



## Kilka uwag w sprawie użytkowania górniczego – w związku z artykułem K. Szamałka i K. Zglinickiego

Aleksander Lipiński<sup>1</sup>

Some remarks about mining usufruct – reference to the paper of K. Szamałek and K. Zglinicki. *Prz. Geol.*, 68: 86–90.

*Abstract.* Critical remarks regarding the current Geological and Mining Act are widely known. First of all, it is difficult to find criteria separating mining ownership and landownership. Current regulation of mining usufruct arising as a result of the disposal by the State Treasury on mining property rights does not provide entrepreneurs with stable investment conditions. Changing this state requires undertaking a multilevel discussion and determined intervention of the legislator. Unfortunately, so far public authorities have not been interested in making them.

**Keywords:** Geological and mining law and its reform, mining property, mining usufruct, mining licences

Stan prawny określający zasady wykonywania działalności zmierzającej do wykorzystania geologicznych zasobów środowiska od lat jest przedmiotem krytyki zarówno ze strony praktyków, jak i teoretyków zajmujących się tą problematyką (Dobrowolski, 2018). Stanowi on konsekwencję transformacji gospodarczo-politycznej pod koniec ubiegłego stulecia oraz wyzwania wynikających z aktualnych potrzeb, a jednocześnie jest wyrazem braku dostatecznych przemyśleń i legislacyjnego chaosu. Daje się również zauważyć brak zainteresowania stworzeniem rozwiązań ułatwiających przedsiębiorczość w dziedzinie geologii i górnictwa. Deklaracje o działaniach zmierzających do jej pobudzenia są czysto werbalne, podobnie jak niektóre inicjatywy zmierzające do racjonalizacji wymagań stawianych przedsiębiorcom. Dotyczy to nie tylko *Prawa geologicznego i górniczego (Pr.g.g.)*, ale również rozwiązań ukształtowanych innymi przepisami rzutującymi na podejmowanie i wykonywanie tej działalności. Tworzą one gąszcz wymagań niesłuchanie trudnych do pokonania, zwłaszcza że do rzadkości nie należy uprawiana przez niektóre organy administracji twórcza nadinterpretacja prawa czy też bezinteresowna nieżyczliwość władz publicznie deklarujących, że zrobią wszystko, by nie dopuścić do realizacji danego przedsięwzięcia. W konsekwencji coraz częstsze są sytuacje, w których czas potrzebny do uzyskania kompletu decyzji niezbędnych do uruchomienia projektu górniczego (wliczając w to postępowanie instancyjne i sądownoadministracyjne) może sięgać kilkunastu lat. Do czego, rzecz jasna, należy doliczyć czas na poszukiwanie i rozpoznanie złoża kopaliny, a wreszcie budowę zakładu górniczego i udostępnienie złoża. Przykładem mogą być wymagania dotyczące planowania i zagospodarowania przestrzennego, systemu ocen oddziaływania na środowisko, gospodarki wodnej, ochrony gruntów rolnych (leśnych) oraz odnoszące się do ochrony przyrody. Można nawet postawić tezę, że rozwiązania te zagrażają bezpieczeństwu surowcowemu państwa. Nic więc dziwnego, że reakcją na ten stan staje się nielegalne górnictwo, zwłaszcza kruszyw mineralnych.

Z uznaniem należy zatem odnotować niedawną publikację K. Szamałka i K. Zglinickiego (2019), poświęconą niektórym problemom użytkowania górniczego. Z niektórymi spośród przedstawionych w niej ocen trudno się jednak zgodzić, a z kolei inne wymagają rozwinięcia. Dyskusja nad prawnym modelem użytkowania górniczego stanowi natomiast cenny przyczynek do prac nad reformą *Pr.g.g.*, co z kolei powoduje potrzebę przedstawienia opisanych zagadnień na nieco szerszym tle, w tym sygnalizując inne niedostatki stanu prawnego.

Genezy użytkowania górniczego należy upatrywać w przemianach końca ubiegłego stulecia, kiedy to wraz z proklamowaniem zasady swobody działalności gospodarczej (Ustawa, 1988) pojawiła się możliwość poszukiwania, rozpoznawania oraz wydobywania kopalin przez każdy podmiot prawa, w tym przez przedsiębiorców z udziałem kapitału zagranicznego. Ci ostatni oczekiwali rozwiązań, które dadzą im stabilne i trwałe możliwości inwestowania, a zwłaszcza wyraźnie określą treść i zakres praw podmiotowych do złóż kopalin. Rozwiązania oparte na prawie publicznym, zwłaszcza zaś przybierające postać decyzji administracyjnych, nie budziły zaufania, przede wszystkim ze względu na ich potencjalną wadliwość i brak gwarancji trwałości. Co prawda trwałość ostatecznej decyzji administracyjnej należy do jednej z kluczowych zasad procedury administracyjnej (Ustawa, 1960), jednak oznacza to tylko tyle, że organ administracji jest związany podjętą przez siebie decyzją i można ją wyeliminować z obrotu prawnego tylko w ściśle określonych sytuacjach.

Niestety, pierwsze regulacje dotyczące użytkowania górniczego trudno ocenić jako racjonalne. Wręcz przeciwnie, były one całkowicie bezmyślne. Zmiany stanu prawnego dokonane w 1991 r. (Ustawa, 1991) spowodowały, że koncesje na wydobywanie kopalin tworzyły użytkowanie górnicze. Żaden przepis nie określał natomiast treści tego prawa, a nadto powstawało ono bez obowiązku wniesienia jakiegokolwiek wynagrodzenia na rzecz Skarbu Państwa. Inaczej mówiąc przedsiębiorca nieodpłatnie uzyskiwał prawo do korzystania z przedmiotu własności Skarbu

<sup>1</sup> Wydział Prawa i Ekonomii, Uniwersytet Humanistyczno-Przyrodniczy im. Jana Długosza, ul. Zbierskiego 2/4, 42-200 Częstochowa; aleks@pro.onet.pl

Państwa. Niektóre konsekwencje tego rozwiązania częściowo pozostają w mocy do dzisiaj. Dopiero w *Prawie geologicznym i górnictwie* z 1994 r. (Ustawa, 1994) określono, że użytkowanie górnicze oznacza wyłączność uprawnień w zakresie poszukiwania, rozpoznawania oraz wydobywania kopalin, z możliwością rozporządzania wspomnianym prawem (art. 9). W sytuacjach nie uregulowanych tą ustawą należało odpowiednio stosować przepisy *Kodeksu cywilnego* dotyczące użytkowania (tj. art. 252 i nast.). Pozwalało to wówczas traktować użytkowanie górnicze jako szczególną postać tzw. ograniczonego zbywalnego prawa rzeczowego, co dawało inwestorowi dość silną pozycję prawną.

## NOWY STAN PRAWNY

Użytkowanie górnicze jest w zasadzie jedynym prawem podmiotowym, którym Skarb Państwa może obciążyć przysługującą mu własność górniczą. W zasadzie, bo chociaż przedmiotem wspomnianej własności są złoża kopalin wymienionych w art. 10 ust. 1–2 *Pr.g.g.* z 2011 r., a także części górotworu położone poza granicami przestrzennymi nieruchomości gruntowych (ust. 3), to jednak prawo geologiczne i górnicze niekiedy dopuszcza korzystanie ze wspomnianej własności (górnictwa) bez użytkowania górniczego. Wymagań dotyczących tego ostatniego nie stosuje się bowiem do niekoncesjonowanych robót geologicznych (art. 12 ust. 4 *Pr.g.g.* z 2011 r.). Oznacza to m.in., że prowadzący taką działalność nieodpłatnie korzysta z przedmiotu własności górniczej. Znacznie trudniej jest natomiast odpowiedzieć na pytanie, jakie ma on prawo podmiotowe do przestrzeni, w obrębie której wykonuje swoją działalność, w jaki sposób ono powstaje, a nadto jakie byłyby środki jego prawnej ochrony. Problem ten był znany w procesie tworzenia aktualnie obowiązującego prawa geologicznego i górniczego, tyle że prawodawca nie był zainteresowany jego rozwiązaniem. Oczywiście zawsze można bronić zapatrywania, że brak rozwiązań normatywnych (inaczej mówiąc – brak regulacji ustawowej) jest też swego rodzaju wyrazem woli prawodawcy, tyle że obecny stan prawny nie daje jednoznacznej odpowiedzi w istotnych sprawach dotyczących Skarbu Państwa i przedsiębiorców (Lipiński, 2017; Lipiński, 2018).

Źródłem znaczących wątpliwości jest przede wszystkim ustalenie, co w istocie jest przedmiotem własności górniczej i w konsekwencji może stać się przedmiotem użytkowania górniczego. W świetle art. 10 ust. 1–2 *Pr.g.g.* z 2011 r. bezspornie są nim złoża wymienionych w tym artykule kopalin, tyle że ustawowa definicja złoża pozwala objąć nim każde (nawet najmniejsze) nagromadzenie kopalin. Stosownie bowiem do art. 6 ust. 1 pkt 19 *Pr.g.g.* z 2011 r. złożem kopaliny jest *naturalne nagromadzenie minerałów, skał oraz innych substancji, których wydobywanie może przynieść korzyść gospodarczą*. Nie da się bowiem bronić poglądu, że wydobywanie jakichkolwiek nagromadzeń (minerałów, skał, substancji) nigdy i nikomu nie przyniesie korzyści gospodarczej. Doskonałym przykładem jest węgiel kamienny. Nieopłacalność wydobycia niektórych jego złóż zaowocowała likwidacją wielu kopalń. Wiadomo natomiast, że eksploatację części tych złóż podjęli inni przedsiębiorcy, reprezentujący kapitał prywatny. Wydobyte, które dzisiaj jest nieopłacalne, jutro – w wyniku zmian technologicznych, politycznych, prawnych bądź ekonomicznych – może stać się źródłem znaczących korzyści i odwrotnie.

Przedmiotem własności górniczej są również części górotworu, w tym złoża kopalin niewymienionych w art. 10 ust. 1–2 *Pr.g.g.* z 2011 r., znajdujące się poza granicami przestrzennymi nieruchomości gruntowych. Trudno natomiast ustalić, na podstawie jakich kryteriów należy rozgraniczać własność górniczą i gruntową. Przedmiotem tej ostatniej są bowiem *grunty*, rozumiane jako części powierzchni ziemskiej stanowiące przedmiot odrębnej własności, inaczej mówiąc – nieruchomości gruntowe. Nieruchomości gruntowe obejmują również przestrzeń poniżej powierzchni ziemi, tyle że w granicach określonych przez społeczno-gospodarcze przeznaczenie nieruchomości (*Kodeks cywilny*, art. 46 w zw. z art. 143). Rozwiązanie to ewidentnie stanowi relikwint minionej epoki polityczno-gospodarczej, ale nikt nie jest zainteresowany jego zmianą. Z punktu widzenia działalności regulowanej prawem geologicznym i górnictwem nie jest ono jednak pozbawione znaczenia, czego przykładem może być odpowiedź na pytanie, na jakiej głębokości poniżej powierzchni przebiega dolna granica nieruchomości gruntowej, a jednocześnie rozpoczyna się przestrzeń stanowiąca przedmiot własności górniczej, obejmująca *części górotworu położone poza granicami przestrzennymi nieruchomości*.

Dodatkowy problem może powstawać w odniesieniu do złóż stanowiących przedmiot własności gruntowej. Ich wydobywanie wymaga zdjęcia nadkładu i powoduje obniżenie rzędnej powierzchni terenu, a zapewne również rzędnej usytuowania samej nieruchomości; pytanie tylko – do jakiej głębokości poniżej pierwotnego poziomu terenu. Zbliżone problemy mogą powstawać w związku z budową różnych obiektów podziemnych (tunele, głęboko posadzone elementy budynków itp.). Ustawowe kryterium *techniki górniczej* (art. 2 ust. 1 pkt 4 *Pr.g.g.* z 2011 r.), przesądzające o poddaniu wspomnianej budowy pod rygor *Prawa geologicznego i górniczego*, trudno uważać za przesądzające, zwłaszcza że niektóre *techniki górnicze* nie różnią się od *budowlanych*.

Warto przypomnieć, że przed wejściem w życie *Kodeksu cywilnego* prawna konstrukcja nieruchomości gruntowej była zupełnie inna. Przyjmowano wówczas, że: *Własność nieruchomości obejmuje także przestrzeń nad i pod jej powierzchnią. Jednakże właściciel nie może sprzeciwić się działaniom, dokonywanym na takiej wysokości lub w takiej głębokości, że nie zagrażają jego uzasadnionym interesom* (Dekret, 1946). Wiele wskazuje natomiast na to, że w obecnym stanie prawnym wszystkie próby wyznaczania dolnej granicy nieruchomości gruntowej są skazane na niepowodzenie, czego przykładem mogą być zmiany ukształtowania terenu czy też odkrywkowe wydobycie złoża o miąższości 100 m lub większej. Racjonalne rozwiązanie tego problemu wymaga radykalnej zmiany stanu prawnego.

Obecny model użytkowania górniczego jest inny, niż był dotychczas. W sytuacjach nieuregulowanych ustawą do użytkowania górniczego należy odpowiednio stosować przepisy dotyczące dzierżawy (*Pr.g.g.* z 2011 r., art. 17). W istocie zatem użytkowanie górnicze zbliża się do dzierżawy w rozumieniu *Kodeksu cywilnego* i nie ma nic wspólnego z *użytkowaniem* w rozumieniu prawa cywilnego. W konsekwencji użytkowanie górnicze stało się prawem niezbywalnym, co zresztą było efektem świadomych działań prawodawcy. Nie mają zatem racji K. Szamałek i K. Zglinicki twierdząc, że: *użytkowanie górnicze nie jest tożsame z dzierżawą górniczą* i zakładając, że treść użytkowania górniczego kształtuje art. 252 *Kodeksu cywilnego*. Tak wprawdzie

było w latach 1994–2011, natomiast od 1 stycznia 2012 r. stan prawny w tym zakresie uległ zmianie. Dzierżawa górnicza nie jest zresztą pojęciem prawnym, a Autorzy nie wyjaśniają, co należy rozumieć pod tym terminem. Można jednak zakładać, że posługują się nim w znaczeniu potocznym, tyle że dzisiejsze *użytkowanie górnicze* właśnie jest szczególną postacią dzierżawy. Najważniejsze jest jednak to, że obecny model użytkowania górniczego w istocie ma niewiele wspólnego (oprócz nazwy) z użytkowaniem górniczym sprzed 2012 r., co niewątpliwie osłabia pozycję przedsiębiorcy. W szczególności nie jest ono prawem rzeczowym ograniczonym (Lipiński, 2019a).

Użytkowanie górnicze jest prawem podmiotowym o znaczeniu majątkowym, pozwalającym na korzystanie z przedmiotu własności Skarbu Państwa (cudzej w stosunku do użytkownika górniczego). Nic zatem dziwnego, że Skarbowi Państwa przysługuje wyznaczenie. Zasady jego ustalania nie są jednak określone żadnym przepisem prawa. Bezspornie waloru normatywnego nie mają bowiem wewnętrzne zasady ustalone przez ministra właściwego do spraw środowiska, w dodatku nie dotyczące wszystkich rodzajów działalności, która może być wykonywana w przestrzeni objętej własnością górniczą Skarbu Państwa. Nie wiążą one również organów wojewódzkiej administracji samorządowej jako organów właściwych do reprezentowania Skarbu Państwa w odniesieniu do niektórych rodzajów działalności regulowanych prawem geologicznym i górniczym. Trafnie zatem K. Szamałek i K. Zglinicki postulują potrzebę regulacji tej kwestii w drodze przepisów wykonawczych, co wymaga rzecz jasna stworzenia niezbędnej ku temu podstawy ustawowej, w tym określającej przesłanki takiej wyceny.

Po 1 stycznia 2012 r. prawny model użytkowania górniczego uległ ewolucji, tyle że nieprzemyślanej, a w dodatku skutkującej osłabieniem pozycji użytkownika górniczego czy też przedsiębiorcy ubiegającego się o jego ustanowienie. W obecnym stanie prawnym umowa ustanawiająca użytkowanie górnicze *staje się skuteczna z dniem uzyskania koncesji* (art. 13 ust. 1a *Pr.g.g.* z 2011 r.), co ma nastąpić nie później niż w terminie jednego roku od zawarcia umowy (ust. 6). Nie sposób natomiast ustalić, co mieli na myśli Autorzy tego pomysłu. Zapewne takim skutkiem ma być powstanie użytkowania górniczego (jako prawa podmiotowego), jednak na pewno nie może to nastąpić z dniem, w którym doszło do wydania decyzji koncesyjnej. Skutki prawne określone decyzją powstają bowiem dopiero z dniem jej wykonalności, czyli po uzyskaniu przez nią cechy ostateczności, chyba że decyzji nieostatecznej nadano (fakultatywny) rygor natychmiastowej wykonalności. Decyzja staje się natomiast ostateczną w zasadzie z upływem 14 dni od jej doręczenia; jeżeli jednak w tym terminie wpłynęło odwołanie od niej (ew. wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy), uzyskuje ona cechę ostateczności dopiero w wyniku rozstrzygnięcia odwołania. Między dniem podjęcia decyzji a dniem jej ostateczności może zatem upłynąć sporo czasu. Najprostszym przykładem jest złożenie odwołania (bądź wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy) przez kilkadziesiąt (lub więcej) osób, które nie mają interesu prawnego w sprawie i w konsekwencji nie są stronami postępowania (aczkolwiek twierdzą, że takowy interes im przysługuje). Tego rodzaju sytuacja w postępowaniach koncesyjnych nie jest niczym nadzwyczajnym. O istnieniu tego interesu prawnego bądź jego braku orzeka wówczas wyłącznie organ właściwy do rozpoznania danego środka zaskarżenia. Dalsze wątpliwości mogą powstać w razie skargi sądowoadministracyjnej i wstrzymania wykonalności

decyzji. W istocie oznacza to, że umowa w sprawie ustanowienia użytkowania górniczego (zawierana w celu podjęcia działalności podlegającej koncesjonowaniu) w istocie ma status wyłącznie umowy warunkowej, której losy zależą od tego, czy dojdzie do uzyskania koncesji i czy zyska ona cechę co najmniej wykonalności.

Uzależnienie użytkowania górniczego od wydania koncesji można było zresztą uzyskać bez zmiany ustawy, rzecz jasna przy założeniu, że projektodawcy oraz stosujący omawiane wymagania mają elementarną wiedzę z zakresu prawa cywilnego. Poza sporem jest nadto, że użytkowanie górnicze gaśnie wraz z utratą mocy koncesji (art. 13 ust. 7 *Pr.g.g.* z 2011 r., co należy rozumieć jako datę wykonalności takiej decyzji). Uzależnienie bytu cywilnego prawa podmiotowego od decyzji administracyjnej nie jest wprawdzie niczym nowym, tyle że koliduje z istotą tego prawa. Kilkadziesiąt lat temu takie rozwiązanie przyjęto w odniesieniu do gospodarki gruntami, a historia wykazała, że było ono błędne.

## FIKCJA PIERWSZEŃSTWA

Pod rządem *Pr.g.g.* z 2011 r. początkowo pierwszeństwo do ustanowienia użytkowania górniczego przysługiwało przez okres 5 lat (termin zawity) temu, *kto rozpoznał złożę kopaliny, stanowiące przedmiot własności górniczej, i udokumentował je w stopniu umożliwiającym sporządzenie projektu zagospodarowania złoża oraz uzyskał decyzję zatwierdzającą dokumentację geologiczną tego złoża*. Z dniem 1 stycznia 2015 r. czas owego pierwszeństwa skrócono do 3 lat. Począwszy od 29 sierpnia 2018 r. pierwszeństwo powiązано z udokumentowaniem złoża w ramach koncesji na poszukiwanie i rozpoznawanie złoża oraz z podniesieniem stopnia jego rozpoznania. Szczegóły można tu pominąć. Inaczej mówiąc, ustawodawca wprowadził rozwiązania ograniczające wspomniane pierwszeństwo, co ewidentnie pogarsza sytuację potencjalnego inwestora. Co prawda można przypuszczać, że celem skrócenia pierwszeństwa (z 5 do 3 lat) było zdyscyplinowanie inwestorów, tyle że rozwiązanie to może powodować wygaśnięcie pierwszeństwa. Wiadomo bowiem, że wspomniany termin rozpoczyna swój bieg z dniem zatwierdzenia dokumentacji geologicznej (a w istocie uzyskania przez nią cechy ostateczności) i dotyczy uzyskania koncesji (zapewne rozumianej jako decyzja ostateczna). Problem jednak w tym, że dla większości przedsięwzięć w dziedzinie wydobywania kopaliny elementem wniosku koncesyjnego jest tzw. decyzja w sprawie uwarunkowań środowiskowych. Natomiast do wniosku o podjęcie działalności należy przede wszystkim dołączyć raport o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko, który może powstać dopiero po dokonaniu inwentaryzacji stanu środowiska objętego przewidywanymi wpływami zamierzonego przedsięwzięcia, co trudno wykonać w terminie krótszym niż jeden rok. Praktyka zna natomiast przypadki, w których postępowanie w przedmiocie decyzji w sprawie środowiskowych uwarunkowań przedsięwzięcia trwa nawet 6 lat. Powszechnie też wiadomo, że uzyskanie koncesji następuje zazwyczaj o wiele później, niż wymagają tego przepisy określające terminy załatwienia spraw.

W razie wystąpienia z wnioskiem o uzyskanie użytkowania górniczego (w istocie mogącego być ofertą w rozumieniu art. 60 *Kodeksu cywilnego*) Skarb Państwa (działający w jego imieniu organ administracji) zawiera umowę w sprawie ustanowienia użytkowania górniczego do czasu



upływu wspomnianego 3-letniego terminu. Określenie *zawiera* ma znaczenie imperatywne i literalnie rzecz biorąc oznacza obowiązek jej zawarcia, tyle że nie wiadomo, wedle jakich zasad (np. odnoszących się do czasu istnienia wspomnianego prawa, wysokości wynagrodzenia należnego Skarbowi Państwa itd.). Oczekiwanie stron mogą być zdecydowanie rozbieżne. Wypracowanie wspólnego stanowiska wymaga oczywiście czasu, a nadto nigdy nie można wykluczyć, że do kompromisu nie dojdzie. Niezbędna przesłanką powstania użytkownika górniczego jest nadto uzyskanie koncesji w terminie roku od zawarcia umowy, co w praktyce będzie zapewne zjawiskiem wyjątkowym. Wiadomo natomiast, że *niepodpisanie umowy [...] z przyczyn leżących po stronie podmiotu uprawnionego do jej zawarcia [...] powoduje utratę prawa do zawarcia tej umowy* (art. 15 ust. 4). Inaczej mówiąc gąśnie wówczas pierwszeństwo, co nie jest przeszkodą do uzyskania tego prawa na zasadach ogólnych, w tym nawet w postępowaniu przetargowym. Jednak pozycja inwestora staje się wówczas zdecydowanie słabsza.

Zawarcie umowy o ustanowieniu użytkownika górniczego z powołaniem się na pierwszeństwo (a w istocie umowy zobowiązującej do ustanowienia tego prawa pod warunkiem uzyskania koncesji) nie przesądza o otrzymaniu koncesji na wydobywanie kopaliny. Przesłanki wydania koncesji są całkiem inne, a w dodatku częściowo uznaniowe. Oznacza to, że ten, kto zawarł umowę o ustanowieniu użytkownika górniczego w wyniku pierwszeństwa, nie ma pewności uzyskania koncesji, a w konsekwencji nabycia wspomnianego prawa podmiotowego.

Użytkowanie górnicze może być ustanawiane zarówno w celu poszukiwania i rozpoznawania złóż kopalin, ich wydobywania, podziemnego bezzbiornikowego magazynowania substancji, podziemnego składowania odpadów, podziemnego składowania dwutlenku węgla, jak i w celu prowadzenia działalności określonej w art. 2 ust. 1 *Pr.g.g.* Konstrukcja wspomnianego prawa podmiotowego, bez względu na rodzaj zamierzonej działalności, jest natomiast jednakowa. Brak zatem potrzeby wyróżniania (proponowanego przez K. Szamałkę i K. Zglinickiego) *użytkowania geologicznego*. Idąc tokiem rozumowania wspomnianych Autorów należałoby wyróżnić *użytkowanie w celu podziemnego magazynowania, podziemnego składowania odpadów* bądź *składowania dwutlenku węgla*, prowadzenia działalności określonej w art. 2 ust. 1 itd. Celowość takiego zabiegu jest zatem co najmniej wątpliwa. Sprawa ulega nadto komplikacji, znane są bowiem sytuacje, w których w przestrzeni objętej użytkowaniem górniczym na wydobywanie kopaliny funkcjonuje użytkowanie górnicze ustanowione na potrzeby działalności określonej w art. 2 ust. 1.

Prawne pojęcie użytkownika górniczego istnieje już bez mała 30 lat i brak jakichkolwiek racjonalnych przesłanek, by (zależnie od tego, w jakim celu wspomniane prawo miałyby powstawać) zmieniać terminologię. Tytułem porównania warto powołać się tu na wzorce wynikające z *Kodeksu cywilnego*. W świetle art. 693 tego kodeksu istota dzierżawy polega na używaniu cudzej rzeczy i pobieraniu pożytków z tego tytułu, w zamian za zapłatę czynszu. Nazewnictwo ustawowe nie ulega natomiast zróżnicowaniu w zależności od tego, jaka rzecz jest przedmiotem dzierżawy, w jakim celu ona powstaje i jakie pożytki ma pobierać dzierżawca.

Od kilkunastu lat można zaobserwować, że większość aktów normatywnych zaczyna się od swego rodzaju słowniczka, czyli zestawu definicji kluczowych pojęć z danej

dziedziny. Definicja bezspornie ułatwia funkcjonowanie wielu instytucji prawa. Już starożytni dostrzegli jednak, że każda definicja w prawie jest niebezpieczna. Trudno ją bowiem sformułować tak, aby obejmowała wszystko to, co powinna i nic więcej. Współcześnie wiele definicji ustawowych sformułowano natomiast w taki sposób, że ustalenie znaczenia definiowanych pojęć wymaga sięgnięcia do innych definicji (czasami nawet kilku kolejnych), czego efektem stają się językowe dziwolaży nienadające się do zastosowania. Na przykład w *Pr.g.g. wyrobisko górnicze* zdefiniowano przez *roboty górnicze* i na odwrót, co jest klasycznym przykładem błędu. Podejmując próby formułowania definicji należy zatem zachować daleko idącą wstrzeźliwość i wykazać się wyobraźnią.

Nie widzę też potrzeby tworzenia (postulowanej przez K. Szamałkę i K. Zglinickiego) definicji *górotworu*, co zapewne miałyby zmierzać do rozwiązania problemu granic przestrzennych nieruchomości gruntowej. Wiele przemawia za tym, że problem ten można rozwiązać inaczej.

## ZAKOŃCZENIE

Przedmiotem własności górniczej są dobra o ogromnej wartości i kluczowym znaczeniu dla gospodarki kraju. Zagospodarowanie nieruchomości znajdujących się nad takimi złożami (lub w ich bezpośrednim sąsiedztwie), czy też wręcz takich, w granicach których występują wspomniane złoża, może spowodować, że podjęcie wydobywania kopaliny stanie się niemożliwe bądź znacząco utrudnione. Oczywiście jest zatem, że spowoduje to spadek wartości przedmiotu własności górniczej, a więc uszczuplenie majątku Skarbu Państwa. Prawny obowiązek ochrony złóż, rozumianej jako stworzenie możliwości podjęcia ich wydobywania, istnieje wprawdzie od bez mała 40 lat, tyle że w praktyce nie odgrywa dużej roli. Rozwiązania prawne w tym zakresie nie zawsze umożliwiają skuteczną ochronę złóż i są sporadycznie wykorzystywane, właściwie w sposób niemal przypadkowy. Nic zresztą nie wskazuje na to, by w najbliższym czasie sytuacja ta miała ulec zmianie. Z pewnością zaś skutek ten nie nastąpi za sprawą przyjęcia *Polityki Surowcowej Państwa*, przede wszystkim dlatego, że może ona być wyłącznie tzw. wewnętrznym źródłem prawa, wiążącym wyłącznie organy administracji rządowej.

Warto zresztą zwrócić uwagę, że potrzeba ochrony niektórych złóż o strategicznym znaczeniu dla państwa od lat jest przedmiotem licznych planów, programów, strategii itp., tyle że bez żadnego skutku. Jesienią 2019 r. pojawił się poselski projekt zmiany *Pr.g.g.*, mający usunąć skutki wieloletnich zaniedbań w tym zakresie, zmierzający do ułatwienia uzyskania koncesji na wydobywanie niektórych złóż węgla kamiennego i brunatnego (*Poselski projekt ustawy...*, 2019). Dobrze się jednak stało, że koniec kadencji parlamentu uniemożliwił jego uchwalenie. Przyjęcie go w projektowanej wersji z wielu powodów byłoby bowiem szkodliwe dla interesu publicznego, zwłaszcza zaś dla toczących się (a wszczętych przed jego wejściem w życie) postępowań koncesyjnych. Uzasadnienie wspomnianego projektu zawierało zresztą nieprawdę. Związane z tym szczegóły, zwłaszcza że wspomniany dokument na szczęście tylko projektem pozostał, wypada pominąć.

Katalog rozwiązań kształtujących prawny model geologii i górnictwa, które wymagają pilnej przebudowy, jest niezwykle obszerny. Wykracza on poza problematykę *Prawa geologicznego i górniczego*. Przykładem mogą być zagadnienia związane ze sposobem wdrożenia wymagań

Unii Europejskiej dotyczących systemu ocen oddziaływania na środowisko. Polskie wymagania w tym zakresie są nadmiernie restrykcyjne w stosunku do unijnych i można im również postawić zarzut niezgodności z nimi. Przykładem może być chociażby problem głębokich wierceń niepodlegających koncesjonowaniu, czyli wykonywanych na podstawie decyzji zatwierdzającej projekt robót geologicznych. W prawie UE nie ma znaczenia, czy takie wiercenia stanowią element koncesjonowanych robót geologicznych, czy miałyby one być wykonywane na innej podstawie prawnej (teoretycznie rzecz biorąc mogą być wykonywane nawet na podstawie zgłoszenia projektu robót, art. 85 ust. 1 pkt 1 *Pr.g.g.* z 2011 r.). W odniesieniu do robót geologicznych prawo polskie wiąże ocenę oddziaływania na środowisko z: a) koncesją na poszukiwanie lub rozpoznawanie kompleksu podziemnego składowania dwutlenku węgla, b) planem ruchu robót geologicznych związanych z poszukiwaniem lub rozpoznawaniem złóż węglowodorów, c) planem ruchu koncesjonowanych robót geologicznych. Jeżeli prawo krajowe nie zawiera rozwiązań zapewniających pełne wdrożenie prawa unijnego, należy (w obrocie krajowym) bezpośrednio stosować wymagania przewidziane prawem UE (Lipiński, 2019b). W praktyce jest to jednak mało prawdopodobne.

Autorzy trafnie podnoszą potrzebę podjęcia szerokiej dyskusji nad prawnym modelem geologii i górnictwa, w tym kształtem przyszłych uregulowań prawnych. Dotychczasowe postulaty w tym zakresie nie spotkały się natomiast z odzewem ze strony władz publicznych. Wręcz przeciwnie, niekiedy można było odnieść wrażenie, że te ostatnie w ogóle nie były nią zainteresowane. Mankamentem obecnego stanu prawnego jest również to, że w przeważającej mierze był on kształtowany w sposób polegający na wpro-

wadzeniu zmian nawet bez próby zbadania, w jaki sposób wpłyną one na całokształt rozwiązań.

## LITERATURA

- DEKRET z dnia 11 października 1946 r. – *Prawo rzeczowe*. Dz.U. 1946 Nr 57, poz. 319.
- DOBROWOLSKI G. (red.) 2018 – Gospodarowanie geologicznymi zasobami środowiska w świetle zasady zrównoważonego rozwoju. Zagadnienia prawne, Wyd. UŚ.
- LIPIŃSKI A. 2017 – Komentarz do art. 10–12 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. – *Prawo geologiczne i górnicze*. Problemy Prawne Górnictwa i Ochrony Środowiska, 2: 11–28.
- LIPIŃSKI 2018 – Komentarz do art. 13–17 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. – *Prawo geologiczne i górnicze*. Prawne Problemy Górnictwa i Ochrony Środowiska, 1–2: 23–46.
- LIPIŃSKI A. 2019a – Prawne podstawy geologii i górnictwa, Wolters Kluwer.
- LIPIŃSKI A. 2019b – Aktualne problemy prawne geologii i górnictwa. Inst. Gosp. Sur. Miner. Energ. PAN (w druku).
- POSELSKI projekt ustawy o zmianie ustawy – *Prawo geologiczne i górnicze* oraz ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko 2019. Sejm VIII Kadencji, druk 3818; [www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/proces.xsp](http://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/proces.xsp)
- SZAMAŁEK K., ZGLINICKI K. 2019 – Użytkowanie geologiczne vs użytkowanie geologiczne – aspekty teoretyczne i prawne. *Prz. Geol.*, 67 (11): 874–877.
- USTAWA z dnia 14 czerwca 1960 r. – *Kodeks postępowania administracyjnego*. Dz.U. 2018, poz. 2096 ze zm.
- USTAWA z dnia 16 kwietnia 1964 r. – *Kodeks cywilny*. Dz.U. 2019, poz. 1145 ze zm.
- USTAWA z dnia 23 grudnia 1988 r. o działalności gospodarczej. Dz.U. Nr 41, poz. 324.
- USTAWA z dnia 9 marca 1991 r. o zmianie *Prawa górniczego*. Dz.U. 1991 r. Nr 31, poz. 128.
- USTAWA z dnia 4 lutego 1994 r. – *Prawo geologiczne i górnicze*. Dz.U. 1994 Nr 27, poz. 96.
- USTAWA z dnia 9 czerwca 2011 r. – *Prawo geologiczne i górnicze*. Dz.U. 2019, poz. 868 ze zm.

Praca wpłynęła do redakcji 9.12.2019 r.  
Akceptowano do druku 10.01.2020 r.