

PRAWNE PODSTAWY GEOLOGII I GÓRNICCTWA

Aleksander Lipiński

ZAGADNIENIA PRAWNE

PRAWNE PODSTAWY GEOLOGII I GÓRNICCTWA

Aleksander Lipiński

ZAGADNIENIA PRAWNE

Zamów książkę w księgarni internetowej

proinfo.pl
księgarnia internetowa

Stan prawny na 1 lipca 2019 r.

Recenzent

Prof. dr hab. Wojciech Radecki

Wydawca

Justyna Zabielska-Musioł

Redaktor prowadzący

Małgorzata Jarecka

Opracowanie redakcyjne

Katarzyna Rybczyńska

Projekt okładek serii

Wojtek Kwiecień-Janikowski, Przemek Dębowski

Łamanie

Andrzej Gudowski

Ta książka jest wspólnym dziełem twórcy i wydawcy. Prosimy, byś przestrzegał przysługujących im praw. Książkę możesz udostępnić osobom bliskim lub osobiście znanym, ale nie publikuj jej w internecie. Jeśli cytujesz fragmenty, nie zmieniaj ich treści i koniecznie zaznacz, czyje to dzieło. A jeśli musisz skopiować część, rób to jedynie na użytek osobisty.

prawolubni

SZANUJMY PRAWO I WŁASNOŚĆ
Więcej na www.legalnakultura.pl
POLSKA IZBA KSIĄŻKI

© Copyright by

Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., 2019

ISBN 978-83-8160-766-7

Dział Praw Autorskich

01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33

tel. 22 535 82 19

e-mail: ksiazki@wolterskluwer.pl

www.wolterskluwer.pl

księgarnia internetowa www.profinfo.pl

SPIS TREŚCI

Wykaz skrótów	9
Od autora	13
Rozdział I	
Ewolucja stanu prawnego	19
1. Wprowadzenie	19
2. Prawa górnicze okresu międzywojennego	20
3. Ustawodawstwo górnicze po 1945 r.	24
Rozdział II	
Przedmiot i zakres regulacji prawnej	30
Rozdział III	
Uprawnienia górnicze	40
1. Sytuacja złóż kopalin	40
2. Użytkowanie górnicze	44
3. Nabywanie praw do nieruchomości gruntowych	50
4. Szczególny tryb wywłaszczenia	52
Rozdział IV	
Roboty geologiczne i ich wyniki	56
1. Kluczowe pojęcia	56
2. Projekt robót geologicznych	57
3. Pozostałe roboty geologiczne	63
4. Wykonywanie robót geologicznych	64
5. Dokumentowanie wyników prac geologicznych	68
6. Umowa o prace geologiczne	77
7. Informacja geologiczna	78
8. Ewidencja zasobów złoża	80

Rozdział V

Koncesje (z wyjątkiem węglowodorowych)	83
1. Uwagi wprowadzające	83
2. Przedmiot koncesji	85
3. Organy koncesyjne i ich zadania	87
4. Postępowanie koncesyjne	87
5. Współdziałanie w postępowaniu koncesyjnym	98
6. Odmowa koncesji	104
7. Treść koncesji	107
8. Następstwo prawne w zakresie skutków przewidzianych koncesją	110
9. Zmiana koncesji	113
10. Utrata mocy koncesji	114
11. Doręczenia	118
12. Strony postępowania i ochrona trwałości koncesji	119
13. Koncesja jako informacja o środowisku	121

Rozdział VI

Koncesje węglowodorowe	122
1. Uwagi wprowadzające	122
2. Postępowanie kwalifikacyjne	123
3. Tryb <i>open door</i>	125
4. Postępowanie przetargowe	126
5. Treść koncesji węglowodorowej	129
6. Decyzja inwestycyjna	131
7. Charakter koncesji węglowodorowej	132
8. Obowiązki informacyjne	133
9. Przeniesienie skutków koncesji węglowodorowej	134
10. Niektóre problemy utraty mocy koncesji węglowodorowej	134
11. Umowa o współpracy	135
12. Niektóre rozwiązania przejściowe	136
13. Niektóre wnioski	137
14. Odmetanowanie wyprzedzające	137
15. Wydobywanie metanu w trakcie likwidacji zakładów górniczych węgla kamiennego	138

Rozdział VII

Prawna ochrona złóż kopalin	140
1. Złoże kopaliny jako element środowiska	140
2. Znaczenie planowania i zagospodarowania przestrzennego	141
3. Niektóre problemy praktyczne	145
4. Problem ustaw określających szczególne zasady realizacji niektórych przedsięwzięć	146
5. Niektóre skutki braku ochrony złóż	149
6. Wnioski	151

Rozdział VIII

Kwalifikacje zawodowe, rzeczoznawcy i odpowiedzialność zawodowa	153
1. Uwagi ogólne.....	153
2. Kwalifikacje w zakresie geologii	153
3. Kwalifikacje w zakresie górnictwa i ratownictwa górniczego.....	156
4. Postępowanie kwalifikacyjne	158
5. Rzeczoznawcy do spraw ruchu zakładu górniczego	158
6. Jawność kwalifikacji i odpowiedzialność zawodowa.....	161
7. Współpraca z jednostkami naukowymi w zakresie innowacji dotyczących węglowodorów	163
8. Kwalifikacje zagraniczne	163
9. Niektóre rozwiązania przejściowe	165

Rozdział IX

Zakład górnictwa i jego ruch	166
1. Kluczowe pojęcia	166
2. Plan ruchu zakładu górniczego	169
3. Niektóre wymagania dotyczące prowadzenia ruchu zakładu górniczego.....	176
4. Powierzenie czynności w ruchu zakładu górniczego	183
5. Szczegółowe przepisy prowadzenia ruchu.....	184
6. Niektóre obowiązki KRZG	184
7. Dokument bezpieczeństwa	185
8. Możliwość wyłączenia niektórych szczegółowych wymagań dotyczących ruchu zakładu górniczego	186
9. Niektóre wymagania odrębne	187
10. Ratownictwo górnicze	187
11. Niektóre sankcje	190
12. Opodatkowanie podziemnej infrastruktury górniczej	190

Rozdział X

Niektóre problemy zagospodarowania terenów górniczych	191
1. Uwagi wprowadzające	191
2. Szczególne zasady zagospodarowania przestrzennego terenu górniczego.....	193
3. Budowa na terenie górnim	197
4. Niektóre problemy gospodarki gruntami.....	199

Rozdział XI

Likwidacja zakładu górniczego	201
1. Przedmiot likwidacji	201
2. Zapewnienie środków na likwidację.....	201
3. Plan ruchu likwidowanego zakładu górniczego.....	204

Rozdział XII

Opłaty w prawie geologicznym i górnictwem	209
1. Rodzaje opłat.....	209
2. Opłata eksploatacyjna.....	210
3. Opłata quasi-eksploatacyjna.....	212
4. Niektóre rozwiązania wspólne	214
5. Opłaty sankcyjne.....	216

Rozdział XIII

Odpowiedzialność odszkodowawcza i prewencyjna	217
1. Wprowadzenie	217
2. Podstawa odpowiedzialności.....	218
3. Dłużnik	219
4. Sposób naprawy szkody.....	221
5. Przedawnienie.....	225
6. Roszczenie prewencyjne	226
7. Tryb dochodzenia roszczeń	227

Rozdział XIV

Administracja i nadzór	230
1. Podstawowe pojęcia.....	230
2. Organy administracji geologicznej.....	231
3. Organy nadzoru górnictwa	235
4. Prawne formy działania organów nadzoru górnictwa.....	240
5. Szczególne kompetencje organów wykonawczych gmin	241
6. Kontrola przedsiębiorcy	242
7. Państwowa służba geologiczna.....	249
8. Właściwość niektórych innych organów administracji w sprawach regulowanych prawem geologicznym i górnictwem	251

Rozdział XV

Administracyjne kary pieniężne	253
1. Uwagi wprowadzające	253
2. Istota administracyjnych kar pieniężnych	253
3. Opłaty podwyższone i dodatkowe.....	257
4. Kary pieniężne nakładane przez Prezesa Wyższego Urzędu Górniczego.....	264
5. Podsumowanie.....	269

Rozdział XVI

Niektóre problemy odpowiedzialności karnej	271
1. Przestępstwa w prawie geologicznym i górnictwem.....	271
2. Wykroczenia w prawie geologicznym i górnictwem	272

Bibliografia	277
---------------------------	-----

WYKAZ SKRÓTÓW

Akty normatywne

- k.c.** – ustawa z 23.04.1964 r. – Kodeks cywilny (Dz.U. z 2019 r. poz. 1145)
- k.k.** – ustawa z 6.06.1997 r. – Kodeks karny (Dz.U. z 2018 r. poz. 1600 ze zm.)
- Konstytucja RP** – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.)
- k.p.a.** – ustawa z 14.06.1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2018 r. poz. 2096 ze zm.)
- k.p.c.** – ustawa z 17.11.1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz.U. z 2018 r. poz. 1360 ze zm.)
- k.s.h.** – ustawa z 15.09.2000 r. – Kodeks spółek handlowych (Dz.U. z 2019 r. poz. 505 ze zm.)
- nowela
czerwcową** – ustawa z 15.06.2018 r. o zmianie ustawy – Prawo geologiczne i górnicze oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1563)
- nowela
węglowodorowa** – ustawa z 11.07.2014 r. o zmianie ustawy – Prawo geologiczne i górnicze oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1133 ze zm.)
- p.g.g.** – ustawa z 9.06.2011 r. – Prawo geologiczne i górnicze (Dz.U. z 2019 r. poz. 868)
- p.g.g. 1994** – ustawa z 4.02.1994 r. – Prawo geologiczne i górnicze (tekst pierwotny Dz.U. Nr 27, poz. 96)
- p.o.ś.** – ustawa z 27.04.2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz.U. z 2018 r. poz. 799 ze zm.)
- p.p.** – ustawa z 6.03.2018 r. – Prawo przedsiębiorców (Dz.U. poz. 646 ze zm.)
- pr. bud.** – ustawa z 7.07.1994 r. – Prawo budowlane (Dz.U. z 2019 r. poz. 1186)
- pr. górń. 1930** – rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z 29.11.1930 r. – Prawo górnicze (Dz.U. Nr 85, poz. 654 ze zm.)
- pr. górń. 1953** – dekret z 6.05.1953 r. – Prawo górnicze (tekst pierwotny Dz.U. Nr 29, poz. 113)
- pr. wodn.** – ustawa z 20.07.2017 r. – Prawo wodne (Dz.U. z 2018 r. poz. 2268 ze zm.)
- r. odkrywkw.** – rozporządzenie Ministra Gospodarki z 8.04.2013 r. w sprawie szczegółowych wymagań dotyczących prowadzenia ruchu odkrywkowego zakładu górniczego (Dz.U. poz. 1008)
- r. podz.** – rozporządzenie Ministra Energii z 23.11.2016 r. w sprawie szczegółowych wymagań dotyczących prowadzenia ruchu podziemnych zakładów górniczych (Dz.U. z 2017 r. poz. 1118)

- r. wiertn.** – rozporządzenie Ministra Gospodarki z 25.04.2014 r. w sprawie szczegółowych wymagań dotyczących prowadzenia ruchu zakładów górniczych wydobywających kopaliny otworami wiertniczymi (Dz.U. poz. 812)
- u.g.n.** – ustawa z 21.08.1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2018 r. poz. 2204 ze zm.)
- u.k.z.** – ustawa z 22.12.2015 r. o zasadach uznawania kwalifikacji zawodowych nabytych w państwach członkowskich Unii Europejskiej (Dz.U. z 2018 r. poz. 2272 ze zm.)
- u.o.** – ustawa z 14.12.2012 r. o odpadach (Dz.U. z 2019 r. poz. 701 ze zm.)
- u.o.m.** – ustawa z 21.03.1991 r. o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej (Dz.U. z 2018 r. poz. 2214 ze zm.)
- u.o.o.ś.** – ustawa z 3.10.2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz.U. z 2018 r. poz. 2081 ze zm.)
- u.o.w.** – ustawa z 10.07.2008 r. o odpadach wydobywczych (Dz.U. z 2017 r. poz. 1849 ze zm.)
- u.p.z.p.** – ustawa z 27.03.2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2018 r. poz. 1945 ze zm.)

Czasopisma i publikatory

- AUC** – Acta Universitatis Carolinae. Iuridica
- Biul. PiG** – Biuletyn Państwowego Instytutu Geologicznego
- BPOŚG** – Bezpieczeństwo Pracy i Ochrona Środowiska w Górnictwie
- Dz.U.** – Dziennik Ustaw
- Dz.Urz. MŚ** – Dziennik Urzędowy Ministra Środowiska
- Dz.Urz. UE** – Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej
- Dz.Urz. WE** – Dziennik Urzędowy Wspólnot Europejskich
- FK** – Finanse Komunalne
- M.P.** – Monitor Polski
- ONSA** – Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego
- OSNC** – Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Cywilna
- OTK-A** – Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego – Seria A
- PE** – Polityka Energetyczna
- PiŚ** – Prawo i Środowisko
- PPGOŚ** – Prawne Problemy Górnictwa i Ochrony Środowiska, <http://bazhum.pl/bib/journal/888/>
- PPOŚ** – Przegląd Prawa Ochrony Środowiska
- Prz. Geol.** – Przegląd Geologiczny
- Prz. Gór.** – Przegląd Górniczy
- PUG** – Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego
- Rzeczp.** – Rzeczpospolita
- SIA** – Studia Iuridica Agraria
- ZNIGSMiE** – Zeszyty Naukowe Instytutu Gospodarki Surowcami Mineralnymi i Energią PAN
- ZNSA** – Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego

Inne

BIP	– Biuletyn Informacji Publicznej
CCS	– <i>Carbon Capture and Storage</i>
CEIDG	– Centralna Ewidencja i Informacja o Działalności Gospodarczej
KRZG	– kierownik ruchu zakładu górniczego
NFOŚGW	– Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej
NSA	– Naczelny Sąd Administracyjny
SA	– Sąd Apelacyjny
SN	– Sąd Najwyższy
SUG	– Specjalistyczny Urząd Górniczy
WSA	– Wojewódzki Sąd Administracyjny
WUG	– Wyższy Urząd Górniczy

OD AUTORA

Górnictwo przeważnie kojarzy się z wydobywaniem węgla kamiennego. Jest to jednak tylko część prawdy. Funkcjonowanie każdego państwa zależy od wykorzystywania produktów (surowców) powstających w wyniku wydobywania kopalin. Przykładem może być chociażby budownictwo. Bez piasku, kruszywa, surowców skalnych, ilastych oraz produktów ich przeróbki (cement, wapno, ceramika budowlana) nie jest ono w stanie funkcjonować. Metale przeważnie powstają w wyniku hutniczej przeróbki ich rud. W Polsce źródłem większości energii niezbędnej do funkcjonowania gospodarki jest wykorzystywanie surowców pochodzenia kopalnego, zwłaszcza węgla i węglowodorów. Surowce pochodzenia kopalnego (np. siarka) są również podstawą funkcjonowania przemysłu chemicznego. Przykłady te można mnożyć. Nic zatem dziwnego, że górnictwo od dawna było przedmiotem zainteresowania każdego prawnodawcy. Dawniej uważano je za przywilej panującego, który zezwalając na wydobywanie kopalin czerpał w ten sposób korzyści majątkowe. Początkowo kopaliny wydobywano wyłącznie metodą odkrywkową. Postęp techniczny umożliwił sięgnięcie do tych złóż, które znajdują się we wnętrzu skorupy ziemskiej. Znalazło to również swój wyraz w dawnych prawodawstwach dotyczącym górnictwa, w których pojawiły się wymagania kształtujące (wedle obecnej terminologii) system bezpieczeństwa¹. Nie ma zaś wątpliwości, że złoża kopalin są elementami środowiska, a w dodatku przeważnie o charakterze nieodnawialnym. Co więcej, wydobycie kopaliny oznacza nieodwracalny uszczerbek w środowisku. Procesy przeróbki wydobytej kopaliny oraz wykorzystanie powstających z niej produktów nie pozostają również obojętne dla stanu środowiska, czego przykładem może chociażby spalanie węgla². Oznacza to konieczność poddania omawianych rodzajów działalności wymaganiom w zakresie ochrony środowiska.

Co prawda zrównoważony rozwój zakłada m.in. ograniczenie tempa wykorzystania nieodnawialnych elementów środowiska (w tym kopalin), tyle że w obecnych warunkowaniach technologicznych jest to możliwe tylko częściowo. Rezygnacja z trady-

¹ Używając współczesnej terminologii – bezpieczeństwa i higieny pracy, chociaż stosunek pracy (w obecnym znaczeniu tego określenia) nie był wówczas znany.

² Chociażby w postaci emisji substancji zanieczyszczających do powietrza czy też powstawania odpadów.

cyjnych nośników energii (np. węgla kamiennego, brunatnego) i zwiększenie stopnia wykorzystywania energii ze źródeł odnawialnych generuje natomiast popyt na takie surowce pochodzenia kopalnego, które dotychczas były wykorzystywane w stosunkowo niewielkim zakresie. Przykładem może być lit wykorzystywany w bateriach samochodów elektrycznych.

- 2 Postęp techniczny oraz wymagania ochrony środowiska uzasadniają również inne sposoby wykorzystywania wnętrza skorupy ziemskiej. Przykładami mogą być:
 - podziemne bezzbiornikowe magazynowanie substancji,
 - podziemne składowanie odpadów,
 - zatłaczanie dwutlenku węgla do wnętrza skorupy ziemskiej,
 - niektóre inne sposoby wykorzystywania złóż kopalin bądź wnętrza skorupy ziemskiej (istniejących tam uwarunkowań).

Wszystkie te czynniki powodują, że górnictwo staje się przedmiotem coraz to bardziej rozbudowanej regulacji prawnej.

- 3 Opisane wyżej rodzaje działalności są jednocześnie niezwykle konfliktogenne. Przede wszystkim źródłem konfliktu jest to, że złoża kopalin rozmieszczone są nierównomiernie, a ich wydobywanie może kolidować z innymi sposobami korzystania ze środowiska. Ten, kto jest właścicielem złoża kopaliny, przeważnie zainteresowany jest uzyskaniem korzyści wynikających z jego wydobywania. Z kolei ten, kto zamierza podjąć działalność w omawianym zakresie, chciałby uczynić to jak najszybciej, w dodatku ponosząc jak najmniejsze koszty. Taka działalność w istotnym stopniu wpływa na stan środowiska, przede wszystkim otaczającego złoża kopaliny. Niestety, wpływ ten przeważnie jest destrukcyjny, długotrwały, a niekiedy może ujawniać się nawet po wielu latach od zakończenia wydobywania. Nic więc dziwnego, że ci, którzy znajdują się w zasięgu przewidywanych szkodliwych (nawet pośrednich) oddziaływań wydobywania kopaliny (zwłaszcza właściciele nieruchomości gruntowych), przeważnie są zainteresowani blokowaniem możliwości podjęcia takiej działalności, co może przekładać się na stanowiska samorządów terytorialnych, zwłaszcza zaś organów gmin. Wiadomo, że te ostatnie pochodzą z wyborów bezpośrednich, a w konsekwencji liczą się ze stanowiskiem swoich wyborców. Co prawda decyzje pozwalające na podjęcie działalności polegającej na wykorzystywaniu zasobów skorupy ziemskiej oraz jej wnętrza podejmują inne organy, to jednak dzieje się to we współdziałaniu m.in. z organami wykonawczymi gmin. Odnotować również należy silne związki omawianej problematyki z planowaniem i zagospodarowaniem przestrzennym. Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego może wykluczyć podjęcie wydobywania kopaliny ze złoża, a z drugiej zaś strony wpływy tej działalności mogą wykluczyć korzystanie z nieruchomości w sposób przewidziany planem miejscowym. Należy również zauważyć potencjalny konflikt interesów publicznych. Poszukiwanie, rozpoznawanie i wydobywanie kopaliny będących przedmiotem prawa własności górniczej (a więc kluczowych z punktu widzenia interesów państwa) jest wprawdzie

celem publicznym, ale jest nim również ochrona wyróżniających się elementów przyrody. Nie trudno wyobrazić sobie sytuację, w której złożę takiej kopaliny występuje w granicach przestrzeni objętej którąś z form ochrony przyrody bądź choć znajduje się poza jej granicami, wpływy takiego wydobycia mogą jednak szkodliwie na nią oddziaływać. Sprawa ulega dalszej komplikacji za sprawą udziału organizacji społecznych w postępowaniach zmierzających do podjęcia działalności w zakresie wykorzystywania złóż kopalin. Co prawda przyjmuje się, że wspomniane organizacje reprezentują interes publiczny, tyle że w praktyce niejednokrotnie można mieć co do tego daleko idące wątpliwości.

Niestety, mechanizmy rozstrzygania sygnalizowanych wyżej konfliktów nie są dostatecznie jednoznaczne, a w dodatku przeważnie mają charakter uznaniowy. Sprzyja temu obowiązujący stan prawny.

Podjęcie działalności w zakresie wykorzystywania wnętrza skorupy ziemskiej jest przedmiotem niezwykle złożonej regulacji prawnej, która w dodatku nie jest dostatecznie przejrzysta. Miejscami można nawet odnieść wrażenie, że ustawodawca chciał uniknąć jasnych i zrozumiałych rozwiązań. Co gorsza, organy państwa odpowiedzialne za tworzenie i stosowanie opisanych wyżej wymagań nierzadko popełniają niemal wszystkie możliwe błędy, zarówno legislacyjne, jak i w procesie stosowania prawa. W rezultacie sytuacja prawna przedsiębiorcy, który zamierza podjąć działalność w omawianym zakresie, jest niezwykle trudna. Zmorą postępowań w omawianych sprawach jest ich przewlekłość oraz to, że niekiedy ich uczestnicy cechują się znikomą wiedzą z zakresu prawa. Co gorsza, to ostatnie wykorzystywane bywa w sposób instrumentalny. Nierzadko można też odnotować postawę „bezzinteresownej nieżyczliwości” niektórych organów administracji. Analiza wymagań określających prawne uwarunkowania działalności w zakresie poszukiwania (rozpoznawania) oraz wydobywania kopalin z wielu przyczyn staje się zadaniem niezwykle trudnym, przede wszystkim ze względu na wielopłaszczyznowość regulacji, jej nadmierną i nieuzasadnioną drobiazgowość, a także częste zmiany stanu prawnego (zarówno bezpośrednio, jak i pośrednio odnoszącego się do omawianej problematyki). Co gorsza, wspomniane zmiany niejednokrotnie są całkowicie przypadkowe, nieprzemyślane i szkodliwe dla interesu publicznego, chociaż ich uzasadnieniem bywa troska o wspomniany interes. Nic więc dziwnego, że zniechęca to inwestorów. Ocena ta niestety odnosi się do wielu zmian zaistniałych w ostatnim ćwierćwieczu.

Omawiając aktualny stan prawny, nie sposób oderwać się od rozwiązań o charakterze historycznym. Wywarły one bowiem znaczący wpływ na kształt obecnych uregulowań. Można również odnieść wrażenie, że co najmniej niektóre dawne konstrukcje prawne zakodowane są w świadomości osób zajmujących się stosowaniem obowiązującego prawa. Dotyczy to również przedstawicieli pokolenia, które wprowadziło

miało możliwości zetknięcia się z dawnymi rozwiązaniami prawnymi, najwidoczniej jednak zostało zawodowo ukształtowane w ich duchu.

- 6 Celem książki jest przybliżenie Czytelnikowi prawnej problematyki geologii i górnictwa. Przedstawienie wszystkich szczegółów związanych z funkcjonowaniem omawianych wymagań nie jest jednak możliwe. Rozmiary analizowanej regulacji prawnej oraz jej drobiazgowość powodują bowiem, że dokładne omówienie całej problematyki powodowałoby konieczność rozbudowania opracowania do rozmiarów niemożliwych do zaakceptowania.
- 7 Kluczowe znaczenie w tym zakresie odgrywa wprawdzie ustawa z 9.06.2011 r. – Prawo geologiczne i górnicze, jednak podejmowane na jej podstawie rozstrzygnięcia wymagają uprzedniego spełnienia wymagań kształtowanych prawem przedsiębiorców, dotyczących planowania i zagospodarowania przestrzennego, ocen oddziaływania na środowisko i wielu innych. Z kolei zasadą jest, że spełnienie wymagań przewidzianych prawem geologicznym i górniczym nie wyklucza konieczności uzyskania rozstrzygnięć przewidzianych odrębnymi przepisami, czego przykładem mogą być uwarunkowania dotyczące gospodarki wodnej, postępowania z odpadami, ochrony powierzchni ziemi (w tym rekultywacji gruntów) i wielu innych. Powoduje to znaczące skomplikowanie prawnego kształtu wymagań niezbędnych do podjęcia i wykonywania działalności w omawianym zakresie. Co do zasady zagadnienia te, pomimo ich niezwykle istotnego charakteru, pozostają poza ramami opracowania.
- 8 Zaspokojenie oczekiwań czytelników może być niezwykle trudne. Niektórzy dążą do uzyskania wiedzy o charakterze ogólnym, inni zainteresowani są rozwiązaniami szczegółowymi, w tym wynikającymi z aktów o charakterze wykonawczym, czy nawet uregulowanymi w odrębnych przepisach (np. dotyczących gospodarki wodnej, postępowania z odpadami). Niniejsze opracowanie stanowi swego rodzaju kompromis pomiędzy tymi oczekiwaniami, z położeniem nacisku na niektóre problemy praktyki stosowania omawianych zagadnień, zwłaszcza zaś orzecznictwo sądów administracyjnych. Jedną z podstawowych form działania organów administracji właściwych w omawianych sprawach jest bowiem decyzja administracyjna, która podlega kontroli sądownoadministracyjnej.
- 9 Liczne zmiany stanu prawnego uzasadniły konieczność wprowadzenia rozwiązań o charakterze przejściowym, których funkcją jest ocena stosunków prawnych powstałych pod rządem dawnych wymagań, tyle że dokonywana w nowym stanie prawnym. Ich celem jest płynne przejście od starych do nowych rozwiązań. Co do zasady ramy opracowania nie pozwalają na analizę większości tego rodzaju rozwiązań, przede wszystkim ze względu na ich drobiazgowość oraz to, że z biegiem czasu ich aktualność gaśnie.

-
- Wiele zagadnień pozostało poza ramami opracowania. Dotyczy to zwłaszcza podziemnego składowania i magazynowania, w tym dwutlenku węgla, których regulacja prawna w zasadzie została tylko zasygnalizowana. W aktualnej rzeczywistości rozwiązania te mają marginalne znaczenie. **10**
- O ile nie zaznaczono inaczej, wszystkie powołane orzeczenia sądów są prawomocne. Opracowanie przedstawia stan prawny na dzień 1 lipca 2019 r. **11**

Rozdział I

EWOLUCJA STANU PRAWNEGO

1. Wprowadzenie

Działalność w zakresie poszukiwania (rozpoznawania) oraz wydobywania kopalin od dawna pozostawała i pozostaje nadal w kręgu żywotnych zainteresowań wszystkich państw. Dowodem tego są prawa górnicze pochodzące sprzed kilkuset lat, które w dodatku co najmniej częściowo stały się pierwowzorami aktualnie obowiązujących rozwiązań. Przyczyny tej sytuacji są złożone. Przede wszystkim wspomniana działalność bywa źródłem znaczących korzyści dla tego, komu przysługuje prawo do jej podejmowania. Nic zatem dziwnego, że uwarunkowania związane z wydobywaniem kopalin zawsze pozostawały i pozostają nadal pod wzmożonym nadzorem państwa. Początkowo „prawo do wydobywania minerałów” było objęte regalia³ przysługującymi panującym. Wykonywanie działalności górniczej wiązało się natomiast z wieloma zagrożeniami, zwłaszcza dla osób zatrudnionych przy jej wykonywaniu. W rezultacie wiele rozwiązań nawet dawnych praw górniczych poświęcono zagadnieniu, które dzisiaj określamy mianem „bezpieczeństwa i higieny pracy”. Rozwiązania te nadal zachowują swą aktualność, jednak w znacznie większej skali. Gospodarczego znaczenia kopalin (produktów powstających w wyniku ich wykorzystywania) we współczesnym świecie nie da się przecenić. W konsekwencji niemal każde państwo jest zainteresowane poszukiwaniem, rozpoznawaniem oraz wydobywaniem złóż kopalin, co rzecz jasna oznacza potrzebę objęcia tej działalności regulacją prawną.

Wiadomo również, że zdecydowana większość kopalin zalicza się do tzw. nieodnawialnych elementów środowiska, a w dodatku przez co najmniej kilkadziesiąt najbliższych lat gospodarka światowa będzie uzależniona od ich wykorzystywania. W szczególności zaś dotyczy to tych kopalin, które są nośnikami energii (węgiel kamienny i brunatny, węglowodory). Z istoty zrównoważonego rozwoju wynika wprawdzie konieczność zmniejszenia stopnia ich wykorzystywania, jednak proces ten musi być roz-

³ Regale – rodzaje gospodarki zastrzeżone dla panującego, bez względu na miejsce ich wykonywania, np. rybackie, łowieckie, górnicze, solne. Z punktu widzenia tematu oznaczały one wyłączność panującego w zakresie poszukiwania, rozpoznawania oraz wydobywania minerałów.

łożony w czasie. Wymownym przykładem jest tutaj węgiel kamienny. Od lat w Polsce pozostawał on (i pozostaje nadal) podstawowym nośnikiem energii. Przed 1989 r. jego eksport był pewnym i znaczącym źródłem dewiz. Nic zatem dziwnego, że zakładano znaczący wzrost jego wydobycia, czemu sprzyjał ówczesny model gospodarki, zakładający dotowanie tej gałęzi górnictwa. Celowi temu podporządkowano również prawo, m.in. przez wprowadzenie zasady ograniczonej odpowiedzialności za tzw. szkody górnicze. W rezultacie część kosztów wydobycia kopalin przerzucano na poszkodowanych, co zresztą przyczyniało się do dewastacji środowiska. Co prawda rozwiązania te mają obecnie walor historyczny, tyle że skutki spowodowanych w ten sposób przeobrażeń środowiska będą odczuwane jeszcze przez wiele lat. Z wielu przyczyn rola węgla kamiennego ulega obecnie znaczącemu ograniczeniu. Urynkowienie gospodarki spowodowało zmniejszenie zapotrzebowania na ten nośnik energii, zwłaszcza w perspektywie konieczności zwiększenia ilości energii pozyskiwanej ze źródeł odnawialnych.

2. Prawa górnicze okresu międzywojennego

- 3 Stan prawny obowiązujący po odzyskaniu niepodległości w 1918 r. był niejednorodny. Co prawda jedną z konsekwencji suwerenności państwa jest istnienie jego własnego (narodowego) prawa, ale odrodzona Rzeczpospolita z wielu powodów nie mogła oprzeć się na prawie przedrozbiorowym. Konieczne było scalenie zróżnicowanych porządków prawnych b. państw zaborczych. Wprawdzie niezwłocznie przystąpiono do tworzenia nowych, własnych rozwiązań prawnych, jednak z oczywistych przyczyn na efekty przyszło czekać⁴. Jako rozwiązanie tymczasowe przyjęto utrzymanie w mocy stanu prawnego ukształtowanego przez b. państwa zaborcze. Dotyczyło to również regulacji odnoszącej się do górnictwa. W rezultacie na ziemiach b. zaborów:
- 1) austriackiego – utrzymano moc obowiązującą m.in. powszechnej ustawy górniczej z 1854 r. oraz państwowej ustawy naftowej z 1884 r.,
 - 2) pruskiego – pozostały w mocy m.in. powszechna ustawa górnicza z 1865 r. oraz ustawy naftowe,
 - 3) rosyjskiego – zachowały moc przepisy rosyjskiej ustawy górniczej⁵ oraz przepisy dotyczące górnictwa naftowego.

W znacznej mierze rozwiązania te oparte były zresztą na zbliżonych zasadach.

- 4 Problematyka górnictwa stała się również przedmiotem umów międzynarodowych. W rejonie Górnego Śląska granice państwa wyznaczone zostały na powierzchni, bez uwzględnienia działalności prowadzonej we wnętrzu skorupy ziemskiej. Związane z tym szczegóły musiały stać się przedmiotem umowy międzynarodowej⁶.

⁴ Proces unifikacji prawa polskiego zakończył się dopiero po II wojnie światowej.

⁵ Zbiór Praw t. VII, wydanie z 1912 r.

⁶ Układ Polsko-Niemiecki w przedmiocie kopalń górnośląskich podpisany w Opolu 23.06.1922 r. (Dz.U. z 1923 r. Nr 45, poz. 305).

Jednym z wyrazów unifikacji prawa dokonanej przez II Rzeczpospolitą stało się rozporządzenie⁷ Prezydenta Rzeczypospolitej z 29.11.1930 r. – Prawo górnicze⁸. Weszło ono w życie z dniem 1.01.1932 r. Wyjątkiem było ówczesne województwo śląskie, gdzie zaczęło ono obowiązywać o rok później (tj. 1.01.1933 r.), co stanowiło konsekwencję autonomii tej części kraju. Stosownie bowiem do art. 8a Ustawy Konstytucyjnej z 15.07.1920 r. zawierającej Statut Organiczny Województwa Śląskiego⁹ „wszelkie zmiany ustaw dotyczących górnictwa, przemysłu, handlu i rękodzielnictwa, obowiązujących w Województwie Śląskim w dniu przyjęcia Górnego Śląska przez Polskę, mogą nastąpić tylko za zgodą Sejmu Śląskiego”, wyrażaną w drodze ustawy¹⁰.

Prawo górnicze z 1930 r. wzorowano na rozwiązaniach powszechnej pruskiej ustawy górniczej z 24.06.1865 r.¹¹, co stanowiło konsekwencję skoncentrowania przemysłu górniczego w przeważającej mierze na terenach b. zaboru pruskiego.

Prawo górnicze 1930 r. dzieliło minerały na dwie podstawowe grupy. Przede wszystkim były nimi te, które mogły stać się przedmiotem tzw. własności górniczej. Ich rodzaje były wyliczone we wspomnianym rozporządzeniu. Wykaz ten obejmował kluczowe z punktu widzenia gospodarczego kopaliny i ulegał zróżnicowaniu w czasie oraz przestrzeni. Wśród minerałów mogących stać się przedmiotem własności górniczej wyróżniano dalej te, których własność (górnica) mógł uzyskać bądź (w zasadzie) każdy, bądź tylko państwo (tzw. minerały zastrzeżone na rzecz państwa).

Prawo poszukiwania minerałów mogących stać się przedmiotem własności górniczej przysługiwało każdemu, kto miał zdolność do nabycia własności nieruchomości gruntowej. Ograniczenia dotyczyły cudzoziemców, pracowników organów administracji górniczej, Państwowego Instytutu Geologicznego oraz ich rodzin (art. 4, art. 16 pr. gór. 1930). Podjęcie poszukiwań górniczych w zasadzie nie wymagało zezwolenia. Ich rozpoczęcie należało natomiast zgłosić urzędowi górnictwu; ten ostatni mógł zezwolić na wykonywanie poszukiwań w obrębie cudzej nieruchomości. Do poszukiwań górniczych znajdowały odpowiednie zastosowanie m.in. przepisy o ruchu zakładów górniczych, a nadto dotyczące kwalifikacji osób kierownictwa oraz dozoru ruchu. Celem tego rozwiązania było m.in. zapewnienie szeroko pojmowanego bezpieczeństwa.

W ówczesnym stanie prawnym trudno było o odpowiedź na pytanie, komu i na jakiej podstawie prawnej miałyby przysługiwać prawo własności złóż kopaliny „mogących

⁷ Z mocą ustawy.

⁸ Dz.U. Nr 85, poz. 654 ze zm.

⁹ Dz.U. Nr 73, poz. 497 ze zm.

¹⁰ Ustawa Sejmu Śląskiego z 14.11.1932 r. o wyrażeniu zgody na wejście w życie na obszarze Województwa Śląskiego rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z 29.11.1930 r. (Dziennik Ustaw Śląskich 1933, Nr 1, poz. 1).

¹¹ Potocznie określanej jako ABG (Das Allgemeine Berggesetz für die Preussischen Staaten).

Aleksander Lipiński – profesor doktor habilitowany nauk prawnych, profesor nadzwyczajny Uniwersytetu Humanistyczno-Przyrodniczego im. Jana Długosza w Częstochowie; od kilkudziesięciu lat specjalizuje się w prawnej problematyce geologii i górnictwa oraz ochrony środowiska, autor ponad trzystu opracowań z tego zakresu; radca prawny, od niemal 25 lat współpracownik Ministerstwa Środowiska.

Książka przybliży najważniejsze zagadnienia z zakresu geologii i górnictwa, w szczególności wynikające z przepisów ustawy – Prawo geologiczne i górnicze z uwzględnieniem praktyki ich stosowania, zwłaszcza sądownoadministracyjnej.

Omawia m.in. takie tematy jak:

- poszukiwanie, rozpoznawanie oraz wydobywanie kopalin,
- własność, użytkowanie oraz wyłączenie górnicze,
- prowadzenie robót geologicznych przez przedsiębiorcę, w tym dokumentację geologiczną, zawarcie umowy o prace geologiczne, ewidencję zasobów złoża, a także opłaty związane z tą działalnością,
- postępowanie koncesyjne, w szczególności wskazuje wątpliwości, jakie pojawiają się w czasie tego postępowania, analizuje także problemy związane z koncesjami węglowodorowymi,
- prawna ochrona złóż kopalin jako element środowiska, w tym kwestie planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz skutki braku ochrony złóż,
- prowadzenie i likwidacja zakładu górniczego.

Publikacja przeznaczona jest dla przedsiębiorców prowadzących działalność geologiczną lub górniczą, geologów, jak również osób zatrudnionych w zakładach górniczych, a także organów administracji wydających decyzje w tym zakresie. Zainteresuje radców prawnych, adwokatów i sędziów zajmujących się omawianymi zagadnieniami.



ZAMÓWIENIA:

INFOLINIA 801 04 45 45, FAX 22 535 80 01
ZAMOWIENIA@WOLTERSKLUWER.PL
WWW.PROFINFO.PL

ISBN 978-83-8160-766-7

