

Jan A. STEFANOWICZ\*

## Regulacje prawa geologicznego i górniczego a efektywność wykorzystania zasobów złóż kopalin

**STRESZCZENIE.** Autor przedstawia w pracy ocenę wybranych przepisów prawa geologicznego i górniczego z punktu widzenia efektywności wykorzystania zasobów surowcowych.

Między innymi zgłasza zastrzeżenia do definicji niektórych pojęć, treści i procedur koncesjonowania, użytkowania górniczego, rozstrzygnięć własnościowych oraz ochrony złóż i planowania. W pracy przywołuje i cytuje orzecznictwo sądowe uwzględniając też szeroko literaturę przedmiotu.

Uwagi mają być przyczynkiem do prac nad nowymi rozwiązaniami regulacji działalności geologicznej i górniczej.

**SŁOWA KLUCZOWE:** kopalina, złożo, poszukiwanie, rozpoznawanie, obszar górniczy, złożo wielo-surowcowe, własność złóż kopalin, koncesja, informacja geologiczna, użytkowanie górnicze, ochrona złóż, planowanie przestrzenne, opłata eksploatacyjna

### Wprowadzenie

Efektywność wykorzystania zasobów złóż kopalin musi być rozpatrywana dla istotnego obszaru regulacyjnego, a więc terenu kraju. Związana jest ona, co do zasady, z kilkoma czynnikami z obszarów tak faktycznych, jak i prawnych:

---

\* Adwokat — szef zespołu prawa gospodarczego CAS.

Recenzent: dr inż. Krzysztof GALOS

- ✧ wielkości, położenia i zasobności złóż kopalin,
- ✧ stanu i zmiennych w czasie możliwości rozpoznania zasobów,
- ✧ warunków ekonomicznych, inwestycyjnych i rynkowych rozpoznania, wydobywania i sprzedaży,
- ✧ regulacji obowiązków i ciężarów publiczno-prawnych oraz jakości procedur postępowania dla uzyskania praw do rozpoznawania, dokumentowania, wydobywania i sprzedaży surowców.

Dla działalności geologicznej i górniczej, która jest w wyjątkowo dużym zakresie regulowana, reglamentowana i obciążona ciężarami publicznymi, regulacje prawne mają szczególnie duże znaczenie, zwłaszcza dla efektywności; a tym samym także racjonalności wykorzystania zasobów surowcowych kraju.

W niniejszym opracowaniu niektóre wybrane regulacje Prawa geologicznego i górniczego (dalej: pgig) będą przedmiotem rozważań z punktu widzenia efektywności wykorzystania zasobów.

Odnosząc się do regulacji pgig w omawianym zakresie, należy zwracać uwagę na pewne cechy związane z zakresem, jakością i charakterem regulacji, które stanowią kryteria jej oceny, tj.:

- ✧ czytelność, jednoznaczność (przejrzystość) przepisów,
- ✧ zakres i adekwatność do pożądaných celów, nakładanych obowiązków i ciężarów,
- ✧ skuteczność i adekwatność procedur, trybu postępowań przewidzianych w pgig lub koniecznych do stosowania,
- ✧ kompletność regulacji (zupełność, luki) z punktu widzenia celu regulacji, a więc także efektywności wykorzystania zasobów.

Regulacje powinny nie tylko chronić zasoby naturalne, środowisko przed nadmierną szkodliwą ingerencją; ale i stanowić warunki dla ich efektywnego wykorzystania, a więc nie tylko wprowadzać bariery; ale i ułatwiać racjonalne, a więc efektywne, wykorzystywanie zasobów, w interesie tak podmiotu podejmującego rozpoznanie i eksploatację, jak i gospodarki kraju, czy środowiska naturalnego.

Efektywność należy tu rozumieć jako racjonalność dokonywania nakładów w oznaczonym czasie na rozpoznanie i wydobywanie kopalin, w sposób pozwalający na jak najlepsze ich wykorzystanie, przy jak najmniejszym oddziaływaniu na środowisko i możliwie najlepszym usunięciu skutków takiego oddziaływania.

Nie można też mówić o efektywności wykorzystania zasobów surowcowych bez odniesienia się do zmiennych w czasie czynników tak związanych ze stanem globalnej gospodarki, jak i stanem nauki i potrzeb społecznych.

Jest oczywiste, że nie można w dłuższych perspektywach rozwoju gospodarczego, społecznego i nauki, rozsądnie oceniając, przesądzać o koniecznych, czy prawdopodobnych kierunkach i stopniu pozyskiwania energii i surowców z określonych zasobów naturalnych (źródeł). Tym samym, konieczna jest duża ostrożność przy stosowaniu regulacji umożliwiających eksploatację kopalin w oderwaniu od efektywności wykorzystania zasobów naturalnych z punktu widzenia przyszłych potrzeb i możliwości ich wykorzystania, przy uwzględnieniu rozwoju nauki, świadomości i potrzeb społecznych.

Regulacje, tu: pgig oraz przepisy związane powinny służyć tak rozumianej efektywności, zapewniając z jednej strony możliwość pełnego i racjonalnego wykorzystania posiadanych

zasobów naturalnych; z drugiej zaś strony, minimalizując oddziaływanie działalności geologicznej i górniczej na środowisko.

W świetle relatywizmu efektywności wykorzystania zasobów surowcowych do stanu nauki, potrzeb społecznych i gospodarczych oraz stanu rozpoznania zasobów, niezbędne jest takie stanowienie i stosowanie regulacji, które pozwolą na możliwość zachowania dostępu i eksploatację złóż dziś uznawanych za nieefektywne, czy wyeksploatowane.

Poniżej przedstawiam krytyczną ocenę istotniejszych, zdaniem autora, przepisów pgig oraz braków odpowiednich regulacji z punktu widzenia tak rozumianej efektywności wykorzystania zasobów.

## 1. Pojęcia

Przede wszystkim, należy odnieść się krytycznie do zastosowanych w regulacji pojęć, ich definicji lub znaczeń, jakie, w kontekście wykładni systemowej, nadaje im orzecznictwo i doktryna.

Trzeba też wskazać luki tzw. „słowniczka”, czy też luki definicyjne regulacji.

I tak; brak definicji „kopaliny”, przy jednoczesnym zastosowaniu tego pojęcia w definicjach złoża, prac geologicznych, poszukiwania, rozpoznawania, obszaru górniczego; oraz, co istotne, w określeniu zakresu Ustawy (art. 1 pkt. 2 pgig) powoduje dużą labilność wykładni literalnej poszczególnych przepisów i utrudnia dokonanie wykładni systemowej. Gdyby pośrednio, poprzez wykładnię art. 6 pkt. 1 pgig wywieść znaczenie pojęcia kopaliny w rozumieniu Ustawy, trzeba by przyjąć, że kopaliną jest każde naturalne występowanie minerałów i skał oraz innych substancji stałych, gazowych i ciekłych, a więc praktycznie każde nagromadzenie każdej „substancji”, jak to określa Ustawa (Komentarz ...). Ta wada przekłada się na niewłaściwość definiowania „złoża kopaliny”, co z kolei powoduje trudności z wykładnią systemową innych przepisów pgig. Odrywanie się przy definiowaniu niektórych pojęć pgig od faktu wyczerpywalności zasobów naturalnych i znaczącego związku, możliwości i zakresu wykorzystania surowców, od stanu wiedzy i potrzeb społecznych, a w tym zakresie znacząco zmiennych w czasie, jest podstawowym błędem regulacji tak w ogólności pgig, jak i definicji m.in. złoża kopaliny.

Można tu przytoczyć m.in. A. Lipińskiego i R. Mikosza, którzy podnoszą, że w odniesieniu do definicji „złoża” szczególne wątpliwości budzi określenie „może przynieść korzyść gospodarczą”. W istocie zdaje się ono bowiem stawiać znak równości między pojęciem „kopaliny” oraz „kopaliny użytecznej”. Podejmując prace zmierzające do poszukiwania (rozpoznawania) kopaliny, *a priori* nie da się przesądzić ich wyniku. W szczególności zaś skoro w ogóle nie wiadomo, czy dojdzie do odkrycia poszukiwanego nagromadzenia „minerałów, skał i innych substancji”, to tym bardziej nie można z góry przesądzić, czy ich ewentualne wydobywanie może przynieść korzyść gospodarczą. W istocie, zdaniem tych Komentatorów, zwrot których wydobywanie może przynieść korzyść gospodarczą” jest całkiem zbędny i nie powoduje żadnych konsekwencji.

W świetle definicji przyjętej w słowniczku, zdaniem Komentatorów, do obrony jest konkluzja, że „złożenie kopaliny” w istocie może być każda część górotworu lub gruntu, w tym (wbrew gramatycznemu sformułowaniu) bez względu na jej wartość bądź użyteczność gospodarczą. Bez znaczenia pozostawałaby także okoliczność, czy tak pojmowane złożenie zostało już odkryte, rozpoznane czy też udokumentowane [9].

Krytycznie do tej definicji odnosili się także m.in. M. Nieć, R. Sałaciński i R. Uberman [23, 32, 42].

W art. 1 pggig, zakreślając zakres przedmiotowy Ustawy, zastosowano w pkt. 2) pojęcie „wydobycia kopaliny ze złoża”. Rodzi ono istotne problemy z punktu widzenia stosowania Ustawy, a więc i efektywności wykorzystania surowców. Podstawowym pytaniem jest tu to, czy wydobycie ma być rozumiane szeroko także jako wykorzystywanie oraz czy każde pozyskanie jest działalnością podlegającą pggig.

Komentatorzy podnoszą, że wbrew pozorom nie jest jasne, co należy rozumieć przez „wydobycie kopaliny”. Nie wiadomo dokładnie, czy chodzi tu o każdy przypadek „pozyskania” kopaliny w drodze odłączenia jej od złoża, np. również w toku wykonywania prac inwestycyjnych (np. wykopów budowlanych, niwelacji terenu). Wydaje się, iż o tym, czy mamy do czynienia z „wydobyciem” kopaliny, przesądza rzeczywisty zamiar prowadzącego daną działalność. Przy takim założeniu czynności, których celem nie jest „wydobycie” kopaliny (pomimo, iż w czasie ich trwania dochodzi do pozyskania „minerałów, skał oraz innych substancji”, o których mowa w art. 6 pkt. 1) pggig, nie podlegają wymaganiom ustawy i to nawet wówczas, gdy takie czynności są wykonywane w celach gospodarczych. Bez znaczenia pozostaje tu okoliczność, czy nagromadzenie tak pozyskanych minerałów itp. odpowiada definicji złoża kopaliny, a nadto czy jest ono udokumentowane [9].

Na tle normy art. 6 pggig, co do wydobycia kopaliny, w orzecznictwie wskazuje się m.in.: „(...) *W przypadku prowadzonej na bazie wydobywanej wody termalnej działalności gospodarczej, Spółka nie może twierdzić, że nie dokonuje sprzedaży kopaliny, skoro sprzedaje jej istotny składnik – energię cieplną, której kopalina ta jest nośnikiem, a do górotworu zwraca jedynie materiał poprodukcyjny. Zużywa zatem kopalinę (wodę termalną) w toku prowadzonej działalności gospodarczej, zaś stawkę opłaty eksploatacyjnej wyznacza w tej sytuacji wartość energii cieplnej odzyskanej z kopaliny, jako z materiału produkcyjnego i w procesie produkcji tej energii zużytego*”. (Wyrok NSA z 2002.03.27 sygn. II SA 2997/00)

Trzeba także tu wskazać na swoistą lukę regulacji tzw. sytuacji bagatelnych, czyli wydobycia niewielkich ilości powierzchniowo zlokalizowanych kopaliny na potrzeby własne.

Komentatorzy podnoszą, że w odróżnieniu od prawa górniczego z 1953 r. obecna regulacja nie zawiera rozwiązań dotyczących wydobycia kopaliny w celu zaspokojenia „potrzeb własnych”, zwłaszcza osób fizycznych. Jeżeli wyjdziemy z założenia, że w praktyce chodziłoby tu o wydobycie złoża objętego prawami podmiotowymi (np. prawem własności) uprawionego, pozbawione cech „działalności gospodarczej” w rozumieniu art. 2 ust. 1 p.d.g., wówczas nie powinno być przeszkód do jej prowadzenia, z wyłączeniem jednakże rygorów prawa geologicznego i górniczego – tak proponują A. Lipiński i R. Mikosz [9].

Pojęcie „poszukiwanie” (w istocie – prace geologiczne polegające na poszukiwaniu) – art. 6 pkt. 4) pggig, zdefiniowano jako wykonywanie prac geologicznych w celu odkrycia

i wstępnego udokumentowania zasobów złóż kopaliny lub wód podziemnych. Tym samym pojęcie to przypisano tak naprawdę wyłącznie do działalności zmierzającej do odkrycia i wstępnego udokumentowania złóż kopaliny lub wód podziemnych; przy czym nie wydaje się dostatecznie jasne, jak rozumieć określenie „wstępnie udokumentowane”. Jak piszą Komentatorzy, prawdopodobnie chodzi tu o sytuacje, w których wynikiem prac geologicznych będzie dokumentacja geologiczna (złoża kopaliny, hydrogeologiczna) sporządzona z dokładnością, która jednak nie jest wystarczająca do podjęcia działalności polegającej na wydobywaniu kopaliny bądź wód podziemnych.

Trzeba także zgłosić zasadnicze wątpliwości do zdefiniowania pojęcia „rozpoznawania”. Przepis art. 6 pkt. 5) pgg stanowi, że „rozpoznawaniem jest wykonywanie prac geologicznych na obszarze wstępnie udokumentowanego złoża kopaliny lub wód podziemnych. Tymczasem; o „rozpoznaniu” można mówić tylko wówczas, gdy określone prace zmierzają do uściślenia (uszczegółowienia) wyników prac geologicznych, które doprowadziłyby do odkrycia i wstępnego udokumentowania złoża kopaliny (wody podziemnej), a więc których celem jest bardziej dokładne ustalenie warunków jego występowania. Komentatorzy twierdzą także, że w świetle art. 6 pkt. 5) pgg należy również bronić zapatrywania, że o „rozpoznaniu” da się mówić dopiero wówczas, gdy dojdzie do przyjęcia (zatwierdzenia) dokumentacji geologicznej „poszukiwanego” złoża [9].

Tak wykładany art. 6 pkt. 5) pgg budzi istotne zastrzeżenia z punktu widzenia zasadności szerokiego ujmowania i stosowania pojęcia rozpoznawania w zakresie nagromadzeń minerałów w górotworze.

Konieczne jest krytyczne odniesienie się również do pojęcia „obszaru górniczego”.

W stosunku do prawa górniczego z 1953 r. obecna funkcja obszaru górniczego uległa zmianie. Aktualnie podstawowym celem zastosowania tego pojęcia jest określenie przestrzeni, w obrębie której przedsiębiorcy przysługuje uprawnienie do wydobywania kopaliny. Pełni on zatem praktycznie jedynie funkcję obszaru koncesyjnego (jego granice wyznacza koncesja) zarówno w odniesieniu do kopaliny podstawowych, jak pospolicitych.

Takie ograniczenie znaczenia i stosowania tego pojęcia nie wydaje się zasadne [35].

Nie jest też dostatecznie jasne, czy pojęcie terenu górniczego ma być pochodną określenia „obszar górniczy” (jak to przyjmowano w dotychczasowym stanie prawnym), czy być może należy je odnosić do każdego zakładu górniczego, także zakładu „quasi-górniczego”. Jednak postanowienia dotyczące udzielania koncesji pozwalają na wniosek, że granice terenu górniczego mogą zostać ustalone wyłącznie w koncesji na wydobywanie kopaliny (art. 25 pgg). Tak widzą to Komentatorzy pgg.

W literaturze, na tle normy art. 15 pgg wskazuje się także m.in.: „Zwiększenie przestrzennego zasięgu wpływów robót górniczych obliuguje organ koncesyjny do dokonania zmiany granic obszaru. Stanowi to samoistną zmianę ostatecznej decyzji administracyjnej, do której nie mają zastosowania znane kodeksowi postępowania administracyjnego tzw. nadzwyczajne tryby postępowania” [9].

Zmiany obszarów i terenów górniczych tak co do ich potrzeby, zasadności i wymaganych procedur, są dziś poważnym problemem przedsiębiorców górniczych. W szeregu przypadkach żądania przez organ koncesyjny złożenia wniosków o zmianę koncesji, towa-

rzyszy żądanie w przedmiocie nabycia informacji geologicznej. Autor w swojej praktyce zawodowej spotkał się bezpośrednio z kilkoma przypadkami, jego zdaniem, nadmiernych żądań w tym zakresie. Wymagania takie ograniczają efektywność ekonomiczną wydobywania oraz uzasadniają zaniechanie wydobywania.

Z adekwatnością zastosowanych pojęć ma też związek podział na kopaliny podstawowe i pospolite. Według Komentatorów m.in. sytuacja złoża wielosuwrowcowego, składającego się zarówno z kopalin podstawowych, jak i pospolitych, jest nieczytelna w świetle regulacji pgig. Proponują oni tezę, iż o formalnoprawnym statusie złoża powinna decydować ta kopalina, która będzie miała charakter dominujący; co nie oznacza, aby nie można wprowadzić zasady, że równorzędnie traktuje się kopaliny współwystępujące, bez konieczności typowania głównej. Wątpliwości natomiast oczywiście mogą powstać na etapie wykonywania prac geologicznych, rozpoznawania złóż. Komentatorzy wskazują przykładowo, że niezbędną przesłanką zmiany statusu wód oraz kopalin (w sposób określony w art. 5 ust. 5 i 6 pgig) jest uprzednie rozpoznanie ich złoża oraz zatwierdzenie dokumentacji geologicznej. Odnosi się to zarówno do zaliczenia określonych wód do solanek, wód leczniczych i termalnych oraz uznania kopalin za lecznicze, jak i do uznania określonych złóż kopalin pospolitych za kopaliny podstawowe [9].

Ponadto; można wskazać, że uwzględniając postulaty piśmiennictwa, należałoby uwzględnić takie pojęcia, jak kopaliny towarzyszące, złoża antropogeniczne, treść użytkowania górniczego, przedmiot informacji geologicznej [2, 16, 28, 29, 36, 38, 40, 44]. Przejrzystość, jednoznaczność stosowanych w regulacji pojęć przekładać się powinna na zrozumiałość hipotez i dyspozycji przepisów, a tym samym ich stosowalność i egzekwowalność, a więc i efektywność regulacji. Oczywiście zakładając prawidłowość celów stanowionego prawa, jego efektywność, w tym komentowanym przypadku, winna przełożyć się na efektywność wykorzystania zasobów surowcowych.

## 2. Własność

Od pewnego czasu poważnie kwestionowanym jest jedno z podstawowych dla polityki surowcowej zagadnień, a to regulacja własności złóż (art. 7 pgig).

Na tle normy art. 7 pgig w orzecznictwie wskazuje się m.in.: „Art. 7 ustawy Prawo geologiczne i górnicze – wychodzi z założenia, że granice przestrzenne nieruchomości gruntowych zostały wyczerpująco określone w art. 143 k.c. i przyjmuje konsekwentnie, że w tych granicach – wyznaczonych przez społeczno-gospodarcze przeznaczenie gruntu – złoża kopalin stanowią część składową nieruchomości i objęte są prawem własności właściciela gruntu [10, 12, 22, 23, 30, 31, 32, 37, 42].

*Dopiero złoża kopalin nie stanowiące części składowych nieruchomości, a więc znajdujące się na głębokości przekraczającej jej granicę, należą do Skarbu Państwa. Prawo geologiczne i górnicze reguluje prawo do kopalin tylko w zakresie nie objętym art. 143 k.c.*” (Wyrok NSA sygn. II SA 742/00).

Takie cywilistyczne rozstrzygnięcie jest o tyle poprawne, o ile da się jednoznacznie wyłożyć to społeczno-gospodarcze przeznaczenie gruntu (a więc powierzchni nieruchomości) [33].

Stosownie do rozstrzygnięcia art. 7 ust. 1 pggig złoża kopalin niestanowiące części składowych nieruchomości gruntowej są własnością Skarbu Państwa. Według ust. 2 tego przepisu w granicach określonych przez ustawy Skarb Państwa może, z wyłączeniem innych osób, korzystać ze złóż kopalin oraz rozporządzać prawem do nich przez ustanowienie użytkownika górniczego.

Komentatorzy zwracają uwagę, że rozwiązania te dotyczą jednego z najbardziej kontrowersyjnych problemów, jakie pojawiły się w stanie prawnym obowiązującym przed wejściem w życie pggig. Prawo górniczne z 1953 r. (zarówno w wersji pierwotnej, jak i obowiązującej bezpośrednio przed wejściem w życie noweli z dnia 9 marca 1991 r.) nie dawało w zasadzie odpowiedzi na pytanie, kto jest właścicielem złóż kopalin. Można było zresztą odnieść wrażenie, że ustawodawca wyraźnie uchylał się od zajęcia w tej sprawie zdecydowanego stanowiska. W szczególności zaś, wbrew potocznym zapatrywaniom, nie było wtedy (ani poprzednio) normy prawnej przewidującej, że złoża kopalin stanowią własność Skarbu Państwa [9].

Natomiast jednocześnie nikt nie nawiązywał do regulacji międzywojennych, aby po 1990 r. wywodzić tytuł własności do złóż; a przecież nie można przyjąć, że uwłaszczenie właścicieli nieruchomości gruntowych nastąpiło w drodze luki w prawie i nie wywołało skutków prawnych co do stanu mienia i ciężarów publiczno-prawnych (podatków) [6, 34].

Mając na uwadze powyższe, trzeba wskazać, iż wydaje się oczywistym, że dla efektywności projektowania i prowadzenia działalności poszukiwawczo-rozpoznawczej, jak i dla ocen efektywności eksploatacji, jedną z zasadniczych spraw jest kwestia własności złóż kopalin. Tymczasem, aktualne krajowe rozwiązanie, odosobnione w świecie i nie nawiązujące do żadnych dotychczasowych rozwiązań na terenach leżących aktualnie w granicach Polski, jest bardzo kontrowersyjne i niewątpliwie nie służy racjonalnej polityce surowcowej.

Wobec znaczącej już w tym zakresie literatury [7, 12, 15, 17, 23, 28, 32, 36], można tu jedynie podnieść, że w szczególności w zakresie złóż węgla brunatnego i szeregu kopalin dotychczas w większości wydobywanych metodą odkrywkową, sprawa jednoznacznego wyjaśnienia przedmiotowego i podmiotowego zakresu własności złóż jest pierwszorzędna. Wystarczy w tym miejscu przywołać także argumenty z cytowanej już publikacji w PG [26], w której Autorzy wskazują m.in., że konsekwencją interpretacji prawa własności złóż wiążącej złoża eksploatowane sposobem odkrywkowym z własnością nieruchomości gruntowych jest między innymi dzielenie złóż dużych na małe fragmenty wzdłuż granic nieruchomości, a zatem w sposób sprzeczny z definicją złoża i niezgodnie z zasadą integralności rzeczy, jaką jest złożo, sformułowaną w Kodeksie cywilnym (art. 47 § 2 KC stanowi, że „częścią składową rzeczy jest wszystko co nie może być od niej odłączone bez uszkodzenia lub istotnej zmiany całości albo bez uszkodzenia lub istotnej zmiany przedmiotu odłączonego”, w § 1 art. 47 KC stwierdza się, że „część składowa rzeczy nie może być odrębnym przedmiotem własności i innych praw rzeczowych”). Prowadzi to do nieracjonalnej gospodarki złożami i tym samym naruszenia wymagań ustawy prawo ochrony środowiska



określonych w art. 125 i 126 Prawa ochrony środowiska. Powoduje to także niemożliwość przejrzystej identyfikacji zasobów bilansowych złóż Skarbu Państwa [26].

### 3. Koncesjonowanie i użytkowanie górnicze

Co do zasady, zgodnie z art. 15 ust. 1 pggig koncesjonowania wymaga jedynie działalność gospodarcza.

Na tle normy art. 15 pggig w orzecznictwie wskazuje się m.in.: „*Wylania się wątpliwość czy poszukiwanie, rozpoznanie i eksploatacja zasobów naturalnych jest działalnością gospodarczą tylko wtedy, gdy ma charakter zarobkowy a jednocześnie odbywa się w sposób zorganizowany i ciągły, czy też tą działalnością jest również wtedy, gdy nie ma charakteru zarobkowego, zorganizowanego oraz nie jest ciągła.*

*Sąd w niniejszym składzie opowiada się za pierwszą z prezentowanych interpretacji cytowanego przepisu art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 19 listopada 1999 r. o działalności gospodarczej*”. (Wyrok WSA sygn. II SA 3673/03, 2004.10.08)

Kwalifikacja bez zastrzeżeń poszukiwań, a także rozpoznawania i eksploatacji złóż jedynie jako działalności gospodarczej jest mocno kontrowersyjna. Ogranicza to m.in. możliwość prowadzenia takich prac przez służbę geologiczną, w ramach badania budowy geologicznej kraju, jako wyprzedzającej i stwarzającej dopiero podstawy do dalszej działalności gospodarczej [26].

Obowiązujący system koncesyjny jest z jednej strony daleko sformalizowany i restrykcyjny; oparty w znacznym zakresie na dyskrejonalnych rozstrzygnięciach pracowników administracji (funkcjonariuszy władz publicznych, organów administracji rządowej i samorządowej); a z drugiej strony, zawiera istotne luki i nie służy ochronie zasobów [24].

I tak; wskazać można, w ślad za przywołaną już publikacją w PG, iż wymaganie koncesji na prace poszukiwawcze i rozpoznawcze stoi w sprzeczności z brakiem takich wymagań w przypadku prac geofizycznych i kartograficznych. Poszukiwania i rozpoznawanie złoża przy użyciu tylko takich prac wymaga koncesji, podczas gdy ich wykonanie dla innych celów koncesji nie wymaga. Są to prace nieinwazyjne, a koncesjonowanie i nadzór nad nimi nie ma żadnego uzasadnienia. Koncesjonowaniem powinny być objęte tylko poszukiwania i rozpoznawanie złóż wykonywane przy wykorzystaniu robót geologicznych [26].

Autorzy poprzedniej tezy podnoszą również, że wyraźnego zaznaczenia w przepisach prawa wymaga stwierdzenie, że dokumentacja geologiczna może być sporządzona na podstawie dostępnych danych geologicznych i zasad wiedzy geologicznej. Praktykowane wymagania, by dokumentowanie złoża było poprzedzane koncesją na jego poszukiwanie i rozpoznawanie powoduje, że bywają nie akceptowane dokumentacje sporządzone na podstawie badań realizowanych dla innych celów lub danych rozpoznania górniczego (w czynnych zakładach górniczych), mimo że są wystarczające dla udokumentowania złoża [26].

Dotychczas nie zostały właściwie sprecyzowane funkcje państwa w odniesieniu do gospodarki złożami kopalin. Pozostawione jest to do decyzji organów koncesyjnych po-



dejmowanych indywidualnie w odniesieniu do poszczególnych złóż. Gospodarka złożami prowadzona jest na podstawie „Projektów zagospodarowania złoża” przyjmowanych wraz z wnioskami o udzielenie koncesji. Organ koncesyjny może wprawdzie stawiać określone wymagania odnośnie gospodarki złożem, ale rzadko są one formułowane [26].

W piśmiennictwie, jak i orzecznictwie, zauważa się niekonsekwencję i niekomplementarność rozwiązań odnoszących się do procesu koncesyjnego i informacji geologicznych oraz stanu udokumentowania złoża w dokumentacji geologicznej [1, 14, 18, 19, 20].

W wyroku z 2004.06.15 sygn. II SA 3075/02 WSA w Warszawie wskazał:

*„1. Przepisy art. 22 i 23 ustawy z dnia 4 lutego 1994 r. – Prawo geologiczne i górnicze, jak i przepis art. 15 ust. 1 pkt 1 w zw. z art. 16 ust. 2 i 4 Prawa geologicznego i górniczego, nie nakładają na organ koncesyjny w postępowaniu w przedmiocie udzielenia koncesji na rozpoznanie złoża obowiązku rozstrzygnięcia, w jakim zakresie, pod jakimi warunkami i na jakich zasadach koncesjodawca może korzystać z istniejących już informacji geologicznych.*

*2. Przyjęcie dokumentacji geologicznej, w tym ustalenie, czy spełnia ona wszystkie wymagania prawa, nie następuje w postępowaniu koncesyjnym, tylko w trybie art. 45 Prawa geologicznego i górniczego. W tym właśnie trybie następuje ustalenie, czy dokumentacja geologiczna będzie spełniać wymagania określone rozporządzeniem Ministra Środowiska z dnia 19 grudnia 2001 r. w sprawie szczegółowych wymagań, jakim powinny odpowiadać dokumentacje geologiczne złóż kopalni (Dz.U. Nr 153, poz. 1778)”*

Natomiast NSA w orzeczeniu z 2000.10.04 sygn. II SA 1514/00 zajął stanowisko, że: *„Pomyślne zakończenie wcześniejszych postępowań, poprzedzających rozstrzygnięcie o udzieleniu koncesji na wydobywanie kopalni, nie przesądza – zgodnie z ustawą z dnia 4 lutego 1994 r. - Prawo geologiczne i górnicze (Dz.U. Nr 27, poz. 96 ze zm.) – o późniejszym udzieleniu koncesji na wydobywanie kopaliny; zarówno rozpoznanie geologiczne, jak i udokumentowanie złoża odbywa się na ryzyko potencjalnego inwestora”*.

W szeregu przypadków eksploatowanych aktualnie złóż w oparciu o koncesje udzielone przed 1994 r., a następnie zmieniane (co do obszaru, terenów, terminu) nie ma zawartej umowy o użytkowanie górnicze.

W doktrynie wyraża się pogląd, że jeżeli koncesja nie ustanowiła prawa użytkowania górniczego do złoża nie objętego prawem własności gruntowej, to powinno być poza sporem, że po wejściu w życie ustawy ustanowienie użytkowania górniczego w drodze decyzji administracyjnej, nawet podjętej na podstawie art. 142 ust. 4 p.g.g. (tj. dostosowującej starą koncesję do wymagań nowego stanu prawnego) nie jest możliwe. Komentatorzy postulują, że w takiej sytuacji Skarb Państwa, działając poprzez organy określone w art. 7 ust. 2 p.g.g., powinien niezwłocznie wezwać adresata koncesji do zawarcia umowy o ustanowienie użytkowania górniczego. Jeżeli umowa nie dojdzie do skutku, Skarb Państwa może od takiego przedsiębiorcy domagać się przywrócenia stanu zgodnego z prawem oraz zaniechania naruszenia własności (por. art. 222 & 2 kc w zw. z art. 8 oraz art. 14 ust. 1 p.g.g.)” [9, 36].

Oczywiście, obok deliktu cywilnego, mamy wtedy do czynienia z problemem publiczno-prawnym oraz skutkami podatkowymi. Skarb Państwa ma nadto roszczenie z tytułu bezpodstawnego wzbogacenia.

Szereg zastrzeżeń budzi też regulacja dotycząca informacji geologicznej, także z punktu widzenia efektywności wykorzystania zasobów [3, 30, 32].

Trzeba zwrócić uwagę, że począwszy od dnia 1 stycznia 2002 r. prawo do informacji geologicznych uzyskanych w wyniku prowadzenia prac geologicznych (w tym zawartych w dokumentacji geologicznej) przysługuje wyłącznie Skarbowi Państwa. Ten, kto poniósł koszty prac geologicznych wykonanych na podstawie decyzji opierających się na prawie geologicznym i górnictwie, ma natomiast prawo do nieodpłatnego wykorzystywania uzyskanych w ten sposób informacji w celu wykonywania regulowanej nim działalności (art. 47 ust. 3 pgiig).

Trudniej jest natomiast ustalić szczegóły dotyczące treści wspomnianego roszczenia, zwłaszcza zaś odnoszące się do czasu, na jaki ma być ustanowione użytkowanie górnicze, wynagrodzenia za jego ustanowienie (w ten sposób zapłaty), innych wymagań dotyczących treści wspomnianego prawa. Ustawa nie daje żadnych wskazówek w tym zakresie. Umowny sposób powstania użytkowania górniczego oznacza, że szczegóły dotyczące treści wspomnianego prawa są ustalane w drodze porozumienia stron. Nie sposób natomiast wykluczyć, że oczekiwania Skarbu Państwa oraz podmiotu, któremu przysługuje pierwszeństwo do ustanowienia użytkowania górniczego, będą całkiem rozbieżne.

Według Komentatorów, można bronić zapatrywania, że treścią roszczenia powinno być ustanowienie wspomnianego prawa na podstawie kryteriów rynkowych, w sposób zapewniający opłacalność przedsięwzięcia oraz spełnienie wymagań związanych zwłaszcza z ochroną środowiska, w tym gwarantujących racjonalną gospodarkę złożem kopaliny [9].

Jednak wyraźnie można tu dostrzec daleko idącą arbitralność i w rzeczywistości dyskrecjonalność rozstrzygnięć co do przyjęcia warunków i zawarcia umowy umożliwiającej temu, kto rozpoznał i udokumentował złożę, jego eksploatację.

Natomiast na tle normy art. 16 pgiig w orzecznictwie wskazuje się m.in.:

*„1. Koncesja nigdy nie jest samodzielnym rozstrzygnięciem organu orzekającego w sprawie, który w zależności od okoliczności musi współdziałać z co najmniej jednym organem współdziałającym. Takim organem współdziałającym jest również, na podstawie art. 16 ust. 5 ustawy z dnia 4 lutego 1994 r. - Prawo geologiczne i górnicze, wójt, burmistrz lub prezydent miasta. W piśmiennictwie prawniczym rozróżnia się przy tym dwie sprawy: podstaw prawno-materialnych współdziałania (w związku z odwołaniem się do miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego) oraz aspektów procesowych współdziałania koncesyjnego. Nie ulega wątpliwości, że ma tutaj zastosowanie art. 106 k.p.a., a procesową formą zajęcia stanowiska organu współdziałającego jest postanowienie.*

*Jakkolwiek decyzja koncesyjna może dotyczyć spraw objętych zadaniami organów współdziałających w postępowaniu koncesyjnym, to jednak te ostatnie nie mogą być stronami postępowania (art. 28 k.p.a.). W szczególności zaś odnosi się to do pozycji prawnej wójtów (burmistrzów, prezydentów miast).*

*2. Możliwość żądania przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) na podstawie art. 16 ust. 5 Prawa geologicznego i górniczego dokonania zmian decyzji koncesyjnej jest ograniczona zarówno w płaszczyźnie procesowej (do trybu nadzwyczajnego przewidzianego w art. 155 k.p.a.), jak i prawno-materialnej, gdyż wymóg uzgodnienia jest związany z wystąpieniem zmian, które wiążą się z problematyką zagospodarowania przestrzennego”.* (Wyrok WSA w Warszawie sygn. VI SA/Wa 872/04, 2005.03.02)

Jak widać; konstrukcja koncesji z art. 16 p.g.ig. powoduje wiele problemów, związanych tak z wykładnią, jak i z merytorycznymi rozstrzygnięciami. Tu wystarczy wskazać, że z jednej strony jakość i zakres uzgodnień treści koncesji, a z drugiej strony szybkość postępowania, niewątpliwie mają wpływ na efektywność zagospodarowania złóż.

## 4. Ochrona złóż i planowanie

Z zagadnieniem koncesjonowania oraz wyznaczania obszaru i terenu górniczego wiąże się kwestia komplementarności systemów planowania przestrzennego, co ma kapitalne znaczenie dla realizacji deklaracji zawartych w prawie ochrony środowiska i funkcji, jakie powinno spełniać p.g.ig. w zakresie efektywności wykorzystania zasobów. W rzeczywistości, skonkretyzowane wymagania co do ochrony złóż, w tym tych niezagospodarowanych, jak i w części wyeksploatowanych, nie są sformułowane ani w p.g.ig., ani w prawie ochrony środowiska [25]. W prawie, jak i w praktyce gospodarka złóżami pozostaje poza systemami planowania władz publicznych.

Cytowani wcześniej Autorzy uważają, że konieczne jest „wprowadzenie obowiązku sporządzania planów gospodarki złóżami kopalin na szczeblu krajowym, wojewódzkim i gminnym”; oraz, że w planach mogłyby być „formułowane reguły ochrony złóż i obszarów perspektywicznych ich występowania przed zagospodarowaniem terenu uniemożliwiającym dostęp do nich, określenie kierunków i formy zagospodarowania terenów poeksploatacyjnych” (szczególnie ważne w odniesieniu do basenów wodnych powstających po eksploatacji kruszywa naturalnego). Istotny jest tu postulat Autorów, iż ochrona złóż o istotnej wartości gospodarczej w skali krajowej i lokalnej powinna być uznana za cel publiczny [19, 21, 26].

Ochrona perspektywiczna złóż kopalin mimo deklaracji w tym zakresie zawartych w przepisach ochrony środowiska nie jest w procesach planistycznych i koncesyjnych realizowana. Konieczne jest w tym przypadku wprowadzenie odpowiednich procedur postępowania oraz podstaw materialnych. Dotyczy to m.in. kontroli nad uwzględnianiem złóż w planach zagospodarowania przestrzennego; złoża są w nich często bądź nie uwzględniane, bądź uwzględniane w sposób błędny (w niewłaściwych granicach lub położeniu).

Ponadto, konieczne jest usunięcie luki regulacji w zakresie potrzeby waloryzacji złóż jako obiektów ochrony: na poziomie ogólnokrajowym, wojewódzkim i lokalnym, jak również potrzeby objęcia ochroną obszarów potencjalnego występowania złóż (po wstępnym rozpoznaniu).

W świetle powyższego, istnieje także potrzeba opracowania zasad waloryzacji złóż jako obiektów ochrony, przede wszystkim z punktu widzenia ich wartości gospodarczej. Tym samym regulacja powinna przewidywać taki obowiązek oraz ew. upoważniać właściwego Ministra do wydania stosownego rozporządzenia.

Wymagania odnośnie praktycznych czynności ochrony złóż, zwłaszcza niezagospodarowanych, powinny być wyraźnie sformułowane albo w ramach p.g.ig., albo odrębnej ustawy o ochronie złóż kopalin [26, 43].

W świetle dotychczasowej regulacji można wskazać przykładowo w tym zakresie na wypowiedzi orzecznictwa i doktryny.

Na tle normy art. 53 pgig w orzecznictwie wskazuje się m.in.: „*Prawidłowe stosowanie art. 53 ustawy - Prawo górnicze i geologiczne nie wymaga ustanowienia jednorazowo planu miejscowego dla całego terenu górniczego*”. (Wyrok WSA we Wrocławiu sygn. II SA/Wr 333/04, 2004.09.16)

Natomiast w literaturze na tle normy art. 54 pgig niestety wskazuje się także m.in.: „*Rada gminy może odstąpić od sporządzenia mpzp dla terenu górniczego bez uprzedniego wszczęcia procedury planistycznej*” [39]. (Szewc A. ST 2004/10/63 – t.1 „Odstąpienie od sporządzenia planu miejscowego dla terenu górniczego”). Na tle normy art. 64 pgig w orzecznictwie wskazuje się także m.in.:

„1. *Organem samorządu terytorialnego rzeczowo właściwym do wydawania opinii, o jakiej mowa w art. 64 ust. 5 ustawy z dnia 4 lutego 1994 r. – Prawo geologiczne i górnicze (...) jest wójt lub burmistrz (prezydent miasta).*

2. *Do wydawania opinii, o której mowa wyżej, stosuje się przepis art. 106 kpa z uwzględnieniem unormowań zawartych w art. 64 ust. 5 prawa geologicznego i górniczego*”. (Uchwała 5 sędziów NSA sygn. OPK 11/06, 1996.05.20)

Dla wykorzystania zasobów, sprawności postępowań koncesyjnych, istotne są uprawnienia osób prowadzących działalność lub posiadających nieruchomości na terenie górniczym. W tym zakresie ustalanie granic tych terenów i praw uprawnionych jest istotne.

Natomiast w świetle art. 25 pgig w orzecznictwie wskazuje się m.in.: „*Osobom prowadzącym działalność gospodarczą na terenie górniczym jako przestrzeni objętej przewidywanym szkodliwym wpływem robót górniczych (art. 6 pkt 9 ustawy z dnia 4 lutego 1994 r. – Prawo geologiczne i górnicze; Dz. U. Nr 27, poz. 96 ze zm.) przysługują uprawnienia strony postępowania w sprawach dotyczących legalności koncesji na wydobywanie kopalin – w części określającej granice terenu górniczego*”. (Wyrok NSA sygn. II GSK 59/06, 2006.06.06).

Tymczasem w literaturze wskazuje się także m.in.: „*(...) Nie jest zatem prawidłowe stwierdzenie, że osoby prowadzące działalność gospodarczą na terenie górniczym są stronami w sprawach “dotyczących legalności koncesji na wydobywanie kopalin – w części określającej granice terenu górniczego”*”. Takie podmioty są stronami w sprawach dotyczących koncesji na wydobywanie kopalin. Natomiast niewątpliwie interes prawny tych podmiotów dotyka jednego z elementów tego rodzaju sprawy administracyjnej – ustalenia granic terenu górniczego” [4]. (Głosa do wyroku NSA z dnia 6 czerwca 2006 r., II GSK 59/06Z). Dla szybkości postępowań koncesyjnych i pewności, trwałości praw przysługujących z koncesji, tego typu wątpliwości i rozstrzygnięcia dobrze nie rokuja.

Dla prowadzenia działalności rozpoznawczej i eksploatacyjnej istotne są oczywiście ciężary publiczne, a więc niezależnie od ceny użytkowania górniczego, opłata eksploatacyjna.

W zakresie problemów związanych z regulacją tej opłaty, jej poziomu i podstaw naliczania, wielokrotnie wypowiedziano się krytycznie [3, 5, 26, 41]. W tym miejscu, chcąc wskazać tylko wybrane zagadnienia związane z wadliwością konstrukcji i nieczytelnością przepisów, wyłaniające się w świetle orzecznictwa odnośnie tej opłaty.

Na tle normy art. 84 p.g.g. w orzecznictwie wskazuje się m.in.: „*Oplata eksploatacyjna, o której mowa w art. 84 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 4 lutego 1994 r. – Prawo geologiczne i górnicze (Dz.U. Nr 27, poz. 96 ze zm.), odnosi się do tego rodzaju wydobytej kopaliny, na której wydobycie przedsiębiorca uzyskał wymagane prawem zezwolenie (koncesję)*”. (Wyrok NSA sygn. II GSK 359/05, 2006.02.07)

„*W postępowaniu w sprawie podwyższenia opłaty eksploatacyjnej ustawodawca nie dał bowiem gminie żadnych dodatkowych praw o charakterze proceduralnym, lecz przeciwnie – poprzez określenie jej szczególnych praw zredukował jej ogólną, pierwotną pozycję podmiotu materialnoprawnie uprawnionego do pozycji proceduralno-prawnej podmiotu na prawach strony. Występuje tu też istotna różnica o charakterze merytorycznym [w stosunku do innych przepisów regulujących sytuację podmiotów powodujących prawa strony w postępowaniu administracyjnym]. O ile bowiem podmioty na prawach strony uczestniczą w postępowaniu, którego celem jest rozstrzygnięcie o materialnych prawach i obowiązkach innego podmiotu, o tyle w świetle omawianej regulacji gmina uczestniczy na prawach strony w postępowaniu, gdzie jest legitymowana materialnoprawnie jako podmiot uzyskujący dochód z wymierzonej opłaty. Jest to zatem swoista konstrukcja podmiotu na prawach strony*” [11]. (Glosa do wyroku NSA z dnia 16 kwietnia 1998 r., II SA 195/98)

Tak więc gmina pomimo, że jest beneficjentem opłaty, nie ma odpowiedniej pozycji procesowej.

W orzecznictwie wskazuje się także m.in.:

„*1. Ustalenie wysokości opłat eksploatacyjnych jest działaniem zastrzeżonym dla organu koncesyjnego, wyłączonym z kompetencji innych podmiotów, a gmina nie uczestniczy w tym postępowaniu jako strona, gdyż nie dotyczy ono jej interesu prawnego.*

*2. Ocena prawna o charakterze wiążącym musi dotyczyć właściwego stosowania konkretnego przepisu, czy też prawidłowej jego wykładni w odniesieniu do ściśle określonego rozstrzygnięcia podjętego w konkretnej sprawie.*

*3. Ocena prawna może dotyczyć zarówno samej wykładni przepisów prawa materialnego i procesowego, jak i braku wyjaśnienia w kontrolowanym postępowaniu administracyjnym istotnych okoliczności stanu faktycznego.*

*4. Ocena sądu jest dla organu wiążąca tylko wtedy, gdy dana kwestia (np. zarzut braku przynależności strony) była przedmiotem rozważań sądu orzekającego w sprawie i okoliczność ta znalazła swój wyraz w uzasadnieniu orzeczenia sądu, albo w inny sposób w aktach sprawy”.* (Wyrok WSA z 2005.12.08 sygn. VI SA/Wa 1052/05)

Natomiast NSA w wyroku z 2001.09.20 sygn. II SA 1539/00 zajął stanowisko, że:

*1. Gmina jest stroną w postępowaniu o ustalenie opłat eksploatacyjnych za wydobywanie kopaliny tylko w tych przypadkach, które wyraźnie przewidują przepisy ustawy z 1994 r. Prawo geologiczne i górnicze. Natomiast w pozostałych sprawach wynikających z ustawy Prawo geologiczne i górnicze gmina, jeśli nawet wykazuje swój interes faktyczny lub ekonomiczny np. ze względu na zasilanie budżetu gminy częścią kar wymierzanych podmiotom prowadzącym działalność wydobywczą, nie jest stroną tych postępowań, gdyż nie wykazuje interesu prawnego wynikającego z przepisów prawa materialnego.*

*2. Samorząd mieszkańców wsi jako jednostka pomocnicza gminy nie legitymuje się przynależnością do strony w domaganiu się wszczęcia postępowania o stwierdzenie nieważności*

*decyzji o zatwierdzeniu projektu zagospodarowania złoża, nawet jeśli ten projekt miałby naruszać przepisy prawa miejscowego – planu zagospodarowania przestrzennego”.*

Tak więc arbitralność organów koncesyjnych nie może być weryfikowana przez zainteresowanych, a spory co do zasadności i wysokości opłaty z przedsiębiorcami należą, z oczywistych względów, do wyjątków. Niepewność prawna co do wysokości i podstaw naliczeń zwiększa ryzyka i pogarsza opłacalność eksploatacji, a przekłada się to na efektywność inwestycyjną i tym samym wykorzystanie zasobów.

Cytowani już Autorzy podnoszą ponadto m.in., że opłata eksploatacyjna jako danina publiczna za wykorzystanie zasobów środowiska powinna być jednym z instrumentów ochrony złóż i racjonalnej gospodarki złożami, a więc powinna być wymierzana za ubytek zasobów przemysłowych a nie tylko ilość wydobytej kopaliny. W ten sposób sprzyjałaby maksymalizacji wykorzystania złoża, przy czym stawka opłaty powinna być uzależniona od właściwości surowcowych kopaliny i sposobu jej wykorzystania a nie tylko cech litologicznych (sprzyałoby to racjonalnemu wykorzystaniu kopaliny), oraz od wartości składnika użytecznego w kopalinie i ubytku jego zasobów w przypadku kopaliny, o których wykorzystaniu decyduje ten składnik (szczególnie w złożach rud metali, ale także np. złóż kruszywa piaskowo-żwirowego, gdy surowcem jest tylko frakcja żwirowa, a piasek jest z powrotem kierowany do wyrobiska i nie ma w związku z tym ubytku jego zasobów).

Oczywiście konieczne jest też uproszczenie procedury rozliczania opłaty eksploatacyjnej. Powinna być ona wymierzana raz do roku na podstawie danych o ubytku zasobów wykazywanych w operacie ewidencyjnym zasobów (OEZ), którego poprawność powinna być kontrolowana przez nadzór górniczy [26].

Przedstawione wyżej wybrane uwagi do regulacji prawa geologicznego i górniczego z perspektywy efektywności wykorzystania zasobów surowcowych zostały przedstawione z myślą o pracach nad nowym prawem geologicznym i górnicznym oraz zmianach regulacji odnoszących się do gospodarki nieruchomościami, planowania przestrzennego, planowania regionalnego oraz prawa ochrony środowiska. Wydaje się konieczne wypracowanie procedur, zasad konsultacji i opiniowania, zapewniających w procesie legislacyjnym również refleksję od strony kompatybilności regulacji służących efektywności, tak aktualnej, jak i przyszłej, wykorzystania zasobów naturalnych kraju.

## Literatura

- [1] AGOP SZOWICZ A., 1992 — Udostępnianie dokumentacji geologicznych. PPG.
- [2] JASIŃSKI A., BANASZAK A., LIPIEŃ G., TOMANIK R., 2003 — Przekształcenia własnościowe a prawo do informacji geologicznej. XIII Konf. Aktualia i perspektywy gospodarki surowcami mineralnymi, IGSMIE PAN, Sympozja i Konferencje nr 60.
- [3] JASIŃSKI A.W., BANASZAK A., TOMANIK R., LIPIEŃ G., 2003 — Zmiana zasad naliczania opłat eksploatacyjnych – skutki ekonomiczne i problemy interpretacyjne na przykładzie KGHM Polska Miedź S.A. XIII Konf. Aktualia i perspektywy gospodarki surowcami mineralnymi, IGSMIE PAN, Sympozja i Konferencje nr 60.



- [4] KNYSIAK-MOLCZYK H., 2006 — OSP 2007/4/42 – t.1 Glosa do wyroku NSA z dnia 6 czerwca 2006 r., II GSK 59/06.
- [5] KULCZYCKA J., NIEĆ M., UBERMAN R., 2003 — Określenie ilości wydobytej kopaliny stałej przy naliczaniu opłaty eksploatacyjnej. Wyd. IGSMiE PAN, Kraków.
- [6] LIPIŃSKI A., MIKOSZ R., 1983 — Rozwój ustawodawstwa górniczego w Polsce w latach 1918–1939. PPG zeszyt 6.
- [7] LIPIŃSKI A., MIKOSZ R., 1990 — Węzłowe problemy prawnej regulacji gospodarowania wnętrzem ziemi (uwagi de lege ferenda). PiP, zeszyt 2.
- [8] LIPIŃSKI A., MIKOSZ R., 2000 — Uwagi de lege lata i de lege ferenda. PUG Nr 11.
- [9] LIPIŃSKI A., MIKOSZ R., 2003 — Komentarz do pggig, nr 722, Dom Wydawniczy ABC, str. 52, Warszawa.
- [10] LIPIŃSKI A.C., 1996 — Cywilnoprawne problemy geologii i górnictwa. Artykuł KPP 1996/4/651.
- [11] MIEMIEC M., 1998 — FK 1999/2/70 - t.1 Glosa do wyroku NSA z dnia 16 kwietnia, II SA 195/98.
- [12] MIKOSZ R., 2004 — Kilka uwag w kwestii własności złóż kopalin. WUG nr 5, 3. 47–51.
- [13] NIEĆ M., 1985 — Uwagi do dokumentowania złóż. Gosp. Sur. Miner. tom 1.
- [14] NIEĆ M., 1994 — Błędy dokumentowania złóż kopalin. Górn. Odkryw., R. 36, nr 6.
- [15] NIEĆ M., UBERMAN R., 1995 — Zwały jako antropogeniczne złoża wtórne. Gosp. Sur. Min. Nr 11.
- [16] NIEĆ M., UBERMAN R., 1996 — Antropogeniczne złoża surowców mineralnych – nowe spojrzenie na zwały niektórych odpadów przemysłu górniczego. I Forum Inż. Ekol. Lublin – Nałęczów.
- [17] NIEĆ M., 1999 — Złoża Antropologiczne. Przeg. Geol. t. 47, nr 1.
- [18] NIEĆ M., 2002 — Problem dokumentowania granic złóż i jego znaczenie dla gospodarki złożem. Górn. Odkryw. nr 2–3.
- [19] NIEĆ M., MYSZKA R., 2000 — Prognozowanie, dokumentowanie i ochrona złóż w warunkach gospodarki rynkowej. Górn. Odkryw. R. 42, nr 3-3.
- [20] Pod kier. M. NIECIA 2002 — Zasady dokumentowania złóż kopalin stałych. Ministerstwo Środowiska; Dep. Geologii i Koncesji Geol., Warszawa.
- [21] NIEĆ M., 2003 — Problemy ochrony złóż kopalin. Przegł. Geol. Tom. 51, nr 10.
- [22] NIEĆ M., PRZENIOSŁO S., 2004 — Problemy gospodarki złożami kopalin. Gosp. Sur. Min. t. 20, z. 1.
- [23] NIEĆ M., 2005 — Dylematy prawa własności złóż. Gosp. Surow. Min. t. 21, z. spec. 1.
- [24] NIEĆ M., SZWED E., GÓRECKI J., KAWULAK M., SALOMON E., 2005 — Niekoncesjonowana eksploatacja kopalin – problem do rozwiązania. Gosp. Sur. Miner. t. 21, z. spec. 1.
- [25] NIEĆ M., 2006 — Czy w Polsce możliwa jest racjonalna gospodarka złożami kopalin? Górn. Odkryw. R.48 nr 3-4.
- [26] NIEĆ M., JĘDRZEJEWSKA A., SAŁACIŃSKI R., STEFANOWICZ J.A., UBERMAN R., 2007 — Problemy prawa geologicznego i górniczego oraz możliwe i niezbędne kierunki jego zmian. Przeg. Geol. vol. 55, nr 2.
- [27] SZYDŁO M. — St. Prawn. 2002/3/85 – t.1 Kontrola koncesjonowanej działalności gospodarczej.
- [28] SAŁACIŃSKI R., 2006 — Złoża antropogeniczne – problemy praktyczne i prawne. Górn. Odkryw., R.48, nr 1–2.
- [29] SAŁACIŃSKI R., 2006 — Teraźniejszość i przyszłość złóż antropogenicznych. Górn. Odkryw. Nr 1.

- [30] SAŁACIŃSKI R., 2002 — Funkcjonalność prawa geologicznego i górniczego w odniesieniu do gospodarki złożami. *Górn. Odkryw.* nr 2–3.
- [31] SAŁACIŃSKI R., 2005 — Czyją własnością w Polsce są złoża kopalin i użytkowanie kopalin? *Górn. Odkr.*
- [32] SAŁACIŃSKI R., 2004 — Prawo własności złóż kopalin – problem nierozwiązywalny? *Górn. Odkryw. R.* 46, nr 3–4.
- [33] SAŁACIŃSKI R., 2005 — Złoża kopalin jako element mienia Skarbu Państwa. *Gosp. Sur. Miner.* t. 21, z. spec. 1.
- [34] STEFANOWICZ J.A., 1994 — Nowe regulacje prawa geologicznego i górniczego, a procesy prywatyzacji przedsiębiorstw wydobywczych. V *Konf. Aktualia i perspektywy gospodarki surowcami mineralnymi, IGSMIE PAN, Sympozjum i Konferencje nr 14*; por. szerzej A. Agopszowicz 1974: „Zarys systemu prawnego górnictwa”, Warszawa.
- [35] STEFANOWICZ J.A., 2003 — Nowelizacja prawa geologicznego i górniczego – konieczność zmian. XIII *Konf. Aktualia i perspektywy gospodarki surowcami mineralnymi, IGSMIE PAN, Sympozjum i Konferencje nr 60*.
- [36] STEFANOWICZ J.A., JĘDRZEJEWSKA A., 2004 — Własność złóż i użytkowanie górnictwa kopalin. *WUG* nr 1–4.
- [37] STEFANOWICZ J.A., 2006 — Wybrane problemy własności złóż surowców energetycznych. *Aktualia i perspektywy gospodarki surowcami mineralnymi, IGSMIE PAN, XVI Sympozjum i Konferencje nr 68*.
- [38] SZAMAŁEK K., 2001 — Kopaliny towarzyszące – wydobywanie, składowanie i zbywanie w świetle obowiązującego prawa. *Górn. Odkr.*, Tom XLIII, zeszyt 2–3.
- [39] SZEWC A., 2004 — Odstąpienie od sporządzenia planu miejscowego dla terenu górniczego. *ST* 2004/10/63 – t.1.
- [40] TESSAROWICZ-KRAWCZYK M., WOJTCZAK K., 2002 — Nowe rozwiązania dotyczące działalności geologicznej i górnicznej wynikające z noweli pgig oraz innych ustaw. *Przeg. Geol.* nr 50.
- [41] UBERMAN R., 2002 — Opłata eksploatacyjna za wydobywanie kopalin w propozycjach nowelizacji pgig. *Górn. Odkr.*, R. 44 nr 1.
- [42] UBERMAN R., 2004 — Skutki prawne i finansowe przyjęcia metody eksploatacji jako kryterium dla ustalania własności złóż kopalin. *Górn. Odkr. R.* 46, nr 3–4.
- [43] WIŚNIEWSKI W., 1998 — Granice zagospodarowania złóż kopalin w aspekcie zagospodarowania przestrzennego i ochrony złóż. [W:] *Metodyka rozpoznawania i dokumentowania złóż kopalin oraz geologicznej obsługi kopalń*. Wyd. Centrum PPGSMiE, Kraków.
- [44] WIŚNIEWSKI W., 2000 — Zagospodarowanie kopalin towarzyszących. W *KWB Bełchatów od przedsiębiorstwa państwowego do spółki akcyjnej*.

## Orzecznictwo

- Wyrok NSA sygn. II SA 2997/00, 2002.03.27  
 Wyrok NSA sygn. II SA 742/00, 2001.04.27  
 Wyrok WSA sygn. II SA 3673/03, 2004.10.08  
 Wyrok WSA w Warszawie sygn. VI SA/Wa 872/04, 2005.03.02  
 Wyrok WSA we Wrocławiu sygn. II SA/Wr 333/04, 2004.09.16  
 Uchwała 5 sędziów NSA sygn. OPK 11/06, 1996.05.20

Wyrok NSA sygn. II GSK 59/06, 2006.06.06  
Wyrok NSA sygn. II GSK 359/05, 2006.02.07  
Wyrok WSA w Warszawie sygn. VI SA/Wa 1052/05, 2005.12.08

Jan A. STEFANOWICZ

## The regulations of geological and mining law (act of 1994) in order to effectiveness of using mineral resources

### Abstract

In the paper, author presents evaluation of selected regulations of the geological and mining law from the point of view of efficiency of mineral deposits reserves' utilization. He discusses definitions of some concepts, contents and procedures of licensing, mining use, mineral deposits ownership, as well as deposits' protection and site planning.

Author gives also court judgements and cites literature connected with this topic.

Remarks should be some contribution to the works on new regulations of the geological and mining law.

KEY WORDS: mine, mineral deposit, search, identification, mining area, multiraw – mineral deposit, mineral deposit ownership, licence, geological information, mining use, mineral deposit protection, town planning, operational charge