaniach gmin górniczych¹⁷,

¹⁷ Dz. U. Nr 162, poz. 1112 ze zm.

- z dnia 28 listopada 2003 r. o restrukturyzacji górnictwa węgla kamiennego w latach 2003–2008¹⁸,
- z dnia 7 września 2007 r. o funkcjonowaniu górnictwa węgla kamiennego¹⁹.

Przedstawienie wynikających z nich wymagań wykracza poza ramy opracowania. Z punktu widzenia tematu istotne jest natomiast, że część kosztów związanych ze wspomnianą likwidacją ponosi Skarb Państwa, co w istocie stanowi pomoc publiczną. W świetle wymagań prawa UE jest to możliwe wyłącznie w celu likwidacji kopalń²⁰ węgla kamiennego²¹.

Kluczowym rozwiązaniem wspomnianej ustawy z dnia 7 września 2007 r. jest możliwość nieodpłatnego zbycia zbędnego majątku produkcyjnego (kopalnia lub jej część, zakład górniczy bądź jego część)²² przedsiębiorstwu górnictwu, „którego podstawowym przedmiotem działalności jest prowadzenie likwidacji kopalń, zabezpieczenie kopalń sąsiednich przed zagrożeniem wodnym, gazowym oraz pożarowym, w trakcie i po zakończeniu likwidacji kopalni”²³. To ostatnie prowadzi działalność w oparciu o dotacje budżetowe oraz inne źródła finansowania. Zakresem przedmiotowym omawianej ustawy objęte są wyłącznie jednoosobowe spółki węglowe Skarbu Państwa bądź takie, w których Skarb Państwa posiada udziały lub akcje czy też spółki od nich zależne. Warto natomiast zwrócić uwagę na to, że w oparciu o majątek niektórych zlikwidowanych kopalń objętych zakresem przedmiotowym wspomnianej ustawy z dnia 7 września 2007 r. przedsiębiorcy nie powiązani ze Skarbem Państwa²⁴ podjęli wydobywanie węgla kamiennego z takich złóż, których wydobywanie przez przedsiębiorców powiązanych ze Skarbem Państwa uznane zostało za nieopłacalne.

Spełnienie przedstawionych wyżej wymagań nie zwalnia z konieczności respektowania obowiązków wynikających z pozostałych przepisów, zwłaszcza zaś dotyczących postępowania z odpadami, gospodarki wodnej, budownictwa itd. O szczegółach orzekają właściwe w tych sprawach organy administracji publicznej. W zakresie niezbędnym dla zapewnienia bezpieczeństwa ruchu likwidowanego zakładu górniczego, a także dla zapewnienia ochrony środowiska, przedsiębiorstwo, o którym mowa w art. 8 ust. 1, bez potrzeby uzyskania koncesji może wydobywać metan (art. 8f). Wraz z uzyskaniem, w zakresie niezbędnym do prowadzenia działalności w zakresie wydobywania kopalni, przedsiębiorca podejmujący działalność w obszarze likwidowanej (zlikwidowanej) kopalni przejmuje zadania związane z zabez-

¹⁸ Dz. U. Nr 210, poz. 2037 ze zm.

¹⁹ Dz. U. z 2017 r. poz. 1327 ze zm.

²⁰ Stosownie do art. 2 pkt 2 wspomnianej ustawy z dnia 7 września 2007 r. „kopalnią” jest jednostka organizacyjna przedsiębiorstwa górniczego, która prowadzi zakład górniczy.

²¹ Zob. decyzję nr 2010/787/UE Rady z dnia 10 grudnia 2010 r. w sprawie pomocy państwa ułatwiającej zamykanie niekonkurencyjnych kopalń węgla, Dz.U.U.E Nr L 336, s. 24.

²² Co w praktyce następuje w drodze zbycia przedsiębiorstwa w rozumieniu art. 55¹ k.c. lub jego zorganizowanej części.

²³ W obecnym stanie prawnym jest nim Spółka Restrukturyzacji Kopalń SA.

²⁴ W praktyce chodzi tu o spółki kapitałowe, w których prawa z udziałów (akcji) przysługują podmiotom niepowiązanym ze Skarbem Państwa.

pieczeniem kopalń sąsiednich przez zagrożeniem wodnym, gazowym oraz pożarowym (art. 9a). Ustawa nie określa jednak żadnych wymagań dotyczących sposobu przejęcia wspomnianych obowiązków, co prowadzi do sporów.

W istocie wymagania kształtujące prawny model likwidacji zakładu górnictwa, w tym związanej z nią ochrony środowiska w znacznej mierze ma charakter uznaniowy. W szczególności zaś o tym, czy – a jeśli tak, to – które fragmenty niewyekspluowanych złóż miałyby podlegać ochronie, rozumianej jako możliwość podjęcia ich wydobycia w przyszłości, przesądzają argumenty ekonomiczne. Jedną z przyczyn tego stanu rzeczy jest brak bilansu zapotrzebowania na surowce pochodzenia górnictwa oraz strategii ochrony złóż.

Część szósta

**Polityka gospodarowania
geologicznymi zasobami
środowiska**

§ 1. Uwagi wprowadzające

System planowania ochrony środowiska, w tym odnoszącej się do gospodarowania jego poszczególnymi elementami, jest niezwykle rozbudowany, aczkolwiek niejednolity. Można tu wyróżnić plany (programy) dotyczące:

- środowiska jako całości, jak np. strategię rozwoju oraz powstałe w nawiązaniu do niej programy i dokumenty programowe¹, (lokalne) programy ochrony środowiska (art. 13 i nast. pr.o.ś.),
- gospodarowania określonymi elementami środowiska, jak np. odnoszące się do ochrony przyrody (art. 20 i n. u.o.p.), postępowania z odpadami (art. 34 i n. ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach²), gospodarki wodnej (art. 315 pr.wodn.), energetyki (art. 15a Prawa energetycznego³) oraz inne (np. odnoszące się do funkcjonowania określonych gałęzi gospodarki).

Charakter prawny tych dokumentów jest zróżnicowany. Tylko nieliczne z nich przybierają postać aktów normatywnych o charakterze powszechnie obowiązującym. Pozostałe są typowymi dokumentami programowo-planistycznymi i nie mają mocy powszechnie wiążącej. Szczegóły pozostają jednak dość złożone, bowiem niekiedy ustawy uzależniają rozstrzygnięcia organów państwa (zarówno generalne, jak i indywidualne) od zgodności z planami (programami itp.) nie mającymi charakteru powszechnie wiążącego. Mnogość tych dokumentów programowo-planistycznych powoduje również potencjalne wątpliwości związane z ustaleniem ich wzajemnych zależności oraz pociąga za sobą niebezpieczeństwo braku spójności.

Dotychczas nie istniała i nie istnieje nadal jakakolwiek strategia (polityka) państwa dotycząca gospodarki geologicznymi zasobami środowiska, a zwłaszcza złożami kopalin⁴. Jednym z kluczowych problemów jest natomiast ochrona polegająca na za-

¹ Zob. ustawę z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, Dz. U. z 2017 r. poz. 736 ze zm.

² Dz. U. z 2018 r. poz. 21 ze zm.

³ Ustawa z dnia 10 kwietnia 1997 r., Dz. U. z 2017 r. poz. 220 ze zm. Zob. obwieszczenie Ministra Gospodarki z dnia 21 grudnia 2009 r. w sprawie polityki energetycznej państwa do 2030 r., M.P. z 2010 r. Nr 2, poz. 11.

⁴ Do pewnego stopnia wyjątkiem są strategie dotyczące funkcjonowania górnictwa węgla kamiennego. Adresowane są (były) one jednak wyłącznie do organów administracji rządowej oraz dotyczyły restrukturyzacji (przeważnie polegającej na likwidacji) wyłącznie tych kopalń węgla kamiennego, które wchodziły w skład spółek kapitałowych kontrolowanych przez Skarb Państwa.

pewnieniu możliwości ich przyszłego wykorzystania, zwłaszcza w drodze wydobywania kopaln, co zresztą należy zaliczyć do czynników zapewniających bezpieczeństwo surowcowe. Nic więc dziwnego, że ostatnio problematyka ta stała się przedmiotem zainteresowania Unii Europejskiej. Przykładem może być tzw. Inicjatywa Surowcowa przyjęta w listopadzie 2008 r. przez Komisję Europejską⁵. Dokument ten wyznacza strategię dostępu do surowców mineralnych w Unii Europejskiej, w celu zapewnienia:

- stabilnych dostaw surowców z rynków światowych,
- zrównoważonej podaży surowców mineralnych wewnątrz Unii Europejskiej,
- efektywnego wykorzystania zasobów i podaży surowców wtórnych w ramach recyklingu.

Trwają również prace nad europejską koncepcją złóż kopaln o znaczeniu publicznym (projekt MINATURA2020), której celem jest wypracowanie narzędzi pozwalających na zapewnienie dostępu do najważniejszych złóż kopaln (tzw. kopaln krytycznych)⁶.

§ 2. Złoża kopaln

Bezspornie geologiczne zasoby środowiska, w tym przede wszystkim złoża kopaln są elementami środowiska o charakterze (z nielicznymi wyjątkami) nieodnawialnym⁷, a w dodatku są rozmieszczone nierównomiernie. Istotą ochrony środowiska jest m.in. jego racjonalne kształtowanie oraz gospodarowanie jego zasobami (czyli przede wszystkim ich wykorzystywanie), zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju (art. 3 pkt 13 lit. a p.r.o.s.). Wspomniana ochrona nie jest więc celem samym dla siebie i tylko w niektórych sytuacjach może przybierać charakter zachowawczy (konserwatorski). Korzystanie ze środowiska (jego elementów), w tym nawet prowadzące do fizycznego unicestwienia jego składników, stanowi natomiast niezbędną przesłankę życia człowieka i rozwoju gospodarczego⁸.

Warto również zwrócić uwagę, że do celów publicznych zalicza się zarówno te, które służą ochronie środowiska rozumianej jako działania związane z zaspokajaniem potrzeb człowieka⁹ (a więc o charakterze produkcyjnym i naprawczym), jak

⁵ Zob. G. J. Wąsiewski, *Zasada racjonalnej gospodarki złożami kopaln w prawie polskim – próba rekonstrukcji*, s. 16 i n.

⁶ Zob. K. Galos, M. Nieć, *Europejska koncepcja złóż kopaln o znaczeniu publicznym (projekt MINATURA2020)*. Zeszyty Naukowe Instytutu Gospodarki Surowcami Mineralnymi i Energią Polskiej Akademii Nauk Nr 91, Kraków 2015, s. 35 i n.

⁷ Zob. A. Lipiński, *Niektóre problemy ochrony złóż kopaln w planowaniu przestrzennym* Zeszyty Naukowe Instytutu Gospodarowania Surowcami Mineralnymi i Energią PAN. Z. 91, Kraków 2015, s. 135-148.

⁸ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 6 czerwca 2006 r., K 23/05. Zob. także wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 7 lipca 2006 r., II OSK 507/06 CBOSA.

⁹ Jak np. budowa i utrzymanie urządzeń służących do zaopatrzenia ludności w wodę, przesyłania, oczyszczania ścieków, odzysku i unieszkodliwiania odpadów, wydobywanie kopaln objętych wła-

i konserwatorskim¹⁰. Istota zrównoważonego rozwoju prowadzi do wniosku, że stopień wykorzystywania zasobów środowiska (co dotyczy również złóż kopalin) powinien wykazywać tendencję spadkową; niezbędne jest bowiem zapewnienie możliwości korzystania z nich przez przyszłe pokolenia. Inaczej mówiąc do czasu znalezienia rozwiązań o charakterze alternatywnym, pozwalających w inny sposób zabezpieczyć potrzeby gospodarcze (społeczne) zaspokajane obecnie w drodze wykorzystania materiałów (produktów) pochodzenia kopalnego, złoża kopalin muszą podlegać ochronie rozumianej jako zapewnienie możliwości ich wykorzystywania również w przyszłości.

Przykładem może być węgiel (kamienny, brunatny). Nie jest tajemnicą, że obecnie stanowi on podstawę funkcjonowania polskiej energetyki. Co prawda stale traci on na znaczeniu, ale z pewnością jego rola jako nośnika energii zachowana będzie jeszcze przez wiele lat. Błędem jest zresztą upatrywanie możliwości wykorzystania węgla wyłącznie w drodze jego energetycznego spalania, w dodatku w instalacjach, które nie są w stanie sprostać standardom ochrony powietrza. Dotychczas nie opracowano wprawdzie metody pozwalającej na ekonomicznie uzasadnione inne rodzaje energetycznego wykorzystywania węgla (np. w drodze podziemnego zgazowania), to jednak można liczyć się z ich powstaniem w przyszłości. Szczegóły zależą w znacznej mierze od relacji ekonomicznych i politycznych. Państwo, które dysponuje znaczącymi zasobami wspomnianej kopaliny, a jednocześnie nie jest w stanie uzyskać stabilnego dostępu do innych nośników energii (np. ropy naftowej, gazu ziemnego), kierując się potrzebą zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego, musi takie złoża objąć ochroną pozwalającą na podjęcie ich wykorzystania w przyszłości. Stanowi to bowiem element bezpieczeństwa energetycznego¹¹. Podobnie problem ten, jako czynnik zapewniający bezpieczeństwo surowcowe, można widzieć we odniesieniu do pozostałych kopalin. Oczywiście jest bowiem, że wydobycie złoża kopaliny możliwe jest wyłącznie w miejscu jego występowania; zmiana tej lokalizacji nie jest możliwa¹². Co prawda możliwe jest zaspokojenie potrzeb w zakresie surowców pochodzenia kopalnego przywozem z innych państw, tyle że rozwiązanie to może okazać się niebezpieczne. Przykłady szantażu stosowanego przez państwa dysponujące swobodnym dostępem do niektórych kopalin (np. węglowodórów), w stosunku do państw pozbawionych takich zasobów, nie są odosobnione.

Oznacza to przede wszystkim potrzebę zbadania, jak ukształtowane są przesłanki uzyskiwania rozstrzygnięć niezbędnych do podjęcia wydobycia złóż kopalin (pozostałych geologicznych zasobów środowiska), zarówno obecnie jak i pod kątem

snością górniczą (art. 6 pkt 3 i 8 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, Dz. U. z 2018 r. poz. 121 ze zm.).

¹⁰ Zob. np. art. 7 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody.

¹¹ Zob. A. Szędziałarz, *Ochrona i zagospodarowanie strategicznych zasobów węgla kamiennego – inne spojrzenie (Artykuł polemiczny)*, Bezpieczeństwo Pracy i Ochrona Środowiska w Górnictwie 2017 nr 11, s. 16 i n.

¹² Zob. M. Nieć, B. Radwanek-Bąk, *Ochrona i racjonalne wykorzystanie złóż kopalin*, Kraków 2014, s. 11.

widzenia ochrony rozumianej jako możliwość podjęcia takiej działalności w przyszłości. Odrębnym problemem jest ustalenie instrumentów ochrony złóż kopalin w trakcie ich wydobywania.

Problematyka ta niestety należy do niezwykle konfliktogennych. Przede wszystkim złoża kopalin nie są rozmieszczone równomiernie, a ich wydobywanie przeważnie prowadzi do destrukcyjnych przeobrażeń środowiska, niekiedy powstających nawet w znacznej odległości od miejsca wydobywania kopaliny¹³. Niektóre jej skutki mogą ujawnić się po wielu latach od zakończenia wydobycia kopaliny¹⁴. Wydobyciu kopaliny mogą wreszcie towarzyszyć szkodliwe oddziaływania typowe dla innych rodzajów działalności przemysłowej, jak chociażby w postaci emisji gazów i pyłów do powietrza, powstawania odpadów, uciążliwości związanych z transportem itd. O ile właściciel złoża kopaliny¹⁵ z reguły jest zainteresowany korzyścią majątkową, jaką może uzyskać udostępniając je na potrzeby wydobywania, o tyle właściciel sąsiadującej nieruchomości przeważnie nie ma możliwości uzyskania korzyści majątkowej z tytułu podjęcia takiej eksploatacji, natomiast może znaleźć się w zasięgu jej szkodliwych oddziaływań. Nic więc dziwnego, że najczęściej sprzeciwia się zamiarowi podjęcia wydobycia takiego złoża. Warto w tym miejscu zwrócić uwagę, że taki właściciel przeważnie jest członkiem właściwych miejscowo wspólnot samorządowych, a w konsekwencji ma wpływ na wybór osób wchodzących w skład ich organów (np. radnych gminy, jej organu wykonawczego). Stanowisko wyborców może zatem przekładać się na stanowiska organów tychże wspólnot. Okoliczności te są niezwykle istotne, bowiem właśnie organy gminy uczestniczą w podejmowaniu wielu rozstrzygnięć niezbędnych do rozpoczęcia wydobycia kopaliny. Spektakularnym przykładem takiej sytuacji może być konflikt i protesty społeczne związane z zamiarem rozpoczęcia wydobycia nowych złóż węgla brunatnego. W związku ze zbliżającym się terminem zakończenia eksploatacji niektórych złóż wspomnianej kopaliny zachodzi pilna potrzeba zapewnienia dostaw tego nośnika energii, zwłaszcza że (jak dotychczas) koszt wytworzenia energii elektrycznej z węgla brunatnego jest najniższy. Zbliżone problemy pojawiają się w związku z zamiarem podjęcia wydobycia innych kopalin, w tym nawet wydobywania resztek złóż węgla kamiennego w zlikwidowanych kopalniach.

Problematyka ochrony złóż, rozumianej jako dostęp do możliwości podjęcia ich wydobycia, odnosi się również do tych złóż, które aktualnie są już eksploatowane. Koncesja na wydobywanie kopaliny ze złoża zawsze ma charakter czasowy. O ile przed upływem terminu jej obowiązywania złożo nie zostanie wyczerpane, przedsiębiorca z reguły będzie zainteresowany kontynuacją działalności. Z wielu powo-

¹³ Czego przykładem może być odwodnienie nieruchomości gruntowych w wyniku eksploatacji odkrywkowej; znane są przypadki, w których zasięg tzw. leja depresji sięga nawet kilkudziesięciu kilometrów.

¹⁴ Znane są przypadki powstawania deformacji terenu spowodowanych podziemną eksploatacją górniczą zakończoną ponad 100 lat wcześniej. Innym przykładem mogą obniżenia powierzchni terenu prowadzące do zakłócenia stosunków wodnych, grożących np. powstaniem tzw. zalewisk bezodpływowych.

¹⁵ Bez względu na to, czy jest nim Skarb Państwa, czy inny podmiot.

dów, w tym przede wszystkich ze względu na wadliwe funkcjonowanie systemu planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz sprzeczny społeczność lokalnych, może to być utrudnione, a nawet wykluczone¹⁶. Problem ukształtowania zagospodarowania przestrzennego w sposób ograniczający wykonywanie uprawnień przedsiębiorcy (górniczego) może zresztą pojawić się za sprawą późniejszych (w stosunku do koncesji oraz użytkowania górniczego) miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego (zob. art. 104 pr.g.g.). Dodatkową trudność stwarza zjawisko nadregulacji oraz niska świadomość prawna osób wchodzących w skład organów władz publicznych (które nierzadko większość wątpliwości związanych ze stosowaniem prawa rozstrzygają na niekorzyść inwestorów) oraz ogromna przewlekłość procedur związanych z podejmowaniem decyzji niezbędnych do rozpoczęcia działalności w zakresie wydobywania kopaliny ze złoża¹⁷.

Sposób zagospodarowania nieruchomości znajdujących się w rejonie występowania złoża kopaliny może wykluczyć bądź znacząco utrudnić podjęcie jego wydobycia. Najbardziej spektakularnym przykładem mogą być te złoża, które nadają się do wydobywania wyłącznie metodą odkrywkową (przede wszystkim; kruszywo naturalne, surowce ilaste, skalne, torf, a nawet węgiel brunatny). W takiej sytuacji przeznaczenie złoża do wydobycia wyklucza inne sposoby wykorzystania elementów środowiska znajdujących się nad złożem (a niekiedy nawet w jego bezpośrednim sąsiedztwie). Z kolei zabudowa nieruchomości gruntowej, bezpośrednio pod powierzchnią której – na głębokości od kilku do kilkudziesięciu metrów – znajduje się złożo kopaliny, w praktyce wyklucza możliwość podjęcia wydobycia tego ostatniego. Z technicznego punktu widzenia likwidacja takiej zabudowy jest wprawdzie możliwa, ale najczęściej podważy opłacalność przedsięwzięcia. W przypadku górnictwa podziemnego bądź otworowego problem ten co prawda nie jest tak drastyczny, jednak nie można uważać go za pozbawiony znaczenia. Dopóki złożo kopaliny nie zostało przeznaczone do wydobycia (a zwłaszcza nie jest przedmiotem koncesji na wydobywanie kopaliny), w zasadzie tak długo nie istnieją ograniczenia w zakresie zabudowy tych nieruchomości, które mogą znaleźć się w zasięgu przyszłych wpływów wydobycia kopaliny – chyba że tego rodzaju ograniczenia zostaną wprowadzone w drodze miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego bądź niekiedy innych rozwiązań. Ustalenie rodzaju takich wpływów, ich wielkości oraz zasięgu możliwe jest dopiero po rozpoznaniu budowy takiego złoża, stanu otaczającego je środowiska, a także rozmiarów oraz technologii przyszłej jego eksploatacji.

¹⁶ Zob. A. Lipiński, *Koncesje górnicze 2020*, Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego 2018, nr 1, s. 4 i n.

¹⁷ Dość wspomnieć, że w większości przypadków przesłanką koncesji na wydobywanie kopaliny ze złoża jest tzw. decyzja w sprawie środowiskowych uwarunkowań przedsięwzięcia. Dla kopaliny o kluczowym znaczeniu gospodarczym (wymienionych w art. 10 ust. 1 pr.g.g.) podejmuje ją regionalny dyrektor ochrony środowiska. Znane są przypadki, w których postępowanie przez organem I instancji trwało 5 lat. Opieszałość dotyczy też postępowania koncesyjnych. Zob. *Udzielanie koncesji na poszukiwanie i rozpoznawanie złóż miedzi i węglowodorów, w tym gazu łupkowego*. Najwyższa Izba Kontroli, Warszawa 2017.

Powstaje więc pytanie, kto oraz w drodze jakich instrumentów prawnych ma rozstrzygać o tych zależnościach, w tym o przeznaczeniu złoża do wydobywania oraz o ograniczeniach w zakresie sposobu wykorzystywania nieruchomości, w tym pod kątem widzenia możliwości podjęcia wydobywania w przyszłości. Ochrona złóż kopalin rozumiana w opisany wyżej sposób bezspornie zmierza bowiem do racjonalnego wykorzystania ich zasobów¹⁸ i odpowiada istocie zrównoważonego rozwoju.

§ 3 Projektowana polityka surowcowa

Potrzebę opracowania polskiej polityki surowcowej dostrzeżono dopiero w ostatnich latach¹⁹. W 2015 r. z inicjatywy Ministra Środowiska podjęto prace nad „Białą Księgą Ochrony Złóż Kopalin”²⁰. Wkrótce prace nad nią zostały jednak zaniechane, a Rada Ministrów powierzyła Głównemu Geologowi Kraju²¹ przygotowanie polityki surowcowej państwa²². Związane z tym prace obejmują:

- koordynowanie i inicjowanie działań w zakresie p.s.p.,
 - opracowywanie nowych rozwiązań prawnych i ekonomicznych w zakresie p.s.p.,
 - monitorowanie wdrażania i funkcjonowania wypracowanych rozwiązań,
 - prowadzenie i koordynowanie działań informacyjnych i edukacyjnych prowadzonych przez organy administracji rządowej w zakresie p.s.p.
- Projektowany dokument wyodrębnia działania dotyczące:
- surowców ze źródeł pierwotnych (czyli złóż kopalin, zaliczając do nich m.in. ciepło ziemi²³ oraz torf²⁴),
 - surowców wtórnych (czyli odpadów),
 - pozostałych problemów (w tym bezzbiornikowego magazynowania i składowania substancji w strukturach geologicznych).

Dalsze uwagi wypada ograniczyć w zasadzie wyłącznie do zmierzeń odnoszących się do gospodarowania geologicznymi elementami środowiska.

Jako podstawowy cel p.s.p. trafnie określono zapewnienie dostępu do surowców niezbędnych dla funkcjonowania gospodarki, zarówno obecnie, jak i z uwzględnieniem potrzeb przyszłych pokoleń. Oznacza to nawiązanie do zrównoważonego roz-

¹⁸ M. Nieć, B. Radwanek-Bąk, *Wykorzystanie złóż kopalin w Polsce a zapewnienie bezpieczeństwa surowcowego kraju*, Przegląd Geologiczny 2009, nr 7, s. 591 i n.

¹⁹ Zob. *Polityka Surowcowa Polski*, red. J. Hauser, Kraków 2015.

²⁰ Zob. https://mos.gov.pl/g2/big/2015_11/bd1b42430ad098b1c9256f2bc338f6f7.pdf (data dostępu: 20 listopada 2015 r.).

²¹ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 9 maja 2016 r. w sprawie ustanowienia Pełnomocnika Rządu do spraw Polityki Surowcowej Państwa Dz. U. poz. 685. Zob. także zarządzenie Nr 61 Prezesa Rady Ministrów z dnia 17 maja 2016 r. w sprawie Międzyresortowego Zespołu do spraw Polityki Surowcowej Państwa. M.P. poz. 455.

²² Dalej powoływanej jako p.s.p.

²³ Które w świetle aktualnych uregulowań prawnych oraz wiedzy geologicznej nie jest „kopaliną”.

²⁴ Którego przydatność jako nośnika energii jest co najmniej wątpliwa.

woju. Szczegółowa analiza projektu omawianego dokumentu wykracza jednak poza ramy opracowania. Trafnie diagnozuje on jedną z kluczowych przeszkód w zakresie inwestycji związanych z pozyskiwaniem surowców mineralnych, jaką są wady stanu prawnego oraz „długotrwałe i przedłużające się procedury administracyjne i sądowe”. Zdaniem projektodawców czynniki te znacząco wpływają na ryzyko inwestycyjne i podażowe. Największą przeszkodą rozwoju gospodarki jest „brak stabilnych i transparentnych regulacji prawnych gwarantujących ochronę interesów państwa, uwzględniających zrównoważony rozwój, potrzeby i ryzyko inwestycyjne przedsiębiorców oraz wymagania środowiskowe i społeczne”. Ocena ta jest trafna, tyle że nawet nie przedstawiono jakichkolwiek szczegółów określających kierunki zmian tej sytuacji. Jako kluczowe filary p.s.p. określono m.in. „pozyskiwanie surowców ze złóż kopalin i ciepła Ziemi” (tzw. filar 2) oraz „uwarunkowania prawne” (filar 5). Na działania w ramach filara 2 mają się składać:

„1. Baza wiedzy o złożach kopalin w Polsce:

- ocena krajowego potencjału w zakresie identyfikacji obecnych i przyszłych potrzeb surowcowych, z wyróżnieniem surowców na potrzeby lokalne, krajowe i ponadkrajowe,
 - weryfikacja zakresu informacji publikowanych corocznie w *Bilansie Zasobów Złóż Kopalin w Polsce*²⁵ oraz gromadzonych w Systemie Midas²⁶,
 - uporządkowanie wiedzy na temat obszarów prognostycznych i perspektywicznych oraz określenie ich statusu (w tym złóż strategicznych),
 - prognozowanie i rewaluacja stanu rozpoznania geologicznego kraju.
2. Rozwój pozyskiwania surowców ze źródeł pierwotnych (złóż kopalin):
- ocena możliwości pozyskiwania pierwiastków ziem rzadkich z obszarów i złóż, do tej pory nierozpoznawanych pod tym kątem,
 - ocena nowych możliwości technicznych i technologicznych umożliwiających użytkowanie złóż kopalin, których do tej pory nie wykorzystano lub których wykorzystania zaniechano,
 - upowszechnianie informacji na temat narodowego potencjału surowcowego i jego promocja,
 - wypracowanie mechanizmów uzgodnień w zakresie terenów zamkniętych, używanych przez jednostki organizacyjne Ministerstwu Obrony Narodowej lub/i pododdziały sił zbrojnych państw NATO, dla zabezpieczenia tych terenów przed negatywnymi zmianami wywołanymi działalnością wydobywczą.
3. Ochrona złóż kopalin i gospodarka nimi kontekście systemu planowania przestrzennego i uwarunkowań prawnych:

²⁵ Państwowa służba geologiczna, na podstawie dokumentacji geologicznych oraz ewidencji zasobów złóż kopalin corocznie sporządza krajowy bilans zasobów złóż kopalin. Dokument ten „wymaga akceptacji ministra właściwego do spraw środowiska wykonującego zadania administracji geologicznej przy pomocy głównego geologa kraju” (art. 103 pr.g.g.).

²⁶ System Gospodarki i Ochrony Bogactw Mineralnych (MIDAS); gromadzi i udostępnia informacje o złożach, obszarach górniczych i terenach górniczych, a także umożliwia gromadzenie informacji o koncesjach. Prowadzi go Państwowy Instytut Geologiczny-Państwowy Instytut Badawczy.

- waloryzacja złóż kopalin w celu wytypowania złóż o istotnym znaczeniu dla gospodarki krajowej regionalnej,
 - wprowadzenie ram prawnych dla właściwej ochrony złóż po istotnym znaczeniu dla gospodarki krajowej i regionalnej,
 - wypracowanie optymalnych procedur selekcji złóż o istotnym znaczeniu w gospodarce krajowej i regionalnej w dokumentach planistycznych celem ich ochrony,
 - wprowadzenie obowiązku planistycznego dla wytypowanych obszarów złóż o istotnym znaczeniu dla gospodarki krajowej i regionalnej.
4. Określenie kierunków zmian polityki koncesyjnej w kontekście zapewnienia rozwoju podaży surowców ze złóż:
- doskonalenie procedur koncesyjnych, w szczególności w odniesieniu do złóż kopalin objętych własnością górniczą, do której prawo przysługuje Skarbowi Państwa, w sposób zapewniający racjonalne wykorzystanie krajowej bazy zasobowej,
 - uproszczenie obowiązujących procedur związanych z ubieganiem się o koncesje wydobywcze wraz z uproszczeniem systemu opłat związanych z działalnością wydobywczą,
 - zmiany regulacji dotyczących zasad gromadzonej korzystania z informacji geologicznej stanowiącej własność Skarbu Państwa, w sposób umożliwiających właściwe i pełne jej wykorzystanie,
 - wypracowanie najlepszych praktyk w przypadkach udzielania koncesji oraz prowadzenia działalności geologicznej i górniczej w granicach obszarów objętych różnymi formami ochrony przyrody (np. obszary NATURA 2000),
 - określenie dobrych praktyk i optymalnych rozwiązań w zakresie zapobiegania nielegalnej eksploatacji kopalin,
 - zmiana w zasadach funkcjonowania i kompetencjach poszczególnych szczebli administracji geologicznej.
5. Społeczne uwarunkowania pozyskiwania kopalin ze złóż:
- identyfikacja problemów społecznych związanych z prowadzeniem robót geologicznych oraz uruchamianiem i prowadzeniem eksploatacji złóż kopalin,
 - budowa dobrych relacji między władzami centralnymi, inwestorami górniczymi, jednostkami samorządu terytorialnego, społecznościami lokalnymi i organizacjami pozarządowymi,
 - określenie systemu rekompensat wypłacanych przed podmioty eksploatujące złoża na rzecz rolników prowadzących działalność rolniczą na obszarach, na których warunki prowadzenia działalności rolniczej uległo pogorszeniu ze względu na negatywne oddziaływanie prowadzonej w ich sąsiedztwie eksploatacji”.
- Jako jeden ze środków zmierzających do osiągnięcia założonych celów określono „długotrwałe planowanie przestrzenne, prowadzone we współpracy ze społeczeństwem lokalnym” (co zdaje się sugerować, że dotychczas instrumenty te funkcjonowały bez udziału czynnika społecznego).

Projektowany dokument nie wskazuje natomiast żadnych instrumentów (rozwiązań) pozwalających na osiągnięcie zamierzonych celów, w tym nie określa jakichkolwiek kierunków rozwiązań zmierzających do „doskonalenia” oraz „uprosz-

czenia” procedur koncesyjnych oraz innych rozwiązań. Przedstawiane dotychczas propozycje tego rodzaju zmian²⁷ pozostają bez echa. Inna rzecz, że dla osiągnięcia niektórych spośród wspomnianych wyżej celów zmiana stanu prawnego nie jest konieczna. Przykładem może być przewlekłość procedur niezbędnych do uzyskania decyzji niezbędnych do podjęcia działalności w zakresie bezpieczeństwa surowcowego oraz nierzadkie postawy „bezzinteresownej niezyczliwości” władz publicznych w odniesieniu do przedsiębiorcy. Ogólnikowość (a niekiedy przypadkowość) projektu p.s.p. powoduje, że ocena jego zasadności nie jest możliwa. Dotyczy to zwłaszcza środków o charakterze prawnym²⁸ oraz ekonomicznym²⁹. Wiele wskazuje również na to, że omawiany projekt został sporządzony bez dostatecznej analizy (a nawet znajomości) istniejących uwarunkowań prawnych. Świadczą o tym chociażby uwagi dotyczące systemu planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz systemu rekompensat, które mają być uzasadnione negatywnymi wpływami eksploatacji górniczej. Projekt nie dostrzega zresztą jednego z kluczowych problemów związanych z gospodarką złożami kopalin, jaką jest zależność tej ostatniej od systemu planowania i zagospodarowania przestrzennego.

W świetle ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju projektowany dokument może zostać przyjęty wyłącznie w drodze uchwały Rady Ministrów. Byłby on zatem wiążący wyłącznie dla jednostek organizacyjnych strukturalnie podporządkowanych temu organowi.

§ 2. Złoża kopalin jako elementy środowiska

Bezspornie geologiczne zasoby środowiska, w tym przede wszystkim złoża kopalin są elementami środowiska o charakterze (z nielicznymi wyjątkami) nieodnawialnym³⁰,

²⁷ A. Lipiński, *Górnictwo z barierami. Decyzja w sprawie środowiskowych uwarunkowań*, Surowce i Maszyny Budowlane 2016 nr 1, s. 62 i n., tenże, *Planowanie przestrzenne jako instrument ochrony złóż kopalin. Ochrona złóż kopalin w procesie ich wydobywania. Likwidacja działalności regulowanej prawem geologicznym i górniczym* [w:] *Zrównoważony rozwój jako czynnik determinujący prawne podstawy zarządzania geologicznymi zasobami środowiska*, red. G. Dobrowolski, Katowice 2016, s. 37 i n., tenże: *Legislacyjne bariery funkcjonowania geologii i górnictwa* [w:] *XXVI Konferencja „Aktualia i perspektywy gospodarowania surowcami mineralnymi”*, Zeszyty Naukowe Instytutu Gospodarki Surowcami i Energią PAN. Nr 96. Kraków 2016, s. 177 i n., tenże: *Ochrona złóż kopalin w świetle zasady zrównoważonego rozwoju* [w:] *Právo na životné prostredie a nástroje jeho presadzovania. Trnava: Trnavská univerzita, Právnická fakulta* 2016, s. 139 i n. Projekt PSP ignoruje również wnioski sformułowane w wyniku prac prowadzonych na podstawie zarządzenia Ministra Środowiska z dnia 8 grudnia 2016 r. w sprawie powołania zespołu do spraw reformy prawa geologicznego i górniczego, Dz. Urz. Ministra Środowiska poz. 77.

²⁸ Te, które przewiduje filar 5, mają obejmować weryfikację „stanowiska w sprawie złóż (obiektów) uformowanych przez człowieka (tj. surowców wtórnych, czyli odpadów)”, a także „przygotowanie reformy prawa geologicznego i górniczego w zakresie zarządzania wnętrzem Ziemi i ewentualnej kodyfikacji”.

²⁹ W odniesieniu do których nie przedstawiono propozycji jakichkolwiek zmian.

³⁰ Zob. A. Lipiński, *Niektóre problemy ochrony złóż kopalin w planowaniu przestrzennym* Zeszyty Naukowe Instytutu Gospodarowania Surowcami Mineralnymi i Energią PAN. Z. 91, Kraków 2015, s. 135–148.

a w dodatku są rozmieszczone nierównomiernie. Istotą ochrony środowiska jest m.in. jego racjonalne kształtowanie oraz gospodarowanie jego zasobami (czyli przede wszystkim ich wykorzystywanie), zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju (art. 3 pkt 13 lit. a pr.o.ś.). Wspomniana ochrona nie jest więc celem samym dla siebie i tylko w niektórych sytuacjach może przybierać charakter zachowawczy (konserwatorski). Korzystanie ze środowiska (jego elementów), w tym nawet prowadzące do fizycznego unicestwienia jego składników, stanowi natomiast niezbędną przesłankę życia człowieka i rozwoju gospodarczego³¹.

Warto również zwrócić uwagę, że do celów publicznych zalicza się zarówno te, które służą ochronie środowiska rozumianej jako działania związane z zaspokajaniem potrzeb człowieka³² (a więc o charakterze produkcyjnym i naprawczym), jak i konserwatorskim³³. Istota zrównoważonego rozwoju prowadzi do wniosku, że stopień wykorzystywania zasobów środowiska (co dotyczy również złóż kopaliny) powinien wykazywać tendencję spadkową; niezbędne jest bowiem zapewnienie możliwości korzystania z nich przez przyszłe pokolenia. Inaczej mówiąc do czasu znalezienia rozwiązań o charakterze alternatywnym, pozwalających w inny sposób zabezpieczyć potrzeby gospodarcze (społeczne) zaspokajane obecnie w drodze wykorzystania materiałów (produktów) pochodzenia kopalnego, złoża kopaliny muszą podlegać ochronie rozumianej jako zapewnienie możliwości ich wykorzystywania również w przyszłości.

Przykładem może być węgiel (kamienny, brunatny). Nie jest tajemnicą, że obecnie stanowi on podstawę funkcjonowania polskiej energetyki. Co prawda stale traci on na znaczeniu, ale z pewnością jego rola jako nośnika energii zachowana będzie jeszcze przez wiele lat. Błędem jest zresztą upatrywanie możliwości wykorzystania węgla wyłącznie w drodze jego energetycznego spalania, w dodatku w instalacjach, które nie są w stanie sprostać standardom ochrony powietrza. Dotychczas nie opracowano wprawdzie metody pozwalającej na ekonomicznie uzasadnione inne rodzaje energetycznego wykorzystywania węgla (np. w drodze podziemnego zgazowania), to jednak można liczyć się z ich powstaniem w przyszłości. Szczegóły zależą w znacznej mierze od relacji ekonomicznych i politycznych. Państwo, które dysponuje znaczącymi zasobami wspomnianej kopaliny, a jednocześnie nie jest w stanie uzyskać stabilnego dostępu do innych nośników energii (np. ropy naftowej, gazu ziemnego), kierując się potrzebą zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego, musi takie złoża objąć ochroną pozwalającą na podjęcie ich wykorzystania w przyszłości. Stanowi to bowiem element bezpieczeństwa energetycznego³⁴. Podobnie pro-

³¹ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 6 czerwca 2006 r., K 23/05. Zob. także wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 7 lipca 2006 r., II OSK 507/06 CBOSA.

³² Jak np. budowa i utrzymanie urządzeń służących do zaopatrzenia ludności w wodę, przesyłania, oczyszczania ścieków, odzysku i unieszkodliwiania odpadów, wydobywanie kopaliny objętych własnością górnictwem (art. 6 pkt 3 i 8 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, Dz. U. z 2018 r. poz. 121 ze zm.).

³³ Zob. np. art. 7 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody.

³⁴ Zob. A. Szędziałarz, *Ochrona i zagospodarowanie strategicznych zasobów węgla kamiennego – inne spojrzenie (Artykuł polemiczny)*, Bezpieczeństwo Pracy i Ochrona Środowiska w Górnictwie 2017 nr 11, s. 16 i n.

blem ten, jako czynnik zapewniający bezpieczeństwo surowcowe, można widzieć we odniesieniu do pozostałych kopalin. Oczywiście jest bowiem, że wydobycie złoża kopaliny możliwe jest wyłącznie w miejscu jego występowania; zmiana tej lokalizacji nie jest możliwa³⁵. Co prawda możliwe jest zaspokojenie potrzeb w zakresie surowców pochodzenia kopalnego przywozem z innych państw, tyle że rozwiązanie to może okazać się niebezpieczne. Przykłady szantażu stosowanego przez państwa dysponujące swobodnym dostępem do niektórych kopalin (np. węglowodorów), w stosunku do państw pozbawionych takich zasobów, nie są odosobnione.

Oznacza to przede wszystkim potrzebę zbadania, jak ukształtowane są przesłanki uzyskiwania rozstrzygnięć niezbędnych do podjęcia wydobycia złóż kopalin (pozostałych geologicznych zasobów środowiska), zarówno obecnie jak i pod kątem widzenia ochrony rozumianej jako możliwość podjęcia takiej działalności w przyszłości. Odrębnym problemem jest ustalenie instrumentów ochrony złóż kopalin w trakcie ich wydobywania.

Problematyka ta niestety należy do niezwykle konfliktogennych. Przede wszystkim złoża kopalin nie są rozmieszczone równomiernie, a ich wydobywanie przeważnie prowadzi do destrukcyjnych przeobrażeń środowiska, niekiedy powstających nawet w znacznej odległości od miejsca wydobywania kopaliny³⁶. Niektóre jej skutki mogą ujawnić się po wielu latach od zakończenia wydobycia kopaliny³⁷. Wydobyciu kopaliny mogą wreszcie towarzyszyć szkodliwe oddziaływania typowe dla innych rodzajów działalności przemysłowej, jak chociażby w postaci emisji gazów i pyłów do powietrza, powstawania odpadów, uciążliwości związanych z transportem itd. O ile właściciel złoża kopaliny³⁸ z reguły jest zainteresowany korzyścią majątkową, jaką może uzyskać udostępniając je na potrzeby wydobywania, o tyle właściciel sąsiadującej nieruchomości przeważnie nie ma możliwości uzyskania korzyści majątkowej z tytułu podjęcia takiej eksploatacji, natomiast może znaleźć się w zasięgu jej szkodliwych oddziaływań. Nic więc dziwnego, że najczęściej sprzeciwia się zamiarowi podjęcia wydobycia takiego złoża. Warto w tym miejscu zwrócić uwagę, że taki właściciel przeważnie jest członkiem właściwych miejscowo wspólnot samorządowych, a w konsekwencji ma wpływ na wybór osób wchodzących w skład ich organów (np. radnych gminy, jej organu wykonawczego). Stanowisko wyborców może zatem przekładać się na stanowiska organów tychże wspólnot. Okoliczności te są niezwykle istotne, bowiem właśnie organy gminy uczestniczą w podejmowaniu wielu rozstrzygnięć niezbędnych do rozpoczęcia wydobycia kopa-

³⁵ Zob. M. Nieć, B. Radwanek-Bąk, *Ochrona i racjonalne wykorzystanie złóż kopalin*, Kraków 2014, s. 11.

³⁶ Czego przykładem może być odwodnienie nieruchomości gruntowych w wyniku eksploatacji odkrywkowej; znane są przypadki, w których zasięg tzw. leja depresji sięga nawet kilkudziesięciu kilometrów.

³⁷ Znane są przypadki powstawania deformacji terenu spowodowanych podziemną eksploatacją górniczą zakończoną ponad 100 lat wcześniej. Innym przykładem mogą obniżenia powierzchni terenu prowadzące do zakłócenia stosunków wodnych, grożących np. powstaniem tzw. zalewisk bezodpływowych.

³⁸ Bez względu na to, czy jest nim Skarb Państwa, czy inny podmiot.

liny. Spektakularnym przykładem takiej sytuacji może być konflikt i protesty społeczne związane z zamiarem rozpoczęcia wydobycia nowych złóż węgla brunatnego. W związku ze zbliżającym się terminem zakończenia eksploatacji niektórych złóż wspomnianej kopaliny zachodzi pilna potrzeba zapewnienia dostaw tego nośnika energii, zwłaszcza że (jak dotychczas) koszt wytworzenia energii elektrycznej z węgla brunatnego jest najniższy. Zbliżone problemy pojawiają się w związku z zamiarem podjęcia wydobycia innych kopaliny, w tym nawet wydobywania resztek złóż węgla kamiennego w zlikwidowanych kopalniach.

Problematyka ochrony złóż, rozumianej jako dostęp do możliwości podjęcia ich wydobycia, odnosi się również do tych złóż, które aktualnie są już eksploatowane. Koncesja na wydobywanie kopaliny ze złoża zawsze ma charakter czasowy. O ile przed upływem terminu jej obowiązywania złożo nie zostanie wyczerpane, przedsiębiorca z reguły będzie zainteresowany kontynuacją działalności. Z wielu powodów, w tym przede wszystkim ze względu na wadliwe funkcjonowanie systemu planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz sprzeciw społeczności lokalnych, może to być utrudnione, a nawet wykluczone³⁹. Problem ukształtowania zagospodarowania przestrzennego w sposób ograniczający wykonywanie uprawnień przedsiębiorcy (górnictwo) może zresztą pojawić się za sprawą późniejszych (w stosunku do koncesji oraz użytkowania górnictwo) miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego (zob. art. 104 pr.g.g.). Dodatkową trudność stwarza zjawisko nadregulacji oraz niska świadomość prawna osób wchodzących w skład organów władz publicznych (które nierzadko większość wątpliwości związanych ze stosowaniem prawa rozstrzygają na niekorzyść inwestorów) oraz ogromna przebiegłość procedur związanych z podejmowaniem decyzji niezbędnych do rozpoczęcia działalności w zakresie wydobywania kopaliny ze złoża⁴⁰.

Sposób zagospodarowania nieruchomości znajdujących się w rejonie występowania złoża kopaliny może wykluczyć bądź znacząco utrudnić podjęcie jego wydobycia. Najbardziej spektakularnym przykładem mogą być te złoża, które nadają się do wydobywania wyłącznie metodą odkrywkową (przede wszystkim; kruszywo naturalne, surowce ilaste, skalne, torf, a nawet węgiel brunatny). W takiej sytuacji przeznaczenie złoża do wydobycia wyklucza inne sposoby wykorzystania elementów środowiska znajdujących się nad złożem (a niekiedy nawet w jego bezpośrednim sąsiedztwie). Z kolei zabudowa nieruchomości gruntowej, bezpośrednio pod powierzchnią której – na głębokości od kilku do kilkudziesięciu metrów – znajduje

³⁹ Zob. A. Lipiński, *Koncesje górnicze 2020*, Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego 2018, nr 1, s. 4 i n.

⁴⁰ Dość wspomnieć, że w większości przypadków przesłanką koncesji na wydobywanie kopaliny ze złoża jest tzw. decyzja w sprawie środowiskowych uwarunkowań przedsięwzięcia. Dla kopaliny o kluczowym znaczeniu gospodarczym (wymienionych w art. 10 ust. 1 pr.g.g.) podejmuje ją regionalny dyrektor ochrony środowiska. Znane są przypadki, w których postępowanie przez organem I instancji trwało 5 lat. Opieszałość dotyczy też postępowania koncesyjnych. Zob. *Udzielanie koncesji na poszukiwanie i rozpoznawanie złóż miedzi i węglowodorów, w tym gazu łupkowego. Najwyższa Izba Kontroli*, Warszawa 2017.

się złożę kopaliny, w praktyce wyklucza możliwość podjęcia wydobycia tego ostatniego. Z technicznego punktu widzenia likwidacja takiej zabudowy jest wprawdzie możliwa, ale najczęściej podważy opłacalność przedsięwzięcia. W przypadku górnictwa podziemnego bądź otworowego problem ten co prawda nie jest tak drastyczny, jednak nie można uważać go za pozbawiony znaczenia. Dopóki złożę kopaliny nie zostało przeznaczone do wydobycia (a zwłaszcza nie jest przedmiotem koncesji na wydobywanie kopaliny), w zasadzie tak długo nie istnieją ograniczenia w zakresie zabudowy tych nieruchomości, które mogą znaleźć się w zasięgu przyszłych wpływów wydobycia kopaliny – chyba że tego rodzaju ograniczenia zostaną wprowadzone w drodze miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego bądź niekiedy innych rozwiązań. Ustalenie rodzaju takich wpływów, ich wielkości oraz zasięgu możliwe jest dopiero po rozpoznaniu budowy takiego złoża, stanu otaczającego je środowiska, a także rozmiarów oraz technologii przyszłej jego eksploatacji. Powstaje więc pytanie, kto oraz w drodze jakich instrumentów prawnych ma rozstrzygać o tych zależnościach, w tym o przeznaczeniu złoża do wydobywania oraz o ograniczeniach w zakresie sposobu wykorzystywania nieruchomości, w tym pod kątem widzenia możliwości podjęcia wydobycia w przyszłości. Ochrona złóż kopalin rozumiana w opisany wyżej sposób bezspornie zmierza bowiem do racjonalnego wykorzystania ich zasobów⁴¹ i odpowiada istocie zrównoważonego rozwoju.

⁴¹ M. Nieć, B. Radwanek-Bąk, *Wykorzystanie złóż kopalin w Polsce a zapewnienie bezpieczeństwa surowcowego kraju*, *Przegląd Geologiczny* 2009, nr 7, s. 591 i n.

Wnioski

Zrównoważony rozwój stanowi niezbędną przesłankę dalszego funkcjonowania ludzkości. Wzajemne wyważenie potrzeb ekonomicznych, społecznych i ochrony środowiska jest konieczne dla umożliwienia harmonijnego rozwoju całej cywilizacji.

Szczególną rolę w tym zakresie odgrywa rozsądne i oszczędne gospodarowanie zasobami środowiska, w tym wnętrza skorupy ziemskiej. Na przestrzeni wieków stanowiły one i stanowią nadal, podstawowy budulec, materiał do produkcji narzędzi, środków produkcji i innych urządzeń, nośniki energii, czy wreszcie surowiec do wytworzenia nawozów zwiększających produkcję rolną itd.

Pierwotnie wykorzystanie złóż kopalni służyło zaspokojeniu podstawowych potrzeb jednostki bądź też niewielkich społeczności. Tak było choćby w przypadku krzemienia wykorzystywanego do produkcji narzędzi. W późniejszym okresie wykorzystywano w tym celu metale pozyskiwane w procesie wytopienia z ich rud. Obecnie trudno sobie wyobrazić funkcjonowanie jakiegokolwiek gospodarki nie wykorzystującej produktów powstałych pochodzenia kopalnego, w tym kopalnych nośników energii, materiałów budowlanych, czy też minerałów podlegających dalszej przeróbce.

Dynamiczny rozwój ludzkości, który datuje się przynajmniej od czasów drugiej rewolucji przemysłowej (XVIII–XIX w.) spowodował znaczące zwiększenie zapotrzebowania na surowce pochodzenia kopalnego. Proces ten trwa do dziś, a w ostatnich kilkudziesięciu latach uległ nasileniu, co skutkuje zjawiskiem niedoboru części surowców mineralnych (niekiedy określanych jako „surowce krytyczne”). Praktycznie od lat siedemdziesiątych ubiegłego wieku pojawiają się prognozy zakładające, że dającej się przewidzieć perspektywie czasowej, dojdzie do wyczerpania dostępnych złóż kopalni. Przykładem może być tu raport Klubu Rzymskiego zatytułowany „Granice wzrostu”¹. Wskazano tam, że „jeśli obecne trendy wzrostowe światowej populacji, industrializacji, zanieczyszczenia, produkcji żywności i zużycia zasobów zostaną utrzymane to w ciągu najbliższych stu lat osiągnięte zostaną granice wzrostu tej planety. Najbardziej prawdopodobnym skutkiem będzie raczej

¹ D.H. Meadows, D.L. Meadows, J. Randers, W.W. Behrens, *The Limits to Growth*. London 1972, s. 54–70.

gwałtowny i niekontrolowany spadek zarówno liczebności populacji jak i produkcji przemysłowej”².

Przyjmując znaczącą rolę nieodnawialnych zasobów środowiska w rozwoju cywilizacyjnym człowieka należy podkreślić, że ich dostępność w istocie wyznacza jednocześnie granice wspomnianego wzrostu. Zostało to najpełniej dostrzeżone we wspomnianym raporcie. Co prawda niektóre założenia przyjęte przez autorów raportu okazały się nazbyt pesymistyczne, to należy jednak uznać, iż co do zasady są one trafne³. Przykładowo w odniesieniu do zasobów rud niektórych metali obecnie przyjmuje się, że ich tzw. „wystarczalność statyczna” wynosi od 19 do 68 lat⁴. Niezbędne wydaje się wypracowanie nowego modelu gospodarowania geologicznymi zasobami środowiska, w którym zrównoważony rozwój będzie odgrywał szczególnie ważną rolę. Można nawet sformułować tezę o konieczności wprowadzenia zrównoważonego zarządzania nieodnawialnymi elementami przyrody. Dotyczy to przede wszystkim złóż kopalin. Postęp technologii spowodował, iż problematyka ta dotyczy również innych części górotworu wykorzystywanych choćby do składowania odpadów (lub dwutlenku węgla) albo bezzbiornikowego magazynowania substancji.

Dokonane w trakcie prowadzonych badań ustalenia pozwalają na sformułowanie kilku wniosków. Pierwszy z nich nie jest optymistyczny. Obowiązująca w Polsce regulacja dotycząca gospodarowania geologicznymi zasobami środowiska nie zawiera bezpośrednich odwołań do reguły zrównoważonego rozwoju. W szczególności nie można uznać, iż ta ostatnia ma stanowić przesłankę zarządzania wnętrzem ziemi. Dopiero sięgnięcie do rozwiązań o charakterze ogólnym pozwala dostrzec świadome (bądź nie) nawiązania do zasady, o której mowa w art. 5 Konstytucji RP.

Analiza zakresu Prawa geologicznego i górniczego, będącego podstawowym aktem prawnym regulującym gospodarowanie geologicznymi zasobami środowiska wykazała, że został on ukształtowany w sposób niewystarczający. Dotyczy to w pierwszej kolejności do regulacji dotyczącej sytuacji prawnej złóż kopalin (wnętrza skorupy ziemskiej). Co prawda zdecydowana większość złóż kopalin stanowi obecnie przedmiot własności górniczej, która jako prawo odrębne od własności gruntowej przysługuje Skarbowi Państwa, jednak szczegóły obowiązującej w tym zakresie regulacji nasuwają już uwagi krytyczne. Okoliczność, że właścicielem większości złóż, zwłaszcza tych o podstawowym znaczeniu gospodarczym, jest Skarb Państwa sprzyja prowadzeniu racjonalnej gospodarki tymi złożami, co wynika zarówno z Prawa ochrony środowiska, jak i Prawa geologicznego i górniczego. Taką

² Tamże, s. 32.

³ Dotyczy to zwłaszcza zakładanych zasobów poszczególnych kopalin. Przykładowo dla ropy naftowej przyjęto wartości:

- aktualne zasoby światowe – $455 \cdot 10^9$ baryłek (1970),
- prognozowane wyczerpanie zasobu w modelu „statycznym” – 31 lat (2001 rok),
- prognozowane wyczerpanie zasobu w modelu wykładniczym – 20 lat (1990 rok),
- prognozowane wyczerpanie zasobu w modelu wykładniczym i zasobem pomnożonym pięciokrotnie – 50 lat (2020 rok).

⁴ A. Brożyna, W. Kozioł, *Prognozy wyczerpywania bazy zasobów kopalin – teoria i praktyka* [w:] *Przegląd górniczy* z 2014 r. Tom 70, nr 4, s. 86–89.

gospodarka może z kolei być postrzegana jako jedna z form działania umożliwiających wykorzystywanie złóż kopalin zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju. Zachowaniu zasobów sprzyja także okoliczność, że przysługująca Skarbowi Państwa własność górnicza jest prawem niezwykłym, a jedyną formą rozporządzenia nią jest ustanowienie użytkowania górniczego. Ten stan rzeczy powinien bowiem zapewniać kontrolę nad wykorzystywaniem zasobów zgodnie z wolą i interesem ich właściciela. Oczywiście będzie to miało miejsce w sytuacji, gdy ów właściciel będzie kierował się zasadą określoną w art. 5 Konstytucji RP.

Wątpliwości w tym zakresie dotyczą przede wszystkim sfery rozporządzania przedmiotem własności górnicznej. Dotyczą one kilku różnych aspektów problemu. Jako kluczowy jawi się w tym zakresie problem przesłanek, jakie organy wykonujące uprawnienia Skarbu Państwa w zakresie dotyczącym własności górnicznej powinny brać pod uwagę w ramach swojego działania. Dotyczy to w równym stopniu odpowiedzi na pytanie o to, czy w ogóle rozporządzić tą własnością przez zawarcie umowy ustanawiającej użytkowanie górniczne, a jeśli tak, to czy sięgnąć do instrumentu w postaci przetargu, jakie kryteria zastosować przy wyborze użytkownika górniczego, nadto zaś jak ukształtować treść umowy, a tym samym treść prawa użytkowania górniczego.

Jeśli chodzi o pierwszy z sygnalizowanych wątków, to regulację prawną, jaka obowiązuje w tym zakresie, ocenić wypada jako bardziej niż skromną. Ogranicza się ona bowiem w zasadzie wyłącznie do złóż węglowodorów. Prawo geologiczne i górniczne wskazuje w tym zakresie kryteria, jakimi należy się kierować dokonując wyboru „przestrzeni”, w stosunku do których ma zostać przeprowadzone postępowanie przetargowe. Postępowanie to jednak, co trzeba wyraźnie podkreślić, jest przetargiem na koncesję, a użytkowanie górniczne ustanawiane jest niejako „wtórnie”, gdyż organ koncesyjny zawiera umowę ustanawiającą to prawo ze zwycięzcą przetargu. Co jednak szczególnie istotne, to okoliczność, że w przypadku węglowodorów ustawa Prawo geologiczne i górniczne wskazuje kryteria, jakimi należy się kierować dokonując wyboru „przestrzeni”, w stosunku do których ma zostać przeprowadzone postępowanie przetargowe. W ograniczonym zakresie mamy zatem do czynienia z próbą ustawowego określenia przesłanek umożliwiających udzielenie odpowiedzi na pytanie o to, czy w ogóle rozporządzić własnością górniczną. Dotyczy to jednak, o czym była mowa wyżej, jedynie złóż węglowodorów.

W przypadku pozostałych złóż kopalin, a także innych części górotworu, rozstrzygnięcie o tym, czy w ogóle rozporządzić własnością górniczną i zainicjować postępowanie zmierzające do zawarcia umowy ustanawiającej użytkowanie górniczne pozostawione zostało w pełnym zakresie uznaniu organów wykonujących uprawnienia Skarbu Państwa. Żaden przepis prawa nie wskazuje przy tym kryteriów, które miałyby być brane pod uwagę przy podejmowaniu tego rozstrzygnięcia. To zaś oznacza w zasadzie całkowitą dowolność w rozpatrywanym zakresie. Jedynymi wytycznymi, którymi powinny się kierować organy, są zatem w istocie rzeczy ogólne zasady wynikające z art. 5 Konstytucji (zasada zrównoważonego rozwoju) oraz art. 125 pr.o.ś (racjonalne gospodarowanie zasobami złóż kopalin). Zasady te zostały

zaś sformułowany w sposób tak ogólny, że pojawia się obawa, iż nie jest możliwe racjonalne kształtowanie polityki surowcowej wyłącznie za ich pomocą. Ich wykładnia może bowiem zmierzać w różnych kierunkach.

Podobne oceny sformułować wypada w odniesieniu do sposobu wyłaniania użytkownika górniczego. Zasadą jest, o czym była już mowa wyżej, że o sposobie tym rozstrzyga organ wykonujący uprawnienia Skarbu Państwa. Poza wyjątkami (zwłaszcza dotyczącymi węglowodorów) kiedy to obowiązkowe jest przeprowadzenie przetargu, wyłonienie użytkownika może nastąpić w każdej dopuszczalnej prawem formie. Wydaje się, że rozwiązanie dopuszczające swobodę podejmowania decyzji o przeprowadzeniu przetargu może być uznane za właściwe. Kluczowym jednak problemem jest sprawa kryteriów wyboru użytkownika górniczego. Te zaś określone zostały w taki sposób, że to organ przeprowadzający przetarg rozstrzyga o treści wymagań i obiektywnych kryteriach oceny ofert.

Podobnie skromna jest regulacja prawna dotycząca wymagań odnoszących się do treści umowy ustanawiającej użytkowanie górnicze. Prawo geologiczne i górnicze wyraźnie wskazuje tylko na jeden obligatoryjny jej element, a mianowicie wynagrodzenie z tytułu ustanowienia użytkowania górniczego i sposób jego zapłaty. W pozostałym zakresie zatem organy reprezentujące Skarb Państwa oraz przyszły użytkownik górniczy dysponują swobodą w kreowaniu treści umowy.

W sumie zatem regulacja prawna odnosząca się do sytuacji prawnej złóż kopalin w niewielkim stopniu sprzyja realizacji zasady zrównoważonego rozwoju w przypadku tak istotnym jak rozporządzenie tymi złożami w celu ich wykorzystywania. Regulacja ta jest przy tym nie tylko rozproszona, ale nadto wewnętrznie zróżnicowana, bez – jak się wydaje – dostatecznego uzasadnienia. Nie zmienia tego fakt, że Prawo geologiczne i górnicze w żadnym ze swoich przepisów wprost nie nawiązuje do tej zasady. Czyni to bowiem ustawa z dnia 6 lipca 2001 r. o zachowaniu narodowego charakteru strategicznych zasobów naturalnych kraju, która odnosi się także do kopalin objętych własnością górniczą. W art. 3 stanowi ona, że gospodarowanie strategicznymi zasobami naturalnymi jest prowadzone zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju w interesie dobra ogólnego. Zgodnie zaś z art. 4 ustawy, dla osiągnięcia celu określonego w art. 3 właściwe organy administracji publicznej oraz inne podmioty, sprawujące na podstawie odrębnych przepisów zarząd nad zasobami naturalnymi wymienionymi w art. 1, mają obowiązek utrzymać, powiększać i doskonalić zasoby odnawialne (pkt 1) oraz – co szczególnie istotne w kontekście rozważanego problemu – użytkować złoża kopalin zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju.

Znaczącą rolę w realizacji zasady zrównoważonego rozwoju odgrywa, co do zasady, instytucja ocen oddziaływania na środowiska, dotycząca zarówno przedsięwzięć jak i dokumentów o charakterze planistyczno-programowym. Usprawnia ona również zarządzanie zasobami środowiska. W pełnym zakresie odnosi się to również do wnętrza ziemi. Prawidłowo przeprowadzona ocena dostarcza organowi właściwemu do wydania zezwolenia na realizację przedsięwzięcia lub przyjęcia dokumentu odpowiedniej wiedzy, która pozwala wyważyć chronione dobra mogą-

ce zostać naruszone w wyniku realizacji przedsięwzięcia. Jak wcześniej wspomniano, realizacja zasady zrównoważonego rozwoju wymaga wyważenia trzech kategorii dóbr. Pierwsza z nich to ekonomia. Rozwój gospodarczy przyczynia się bowiem do wzrostu dochodu narodowego i zamożności społeczeństwa. Druga – to dobro społeczeństwa. Jest ono uzależnione nie tylko od dostępności żywności, innych dóbr i usług, ale także od możliwości życia w czystym środowisku. Nie ma wątpliwości co do tego, że „istoty ludzkie stanowią centrum zainteresowania w procesie trwałego i zrównoważonego rozwoju. Mają prawo do zdrowego i twórczego życia w harmonii z przyrodą”. Rozważana procedura stanowi narzędzie służące wyważeniu powyższych kategorii dóbr oraz pozwalające na podjęcie najbardziej trafnego rozstrzygnięcia. Wszak to w ramach oceny oddziaływania na środowisko, analizuje się oraz ocenia cały zespół czynników, w szczególności bezpośredni i pośredni wpływ danego przedsięwzięcia na środowisko oraz zdrowie i warunki życia ludzi, dobra materialne, zabytki, krajobraz, w tym krajobraz kulturowy, oraz wzajemne oddziaływanie między tymi elementami, a także możliwości oraz sposoby zapobiegania i zmniejszania negatywnego oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko.

Problem wyważenia konieczności ochrony poszczególnych dóbr w związku z realizacją zasady zrównoważonego rozwoju może nastęrczać sporo problemów. Niezbędne jest przede wszystkim ukształtowanie odpowiednich proporcji pomiędzy potrzebami rozwoju gospodarczego i społecznego a ochroną środowiska. Bez wątpienia nie może przy tym dochodzić do istotnego różnicowania roli tych dóbr. Trafnie ujął to Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 6 czerwca 2006 r. (sygn. K 23/05) stwierdzając, że „w ramach zasad zrównoważonego rozwoju mieści się nie tylko ochrona przyrody czy kształtowanie ładu przestrzennego, ale także należyta troska o rozwój społeczny i cywilizacyjny, związany z koniecznością budowania stosownej infrastruktury, niezbędnej dla – uwzględniającego cywilizacyjne potrzeby – życia człowieka i poszczególnych wspólnot. Idea zrównoważonego rozwoju zawiera więc w sobie potrzebę uwzględnienia różnych wartości konstytucyjnych i stosownego ich wyważenia”.

Obowiązujący w Polsce system ocen oddziaływania na środowisko zdaje się nie uwzględniać ani potrzeb społecznych, ani środowiskowych, ani też ekonomicznych. Podstawowym problemem jest model OOŚ oparty o decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach. Procedurę ustalenia skutków realizacji przedsięwzięcia dla środowisko w odniesieniu do zasobów geologicznych powierzono regionalnemu dyrektorowi ochrony środowiska oraz organowi wykonawczemu gminy. Organ ten przeważnie nie posiadają stosownej wiedzy w zakresie geologii i górnictwa, zatem prowadzone przez nich oceny, zważywszy zwłaszcza nieodnawialny charakter większości zasobów geologicznych, mogą mieć niską wartość merytoryczną. W konsekwencji skutki środowiskowe wykorzystywania wspomnianych zasobów mogą nie zostać prawidłowo rozpoznane. Skomplikowane i długotrwałe procedury oceny oddziaływania na środowisko powodują, że podjęcie działalności, zwłaszcza w zakresie wydobywania kopaliny, wymaga nie tylko czasu, ale i znacznych środków. To zaś może skutkować niechęcią przedsiębiorców do podejmowania inwesty-

cji w geologię i górnictwo. To przekłada się wreszcie na aspekty społeczne, między innymi z ograniczeniem zatrudnienia w niektórych dziedzinach przemysłu i koniecznością importu surowców niezbędnych gospodarce narodowej.

Inaczej wygląda sytuacja w przypadku ocen strategicznych. Można przyjąć, że regulacja ustawowa jest wystarczająca. Nie zmienia to jednak sytuacji, iż brak obowiązku sporządzania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego skutkuje tym, iż ten instrument zarządzania geologicznymi zasobami środowiska jest wykorzystywany w niezwykle skromnym zakresie, a w dodatku częstokroć wadliwie. Dotyczy to zwłaszcza złóż kopalin stanowiących przedmiot własności górniczej, kiedy to wspomniane plany bywają ukształtowane w sposób powodujący utratę wartości wspomnianych złóż.

Zagadnienie to ma szerszy kontekst. Prawny model gospodarowania geologicznymi zasobami środowiska rozumiany jako możliwość podjęcia ich wydobywania cechuje się licznymi niedomówieniami, brakiem konsekwencji, a przede wszystkim brakiem zdecydowania władzy wykonawczej (w tym reprezentującej Skarb Państwa), która nie wykorzystuje przewidzianych prawem instrumentów pozwalających chronić własność górniczą. Skutkiem może być bezpowrotna utrata wartości tych złóż, które mają kluczowe znaczenie gospodarcze, w tym związane z zapewnieniem bezpieczeństwa energetycznego. Powstaje wreszcie pytanie, czy elementem tej ochrony nie powinny być ułatwienia w zakresie podejmowania rozstrzygnięć pozwalających na podjęcie wydobywania złóż kopalin. Dotychczasowe rozwiązania w tym zakresie są bowiem stanowczo zbyt restrykcyjne.

Najważniejszymi instrumentami zarządzania geologicznymi zasobami środowiska są decyzje umożliwiające podejmowanie działalności w zakresie dotyczącym poszukiwania, rozpoznawania oraz wydobywania kopalin. W tym celu najczęściej wymagane jest uzyskanie bądź koncesji bądź decyzji zatwierdzającej projekt robót geologicznych. W związku z tym, szczególną rolę odgrywają przesłanki, jakimi winien kierować się organ administracji geologicznej podejmując rozstrzygnięcia umożliwiające podjęcie omawianej działalności. Teoretycznie jedną z nich jest zasada zrównoważonego rozwoju. Jednakże analizując rozstrzygnięcia organów administracji w tym zakresie, trudno dostrzec jej stosowanie.

Nie oznacza to jednak, iż reguły zrównoważonego rozwoju nie znalazły odzwierciedlenia w obowiązującym ustawodawstwie. Przy wydawaniu powyższych rozstrzygnięć istnieje konieczność uwzględniania wymagań ochrony środowiska. Znacząca część rodzajów korzystania z wnętrza skorupy ziemskiej jest zaliczona do przedsięwzięć mogących znacząco (zawsze lub potencjalnie) oddziaływać na środowisko. Oznacza to, że elementem wniosku o wydanie koncesji jest ostateczna decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach. Organ koncesyjny jest związany treścią tej ostatniej. Przy założeniu, że środowiskowe warunki zostały określone prawidłowo, również koncesja winna uwzględniać w sposób wystarczający wymagania dotyczące ochrony środowiska. Niestety praktyka wskazuje, iż osnowy decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach często budzą bardzo poważne wątpliwości, a ich merytoryczna wartość bywa znikoma.

Omówione instrumenty reglamentacyjne mogą określać wymagania dotyczące wykonywania działalności objętej koncesją, w szczególności w zakresie bezpieczeństwa powszechnego i ochrony środowiska. Rozwiązanie to należy uznać za trafne i odpowiadające istocie zasady zrównoważonego rozwoju. Należy jednak zwrócić uwagę, iż wprowadzenie tego typu elementów osnowy decyzji koncesyjnej ma charakter fakultatywny.

Naruszenie wymagań ochrony środowiska może wreszcie stanowić przesłankę cofnięcia koncesji. Takie cofnięcie nie zwalnia przedsiębiorcy z wykonania obowiązków dotyczących ochrony środowiska i likwidacji zakładu górniczego. Nieco inaczej wygląda kwestia racjonalnej gospodarki złożem. Dotyczy to w szczególności wydobywania kopalin ze złóż z uwzględnieniem efektywności ich wykorzystania, który to nakaz wynika wprost z art. 126 ust. 1 pr.o.ś.

Zaznaczyć wreszcie trzeba także, iż reglamentacji podlegają różne rodzaje korzystania z wnętrza ziemi. Każdorazowo treść zasady zrównoważonego rozwoju będzie inna. Bezspornie jednak jednym z instrumentów pozwalających na realizację powyższej zasady jest rozpoznanie geologiczne. Jego wyniki pozwalają nie tylko planować sposoby korzystania z górotworu, ale również ochronę jego zasobów, przede wszystkim w sposób pozwalający na zaspokojenie potrzeb „przyszłych pokoleń”. Jest to szczególnie trudne w przypadku wydobywania kopalin ze złóż. Tu następuje zniszczenie nieodnawialnych zasobów środowiska, przy czym główną przesłanką podejmowania takiej działalności jest racja ekonomiczna.

Instrumenty prawne kształtujące działalność w zakresie wykorzystywania geologicznych zasobów środowiska, generalnie rzecz biorąc, korespondują z dyrektywą zrównoważonego rozwoju, uwzględniając wszystkie wartości, które są istotne dla realizacji tej zasady. Szczególna rola w tym zakresie może przypadać miejscowemu planowi zagospodarowania przestrzennego terenu górniczego, który jako akt powszechnie obowiązującego prawa miejscowego pozwala na wdrożenie wspomnianej zasady w życie, integrując całość działań podejmowanych w granicach terenu górniczego. Procedura planistyczna i prawo do zaskarżenia uchwały w sprawie planu miejscowego zapewniają możliwość ochrony interesów (jednostkowych, publicznych), które częstokroć kolidują ze sobą. Obawy musi budzić niewielki stopień wykorzystania wspomnianej instytucji.

Realizacji zasady zrównoważonego rozwoju nie sprzyjają także wyjątki od obowiązku sporządzenia planu ruchu zakładu górniczego. Bezspornie czynią one załość oczekiwaniom przedsiębiorców. Niemniej treść tego planu, tak jak pozostała regulacja dotycząca ruchu zakładu górniczego, aczkolwiek (teoretycznie rzecz biorąc) obejmuje wszystkie aspekty zrównoważonego rozwoju, ma w rozpatrywanej zakresie mniejsze znaczenie.. Szczegółowość i techniczny charakter przewidzianych nimi rozwiązań wskazują zarazem, że przede wszystkim służą one głównie ochronie osób, które wykonują czynności składające się na ruch zakładu górniczego, oraz efektywnemu prowadzeniu działalności przedsiębiorcy za pomocą zespołu środków określonych jako zakład górniczy, pozostawiając na dalszym planie kwestie łącznie się między innymi z potrzebami środowiska.

Skuteczną metodą zapewnienia realizacji zasady zrównoważonego rozwoju może być stosowanie instrumentów o charakterze ekonomicznym. Niestety nie są one dostatecznie skuteczne. Wartości istotne z punktu widzenia wspomnianej zasady nie zostały należycie uwzględnione jako czynnik kształtujący stawki opłat, a przez to stymulujący postawy odpowiadające dyrektywom, jakie z niej wynikają. Brak również mechanizmów ulgowych, które z jednej strony odpowiadałyby specyfice wspomnianej działalności, a z drugiej powiązałyby przyznaną ulgę z ograniczeniem jej negatywnych następstw, zwłaszcza dla środowiska. Nie do końca opłaty realizują również swą funkcję redystrybucyjną, gdyż tylko ich część musi być przeznaczona na cele, które czynią zadość zasadzie zrównoważonego rozwoju, choć bez dostatecznych ku temu powodów zostały wskazane w sposób zbyt kazuistyczny. Stanowią one przy tym znaczne obciążenie podmiotów wykonujących działalność regulowaną Prawem geologicznym i górniczym, także ze względu na nadmierną złożoność i niejednoznaczność przepisów normujących tak konstrukcję aż kilku danin publicznych i sankcji finansowych, m.in. podmiotowy i przedmiotowy zakres odpowiedzialności, jak i odnoszące się do nich reguły procesowe. Taki stan rzeczy niewątpliwie również pozostaje w sprzeczności z zasadą zrównoważonego rozwoju.

Regulacja prawna dotycząca odpowiedzialności za szkody w minimalnym zakresie realizuje zasadę zrównoważonego rozwoju. Jest to dość oczywiste w świetle funkcji, jaka ma ona do spełnienia. Jest nią bowiem usuwanie uszczerbków majątkowych, będących konsekwencją prowadzenia działalności regulowanej Prawem geologicznym i górniczym (zapobieżenie tym uszczerbkom).

Nie oznacza to jednak, że w ramach rozpatrywanej regulacji brak elementów wiążących ją z zasadą zrównoważonego rozwoju. Zasadnicze znaczenie może mieć w tym przypadku, jak się wydaje, rozwiązanie przyjęte w odniesieniu do naprawy szkód w gruntach rolnych lub leśnych zdegradowanych lub zdewastowanych na skutek ruchu zakładu górniczego. Wynika z niej bowiem bezwzględny obowiązek naprawienia szkody poprzez przywrócenie stanu poprzedniego, co w rozpatrywanym kontekście oznacza rekultywację tych gruntów. Rolę tej regulacji umniejsza natomiast znacząco jej kształt normatywny, który nie ułatwia stosowania wynikających z niej reguł. Stosowanie to jest jeszcze bardziej skomplikowane na etapie zapobieżenia szkodzie, choć przepisy ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych wyraźnie to umożliwiają, stanowiąc o „rekultywacji wyprzedzającej”. Trzeba jednak zdawać sobie sprawę z tego, że w wielu przypadkach uzyskanie pełnego efektu ochronnego będzie wykluczone (np. w przypadku eksploatacji odkrywkowej). Z drugiej strony wszak, całkowita ochrona, nie jest stanem którego wymaganiem przez zasadę zrównoważonego rozwoju.

Realizacji zasady zrównoważonego rozwoju może także służyć roszczenie o zapobieżenie szkodzie, odniesione także do sytuacji, które nie dotyczą gruntów rolnych i leśnych. Przykładem w tym zakresie mogą być chociażby zabezpieczenia (w ramach zaspokojenia roszczenia prewencyjnego) realizowane w toku procesu inwestycyjnego. Ich funkcją może bowiem być także, przynajmniej w określonych przypadkach, zapobieżenie (zmniejszenie) negatywnego oddziaływania przyszłej

inwestycji na środowisko (np. należyte zabezpieczenie przed wpływami ruchu zakładu górniczego budowanego składowiska odpadów).

Związki z zasadą zrównoważonego rozwoju dostrzec można także w ramach regulacji procesowych. Spostrzeżenie to dotyczy postępowania ugodowego. Nie ulega bowiem co prawda wątpliwości, że jej zasadniczą funkcją jest stworzenie stronom sporu możliwości uniknięcia postępowania sądowego, jednak postępowanie ugodowe może także być skutecznym instrumentem doprowadzenia do naprawienia szkody w drodze restytucji naturalnej, co może sprzyjać ochronie elementów środowiska, a w każdym razie jest dlań bardziej przyjazne aniżeli odszkodowanie pieniężne. Skutek ten może być w szczególności osiągnięty w przypadku, gdy podmiotem odpowiedzialnym za szkodę jest Skarb Państwa (art. 146 ust. 4 pr.g.g.). Wtedy bowiem organ nadzoru górniczego reprezentujący podmiot zobowiązany powinien, jak wszystkie organy państwa, działać zgodnie z dyrektywą wynikającą z art. 5 Konstytucji RP.

Na zakończenie warto wreszcie wspomnieć o jednej kategorii instrumentów prawnych, które mogą przyczynić się do realizacji zrównoważonego rozwoju, ale niestety prawodawca korzysta z nich nader skromnie. Chodzi tu o planowanie gospodarowaniu geologicznymi zasobami środowiska, przede wszystkim w drodze spójnej strategii państwa w zakresie gospodarki surowcowej. Musi być ona powiązana również z innymi politykami, w tym polityką energetyczną państwa. Osiągnięcie zamierzonych w ten sposób celów bez dokonania zmian legislacyjnych nie wydaje się jednak możliwe.

Bibliografia

- Abaza H., Bisset R., Sadler B., *Environmental Impact Assessment and Strategic Environmental Assessment: Towards an Integrated Approach*, Geneva 2004.
- Agopszowicz, A., *Prawo wydobywania kopalin*, Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny 1966, nr 3.
- Agopszowicz A., *Zarys systemu prawnego górnictwa*, Katowice 1969.
- Agopszowicz A., *Zarys systemu prawnego górnictwa*, Katowice 1986.
- Agopszowicz A., Dobrowolski G., Lipiński A., Mikosz R., Walczak-Zaremba H., *Prawno-ekologiczne uwarunkowania geologii i górnictwa z uwzględnieniem obszarów wymagających szczególnych zabiegów ochronnych*, Kraków 2000.
- Anderska H., Łempicka Z., Skorupka S. (red.), *Mały słownik języka polskiego*, Warszawa 1969.
- Bagińska E., Parchomiuk J., *Odpowiedzialność odszkodowawcza w administracji*, Warszawa 2010.
- Bałaaban A., *Konstytucyjna zasada zrównoważonego rozwoju [w:] Sześć lat Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Doświadczenia i inspiracje*, red. L. Garlicki, A. Szmyt, Warszawa 2003.
- Bar M., Górski M., Jendrośka J., Jerzmański J., Pchałek M., Radecki W., Urban S., *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Warszawa 2011.
- Bar M., Górski M., Jendrośka J., Jerzmański J., Pchałek M., Radecki W., Urban S., *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Warszawa 2014.
- Bar M., Jendrośka J., *Prawo ochrony środowiska. Podręcznik*, Wrocław 2005.
- Bar M., Jendrośka J., *Ocena oddziaływania na środowisko a ocena oddziaływania na obszar Natura 2000 [w:] Wybrane problemy prawa ochrony środowiska*, red. B. Rakoczy, M. Pchałek, Warszawa 2010.
- Bar M., Jendrośka J., Lenart W., *Ocena oddziaływania na środowisko w inwestycji budowlanej. Procedura prawna i sporządzanie raportów w procesie inwestycyjnym*, Warszawa 2009.
- Barchański B., *Składowanie odpadów niebezpiecznych w podziemnych wyrobiskach kopalni soli – Multideponie „Heilbronn” – RFN [w:] Warsztaty Górnicze z cyklu „Zagrożenia naturalne w górnictwie”: materiały sympozjum: sesja okolicznościowa: Najnowsze rozwiązania dla potrzeb ochrony środowiska na terenach KGHM Polska Miedź S. A.*, Szklarska Poręba, 26–28 maja 2003.
- Bąkowski T., *Zasady nakładania kary administracyjnej i udzielania ulg w jej wykonaniu według projektu nowelizacji Kodeksu postępowania administracyjnego*, Gdańskie Studia Prawnicze 2017, nr 1.
- Behnke M., *„Konieczne względy nadrzędnego interesu publicznego” o charakterze społeczno-gospodarczym jako kryterium ingerencji w cele i przedmiot ochrony ustanowiony na podstawie przepisów o ochronie przyrody i prawa wodnego [w:] Zasada zrównoważo-*

- nego rozwoju w wymiarze gospodarczym i ekonomicznym, red. K. Karpus, B. Rakoczy, M. Szalewska, M. Walas, Toruń 2015.
- Behnke M., Pchalek M., *Postępowanie w sprawie oceny oddziaływania na środowisko w prawie polskim i UE*, Warszawa 2009.
- Bieniek G., Ciepła H., Dmowski S., Gudowski J., Kolakowski K., Sychowicz M., Wiśniewski T., Żuławska Cz., *Komentarz do kodeksu cywilnego. Księga trzecia. Zobowiązania. Tom 1*, Warszawa 2002.
- Bieniek G., Pietrkowski H., *Reprezentacja Skarbu Państwa i jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2013.
- Bilans zasobów złóż kopalin w Polsce, według stanu na dzień 31 grudnia 2014 r.*, Warszawa 2015.
- Blakely R.J., *Potential Theory in Gravity and Magnetic Applications*, Cambridge 1996.
- Brożyna A., Kozioł W., *Prognozy wyczerpywania bazy zasobów kopalin – teoria i praktyka*, Przegląd górniczy 2014, nr 4 (t. 70).
- Brzeziński P., *Zasady finansowania prac związanych z przygotowaniem i uchwaleniem miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Glosa do wyroku Sądu Okręgowego w Słupsku z dnia 17 grudnia 2010 r., IV Ca 473/10*, Gdańskie Studia Prawnicze – Przegląd Orzecznictwa 2011, nr 4.
- Brzeziński B., Morawski W., *Oplaty za gospodarcze korzystanie ze środowiska a przepisy Ordynacji podatkowej*, Kwartalnik Prawa Podatkowego 1999, nr 3–4.
- Bukowski Z., *Konstytucyjne podstawy obowiązków państwa w zakresie ochrony środowiska*, Prawo i Środowisko 2002, nr 4.
- Bukowski Z., *Zrównoważony rozwój w systemie prawa*, Toruń 2009.
- Bukowski Z., *Prawna ochrona środowiska w związku z działalnością geologiczną i górniczą [w:] Prawna regulacja geologii i górnictwa w Polsce, Czechach i na Słowacji. Wybrane zagadnienia*, red. G. Dobrowolski, G. Radecki, Katowice 2014.
- Bukowski Z., *Prawo gospodarki odpadami*, Poznań 2014.
- Bukowski Z., Czech E.K., Karpus K., Rakoczy B., *Prawo ochrony środowiska, Komentarz*, Warszawa 2013.
- Ciechanowicz-McLean J., *Międzynarodowe prawo ochrony środowiska*, Warszawa 2001.
- Ciechanowicz-McLean J., *Finansowanie i obciążenia działalności gospodarczej związanej z ochroną środowiska [w:] Księga pamiątkowa profesora Ryszarda Paczuskiego*, red. Z. Bukowski, Toruń 2004.
- Ciechanowicz-McLean J., Bukowski Z., Rakoczy B., *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Warszawa 2008.
- Ciechanowicz-McLean J., Urbańska K., *Zasada zrównoważonego rozwoju w prawie polskim i międzynarodowym*, Gdańsk 2009.
- Cybulska A., Ćwiek P., Osuch-Chacińska L., Piętowska E., Stachowska M., Wyszogrodzki M., *Nowe Prawo wodne*, Warszawa 2017.
- Czech E.K., *Kilka uwag o opłatach podwyższonych na gruncie ustawy prawo geologiczne i górnicze i ustawy prawo ochrony środowiska*, [w:] *Prawna regulacja geologii i górnictwa w Polsce, Czechach i na Słowacji*, red. G. Dobrowolski, G. Radecki, Katowice 2014.
- Czech E.K., Marcinkiewicz M., *Ograniczanie wolności działalności gospodarczej na obszarach Natura 2000 [w:] Problemy wdrażania systemu Natura 2000 w Polsce*, red. A. Kaźmierska-Patrzyzna, M. Król, Szczecin–Łódź–Poznań 2013.

- Danecka D., *Działalność górnictwa w świetle wybranych rozwiązań prawa ochrony środowiska* [w:] *Prawna regulacja geologii i górnictwa w Polsce, Czechach i na Słowacji. Wybrane zagadnienia*, red. G. Dobrowolski, G. Radecki, Katowice 2014.
- Derucka I., *Grunty rolne i leśne w procedurze planistycznej*, Przegląd Prawa Publicznego 2011, nr 7–8.
- Despot Mładanowicz A., Gliniecki A., Kostka Z., Ostrowska A., Piątek W., *Prawo budowlane. Komentarz*, Warszawa 2016.
- Dobrowolski G., *Strona postępowania koncesyjnego w projekcie ustawy prawo geologiczne i górnicze* [w:] *Aktualne problemy prawa ochrony środowiska*, red. G. Dobrowolski, Kroczyce 2008.
- Dobrowolski G., *Decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach*, Toruń 2011.
- Dobrowolski G., *Szczególne „substytuty” planowania przestrzennego*, *Studia Iuridica Agraria*, t. X, red. S. Prutis, Białystok 2012.
- Dobrowolski G., *Obszar Natura 2000 jako prawna forma ochrony przyrody*, Przegląd Prawa Publicznego 2013, nr 5.
- Dobrowolski G., *Podejmowanie i prowadzenie działalności geologicznej i górniczej na obszarach Natura 2000 (wybrane zagadnienia)* [w] *Problemy wdrażania systemu Natura 2000 w Polsce*, red. A. Kaźmierska-Patrzyzna, M. Król, Szczecin–Łódź–Poznań 2013.
- Dobrowolski G., *Prawne zasady podejmowania i prowadzenia działalności w zakresie bezpiecznego geologicznego składowania dwutlenku węgla* [w:] *Prawna regulacja geologii i górnictwa w Polsce, Czechach i na Słowacji. Wybrane zagadnienia*, red. G. Dobrowolski, G. Radecki, Katowice 2014.
- Dobrowolski G., *Postępowanie w sprawach górniczych*, Przegląd Prawa Publicznego 2014, nr 9.
- Dobrowolski G. (red.), *Zrównoważony rozwój jako czynnik determinujący prawne podstawy zarządzania geologicznymi zasobami środowiska*, Katowice 2016.
- Dobrowolski G., *Współdziałanie z organem wykonawczym gminy w postępowaniu koncesyjnym (na podstawie ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. Prawo geologiczne i górnicze)*, Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego 2017, nr 10.
- Dobrowolski G., Mikosz R., *Zasada zrównoważonego rozwoju w orzecznictwie sądów administracyjnych* [w:] *Działalność gospodarcza na obszarach chronionych*, red. R. Biskup, M. Pytel, R. Rudnicki, J. Trzewik, Lublin 2014.
- Dobrzański G., Poskrobko B. (red.), *Problemy interpretacji i realizacji zrównoważonego rozwoju*, Białystok 2007.
- Dokumenty końcowe Konferencji Narodów Zjednoczonych „Środowisko i Rozwój”. Rio de Janeiro w dniach 3–14 czerwca 1992 r. Szczyt Ziemi*, Warszawa 1993.
- Draniewicz B., *Kara administracyjna za wprowadzanie sprzętu bez wpisu do rejestru (w ustawie o zużytych sprzęcie elektrycznym i elektronicznym)*, *Prawo i Środowisko* 2006, nr 3.
- Draniewicz B., *Problem konstytucyjności opłat za korzystanie ze środowiska*, *Państwo i Prawo* 2007, z. 7.
- Draniewicz B., *Spór o charakter prawny opłat produktowych*, Przegląd Prawa Publicznego 2008, nr 12.
- Draniewicz B., *Opłaty za usługi wodne*, *Prawo i Środowisko* 2017, nr 4.
- Dubiński J., Koterka A., Wachowicz J., *Podziemne składowanie dwutlenku węgla – możliwości wykorzystania technologii CCS w polskich uwarunkowaniach*, *Górnictwo i Geologia* 2010, t. 5, Zeszyt 1.

- Duda M., *Podatek od wydobycia niektórych kopalin – nowa jakość w polskim prawie podatkowym*, Ruch Prawniczy Ekonomiczny i Socjologiczny 2013, nr 1.
- Duk-Majewska A., *Gospodarowanie na obszarach Natura 2000. Zagadnienia wybrane [w:] Problemy wdrażania systemu Natura 2000 w Polsce*, red. A. Kaźmierska-Patrzyczna, M. Król, Szczecin–Łódź–Poznań 2013.
- Dybowski T., *Ochrona własności w polskim prawie cywilnym*, Warszawa 1969.
- Dziurda M., *Reprezentacja Skarbu Państwa w procesie cywilnym, w procesie cywilnym*, Kraków 2005.
- Erechemla A., *Prewencyjne cechy opłat za korzystanie ze środowiska [w:] Prawo ochrony środowiska i prawo karne. Książka jubileuszowa z okazji 40-lecia pracy naukowej [Profesora Wojciecha Radeckiego]*, Wrocław 2008.
- Fajkiewicz Z., *Grawimetria stosowana*, Kraków 2007.
- Federczyk W., Kozieradzka-Federczyk A., *Ustawa o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie*, LEX 2013.
- Filipek K., Kucharski M., Michalski P., *Nowe prawo wodne. Najważniejsze zmiany dla gmin i przedsiębiorstw wodociągowo-kanalizacyjnych*, Warszawa 2018.
- Filipowicz T., Plucińska-Filipowicz A., Wierzbowski M. (red.), *Ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko. Komentarz*, Warszawa 2017.
- Galos K., Nieć M., *Europejska koncepcja złóż kopalino znaczeniu publicznym (projekt MINATURA2020)*. Zeszyty Naukowe Instytutu Gospodarki Surowcami Mineralnymi i Energią Polskiej Akademii Nauk, nr 91, Kraków 2015.
- Garlicki L., Działocha K., Sarnecki P., Sokolewicz W., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2007.
- Głapa W., Korzeniowski J.I., *Mały leksykon górnictwa odkrywkowego*, Wrocław 2005.
- Gliniecka J., *Opłaty publiczne w Polsce. Analiza prawna i funkcjonalna*, Bydgoszcz–Gdańsk 2007.
- Głuchowski J., *Regulacje fiskalno-ekologiczne w prawie unijnym i międzynarodowym [w:] Księga pamiątkowa profesora Ryszarda Paczuskiego*, red. Z. Bukowski, Toruń 2004.
- Gniewek E., *Prawo rzeczowe*, Warszawa 2010.
- Gniewek E. (red.), *System Prawa Prywatnego, Tom 4, Prawo rzeczowe*, Warszawa 2007.
- Gniewek E. (red.), *System Prawa Prywatnego, Tom 3, Prawo rzeczowe*, Warszawa 2013.
- Gojny F., *Zakład górnictwa w prawie polskim*, Państwo i Prawo 1965, z. 7.
- Gojny F., *Zakład górnictwa w prawie polskim*, Studia Prawnicze 1966, nr 11.
- Górowska K., *Kawerna dla wodoru*, Chemia Przemysłowa 2014, nr 6.
- Górski M., *Odpowiedzialność administracyjna w ochronie środowiska*, Warszawa 2008.
- Górski M., *Odpowiedzialność administracyjnoprawna w ochronie środowiska*, Warszawa 2008.
- Górski M., *Charakter prawny odpowiedzialności za szkody w środowisku realizowanej na podstawie ustawy z 13 kwietnia 2007 r. o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie [w:] Odpowiedzialność za szkodę w środowisku*, red. B. Rakoczy, Toruń 2010.
- Górski M., *Opłaty podwyższone jako administracyjne sankcje finansowe za naruszenie zasad korzystania z zasobów środowiska [w:] Wybrane problemy prawa ochrony środowiska*, red. M. Pchałek, B. Rakoczy, Warszawa 2010.
- Górski M. (red.), *Prawo ochrony środowiska*, Warszawa 2014.
- Grabowski J., *Modele prawne koncesji geologicznych i górniczych [w:] Księga jubileuszowa prof. dr. hab. Stanisława Jędrzejewskiego*, Toruń 2009.

- Grobicka-Madej K., *glosa do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 6 lipca 2012 r., sygn. akt II OSK 996/12*, Monitor Prawniczy 2015, nr 12.
- Gruszecki K., *Kary pieniężne za zanieczyszczanie środowiska*, Glosa 2002, nr 6.
- Gruszecki K., *Opłaty za korzystanie ze środowiska w prawie ochrony środowiska*, Glosa 2003, nr 7.
- Gruszecki K., *glosa do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 listopada 2000 r., sygn. akt IV SA 1340/98*, OSP 2003, nr 1, poz. 14.
- Gruszecki K., *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Warszawa 2007.
- Gruszecki K., *Realizacja zasady zrównoważonego rozwoju środowiska („nasadzenie zastępcze”)*, Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego 2007, nr 5–6.
- Gruszecki K., *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Warszawa 2011.
- Gruszecki K., *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, LEX 2016.
- Grzegorzewska-Mischka E., Szpakowska M., *Obowiązek ochrony środowiska naturalnego jako granica swobody działalności gospodarczej w Polsce [w:] Prawo ochrony środowiska jako warunek prowadzenia działalności gospodarczej*, red. T. Bojar-Fijałkowski, J. Ciechanowicz-McLean, Gdańsk 2009.
- Gudowski J. (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz, Tom III. Zobowiązania*, Warszawa 2018.
- Gunningham N., Sinclair D., *Leaders and Laggards: Next Generation Environmental Regulation*, Greenleaf, UK 2002.
- Habdas M., *Publiczna własność nieruchomości*, Warszawa 2012.
- Habuda A., *Ochrona przyrody a działalność gospodarcza na obszarach Natura 2000 [w:] Gospodarcze prawo środowiska*, red. J. Ciechanowicz-McLean, T. Bojar-Fijałkowski, Gdańsk 2009.
- Haczkowska M. (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2014.
- Haładaj A., Trzewik J., *Pojęcie strategicznych zasobów naturalnych – uwagi krytyczne*, Przegląd Prawa Ochrony Środowiska 2014, nr 1.
- Hanclik A., Kulczycka J., *Górnictwo w Polsce po wprowadzeniu sieci Natura 2000 – ocena skutków ekonomicznych i społecznych*, Przegląd Geologiczny 2009, nr 10.
- Handzel-Urbańczyk K., *Ograniczenia prawa podejmowania działalności na terenie objętym ochroną sieci Natura 2000 [w:] Problemy wdrażania systemu Natura 2000 w Polsce*, red. A. Kaźmierska-Patrzyzna, M. Król, Szczecin–Łódź–Poznań 2013.
- Hauser J. (red.), *Polityka Surowcowa Polski*, Kraków 2015.
- Hauser R., Niewiadomski Z., Wróbel A. (red.), *System Prawa Administracyjnego. Tom 12*, Warszawa 2016.
- Henclik A., Pietrzyk-Sokulska E., *Złóża kopalin w obrębie sieci Natura 2000*, Przegląd Geologiczny 2009, nr 10.
- Hinc A. (red.), *CCS w Polsce? Polska Strategia CCS*, Warszawa 2011.
- Ignatowicz J., Stefaniuk K., *Prawo rzeczowe*, Warszawa 2006.
- Iwańska B., *Postępowanie w przedmiocie wydania „decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach” – dylematy interpretacyjne [w:] Wspólnotowe prawo ochrony środowiska i jego implementacja w Polsce trzy lata po akcesji*, Wrocław 2008.
- Iwański Ł., *Przymiot strony w postępowaniu w sprawie zatwierdzenia planu ruchu podziemnego zakładu górniczego oraz likwidowanego (likwidowanej oznaczonej części) podziemnego zakładu górniczego, cz. I*, Przegląd Prawa Ochrony Środowiska 2013, nr 3.

- Iwański Ł., *Przymiot strony w postępowaniu w sprawie zatwierdzenia planu ruchu podziemnego zakładu górniczego oraz likwidowanego (likwidowanej oznaczonej części) podziemnego zakładu górniczego, cz. II*, Przegląd Prawa Ochrony Środowiska 2013, nr 4.
- Iwański Ł., *Wybrane aspekty wydobywania kruszywa naturalnego ze złóż zlokalizowanych na lub pod dnem akwenów na śródlądowych wodach powierzchniowych* [w:] *Prawne aspekty gospodarowania zasobami środowiska. Korzystanie z zasobów środowiska*, red. K. Karpus, B. Rakoczy, M. Szalewska, Toruń 2014.
- Izdebski H., Zachariasz I., *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*. LEX, Warszawa 2013.
- Jakimowicz W., *Wolność zabudowy w prawie administracyjnym*, LEX 2012.
- Janiszewska B., *glosa do uchwały Sądu Najwyższego z dnia 4 czerwca 2004 r., III CZP 27/04*, OSP 2009, nr 6, poz. 68.
- Janusz P., Kaliski M., Szurlej A., *Podziemne magazyny gazu jako element krajowego systemu gazowego*, Nafta-Gaz maj 2010.
- Jaśkowska M., Wróbel A., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2009.
- Jaworowicz-Rudolf A., *Funkcje sankcji administracyjnych w ochronie środowiska* [w:] *Sankcje administracyjne*, red. M. Lewicki, R. Lewicka, M. Stahl, Warszawa 2011.
- Jaworowicz-Rudolf A., *Oplaty podwyższone jako rodzaj sankcji administracyjnych za naruszenie zasad korzystania ze środowiska* [w:] *Prawne aspekty gospodarowania zasobami środowiska. Korzystanie z zasobów środowiska*, red. K. Karpus, B. Rakoczy, M. Szalewska, Toruń 2014.
- Jendrośka J., *Administracyjne kary pieniężne*, *Acta Universitatis Wratislaviensis, Przegląd Prawa i Administracji Tom XIV*, Wrocław 1980.
- Jendrośka J., *Kary administracyjne* [w:] *Księga jubileuszowa Profesora Marka Mazurkiewicza*, red. R. Mastalskiego, Wrocław 2001.
- Jędrzejewski S., *glosa do wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 3 maja 1985 r., sygn. akt II SA 2001-2002/84*, OSPiKA1986, nr 6, poz. 133.
- Kaliński M., *Szkoda na mieniu i jej naprawienie*, Warszawa 2011.
- Kałuża D., Płoszka, M. Robaszewska R., *Decyzja o warunkach zabudowy*, Warszawa 2014.
- Kałużny R., *Prawo wodne. Komentarz*, Warszawa 2012.
- Kamiński M., Perski Z., Rubinkiewicz J., Wojciechowski T., *Nowoczesne technologie teledetekcyjne w geologii* za <http://docplayer.pl/9629798-Nowoczesne-technologie-teledetekcyjne-w-geologii.html> (dostęp na dzień 28 lutego 2016).
- Karciarz M., *Charakter prawny odpowiedzialności prawnej przy wymierzaniu opłaty podwyższonej za korzystanie ze środowiska* [w:] *Prawo i polityka ochrony środowiska w doktrynie i praktyce*, red. A. Barczak, A. Ogonowska, Szczecin 2016.
- Karczewski J., *Zarys metody georadarowej*, Kraków 2007.
- Karpus K., *glosa do wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z dnia 21 lutego 2008 r., sygn. akt II SA/Bk 637/07*, Przegląd Prawa Ochrony Środowiska 2009, nr 2.
- Kasina Z., *Metodyka badań sejsmicznych*, Kraków 1998.
- Katner W.J., *glosa do wyroku Sądu Najwyższego z dnia 29 listopada 1982, sygn. akt I CR 377/82*, Państwo i Prawo 1985, z. 2.
- Kenig-Witkowska M.M., *Międzynarodowe prawo środowiska*, Warszawa 2009.
- Kenig-Witkowska M.M., *Prawo środowiska Unii Europejskiej. Zagadnienia systemowe*, Warszawa 2011.

- Kenig-Witkowska M.M., *Prawo środowiska Unii Europejskiej*, Warszawa 2012.
- Kidyba A., *Skarb Państwa a działalność gospodarcza*, LEX 2014.
- Kidyba A. (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz. Tom III. Zobowiązania – część ogólna*, LEX 2014.
- Koch A., *Związek przyczynowy jako przesłanka odpowiedzialności odszkodowawczej w prawie cywilnym*, Warszawa 1975.
- Korzeniowski P., *Zasady prawne ochrony środowiska*, Łódź 2010.
- Korzeniowski P., *Zasada zrównoważonego rozwoju jako podstawa wykładni sądowej [w:] Inteligentna i zrównoważona gospodarka sprzyjająca włączeniu społecznemu – wyzwania dla systemów prawnych Unii Europejskiej i państw członkowskich*, red. S. Dudzik, B. Iwańska, N. Półtorak, Warszawa 2017.
- Kosikowski C., *Koncesje w prawie polskim*, Kraków 1996.
- Kowalski G., *Zrównoważony rozwój jako naczelną zasadą ustrojową Rzeczypospolitej Polskiej*, *Prawo i Środowisko* 2010, nr 1.
- Kozłowski S. (red.), *Regionalne strategie rozwoju zrównoważonego*, Białystok 2004.
- Kulesza M., *głosa do wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 3 maja 1985 r., sygn. akt II SA 2001–2002/84*, *Palestra* 1990, nr 4–5.
- Kunstman A., Poborska-Młynarska K., Urbańczyk K., *Geologiczne i górnicze aspekty budowy magazynowych kawern solnych*, *Przegląd Geologiczny* 2009, nr 9.
- Kurzępa B., *Nowe przestępstwa skarbowe i wykroczenia skarbowe wprowadzone ustawą o podatku od wydobywania niektórych kopaliny*, *Prokuratura i Prawo* 2013, nr 4.
- Kwaśniak P., *Plan miejscowy w systemie zagospodarowania przestrzennego*, Warszawa 2008.
- Kwaśnicka K., *Odpowiedzialność administracyjna w prawie ochrony środowiska*, Warszawa 2011.
- Lang W., *Struktura odpowiedzialności prawnej*, *Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Mikołaja Kopernika*, nr 31 – *Prawo VIII*, Toruń 1968.
- Laskowska T., Gąska K., *Nowe metody i technologie zastosowane w czasie ługowania komór przy budowie magazynów gazu zlokalizowanych w złożach soli*, *Nafta Gaz* maj 2010.
- Lewaszewicz-Petrykowska B., *Odpowiedzialność cywilna prowadzącego na własny rachunek przedsiębiorstwo wprawiane w ruch za pomocą sił przyrody (art. 435 k.c.)*, Warszawa 1967.
- Lipiński A., *Planowanie przestrzenne a górnictwo. Zagadnienia wybrane*, *Prace Naukowe Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach* 1971, nr 21.
- Lipiński A., *Z problematyki prawnej zagospodarowania obszarów górniczych*, *Studia Prawnicze* 1973, nr 35.
- Lipiński A., *Własność złóż kopaliny*, *Studia Cywilistyczne*, t. XXVIII, Kraków 1977.
- Lipiński A., *Z problematyki prawnej ochrony terenów górniczych*, *Problemy Prawne Górnictwa* nr 3, Katowice 1979.
- Lipiński A., *Górnictwo szelfowe w świetle prawa polskiego. Wybrane problemy cywilnoprawne*, Katowice 1985.
- Lipiński A., *Ustawa z 9 marca 1991 roku o zmianie prawa górniczego*, *Problemy Prawne Górnictwa* nr 15, Katowice 1992.
- Lipiński A., *Legislacyjne problemy prawa górniczego [w:] Rozprawy z polskiego i europejskiego prawa prywatnego. Księga ofiarowana Profesorowi Józefowi Skąpskiemu*, Kraków 1994.
- Lipiński A., *Prawo geologiczne i górnicze*, Katowice 1996.
- Lipiński A., *Użytkowanie górnicze*, Kraków 1996.
- Lipiński A., *Oplata eksploatacyjna w prawie geologicznym i górniczym*, *Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego* 1999, nr 11.

- Lipiński A., *Nowy model opłat eksploatacyjnych w prawie geologicznym i górnictwie (uważy de lege ferenda)* [w:] *Studia z dziedziny prawa finansowego, prawa konstytucyjnego i ochrony środowiska. Księga jubileuszowa Profesora Marka Mazurkiewicza*, red. R. Małkowski, Wrocław 2001.
- Lipiński A., *W sprawie charakteru prawnego koncesji*, Państwo i Prawo 2004, z. 6.
- Lipiński A., *Współdziałanie w postępowaniu koncesyjnym prowadzonym na podstawie prawa geologicznego i górnictwa*, Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego 2005, nr 1.
- Lipiński A., *Planowanie (zagospodarowanie) przestrzenne a wydobywanie kopalin* [w:] *Aktualne problemy prawa ochrony środowiska 2008*, red. G. Dobrowolski, Kroczyce 2008.
- Lipiński A., *Z problematyki zasady „zanieczyszczający płaci”* [w:] *Prawo ochrony środowiska i prawo karne. Księga jubileuszowa z okazji 40-lecia pracy naukowej [Profesora Wojciecha Radeckiego]*, Wrocław 2008.
- Lipiński A., *O potrzebie uproszczenia postępowań koncesyjnych regulowanych prawem geologicznym i górnictwie* [w:] *Prawo ochrony środowiska jako warunek prowadzenia działalności gospodarczej*, red. T. Bojar-Fijałkowski, J. Ciechanowicz-McLean, Gdańsk 2009.
- Lipiński A., *Prawne podstawy ochrony środowiska*, Warszawa 2010.
- Lipiński A., *głosa do wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 24 lipca 2009 r., III SA/Gl 355/09, OSP 2010, nr 10, poz. 105.*
- Lipiński A., *Nowe prawo geologiczne i górnicze (ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r.)*, Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego 2011, nr 9.
- Lipiński A., *Ochrona przyrody a wydobywanie kopalin* [w:] *Administracja publiczna, człowiek a ochrona środowiska. Zagadnienia społeczno-prawne*, red. J. Bucńska, M. Górski, M. Niedziółka, D. Strus, R. Trec, Warszawa 2011.
- Lipiński A., *głosa do postanowienia NSA z dnia 20 września 2013 r., sygn. II OW 43/11, Casus 2012, nr 64.*
- Lipiński A., *Niektóre problemy planowania przestrzennego w związku z działalnością regulowaną prawem geologicznym i górnictwie*, *Studia Iuridica Agraria*, t. X, red. S. Pruttis, Białystok 2012.
- Lipiński A., *Niektóre problemy prawnej sytuacji gmin oraz ich organów w prawie geologicznym i górnictwie* [w:] *Ocena modelu prawnego organizacji ochrony środowiska w Polsce i na Słowacji*, red. E. Ura, J. Stelmasiak, S. Pieprzny, Rzeszów 2012.
- Lipiński A., *Nowy rodzaj odpowiedzialności w prawie geologicznym i górnictwie (krytyczna analiza art. 175)*, Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego 2012, nr 11.
- Lipiński A., *W sprawie zaskarżalności studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy*, Przegląd Prawa Ochrony Środowiska 2013, nr 2.
- Lipiński A., *głosa do wyroku NSA z dnia 1 sierpnia 2012 r., II OSK 829/11, Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego 2013, nr 4.*
- Lipiński A., *Niektóre problemy współczesności organów administracji w procedurach regulowanych prawem geologicznym i górnictwie*, *Finanse Komunalne 2013, nr 9.*
- Lipiński A., *W sprawie zaskarżalności studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy*, Przegląd Prawa Ochrony Środowiska 2013, nr 2.
- Lipiński A., *„Konkurencyjne” postępowania koncesyjne dotyczące działalności regulowanej prawem geologicznym i górnictwie*, Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego 2014, nr 1.
- Lipiński A., *Z problematyki nielegalnego wydobywania kopalin* [w:] *Prawne aspekty gospodarowania zasobami środowiska. Korzystanie z zasobów środowiska*, red. K. Karpus, B. Rakoczy, M. Szalewska, Toruń 2014.

- Lipiński A., *Zmiany prawa geologicznego i górniczego (tzw. nowela węglowodorowa)*, Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego 2014, nr 2.
- Lipiński A., *glosa do wyroku WSA z dnia 19 sierpnia 2014 r., III SA/GI 650/14* [w:] *Wybrane problemy prawa ochrony środowiska w orzecznictwie*, red. J. Rotko, Wrocław 2015.
- Lipiński A., *Niektóre problemy ochrony złóż kopalin w planowaniu przestrzennym*, Zeszyty Naukowe Instytutu Gospodarowania Surowcami Mineralnymi i Energią PAN. Z. 91, Kraków 2015.
- Lipiński A., *Nowela węglowodorowa a niektóre problemy zagospodarowania przestrzennego*, Casus 2015, nr 76.
- Lipiński A., *glosa do wyroku NSA z dnia 20 maja 2015 r., II OSK 394/14*, Prawne Problemy Górnictwa i Ochrony Środowiska 2016, nr 2.
- Lipiński A., *Górnictwo z barierami. Decyzja w sprawie środowiskowych uwarunkowań*, Surowce i Maszyny Budowlane 2016 nr 1.
- Lipiński A., *Komentarz do art. 3–5 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. – Prawo geologiczne i górnicze*, Prawne Problemy Górnictwa i Ochrony Środowiska 2016, nr 2.
- Lipiński A., *Legislacyjne bariery funkcjonowania geologii i górnictwa, XXVI Konferencja „Aktualia i perspektywy gospodarowania surowcami mineralnymi”*, Zeszyty Naukowe Instytutu Gospodarki Surowcami i Energią PAN, nr 96, Kraków 2016.
- Lipiński A., *Likwidacja zakładu górniczego* [w:] *Sprawiedliwość ekologiczna w prawie i praktyce*, red. T. Bojar-Fijałkowski, Gdańsk 2016.
- Lipiński A., *Ochrona złóż kopalin w świetle zasady zrównoważonego rozwoju* [w:] *Právo na životné prostredie a nástroje jeho presadzovania. Trnava: Trnavská univerzita, Právnická fakulta* 2016.
- Lipiński A., *Komentarz do art. 6–9 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. Prawo geologiczne i górnicze*, Prawne Problemy Górnictwa i Ochrony Środowiska 2017, nr 1.
- Lipiński A., *Koncesje górnicze 2020*, Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego 2018, nr 1.
- Lipiński A., Mikosz R., *Rozwój ustawodawstwa górniczego w Polsce w latach 1918–1939*, Problemy Prawne Górnictwa nr 6, Katowice 1983.
- Lipiński A., Mikosz R., *Instrumenty ochrony środowiska w nowym Prawie geologicznym i górnictwym*, Katowice 1995.
- Lipiński A., Mikosz R., *Komentarz do ustawy – Prawo geologiczne i górnicze*, Warszawa 1995.
- Lipiński A., Mikosz R., *Ustawa prawo geologiczne i górnicze. Komentarz*, Warszawa 2003.
- Long B.L., *Environmental Regulation: The Third Generation*, The OECD Observer 1997, nr 206.
- Łaszczycza G., Martysz Cz., Matan A., *Postępowanie administracyjne ogólne*, Warszawa 2003.
- Łaszczycza G., Martysz Cz., Matan A., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, Tom II*, Kraków 2005.
- Łunarski O., Majka P., *Charakter prawny opłaty podwyższonej za wprowadzanie ścieków do wód lub do ziemi bez pozwolenia* [w:] *Ocena modelu prawnego organizacji ochrony środowiska w Polsce i na Słowacji*, red. E. Ura, J. Stelmasiak, S. Pieprzny, Rzeszów 2012.
- Maciejewski A., *Podziemne magazynowanie paliw płynnych*, Gospodarka Surowcami Mineralnymi 2008, t. 24, z. 3–2.
- Małecki J., *Prawnofinansowe instrumenty ochrony i kształtowania środowiska*, Poznań 1982.
- Małyśa-Sulińska K., *Normy kształtujące ład przestrzenny*, Warszawa 2008.
- Martysz Cz., Mikosz R., *Ochrona środowiska w procesie tworzenia obszaru (terenu) górniczego*, Problemy Prawne Górnictwa nr 12, Katowice 1990.

- Mazur-Wierzbicka E., *Ochrona środowiska a integracja europejska. Doświadczenia polskie*, Warszawa 2012.
- Mazurkiewicz M., *Oplaty i kary pieniężne w systemie ochrony środowiska w Polsce (struktura prawna i funkcje)*, Wrocław 1986.
- Mazurkiewicz M., Mokrzycki E., Piotrkowski Z., Uliasz-Bocheńczyk A., *Utylizacja ditlenku węgla poprzez mineralną karbonatyzację*, *Polityka Energetyczna* 2004, t. 7 Zeszyt specjalny.
- Mączyński D., *Oplata produktowa – podatek środowiskowy*, *Monitor Podatkowy* 2002, nr 4.
- Mering L., *Ochrona środowiska w prawie polskim*, Sopot 1999.
- Mikosz R., *Planowanie przestrzenne a górnictwo (uwagi de lege ferenda)*, *Samorząd Terytorialny* 1991, nr 11–12.
- Mikosz R., *Kilka uwag o użytkowaniu górnictwem* [w:] *Rozprawy z prawa cywilnego i ochrony środowiska ofiarowane Profesorowi Antoniemu Agopszowiczowi*, red. A. Lipiński, Katowice 1992.
- Mikosz R., *Ustawa z 9 marca 1991 roku o zmianie prawa górnictwa*, *Problemy Prawne Górnictwa* nr 15, Katowice 1992.
- Mikosz R., *Ordynacja podatkowa a opłaty w prawie geologicznym i górnictwem*, *Glosa* 2003, nr 3.
- Mikosz R., *Odpowiedzialność za szkody wyrządzone ruchem zakładu górnictwa*, Kraków 2006.
- Mikosz R., *Strona w postępowaniu dotyczącym koncesji na wydobywanie kopalni* [w:] *Ratio est anima legis. Księga Jubileuszowa ku czci profesora Janusza Trzcieskiego*, Warszawa 2007.
- Mikosz R., *Uprawnienia górnictwem de lege ferenda (uwagi na tle projektu nowego Prawa geologicznego i górnictwa)* [w:] *Prawo ochrony środowiska i prawo karne. Księga jubileuszowa z okazji 40-lecia pracy naukowej [Profesora Wojciecha Radeckiego]*, Wrocław 2008.
- Mikosz R., *Plan zagospodarowania przestrzennego terenu górnictwa*, *Studia Iuridica Agraria*, t. X, red. S. Prutis, Białystok 2012.
- Mikosz R., *Geologia i górnictwo a planowanie przestrzenne* [w:] *Prawna regulacja geologii i górnictwa w Polsce, Czechach i na Słowacji. Wybrane zagadnienia*, red. G. Dobrowolski, G. Radecki, Katowice 2014.
- Mikosz R., *Kilka uwag o wzajemnych relacjach między własnością górnictwem a własnością gruntową*, *Rozprawy z prawa prywatnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Wojciechowi Popiołkowi*, red. M. Pazdan, M. Jagielska, E. Rott-Pietrzyk, M. Szpunar, Warszawa 2017.
- Mikosz R., Pańko W., *Funkcja programu ochrony terenów górnictwem w zakresie planowania przestrzennego*, *Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego* 1978, nr 10.
- Mikosz R., Radecki G., *Leksykon opłat i kar pieniężnych związanych z korzystaniem ze środowiska*, Wrocław 2010.
- Miłkowska-Rębowska J., *Status prawny ryb wód śródlądowych a status prawny zwierząt łownych*, *Administracja* 2007, nr 4.
- Moczko-Wdowczyk S., *Funkcja podatków w ochronie środowiska*, *Ochrona Środowiska Prawo i Polityka* 2003, nr 1.
- Murzydło J., *Znaczenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w świetle zmian wprowadzonych art. 7 ustawy z 9.06.2011 – Prawo geologiczne i górnictwem*, *Finanse Komunalne* 2013, nr 3.
- Mzyk T., Gozzi M., *Ocena wpływu na środowisko odpadów ulokowanych w wyrobiskach podziemnych kopalni w świetle modelowania hydrogeochemicznego*, *Górnictwo i Inżynieria* 2007, nr 3.

- Nieć A., *Wydobywanie kopalin w obszarach Natura 2000* [w:] *Problemy wdrażania systemu Natura 2000 w Polsce*, red. A. Kaźmierska-Patryczna, M.A. Król, Szczecin–Poznań–Łódź 2013.
- Nieć M., *Złoże – kopalina – surowiec mineralny. Podstawowe terminy geologii gospodarczo-złożowej i potrzeba ich uwzględnienia w przepisach prawa geologicznego i górniczego*, Przegląd Geologiczny 2010, nr 8.
- Nieć M., Radwanek-Bąk B., *Wykorzystanie złóż kopalin w Polsce a zapewnienie bezpieczeństwa surowcowego kraju*, Przegląd Geologiczny 2009, nr 7.
- Nieć M., Radwanek-Bąk B., *Ochrona i racjonalne wykorzystanie złóż kopalin*, Kraków 2014.
- Niewiadomski Z. (red.), *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, Warszawa 2015.
- Niewiadomski Z. (red.), *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, Warszawa 2016.
- Niewiadomski Z. (red.), *Prawo budowlane. Komentarz*, Warszawa 2016.
- Nowacki J., Tobor Z., *Wstęp do prawoznawstwa*, Warszawa 2009.
- Nowacki J., Tobor Z., *Wstęp do prawoznawstwa*, Warszawa 2016.
- Nowakowski Z.K., *Prawo rzeczowe. Zarys wykładu*, Warszawa 1980.
- Olejarczyk E., *Charakter prawny koncesji regulujących działalność geologiczną i górnictwem* [w:] *Prawna regulacja geologii i górnictwa w Polsce, Czechach i na Słowacji. Wybrane zagadnienia*, red. G. Dobrowolski, G. Radecki, Katowice 2014.
- Olejarczyk E., *Prawne aspekty poszukiwania, rozpoznawania i wydobywania węglowodórów w Polsce – wybrane zagadnienia*, Acta Universitatis Carolinae. Iuridica 2015, nr 2.
- Olejarczyk E., *Zasada zrównoważonego rozwoju w systemie prawa polskiego*, Przegląd Prawa Ochrony Środowiska 2016, nr 2.
- Olejniczak A. (red.), *System Prawa Prywatnego. Prawo zobowiązań – część ogólna*, t. 6, Warszawa 2009.
- Olejniczak K., *Wydobycie kopalin na własne potrzeby z punktu widzenia geologa powiatowego*, Zeszyty Naukowe Instytutu Gospodarki Surowcami Mineralnymi i Energią Polskiej Akademii Nauk 2010, nr 79.
- Paczuski R., *Prawo ochrony środowiska*, Bydgoszcz 2000.
- Pańko W., *Uwagi w przedmiocie prawa własności nieruchomości gruntowej*, Problemy Prawne Górnictwa nr 2, Katowice 1978.
- Pańko W., *Własność w planowej gospodarce przestrzennej*, Katowice 1978.
- Papuziński A. (red.), *Zrównoważony rozwój. Od utopii do praw człowieka*, Bydgoszcz 2005.
- Pawłowski A., *Klauzula ochrony środowiska w ustawie o swobodzie działalności gospodarczej z dnia 4 lipca 2004 roku* [w:] *Prawo ochrony środowiska jako warunek prowadzenia działalności gospodarczej*, red. T. Bojar-Fijałkowski, J. Ciechanowicz-McLean, Gdańsk 2009.
- Piecha J., *Kilka uwag na temat finansowania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego na tle ustaleń kontroli Najwyższej Izby Kontroli*, Samorząd Terytorialny 2015, nr 1–2.
- Piernikarczyk J., *Pierwsza polska ustawa górnicza czyli „Ordunek Górny”*, Tarnowskie Góry 1928.
- Piotrowski Ł., *W sprawie dopuszczalności dochodzenia opłat eksploatacyjnych przez gminy górniczne*, Samorząd Terytorialny 2003, nr 1–2.
- Płoszka A., *Zrównoważony rozwój w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego* [w:] *Zrównoważony rozwój – debiut naukowy 2011*, red. T. Jemczura, H. Kretek, Racibórz 2012.

- Plucińska-Filipowicz A., Wierzbowski M. (red.), *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, Warszawa 2016.
- Płodowski T., *Prawo górnicze*, Warszawa 1961.
- Ptak J., *O charakterze prawnym koncesji regulowanych prawem geologicznym i górniczym, Ochrona Środowiska – Prawo i Polityka* 2007, nr 3.
- Ptak M., *Górnictwo odkrywkowe w Polsce oddziaływające na obszary NATURA 2000 w liczbach*, Kwartalnik AGH, Górn. i Geoinż., rocznik 34.
- Ptak M., *Funkcjonowanie opłat z tytułu wydobywania kopaliny w Polsce i innych krajach europejskich [w:] Problemy koncepcyjne i implementacyjne zrównoważonego rozwoju*, red. A. Graczyk, Wrocław 2011.
- Pyć D., *Prawo zrównoważonego rozwoju*, Gdańsk 2006.
- Pyć D., *Filozofia prawa zrównoważonego rozwoju*, Gdańskie Studia Prawnicze 2007, nr XVIII.
- Pyć D., *Zrównoważony rozwój jako cel polityki współpracy na rzecz rozwoju Unii Europejskiej*, Gdańskie Studia Prawnicze 2011, nr XXV.
- Radecki G., *Postępowania administracyjne w przedmiocie opłat i kar związanych z korzystaniem ze środowiska (zagadnienia wybrane) [w:] Aktualne problemy postępowań w administracji publicznej*, red. G. Krawiec, Sosnowiec 2013.
- Radecki G., *Odpowiednie stosowanie przepisów o dzierżawie do użytkowania górniczego [w:] Prawna regulacja geologii i górnictwa w Polsce, Czechach i na Słowacji. Wybrane zagadnienia*, red. G. Dobrowolski, G. Radecki, Katowice 2014.
- Radecki G., *Oplata podwyższona za naruszenie warunków wydobywania piasków i żwirów na własne potrzeby [w:] Prawne aspekty gospodarowania zasobami środowiska. Korzystanie z zasobów środowiska*, red. K. Karpus, B. Rakoczy, M. Szalewska, Toruń 2014, s. 310.
- Radecki G., *Specjalny podatek węglowodorowy w systemie danin publicznych związanych z wydobywaniem węglowodorów [w:] Prawo i polityka ochrony środowiska w doktrynie i praktyce*, red. A. Barczak, A. Ogonowska, Szczecin 2016, s. 487–497.
- Radecki G., *Oplata eksploatacyjna z punktu widzenia sprawiedliwości ekologicznej [w:] Sprawiedliwość ekologiczna w prawie i praktyce*, red. T. Bojar-Fijałkowski, Gdańsk 2016.
- Radecki G., *Kopalnia jako miejsce wykonywania pracy górniczej uprawniającej do emerytury górniczej*, *Prawne Problemy Górnictwa i Ochrony Środowiska* 2017, nr 2.
- Radecki W., *Kary pieniężne w ochronie środowiska*, Bydgoszcz 1996.
- Radecki W., *Ochrona środowiska w polskim prawie karnym. Cz. I. Pojęcie i zakres prawa karnego środowiska*, *Monitor Prawniczy* 1997, nr 12.
- Radecki W., *Fiskalizacja prawa ochrony środowiska [w:] Rozprawy prawnicze. Księga pamiątkowa dla uczczenia pracy naukowej Profesora Antoniego Agospzowicza*, red. R. Miłosz, Katowice 2000.
- Radecki W., *Odpowiedzialność prawna w ochronie środowiska*, Warszawa 2002.
- Radecki W., *Ustawa o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie. Komentarz*, Warszawa 2007.
- Radecki W., *Ustawa o ochronie przyrody. Komentarz*, Warszawa 2008.
- Radecki W., *Oplaty i kary pieniężne w ochronie środowiska. Komentarz do przepisów ustaw: Prawo ochrony środowiska, o odpadach, o międzynarodowym obrocie odpadami, o ochronie przyrody*, Warszawa 2009.
- Radecki W. (red.), *Instytucje prawa ochrony środowiska*, red. W. Radecki, Warszawa 2010.
- Radecki W., *Ustawa o ochronie gruntów rolnych i leśnych. Komentarz*, Warszawa 2012.

- Radwański Z. (red.), *System prawa cywilnego. Prawo zobowiązań – część ogólna, t. III, cz. 1*, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk–Łódź 1981.
- Rakoczy B., *Ograniczanie praw i wolności jednostki ze względu na ochronę środowiska w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Toruń 2006.
- Rakoczy B., *Ustawa o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie. Komentarz*, Warszawa 2008.
- Rakoczy B., *glosa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 6 czerwca 2006 r., K 23/05*, Państwo i Prawo 2009, z. 4.
- Rakoczy B. (red.), *Prawo wodne. Komentarz*, Warszawa 2013.
- Rakoczy B., *Odpowiedzialność za szkody wyrządzone ruchem zakładu górniczego [w:] Prawna regulacja geologii i górnictwa w Polsce, Czechach i na Słowacji. Wybrane zagadnienia*, red. G. Dobrowolski, G. Radecki, Katowice 2014.
- Rakoczy B. (red.), *Prawo geologiczne i górnicze. Komentarz LEX*, Warszawa 2015.
- Rakoczy B., *glosa do wyroku Sądu Najwyższego z dnia 9 stycznia 2014 r., sygn. akt V CSK 101/13*, OSP 2015, nr 6, poz. 57.
- Rakoczy B. (red.), *Wybrane problemy prawa geologicznego i górniczego*, Warszawa 2016.
- Rakoczy B. (red.), *Oceny oddziaływania na środowisko w praktyce*, Warszawa 2017.
- Rezler J., *Naprawienie szkody wynikłej ze spowodowania uszczerbku na ciele lub zdrowiu (według kodeksu cywilnego)*, Warszawa 1968.
- Rosegala M., *Akty planowania przestrzennego gminy jako instrument ochrony kopalni [w:] Prawne aspekty gospodarowania zasobami środowiska. Korzystanie z zasobów środowiska*, red. K. Karpus, M. Szalewska, B. Rakoczy, Toruń 2014.
- Rotko J. (red.) *Prawo wodne. Komentarz*, Wrocław 2002.
- Rotko J. (red.), *Rola sądów i trybunałów w ochronie środowiska*, Warszawa 2016.
- Rudnicki M., *Prawne aspekty przygotowania i realizacji w Polsce projektów demonstracyjnych typu CCS w kontekście składowania CO₂ [w:] Dekada harmonizacji w prawie ochrony środowiska*, red. A. Haładyj, K. Sobieraj, M. Rudnicki, Lublin 2011.
- Safjan M., *Klauzule generalne w prawie cywilnym (przyczynek do dyskusji)*, Państwo i Prawo 1990, z. 11.
- Schwarz H., *Prawo geologiczne i górnicze. Komentarz. Tom I*, Wrocław 2012.
- Schwarz H., *Prawo geologiczne i górnicze. Komentarz. Tom I*, Wrocław 2013.
- Schwarz H., *Racjonalna gospodarka złożem w prawie geologicznym i górniczym [w:] Prawna regulacja geologii i górnictwa w Polsce, Czechach i na Słowacji. Wybrane zagadnienia*, red. G. Dobrowolski, G. Radecki, Katowice 2014.
- Skorupińska A., *Zabezpieczenie roszczeń w polskim prawie ochrony środowiska*, *Studia Prawnicze* 2014, nr 2.
- Skrzydło W., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, LEX 2013.
- Sommer J., *Unijne i krajowe uwarunkowania prawne kształtowania zrównoważonego rozwoju [w:] Zrównoważony rozwój. Wybrane problemy teoretyczne i implementacja w świetle dokumentów Unii Europejskiej*, red. S. Kozłowski, B. Poskrobko, Białystok–Warszawa 2005.
- Sowiński R., *Administracyjna reglamentacja działalności gospodarczej. Koncesje, zezwolenia, licencje i inne formy podobne*, Kolonia Limited 2006.
- Stefanowicz J., *Regulacje prawa geologicznego i górniczego a efektywność wykorzystania zasobów złóż kopalni*, *Polityka Energetyczna* 2007, nr 2 (Tom 10 zeszyt specjalny).
- Stelmachowski A., *Klauzule generalne w kodeksie cywilnym (zasady współżycia społecznego – społeczno-gospodarcze przeznaczenie prawa)*, Państwo i Prawo 1965, z. 1.

- Stelmasiak J. (red.), *Prawo ochrony środowiska*, Warszawa 2010.
- Stoczkiewicz M., *Zasada zrównoważonego rozwoju jako zasada prawa*, *Prawo i Środowisko* 2001, nr 1.
- Stoczkiewicz M., *Zasada „zanieczyszczający płaci” a pomoc państwa na ochronę środowiska*, *Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego* 2009, nr 3.
- Suwaj R., *Wydawanie decyzji administracyjnych*, Wrocław 2007.
- Szachułowicz J., *Prawo wodne. Komentarz*, Warszawa 2010.
- Szalewska M., *Wzajemność świadczeń w konstrukcji opłat za korzystanie ze środowiska* [w:] *Prawo zarządzania środowiskiem – aspekty sprawiedliwości ekologicznej*, red. T. Bojar-Fijałkowski, M. Nyka, Gdańsk 2017.
- Szamałek K., Szamałek K., *Potencjalne pułapki definicyjne ustawy prawo geologiczne i górnicze powstałe w wyniku rozwoju technik geologicznych i górniczych*, *Zeszyty Naukowe Instytutu Gospodarki Surowcami Mineralnymi i Energią Polskiej Akademii Nauk* 2011, nr 81.
- Szewc A., *Odstąpienie od sporządzenia planu miejscowego dla terenu górniczego*, *Samorząd Terytorialny* 2004, nr 10.
- Szędzielarz A., *Ochrona i zagospodarowanie strategicznych zasobów węgla kamiennego – inne spojrzenie (Artykuł polemiczny)*, *Bezpieczeństwo Pracy i Ochrona Środowiska w Górnictwie* 2017, nr 11.
- Szpunar A., *glosa do wyroku Sądu Najwyższego z dnia 29 listopada 1982, sygn. akt I CR 377/82*, *OSP* 1983, nr 11, poz. 251.
- Szuma K., *glosa do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 26 października 2011 r., II OSK 1820/11*, *Prawo i Środowisko* 2012, nr 1.
- Szydło M., *Charakter i struktura prawna administracyjnych kar pieniężnych*, *Studia Prawnicze* 2003, nr 4.
- Szydło M., *Swoboda działalności gospodarczej*, Warszawa 2005.
- Szymczak M. (red.), *Słownik języka polskiego*. Tom 1, Warszawa 1978.
- Szymczak M. (red.), *Słownik języka polskiego*. Tom 3, Warszawa 1981.
- Tarkowski R., *Geologiczna sekwestracja CO₂*, Kraków 2005.
- Tarkowski R., Uliasz-Misiak B., *Podziemne składowanie – sposób na dwutlenek węgla*, *Przegląd Geologiczny* 2007, nr 8.
- Udzielanie koncesji na poszukiwanie i rozpoznawanie złóż miedzi i węglowodorów, w tym gazu łupkowego*. Najwyższa Izba Kontroli, Warszawa 2017.
- Waligórski M., *Działalność gospodarcza w ujęciu prawa administracyjnego*, Poznań 2006.
- Waligórski M., *Koncesje na działalność gospodarczą w prawie polskim*, Poznań 2009.
- Waligórski M., *Koncesje, zezwolenia i licencje w polskim administracyjnym prawie gospodarczym*, Poznań 2012.
- Wąsiewski G.J., *Zasada racjonalnej gospodarki złożami kopalin w prawie polskim – próba rekonstrukcji*, *Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego* 2017, nr 9.
- Winczorek P., *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2000.
- Wiśniewski Z., *Decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach w świetle orzecznictwa sądowniczo-administracyjnego i standardów unijnych* [w:] *Europeizacja prawa ochrony środowiska*, red. M. Rudnicki, A. Haładyj, K. Sobieraj, Lublin 2011.
- Witosz A., *Komisje do spraw szkód górniczych. Właściwość, tryb postępowania i ich charakter prawny*, *Problemy Prawne Górnictwa* nr 3, Katowice 1979.

- Wojtczak K., *Nowe prawo geologiczne i górnicze*, Przegląd Geologiczny 2011, nr 7.
- Wolter A., Ignatowicz J., Stefaniuk K., *Prawo cywilne. Zarys części ogólnej*, Warszawa 1996.
- Wyszkowski A., *Podatki i opłaty jako ekonomiczne instrumenty zrównoważonego rozwoju* [w:] *Gospodarowanie na obszarach chronionych*, red. A. Bołtromiuk, Białystok 2001.
- Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, Kraków 2005.
- Zyglewska T., *Cele zasady zrównoważonego rozwoju a obszar specjalny o charakterze ekologicznym* [w:] *Inteligentna i zrównoważona gospodarka sprzyjająca włączeniu społecznemu – wyzwania dla systemów prawnych Unii Europejskiej i państw członkowskich*, red. S. Dudzik, B. Iwańska, N. Półtorak, Warszawa 2017.
- Żurawik A., *Interes publiczny w prawie gospodarczym*, Warszawa 2013.

Projektant okładki
Magdalena Starzyk

Projekt typograficzny i łamanie
Hanna Olsza

Copyright © 2018 by Grzegorz Dobrowolski,
Aleksander Lipiński, Ryszard Mikosz, Gabriel Radecki
Wszelkie prawa zastrzeżone

ISBN 978-83-226-3492-9

<https://doi.org/10.31261/MG.2018.0001>

Wydawca
Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego
ul. Bankowa 12B, 40-007 Katowice
www.wydawnictwo.us.edu.pl
e-mail: wydawus@us.edu.pl

