

## Prawo własności złóż — urojenia i rzeczywistość

Andrzej Solecki\*



Własnościowe roszczenia różnych osób fizycznych i prawnych w stosunku do elementów środowiska naturalnego przekraczają niekiedy granice zdrowego rozsądku. Analizując akty prawne, będące projekcją „pobożnych” życzeń ich twórców, osoba względnie zdrowa na umyśle ryzykuje doznanie poważnego uszczerbku na zdrowiu. Powszechnie wiadomo, że rozum jest najbardziej sprawiedliwie podzielonym dobrem na świecie, jako że nikt nie uskarża się, że ma go za mało albo w złym gatunku. Niemniej elementarna przezorność nakazuje w tym przypadku dużą ostrożność. O ile bez specjalnego ryzyka można czytać średniowieczne akty prawne, to zbliżanie się do czasów współczesnych wymaga naprawdę dużej odwagi.

Od najdawniejszych czasów istniało zrozumienie wyjątkowego charakteru własności takich dóbr: jak kopaliny naturalne, zwierzyzna i ryby. Ewentualne wiązanie prawa własności zająca z gruntem, po którym biega, może doprowadzić do tego, że będzie to własność migrująca, realizująca prastarą zasadę, że nic w przyrodzie nie ginie, jeno zmienia właściciela. W przypadku rzeczoności zająca częstota takich zmian może doprowadzić do kompletnego załamania nawet najbardziej skomputeryzowany system rejestracji własności. W obecnej dobie postępującej ateizacji lud prosty interpretuje wyniesioną z Biblii wiedzę, że rzeczony zając to też ptaka Boża, a więc niczyja. Rusza tedy, kto żyw, na łowy i egzekwuje ten klarowny wywód prawniczy obrzytnym, wnykami, a niekiedy kałasznikowem.

W średniowieczu sprawa była dużo prostsza, jako że wiadomo było, że zarówno zając, ryba, jak i skarby mineralne to dary Boże i zarządzanie nimi należy do Bożego pomazańca — króla, ewentualnie księcia. Eksploatacja surowców mineralnych była tym elementem środowiska naturalnego, który od wieków był przedmiotem szczególnie interesujących rozwiązań prawnych. Historię procesu ewolucji prawa górniczego znakomicie przedstawił Tadeusz Dziekoński w monografii *Wydobywanie i metalurgia kruszców na Dolnym Śląsku od XIII do połowy XX wieku*.

### Jak nie kosą to pługiem, czyli średniowieczny tryumf zdrowego rozsądku

Rolą panującego było zapewnienie takiej eksploatacji dóbr naturalnych, aby wykorzystać je w sposób optymalny. Do realizacji tego celu służyły mądre prawa, a wieki doświadczeń sprawiły, że Saksonia, Czechy i Śląsk stały się miejscem, gdzie przybrały one najlepiej skodyfikowane formy. Doszło tu do syntezy gromadzonej od wieków wiedzy ze zdrowym rozsądkiem i koniecznością dostosowania się do zróżnicowanej sytuacji przyrodniczej.

Prawo własności ziemi zostało oddzielone od własności zalegających w niej cennych kopalin, które podlegały panującemu w ramach tak zwanego regale. Granicę tej własności ustalano w zależności od warunków lokalnych na poziomie zasięgu pługa, brony lub nawet cięcia kosa. Regale obejmowało zazwyczaj eksploatację złota, srebra, miedzi ołowiu i cenionej wysoko soli. Takie pospolite kopalinę: jak żelazo, kamienie i inne surowce budowlane oraz wody mineralne, pozostawione były do wolnego użytku właścicieli ziemi. W przypadku kopalin objętych regale panujący mógł sam prowadzić prace poszukiwawcze i górnicze na ziemi swojej i na gruntach innych feudałów, nadawać te prawa innym i tworzyć obszary wolności górniczych, gdzie obowiązywały specjalnie zredagowane ordynacje.

Już w pierwszej połowie XII w. powstała w Czechach ordynacja *Ius municipale et montanorum Iglaviense*, która po niewielkich modyfikacjach została wydana w 1300 r. przez Wacława II jako *Constitutiones iuris metallici*, z myślą o górniczym okręgu Kutnej Hory. Dzięki spójnemu i dobrze przemyślanemu systemowi prawnemu ordynacje te stały się wkrótce wzorcem naśladowanym nie tylko w Czechach, ale zyskały uznanie międzynarodowe i powoływane były między innymi w nadaniach królów i książąt polskich. Ordynacje te pozwalały wszystkim poszukiwać kopalin na terenie wolności górniczej. W praktyce, w związku z koniecznością organizowania grupowego wysiłku, indywidualni poszukiwacze zrzeszali się w gwarectwa — jedyne chyba w historii świata autentyczne spółdzielnie pracy zrzeszające wolnych przedsiębiorców. Przedstawicielem króla był urburariusz, wyposażony we władzę policyjną i sądową. Mia nował on urzędników urzędu górniczego, górmistrza i zaprzysięgał górników.

Odkrywca złóż miał obowiązek zgłosić odkrycie górmistrzowi. Jeżeli istniały wątpliwości, musiał przedstawić trzech wiarygodnych świadków przed sędzią górniczym w obecności urburariusza. Ten wraz z zespołem przysięgłych ławników nadzorował pracę mierniczą wytyczającego nadanie górnicze. Wielkość nadanej działki wynosiła zazwyczaj około 200 m<sup>2</sup>. Znalazca miał prawo otrzymać dwie działki. Do chwili otrzymania nadania nie miał prawa wywozić rudy, pod groźbą utraty prawa do ubiegania się o koncesję.

Nieco zmodyfikowana procedura umieszczenia zawiadomienia o odkryciu i szalenie wyścigi psich zaprzęgów w celu rejestracji odkrycia znane są powszechnie z przygodowych powieści Jacka Londona. Barwny opis prawa górniczego obowiązującego w objętej gorączką poszukiwań Nevadzie pozostawił Mark Twain ze złotodajnych pól Dzikiego Zachodu — z jego książki *Pod gołym niebem* pochodzi poniższe:

#### Zawiadomienie

*My niżej podpisani bierzemy w posiadanie trzy razy po trzy sta stóp (oraz trzysta stóp dla odkrywcy) na tej zawierającej srebro żyłe kruszcowej (czy też pokładzie), biegnącej na północ i południe od miejsca, w którym umieszczono to zawiadomienie, wraz ze wszystkimi zakrętami, załomami, rozwidleniami i odnogami, a także po pięćdziesiąt stóp kwadratowych z obu jej stron na prowadzenie robót.*

\*Instytut Nauk Geologicznych, Uniwersytet Wrocławski, pl. M. Borna 9, 50-204 Wrocław

Już w średniowieczu użytkowanie działki górniczej było związane z prawem prowadzenia prac w głąb zgodnie z upadem warstw i kierunkiem żył. Te naturalne formy występowania wielu surowców mineralnych często mają kształt geometryczny, przypominający płaską deskę wkoпанą ukośnie w ziemię. Jeżeli znaleziona żyła zapadała ukośnie pod teren przyległy, to znalazca mógł ją dalej eksploatować, mimo że roboty górnicze wykonywane w trakcie eksploatacji przebiegały poza granicami działki. Prostota tego średniowiecznego prawa jaskrawo kontrastuje z rozstrzeżeniami niektórych współczesnych państw równikowych, które rozszerzają swoją suwerenność prostopadle do powierzchni ku górze w kosmos. Od czasów Kopernika wiadomo, że tak zdefiniowana własność, na skutek ruchu naszej planety, wędruje po kosmosie jak promień latarki w rękę zataczającego się pijaka. Fakt ten został zignorowany przez dwudziestowiecznych ustawodawców, w celu zawłaszczenia kawałków cennej orbity geostacjonarnej, pozwalającej na umieszczenie satelitów retransmitujących programy TV.

Dawniej koncesja uzyskana zgodnie z wymogami prawa nabierała cech własności dziedzicznej, ale istniały tu pewne ograniczenia. Posiadacz średniowiecznej koncesji tracił ją, gdy w ciągu 6 tygodni nie przystąpił do robót, w XIX-wiecznej Nevadzie miał na to już tylko 10 dni. Ten wywodzący się ze średniowiecza amerykański pośpiech został zignorowany zupełnie przez polskich ustawodawców. Obecnie istnieje u nas możliwość blokowania konkurencji przez wykupywanie gruntów ze złożami i odkładanie eksploatacji *ad calendas graecas*.

Już średniowieczny ustawodawca zmuszał posiadacza koncesji do prowadzenia eksploatacji pod groźbą jej utraty, a członek gwarectwa, który nie zapłacił trzech kolejnych wpłat rocznych, tracił prawo do koncesji. Ochrona praw odkrywcy była zagwarantowana m.in. przez zakaz wszczynania robót górniczych w odległości 45 m od sztolni bez zgody posiadającego nadanie. Prawo średniowieczne regulowało także stosunki pomiędzy właścicielem ziemi i górnikiem. Właściciel ziemi miał prawo do udziału w zyskach. Zazwyczaj otrzymywał on 1/32 udziałów gwarectwa. Gdy do określenia praw górniczych stosowano prawo kossy, co prowadziło często do zniszczenia gleby, właściciel ziemi miał prawo do 1/4 zysków.

Tak zwane złote prawo lwóweckie i jego późniejsza, pochodząca z 1345 r., złotoryjska modyfikacja gwarantowały wolność poszukiwań, ale zapewniały właścicielowi ziemi pierwszeństwo prac i uzyskania praw górniczych, a w przypadku zniszczenia ziemi chłopów, mieli oni prawo oczekiwać nadania nowej działki rolnej.

Właściciel ziemi zobowiązany był do nieodpłatnego dostarczenia drewna do robót górniczych i hutniczych. Górnicy przystępujący do głębienia szybu mieli prawo do zajęcia terenu potrzebnego do ustawienia kołowrotów i do placu umożliwiającego zawracanie 16 wozów konnych. Otrzymywali teren pod budowę huty i mogli wypasać łąki w promieniu strzału z łuku od szybów i wylotów sztolni.

### **Jak woda popłynęła pod górę i górnik stał się pracownikiem dołowym**

Jak powszechnie wiadomo, prawdziwy górnik pracuje na dole. Nazwa tego zawodu pochodzi jednak z czasów, gdy górnik pracował w górze. Ta zmiana upodobań górników wiąże się z postępowaniem technicznym, umożliwiającym pompowanie wody z dołu na powierzchnię. W średniowieczu kopanie w dół było utrudnione, ponieważ nie istniały

wydajne pompy i górników zalewała woda. Dlatego też ludzie rozsądni woleli kopać pod górę, tak aby woda spływała na dół. Kopanie pod górę, jak wiadomo, możliwe jest tylko w górach, chyba że ktoś chce budować tunel na rusztowaniach. Wprawdzie Mark Twain opisuje z XIX-wiecznej Nevady firmy, które fakturowały kopanie 250-stopowych tuneli w poprzek wzgórze o 25-stopowej szerokości, ale to już przejaw iście amerykańskiego wyprzedzenia epoki. Nawet w przypadku kopania pod górę istniały problemy techniczne z odprowadzaniem wody, ale i tu prawo średniowieczne potrafiło rozsądnie uregulować sprzeczne niekiedy interesy górników.

Sztolnia — prawie poziome, lekko wznoszące się wyrobisko prowadzone w głąb góry — służyła zazwyczaj do odwadniania wnętrza górotworu kryjącego w sobie cenne minerały. Niekiedy łatwiej było się do nich dostać od góry, ryjąc pionowe szyby, ale było to możliwe dopiero wtedy, kiedy sztolnia odprowadziła wodę do przyległej doliny. Przedsiębiorca, który wykonał wystarczająco głęboko sięgającą sztolnię, odwadniającą warstwę skały o grubości najmniej 20 m, otrzymywał ją w posiadanie dziedziczne — pod warunkiem utrzymywania jej we właściwym stanie i corocznego przedłużania o 1 m. Jeżeli nie wywiązywał się z tego obowiązku lub sztolnia była zaniedbana i nie odprowadzała wody, to urburariusz mógł ją przejąć i nadać komu innemu. Posiadacz sztolni miał prawo wydawać zezwolenia na prowadzenie prac w obszarze odwadnianym i pobierać opłaty (tzw. prawo czwartego feniga) od prowadzących tam prace wydobywcze.

Podsumowując ocenę średniowiecznego prawa, należy stwierdzić, że opierało się ono na rzetelnej wiedzy przyrodniczej, zrozumieniu mechanizmów ludzkiego działania i na zdrowym rozsądku. Skojarzenie tych trzech elementów pozwoliło na zrozumienie faktu, że są specyficzne dobra o znaczeniu ogólnospołecznym, które należy traktować specjalnie i umiejętnie regulować ich eksploatację na drodze aktów prawnych. Nie ingerowano przy tym bez potrzeby w życie gospodarcze i stąd pozostawienie całej gamy pospolitych surowców do zagospodarowania właścicielom ziemi. Zdawano sobie sprawę, że surowce te, takie jak glina, piasek, żwir, kamień budowlany itp., potrzebne są do realizacji codziennych potrzeb mieszkańców, właścicieli ziemi i nie ma potrzeby ingerowania w ich eksploatację.

### **Jak udało się wyjść ze średniowiecza i przekroczyć granice zdrowego rozsądku**

W niektórych krajach stan rozsądnej równowagi ustawodawczej udało się utrzymać aż do czasów najnowszych. Liberalne rozwiązania średniowieczne tryumfowały w XIX stuleciu zarówno w carskiej Rosji, jak i demokratycznych Stanach Zjednoczonych. Przykładowo w 1812 r. zniesiono w Rosji monopol państwowy na poszukiwanie metali szlachetnych. Prawo do prowadzenia prac poszukiwawczych i wydobywczych miał każdy obywatel rosyjski z wyłączeniem zesłańców i osób pozostających pod nadzorem policji. Modyfikacja tego prawa z roku 1870 włączyła do grona osób pozbawionych możliwości poszukiwania złóż metali szlachetnych urzędników państwowych zatrudnionych w resorcie górnictwa, duchownych i Żydów. Zezwolenie na prowadzenie prac wydawał gubernator i obejmowało ono zazwyczaj cały teren guberni z wyjątkiem posiadłości rodziny carskiej. Zyski państwa były zapewnione przez monopol skupu złota. W innych krajach trafiały się niekiedy rozwiązania wiążące własność ziemi z własnością wszel-

kich kopaliny pod nią występujących. Dotyczyło to zwłaszcza krajów przeżywających okres pionierskiej kolonizacji. Niemniej nawet w RPA istniała kontrola rządu nad eksploatacją złota, polegająca na zmuszaniu właścicieli kopalni do racjonalnej eksploatacji, zgodnej z regułami sztuki górnictwa. Kontrola ta wiodła często do burzliwych dyskusji obu zainteresowanych stron, co doprowadziło do stworzenia tam geostatystyki — opartej na rachunku prawdopodobieństwa nauki o szacowaniu zasobów złóż kopaliny.

Znacznie bardziej groźna była tendencja przeciwna, polegająca na rozszerzaniu listy kopaliny objętych czułą, ale nie bezinteresowną opieką państwa. W naszej części świata zapoczątkowali ją pruscy biurokraci po zdobyciu Śląska w wyniku osiemnastowiecznych wojen. Naiwnym optymistom mogło się wydawać, że apogeum tego procesu osiągnęliśmy w latach 60. XX w., kiedy to rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 16 marca 1962 r. określiło długą listę kopaliny podlegających prawu górnictwu, a co za tym idzie reglamentowaniu ich wydobycia przez państwo. Lista ta jednak nie obejmowała piasków, żwirów i glin ceglarskich, co świadczy, że resztki średniowiecznego zdrowego rozsądku przetrwały nawet okres stalinowski. O tym, że posłowie PRL nie całkiem oderwali się od rzeczywistości, świadczy fakt, iż dopuszczone było również wydobywanie przez posiadaczy gruntu na własne potrzeby takich kopaliny objętych prawem górnictwem, jak: węgiel brunatny, łupki bitumiczne, kamienie budowlane, gips, kreda i ziemie farbiarskie.

Po tak zwanym obaleniu komunizmu odmłodzone elity, przejęte duchem iście Mickiewiczowskiego mesjanizmu, wyleciały nad poziomy, a okiem słońca objęły wszelkie kopaliny. Na mocy ustawy z dnia 4 lutego 1994 r. wyróżniono kopaliny podstawowe, takie jak: gaz ziemny, ropa, węgiel brunatny i kamienny, rudy metali z wyjątkiem darniowych rud żelaza, apatyt, baryt, fluoryt, fosforyt, gips, anhydryt, piryt, siarka, sole potasowe i potasowo-magnezowe, sól kamienna, sole strontu, azbest, bentonit, diatomit, dolomit, gliny białowypalające się i kamionkowe, gliny i łupki ogniotrwałe, grafit, kaolin, kamienie szlachetne i ozdobne, kwarc, kwarcyt, magnezyt, miki, marmury i wapienie krystaliczne, piaski formierskie i szklarskie, skalenie i ziemia krzemionkowa. Pozostałe kopaliny wielkodusznie uznano za pospolite. Każda wielkoduszność ma jednak swoje granice. W tym wypadku wielkoduszność ustawodawcy przekroczyła rogiatki stolicy, gdyż polegała na podzieleniu się z kolegami mieszkającymi na prowincji. Otóż kopaliny pospolite oddano pod nadzór administracji wojewódzkiej. W ten sposób posunięto ubezwłasnowolnienie społeczeństwa dalej, niż udało się to Stalinowi *et consortes*.

Własnością państwa objęto wszelkie kopaliny, stosując uroczo niejednoznaczny definicję własności złóż: *Złóża kopaliny nie stanowiące części składowych nieruchomości gruntowej są własnością Skarbu Państwa* (rozdz. 2, art. 7.1 ustawy z 1994 r.). Ponieważ o złóż kopaliny można mówić dopiero po jego udokumentowaniu, to kto zgadnie, czyją własnością są kopaliny jeszcze nie odkryte? Pojawiły się przy tym, niezależnie od koncesji na poszukiwanie i eksploatację górnictwem, pokraczne terminy typu ustanowienie użytkowania górnictwem.

Zupełnym kuriozum, urągającym zdrowemu rozsądkowi, stały się promowane przez kręgi zbliżone do Minister-

stwa Przekształceń Własnościowych procedury wyceny złóż w celu ich sprzedaży. Zapomniano przy tym, że proces eksploatacji złóż trwa niekiedy kilkaset lat, a nawet tysiąclecia, co widać na przykładzie ciągle eksploatowanych marmurów kararyjskich we Włoszech. Służyły one od najdawniejszych czasów jako cenny kamień budowlany. Rzeźbił w nich Michał Anioł i inni mistrzowie renesansu. Nikt nie jest w stanie przewidzieć koniunktury na surowce mineralne w tak długim czasie. Są też złóża potrzebne dziś, a zbędne jutro. Oszczędzanie złóż na zapas może być niekiedy zupełnym nieporozumieniem, ponieważ w wyniku zmian technologicznych stają się one bezużyteczne. Przykładem mogą tu być złóża krzemieni pasiastych, bezcennych surowców do produkcji *high-tech* narzędzi okresu kamienia łupanego. Obecnie jedynie niektóre ich odmiany znajdują zastosowanie jako kamień dekoracyjny bądź wykładzina do młynów ceramicznych. Dlatego też wartość złóż zmienia się w czasie w sposób tak znaczny, że większość państw stosuje udzielanie koncesji na wydobycie i ściąganie zyski na drodze opłaty eksploatacyjnej, będącej procentem wartości sprzedaży. Ale to proste rozwiązanie nie daje dochodów profesjonalnym wyceniaczom, zdolnym wycenić działki budowlane na Księżycu. Banalne rozwiązanie procedury przetargowej, opartej na licytacji procentowej wysokości opłaty eksploatacyjnej, pewnie nikomu się nie opłaciło.

Nawet w czasach stalinowskich zachowano na tyle zdrowego rozsądku, że usiłowano ustawowo zapewnić wynagrodzenie odkrywcy złóża. Obecne ustawodawstwo nie stwarza żadnych tego typu mechanizmów. Osoba, która pragnie znaleźć złóż kamieni budowlanych, musi najpierw wystąpić o koncesję, wskazując obszar, w którym zamierza szukać i gdzie ma zamiar wykonać wiercenia poszukiwawcze. Nie ma tutaj miejsca na znane od średniowiecza promowanie i ochronę własności intelektualnej, jaką jest pomysł na sposób i miejsce poszukiwań. Ewentualny poszukiwacz musi wykazać swój tytuł prawny do terenu. Jeżeli złóż znajdzie, to może starać się o koncesję na wydobycie (w niektórych przypadkach stawać do przetargu na odkryte przez siebie złóż!!!). Koncesji tej oczywiście nie może odstąpić ani dziedziczyć. W ten sposób uniemożliwiono działalność ludziom, którzy mogliby zawodowo trudnić się poszukiwaniem złóż w celu odsprzedania ich firmom górnictwem. Jednocześnie zapomniano o znanym od średniowiecza wymogu prowadzenia eksploatacji złóż pod rygorem utraty koncesji. Można więc blokować konkurencję, zajmując złóża i nie eksploatując ich. Reasumując, ustawodawcy III Rzeczypospolitej Polskiej przejęli na wyłączną własność państwa wszystkie złóża kopaliny. Zniszczyli ślady mechanizmów promujących poszukiwanie złóż i nie stworzyli wymogów skłaniających do racjonalnej eksploatacji. Stworzyli natomiast szerokie możliwości rozwoju biurokracji ze wszystkimi jej urokami. Pozostawili też wiele luk prawnych, które mogą być wykorzystywane przez ludzi rozumnych. Anegdotyczna jest historia o godnym naśladowcy wiekopomnego Drzymały, który uruchomił eksploatację żwiru pod hasłem budowy stawu rybnego, omijając w ten sposób pułapki zastawione przez ustawodawcę. Ogłoszenie *Staw rybny w budowie — sprzedaż żwiru* świadczy o tym, że duch wolnej przedsiębiorczości tchnie, którą zechce i są jeszcze, chwała Bogu, rzeczy, o których się ustawodawcom nie śniło.