



Unijna zasada zapewnienia niedyskryminującego dostępu a system udzielania zezwoleń w polskim prawie geologicznym i górnictwem

Piotr Marian Wojtulek¹, Tadeusz Kocowski²



P.M. Wojtulek



T. Kocowski

The European Union non-discriminatory access principle and methods of granting authorizations in Polish geological and mining law. *Prz. Geol.*, 66: 85–92.

Abstract. The non-discrimination principle of the European Union has become a core basis of the Directive 94/22/EC of the European Parliament and of the Council of 30 May 1994, which introduced the non-discriminatory access to prospecting, exploration and production of hydrocarbons. According to this directive, the EU members were obliged to choose between the non-discriminating methods of granting authorizations of hydrocarbons: either an open door system or a licensing round system. Directive 94/22/WE caused changes in Polish geological and mining law related to introduction of the obligatory tender procedure for licenses (concessions) for prospecting, exploration and production of hydrocarbons. As a result of case C-569/10, the Court of Justice of the European Union ordered the next changes in Polish law involving, e.g., the possi-

bility to apply for Polish concessions by entrepreneurs with no legal seat or industrial plant in Poland. This article comments changes in Polish geological and mining law in 1994–2017, caused by Directive 94/22/WE and jurisdiction of the Court of Justice of the EU. It shows that, due to European legislation, the two-sided proceedings have been introduced depending on the type of mineral resources constituting the mining usufruct in Poland. These different procedures for granting authorizations of hydrocarbons and other resources may justify creation of new, distinct hydrocarbons law in Poland or introduction of non-discriminative procedures, irrespective of the type of deposit.

Keywords: Geological and mining law, concession, system of granting authorizations, open door system, licensing round system, hydrocarbons, non-discrimination principle

Złoża kopalin w Polsce, podobnie jak w większości krajów na świecie, są własnością państwa³, które dysponuje również wyłącznym prawem do udzielania zezwoleń na ich poszukiwanie, rozpoznawanie i wydobywanie. Monopol ten wywodzi się ze średniowiecznej zasady regale królewskiego, zgodnie z którą własność złóż była należna monarsze (Łabędzki, 1841, s. 103). Podobnie jest do dziś np. w Wielkiej Brytanii, gdzie wyłączne prawo do złóż ropy naftowej i gazu ziemnego przysługuje królowej (Petroleum, 1998, art. 2). Zasada państwowej własności złóż kopalin opiera się na uznaniu, że stanowią one bogactwa naturalne będące dobrem wspólnym całego społeczeństwa. Jest to tym bardziej oczywiste, że to przede wszystkim społeczeństwo ponosi negatywne konsekwencje działalności geologicznej i górniczej (na przykład szkody górnicze i ich wpływ na życie mieszkańców Górnego Śląska). Tym samym, polityka gospodarowaniem złożami kopalin stała się jedną z osi suwerenności państwa, a zwłaszcza elementem państwowej samowładności, czyli prawnej niezależności od jakichkolwiek czynników zewnętrznych (Ehrlich, 1927) i to ono ma wyłączność w decydowaniu o kierunkach gospodarki złożami.

Zagadnienia suwerenności zmieniają swój wydźwięk w obliczu powstawania organizacji ponadnarodowych takich jak Unia Europejska (UE). Ponadnarodowość bowiem ogranicza państwa, dając im wprawdzie udział w nowym systemie zarządzania wielopoziomowego, w którym jednak nie są one już w pełni samodzielnymi graczami (Ruszkowski, 2010, s. 18). W UE podstawowe kompetencje przekazane przez państwa członkowskie na poziom ponadnarodowy wiążą się ze wspólnym rynkiem wewnętrznym, obejmującym swobodny przepływ towarów, osób, usług i kapitału (Traktat, 2007, art. 26; zob. szerzej: Cieśliński, 2013). Skuteczność funkcjonowania tego rynku została zapewniona m.in. przez wprowadzenie zasady niedyskryminacji ze względu na przynależność państwową, zawartej w przepisach art. 18 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej⁴ (Traktat, 2007, powoływany skrótem TFUE). Stała się ona osnową licznych regulacji znoszących bariery ograniczające wolny handel. Zasada niedyskryminacji legła także u podstaw wydania przez Parlament Europejski i Radę Dyrektywy 94/22/WE z dn. 30 maja 1994 r. (Dyrektywa, 1994) w sprawie warunków udzielania i korzystania z zezwoleń na poszukiwanie, badanie i produkcję

¹ Instytut Nauk Geologicznych, Uniwersytet Wrocławski, pl. M. Borna 9, 50-204 Wrocław; piotr.wojtulek@uwr.edu.pl.

² Instytut Nauk Administracyjnych, Uniwersytet Wrocławski, ul. Uniwersytecka 22/26, 50-154 Wrocław; tadeusz.kocowski@uwr.edu.pl.

³ Zgodnie z przepisami art. 10 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. Prawo geologiczne i górnicze (Ustawa, 2011), 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, bez względu na miejsce ich występowania, są objęte własnością górniczą. Własnością górniczą są objęte także złoża wód leczniczych, wód termalnych i solanek. Prawo własności górniczej przysługuje Skarbowi Państwa. Złoża kopalin niewymienionych powyżej są objęte prawem własności nieruchomości gruntowej.

⁴ „W zakresie zastosowania Traktatów i bez uszczerbku dla postanowień szczególnych, które one przewidują, zakazana jest wszelka dyskryminacja ze względu na przynależność państwową. Parlament Europejski i Rada, stanowiąc zgodnie ze zwykłą procedurą ustawodawczą, mogą przyjąć wszelkie przepisy w celu zakazania takiej dyskryminacji” – dawny art. 12 TWE.

węglowodorów (powoływana dalej jako dyrektywa węglowodorowa). Dyrektywa ta spowodowała w państwach członkowskich UE m.in. harmonizację procedur udzielania zezwoleń na działalność gospodarczą związaną z robotami geologicznymi i górnictwami w sektorze gazowym i naftowym, a także transparentność postępowań poprzez obowiązek publikacji w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej⁵ informacji o wyznaczeniu obszarów, które mają być dostępne dla prowadzenia działań związanych z poszukiwaniem, badaniem i produkcją węglowodorów.

Celem artykułu jest dokonanie analizy wpływu dyrektywy węglowodorowej oraz orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TS UE) w Luksemburgu na ewolucję regulacji polskiego systemu udzielania zezwoleń w przepisach prawa geologicznego i górniczego. Wykorzystano w tym celu metodę dogmatyczną (opis i systematyzacja, a także cezegeza norm prawnych oraz orzeczeń sądowych), analizy historycznej oraz metody komparatystyki prawniczej.

ZASADA NIEDYSKRIMINUJĄCEGO DOSTĘPU

Wyrażona w przepisach art. 18 TFUE zasada niedyskryminującego dostępu ze względu na przynależność państwową jest fundamentem rynku wewnętrznego UE. Rozumiana jest ona dwójako: w sensie formalnym oznacza traktowanie podobnych podmiotów według jednolitego standardu, natomiast w ujęciu materialnym polega na wyrównywaniu szans społecznych i tworzeniu warunków do osiągnięcia równych rezultatów (por. Śledzińska-Simon, 2011, s. 42). W relacjach UE–państwa członkowskie stanowi ona podstawę działań zapobiegających państwowemu protekcjonizmowi (por. Cieśliński, 2013, s. 31). Na wszystkich państwach członkowskich spoczywa bowiem obowiązek dbałości o to, żeby ich systemy prawne nie zawierały uregulowań pozwalających na dyskryminację obywateli innych państw UE. Na straży prawidłowości przyjętych rozwiązań stoją sądy i trybunały łącznie z TS UE, przed którym swoich praw mogą dochodzić podmioty niezadowolone z podjętych w stosunku do nich rozstrzygnięć⁶.

Zakaz dyskryminacji, będący instytucją prawa pierwotnego UE (wyrażony w traktatach), stał się podstawą prawną licznych aktów unijnego prawa wtórnego (np. rozporządzeń czy dyrektyw KE), przykładem mogą być przepisy dotyczące równego traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy (Ślebza, 2013). Akty te oddziałują na prawodawstwo państw członkowskich w sposób pośredni (dyrektywa) lub bezpośredni (rozporządzenie), przy czym oddziaływanie pośrednie wymusza na państwach członkowskich konieczność wdrożenia celów w niej przedstawionych, przy

pozostawieniu im pewnej swobody w wyborze zastosowania środków niezbędnych do ich osiągnięcia (Barcz i in., 2015). W odniesieniu do gospodarki złożami, akty prawa wtórnego UE odnoszą się dotąd tylko do złóż węglowodorów (ropy naftowej, gazu ziemnego) ze względu na ich strategiczny charakter i powszechność (występują one w zasadzie w większości krajów członkowskich, w przeciwieństwie do złóż np. rud metali, występujących jedynie w niektórych krajach). Uzasadnieniem wydania wspomnianej powyżej dyrektywy węglowodorowej (Dyrektywa, 1994) był również zamiar pobudzenia rynku geologiczno-górniczego w celu intensyfikacji poszukiwań nowych złóż węglowodorów. W dyrektywie wskazano jednoznacznie, że „Wspólnota (obecnie Unia), jeśli chodzi o zasoby węglowodorów, jest w dużym stopniu uzależniona od przywozu, wskazane jest zatem by zachęcić do poszukiwań, wydobywania i produkcji surowców zlokalizowanych na obszarze Wspólnoty”. Podniesiono także, że w związku z tym „należy podjąć kroki w celu zapewnienia niedyskryminującego dostępu do 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. W tym celu konieczne stało się ustalenie wspólnych zasad dla zapewnienia, by procedury udzielania zezwoleń⁷ na poszukiwanie, badanie i produkcję węglowodorów były dostępne dla wszystkich podmiotów posiadających niezbędne możliwości”.

Zgodnie z przepisami art. 3 dyrektywy węglowodorowej państwa UE mogą w procesie implementacji dokonać wyboru pomiędzy przewidzianymi trzema systemami udzielania zezwoleń, które przeciwdziałają potencjalnej dyskryminacji ze względu na pochodzenie przedsiębiorcy (Raport KE, 1998) (ryc. 1).

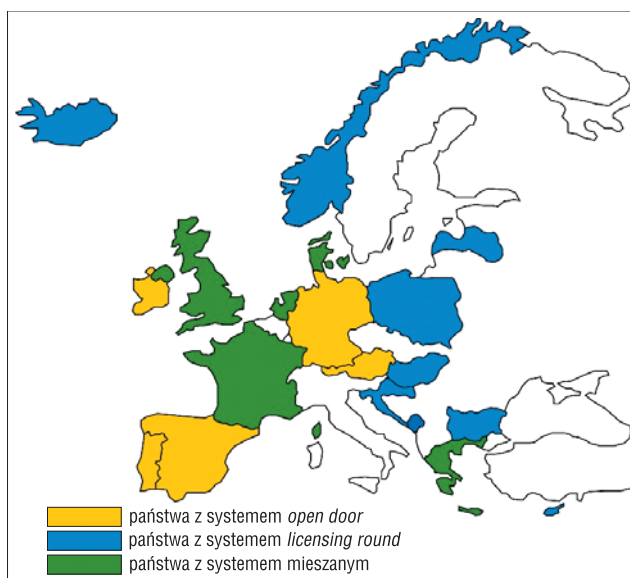
1. System *open door* – państwa są zobowiązane do publikacji w Dz.U. UE informacji o obszarach, na których może być prowadzona działalność geologiczno-górnicza w zakresie poszukiwania, rozpoznawania i wydobywania węglowodorów. Przedsiębiorcy mogą natomiast w każdym czasie składać wnioski o udzielenie zezwolenia na prowadzenie takiej działalności. Procedura ta przypomina tryb udzielenia zamówienia z wolnej ręki w zamówieniach publicznych (por. Ustawa, 2004, art. 66), w którym organ administracji orzeka po negocjacjach z jednym wykonawcą. Regulacja taka obowiązuje w Niemczech, Hiszpanii, Irlandii, Austrii oraz Portugalii.

2. System *licensing round* – zainteresowane podmioty gospodarcze są w nim zapraszane do składania ofert na

⁵ Official Journal of the European Union (O.J. EU), do wejścia w życie traktatu nicejskiego pod nazwą Dziennik Urzędowy Wspólnot Europejskich.

⁶ Także w sprawach indywidualnych – przykładem jest orzeczenie z dnia 21 czerwca 1974 r. w sprawie Jeana Reynersa przeciwko państwu belgijskiemu. Postępowanie przed Trybunałem Sprawiedliwości (TS) toczyło się na podstawie skargi obywatela Holandii, który posiadał dyplom studiów prawniczych uzyskany w Belgii. Skarżącemu uniemożliwiono jednak w Belgii wykonywanie zawodu adwokata ze względu na inne obywatelstwo. W tej sprawie TS orzekł, że państwa członkowskie mogą wyłączać osoby nie będące obywatelami danego państwa z zajmowania funkcji związanych z „wykonywaniem władzy publicznej”, co jednak nie dotyczy działalności gospodarczej związanej z wykonywaniem zawodu adwokata (Wyrok TS, 1974; Mikłaszewicz, Kondak, 2003).

⁷ Zgodnie z przepisem art. 1 ust. 3 Dyrektywy 94/22/WE, „zezwolenie” oznacza każdą ustawę, rozporządzenie, przepis administracyjny czy postanowienie wynikające z umowy lub aktu urzędowego, na mocy którego właściwe władze państwa członkowskiego nadają podmiotowi wyłączne prawo do podjęcia, we własnym imieniu i na własne ryzyko, poszukiwań lub badań na rzecz produkcji węglowodorów na danym obszarze geograficznym. Może być ono udzielone na każdy rodzaj działalności oddzielnie lub dla kilku rodzajów działalności łącznie.



Ryc. 1. Przykłady państw europejskich o różnych systemach licencjonowania węglowodorów. Sporządzono na podstawie Raportu KE w sprawie Dyrektywy 94/22/EC z 1998 r. oraz uaktualniono w oparciu o ogłoszenia państw członkowskich zamieszczone w Dz.U. UE

prowadzenie prac geologiczno-górnich na danym obszarze. Konkurs ofert ograniczony jest czasowo, a informacja o nim zamieszczana w Dz.U. UE. Procedura ta odpowiada polskiemu trybowi przetargu. Regulacja taka obowiązuje w Chorwacji, Norwegii, na Cyprze oraz Islandii.

3. System mieszany – obejmuje rozwiązania obu powyższych systemów i obowiązuje w Danii, Grecji, Holandii, Francji i Wielkiej Brytanii. W krajach tych dla poszczególnych obszarów, gdzie występują złoża węglowodorów, stosuje się regulacje jednego z dwóch wyżej wymienionych systemów.

POLSKIE USTAWODAWSTWO GEOLOGICZNO-GÓRNICZE PO OKRESIE TRANSFORMACJI USTROJOWEJ

Regulacje prawne dotyczące systemu udzielania zezwoleń dla przedsiębiorców stanowią swoiste *novum* w polskich aktach prawnych regulujących działalność geologiczną i górnich po roku 1945. W okresie Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, zgodnie z przepisami Dekretu Rady Państwa z dnia 6 maja 1953 r. Prawo górnich (Dekret, 1953), prawo wydobywania większości kopaliny przysługiwało państwu. Wyjątki w tym zakresie były dopuszczalne na podstawie art. 6 przywoływanego prawa, co spowodowało, że kwestia praw do złóż kopaliny stała się w tamtym okresie niejasna (Mikosz, 2010, s. 21)⁸. Działalność w zakresie prac geologicznych i górnich była objęta w istocie monopolem państwowym. Kopaliny ze złóż wydobywały głównie ówczesne przedsiębiorstwa państwowe. Przepis art. 5 dekretu przewidywał jedynie możliwość, żeby Minister Górnictwa za zgodą Przewodniczącego Państwowej Komisji Planowania Gospodarczego i w porozumieniu z właściwym ministrem mógł – w celu zaspokojenia społecznie uzasadnionych potrzeb gospodarczych – zezwolić spółdzielniom i osobom nie będącym wykonaw-

cami narodowych planów gospodarczych na wydobywanie kopaliny. W okresie późniejszym, pozwolenia na poszukiwanie i wydobywanie kopaliny ze złóż mogły być wydawane również niepaństwowym jednostkom gospodarki społecznej w postępowaniu administracyjnym, wszczynanym na wniosek zainteresowanego podmiotu. W ograniczonym zakresie, za stosownym pozwoleniem także osoby fizyczne mogły prowadzić poszukiwania złóż tych kopaliny, których poszukiwanie nie było zastrzeżone na rzecz państwowej służby geologicznej (Dekret, 1953, art. 14 i 15).

Uchwalenie przepisów ustawy z 23 grudnia 1988 r. o działalności gospodarczej (Ustawa, 1988) stało się początkiem prac ustawodawczych związanych z dokonywaniem w tym okresie transformacji ustrojowej. Wraz z wyborem społecznej gospodarki rynkowej jako podstawy polskiego ustroju gospodarczego, reaktywowano zasadę wolności gospodarczej oraz zrównano sytuację wszystkich podmiotów gospodarczych w zakresie podejmowania i prowadzenia działalności gospodarczej. Wprowadzone zostały zmiany umożliwiające także przedsiębiorcom prywatnym podejmowanie działalności gospodarczej w sektorze geologii i górnictwa, chociaż zgodnie z art. 11 ustawy podjęcie działalności gospodarczej w zakresie poszukiwania, rozpoznawania i wydobywania kopaliny objęte zostało przymusem koncesyjnym. Ustawa z dnia 9 marca 1991 r. o zmianie Prawa górnich (Ustawa, 1991, poz. 128) oraz o zmianie ustawy o prawie geologicznym (Ustawa, 1991, poz. 129) wprowadziły do polskiego systemu prawnego m.in. obowiązek uzyskania koncesji oraz zawarcia umowy użytkownika górnich. Koncesja jest instytucją prawa publicznego (Lipiński, Mikosz, 2003, s. 83): aktem administracyjnym, który osobie fizycznej lub prawnej nadaje uprawnienia do wykonywania określonej działalności (por. Błaś, 2003, s. 335; zob. też Kosikowski, 1997). Użytkownik górnich jest natomiast instytucją prawa prywatnego, która stanowi prawo podmiotowe *sui generis*, uprawniające użytkownika górnich do korzystania z określonej przestrzeni w górotworze (Schwarz, 2013, s. 162). Posiadanie koncesji oraz zawarcie umowy użytkownika górnich są warunkami wymaganymi do podjęcia działalności gospodarczej w związku z poszukiwaniem, rozpoznawaniem i wydobywaniem kopaliny ze złóż (por. Szamałek, 2015, s. 22). Doniosły wpływ na ustawodawstwo geologiczno-górnich miał również Układ Europejski ustanawiający stowarzyszenie między Rzeczpospolitą Polską, z jednej strony, a Wspólnotami Europejskimi (WE) i ich państwami członkowskimi, z drugiej strony, sporządzony w Brukseli dn. 16 grudnia 1991 r. (Układ, 1991). Jednym z jego celów było „stworzenie właściwych ram dla stopniowej integracji Polski ze Wspólnotą”, na skutek czego wpływ na rozwój polskich regulacji zaczął mieć również prawo UE.

Konsolidacja regulacji geologicznych i górnich w jeden akt prawny nastąpiła wraz z uchwaleniem ustawy z dn. 4 lutego 1994 r. Prawo geologiczne i górnich (Ustawa, 1994) (dalej powoływana jako Pgg). Utrzymywała ona system udzielania licencji w sektorze geologiczno-górnich oparty na koncesji oraz na użytkowaniu górnich. Ustanowienie użytkownika górnich było uzależnione od:

⁸ Porównać należy art. 13 Dekretu..., który precyzował, że to „Państwo planuje, organizuje i prowadzi poszukiwania złóż kopaliny”. Natomiast prawo do wydobywania kopaliny ze złóż przysługiwało „przedsiębiorstwu górnichemu” – art. 34.

- uzyskania koncesji w postępowaniu koncesyjnym,
- wygrania przetargu albo
- posiadania przez przedsiębiorcę prawa pierwszeństwa ustanowienia użytkownika górniczego.

Przetarg na ustanowienie użytkownika górniczego miał początkowo charakter fakultatywny w odniesieniu do wszystkich kopalini (art. 11 Pgg z 1994 r. przed nowelizacją). Organizacja przetargu należała do organu koncesyjnego (Roporządzenie, 1994, § 1 ust. 1). Zarówno Pgg z roku 1994, jak i cytowane rozporządzenie nie precyzowały jednak kryteriów, jakimi miał się kierować organ administracji przy wyborze procedury wyłonienia użytkownika górniczego (postępowanie z wolnej ręki czy przetargowe), co oznaczało bardzo daleką idącą uznaniowość organu koncesyjnego w tym zakresie. Uznaniowość ta została częściowo ograniczona wskutek wejścia w życie ustawy z dn. 27 lipca 2001 r. o zmianie ustawy Prawo geologiczne i górnicze (Ustawa, 2001), która wprowadziła obowiązek obligatoryjnego przetargu na ustanowienie użytkownika górniczego na poszukiwanie, rozpoznawanie i wydobywanie gazu ziemnego, ropy naftowej i jej naturalnych pochodnych oraz metanu z węgla kamiennego. Zmiana ta była spowodowana ogłoszeniem unijnej dyrektywy węglowodorowej 94/22/WE i koniecznością dostosowania polskich regulacji do prawa UE w przededniu wejścia Polski do UE. Wybór przetargu jako metody wyłaniania użytkowników górniczych w zakresie węglowodorów odpowiadał systemowi *licensing round*, dzięki czemu polski sektor geologiczno-górniczy w zakresie węglowodorów został poddany jednej z niedyskryminujących metod udzielania zezwoleń przewidzianych w tej dyrektywie. Zmiana ta spowodowała nie tylko konieczność każdorazowego ogłaszania przetargu na użytkownika górnicze w zakresie węglowodorów, lecz również obowiązek publikacji stosownego obwieszczenia w Dz.U. WE. Dzięki temu została usunięta uznaniowość organów koncesyjnych w zakresie wyboru procedury oraz wprowadzona została transparentność postępowania.

Pomimo wprowadzenia zmian, które miały dostosować przepisy polskiego prawa geologicznego i górniczego do przepisów dyrektywy węglowodorowej, zawartych w Pgg z 1994 r., regulacje odnoszące się do udzielania zezwoleń zostały przez Komisję Europejską (KE) w dniu 23 marca 2007 r. zakwestionowane jako niezgodne z dyrektywą węglowodorową (Villalón, 2012). W wezwaniu do usunięcia przez Polskę uchybień, jako niezastosowane zostały wymienione następujące przepisy dyrektywy węglowodorowej:

- art. 2 ust. 2 (zapewnienie niedyskryminującego dostępu do wykonywania działalności związanej z poszukiwaniem, rozpoznawaniem i wydobywaniem węglowodorów);
- art. 3 ust. 1 (zapewnienie procedury wyłaniania adresatów zezwoleń dostępnej dla wszystkich potencjalnych zainteresowanych podmiotów);
- art. 5 pkt 1 i 2 (określenie obiektywnych kryteriów wyłaniania adresatów zezwoleń).

W dniu 23 maja 2007 r. Polska odpowiedziała na wezwanie KE stwierdzeniem, że prawidłowo implementowała dyrektywę do prawa krajowego. Odpowiedź ta została odrzucona. 31 stycznia 2008 r. Komisja podtrzymała dotychczas przedstawione zarzuty, wraz ze szczegółową opinią w sprawie, z którą rząd Polski zgodził się co do zasady i w piśmie z dnia 20 marca 2008 r. obiecał prace nad zmianami w prawie geologicznym i górniczym. Pomi-

mo przygotowania projektu ustawy, wniesionego do Sejmu już w dniu 18 listopada 2008 r., projekt ten nie został przyjęty, o czym rząd poinformował Komisję w dniu 27 kwietnia 2010 r. Ze względu na opieszałość polskiego ustawodawcy KE wniosła skargę do TS przeciwko Polsce (Wyrok TK, 2013). Przygotowana, wskutek toczącego się postępowania przed KE, nowa ustawa Prawo geologiczne i górnicze została uchwalona dn. 9 czerwca 2011 r. (Ustawa, 2011), derogując poprzednią ustawę Prawo geologiczne i górnicze z 1994 r. Stało się to już po wniesieniu 3 grudnia 2010 r. przez KE skargi przeciwko Polsce do TS UE.

Nowe regulacje przewidziane w Pgg z 2011 r. były co do zasady kontynuacją tych zawartych w ustawie z 1994 r., uszczegółowiły jednak zasady udzielania zezwoleń (por. Stefanowicz, 2011; Lipiński, 2014). Wciąż obowiązywała generalna zasada, że tryb przetargowy jest obligatoryjny przy wyłanianiu użytkowników górniczych chcących prowadzić działalność poszukiwawczo-rozpoznawczą oraz wydobywczą złóż węglowodorów (Ustawa, 2011, art. 43 ust. 1) – przed późniejszą nowelizacją tej ustawy), zaś fakultatywny przy działalności związanej ze złożami innych kopalini (art. 14 ust. 1). Utrzymano również instytucję pierwszeństwa ustanowienia użytkownika górniczego na rzecz tego, kto rozpoznał złożę kopalini, stanowiące przedmiot własności górniczej, i udokumentował je w stopniu umożliwiającym sporządzenie projektu zagospodarowania złoża oraz uzyskał decyzję zatwierdzającą dokumentację geologiczną tego złoża (Ustawa, 2011, art. 15 ust. 1). Uszczegółowienie zasad przetargu polegało na określeniu w ustawie kryteriów wyboru oferty (techniczne i finansowe możliwości oferenta, proponowana technologia prac, proponowana wysokość wynagrodzenia z tytułu ustanowienia użytkownika górniczego (Ustawa, 2011, art. 14 ust. 3). Ponadto Rada Ministrów 10 stycznia 2012 r. wydała rozporządzenie w sprawie przetargu na ustanowienie użytkownika górniczego (Rozporządzenie, 2012). Przepisy w nim zawarte precyzyjnie określały procedurę przetargową, w tym wymagania dotyczące sposobu zamieszczania obwieszczeń o przetargu, oferty, a także terminy składania ofert i zakończenia przetargu.

SPÓR PRZED TRYBUNAŁEM SPRAWIEDLIWOŚCI UE I WPŁYW SPRAWY C-569/10 NA POLSKIE REGULACJE

Wpływ na dalsze zmiany systemu zezwoleń w polskim Pgg miała sprawa C-569/10 – KE przeciwko Polsce w przedmiocie niedyskryminującego dostępu do zezwoleń na poszukiwanie, badanie i produkcję węglowodorów. Skarga w tej sprawie została wniesiona do TS UE dn. 12 lutego 2011 r. przez KE. Zrzucano w niej Polsce dyskryminację podmiotów gospodarczych z krajów UE w zakresie dostępu do działalności polegającej na poszukiwaniu, rozpoznawaniu i wydobywaniu węglowodorów w związku z nieprawidłową implementacją dyrektywy węglowodorowej (94/22/WE). Dyskryminacja, wg strony skarżącej, była spowodowana przyznaniem przez polskie prawo podmiotom, które prowadziły prace geologiczne na podstawie koncesji, wyłącznego prawa do dysponowania uzyskaną przez nie informacją geologiczną, co uniemożliwiało udział innych podmiotów w przetargu na koncesję wydobywczą węglowodorów. Ponadto Komisja zarzuciła Polsce

utrudnianie dostępu do rynku geologiczno-górniczego węglowodorów poprzez:

1. wymóg przedstawienia ofert przetargowych w języku polskim,
2. przyznanie prawa pierwszeństwa posiadaczowi prawa do wykorzystywania informacji geologicznej,
3. uznaniowość organu koncesyjnego w zakresie decyzji o wszczęciu postępowania przetargowego,
4. brak odpowiedniej regulacji odnośnie obowiązku publikowania obwieszczeń w Dz.U. UE,
5. konieczność posiadania przez zagranicznego przedsiębiorcę siedziby lub zakładu na terytorium Polski,
6. ustanowienie obligatoryjnego przetargu wyłącznie na ustanowienie użytkownika górniczego, bez udzielania w tym przetargu koncesji na działalność geologiczno-górniczną,
7. możliwość nałożenia na przedsiębiorcę przez organ koncesyjny obowiązku ustanowienia zabezpieczenia roszczeń mogących powstać wskutek działalności objętej koncesją ze względu na interes społeczny związany z ochroną środowiska,
8. brak wymogu publikowania w Dz.U. WE kryteriów oceny ofert w przetargu oraz
9. brak prawnych gwarancji, że wymagania objęte dyrektywą węglowodorową zostaną zapewnione uczestnikom przetargu od dnia składania ofert.

Podstawą linii obrony Polski były zarzuty niedopuszczalności skargi o stwierdzenie uchybienia ze względu na brak tożsamości zarzutów przedstawionych w skardze z tymi, które zostały podniesione w postępowaniu poprzedzającym jej wniesienie. W zakresie zarzutu dotyczącego wymogu posiadania przez podmiot gospodarczy siedziby na terytorium Polski argumentowano, że wymóg ten nie stanowi przeszkody w wykonywaniu planowanej działalności gospodarczej. Odnośnie wymogu posiadania informacji geologicznej przez podmiot ubiegający się o koncesję wydobywczą, Polska argumentowała, że dostęp do prac dokumentacyjnych złoża nie jest ograniczony, a każdy podmiot ma możliwość udokumentowania złoża kopaliny i nabycia prawa do informacji geologicznej. W kwestii przetargu na użytkowanie górnicze zaznaczono, że pozytywny wynik przetargu otwiera oferentowi drogę do uzyskania koncesji. Polska nie zgodziła się również z zarzutem Komisji, że nieprawidłowo transponowała do polskiego porządku prawnego obowiązek umieszczania obwieszczeń przetargowych w Dz.U. WE (Wyrok TK, 2013).

W sprawie tej TS UE orzekł, że następujące regulacje polskiego systemu prawnego godziły w zasadę niedyskryminacji podmiotów gospodarczych:

1. posiadanie wyłącznego prawa do nieodpłatnego wykorzystywania informacji geologicznej jako wymóg wniosku o udzielenie koncesji,
2. wymóg posiadania przez przedsiębiorcę siedziby lub zakładu na terytorium Polski przed ewentualnym udzieleniem koncesji,
3. niezadowalająca implementacja obowiązku publikowania przez Polskę w Dz.U. UE konkretnych kryteriów przyznawania koncesji,
4. brak gwarancji, że wszystkie warunki i wymagania dotyczące prowadzenia działalności objętej dyrektywą węglowodorową będą ustalone i udostępnione zainteresowanym podmiotom od dnia, od którego mogą być składane wnioski.

Wyrok TS pociągnął za sobą konieczność zmian w polskim prawie geologicznym i górnicznym. Jedną z bardziej kontrowersyjnych spraw była modyfikacja regulacji dotyczącej prawa do korzystania z informacji geologicznej. Kontrowersje z tym związane były spowodowane ugruntowaną w Polsce aksjologią, że przedsiębiorca, który zainwestował w prace geologiczne, powinien w zamian za to mieć prawo do wytworzonych przez siebie danych związanych z rozpoznaniem złoża. Przedsiębiorca taki był w związku z tym na uprzywilejowanej pozycji w ewentualnym przetargu na udzielenie koncesji na wydobywanie węglowodorów ze złoża. Aby nie przekreślać aksjologii dotychczasowych rozwiązań, Pgg (po nowelizacji z dnia 11 lipca 2014 r., Ustawa, 2014) oraz Rozporządzenie Rady Ministrów z 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 (Rozporządzenie, 2015) przewidują odmienne rodzaje koncesji dla węglowodorów niż dla pozostałych kopalin (Ustawa, 2011, art. 49g ust. 1). W przypadku węglowodorów jest przewidywana tylko jedna koncesja obejmująca fazę poszukiwawczo-rozpoznawczą oraz fazę eksploatacji węglowodorów ze złoża (koncesja na poszukiwanie i rozpoznawanie złoża węglowodorów oraz wydobywanie węglowodorów ze złoża) lub osobna koncesja dotycząca fazy eksploatacji (koncesja na wydobywanie węglowodorów ze złoża). W przypadku pozostałych kopalin prawo geologiczne i górnicze przewiduje wciąż trzy rodzaje koncesji:

1. koncesję na poszukiwanie złóż kopalin,
2. koncesję na rozpoznawanie złóż kopalin oraz
3. koncesję na wydobywanie kopalin ze złóż (Ustawa, 2011, art. 22 ust. 1).

Koncesja na poszukiwanie i rozpoznawanie złoża węglowodorów oraz wydobywanie węglowodorów ze złoża stanowi jedną decyzję administracyjną dla obu faz: geologicznej i górniczej. Rozwiązanie to powinno zmniejszać ryzyko przedsiębiorcy inwestującego w prace poszukiwawczo-rozpoznawcze poprzez zapewnienie mu możliwości wydobywania kopaliny z rozpoznanego złoża. Zastąpiono w ten sposób instytucję pierwszeństwa ustanowienia użytkownika górniczego na rzecz przedsiębiorcy, który złoże rozpoznał i udokumentował, w odniesieniu do złóż węglowodorów (Ustawa, 2011, art. 15 ust. 1 – zmieniony ustawą nowelizującą z 2014 r.).

W przypadku koncesji na wydobywanie węglowodorów ze złoża, przed wszczęciem postępowania przetargowego na organie koncesyjnym spoczywa obowiązek uzyskania decyzji zatwierdzającej dokumentację geologiczno-inwestycyjną złoża węglowodorów oraz decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach (Ustawa, 2011, art. 49g ust. 1 pkt 2). Dzięki tym rozwiązaniom w wymogach stawianych przedsiębiorcom ubiegającym się o koncesje „węglowodorowe” nie ma obowiązku posiadania przez nich prawa do korzystania z informacji geologicznej (Ustawa, 2011, art. 49s ust. 1; Rozporządzenie, 2015, § 2 ust. 1).

Obecnie brak jest w polskich regulacjach dotyczących przymusu koncesyjnego wymogu podania we wniosku koncesyjnym numeru przedsiębiorcy w rejestrze przedsiębiorców Krajowego Rejestru Sądowego lub w Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej (CEIDG), który to istniał w pierwotnym brzmieniu art. 49

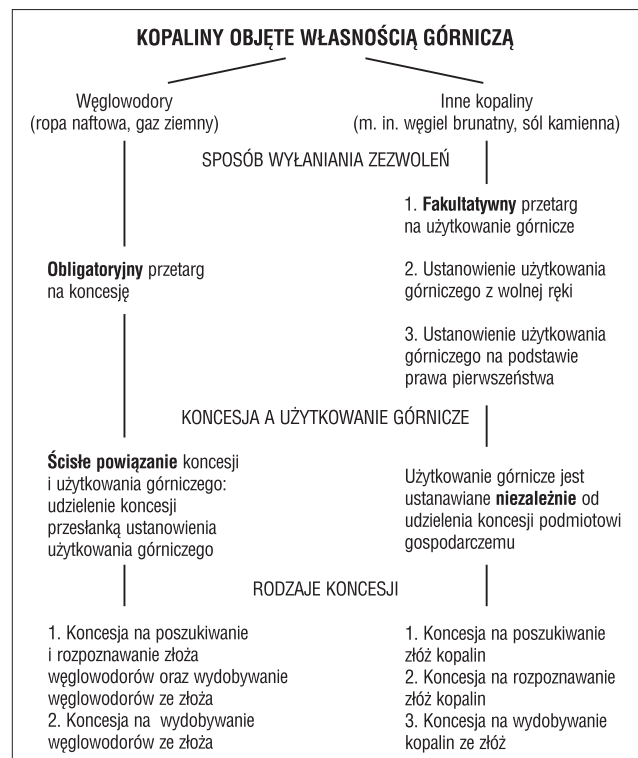
ust. 1 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej (por. Powalowski, 2009, s. 222)⁹ (do przepisów w zakresie postępowania koncesyjnego odsyła art. 21 ust. 2 ustawy). Według KE oraz TS UE wymóg ten przesądzał o konieczności posiadania przez przedsiębiorcę siedziby lub zakładu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (Villalón, 2012; Wyrok TS UE, 2013, s. 11), co było przykładem łamania zasady niedyskryminacji ze względu na pochodzenie w Unii Europejskiej. Konieczność posiadania siedziby lub zakładu w danym państwie członkowskim UE była w przeszłości częstym powodem wszczynania postępowań przed TS UE, np. sprawa C-338/09 YellowCabVerkehrsbetrieb (Wyrok TS, 2010)¹⁰.

Aktualnie, dzięki uwzględnieniu treści orzeczenia TS UE, przepisy Pgg z 2011 r. precyzują *expressis verbis* zarówno kryteria przyznawania koncesji (art. 49k), jak i elementy ogłoszenia przetargowego publikowanego w Dz.U. UE (art. 49h ust. 2 i 3). W związku z tym należy uznać, że wyrok TS UE w sprawie C-569/10 został wykonany przez Polskę, usuwając regulacje potencjalnie dyskryminujące podmioty gospodarcze z innych państw Unii Europejskiej i Europejskiego Obszaru Gospodarczego (EOG).

Wskazać jednak w tym miejscu należy na niezbyt fortunny sposób implementacji rozwiązań dyrektywy węglowodorowej. Uczyniono to poprzez wprowadzenie znacznej ilości bardzo szczegółowych przepisów prawnych w znowelizowanych rozdziałach 3 i 4 działu III Pgg (aż 49 jednostek), co spowodowało nadmiernie kazuistyczny charakter tej części znowelizowanej ustawy. Można było tego uniknąć, gdyby zgodnie z obowiązującą hierarchią źródeł prawa, w Pgg zostały umieszczone przepisy prawne o wyższym stopniu ogólności, zaś przepisy zawierające rozwiązania szczegółowe pozostawiono regulacjom zawartym w rozporządzeniach.

DWUTOROWOŚĆ MODELU UDZIELANIA ZEZWOLEŃ W ZAKRESIE KOPALIN OBJĘTYCH WŁASNOŚCIĄ GÓRNICZĄ W POLSCE W ŚWIELE ZASADY NIEDYSKRYMINACJI UE

De lege lata to model udzielania zezwoleń w odniesieniu do kopaliny objętej własnością górnictwem, który opiera się w polskim prawie geologicznym i górnictwem na koncesji (instytucji administracyjnoprawnej) oraz użytkowaniu górnictwem (instytucji cywilnoprawnej). Uzyskanie obu tytułów prawnych uprawnia przedsiębiorcę do prowadzenia określonej działalności geologiczno-górnictwem. Aktualnie przepisy Pgg przewidują dwa tryby udzielania



Ryc. 2. Różnice w modelach udzielania zezwoleń dotyczących kopaliny objętej własnością górnictwem w polskim Pgg (opracowanie własne)

zezwoleń (uprawnień) dotyczących kopaliny objętej własnością górnictwem (ryc. 2):

– w zakresie węglowodorów: obligatoryjny przetarg na udzielenie koncesji na poszukiwanie i rozpoznawanie złoża węglowodorów oraz wydobywanie węglowodorów ze złoża albo koncesji na wydobywanie węglowodorów ze złoża. Organ koncesyjny zawiera umowę o ustanowieniu użytkowania górnictwem ze zwycięzcą przetargu (Ustawa, 2011, art. 49s ust. 2),

– w zakresie pozostałych kopaliny objętej własnością górnictwem: fakultatywny przetarg na ustanowienie użytkowania górnictwem, ustanowienie użytkowania górnictwem z wolnej ręki lub na podstawie prawa pierwszeństwa (por. Schwarz, 2013, s. 151).

Ustawodawca przewiduje zatem dla węglowodorów tylko jedną procedurę udzielania zezwoleń – przetarg, podczas gdy dla pozostałych kopaliny istnieją trzy różne możliwości wyłonienia użytkowników górnictwem. Istotną różnicą jest również przedmiot przetargu: w przypadku węglowodorów jest nim koncesja, zaś w kwestii pozostałych kopaliny objętej własnością górnictwem – użytkowa-

⁹ Obowiązek posiadania przez przedsiębiorcę numeru w rejestrze przedsiębiorców lub CEIDG został usunięty z art. 49 ust. 1 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej na podstawie art. 1 pkt. 22 ustawy z dn. 18 listopada 2015 r. o zmianie ustawy o swobodzie działalności gospodarczej oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2015 r. poz. 1893).

¹⁰ W sprawie tej spółka YellowCab, mająca siedzibę w Monachium, zaskarżyła decyzję organu administracji Wiednia (Landeshauptmann von Wien), która oddalała jej wniosek o udzielenie zezwolenia na obsługę linii komunikacji zbiorowej na obszarze Wiednia w Austrii. TS UE orzekł, że przepisy wymagające od podmiotu gospodarczego posiadania siedziby lub innego zakładu na terytorium państwa członkowskiego, w którym podmiot ten ubiega się o udzielenie zezwolenia są niezgodne z art. 49 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Ponadto Trybunał wskazał, że przy istnieniu wymogu posiadania siedziby lub zakładu w danym kraju członkowskim „rozsądny podmiot gospodarczy nie będzie bowiem gotów do podjęcia nakładów, być może znaczących, nie mając żadnej pewności co do uzyskania zezwolenia. Ponadto ograniczenie wynikające z takiego wymogu nie wydaje się w żaden sposób uzasadnione w świetle konieczności zapewnienia równości warunków konkurencji w zakresie prowadzenia linii autobusowych oraz zapewnienia poszanowania prawa socjalnego i prawa pracy obowiązującego w danym państwie członkowskim”.

nie górnicze. Co prawda w myśl art. 49s ust. 2 Pgg z 2011 r. udzielenie koncesji jest immanentnie związane z obowiązkiem zawarcia przez organ koncesyjny umowy użytkownika górniczego, jednak różnicowanie przedmiotu przetargu ze względu na rodzaj kopaliny wydaje się być niepotrzebne i wprowadza chaos pojęciowy. Wprawdzie przetarg jest procedurą znaną zarówno w prawie cywilnym (sposób zawierania umów), jak i w prawie administracyjnym (przetarg w zamówieniach publicznych), to w przypadku prawa geologicznego i górniczego, będącego gałęzią prawa publicznego, a ściślej – administracyjnego, wydaje się, że lepszym rozwiązaniem byłoby organizowanie przetargu na udzielenie koncesji jako instytucji administracyjno-prawnej, bez względu na rodzaj kopaliny. Takie rozwiązanie byłoby tym bardziej zasadne, że procedury przetargowe w prawie geologicznym i górniczym opierają się nie tylko na wysokości wynagrodzenia z tytułu ustanowienia użytkownika górniczego, lecz przede wszystkim na deklarowanej przez oferenta gospodarce złożem (np. stopień zamierzonego wykorzystania zasobów złoża), istotnej z punktu widzenia interesu publicznego (por. Rozporządzenie, 2015, § 2 ust. 1).

Dwutorowość modelu udzielania zezwoleń w polskim Pgg jest uzależniona od rodzaju kopaliny, a „specjalny” tryb przewidziany dla węglowodorów został ukształtowany na podstawie dyrektywy węglowodorowej oraz orzecznictwa TS UE w sprawie C-569/10 (Wyrok TS, 2013). Oznacza to, że zasada niedyskryminującego dostępu w kształcie nakreślonym przez dyrektywę węglowodorową nie wywarła tak znacznego wpływu na system udzielania zezwoleń dotyczących innych kopaliny niż węglowodory, np. rud metali lub soli kamiennej, a także kopaliny nieobjętych własnością górniczą. Sprawa ta spowodowała jednak zmiany likwidujące przejawy dyskryminacji podmiotów gospodarczych z innych krajów UE, np. wymóg posiadania przez nie siedziby lub zakładu na terenie Polski. Zmiana ta obowiązuje niezależnie od rodzaju kopaliny (zarówno w odniesieniu do węglowodorów, jak i innych kopaliny objętych własnością górniczą).

W odniesieniu do węglowodorów sposób wyłaniania użytkowników górniczych odpowiada unijnemu trybowi *licensing round*. W przypadku zaś pozostałych kopaliny, objętych własnością górniczą (np. rudy metali, sól kamienna, węgiel brunatny), charakter postępowania nie daje się zakwalifikować do żadnego z unijnych systemów z dwóch powodów: w przeciwieństwie do *licensing round* przetarg jest w zakresie tych kopaliny fakultatywny, natomiast w przeciwieństwie do systemu *open door* (rozumianego przez pryzmat dyrektywy węglowodorowej) organ nie ma obowiązku uprzedniej publikacji, które obszary mogą być przedmiotem ewentualnych negocjacji.

Pomimo że unijna zasada niedyskryminującego dostępu została implementowana w odniesieniu do wyłaniania użytkowników górniczych złóż węglowodorów, w literaturze jest również podnoszony postulat, żeby podobne, niedyskryminujące procedury zostały wprowadzone także w przypadku pozostałych kopaliny objętych własnością górniczą (Schwarz, 2013, s. 151). Wszakże uzasadnieniem do zastosowania tych procedur nie byłaby unijna zasada niedyskryminacji, lecz wyrażona w przepisach art. 32 ust. 1 Konstytucji RP, zasada równości. W jednym ze swych wyroków Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że „stoi na stanowisku, że konstytucyjna zasada równości wobec prawa (równości w prawie), (...) polega na tym, że wszystkie podmioty prawa (adresaci norm prawnych),

charakteryzujące się daną cechą istotną (relewantną), w równym stopniu mają być traktowane równo, to jest według jednakowej miary, bez zróżnicowań zarówno dyskryminujących i faworyzujących” (Wyrok TK, 1988). W literaturze przedmiotu wskazano zaś, że treścią tej zasady jest równość wobec prawa – nakaz równego traktowania przez władzę publiczną w procesie stosowania prawa oraz równość w prawie – nakaz kształtowania treści prawa z uwzględnieniem zasady równości (Banaszak, 2010, s. 184).

W systemie udzielania zezwoleń w zakresie kopaliny będących własnością górniczą i niebędących węglowodorami, zagrożeniem zasady równości wydaje się być przede wszystkim możliwość wyboru przez organ rodzaju procedury wyłaniania użytkowników górniczych (przetarg lub postępowanie z wolnej ręki). Stwarza to szerokie pole dla uznaniowości w działaniach organu administracji publicznej i nie sprzyja transparentności tej działalności. Samo istnienie dwóch konkurencyjnych rodzajów postępowań nie powinno stwarzać wątpliwości dotyczących polskiej regulacji, wszak w wielu krajach europejskich (np. Francja, Wielka Brytania) obowiązuje system mieszany *licensing round/open door*. Jednak w krajach tych prawodawca nakłada na organ obowiązek podania z wyprzedzeniem informacji o tym, jakich obszarów ma dotyczyć postępowanie przetargowe, a jakich postępowanie z wolnej ręki.

PODSUMOWANIE

Zasada niedyskryminującego dostępu, wyrażona m.in. w unijnej dyrektywie węglowodorowej, stała się podstawą wprowadzenia niedyskryminujących procedur udzielania zezwoleń: *licensing round*, *open door* oraz mieszanej. Pozytywnie wpłynęły one na transparentność w wyborze podmiotów gospodarczych, które otrzymują zezwolenie na poszukiwanie i rozpoznawanie złóż węglowodorów oraz na wydobywanie węglowodorów ze złóż. Prawo UE wywarło doniosły wpływ na kształt polskiego prawa geologicznego i górniczego. Zasada niedyskryminującego dostępu spowodowała konieczność usunięcia formalnych barier utrudniających podmiotom gospodarczym krajów UE i Europejskiego Obszaru Gospodarczego (np. Norwegia, Szwajcaria) dostęp do postępowań służących wyłonieniu użytkowników górniczych w zakresie złóż węglowodorów. Wybór jednej z form postępowania w zakresie udzielenia koncesji na węglowodory (*licensing round*) uprościł natomiast polskie przepisy – z tych powodów regulację inspirowane dyrektywą węglowodorową należy ocenić pozytywnie.

Regulacja udzielania zezwoleń dotyczących kopaliny niebędących węglowodorami, objętych własnością górniczą, przewiduje natomiast w dalszym ciągu fakultatywny przetarg na użytkownika górniczego, wyłonienie użytkownika górniczego z wolnej ręki lub zawarcie umowy użytkownika górniczego z podmiotem posiadającym prawo pierwszeństwa. Jest ona zatem znacznie bardziej skomplikowana w porównaniu do uregulowania odnoszącego się do udzielania zezwoleń dotyczącego węglowodorów.

Wydaje się, że pomimo braku regulacji unijnych dotyczących kopaliny niebędących węglowodorami, polskie ustawodawstwo geologiczne i górnicze czeka dalsza ewolucja w zakresie systemu udzielania zezwoleń. Jest to spowodowane wątpliwościami natury konstytucyjnej, odnoszącymi się do zagadnienia zbyt obszernego zakresu uznania administracyjnego, jakie posiadają organy admini-

stracyjne przy wyborze sposobu wyłonienia użytkownika górnictwo. Ponadto, nadmierna kazuistyka i nieprzejrzystość konstrukcji prawnych samego systemu udzielania zezwoleń również wydają się uzasadniać konieczność dokonania głębokich zmian Pgg (Stefanowicz, 2011, s. 26).

Nakreślone w niniejszym artykule różnice w procedurach, zależne od rodzaju kopaliny (węglowodory lub inne) świadczą o zupełnie różnych, istniejących modelach udzielania zezwoleń. Różnice te oraz potrzeba uproszczenia regulacji prawnych mogłyby być przesłankami rozpoczęcia w naszym kraju prac nad odrębną ustawą o prawie naftowym (Stefanowicz, 2011, s. 29), podobną do brytyjskiej ustawy Petroleum Act z 1998 r. Drugą możliwością może być reforma Pgg w celu ujednoczenia i uproszczenia procedur udzielania zezwoleń niezależnie od rodzaju kopaliny. To drugie rozwiązanie odpowiadałoby stanowisku Komitetu Zrównoważonej Gospodarki Surowcami Mineralnymi Polskiej Akademii Nauk (PAN), wskazującemu na potrzebę kompleksowości i jednolitości prawa geologicznego i górnictwa w Polsce.

Pragniemy serdecznie podziękować recenzentom artykułu, prof. Krzysztofowi Szamałkowi oraz mec. Janowi A. Stefanowiczowi za wnikliwe uwagi oraz korektę.

LITERATURA

- BANASZAK B. 2010 – Prawo konstytucyjne. Wyd. CH Beck, Warszawa.
- BARCZ J., GÓRKA M., WYROZUMSKA A. 2015 – Instytucje i Prawo Unii Europejskiej. Wyd. Wolters Kluwer Polska, Warszawa.
- BŁAŚ A. 2003 – Prawne formy działania administracji publicznej [W:] Boć J. (red.), Prawo Administracyjne, Wrocław.
- CIEŚLIŃSKI A. 2013 – Konstrukcja prawna swobód rynku wewnętrznego Unii Europejskiej. Wyd. Prawnicza i Ekonomiczna Biblioteka Cyfrowa, Wrocław.
- DEKRET Rady Państwa z dnia 6 maja 1953 r. – Prawo górnictwo. Dz.U. z 1953 r. nr 29 poz. 113.
- DYREKTYWA 94/22/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 30 maja 1994 r. w sprawie warunków udzielania i korzystania z zezwoleń na poszukiwanie, badanie i produkcję węglowodorów. Dz.U. UE z 1994 r. nr L 164/3.
- EHRlich L. 1927 – Prawo narodów. Wyd. Księgarnia S. Jakubowskiego, Lwów.
- KOSIKOWSKI C. 1997 – Zezwolenia na działalność gospodarczą w prawie polskim. Wyd. PWE, Warszawa.
- LIPiński A. 1996 – Użytkowanie górnictwo. Wyd. Instytutu Prawa Spółek i Inwestycji Zagranicznych, Kraków.
- LIPiński A. 2014 – „Konkurencyjne” postępowania koncesyjne dotyczące działalności regulowanej prawem geologicznym i górnictwem. Prz. Ustaw. Gosp., 2: 2–8.
- LIPiński A., MIKOSZ R. 2003 – Ustawa prawo geologiczne i górnictwo. Komentarz. Dom Wydawniczy ABC, Warszawa.
- ŁABĘDZKI H. 1841 – Górnictwo w Polsce. Opis kopalnictwa i hutnictwa polskiego, pod względem technicznym, historyczno-statystycznym i prawnym, tom I. Drukarnia J. Kaczanowskiego, Warszawa.
- MIKŁASZEWICZ P., KONDAK I. 2003 – Tezowane omówienie najbardziej znanych wyroków Trybunału Sprawiedliwości. [W:] Węzłowe problemy w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich. Biuro Trybunału Konstytucyjnego – Zespół Orzecznictwa i Studiów, Warszawa. https://trybunal.gov.pl/fileadmin/content/dokumenty/Trybunal_sprawiedliwosci.pdf.
- MIKOSZ R. 2010 – Ewolucja prawnej regulacji dotyczącej korzystania z zasobów naturalnych wnętrza Ziemi w kontekście przemian ustrojowych w Polsce. Górnictwo i Geoinżynieria, 34 (3): 21.
- PETROLEUM Act of Parliament of the United Kingdom. An Act to consolidate certain enactments about petroleum, offshore installations and submarine pipelines, 11th June 1998, Chapter 17.
- POWAŁOWSKI A. (red.) 2009 – Ustawa o swobodzie działalności gospodarczej. Komentarz. Oficyna Wolters Kluwer Polska, Warszawa.
- RAPORT Komisji Europejskiej w sprawie dyrektywy 94/22/EC odnośnie warunków udzielania zezwoleń na poszukiwanie, rozpoznawanie i produkcję węglowodorów z dnia 29 lipca 1998 r., numer COM (1998) 447. <http://aci.pitt.edu/3420/1/3420.pdf>.
- ROZPORZĄDZENIE Rady Ministrów z dnia 2 czerwca 1978 r. w sprawie zasad i trybu udzielania niepaństwowym jednostkom gospodarki społecznej zezwoleń na wydobywanie kopaliny, których wydobywanie podlega prawu górnictwu. Dz.U. z 1978 r. nr 15 poz. 66.
- ROZPORZĄDZENIE Rady Ministrów z dnia 23 sierpnia 1994 r. w sprawie zasad organizowania i trybu przeprowadzenia przetargu na nabycie prawa użytkowania górnictwo. Dz.U. z 1994 r. nr 93 poz. 439.
- ROZPORZĄDZENIE Rady Ministrów z dnia 10 stycznia 2012 r. w sprawie przetargu na ustanowienie użytkownika górnictwo. Dz.U. z 2012 r. poz. 101.
- 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 złoża. Dz.U. z 2015 r. poz. 1171.
- RUSZKOWSKI J. 2010 – Ponadnarodowość w systemie politycznym Unii Europejskiej. Oficyna Wolters Kluwer Polska, Warszawa.
- SCHWARZ H. 2013 – Prawo geologiczne i górnictwo. Komentarz. T. I. Wyd. 2, SALOME, Wrocław.
- STEFANOWICZ J.A. 2011 – Koncesje i użytkowanie górnictwo w nowym prawie geologicznym i górnictwem. Zesz. Nauk. IGSMiE PAN, 81: 5–29.
- ŚLEBZAK K. 2013 – Antydyskryminacyjne prawo Unii Europejskiej w dziedzinie zatrudnienia w orzecznictwie TSUE – zakres i podstawowe pojęcia. Praca i zabezpieczenie społeczne, 9: 2–10.
- ŚLEDZIŃSKA-SIMON A. 2011 – Zasada równości i zasada niedyskryminacji w prawie Unii Europejskiej. Studia BAS, 2 (26): 41–86.
- SZAMAŁEK K. 2015 – Zarys ewolucji polskiego prawa poszukiwania i wydobywania kopaliny w latach 1991–2015. Biul. Państw. Inst. Geol., 465: 21–34.
- TRAKTAT o funkcjonowaniu Unii Europejskiej z dnia 13 grudnia 2007 r. Dz.U. UE C 326/47.
- UKŁAD Europejski ustanawiający stowarzyszenie między Rzeczpospolitą Polską, z jednej strony, a Wspólnotami Europejskimi i ich Państwami Członkowskimi, z drugiej strony, sporządzony w Brukseli dnia 16 grudnia 1991 r. Dz.U. z 1994 r. nr 11 poz. 38.
- USTAWA z dnia 23 grudnia 1988 r. o działalności gospodarczej. Dz.U. z 1988 r. nr 41 poz. 324.
- USTAWA z dnia 9 marca 1991 r. o zmianie Prawa górnictwo. Dz.U. z 1991 r. nr 31 poz. 128.
- USTAWA z dnia 9 marca 1991 r. o zmianie ustawy o prawie geologicznym. Dz.U. z 1991 r. nr 31 poz. 129.
- USTAWA z dnia 4 lutego 1994 r. – Prawo geologiczne i górnictwo. Dz.U. z 1994 r. nr 27 poz. 96.
- USTAWA z dnia 27 lipca 2001 r. o zmianie ustawy – Prawo geologiczne i górnictwo. Dz.U. z 2001 r. nr 110 poz. 1190.
- Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych. Dz.U. z 2015 r. poz. 2164, ze zm.
- USTAWA z dnia 9 czerwca 2011 r. – Prawo geologiczne i górnictwo. Dz.U. z 2011 r. nr 163 poz. 981.
- USTAWA z dnia 11 lipca 2014 r. o zmianie ustawy Prawo geologiczne i górnictwo. Dz.U. z 2014 r. poz. 1133.
- WYROK Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 marca 1988 r. sygn. akt. U7/87. Orzecznictwo TK 1988, nr 1, poz. 1.
- WYROK Trybunału Sprawiedliwości z dnia 21 czerwca 1974 r. w sprawie 2/74 Jean Reyners przeciwko państwu belgijskiemu. Zb. Orz. 1974 00631.
- WYROK Trybunału Sprawiedliwości z dnia 22 grudnia 2010 r. w sprawie C-338/09 YellowCabVerkehrsbetrieb GmbH przeciwko Landeshauptmann von Wien, Zb. Orz. 2010 I-13927.
- WYROK Trybunału Sprawiedliwości z dnia 27 czerwca 2013 r. w sprawie C-569/10 Komisja Europejska przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej. VILLALÓN P.C. 2012 – Opinia Rzecznika Generalnego przedstawiona w dniu 20 listopada 2012 r. w sprawie C-569/10 Komisja Europejska przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej. <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:62010CC0569:PL:HTML>.

Praca wpłynęła do redakcji 14.10.2017 r.
Akceptowano do druku 8.01.2018 r.