



## Koncesja w ustawie – Prawo geologiczne i górnictwo w świetle ostatnich zmian legislacyjnych

Aleksandra Szydzik<sup>1</sup>



**Concession in Geological and Mining Law in the light of the recent legislative changes.** *Prz. Geol.*, 66: 542–546.

*Abstract.* The aim of the article is to discuss the amendment to the Act of 9 June 2011 – Geological and Mining Law (*Journal of Laws* from 2017, item 2126 with further amendments), as a consequence of the entry into force of the Act of 6 March 2018 – Law of Entrepreneurs (*Journal of Laws* from 2018, item 646), as well as the assessment of relevance of the changes devised. The author analyzes in detail a legal nature of the concession and then the changes introduced to the Geological and Mining Law in Chapter I of Section III, concerning concession rules. Paying particular attention to the context, causes and effects of the changes, the author indicates that the amendment was in fact only a technical activity, however, not devoid of the practical significance. This article attempts to answer the question whether the legislative practice of transferring general provisions to the sectorial act, which is undoubtedly the Geological and Mining Law, will contribute to a better understanding of the regulations among their potential recipients.

**Keywords:** geology, concession, amendment, Geological and Mining Law, Law of Entrepreneurs

W dniu 30 kwietnia 2018 roku weszła w życie ustawa z dn. 6 marca 2018 r. – Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo przedsiębiorców oraz inne ustawy dotyczące działalności gospodarczej (Ustawa, 2018). Nie pozostaje to bez znaczenia dla problematyki prawa geologicznego i górnictwa, zwłaszcza kwestii związanych z uzyskaniem koncesji na prowadzenie tego rodzaju działalności, tj. rodzajów działalności wymienionych w treści art. 21 ust. 1 ustawy z dn. 9 czerwca 2011 r. – Prawo geologiczne i górnictwo<sup>2</sup> (Ustawa, 2011; dalej jako Pgg). Zastąpienie bowiem dotychczasowo obowiązującej ustawy z dn. 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Ustawa, 2004; dalej jako Sdg) nowym aktem prawnym, który z założenia ma być lepiej dostosowany do aktualnych oczekiwań przedsiębiorców, tj. przepisami ustawy z dn. 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców (Ustawa, 2018; dalej jako Pp), zrodziło potrzebę znowelizowania także wielu przepisów dotyczących przedsiębiorców, a zawartych w odrębnych ustawach, w tym także w ustawie z dn. 9 czerwca 2011 r. – Prawo geologiczne i górnictwo. Już tylko ta okoliczność w pełni uzasadnia podjęcie rozważań nad zagadnieniami uregulowanymi w dziale III Pgg, odnoszącym się do problematyki koncesji, a zwłaszcza nad postanowieniami jego rozdziału I, zatytułowanego *Zasady koncesjonowania*.

Ustawa z dn. 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców stanowi *lex generalis* w stosunku do ustawy z dn. 9 czerwca 2011 r. – Prawo geologiczne i górnictwo. Stąd też w art.

21 ust. 2 Pgg ustawodawca wskazał, że w sprawach nieuregulowanych w ustawie do koncesjonowania działalności znajdują zastosowanie postanowienia Pp, z wyłączeniem art. 32 tej ustawy, który traktuje o obowiązku potwierdzenia przez organ przyjęcia wniosku przy załatwianiu spraw z zakresu działalności gospodarczej. Należy w tym miejscu podkreślić, że nie wskazano przy tym sposobu zastosowania owych przepisów, a te można zastosować wprost lub odpowiednio, tj. z uwzględnieniem pewnych modyfikacji, właściwych dla specyfiki regulowanej materii. Brak uszczegółowienia w tym zakresie nakazuje jednak przyjąć, że celem ustawodawcy było ukształtowanie tej sytuacji w taki sposób, aby przepisy Pp znajdowały zastosowanie wprost do spraw dotyczących koncesjonowania rodzajów działalności, o których mowa w art. 21 ust. 1 Pgg.

### CHARAKTER PRAWNY KONCESJI

Na gruncie prawa polskiego nie została sformułowana definicja legalna koncesji<sup>3</sup>. W tym zakresie należy się zatem odwołać do doktryny i orzecznictwa, gdzie wielokrotnie podejmowano próbę zdefiniowania tego pojęcia.

Instytucja koncesji może być rozpatrywana w różnych ujęciach. Przedstawiciele niemieckiej i austriackiej nauki prawa postrzegali koncesję z punktu widzenia prawa administracyjnego, wskazując, że jest to akt administracyjny indywidualny, tj. akt stosowania normy prawa administra-

<sup>1</sup> Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Gdański, ul. Jana Bażyńskiego 6, 80-309 Gdańsk; aleksandra.szydzik@wp.pl; o.szydzik@gmail.com.

<sup>2</sup> W art. 21 ust. 1 ustawy z dn. 9 czerwca 2011 r. – Prawo geologiczne i górnictwo został wskazany katalog rodzajów działalności, których wykonywanie wymaga uzyskania koncesji. Jest to odpowiednio działalność polegająca na poszukiwaniu lub rozpoznawaniu złóż kopalin objętych własnością górnictw (z wyjątkiem złóż węglowodorów), poszukiwaniu lub rozpoznawaniu kompleksu podziemnego składowania dwutlenku węgla, wydobywaniu kopaliny ze złóż, poszukiwaniu i rozpoznawaniu złóż węglowodorów oraz wydobywaniu węglowodorów ze złóż, podziemnym bezzbiornikowym magazynowaniu substancji, podziemnym składowaniu odpadów oraz podziemnym składowaniu dwutlenku węgla.

<sup>3</sup> Przez pojęcie definicji legalnej należy rozumieć definicję pochodzącą od prawodawcy, za pomocą której, ustala on w sposób wiążący w procesie stosowania prawa znaczenie niektórych słów użytych w akcie normatywnym. Definicja legalna stanowi element języka prawnego.

cyjnego, uprawniający adresata, czyli ustanawiający po jego stronie prawo przysługujące z natury organom lub instytucjom administracji publicznej. Adresat konkretnego uprawnienia, tj. koncesjonariusz, na podstawie koncesji podejmuje i prowadzi działalność, która z jego perspektywy jest działalnością gospodarczą, ale jednocześnie, z punktu widzenia interesu publicznego, jest też działalnością publicznie użyteczną, wiążącą się z zaspokajaniem potrzeb społecznych (Bąkowski, 2011, s. 87). Należy również zaznaczyć, że koncesja ma postać uznaniowej decyzji administracyjnej. Organ koncesyjny podejmując decyzję o udzieleniu lub o odmowie udzielenia koncesji, posiada pewien zakres swobody co do treści podejmowanego rozstrzygnięcia, a zatem dysponuje on pewną władzą dyskrecyjną w tym zakresie. Ponadto, próbę zdefiniowania pojęcia koncesji podjął też Sąd Najwyższy w swoim wyroku z dn. 8 maja 1998 r. w sprawie o sygn. akt III RN 34/98 (OSNP 1999/5/157, Wyrok SN, 1998), w którym wskazał, że *koncesja jest publicznoprawnym uprawnieniem podmiotowym przyznany decyzją właściwego organu administracji indywidualnie oznaczonemu podmiotowi, który spełnia ustawowo określone wymagania, zarówno podmiotowe, jak i przedmiotowe, wykonywania określonego rodzaju działalności gospodarczej*.

W obowiązującym porządku prawnym koncesja stanowi najsilniejszą formę reglamentacji działalności gospodarczej przez państwo. Z jednej strony jest formą ograniczenia swobody podmiotów gospodarczych (Boć, 2010, s. 334), a z drugiej wyraża akt zgody władzy publicznej na podjęcie i wykonywanie działalności gospodarczej o istotnym znaczeniu dla państwa przez konkretnego przedsiębiorcę. Koncesja jest zatem instrumentem nadzoru nad tymi rodzajami działalności gospodarczej, które ze względu na znaczenie dla gospodarki lub potencjalne zagrożenie dla interesu publicznego, np. bezpieczeństwa państwa czy stanu środowiska, nie mogą być wykonywane jako tzw. działalność wolna (Lipiński, Mikosz, 2003, s. 83; cyt. za: Rakoczy, 2016, s. 75). Koncesjonowanie działalności gospodarczej stanowi zatem niewątpliwie wyraz jej ograniczenia, ale zjawisko to należy ocenić pozytywnie. Sytuacja, w której istniałaby pełna, tj. zupełnie nieograniczona, swoboda działalności gospodarczej we wszelkich dziedzinach, mogłaby stanowić zagrożenie dla kardynalnych wartości, o których mowa w art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej – wolności, bezpieczeństwa, porządku publicznego, ochrony środowiska, zdrowia czy moralności publicznej. Powyższe zaś oznacza, że ograniczenie – wyrażonej w art. 20 Konstytucji RP oraz w art. 2 Pp – zasady wolności gospodarczej w postaci wymogu uzyskania koncesji na prowadzenie działalności gospodarczej w dziedzinach o szczególnym znaczeniu dla polityki gospodarczej państwa, jest konstytucyjnie dopuszczalne.

W tym miejscu należy jeszcze zasygnalizować, że odmiennie znaczenie przypisuje się instytucji umowy koncesji, o której mowa w ustawie z dn. 21 października 2016 r. o umowie koncesji na roboty budowlane lub usługi (Ustawa, 2016). Na podstawie umowy koncesji zamawiający powierza koncesjonariuszowi wykonanie robót budowlanych lub świadczenie usług i zarządzanie nimi za wynagrodzeniem. Jest to zatem umowa o charakterze publiczno-

prawnym, zawierana zazwyczaj przez organy administracji publicznej z przedsiębiorcami. Nie ma zatem cech decyzji administracyjnej, w formie której są wydawane koncesje na podstawie Pp oraz ustaw szczególnych.

Uchwalenie ustawy z dn. 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców (Ustawa, 2018), zastępującej ustawę z dn. 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Ustawa, 2004), nowelizowanej w okresie jej obowiązywania blisko sto razy, wprowadziło istotne zmiany w zakresie problematyki działalności koncesjonowanej. O ile na gruncie poprzednio obowiązującego stanu prawnego w art. 46 ust. 1 Sdg został wprost wskazany zamknięty katalog rodzajów działalności gospodarczej, której wykonywanie wymaga uzyskania koncesji, o tyle obecnie Pp ogranicza się jedynie do wskazania w art. 37 ust. 1, że uzyskania koncesji wymaga wykonywanie działalności gospodarczej w dziedzinach mających szczególne znaczenie ze względu na bezpieczeństwo państwa lub obywateli albo inny ważny interes publiczny i wyłącznie, gdy działalność ta nie może być wykonywana jako działalność wolna. Bezpośredniej przyczyny takiego ukształtowania owej regulacji należy poszukiwać w wielokrotnych zmianach poprzednio obowiązującego aktu prawnego. Ewentualne dodanie nowych dziedzin, które miałyby zostać objęte koncesjonowaniem, wymagało każdorazowej zmiany ustawy i szczególnego uzasadnienia. W obecnie obowiązującym stanie prawnym do art. 37 ust. 1 Pp zostały wprowadzone klauzule generalne bezpieczeństwa państwa, bezpieczeństwa obywateli oraz ważnego interesu publicznego – tzw. pojęcia nieostre, a przez to bardzo pojemne, w kontekście swojego znaczenia. Zastosowany przez ustawodawcę zabieg z jednej strony nadał więc Pp charakteru ustawy uniwersalnej<sup>4</sup>, ale z drugiej spowodował, że przepisy dotyczące problematyki koncesji i prowadzenia działalności koncesjonowanej zostały rozsiane w ustawach sektorowych, stanowiących *lex specialis* w stosunku do Pp. Nie sposób w tym momencie stwierdzić, czy taki zabieg legislacyjny był właściwy – to bowiem okaże się dopiero w perspektywie kolejnych kilku lat. Niewątpliwie natomiast trzeba mieć na względzie, że prowadzenie działalności gospodarczej, wymagającej uzyskania koncesji, stanowi odstępienie przez państwo od monopolu w danej dziedzinie i zazwyczaj daje także możliwość osiągnięcia dużych zysków przez podmiot prowadzący ową działalność. To z kolei uzasadnia dążenie, żeby regulacje dotyczące działalności koncesjonowanej – szerszej działalności reglamentowanej – były przejawem najwyższej jakości legislacji (Kosikowski, 2004, s. 10–12; za: Sadurski, 2016, s. 348–349).

#### ZMIANY WPROWADZONE DO PGG W ODNIESIENIU DO PROBLEMATYKI KONCESJI

Wprowadzone w roku 2018 do Pgg zmiany dotyczące tematyki koncesji mają na celu zapewnienie większej spójności, integralności oraz kompleksowości przedmiotowego aktu prawnego w zakresie omawianej problematyki. W szczególności zaś są wyrazem dążenia do wyeliminowania wątpliwości, jakie występowały w przeszłości w sytuacji, gdy przepisy ogólne i szczególne, tj. przepisy Sdg i Pgg, pokrywały się ze sobą lub też były ze sobą pozornie

<sup>4</sup>Należy wskazać, że aktualnie w Pp problematyka koncesji została uregulowana stosunkowo wąsko. Odnoszą się do niej zaledwie cztery artykuły, tj. art. 37–40 Pp.

niekompatybilne. Celem ustawodawcy było zatem doprowadzenie do sytuacji, w której przedsiębiorcy zainteresowani uzyskaniem koncesji na wykonywanie jednego z rodzajów działalności gospodarczej, wymienionych w art. 21 ust. 1 Pgg, po lekturze tej ustawy, uzyskaliby kompleksowe i jasne informacje na temat aktualnie obowiązującego stanu prawnego w tym zakresie. Przed przejściem do analizy poszczególnych przepisów należy jednak zastrzec, że zmiany wprowadzone do Pgg ustawą z dn. 6 marca 2018 r. – Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo przedsiębiorców oraz inne ustawy dotyczące działalności gospodarczej są *de facto* przeniesieniem wybranych postanowień Sdg do Pgg. Dotyczą one zatem kwestii o charakterze ogólnym i dlatego zostały zawarte w rozdziale I działu III Pgg, traktującym o zasadach koncesjonowania.

Zmianie uległa treść art. 24 ust. 1 Pgg, dotyczącego wniosku o udzielenie koncesji. Z uwagi na uchylenie ustawy Sdg, która w art. 46 ust. 1 wskazywała na ogólne, minimalne wymagania stawiane wnioskowi o udzielenie koncesji, niezbędne stało się zatem ich przeniesienie bezpośrednio do ustawy szczególnej, tj. Pgg. W konsekwencji, do art. 24 ust. 1 Pgg został dodany punkt 7, 8 oraz 9, stanowiący o wymogu wskazania we wniosku o udzielenie koncesji odpowiednio formy przedsiębiorcy, oznaczenia jego siedziby i adresu albo miejsca zamieszkania oraz adresu głównego miejsca wykonywania działalności gospodarczej, numeru w rejestrze przedsiębiorców w Krajowym Rejestrze Sądowym (o ile przedsiębiorca taki numer posiada) oraz numeru identyfikacji podatkowej (NIP), a także rodzaju i zakresu wykonywania zamierzonej działalności. Opisywana nowelizacja *de facto* nie zmieniła więc obowiązującego porządku prawnego, a stanowiła jedynie czynność techniczną polegającą na przeniesieniu danego przepisu z ustawy o charakterze ogólnym do ustawy o charakterze szczególnym, co było podyktowane wejściem w życie Pp. Z powyższym związane jest także dodanie do Pgg art. 24a, zgodnie z którym przedsiębiorca jest obowiązany zgłaszać organowi koncesyjnemu wszelkie zmiany danych zawartych we wniosku o udzielenie koncesji w terminie 14 dni od dnia ich powstania. Przepis ten, choć jest powtórzeniem uchylonego art. 59 Sdg, a zatem nie stanowi *novum* w polskim porządku prawnym, wymaga jednak krótkiego omówienia. Pgg ani Pp nie określają bowiem sankcji za niewykonanie obowiązku ustanowionego na gruncie tego przepisu, a przecież zmiany danych mogą rodzić daleko idące konsekwencje, w tym także uzasadniać zmianę zakresu koncesji lub nawet jej cofnięcie. Kosikowski wskazuje, że w takiej sytuacji, dokonując stosownej subsumpcji, należałoby uznać, że czyn ten wyczerpuje znamiona czynu z art. 65 § 2 ustawy z dn. 20 maja 1971 r. – Kodeks wykroczeń (Ustawa, 1971), polegającego na zatajeniu lub wprowadzeniu w błąd organu państwowego (Kosikowski, 2013). Również Powałowski stoi na stanowisku, iż przedsiębiorca, który wbrew ciążącemu na nim obowiązkowi, nie zgłasza zmian danych organowi koncesyjnemu, popełnia wykroczenie z art. 65 § 2 Kodeksu wykroczeń, a także, że termin 14-dniowy na zgłoszenie zmian w tym zakresie ma jedynie charakter instrukcyjny z uwagi na nieokreślenie skutku jego niedochowania (Powałowski, 2009).

Do Pgg został dodany również art. 28ha, traktujący o klauzuli poufności, która może być nadana informacjom przekazywanym podczas postępowania o udzielenie koncesji. Przepis ten stanowi literalne brzmienie dawnego art.

55 Sdg. Przedsiębiorca przekazujący podczas postępowania o udzielenie koncesji informacje stanowiące tajemnice przedsiębiorstwa – w rozumieniu przepisów o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji – ma uprawnienie do złożenia wniosku o nadanie tym informacjom klauzuli poufności. W tym miejscu niezbędne wydaje się zatem sięgnięcie do ustawy z dn. 16 kwietnia 1993 roku o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Ustawa, 1993), która w art. 11 ust. 4 wprost wskazuje jakie kategorie informacji mogą stanowić tajemnicę przedsiębiorstwa. Są to odpowiednio nieujawnione do wiadomości publicznej informacje techniczne, technologiczne, organizacyjne przedsiębiorstwa, jak również inne informacje posiadające wartość gospodarczą, co do których przedsiębiorca podjął niezbędne działania w celu zachowania ich poufności. Podkreślenia wymaga przy tym fakt, że spełnienie w tym zakresie jedynie przesłanki w postaci podjęcia przez przedsiębiorcę działań niezbędnych do zachowania określonych informacji w poufności nie jest jeszcze wystarczające dla zastosowania ochrony gwarantowanej przez tę normę. Konkretna informacja musi mieć bowiem w każdym przypadku określoną wartość gospodarczą, od której ustawodawca uzależnił udzielenie ochrony w tym zakresie. Nasuwa się zatem pytanie, jakie kategorie informacji ową wartość gospodarczą będą w praktyce posiadały i w jaki sposób ocenia się, czy dana informacja jest wartościowa gospodarczo. Kwestia ta była wielokrotnie tematem rozważań sądów powszechnych, co prowadzi do wniosku, że w sytuacji ewentualnego sporu okoliczność, czy dana informacja kwalifikuje się do objęcia klauzulą poufności powinna być zawsze oceniana *ad casum*, z uwzględnieniem okoliczności sprawy. Z pewnością jednak można stwierdzić, że klauzula poufności nie zostanie nadana informacjom, które podmiot zainteresowany mógł pozyskać na temat przedsiębiorcy samodzielnie, a więc np. informacjom zawartym w rejestrze przedsiębiorców Krajowego Rejestru Sądowego – rejestr ten jest bowiem jawny.

Celem omawianej regulacji jest zatem zabezpieczenie słusznego interesu przedsiębiorcy, który w praktyce, podczas postępowania koncesyjnego, jest zobowiązany zwykle do ujawnienia informacji, których znajomość przez organ może mieć decydujący wpływ na wydanie korzystnej decyzji w przedmiocie udzielenia koncesji. Jednakże w niektórych przypadkach, zwłaszcza gdy zachodzi wielość wnioskodawców w postępowaniu koncesyjnym, ujawnienie informacji o istotnym znaczeniu dla prowadzonej działalności mogłoby narazić na szkodę konkretnego przedsiębiorcę. Należy mieć na uwadze, że bardzo często wnioskodawcami są podmioty prowadzące względem siebie działalność konkurencyjną, stąd też do ustawy została wprowadzona możliwość zabezpieczenia swoich interesów przez przedsiębiorcę. Nadanie klauzuli poufności informacjom jest jednak obwarowane dwoma warunkami formalnymi, wskazanymi w ust. 2. Po pierwsze – wystąpienie z wnioskiem o nadanie informacjom klauzuli poufności musi być przez przedsiębiorcę uzasadnione, tj. na przedsiębiorcy spoczywa wymóg uzasadnienia swojego żądania. Po drugie – przedsiębiorca ma obowiązek sporządzić streszczenie z przekazanych informacji, które będzie mogło zostać następnie udostępnione innym uczestnikom postępowania koncesyjnego. Jeżeli organ koncesyjny uzna, że wniosek jest zasadny, nada przekazywanym informacjom klauzulę poufności, które nie będą mogły być wówczas udostępnione pozostałym uczestnikom postępowania, chyba że na wyraźną zgodę przedsiębiorcy przekazującego te



informacje. Należy jednak pamiętać, że jest to środek skuteczny tylko wobec innych uczestników postępowania koncesyjnego, a nie wobec samego organu, który dysponuje w pełnym zakresie przekazanymi mu uprzednio przez przedsiębiorcę informacjami.

Na gruncie Pgg, w pewnym stopniu odmiennie niż w Sdg, została uregulowana kwestia cofnięcia i ograniczenia koncesji, o której mowa w art. 37. Do przedmiotowego przepisu dodany został ustęp 5 oraz 6, wskazujący odpowiednio na fakultatywne i obligatoryjne przyczyny cofnięcia lub zmiany zakresu koncesji. W przypadku istnienia zagrożenia dla obronności lub bezpieczeństwa państwa lub bezpieczeństwa obywateli bądź ogłoszenia upadłości przedsiębiorcy, organ koncesyjny może cofnąć koncesję albo zmienić jej zakres. Posłużenie się przez ustawodawcę słowem „może” nakazuje więc przyjąć, że organ działa w tym zakresie fakultatywnie, tj. może podjąć decyzję o ograniczeniu lub cofnięciu koncesji, ale nie jest do tego zobowiązany. Z kolei ust. 6 stanowi, że koncesję cofa się w sytuacji, w której wydano prawomocne orzeczenie zakazujące przedsiębiorcy wykonywania działalności gospodarczej objętej koncesją. W tym przypadku wykładnia językowa przepisu wskazuje, że organ koncesyjny nie ma w tym zakresie pozostawionego luzu decyzyjnego, co jest rozwiązaniem jak najbardziej logicznym i uzasadnionym. Jeżeli bowiem przedsiębiorca został pozbawiony prawa do wykonywania działalności gospodarczej, na którą uprzednio uzyskał koncesję, to od tego momentu jest ona dla niego po prostu zbędna. Jest to istotne w sytuacji, gdy liczba koncesji jest ograniczona. Cofnięcie w takim przypadku koncesji jednemu przedsiębiorcy, daje innemu szansę na jej uzyskanie, co także leży w interesie publicznym, przy uwzględnieniu, że działalność geologiczna ma istotne znaczenie dla funkcjonowania gospodarki państwowej.

Niezależnie od powyższego należy jednak podkreślić, że omawiany przepis został skonstruowany w sposób chaotyczny i zawiły. Ustawodawca zamiast uregulować problematykę cofnięcia koncesji poprzez stworzenie uporządkowanego katalogu fakultatywnych i obligatoryjnych przesłanek, przyjął rozwiązanie polegające na wskazywaniu w kolejnych ustępach poszczególnych okoliczności, powodujących cofnięcie albo ograniczenie zakresu koncesji. *De lege ferenda*, dla jasności i lepszego zrozumienia omawianego przepisu, należałoby sformułować go w sposób bardziej przejrzysty, tworząc dwa odrębne katalogi przesłanek cofnięcia koncesji i zmiany jej zakresu, z jednoczesnym uwzględnieniem podziału na przesłanki o charakterze fakultatywnym i obligatoryjnym. Obecny zapis wprowadza bowiem u odbiorcy niepotrzebne wątpliwości, tym bardziej, że inne skutki należy wiązać z cofnięciem koncesji, a inne z jej ograniczeniem. Cofnięcie koncesji powoduje, że koncesjonariusz zostaje całkowicie pozbawiony prawa do wykonywania działalności objętej koncesją. Inny charakter ma z kolei decyzja administracyjna w przedmiocie ograniczenia zakresu koncesji, która zakłada tylko

działanie jednokierunkowe, tj. zawężenie treści koncesji w odniesieniu do stanu pierwotnego. Czym innym jest jeszcze decyzja o zmianie zakresu koncesji, która może zarówno zwiększyć, jak i zmniejszyć zakres udzielonej koncesji.

Ostatnim przepisem dodanym w rozdziale I działu III Pgg, zatytułowanym *Zasady koncesjonowania*, jest art. 37b (dawny art. 61 Sdg), wprowadzający ograniczenie dla przedsiębiorców, którym została cofnięta koncesja, co do możliwości złożenia wniosku o ponowne udzielenie koncesji. Z uwagi jednak na fakt, że przepis ten został skorelowany z art. 37 ust. 2 Pgg, należy czytać je łącznie.

Przedsiębiorca, któremu cofnięto koncesję z przyczyn wskazanych w art. 37 ust. 2 Pgg, może wystąpić z wnioskiem o ponowne udzielenie koncesji w takim samym zakresie, nie wcześniej jednak niż po upływie 3 lat od dnia wydania ostatecznej decyzji o cofnięciu koncesji. Należy więc zwrócić uwagę na fakt, że ustawodawca odniósł się do przyczyn cofnięcia koncesji w sposób selektywny, biorąc pod uwagę stopień ich zależności od samego przedsiębiorcy (Powałowski, 2009) i w odniesieniu do przypadków wymienionych w art. 37 ust. 2 wskazał, że cofnięcie koncesji jest dodatkowo sankcjonowane czasowym ograniczeniem co do możliwości ponownego ubiegania się o nią. Do tych przypadków należy zaliczyć sytuacje, w których przedsiębiorca nie wykonał wezwania organu koncesyjnego do usunięcia naruszeń opisanych w art. 37 ust. 1 i w konsekwencji zostało wszczęte postępowanie, które zakończyło się wydaniem decyzji w przedmiocie cofnięcia lub ograniczenia zakresu koncesji. Do przypadków tych należy zaliczyć:

- naruszenie wymagań ustawy, w szczególności dotyczących ochrony środowiska lub racjonalnej gospodarki złożem – dotyczy to nie tylko naruszeń Pgg, lecz także wydanych na podstawie Pgg przepisów wykonawczych oraz innych ustaw;

- niewypełnienie warunków określonych w koncesji, w tym niepodjęcie określonej nią działalności lub trwałe zaprzestanie jej wykonywania;

- wykonywanie robót geologicznych z naruszeniem harmonogramu określonego w projekcie robót geologicznych oraz

- niewykonywanie obowiązku informacyjnego względem państwowej służby geologicznej, o którym mowa w art. 82 ust. 2 Pgg<sup>5</sup> lub wykonywanie tego obowiązku w sposób niezgodny z warunkami określonymi w Rozporządzeniu Ministra Środowiska z dn. 9 czerwca 2015 r. w sprawie przekazywania informacji z bieżącego dokumentowania przebiegu prac geologicznych (Rozporządzenie, 2015).

Podsumowując, wprowadzony do Pgg art. 37b przesądza o braku prawnej możliwości ponownego złożenia wniosku o udzielenie koncesji przez okres 3 lat w sytuacji cofnięcia koncesji z przyczyn wymienionych w art. 37 ust. 2 Pgg. Z uwagi na fakt, iż przedsiębiorca, nawet w sytuacji spełniania wszystkich przewidzianych prawem przesłanek, nie ma sposobności uzyskania koncesji, zasadnym wydaje się więc uznanie, że omawiany przepis konstruuje

<sup>5</sup> Zgodnie z art. 82 ust. 2 Pgg, podmiot, który wykonuje roboty geologiczne w celu poszukiwania lub rozpoznawania złóż kopaliny, o których mowa w art. 10 ust. 1 i 2 Pgg, poszukiwania i rozpoznawania kompleksu podziemnego składowania dwutlenku węgla lub wykonania otworów wiertniczych służących rozpoznaniu budowy głębokiego podłoża albo wykonania regionalnych badań budowy geologicznej kraju, a także określania warunków hydrogeologicznych oraz geologiczno-inżynierskich dla potrzeb podziemnego bezzbiornikowego magazynowania substancji, podziemnego składowania odpadów albo podziemnego składowania dwutlenku węgla, ma obowiązek przekazywania państwowej służbie geologicznej danych geologicznych uzyskanych w wyniku prac geologicznych, w tym robót geologicznych, oraz próbek uzyskanych w wyniku robót geologicznych w zakresie określonym w koncesji i wyników badań tych próbek.

negatywną przesłankę, jakkolwiek o charakterze czasowym, udzielenia koncesji przedsiębiorcy na wykonywanie jednego z rodzajów działalności, o których mowa w art. 21 ust. 1 Pgg.

## WNIOSKI

Analiza zmian dokonanych w Pgg w 2018 r. ustawą wprowadzającą Pp oraz inne ustawy dotyczące działalności gospodarczej prowadzi do wniosku, że ustawodawca odpowiednio dostosował i przeniósł do przedmiotowego aktu prawnego, jako ustawy szczególnej, dużą część przepisów, które do czasu obowiązywania Sdg stanowiły *lex generalis* w zakresie regulacji dotyczących koncesjonowania działalności gospodarczej. Powyższe jest następstwem odejścia w Pp od zbyt drobiazgowego normowania wielu spraw na rzecz uregulowań o charakterze jedynie podstawowym. Celem powyższego zabiegu legislacyjnego jest zapewnienie w poszczególnych ustawach sektorowych większej autonomiczności regulacji w odniesieniu do problematyki koncesji, z uwzględnieniem specyfiki danej materii i przy jednoczesnym zachowaniu prymatu Pp i jego organizatorskiej roli w odniesieniu do ustaw odrębnych.

Opisywane w niniejszym artykule zmiany dotyczące działalności koncesjonowanej na gruncie ustawy z dn. 9 czerwca 2011 r. – Prawo geologiczne i górnicze z pewnością sprawiły, że przedmiotowy akt prawny stał się regulacją bardziej spójną, kompleksową i przejrzystą dla potencjalnego adresata. Najistotniejszy wydaje się jednak walor praktyczny owych zmian, ponieważ te dadzą przedsiębiorcom zainteresowanym unormowaniami zawartymi w Pgg większą pewność, że zapoznając się z ustawą, uzyskają oni jasne i wyczerpujące informacje na temat procedury koncesyjnej w odniesieniu do działalności o charakterze geologicznym i górniczym. Pomimo że nowelizacja Pgg w zakresie przepisów dotyczących koncesji była *de facto* czynnością o charakterze technicznym, polegającą na przeniesieniu przepisów z ustawy o charakterze ogólnym do ustawy o charakterze szczególnym, a więc nie zmieniła w istocie obowiązującego stanu prawnego, to z perspektywy praktyki należy ocenić ją jak najbardziej korzystnie, bowiem przyczyni się ona do większego zrozumienia przepisów dotyczących zasad koncesjonowania w prawie geologicznym i górniczym.

Pewne wątpliwości dotyczące zasadności nowelizacji Pgg, jak również innych ustaw odnoszących się do problematyki działalności koncesjonowanej, mogą powstać w kontekście zasad prawidłowej legislacji. Należy zadać sobie pytanie, czy zasadne jest „żonglowanie” przepisami pomiędzy ustawą o charakterze ogólnym i ustawami o charakterze szczególnym, jeżeli określona grupa przepisów zostaje powtórzona wielokrotnie w poszczególnych ustawach sektorowych – nie tylko zatem w Pgg, ale także m.in. w ustawie z dn. 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji (Ustawa, 1992), ustawie z dn. 22 czerwca 2001 r. o wykonywaniu działalności gospodarczej w zakresie wytwarzania i obrotu materiałami wybuchowymi, bronią, amunicją oraz wyrobami i technologią o przeznaczeniu wojskowym lub policyjnym (Ustawa, 2001), ustawie z dn. 22 sierpnia 1997 r. o ochronie osób i mienia (Ustawa, 1997), ustawie z dn. 3 lipca 2002 r. – Prawo lotnicze (Ustawa, 2002), a także innych, które dotyczą działalności koncesjonowanej. Zgodnie bowiem z § 4 załącznika do Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dn. 20 czerwca 2002 r. w sprawie

*Zasad techniki prawodawczej* (Rozprządzenie, 2002), ustawa nie powinna powtarzać przepisów zamieszczonych w innych ustawach. Celem jest, aby system prawny tworzył czytelną i spójną całość. Czytelność ta może być z kolei zaburzana poprzez liczne nieuzasadnione powtórzenia (Wierczyński, 2016). Kierując się jednak łacińską paremią *homnium causa omne ius constitutum est* (wszelkie prawo ustanowione jest z myślą o człowieku), jak również mając na względzie fakt, że takie ukształtowanie regulacji w zakresie działalności koncesjonowanej w Pgg miało się przyczynić do lepszego zrozumienia przepisów wśród ich potencjalnych adresatów, prymat w tym przypadku należy przyznać praktycznym aspektom opisywanej nowelizacji. Nie sposób jednak rozstrzygać w tym momencie, czy ta praktyka legislacyjna sprawdzi się w perspektywie czasu – w tym zakresie wypowiedzą się praktycy, którym przyszedzie stosować owe przepisy już w najbliższej przyszłości.

## LITERATURA

- BAKOWSKI T. 2011– Koncesja. [W:] Powalowski A. (red.), Leksykon prawa gospodarczego publicznego. 100 podstawowych pojęć. Warszawa. BOC J. (red.) 2010 – Prawo administracyjne. Wyd. Kolonia Limited, Wrocław.
- KLIMEK G. 2016 – Znaczenie i rola koncesji w ustawie – Prawo geologiczne i górnicze. [W:] Rakoczy B. 2016 – Wybrane problemy prawa geologicznego i górniczego. Warszawa.
- KONSTYTUCJA RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ z dn. 2 kwietnia 1997 r.
- KOSIKOWSKI C. 2013 – Ustawa o swobodzie działalności gospodarczej. Komentarz. Warszawa.
- LIPIŃSKI A., MIKOSZ R. 2003 – Ustawa prawo geologiczne i górnicze. Komentarz. Warszawa.
- POWAŁOWSKI A. 2009 – Ustawa o swobodzie działalności gospodarczej. Komentarz. Warszawa.
- ROZPORZĄDZENIE Ministra Środowiska z dn. 9 czerwca 2015 r. w sprawie przekazywania informacji z bieżącego dokumentowania przebiegu prac geologicznych. Dz.U. z 2015 r. poz. 903.
- ROZPORZĄDZENIE Prezesa Rady Ministrów z dn. 20 czerwca 2002 r. w sprawie Zasad techniki prawodawczej. Dz.U. z 2016 r. poz. 283 t.j.
- SADURSKI J. 2016 – Luzy decyzyjne w przepisach ustawy o swobodzie działalności gospodarczej dotyczących koncesji. Współwystępowanie uznania administracyjnego i pojęć nieoookreślonych. Prz. Praw. UW, 15 (2).
- USTAWA z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń. Dz.U. z 1971 r. nr 12 poz. 114.
- USTAWA z dn. 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji. Dz.U. z 2017 r. poz. 1414 z późn. zm., t.j.
- USTAWA z dnia 16 kwietnia 1993 roku o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji. Dz.U. z 2018 r. poz. 419.
- USTAWA z dn. 22 sierpnia 1997 r. o ochronie osób i mienia. Dz.U. z 2017 r. poz. 2213 z późn. zm., t.j.
- USTAWA z dn. 22 czerwca 2001 r. o wykonywaniu działalności gospodarczej w zakresie wytwarzania i obrotu materiałami wybuchowymi, bronią, amunicją oraz wyrobami i technologią o przeznaczeniu wojskowym lub policyjnym. Dz.U. z 2017 r. poz. 290 z późn. zm., t.j.
- USTAWA z dn. 3 lipca 2002 r. – Prawo lotnicze. Dz.U. z 2018 r. poz. 1183 z późn. zm.
- USTAWA z dn. 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej. Dz.U. z 2017 r. poz. 2168 z późn. zm., t.j.
- USTAWA z dn. 9 czerwca 2011 r. – Prawo geologiczne i górnicze. Dz.U. z 2017 r. poz. 2126 z późn. zm., t.j.
- USTAWA z dn. 21 października 2016 r. o umowie koncesji na roboty budowlane lub usługi. Dz.U. z 2016 r. poz. 1920.
- USTAWA z dn. 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców. Dz.U. z 2018 r. poz. 646.
- USTAWA z dn. 6 marca 2018 r. – Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo przedsiębiorców oraz inne ustawy dotyczące działalności gospodarczej. Dz.U. z 2018 r. poz. 650.
- WIERCZYŃSKI G. 2016 – Redagowanie i ogłaszanie aktów normatywnych. Komentarz. Warszawa.
- WYROK Sądu Najwyższego z dn. 8 maja 1998 roku w sprawie o sygn. akt III RN 34/98 (OSNP 1999/5/157).

Praca wpłynęła do redakcji 7.08.2018 r.  
Akceptowano do druku 8.08.2018 r.