



## ZARYS EWOLUCJI POLSKIEGO PRAWA POSZUKIWANIA I WYDOBYWANIA KOPALIN W LATACH 1991–2015

### AN OUTLINE OF THE EVOLUTION OF THE MINERAL EXPLORATION AND EXTRACTION LAW IN POLAND IN THE PERIOD 1991–2015

KRZYSZTOF SZAMALEK<sup>1,2</sup>

**Abstrakt.** W 1991 r. dokonano nowelizacji prawa górniczego oraz prawa geologicznego, dostosowując je do nowej sytuacji gospodarczo-politycznej Polski powstałej po 1989 r. Następnym tych doraźnych dostosowań prawa było uchwalenie w 1994 r. nowoczesnego jednolitego prawa geologicznego i górniczego. Zgodnie z tą ustawą działalność poszukiwawcza i wydobywczą złóż kopalin mogła się odbywać wyłącznie na podstawie koncesji. Ponadto sprecyzowano prawo własności złóż kopalin, wprowadzono opłatę eksploatacyjną jako daninę publiczną z tytułu wydobywania kopalin. W czasie obowiązywania tej ustawy (1994–2011) podlegała ona blisko trzydziestu nowelizacjom usuwającym braki legislacyjne oraz wprowadzającym dyrektywy europejskie. W 2011 r. uchwalono nową ustawę Prawo geologiczne i górnictwo (obowiązuje od 1 stycznia 2012 r.). Nowe prawo również podlegało istotnej nowelizacji w 2013 i 2014 r. Okres 1991–2014 był wystarczająco długi, żeby móc dokonać oceny ewolucji prawa oraz jego periodyzacji wraz z określeniem dominujących cech. W artykule przedstawiono dostrzeżone w ustawie braki definicyjne (górotwór, kopalina, złożo kopaliny) oraz potrzebę nowych uregulowań w zakresie kwalifikacji geologicznych czy powołania Państwowej Rady Geologicznej. Ponadto w związku z naruszeniem w ostatnich latach spójności i kompletności rozwiązań prawa geologicznego i górniczego przez nowe inicjatywy legislacyjne podejmowane przez ministra finansów oraz ministra skarbu państwa autor postuluje powołanie komisji kodyfikacyjnej do opracowania nowego całościowego prawa geologicznego i górniczego w postaci kodeksu geologiczno-górniczego.

**Słowa kluczowe:** Prawo geologiczne i górnictwo, koncesja, poszukiwanie kopalin, wydobywanie kopalin.

**Abstract.** In 1991, the Polish geological law and mining law were adjusted to the new economical and political conditions, resulting from the recent and sudden transition to capitalism. In 1994, these extemporaneously drafted bills were collected into a single, unified Geological and Mining Law. This law established that exploration and exploitation of geological resources can only take place after a relevant concession has been secured. Additionally, this law provided a detailed definition of mineral deposits' proprietary rights and introduced the exploitation fee. Throughout the period when this law was in effect (1994–2011), it was amended almost 30 times, in order to address legislative shortcomings and adjust the law to European directives. In 2011, a new geological and mining law was passed (it came into effect on the 1<sup>st</sup> January, 2012). This new law was significantly amended in both 2013 and 2014. The period between 1991 and 2014 is long enough to assess its evolution and changing character. Most importantly, this paper indicates the current law's shortcomings: lack of clear definitions of key terms (mineral, mineral deposit, rock mass), and lack of new regulations regarding geological qualifications. Additionally, it is argued that a National Geological Committee should be established. Furthermore, since the coherence of the Geological and Mining Law has been undermined over the years due to numerous amendments initiated by the Ministry of Finance and the Treasury, it is argued here that a Codification Commission should write a new, holistic legal framework in the form of a broad geological and mining legal codex.

**Key words:** Geological and Mining Law, concession, mineral exploration, mineral extraction.

<sup>1</sup> Państwowy Instytut Geologiczny – Państwowy Instytut Badawczy, ul. Rakowiecka 4, 00-975 Warszawa; e-mail: krzysztof.szamalek@pgi.gov.pl.

<sup>2</sup> Uniwersytet Warszawski, Wydział Geologii, ul. Żwirki i Wigury 93, 02-089 Warszawa.

## WSTĘP

Do 1991 r. w Polsce w zakresie geologii i górnictwa obowiązywały dwie ustawy – Prawo górnicze (Dekret, 1953) oraz Ustawa o prawie geologicznym (Ustawa, 1960). Dynamiczne zmiany ustrojowe zachodzące na przełomie lat 1989 i 1990 wymusiły dostosowanie regulacji prawa także w obszarze gospodarowania kopaliniami, a zwłaszcza uwzględnienia podstaw gospodarki rynkowej. W 1991 r. dokonano istotnej nowelizacji prawa górniczego oraz prawa geologicznego (Ustawa, 1991a, b), wprowadzając m.in. do polskiego systemu prawa kwestię własności złóż kopalini, pojęcie koncesji, organy koncesyjne oraz zmodyfikowano przepisy dotyczące opłaty eksploatacyjnej. Znaczenie nowych regulacji geologiczno-górnicznych omawiali m.in. Mikosz (1992) i Wilczyński (1991). Mikosz (2010) zwrócił uwagę, że w no-

weli prawa górniczego z 1991 r. przesądzono, że złoża kopalini są własnością Skarbu Państwa, a unormowanie to nie naruszało praw właścicieli nieruchomości. Szybko okazało się, że wprowadzone w 1991 r. nowelizacje ustaw nie odpowiadają oczekiwaniom inwestorów górniczych oraz różnym środowiskom politycznym, czego następstwem było przygotowanie oraz przyjęcie przez Sejm w 1994 r. nowego jednolitego Prawa geologicznego i górniczego (p.g.g.) (Ustawa, 1994). Ustawa p.g.g. z 1994 r. obowiązywała do końca 2011 r., z dniem 1 stycznia 2012 r. weszło w życie nowe Prawo geologiczne i górnicze (n.p.g.g.) (Ustawa, 2011). W 2014 r. zostało ono poważnie znowelizowane (Ustawa, 2014), co wymagało przygotowania jednolitego tekstu ustawy (Ustawa, 2015).

### NAJWAŻNIEJSZE REGULACJE W USTAWIE PRAWO GEOLOGICZNE I GÓRNICZE (USTAWA, 1994)

Ustawa Prawo geologiczne i górnicze (Ustawa, 1994) wraz z aktami wykonawczymi stworzyła racjonalne z punktu widzenia państwa i społecznie akceptowane normy prawne, pozwalające na taką działalność, która przynosi korzyści społeczne, satysfakcję inwestorom oraz uwzględnia ograniczenia wynikające z przepisów chroniących środowisko naturalne, a zwłaszcza potrzeby internalizacji efektu zewnętrznego (kosztu) towarzyszącego wydobywaniu kopalini (Szamałek, 2005).

W ustawie tej wprowadzono do polskiej praktyki w zakresie geologii i górnictwa wiele instrumentów prawnych o charakterze (Szamałek, 2008):

- reglamentacyjnym (np. kto i na jakich warunkach może poszukiwać i wydobywać kopaliny),
- nakazowym (np. obowiązek posiadania koncesji na wydobywanie),
- zakazującym (np. niedozwolone jest wykonywanie wskazanych w ustawie czynności geologicznych bez wymaganych kwalifikacji).

Ponadto stworzono liczne instrumenty ekonomiczne (opłaty, kary) o specyficznych funkcjach w obszarze geologii i górnictwa (Szamałek, 2001, 2002a, 2003). Opłata eksploatacyjna stanowi zasadniczy instrument ekonomiczny w racjonalnym zarządzaniu gospodarką złożami kopalini, pełniący takie funkcje jak: restytucyjna, prewencyjna, represyjna, informacyjna, fiskalna, stymulująca, kompensacyjna, waloryzacyjna (Szamałek, 2001, 2002a). Zagadnienie podstawy wymierzania opłaty eksploatacyjnej wzbudziło ożywioną dyskusję publiczną (Jezierski, 1999; Smakowski, 1999a,b; Szamałek, 2001), w wyniku której odstąpiono od ówczesnego wyliczania opłaty od wartości sprzedaży kopalini na rzecz opłaty za jednostkę fizyczną wydobytej kopalini.

Nowe (w stosunku do rozwiązań z 1991 r.) prawo w sposób całościowy i nowoczesny regulowało zwłaszcza zagad-

nienia własności złóż kopalini, zakresu i procedury procesu koncesjonowania poszukiwania, rozpoznawania i wydobywania kopalini oraz danin publicznych płaconych za korzystanie ze złóż (opłata eksploatacyjna). Ze względu na nowe podejście do regulacji ustawowych, odbiegające od dotychczasowych rozwiązań, wprowadzono sześciomiesięczny okres *vacatio legis*, zatem ustawa p.g.g. zaczęła obowiązywać od września 1994 r.

Rozwiązania zaproponowane w p.g.g. z 1994 r. uzyskały aprobatę polskiego środowiska geologicznego i prawniczego, jednak wskazywano na liczne ułomności rozwiązań przyjętych w trakcie sejmowych prac legislacyjnych (Lipiński, 1995; Lipiński, Mikosz, 1995, 2003). Jednym z najistotniejszych mankamentów tej ustawy było mało precyzyjnie sformułowane fundamentalne zagadnienie prawa własności złóż kopalini. Przepis art. 7 ustawy (Ustawa, 1994) budził od samego początku wiele wątpliwości i kontrowersji, które dotyczyły precyzyjnego określenia, kto jest właścicielem złóż kopalini (Szamałek, 1995; Lipiński, 1995; Mikosz, 2004; Uberman, 2004; Stefanowicz, Jędrzejewska, 2004; Nieć, 2005; Nieć i in., 2007). Stan ten doprowadził do wprowadzenia praktycznego rozwiązania polegającego na uznaniu, że kryterium przesądzającym o typie własności złóż kopalini jest sposób ich eksploatacji (Szamałek, 1995). Kopaliny wydobywane sposobem odkrywkowym były związane z własnością nieruchomości, wydobywane podziemnie i otworowo należały natomiast do Skarbu Państwa. To również niedoskonałe, ale praktyczne kryterium stosowano do końca 2011 r. Nowe propozycje rozwiązań legislacyjnych do ustawy Prawo geologiczne i górnicze (Ustawa, 1994), związanych z realizacją zasady racjonalnej gospodarki złożem kopalini, zaproponowali Nieć (2010b) oraz Stefanowicz (2007). Część z nich uwzględniono zarówno w ustawie z 2011 r. n.p.g.g., jak i jego noweli z 2014 r.

## NOWE PRAWO GEOLOGICZNE I GÓRNICZE – ANALIZA KRYTYCZNA I POTRZEBY ZMIAN

Proces stanowienia prawa jest ciągłym doskonaleniem norm i definicji zawartych w ustawach. Mimo długotrwałego i podlegającego wielu weryfikacjom procesu stanowienia i doskonalenia prawa ciągle w Prawie geologicznym i górnictwie (Ustawa, 1994, 2011) występowały i występują luki formalne. Część z nich wynika z przeoczenia istotnych i potrzebnych przepisów, a część jest świadomym pominięciem przez urzędników i posłów wnoszonych na forum publicznym propozycji zmian i uzupełnień. Również szybki rozwój techniki i ciągły wzrost zapotrzebowania surowcowego sprawiają, że proces stanowienia prawa nie zawsze nadąża za zmianami. Najważniejsze dostrzegane w praktyce lub w doktrynie (prezentowanych publicznie poglądach naukowców i praktyków) luki i uchybienia są usuwane w toku kolejnych nowelizacji prawa (Prawo geologiczne i górnictwo z 1994 r. miało ponad 20 nowelizacji) lub też w procesie stanowienia nowej ustawy. Takie usuwanie zauważonych błędów legislacyjnych jest naturalnym i normalnym procesem doskonalenia prawa. Jedynie tempo i zakres usuwania występujących niedociągnięć może być przedmiotem bardziej krytycznych ocen organów władzy, w tym zwłaszcza ministra środowiska, odpowiadającego za właściwe przepisy ustawy Prawo geologiczne i górnictwo. Korekta przepisów ustawy jest potrzebna szczególnie, kiedy zostaną dostrzeżone nieprecyzyjnie brzmiące normy prawne, mogące prowadzić do przedłużania procesu wydawania decyzji koncesyjnych, stosowania proceduralnych metod (zwłaszcza przez przeciwników zagospodarowania złóż kopalin) w celu uniemożliwienia inwestorowi realizacji założonych działań. Szereg nowelizacji dokonanych w Prawie geologicznym i górnictwie (Ustawa, 1994), głosy krytyki w doktrynie naukowej, a zwłaszcza coraz wyraźniej odczuwana w Polsce obecność zagranicznych inwestorów z sektora mineralnego (oraz transpozycja kilku dyrektyw Unii Europejskiej) spowodowały konieczność uchwalenia nowego prawa związanego z zasobami mineralnymi. Założenia oraz główne propozycje zmian ustawowych nowego prawa geologicznego i górnictwa przedstawiał Jeziński (2008). Przyjęcie nowego Prawa geologicznego i górnictwa (n.p.g.g.) nastąpiło w 2011 r. (po procesie legislacyjnym trwającym blisko 3 lata) z mocą obowiązującą od 1 stycznia 2012 r. (Ustawa, 2011; Schwarz, 2012). Ustawa ta została znówelizowana w 2014 r. (Ustawa, 2014). W 2012 r. poselska inicjatywa noweli n.p.g.g. została przez Sejm RP odrzucona.

Działalność w zakresie poszukiwania, rozpoznawania i wydobywania kopalin jest w Polsce regulowana przede wszystkim ustawą Prawo geologiczne i górnictwo (Ustawa, 2011), ale także innymi powiązаныmi aktami. Zakres regulacji ulegał w ciągu dekad zmianom i uszczegółowieniom, zmierzając do uwzględnienia w ustawie nie tylko zachodzących zmian w zakresie technik i technologii wydobywania, lecz także rozwoju technik poszukiwania kopalin. Mimo szerokiej dyskusji oraz wniosków *de lege ferenda* nie uwzględ-

niono postulatów wprowadzenia wielu nowych definicji, takich jak: kopalina, górotwór, złożo antropogeniczne, kopalina współwystępująca, towarzysząca, czy zmian w obowiązującym Prawie geologicznym i górnictwie definicji informacji geologicznej i złoża kopalin (Szamałek, 2002b, 2008, 2011).

### OCENA SKUTKÓW REGULACJI (OSR)

Wprowadzane wielokrotne zmiany Prawa geologicznego i górnictwa nie podlegały jednak wystarczająco wnikliwym ocenom skutków regulacji (OSR) zarówno dla gospodarki, jak i stosunków społecznych, mimo uzasadnionych apelii o potrzebie takiego działania (Stefanowicz, Szamałek, 2010). OSR powinna określać przede wszystkim (Rogowski, Springer, 2007):

- podmioty, na które oddziałuje projektowane prawo;
- wpływ funkcjonowania regulacji na finanse publiczne;
- wpływ na rynek pracy;
- wpływ na konkurencyjność gospodarki;
- wpływ na sytuację i rozwój regionów.

Wymienione elementy analizy OSR w pełni odnoszą się do obszaru geologii i górnictwa, bowiem realizacja projektów surowcowych w sposób wielostronny i długotrwały wpływa na politykę regionalną, rynek pracy czy finanse publiczne. Prawo geologiczne i górnictwo (Ustawa, 2011), regulując całość zagadnień związanych z poszukiwaniem i rozpoznawaniem kopalin oraz ich wydobywaniem, niezwykle silnie jest związane z gospodarczo-społecznymi procesami funkcjonowania państwa. Decyzje o rozpoczęciu inwestycji w zakresie poszukiwania, zagospodarowania, a następnie wydobywania kopalin są związane z bardzo wysokim zaangażowaniem kapitałowym, przynosząc korzyści najwcześniej po kilku latach. Surowcowe projekty inwestycyjne są obciążone także znacznym ryzykiem związanym z dynamiką zmian popytu i cen surowców na rynku wewnętrznym i rynkach zagranicznych. Decyzje inwestycyjne muszą być zatem podejmowane po bardzo głębokiej i wielopłaszczyznowej analizie (Szamałek, 2007). Racjonalne gospodarowanie zasobami to wyzwanie, gdyż od niego zależą warunki życia nie tylko naszej generacji, lecz także przyszłych pokoleń. Gospodarka złożami kopalin istotnie może wpływać z jednej strony na dochody budżetu państwa, funduszy ochrony środowiska, a z drugiej – na warunki środowiskowe i degradację przestrzeni. Dobrze wykonana OSR powinna zawierać informację na temat:

- a) podmiotów, których dotyczy regulacja;
- b) konsultacji;
- c) wpływu regulacji na dochody i wydatki budżetu sektora publicznego;
- d) wpływu regulacji na rynek pracy;
- e) wpływu regulacji na konkurencyjność wewnętrzną i zewnętrzną gospodarki;

- f) wpływu regulacji na sytuację i rozwój regionów;
- g) wpływu regulacji na sytuację przedsiębiorców;
- h) wpływu regulacji na ochronę środowiska naturalnego.

Wydawałoby się zatem, że ocena regulacji podlega wszechstronnej i wystarczającej analizie. W praktyce OSR są realizowane powierzchownie (Stefanowicz, Szamałek, 2010), często zawierają jedno zdanie: „*planowana regulacja nie wpływa na dochody budżetu państwa*”. Mimo funkcjonowania od 2003 r. w polskiej technice legislacyjnej systemu OSR, występują w nim liczne niedoskonałości i uproszczenia. Wadliwie jest rozumiana przez organ administracji państwowej „*technologia*” sporządzania OSR. Za OSR przyjmuje się wykonanie syntetycznego przedstawienia wyników ocen, których w rzeczywistości w poszczególnych zakresach przeważnie nie przeprowadzono. W zakresie przepisów prawnych dotyczących obszaru geologii i górnictwa OSR wykazuje dużą powierzchowność, brak rzeczywistych odniesień do wpływu przyjmowanych regulacji na losy podmiotów gospodarczych, dochody sektora publicznego, rynek pracy i sytuacje regionów. Regulacje nie są rozpatrywane wystarczająco wnikliwie merytorycznie w takich obszarach jak m.in.: własność górnicza Skarbu Państwa i użytkowanie górniczne, ochrona zasobów perspektywicznych, system wynagrodzeń za koncesje, opłat środowiskowych i opłat za użytkowanie górniczne, udział w postępowaniach administracyjnych przewidzianych prawem geologiczno-górnicznych władz samorządów lokalnych i społeczności lokalnych (Stefanowicz, Szamałek, 2010). W świetle przedstawionych powyżej uwarunkowań i ryzyka jakie podejmuje inwestor surowcowy należy uznać, że praktyka przygotowywania OSR jest ciągle niewystarczająca.

#### BRAKI I NIEDOSKONAŁOŚCI PRAWA GEOLOGICZNEGO I GÓRNICZEGO (USTAWA, 2011)

W znowelizowanej ustawie (Ustawa, 2014) brakuje wprowadzenia do porządku prawnego nowych istotnych pojęć, takich jak: decyzja inwestycyjna, dokumentacja geologiczno-inwestycyjna oraz faza wydobywania. Z uwagi na wprowadzenie zupełnie nowej, specyficznej instytucji Prawa geologicznego i górniczego, tj. decyzji inwestycyjnej, z punktu widzenia stosowania prawa brak legalnej definicji tego pojęcia może utrudniać wykładnię nowych przepisów (Stefanowicz, Szamałek, 2014).

Niejasne jest sformułowanie ustawowe: „*minimalny zakres prac, w tym robót geologicznych, lub robót górniczych*”, bowiem zarówno z uzasadnienia do projektu ustawy, jak i z samej treści ustawy nie wynika wprost, co oznaczają sformułowania „*minimalny*” (w relacji do jakiego zakresu prac?) i „*zakres prac*” (czy chodzi o rodzaj, przedmiot, czy ilość prac?). Nasuwa się również pytanie, czy jeśli projekt prac geologicznych będzie przewidywać inny zakres prac (tj. alternatywny koncepcyjnie, technologicznie (innovatorski) co do skali badań, ich rodzaju lub przestrzeni) w stosunku do wskazanego w ogłoszeniu, to czy w takim przypadku mimo wszystko podmiot biorący udział w przetargu będzie miał szansę na uzyskanie wyższej oceny dla oferty (Stefanowicz, Szamałek, 2014). Brak doprecyzowania omawianych

kwestii rodzi wątpliwości czy chodzi tu np. o obszar badań, zakres rzeczowy, czyli np. rozpoznawanie kopalin (także towarzyszących) lub pierwiastków współwystępujących określonych mineralizacji, co będzie powodować podczas stosowania liczne problemy interpretacyjne (Stefanowicz, Szamałek, 2014). W Ustawie (2014) po raz kolejny nie uwzględniono ważnego z punktu widzenia przedsiębiorcy dostosowania w słowniczku definicji „*danych geologicznych*”, ani też nie wprowadzono legalnej definicji „*dokumentacji geologicznej*”, którą można jedynie wyprowadzić z obowiązującego art. 88 ust. 1 n.p.g.g. Brak nowelizacji tych sformułowań będzie prowadzić do powielania już istniejących problemów polegających na właściwym zastosowaniu przepisów prawa własności, w tym praw autorskich. Wyniki poddania danych analizie i ich opracowanie może wypełnić przesłanki uznania danego rezultatu działalności za utwór. Autorskie prawa majątkowe, a także osobiste, w wyniku zastosowania takiego reżimu prawnego decydują o tym, że są to prawa podmiotowe, w tym niezbywalne i nieograniczone czasowo, współistniejące zawsze z prawem Skarbu Państwa do informacji geologicznej. Natomiast prawa majątkowe własności intelektualnej podlegają obrotowi i mogą przysługiwać zarówno Skarbowi Państwa, jak i innym podmiotom, odrębnie lub wspólnie. Praktyka posługiwania się tą szczególną wiedzą (informacją geologiczną), jej różnymi utrwaleniami i postaciami, jest jednak ograniczona i niejasna z powodu braku właściwych regulacji, które powinny być wprowadzone do ustawy n.p.g.g.. To, komu przysługuje prawo do informacji i w jakim zakresie jest skomplikowane z uwagi na złożony charakter jej przedmiotu i treści, czyli nowych form utrwalenia i przedstawienia (wizualizacje) w dokumentacjach, a także, co do różnych źródeł prawa do niej. Mając na uwadze fakt, że informacja geologiczna obejmuje zarówno dane, jak również wyniki ich przetworzenia z interpretacjami, może podlegać utrwaleniu lub zwielokrotnieniu na różnych nośnikach za pomocą różnych sposobów, w różnych dokumentach, łącznie składających się na całość danej informacji geologicznej złoża kopaliny, utrwalonej w jego dokumentacji i dodatkach. Wobec powyższego składowe tej informacji, jak i części dokumentacji z racji zróżnicowania prawa do nich, mogą przysługiwać wielu podmiotom. Gdy informacja jest wynikiem przetworzenia, jak również interpretacji, może stanowić przejaw odrębnych działalności twórczych o indywidualnym charakterze, co prowadzi do powstania wtórnych utworów i stosowania regulacji dotyczących praw zależnych (przetworzeń, opracowań) (Stefanowicz i in., 2014).

#### IMPERIUM I DOMINIUM PAŃSTWA W ZAKRESIE ZASOBÓW MINERALNYCH

Działalność poszukiwawczo-rozpoznawcza kopalin, a zwłaszcza wydobywanie kopalin, jest w Polsce działalnością reglamentowaną (*imperium*). Państwo chcąc jednocześnie zachować swoje władztwo w zakresie własności istotniejszych złóż kopalin (*dominium*) wprowadziło w ustawie n.p.g.g. rozróżnienie na kopaliny objęte własnością górnica przysługującą Skarbowi Państwa (art. 10 ust. 1 i 5) oraz

na kopaliny, których złoża są związane z własnością nieruchomości gruntowej (art. 10 ust. 3). Rozróżnienie to jest następstwem wcześniejszych regulacji ustawowych, które jednoznacznie wyróżniały kopaliny podstawowe i pospolite (Ustawa, 1994), ale niejednoznacznie określało *dominium* państwa w obszarze tytułu własności złóż kopalin. Ta niedokreśloność przedmiotowa własności złóż była przedmiotem licznych publikacji i dyskusji, sporów w doktrynie naukowej i konieczności wykładni organu administracji geologicznej (Szamałek, 1995). Ustawa z 2011 r. co do zasady usuwa te wątpliwości, pozostawiając jednak pewien obszar niedoregulowania, czy też niekonsekwencji.

*Imperium* państwa w zakresie zasobów mineralnych ujawnia się przez system regulacji, nadzoru i koncesji. Koncesja jest instrumentem realizacji polityki państwa, wynikającej zarówno z zadań publicznych zarządzania wszystkimi surowcami naturalnymi, jak i zasobem kopalin istotnych, które można zaliczyć do podlegających zarządowi w ramach zadań publicznych – celu publicznego (związanych z własnością górnictwem złóż kopalin Skarbu Państwa). Poszukiwanie i rozpoznawanie złóż kopalin związanych z własnością górnictwem wymaga także uzyskania koncesji (art. 21 ust. 1 n.p.g.g.). W nowelizacji n.p.g.g. dokonanej w 2014 r. (Ustawa, 2014) wprowadzono szczegółowe uregulowania związane z poszukiwaniem i wydobywaniem węglowodorów (rozdz. 3 n.p.g.g.). Mimo że w trakcie dyskusji nad propozycją noweli do n.p.g.g. wskazywano na zbyt pochopne uszczegółowienie ustawowe zagospodarowania węglowodorów, to zdecydowano się na takie rozwiązanie antycypując przyszłe intensywne działania poszukiwawcze i wydobywcze węglowodorów z tzw. złóż niekonwencjonalnych. Istotne jest ze względu na narzędzia do wykonywania zarządu, że prowadzenie przez podmiot górnictwa działalności poszukiwawczej oraz wydobywczej kopalin będących własnością Skarbu Państwa wymaga, poza koncesją, także w *dominium* umowy o ustanowieniu przez Skarb Państwa użytkownika górnictwa (Stefanowicz, Szamałek, 2014). Zatem kompetencją Skarbu Państwa w stosunkach cywilnoprawnych jest udzielenie prawa do użytkownika górnictwa. Koncesja jest natomiast aktem publicznoprawnym wydawanym w drodze decyzji administracyjnej przez organ koncesyjny (w przypadku kopalin objętych własnością górnictwem – minister właściwy ds. środowiska, art. 22 ust. 1 n.p.g.g.).

Udzielenie prawa do użytkownika górnictwa przez Skarb Państwa jest aktem cywilnoprawnym i stanowi umowę między stronami, tj. Skarbem Państwa a podmiotem gospodarczym, o oddaniu własności Skarbu Państwa (złoża lub części górotworu) do użytkownika górnictwa (swoistej quasi-dzierżawy w rozumieniu kodeksu cywilnego, jak wynika z odesłania przez n.p.g.g.).

#### PROBLEMY ZWIĄZANE Z PROCESEM KONCESJONOWANIA

Należy podkreślić, że mimo funkcjonowania w polskim systemie od ponad 20 lat prawa koncesji i użytkownika górnictwa, jako instrumentów państwa w zakresie gospodarowania zasobami mineralnymi, ciągle pojawiają się pytania

i wątpliwości proceduralno-merytoryczne, wymagające analizy i wykładni. Problemy te są spowodowane coraz większą konkurencją oraz pojawieniem się w Polsce globalnych koncernów surowcowych, angażujących korporacje prawne do obsługi i prowadzenia procedury koncesyjnej. Wśród najważniejszych problemów wymagających analizy i rozstrzygnięcia znajdowało się m.in.:

- zagadnienie możliwości udzielenia koncesji wydobywczej i równoległe umowy użytkownika górnictwa na obszarze czynnej koncesji poszukiwawczej lub rozpoznawczej dla tego samego lub innego rodzaju kopaliny i na tym samym obszarze górotworu,
- tryb i sposób postępowania koncesyjnego w sytuacji wszczęcia tego postępowania na wniosek koncesjonariusza i późniejszym złożeniu wniosku przez kolejnego koncesjonariusza na tym samym obszarze górotworu (Stefanowicz, Szamałek, 2014).

Oczywiste jest, że może powstawać konflikt interesów w sytuacji, gdy inwestor składa wniosek na udzielenie koncesji wydobywczej na obszarze aktywnej koncesji poszukiwawczej lub rozpoznawczej innego podmiotu, a wniosek dotyczy tej samej kopaliny. Taki przypadek rozpatrywany był w 2014 r. przez Ministerstwo Środowiska. Wobec braku precedensowego postępowania w takiej sytuacji dogłębną analizę problemu przedstawił Izdebski (Izdebski i in., 2014). Jedną z konkluzji przedstawionych w przywołanej analizie jest stwierdzenie, że: „*Z punktu widzenia regulacji publicznoprawnych, koncesji w prawie geologicznym i górnictwem, jak i ustawie o swobodzie działalności gospodarczej oraz w świetle kodeksu postępowania administracyjnego (...) przyjęcie i rozpoznawanie wniosku koncesyjnego na wydobywanie powinno doprowadzić do wydania decyzji odmownej. Postępowanie to, bowiem należy przeprowadzić do końcowej decyzji administracyjnej organu koncesyjnego. W czasie takiego postępowania nie powinno się procedować nad wnioskami, które są składane przez inne podmioty na tę samą część górotworu oraz tę samą kopalinę*”. Od 2015 r. obowiązuje przepis art. 29 ust. 1a p.g.g. (Ustawa, 2011) odnoszący się dokładnie do analizowanego problemu. Artykuł ten stwierdza bowiem, że: „*Organ koncesyjny odmawia udzielenia koncesji, jeżeli wniosek o udzielenie koncesji obejmuje tę samą przestrzeń oraz rodzaj działalności, a w przypadku wniosku o udzielenie koncesji na poszukiwanie lub rozpoznawanie złoża kopaliny lub koncesji na wydobywanie kopaliny ze złoża – również rodzaj kopaliny, objęte już koncesją udzieloną innemu podmiotowi*”. Należy podkreślić, że zdarzające się w ostatnich latach konflikty między inwestorami surowcowymi (KGHM vs Miedzi Copper, ZGH vs Rathdowney, KWK Bogdanka vs PDCo) ubiegającymi się o koncesję poszukiwawczą na „tę samą” kopalinę, rodzaj lub różne kopaliny, lecz występujące na tym samym obszarze (jednostce geologicznej, przestrzeni górotworu) znalazły swoje częściowe rozwiązanie w znowelizowanym w 2014 r. Prawie geologicznym i górnictwem. Artykuł 28i n.p.g.g. dopuszcza bowiem złożenie wniosku koncesyjnego konkurencyjnego, ale w czasie do 90 dni od daty zamieszczenia ogłoszenia w BIP informacji o rozpoczętym przez pierwotnego wnio-

skodawcę postępowaniu koncesyjnym (złożeniu wniosku) na tę samą kopalinę. Ta nowa regulacja pomoże przynajmniej w części wyeliminować przypadki nieuczciwej konkurencji i postępowania blokującego. Przekonanie takie wynika z treści regulacji zawartej w art. 28k n.p.g.g., określającej warunki oceny konkurencyjnych wniosków koncesyjnych. Dobre przygotowanie wniosku koncesyjnego musi długo trwać (od roku do kilku lat), zatem spełnienie

warunków merytorycznych z art. 28k ustawy przez podmiot, który rozpoczął przygotowania wniosku po ukazaniu się informacji w BIP, wydaje się mało prawdopodobne. Znowelizowana ustawa zapobiegnie więc rozpatrywaniu w postępowaniu administracyjnym wniosku konkurencyjnego, który w uprzedniej regulacji mógł być złożony w całym okresie przed wydaniem decyzji administracyjnej o ustanowieniu koncesji na rzecz podmiotu pierwotnego.

## BEZPIECZEŃSTWO SUROWCOWE PAŃSTWA

Bezpieczeństwo państwa, w tym bezpieczeństwo surowcowe, w uzasadnionych przypadkach wymaga takiej interwencji organu administracji geologicznej, żeby działalnością albo zamierzonym działaniem nie naruszono żadnego z istotnych elementów bezpieczeństwa. Okoliczności i sposób interwencji organu koncesyjnego są określone w art. 29 ust. 1 p.g.g.: „Jeżeli zamierzona działalność sprzeciwia się interesowi publicznemu, w szczególności związanemu z bezpieczeństwem państwa lub ochroną środowiska w tym z racjonalną gospodarką złożami kopalin, bądź uniemożliwiłaby wykorzystanie nieruchomości zgodnie z ich przeznaczeniem 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, organ koncesyjny odmawia udzielenia koncesji”. W maju 2014 r. minister środowiska jako organ koncesyjny odmówił przedłużenia koncesji rosyjskiemu podmiotowi (który wszedł pośrednio w jej posiadanie) na poszukiwanie złóż węglowodorów korzystając z przywołanego art. 29 p.g.g. Podjęta przez organ administracyjny odmowna decyzja oparta była na przepisach art. 36 p.g.g., określającego warunki po spełnieniu których organ koncesyjny może przenieść koncesję na rzecz innego podmiotu. Wśród przesłanek zasadniczych wymienionych w art. 36 znajduje się stwierdzenie: „O ile nie sprzeciwia się temu interes publiczny, w szczególności związany z bezpieczeństwem państwa (...) za zgodą przedsiębiorcy, któremu została udzielona koncesja, organ koncesyjny przenosi, w drodze decyzji, koncesję na rzecz podmiotu (...)”.

Nowelizacja p.g.g. przynosi w tym zakresie dalsze zmiany. Znowelizowany art. 29 ust. 1a) n.p.g.g. przewiduje nowe przesłanki odmowy udzielenia koncesji. Z analizy przepisu ust. 1a) wynika, że w przypadku wniosków koncesyjnych na poszukiwanie lub rozpoznawanie złoża kopaliny lub na wydobywanie kopaliny ze złoża organ koncesyjny będzie odmawiał udzielenia koncesji, jeżeli spełnione zostaną łącznie trzy przesłanki, tj. wniosek będzie obejmował (i) tę samą przestrzeń, (ii) ten sam rodzaj działalności oraz (iii) ten sam rodzaj kopaliny, objęte już koncesją udzieloną innemu podmiotowi. W związku z wprowadzeniem trzeciej koniunktywnej przesłanki, następuje istotne przedmiotowo ograniczenie sytuacji, w której organ jest zobligowany od-

mówić udzielenia koncesji. Jeżeli wniosek będzie obejmował tę samą przestrzeń i ten sam rodzaj działalności, ale inną kopalinę niż złoża węglowodorów, to organ nie będzie mógł odmówić jego uwzględnienia, nawet, jeśli kolizja przestrzenna będzie oczywista lub znaczenie gospodarcze i wartość innej kopaliny w udokumentowanym już złożu będzie wyższa. Należy uznać, że w przypadku działalności polegającej na poszukiwaniu lub rozpoznawaniu złoża kopaliny lub w przypadku wniosku o koncesję na wydobywanie kopaliny ze złoża autorzy Ustawy chcieli wprowadzić koniunktywnie trzecią przesłankę odmowy udzielenia koncesji – „ta sama kopalina”. Jeżeli rodzaj miał oznaczać np. stałe kopaliny vs węglowodory, to skądinąd też nie byłoby to uzasadnione. Powyższe oznacza, że w przypadku poszukiwania lub rozpoznawania złoża kopaliny na obszarze, na który jest już udzielona koncesja innemu przedsiębiorcy na poszukiwanie lub rozpoznawanie złóż kopaliny, a *contrario* można udzielić koncesji na poszukiwanie lub rozpoznawanie złoża każdej innej kopaliny. W przyjętej wersji zmian nie ma zastrzeżenia dotyczącego węglowodorów, tak więc omawiany przepis ma zastosowanie do wszystkich kopaliny, również węglowodorów w zbiegu z innymi kopalinami (Stefanowicz, Szamałek, 2014). Rozwiązanie to prowadzi do kolizji przestrzennych i zamiast rozwiązywać ten problem, będzie nasilać zjawisko ze skutkiem stawiania Skarbu Państwa przed koniecznością wypłat odszkodowań. Może się także zdarzyć, że w sytuacji uzasadnionej warunkami geologicznymi i racjonalną gospodarką złożem (art. 10 ust. 1 Ustawy) przedsiębiorca będzie zmuszony wystąpić o zmianę koncesji, a jednocześnie nie będzie mógł uzyskać takiej zmiany, ponieważ nie uzyska pozytywnej oceny w „prekwalifikacji” (patrz art. 49a). W rezultacie może się narazić na zarzut prowadzenia działalności niezgodnie z racjonalną gospodarką złożem, co jest z kolei naruszeniem art. 37 p.g.g. w brzmieniu obecnym. Takie rozwiązanie należy uznać za niekonstytucyjne, ponieważ w skrajnym wypadku uniemożliwia przedsiębiorcy zmianę koncesji, nawet, jeśli ta zmiana wynika z okoliczności niezależnych od przedsiębiorcy, czyli warunków geologicznych. Czym innym jest wprowadzanie nowych wymogów wobec przedsiębiorców, którzy dopiero mają podjąć daną działalność, a czym innym jest zmienianie sytuacji prawnej przedsiębiorców, którzy już prowadzą daną działalność. Taki przedsiębiorca nie mogąc dostosować swojej działalności do wymogu prowadzenia racjonalnej

gospodarki złożem, musi się liczyć z tym, że utraci koncesję zgodnie z nowym brzmieniem art. 37 p.g.g. Ustawodawca nie powinien projektować przepisów przejściowych w taki sposób, że w skrajnym przypadku przedsiębiorca pozbawiony możliwości dostosowania działalności do nowych przepisów będzie tracił koncesję na skutek nieuchronnego naruszenia ustawy bez swojej winy.

### KONCESJA WĘGLOWODOROWA

Istotną zmianą jest nowe zredagowanie całego trzeciego rozdziału dotyczącego koncesji na węglowodory, co wprowadzono nowelizacją ustawy p.g.g w 2014 r. Znowelizowana ustawa p.g.g. zmodyfikowała przepisy w zakresie węglowodorów i koncesji na poszukiwanie, rozpoznawanie i wydobywanie kopalin. To jest nowe podejście do gospodarki złożami kopalin, które zasadniczo zmienia procedurę oraz czas, który będzie niezbędny do rozpoczęcia, a następnie rozpoznania i przygotowania wydobywania kopalin.

Istotnej zmiany ingerującej w podstawy, zakres, a także tryb wykonywania prac geologicznych i robót geologicznych dokonano w art. 85a. W artykule tym stwierdza się, że jeżeli roboty geologiczne obejmują wyłącznie wykonywanie badań geofizycznych w celu zbadania struktur geologicznych związanych z występowaniem złóż węglowodorów, to projekt robót geologicznych podlega jedynie zgłoszeniu ministrowi właściwemu ds. środowiska. Rozpoczęcie opisanych robót geologicznych będzie mogło nastąpić, jeżeli w terminie 30 dni od dnia przedłożenia projektu tych robót minister właściwy ds. środowiska, w drodze decyzji, nie zgłosi do niego sprzeciwu. Ponadto w ustępie 6 tego artykułu stanowi się, że podmiot, który zamierza wykonywać takie roboty geologiczne na podstawie zgłoszenia w przestrzeni już objętej koncesją dotyczącą kopalin objętych własnością górnictwem Skarbu Państwa jest jedynie zobowiązany do poinformowania przedsiębiorcy, któremu udzielono tej koncesji, o terminie, lokalizacji i zakresie tych robót. Natomiast w ustępie 7 podkreśla się, że w celu wykonania obowiązku, o którym mowa wyżej, minister właściwy ds. środowiska ogłasza co najmniej raz na kwartał w BIP urzędu obsługującego ten organ wykaz przestrzeni, o których mowa w tym przepisie. Oznacza to, że przez dwa miesiące podmiot eksplorujący już dany obszar nie będzie wiedział o innym podmiocie, który ma rozpocząć lub rozpoczął badania na tym samym obszarze.

To zupełnie nieznanie dotychczas rozwiązanie w sposób istotny różnicuje podstawy, zakres i tryb wykonywania prac geologicznych z zastosowaniem robót geologicznych ze względu na to, jakich kopalin poszukiwanie lub rozpoznawanie dotyczy. Rozwiązanie to oznacza, że poszukiwanie lub jedynie wstępne rozpoznawanie złóż wszystkich innych kopalin poza węglowodorami będzie wiązało się z koniecznością ubiegania się o koncesję i przechodzenia pełnej procedury z tym związanej. Dotyczy to także przedsiębiorcy, który chce poszukiwać innych kopalin niż węglowodory przy wykonywaniu jedynie prac geologicznych, a ewentualnie dopiero w drugim etapie z wykonywaniem robót geo-

logicznych. Tymczasem ten przedsiębiorca, który zadeklaruje rozpoznawanie „struktur geologicznych związanych z występowaniem złóż węglowodorów”, jak jest to zdefiniowane w nowo przyjętym punkcie 1c) art. 6 ust. 1, będzie mógł rozpocząć roboty geologiczne (nie mówiąc już o możliwym wcześniejszym rozpoczęciu prac geologicznych) z upływem 30 dni od przedłożenia tego projektu robót ministrowi właściwemu ds. środowiska, o ile przed upływem tych 30 dni minister w drodze decyzji nie zgłosi sprzeciwu. Takie uprzywilejowanie każe przypuszczać, że wielu przedsiębiorców może wykonywać badania geofizyczne struktur geologicznych również w zakresie ewentualnego występowania kopalin stałych, niezależnie od tego czy wysunięta hipoteza związana z możliwością występowania złóż węglowodorów będzie mogła okazać się prawdziwa (Stefanowicz, Szamałek, 2014).

Pomimo że niektóre nowe regulacje odnoszące się do węglowodorów formalnie nie dotyczą kopalin stałych, to mają jednak duże znaczenie i będą wywierać wpływ na projekty i ich realizację w zakresie poszukiwania i rozpoznawania też innych złóż, a więc będą wpływać na planowanie, projektowanie i realizację koncesji eksploatacyjnych kopalin stałych.

Będą to przede wszystkim takie rozwiązania jak:

- wprowadzenie nowej instytucji/ formy robót geologicznych tylko na poszukiwanie i rozpoznawanie węglowodorów,
- wprowadzenie procedury przetargu na poszukiwanie, rozpoznawanie i wydobywanie węglowodorów bez zapewnienia możliwości udziału innym przedsiębiorcom górnictwem mającym interes faktyczny lub prawny w realizacji swojej działalności w przestrzeni objętej przetargiem na węglowodory (Stefanowicz, Szamałek, 2014).

Zatem regulacja odnosząca się formalnie do węglowodorów w sposób pośredni dotyczy również kopalin stałych. Jest to wprowadzenie nowej formy robót geologicznych tylko na poszukiwanie i rozpoznawanie węglowodorów oraz dopuszczenie do realizacji robót geologicznych za poszukiwaniem węglowodorów bez koncesji i bez zatwierdzenia projektu robót „za milczącą” zgodą organu koncesyjnego.

Nowe rozwiązanie stanowi, że podmiot, który zamierza wykonywać takie roboty geologiczne na podstawie zgłoszenia w przestrzeni już objętej koncesją dotyczącą kopalin objętych własnością górnictwem Skarbu Państwa, jest jedynie obowiązany do poinformowania przedsiębiorcy, któremu udzielono tej koncesji o terminie, lokalizacji i zakresie robót. Wobec braku prowadzenia postępowania koncesyjnego i procedury opiniowania w gminie (przez wójta/burmistrza/prezydenta), co musi następować w przypadku koncesji na poszukiwanie lub rozpoznawanie innych złóż, nie ma zidentyfikowanych potencjalnych stron (czyli podmiotów mających interes prawny), które w przypadku postępowania koncesyjnego biorą udział w postępowaniu, a więc mogą występować w zakresie zabezpieczenia swoich praw i ujawniania kolizji z tytułu uzyskanych innych uprawnień publicznych (zezwoleń, koncesji) do prowadzenia działalności na określonym terenie. Skutkować może to kolizją

pomiędzy uprawnieniami wynikającymi z decyzji koncesyjnej a uprawnieniem do podjęcia określonej działalności wyłącznie z faktu zgłoszenia projektu robót. Pierwszeństwo bez nałożenia jakichkolwiek ograniczeń i warunków, jak to się czyni w przypadku koncesji i w umowie użytkowania górniczego, będzie miał tu przedsiębiorca realizujący prace geologiczne na podstawie zgłoszenia. Niezrozumiałe przy tym jest, niezależnie już od zwolnienia z obowiązku uzyskania koncesji, zrezygnowanie przez Skarb Państwa z umowy użytkowania górniczego w sytuacji, gdy w stosunkach cywilnoprawnych w *dominium* możliwość korzystania z cudzej własności, a więc tu prawo do poszukiwania i rozpoznawania w górotworze złóż kopalin Skarbu Państwa, powinno następować na podstawie jakiegoś tytułu prawne-

go o charakterze cywilnoprawnym – choćby np. ustawowe upoważnienie do rozpoznawania określonej przestrzeni górotworu, którego części, jak i w nim zlokalizowane złoża, stanowią własność Skarbu Państwa (Stefanowicz, 2011; Stefanowicz, Szamałek, 2014). Abstrahując od rezygnacji z opłat i wynagrodzenia z tytułu użytkowania górniczego, trzeba wskazać, że przysporzenie po stronie przedsiębiorcy pożytków, które uzyska, powinno mieć swoje oparcie prawno rzeczowe dla odpowiedniej pozycji w stosunkach cywilnoprawnych wobec innych użytkowników górnicznych na tym terenie, którzy ewentualnie będą prowadzić rozpoznawanie nie tylko przecież na podstawie koncesji, lecz także na podstawie koniecznej w ich przypadku umowy użytkowania górniczego.

### POSTĘP TECHNIKI I WIEDZY A NORMY PRAWA GEOLOGICZNEGO I GÓRNICZEGO

Postęp techniczny oraz rozwój wiedzy prowadzą do powstawania nowych sytuacji w zakresie zagospodarowania złóż kopalin, a nie przewidywanych aktualnymi przepisami ustawy. Poglądowym przykładem w tym zakresie może być proces podziemnego zgazowania węgla. Nieuchronnie zbliża się czas podjęcia takiej eksploatacji na skalę przemysłową, co będzie efektem m.in. realizacji strategicznego programu badań naukowych pn. „Zaawansowane technologie pozyskiwania energii”, finansowanego przez Narodowe Centrum Badań i Rozwoju. Prawo geologiczne i górnicze (Ustawa, 2011) definiuje złożę jako „naturalne nagromadzenie mineralów, skał oraz innych substancji, których wydobywanie może przynieść korzyść gospodarczą”, natomiast produktem zgazowania podziemnego węgla jest syngaz niewystępujący naturalnie w górotworze. Szamałek (2011) zwraca szczególną uwagę, że syngaz nie jest naturalnym nagromadzeniem kopaliny, powstaje bowiem jako produkt procesu zainicjowanego i prowadzonego w złożu kopaliny, która sama nie jest wydobywana (jest *in situ* przetwarzana). Złożę kopaliny jest niezbędnym elementem przeprowadzenia węgla w stan gazu, jednak sama kopalina w takiej formie i postaci nie jest eksploatowana. Powstanie zatem zapewne w przyszłości pytanie, od czego należy naliczać opłatę eksploatacyjną w takim przypadku – od tony przereagowanego węgla w złożu czy od metra sześciennego syngazu (który jednak nie jest kopaliną). Podobny pogląd wyraził Lipiński (2013) stwierdzając, że „złożę węgla jest własnością Skarbu Państwa, *de lege lata* brak jednak podstaw do ustanowienia (...) użytkowania górniczego, (...) koncesjonowania takiej działalności...”. Ponadto twierdzi, że „bezsparnie podziemne zgazowanie prowadzi do ubytku złoża (przedmiotu własności Skarbu Państwa – przyp. aut.), (...) uzyskiwana substancja (gaz) nie jest kopaliną wydobywaną ze złoża” (Lipiński, 2013). Podobne problemy może stwarzać w przyszłości eksploatacja złóż rud metali na większą skalę metodą biohydrometalurgiczną, której istotą jest wykorzystanie

w procesie wydobywania szczepów bakteryjnych wprowadzanych do złoża *in situ*. Szczepy te żywią się określonymi minerałami zawierającymi pierwiastki metaliczne i koncentrują te metale w swoich organizmach. W tym świetle powstaje realna potrzeba nowych definicji takich pojęć jak: kopalina, złożę kopaliny i wydobywanie.

Złożę należy zatem zdefiniować w odmienny sposób od obecnego. Propozycję takiej definicji przedstawił Szamałek (2011) argumentując, że złożę „(...) to nagromadzenie mineralów, skał oraz innych substancji, powstałych w wyniku procesów naturalnych lub techniczno-technologicznych przetwarzania skał w górotworze, których wydobywanie może przynieść korzyść gospodarczą”. Taka definicja podkreśla, że złożę może powstać jako rezultat zastosowanych w górotworze procesów technologicznych. Możliwe jest także określenie, że „złożem kopaliny jest każde naturalne lub antropogeniczne nagromadzenie mineralów i substancji we wszystkich stanach skupienia mające zatwierdzoną dokumentację geologiczną i będące przedmiotem aktualnego lub przyszłego wydobywania” (Szamałek, 2008). W tej ostatniej propozycji zasadniczą kwestią jest przyjęcie zasady, że przedmiotem prawa geologicznego są tylko złoża istniejące (mające zatwierdzoną dokumentację geologiczną z wyznaczonymi granicami złoża i zasobami). Dopiero zatwierdzona dokumentacja geologiczna złoża stanowi podstawę do jego ochrony przez umieszczenie granic złoża na arkuszach mapy geologiczno-gospodarczej czy w planach zagospodarowania przestrzennego, jako miejsc wyznaczonych na przyszłą działalność górnica.

Wydaje się jednak wysoce prawdopodobne, że procesy podziemnego zagazowania złóż węgla, dalszy rozwój biohydrometalurgicznych metod ekstrakcji metali z rud, uwalnianie z górotworu związków i minerałów zawartych w zamkniętych porach, przemiany fazowe minerałów w górotworze przez wywoływanie różnego rodzaju reakcji i procesów stworzą nową dziedzinę górnictwa.



## ZŁOŻA ANTROPOGENICZNE I ZŁOŻA NIEZAGOSPODAROWANE

Problemem dotychczas nie uregulowanym jest zagadnienie definicji złoża antropogenicznego (Nieć, 1999, 2010a) oraz ochrona złóż niezagospodarowanych (Nieć, Radwanek-Bąk, 2011a, b; Szamałek, 2012). Rozwój techniki górniczej oraz przetwórstwa kopalin prowadzi do powstawania coraz większych ilości odpadów pogórnich i poprocesowych. Skala i dynamika tego zjawiska w przyszłości będzie się nasilać. Tworzenie i ochrona oraz zagospodarowanie złóż antropogenicznych powinny mieć legislacyjne rozwiązania.

Ochrona udokumentowanych złóż kopalin, mimo obowiązku wynikającego z ustawy Prawo ochrony środowiska, jest realizowana nieskutecznie i niepełnie (Dulewski, Sowa, 2007). Zgodnie z propozycją ustawy o ochronie złóż kopalin ma ona regulować zasady „ochrony złóż kopalin i obszarów ich perspektywicznego występowania, postępowania z obszarami występowania udokumentowanych złóż i obszarami perspektywicznymi występowania złóż kopalin, racjonalnej gospodarki złożami kopalin” (Nieć, Radwanek-Bąk, 2011a, b; PAN, 2011). Projekt ustawy zawiera także propozycję ustawowej definicji złóż kopalin – „złożem kopaliną jest jej nagromadzenie udokumentowane zgodnie z wymaganiami

ustawy prawo geologiczne i górnicze” oraz obszaru perspektywicznego – „obszarem perspektywicznym występowania złóż kopalin jest teren, na którym istnieją uzasadnione przesłanki ich występowania, dla którego sporządzono kartę informacyjną zgodnie z wymaganiami ustawy, wpisany do ewidencji obszarów perspektywicznego występowania złóż kopalin” (PAN, 2011). Ochrona obszarów perspektywicznego występowania kopalin powinna być zapewne temporalna (20, 50 lat) i organy administracji geologicznej powinny ten czas ochronny wykorzystać do potwierdzenia lub wykluczenia możliwości występowania złóż kopalin. Po ustaniu okresu ochronnego obszar ten nie byłby dalej chroniony. Zgodnie z propozycją ustawy (PAN, 2011), ten kto uzyskał zgodę na wyłączenie spod ochrony złoża lub obszaru perspektywicznego występowania złóż byłby zobowiązany do uiszczenia stosownej opłaty rekompensacyjnej. Takie rozwiązanie byłoby prawie tożsame z rozwiązaniami ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Ustawa, 1995). Przyjęcie rozwiązań systemowych w zakresie ochrony złóż niezagospodarowanych i obszarów perspektywicznego występowania złóż kopalin jest niezbędnym działaniem w najbliższych latach (Nieć, Radwanek-Bąk, 2014).

## PROPOZYCJE DE LEGE FERENDA

### NIEKONCESJONOWANE WYDOBYCIE KOPALIN NA WŁASNE POTRZEBY

Nielegalne (niekoncesjonowane) wydobywanie kopalin było zjawiskiem dość powszechnym (Nieć i in., 2005; Piwońska, 2005; Polej, 2005; Świątkowska, 2005; Szamałek, 2006; Czapigo 2009) i wymagało reakcji organów nadzoru geologicznego. Wydobywanie na własne potrzeby bez posiadania koncesji zostało dopuszczone przez Prawo geologiczne i górnicze, uregulowano to w art. 4 n.p.g.g. (Ustawa, 2011). Dopuszczono wydobywanie piasku i żwiru przez właściciela nieruchomości na warunkach określonych ustawą z koniecznością powiadomienia z 7-dniowym wyprzedzeniem właściwy organ nadzoru górniczego (przepis wprowadzony nowelą z 2014 r., poprzednio starosta powiatu) o zamierzonym wydobywaniu. Wydaje się, że przepis ten będzie przepisem martwym i nieskutecznym. Znajomość przepisów Prawa geologicznego i górniczego wśród rolników (a to oni będą głównymi beneficjentami takiego ustawowego rozwiązania) nie była i nie będzie powszechna. Rygor powiadomiania organu wynikający z art. 4 ust. 2 n.p.g.g. będzie z całą pewnością pomijany, a eksploatacja prowadzona. Powiadomianie starosty o wydobywaniu rocznie 10 m<sup>3</sup> piasku lub żwiru nie było zjawiskiem częstym (mimo powszechności wydobywania kopalin tzw. niekoncesjonowanych w latach przed wprowadzeniem dopuszczalności takiego wydobywania – Olejni-

czak, 2010). Powiadomianie okręgowego urzędu górniczego o zamiarze wydobywania niekoncesjonowanego będzie jeszcze rzadszym zjawiskiem, choćby z powodu odległości siedziby OUG od miejsca zamieszkania osoby wydobywającej kopalinę. Takie wydobywanie bez powiadomienia nadzoru górniczego, mimo dopuszczalności ustawowej, będzie nielegalne. Należy zadać zatem pytanie, gdzie fizycznie prowadzono w przeszłości nielegalne (niekoncesjonowane) wydobywanie kruszywa. Prawie zawsze takie wydobywanie dotyczy obszarów lasów państwowych i gruntów rolnych oraz nieużytków. Jeżeli wyłączyć kwestię wydobywania w lasach państwowych – odrębny katalog spraw (las państwowe mają służbę leśną i możliwości ścigania sprawców nielegalnego wydobywania), to pozostałe przypadki mają miejsce na terenie gospodarstw leżących na terenie sołectw. W polskiej tradycji samorządowej pozycja sołtysa jest kulturowo ugruntowana i dobrze odbierana. Sołtys to samorządowy organ, któremu sprawy mieszkańców wsi są najbliższe. Do praw i obowiązków sołtysa, działającego głównie na podstawie ustawy o samorządzie gminnym (Ustawa, 1990), należy m.in. reprezentowanie sołectwa wobec władz gminy i innych jednostek samorządu terytorialnego, administracji rządowej, organizacji i instytucji, wobec osób fizycznych i prawnych, a także w postępowaniach przed sądami w przypadkach przewidzianych przepisami prawa oraz potwierdzanie faktów w przypadkach określonych odrębnymi przepisami (statut).

Wydaje się celowe, żeby informację o zamierzonym i przeprowadzonym wydobywaniu na potrzeby właściciela nieruchomości zbierał i dokumentował sołtys oraz przekazywał ją do starosty powiatu jako organu koncesyjnego i organu administracji geologicznej (Szamałek, 2008). Innym wariantem byłoby włączenie w ten proces wójta zamiast sołtysa.

Dokumentacja taka byłaby także przekazywana przez sołtysa (lub wójta) do organów administracji górniczej czy geologicznej, prowadzących postępowania sprawdzające wielkość wydobywania kruszywa. Przypadki prowadzonego wydobywania na terenie sołectwa będą z całą pewnością znane sołtysowi. Takie rozwiązanie pozwoli na właściwe i skuteczne stosowanie prawa wynikającego z art. 4 ust. 1 p.g.g. przez właścicieli nieruchomości.

### GÓROTWÓR

Ustawa Prawo geologiczne i górnicze (2011) zawiera w wielu normach szczegółowych określenie „górotwór” (np. art. 6 ust. 1 pkt 5a, 6; art. 10 ust. 4; art. 26 ust. 1 pkt 5; art. 32 ust. 4 pkt 2). Pojęcie to ma zasadnicze znaczenie dla działalności poszukiwawczej i wydobywczej, bowiem wszelkie działania w tym zakresie są prowadzone w górotworze. Ponieważ umowa o ustanowienie użytkowania górniczego – warunki koncesji wydobywczej – dotyczą przestrzeni określanej mianem górotworu w naukach geologicznych i górniczych, to wydaje się celowym uzupełnienie słowniczka definicji ustawy o ten termin. W poszukiwanych poprawnej definicji nie będzie przydatne określenie podawane w słowniku języka polskiego, że górotwór to „zespół skał, w których prowadzone są roboty górnicze” (źródło: <http://sjp.pwn.pl/sjp/g%C3%B3rotw%C3%B3r;2462636>). Bliższe istocie będzie określenie, że górotwór to powierzchnia terenu łącznie z przestrzenią pod nią.

### KWALIFIKACJE ZAWODOWE W GEOLOGII

Zawód geologa jest w Polsce zawodem o częściowo reglamentowanym dostępie. Prawo geologiczne i górnicze nie zabrania nikomu kto posiada wykształcenie geologiczne możliwości wykonywania zawodu geologa. Jednak niektóre czynności, jak np. wykonywanie prac geologicznych, kierowanie i dozorowanie nimi (art. 49, ust. 1 n.p.g.g.), mogą wykonywać tylko osoby posiadające potwierdzone umiejętności zawodowe, zwane potocznie uprawnieniami geologicznymi. Kwalifikacje te w zakresie geologii obecnie nabywa się dożywotnio. W świetle dynamicznie rozwijających i zmieniających się technik badawczych, zwłaszcza w zakresie geofizyki i kartowania geologicznego czy dokumentowania złóż, takie dożywotne przyznawanie uprawnień do wykonywania zawodu odbiega od rozwiązań obowiązujących w innych grupach zawodowych (np. zawód lekarza). Szamałek (2008) proponuje rozważyć możliwość wprowadzenia przepisu o przyznawaniu uprawnień zawodowych (po pomyślnym przeprowadzeniu postępowania egzaminacyjnego) na okres dziesięciu lat i przedłużaniu okresu ważności na kolejne okresy po przedstawieniu organowi

administracji geologicznej (ministrowi środowiska, marszałkowi województwa) potwierdzenia czynnego wykonywania zawodu. Tak wprowadzona temporalność limitowania ważności kwalifikacji geologicznych zbliżyłaby polskie rozwiązania do tych stosowanych przez *European Federation of Geologists*, która po przeprowadzeniu postępowania kwalifikacyjnego i nadaniu uprawnień do tytułu zawodowego *European Geologist* (autor jest posiadaczem tytułu nr 492) wymaga od posiadających ten tytuł corocznego potwierdzenia bycia aktywnym zawodowo i uzyskania każdego roku wymaganego limitu punktów, co skutkuje przedłużeniem tytułu na kolejny rok (<http://eurogeologists.eu/eurgeol-title-application/>). Tytuł geologa europejskiego opiera się na posiadaniu wysokich umiejętności zawodowych (*Academic Qualifications*), doświadczenia zawodowego (*Professional Experience*), przestrzeganiu etyki zawodowej (*Ethics*) oraz ciągłym rozwoju zawodowym (*Continuing Professional Development*). Ponadto wzorem rozwiązań stosowanych m.in. w naukach prawnych czy geodezji, należy dążyć do wprowadzenia rozwiązań nadających uprawnienia geologiczne (kwalifikacje) osobom ze stopniem naukowym doktora habilitowanego w odpowiedniej dziedzinie geologii, podobny pogląd podziela Lipiński (2013).

### PAŃSTWOWA RADA GEOLOGICZNA

Przez wiele lat przy ministrze środowiska funkcjonowała Rada Geologiczna, jako ciało opiniotawczo-doradcze w zakresie geologii. Rada Geologiczna była powoływana na mocy zarządzenia ministra środowiska, opierającego się na przepisach ustawy o Radzie Ministrów (Ustawa, 1996). Sprawowanie władzy publicznej musi opierać się na dialogu organów władzy i współpracy ze środowiskami zawodowymi. Wsłuchiwanie się w głos środowiska geologicznego nie jest prawem, ale obowiązkiem naczelnego organu administracji państwowej. Takie rozumienie zasad dialogu i konsultacji leży u podstaw ustawowych umocowań Państwowej Rady Ochrony Przyrody (art. 96 ustawy o ochronie przyrody) czy Państwowej Rady Ochrony Środowiska (art. 387 ustawy Prawo ochrony środowiska). Podobnie z prawem wodnym (Ustawa, 2001) konstytuującym Krajową Radę Gospodarki Wodnej (art. 96) jako organ opiniotawczo-doradczy prezesa Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej. Widoczny jest zatem niezrozumiały brak symetrii w obszarze działania ministra środowiska. Takie obszary jak gospodarka wodna, ochrona środowiska oraz ochrona przyrody mają swoją społeczną reprezentację, natomiast brak jej w przypadku tak ważnego współcześnie obszaru jakim jest gospodarka kopalinami. Prawo geologiczne i górnicze powinno także stosowną normą powołać Państwową Radę Geologiczną (Szamałek, 2008) i określić jej zakres, cel oraz zadania (jak również tryb i zasady jej powołania). W ostatnich latach brak głosu Rady Geologicznej był mocno odczuwany zwłaszcza w przypadkach wprowadzania nowych systemów opodatkowania wydobywania kopaliny czy też w programie realizacji poszukiwań gazu w łupkach. Ponadto istniejące przy ministrze środowiska organy doradcze, takie

jak: Komisja Zasobów Kopalin (KZK), Komisja Dokumentacji Hydrogeologicznych (KDH), Komisja Dokumentacji Geologiczno-Inżynierskich (KDGI), są obecnie nie w pełni

wykorzystywane i słuchane. Tymczasem mają one ugruntowaną i dobrą opinię w środowisku zawodowym i składają się z uznanych praktyków i naukowców.

## NARUSZENIE INTEGRALNOŚCI I SPÓJNOŚCI PRAWA GEOLOGICZNEGO I GÓRNICZEGO

Niedobłą praktyką ostatnich kilku lat stały się regulacje materii Prawa geologicznego i górniczego wprowadzane innymi ustawami, np. ustawa o podatku od wydobycia niektórych kopalin (Ustawa, 2012). Na wniosek ministra finansów wprowadzono ustawowe opodatkowanie wydobycia miedzi, srebra, gazu ziemnego i ropy naftowej (zmiany dotyczące węglowodorów wejdą w życie w 2016 r.). W 2014 r. minister skarbu państwa przedłożył natomiast propozycje ustawy w sprawie szczególnych zasad przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie poszukiwania, rozpoznawania, wydobywania i transportowania węglowodorów. W projekcie tej ustawy występują niezgodności terminologiczne z Prawem geologicznym i górnictwem. W projekcie tym posłużono się terminami „*inwestycja w zakresie poszukiwania i rozpoznawania węglowodorów*” oraz „*inwestycja w zakresie wydobywania węglowodorów*”, podczas gdy nowelizacją Prawa geologicznego i górniczego (Ustawa, 2014) została wprowadzona instytucja koncesji na poszukiwanie i rozpoznawanie złoża węglowodorów oraz wydobywanie węglowodorów ze złoża. Projekt ma wiele wad legislacyjnych i budzi wątpliwości w zakresie różnych rozwiązań, choćby ograniczających władztwo planistyczne gmin. Nie uwzględnia on roli wojewódzkich planów zagospodarowania przestrzennego oraz aktów i działań realizowanych w ramach koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030. Przede wszystkim jednak tak dalece uprzywilejowuje poszukiwanie, rozpoznawanie i wydobywanie węglowodorów, że może stanowić to istotne zagrożenie dla innych kopalin zaliczanych do surowców strategicznych czy pierwiastków krytycznych, których listy do tej pory w kraju nie sporządzono.

Działania te budzą uzasadniony niepokój o wprowadzenie niekoherentnych rozwiązań, rozproszenia regulacji w wielu aktach prawnych. W 2014 r. do sejmu skierowano jednocześnie zarówno projekt nowelizacji Prawa geologicznego i górniczego (na wniosek ministra środowiska), jak i z inicjatywy ministra finansów projekt ustawy o specjalnym podatku węglowodorowym. Obie inicjatywy legislacyjne uzyskały akceptację sejmu. Zdaniem autora przez takie inicjatywy naruszono zasady stanowienia spójnego prawa, ustawa o specjalnym podatku węglowodorowym definiuje bowiem takie zasadnicze pojęcia jak: kopalina towarzysząca (art. 2 pkt. 3) czy węglowodory (art. 2 pkt. 11), co powinno znajdować się w definicjach Prawa geologicznego i górniczego.

Zaangażowanie inwestycyjne KGHM Polska Miedź w zagraniczne projekty surowcowe (Kanada, Chile) wymaga bardzo znacznych nakładów finansowych. Koncern za-

ciąga na ten cel duże kredyty bankowe, w tym samym czasie płaci rocznie ponad miliard złotych podatku od wydobycia miedzi i srebra. Racjonalna analiza ekonomicznych podstaw takiego działania prowadzi do pojawiających się publicznie głosów o niecelowości prowadzenia takiej polityki. Pod koniec 2013 r. sejmik województwa dolnośląskiego zaapelował do Sejmu i Senatu o zniesienie podatku od wydobycia niektórych kopalin. W apelu podkreślono, że podatek uderza w kondycję ekonomiczną KGHM i może przyczynić się do wzrostu bezrobocia w regionie. Wielkość podatku, który wpływa do budżetu, zależy od wartości surowców na rynku światowym, kursu dolara amerykańskiego, w którym miedź i srebro są notowane na giełdzie LME oraz od wielkości wydobycia. W regulacjach prawa pojawia się ponadto woła uregulowań szczegółowych nad rozwiązaniami ogólnymi i uniwersalnymi. Można w tym miejscu przywołać całą regulację związaną ze składowaniem dwutlenku węgla. Wprowadzenie tych przepisów wiąże się z implementacją dyrektywy europejskiej z 2009 r. Dyrektywa ta jednak powinna znaleźć w Prawie geologicznym i górnictwem całościowe rozwiązanie związane ze składowaniem gazów w górotworze. Poza dwutlenkiem węgla można przecież sobie wyobrazić potrzebę, bądź konieczność, składowania innych gazów (np. azotu), zatem przepisy ustawy o składowaniu gazów w górotworze dotyczyłyby wszystkich przyszłych zjawisk bez potrzeby nowelizowania prawa.

### KOMISJA KODYFIKACYJNA PRAWA GEOLOGICZNEGO I GÓRNICZEGO

Ocena wszystkich wskazanych wcześniej zjawisk potwierdza konieczność powołania przez Prezesa Rady Ministrów Komisji Kodyfikacyjnej do opracowania jednolitego kodeksu geologiczno-górniczego. Nie ma bowiem obecnie kompleksowej regulacji działalności geologicznej i wydobywczej typu „kodeksowego”.

Zadaniem komisji byłoby opracowanie nowoczesnej, spójnej, jednolitej, uwzględniającej współczesny rozwój geologii i górnictwa ustawy. Dokument powinien być przygotowany starannie, bez stresu związanego z koniecznością terminowego przygotowania propozycji. Kodeks geologiczno-górnictwem powinien stanowić nowoczesny fundament prawny dla funkcjonowania państwa w tak ważnym sektorze gospodarczym. Postulat powołania Komisji Kodyfikacyjnej został sformułowany przez Polską Akademię Nauk w 2015 r. po debacie zorganizowanej w Warszawie.

## WNIOSKI

Ponad 20-letni okres funkcjonowania Prawa geologicznego i górniczego udowodnił, że zasadnicze i nowe instytucje prawne w nim wprowadzone sprawdziły się w praktyce. Wśród nich najważniejszymi są określenie *dominium* państwa nad złożami kopalin, system koncesjonowania działalności poszukiwawczej i wydobywczej, system opłat eksploatacyjnych, finansowanie działalności geologicznej państwa ze środków Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (subfundusz geologiczny). Jednak dobre, efektywne uregulowania prawne określonej dziedziny życia społecznego i gospodarczego wymagają ciągłego monitorowania stosowania prawa i usuwania stwierdzonych wad i ułomności oraz luk. Teoretycy prawa często powtarzają, że zamiast zmian prawa należy właściwie przestrzegać i stosować istniejące przepisy. W zakresie tak złożonego prawa materialnego, jakim jest Prawo geologiczne i górniczne, lepiej sprawdza się technika legislacyjna oparta na modelu adaptacyjnym *ex post*, a nie antycypacyjnym *ex ante*. Szczególnie w obszarze rozwoju wiedzy i techniki nie da się trafnie przewidzieć przyszłych zjawisk. Lepiej zatem dostosowywać przepisy prawa do stwierdzonych realnie wydarzeń i zjawisk, niż próbować je zapisać *ex ante*. W tym kontekście wydaje się zbyt szybkie i szerokie uregulowanie przepisów prawa związanych z wydobywaniem gazu z łupków, w sytuacji, kiedy nie zakończono pozytywnymi ustaleniami dokumentacyjnymi żadnej koncesji poszukiwawczej takich złóż. W praktyce legislacyjnej w obszarze Prawa geologicznego i górniczego można dostrzec następujące trendy:

- przeregulowanie szczegółowe w obszarach nierokujących szybkiego podjęcia działań (m.in. przepisy dotyczące wydobywania gazu z łupków, regulacje związane z podziemnym składowaniem dwutlenku węgla);
- brak właściwej regulacji normatywnej w zakresie podstawowych definicji Prawa geologicznego i górniczego (górotwór, kopalina, złożo kopaliny);

- brak systemowego podejścia do takich istotnych zagadnień jak: problematyka kwalifikacji geologicznych (uprawnień), efektywności przepisów w zakresie wydobywania kopalin na własne potrzeby, brak sformalizowanych podstaw prowadzenia dialogu organu koncesyjnego i organu administracji geologicznej (minister środowiska) ze środowiskiem geologicznym (Państwowa Rada Geologiczna);
- coraz słabsza wiodąca rola ministra środowiska w zakresie jego odpowiedzialności za obszar geologii i górnictwa (samodzielne inicjatywy legislacyjne w tym obszarze ministra finansów oraz ministra skarbu państwa).

Omawiany okres funkcjonowania prawa można umownie podzielić na kilka etapów:

- 1) dostosowawczo-przygotowawczy (1991–1993),
- 2) pioniersko-nowatorski (1994–1998),
- 3) dojrzałości i praktycznego stosowania wraz z analizą potrzeb zasadniczych zmian (1999–2008),
- 4) podjęcie działań na rzecz zasadniczych zmian (2008–2011),
- 5) dostosowanie do nowego porządku i wprowadzania do ustawy życzeń różnych środowisk (2012–2014),
- 6) krytyczna analiza i ocena przyjętych zmian, postulaty zmian (2015).

W świetle przedstawionych ocen celowym wydaje się powołanie Rady Kodyfikacyjnej do opracowania całościowego, typu kodeksowego, uregulowania zagadnień z zakresu poszukiwania i wydobywania kopalin. Niespójność i rozproszenie przepisów dotyczących procesu poszukiwania i wydobywania kopalin zaczyna być bowiem uciążliwa dla użytkowników i inwestorów. Ponadto przepisy Prawa geologicznego i górniczego powinny być w zgodzie z wiedzą i praktyką geologiczno-górniczną. Obecne prawo często nie spełnia tego postulatu. Tymczasem dynamiczny rozwój i postęp wiedzy oraz praktyki zachodzący w ostatnich latach wymaga ciągłego procesu doskonalenia przepisów prawa i ich aktualizacji.

## LITERATURA

- CZAPIGO M., 2009 — Wielkość i wpływ nielegalnej eksploatacji kopalin użytecznych na środowisko geologiczne powiatu sochaczewskiego [pr. dyplom.]. Arch. Wydziału Geologii UW, Warszawa.
- DULEWSKI J., SOWA A., 2007 — Ochrona zasobów złóż kopalin w Polsce – teoria i praktyka. *W: Mat. XVII Konf. „Aktualia i perspektywy gospodarki surowcami mineralnymi”*. Zakopane, 14–16.11.2007 r.: 23–36. Sympozja i Konferencje, nr 71, PAN, Kraków.
- IZDEBSKI H., SZAMAŁEK K., STEFANOWICZ J., KOZIEL A., 2014 — Analiza możliwości udzielenia koncesji wydobywawczej na obszarze realizacji koncesji na poszukiwanie lub rozpoznawanie dla tej samej kopaliny w tym samym złożu. Publicznoprawne i cywilnoprawne uwarunkowania formalne i materialne przyjęcia do rozpoznawania wniosku koncesyjnego i rozstrzygania w warunkach konkurencji. Kancelaria Iuris [niepubl.].
- JEZIEBSKI J., 1999 — Koncepcja zmian naliczania opłat eksploatacyjnych. *Prz. Geol.*, **47**, 1: 10–11.
- JEZIEBSKI J., 2008 — Swobodniej w litosferze – projekt nowej ustawy Prawo geologiczne i górniczne. *Prz. Geol.*, **56**, 3: 170.
- LIPIŃSKI A., 1995 — Przesłanki reformy prawa geologicznego i górniczego. *W: Mat. V Konf. „Aktualia i perspektywy gospodarki surowcami mineralnymi”*. Ryto, 15–17.11.1995 r.: 6–1+6–10. Sympozja i Konferencje, nr 18, PAN, Kraków.
- LIPIŃSKI A., 2013 — O potrzebie reformy prawnych przesłanek funkcjonowania geologii i górnictwa. *Zesz. Nauk. IGSMiE PAN*, **85**: 249–258.
- LIPIŃSKI A., MIKOSZ R., 1995 — Komentarz do ustawy Prawo geologiczne i górniczne. Dom Wydawniczy ABC, Warszawa.

- LIPIŃSKI A., MIKOSZ R., 2003 — Ustawa Prawo geologiczne i górnicze. Komentarz. Dom Wydawniczy ABC, Warszawa.
- MIKOSZ R., 1992 — Ustawa o zmianie prawa górniczego. *W: Problemy Prawne Górnictwa*. Pr. Nauk Uniw. Śl. Katowice, 7–35.
- MIKOSZ R., 2004 — Kilka uwag w kwestii własności złóż kopaliny. *Bezpieczeństwo Pracy i Ochrona Środowiska w Górnicztwie*, **5**: 47–51.
- MIKOSZ R., 2010 — Ewolucja prawnej regulacji dotyczącej korzystania z zasobów naturalnych wnętrza ziemi w kontekście przemian ustrojowych w Polsce. *Górnictwo i Geoinżynieria*, **34**, 3: 17–31.
- NIEĆ M., 1999 — Złoża antropogeniczne. *Prz. Geol.*, **47**, 1: 93–98.
- NIEĆ M., 2005 — Dylematy prawa własności złóż. *Gosp. Sur. Miner.*, **21**, z. spec.: 61–70.
- NIEĆ M., 2010a — Kopaliny towarzyszące i złoża antropogeniczne. Problemy definicji i wykorzystania. *Gór. Odkryw.*, **51**, 2: 5–11.
- NIEĆ M., 2010b — Wiedza fachowa, Prawo geologiczne i górnicze i racjonalna gospodarka złożem. *Zesz. Nauk. IGSMiE PAN*, **79**: 31–41.
- NIEĆ M., RADWANIEK-BAK B., 2011a — Propozycja ustawowej ochrony niezagospodarowanych złóż kopaliny (artykuł dyskusyjny). *Bezpieczeństwo Pracy i Ochrona Środowiska w Górnicztwie*, **7**: 12–17.
- NIEĆ M., RADWANIEK-BAK B., 2011b — Założenia propozycji ustawowej ochrony złóż. Materiały do dyskusji: Propozycja ustawowej ochrony niezagospodarowanych złóż kopaliny: 5–20. Komitet Zrównoważonej Gospodarki Surowcami Mineralnymi PAN, Kraków.
- NIEĆ M., RADWANIEK-BAK B., 2014 — Ochrona i racjonalne wykorzystywanie złóż kopaliny. Wyd. IGSMiE PAN, Kraków.
- NIEĆ M., SZWED E., GÓRECKI J., KAWULAK M., SALAMON E., 2005 — Niekoncesjonowana eksploatacja kopaliny – problem do rozwiązania. *Gosp. Sur. Miner.*, **21**, z. spec. 1: 61–70.
- NIEĆ M., JĘDRZEJEWSKA A., SAŁACIŃSKI R., STEFANOWICZ J., UBERMAN R., 2007 — Problemy prawa geologicznego i górniczego oraz możliwe i niezbędne kierunki jego zmian. *Prz. Geol.*, **55**, 2: 107–113.
- OLEJNICZAK K., 2010 — Wydobycie kopaliny na własne potrzeby z punktu widzenia geologa powiatowego. *Zesz. Nauk. IGSMiE PAN*, **79**: 169–179.
- PAN, 2011 — Materiały do dyskusji: Propozycja ustawowej ochrony niezagospodarowanych złóż kopaliny. Komitet Zrównoważonej Gospodarki Surowcami Mineralnymi PAN, Kraków.
- PIWOWARSKA M., 2005 — Nielegalna eksploatacja kopaliny w powiecie Będzin: ocena zagrożeń i kierunki zagospodarowania [pr. dyplom.]. Arch. Wydział Geologii UW, Warszawa.
- POLEJ A., 2005 — Nielegalna eksploatacja kopaliny na terenie powiatu Garwolin; ocena zagrożeń i kierunki zagospodarowania [pr. dyplom.]. Arch. Wydziału Geologii UW, Warszawa.
- ROGOWSKI W., SZPRINGER W., 2007 — Problemy metodologiczne oceny skutków regulacji w Polsce – czy powstają nowe perspektywy ekonomicznej analizy prawa? *W: Ocena skutków regulacji – poradnik OSR, doświadczenia, perspektywy.* (red. W. Szpringer, W. Rogowski). Studia Ekonomiczne, Wydaw. CH. Beck, Warszawa.
- SCHWARZ H., 2012 — Prawo geologiczne i górnicze. Komentarz. T.1. Wydaw. Salome, Wrocław.
- SMAKOWSKI T., 1999a — Inna koncepcja ustalania opłat eksploatacyjnych. *Prz. Geol.*, **47**, 7: 618–620.
- SMAKOWSKI T., 1999b — Jak wymierzać opłat eksploatacyjną? *W: Mat. IX Konf. „Aktualia i perspektywy gospodarki surowcami mineralnymi”*. Ryto, 17–19.11.1999 r.: 335–345. PAN IGSMiE, Kraków.
- STEFANOWICZ J., 2007 — Regulacje prawa geologicznego i górniczego a efektywność wykorzystania zasobów złóż kopaliny. *Polit. Energ.*, **10**, z. spec. 2: 159–175.
- STEFANOWICZ J., 2011 — Koncesje i użytkowanie górnicze w nowym prawie geologicznym i górniczym. *Zesz. Nauk. IGSMiE PAN*, **81**: 5–29.
- STEFANOWICZ J., JĘDRZEJEWSKA A., 2004 — Własność złóż i użytkowanie górnicze kopaliny. *Bezpieczeństwo Pracy i Ochrona Środowiska w Górnicztwie*, **1**: 22–26.
- STEFANOWICZ J., SZAMAŁEK K., 2010 — Analiza skutków regulacji prawnych w obszarze prawa geologiczno-górniczego. *Zesz. Nauk. IGSMiE PAN*, **79**: 43–55.
- STEFANOWICZ J., SZAMAŁEK K., 2014 — Prawo geologiczne i górnicze jako instrument efektywnego zagospodarowania zasobów. *W: Mat. Konf. „Rola Polski w zwiększaniu bezpieczeństwa surowcowego Unii Europejskiej”*. Sopot, 1–3.10.2014 r.: 32–42. Polski Związek Pracodawców Przemysłu Wydobywczego.
- STEFANOWICZ J., POLAK A., ROJEK M., 2014 — Dokumentacja geologiczna, jako źródło informacji geologicznej stanowiącej przedmiot własności intelektualnej. *Gór. Odkryw.*, **55**, 2/3: 11–18.
- SZAMAŁEK K., 1995 — List podsekretarza stanu – głównego geologa kraju do wojewodów w sprawie wykładni artykułu 7 Prawa geologicznego i górniczego z 1994 r. w sprawie własności złóż kopaliny.
- SZAMAŁEK K., 2001 — Studium opłaty eksploatacyjnej w gospodarce złożem kopaliny. Wydaw. Naukowe „Scholar”, Warszawa.
- SZAMAŁEK K., 2002a — Funkcje opłaty eksploatacyjnej. *W: Mat. XII Konf. „Aktualia i perspektywy gospodarki surowcami mineralnymi”*. Świeradów-Zdrój, 26–28.06.2002 r.: 273–282. Sympozja i Konferencje, nr 56, IGSMiE PAN.
- SZAMAŁEK K., 2002b — O potrzebie definicji kopaliny. *Gór. Odkryw.*, **44**, 2/3: 5–7.
- SZAMAŁEK K., 2003 — Gospodarcza funkcja opłat eksploatacyjnych. *Prz. Geol.*, **51**, 6: 442.
- SZAMAŁEK K., 2005 — Analiza funkcjonowania nowego systemu opłaty eksploatacyjnej. *Prz. Geol.*, **53**, 4: 311–319.
- SZAMAŁEK K., 2006 — Geologiczno-gospodarcze aspekty nielegalnej eksploatacji kopaliny. *W: Mat. XVI Konf. „Aktualia i Perspektywy Gospodarki Surowcami Mineralnymi”* (red. K. Galos i in.). Zakopane, 15–17.11.2006 r.: 7–15. IGSMiE PAN, Kraków.
- SZAMAŁEK K., 2007 — Podstawy geologii gospodarczej gospodarki surowcami mineralnymi. PWN, Warszawa.
- SZAMAŁEK K., 2008 — Wprowadzane a pożądané zmiany w prawie geologicznym i górniczym. *Gosp. Sur. Miner.*, **24**, 4/4: 417–425.
- SZAMAŁEK K., 2011 — Potencjalne pułapki definicyjne ustawy Prawo geologiczne i górnicze powstałe w wyniku rozwoju technik geologicznych i górniczych. *Zesz. Nauk. IGSMiE PAN*, **81**: 31–35.
- SZAMAŁEK K., 2012 — Ochrona niezagospodarowanych złóż kopaliny. *W: Gospodarka przestrzenna w świetle wymagań strategii zrównoważonego rozwoju: 39–45. Komitet Przeszeregowania Zagospodarowania Kraju, Studia, CXLII*.
- ŚWIATKOWSKA B., 2005 — Nielegalna eksploatacja kopaliny na terenie powiatu pułtuskiego; ocena zagrożeń i kierunki zagospodarowania [pr. dyplom.]. Arch. Wydziału Geologii UW, Warszawa.

- UBERMAN R., 2004 — Skutki prawne i finansowe przyjęcia metody eksploatacji jako kryterium dla ustalania własności złóż kopalin. *Gór. Odkryw.*, **46**, 3/4: 9–12.
- WILCZYŃSKI M., 1991 — Koncesjonowanie poszukiwań i eksploatacji złóż surowców mineralnych w Polsce w świetle nowego prawa geologicznego i górnictwa. *Prz. Geol.*, **39**, 7/8: 329–330.

### Przywoływane akty prawne

- DEKRET z 6 maja 1953 r. Prawo górnictwa (DzU z 1978 r. Nr 4, poz. 12, z późn. zm.).
- USTAWA z 16 listopada 1960 r. o prawie geologicznym (DzU Nr 52, poz. 303, z późn. zm.).
- USTAWA (1991a) z dnia 9 marca 1991 r. o zmianie prawa geologicznego (DzU Nr 31, poz. 129).
- USTAWA (1991b) z dnia 9 marca 1991 r. o zmianie prawa górnictwa (DzU Nr 31, poz. 128).

- USTAWA (1994) z dnia 4 lutego 1994 r. Prawo geologiczne i górnictwo (DzU Nr 27, poz. 96, z późn. zm.).
- USTAWA (1995) z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (DzU Nr 16, poz. 78, z późn. zm.).
- USTAWA (1996) o Radzie Ministrów z dnia 8 sierpnia 1996 r. (DzU z 2003 r. Nr 24, poz. 199, z późn. zm.).
- USTAWA (2001) z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne (DzU Nr 115, poz. 1229. Tekst jednolity: DzU z 2012 r., poz. 145).
- USTAWA (2001) z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (DzU Nr 62, poz. 627, z późn. zm.).
- USTAWA (2004) z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (DzU Nr 92, poz. 880, z późn. zm.).
- USTAWA (2011) z dnia 9 czerwca 2011 r. Prawo geologiczne i górnictwo (DzU Nr 163, poz. 981, z późn. zm.).
- USTAWA (2012) z dnia 2 marca 2012 r. o podatku od wydobycia niektórych kopalin (DzU poz. 362 z późn. zm.).
- USTAWA (2014) o zmianie ustawy prawo geologiczne i górnictwo z dnia 11 lipca 2014 r. (DzU poz. 1133).
- USTAWA (2015) z dnia 11 lipca 2014 r. (DzU z 2015 r. poz. 196).

## SUMMARY

Evolution of the Polish law concerning exploration and exploitation of mineral resources between 1991 and 2015 mirrors the changes in Poland's economy of the time. Political shifts, which took place after 1989, and particularly the return to the free market economy, have influenced regulations concerning mining and, more broadly, geology. Poland's opening to foreign investors, also in the mineral sectors, demanded new regulations, especially regarding the property and authority over minerals, granting exploration concessions and rights to exploration. First major changes were introduced in 1991, as the then-existing mining and geological laws were amended. Between 1994 and 2011, a new geological and mining law was in effect. This law underwent many changes, introduced to implement EU's regulations, remove imperfections, and to take into account new requirements regarding environmental protection. Another new Geological and Mining Law was passed in 2012, which greatly expanded the regulations regarding exploration and exploitation of minerals. Even though it has been in effect for a short period of time, it too underwent many changes. Still, the new law is not perfect. Further refinement of the concession granting process, the need to protect as yet undeveloped deposits, and regulations taking into account the technological and scientific advances have to be incorporated into the legal framework. It is also essential to be able to better foresee the consequences of changes to the existing law: how it affects the economy and society. This requires a more

in-depth analysis than that provided by the impact analysis of legal regulations.

The period analysed in this paper can be divided into several phases:

- 1) 1991–1993: adaptation and preparation,
- 2) 1994–1998: pioneering and innovation,
- 3) 1999–20008: practical solution and necessary changes,
- 4) 2008–2011: introducing substantial changes,
- 5) 2012–2014: further adaptation, responding to demands,
- 6) 2015: critical analysis and assessment of the changes, suggestions for improvement.

It is now necessary to formulate conclusions *de lege ferenda*, so that adequate changes can be introduced at a future time. Among the improvements suggested in this paper are solutions regarding:

- mineral exploitation for private use, without concession,
- basic definitions, including definitions of mineral and rock mass,
- requirements for professional qualifications in geology,
- the need to establish a National Geological Council.

Polish geologists widely discuss the need to improve the existing law. Most agree that there is a need to establish a codification committee in order to prepare a broad, holistic geological and mining legal codex, which will meet investors' expectations while adequately protecting the environment.