

# Jerzy Rotko, Jerzy Sommer

---

## Regulacja prawna w zakresie poszukiwań, udostępniania i eksploatacji zasobów geotermalnych

---

Prawne Problemy Górnictwa 1617, 61-80

---

1995

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej [bazhum.muzhp.pl](http://bazhum.muzhp.pl), gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

*Jerzy Rotko, Jerzy Sommer*

## **Regulacja prawna w zakresie poszukiwań, udostępniania i eksploatacji zasobów geotermalnych**

---

---

**1.** Poszukiwanie i eksploatacja zasobów geotermalnych jest w prawie zagadnieniem relatywnie nowym. Istnieją znaczne różnice w uregulowaniu tej problematyki w poszczególnych krajach. Występują dwa typy regulacji:

1) regulacja poszukiwania i eksploatacji zasobów geotermalnych dokonywana jest przez prawo górnicze i prawo wodne, przy czym delimitacja zakresów regulacji oparta jest na niejednakowych kryteriach;

2) regulacja poszukiwania i eksploatacji zasobów geotermalnych regulowana jest w odrębnych aktach normatywnych poświęconych wyłącznie temu zagadnieniu.

Z pierwszym typem regulacji spotykamy się w prawie USA, Francji, Japonii i RFN. Jeśli chodzi o drugi typ regulacji, to przykładem może być prawo Włoch i Nowej Zelandii.

Wspólnota Europejska nie sformułowała — jak dotąd — żadnej koncepcji prawnej wykorzystania i ochrony zasobów geotermalnych. Nie znaczy to, że zasoby geotermalne jako element niekonwencjonalnych źródeł energii znalazł się poza zasięgiem zainteresowań Wspólnoty. Wspólnota stworzyła system środków finansowych, stymulujących wykorzystanie zasobów geotermalnych. Znalazło to wyraz w dwóch rozporządzeniach. Pierwsze z nich to rozporządzenie Nr 1302/78 o gwarancjach finansowego wsparcia przedsięwzięć służących wykorzystaniu alternatywnych źródeł energii, drugie — dookreślające przepisy dotyczące zasobów geotermalnych — to rozporządzenie

wykonawcze Nr 729/79. Wspólnota zobowiązuje się wspierać przedsięwzięcia z zakresu wykorzystania energii termalnej. Dotyczy to wykorzystania tej energii dla celów grzewczych (tak w budynkach mieszkalnych, jak i przemysłowych), do wytwarzania energii elektrycznej, a także do innych celów przemysłowych i rolniczych. Jak się wydaje, dominującą tendencją w regulacji poszukiwania i wykorzystania zasobów geotermalnych jest opieranie tej regulacji na instytucjach prawnych wytworzonych w prawie górniczym. W tych państwach, gdzie zagadnienie to jest regulowane zarówno w prawie górniczym, jak i prawie wodnym, zasadnicze znaczenie przyznaje się prawu górniczemu (wyjątek stanowi prawo RFN — oba te kierunki regulacji stosowane są równolegle). Tam zaś, gdzie istnieje odrębne uregulowanie tej materii, wzoruje się ono na instytucjach prawa górniczego. Regulacje te w zasadzie określają energetyczne wykorzystanie zasobów geotermalnych. To stanowi ich podstawowy cel. W związku z tym uzupełniane są one przepisami prawa energetycznego i przemysłowego.

W prawie polskim nie ma przepisów, które odnosiłyby się *expressis verbis* do zasobów geotermalnych, ale też wykorzystani a tych zasobów w praktyce nie występuje<sup>1</sup>. Nie oznacza to jednak, że nie jest możliwe wykorzystanie obowiązujących przepisów do kontroli wykorzystania zasobów geotermalnych.

Już pobieżna analiza obowiązujących przepisów wskazuje, że przedmiotem dalszego zainteresowania powinno zostać przede wszystkim prawo wodne, prawo górnicze oraz prawo geologiczne.

Analizując obowiązujące uregulowania prawne odnoszące się do poszukiwania i eksploatacji zasobów geotermalnych zarówno w płaszczyźnie prawa górniczego i prawa geologicznego, jak i prawa wodnego, pamiętać należy, że te działy prawa normują jedynie część procesów gospodarczych związanych z gospodarowaniem zasobami naturalnymi będącymi w polu ich zainteresowania. Przepisy prawa górniczego są uzupełniane w zakresie budowli i instalacji naziemnych przepisami prawa budowlanego. Prawo wodne zawiera w sobie przepisy odnoszące się do budownictwa wodnego. Zastosowanie mają tu także ogólne przepisy dotyczące ochrony środowiska, zwłaszcza zawarte w przepisach ustawy z 1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska, a także przepisy odnoszące się do działalności gospodarczej. Wykorzystanie zasobów geotermalnych nie wykazuje tu specyfiki nakazującej szukanie odrębnych uregulowań. Tym, co wymaga modyfikacji, jest ustawa z 6 kwietnia 1984 r.

---

<sup>1</sup> Należy zaznaczyć, że Sejm 4 lutego 1994 r. uchwalił ustawę — Prawo geologiczne i górnicze (Dz. U. nr 27, poz. 96), która posługuje się po raz pierwszy w prawie polskim terminem „wody termalne” (zob. art. 5 ust. 4). Ponieważ jednak ustawa wchodzi w życie — z nielicznymi wyjątkami — po upływie sześciu miesięcy od dnia ogłoszenia, prowadzimy nasze rozważania na gruncie przepisów obowiązujących w czasie przygotowywania niniejszego artykułu.

o gospodarce energetycznej (Dz. U. nr 21, poz. 96), która nie stwarza praktycznie żadnych możliwości utylizacji uzyskanej energii elektrycznej z zasobów geotermalnych. Nie zajmuje się w ogóle niekonwencjonalnymi źródłami energii, a tzw. lokalnym źródłem energii poświęca jeden, bardzo lakoniczny artykuł (art. 6).

**2.** Analizę obowiązujących przepisów chcemy zacząć od prawa geologicznego, które współtworzy system prawny wykorzystania wód geotermalnych, regulując rozpoznawanie zasobów kopalin i wód podziemnych, jednocześnie stanowiąc zwornik między prawem wodnym a górnictwem. Racjonalna gospodarka zasobami tych wód wymaga bowiem przede wszystkim właściwego rozpoznania geologicznego oraz zewidencjonowania ich zasobów. Prawo geologiczne nie rozstrzyga natomiast kwestii udzielania zezwoleń na pobór wód podziemnych ani nie podejmuje zagadnień ich eksploatacji. Ustawa z 16 listopada 1960 r. o prawie geologicznym (Dz. U. nr 52, poz. 303 z późn. zm.) traktuje łącznie kopaliny oraz wody podziemne. W ustawie chodzi m.in. o określenie zasad prowadzenia prac geologicznych dla poznania budowy geologicznej kraju, poszukiwania i rozpoznawania złóż kopalin oraz wód podziemnych, zasad ochrony bogactw mineralnych kraju, a także trybu i zasad udzielania koncesji na prowadzenie prac geologicznych (art. 1 ust. 1). Upraszcza to sytuację w analizowanym tu zakresie prawnych uwarunkowań wykorzystania wód geotermalnych, gdyż — niezależnie od tego, czy będziemy mieli do czynienia z solankami czy wodami mineralnymi podległymi prawu górnictwu, czy też z pozostałymi wodami podległymi prawu wodnemu — rozpoznanie wszystkich wód, w tym geotermalnych, następować będzie na jednolitych zasadach. Wskazują na to wyraźnie art. 16a ust. 1: „Uzyskania koncesji wymaga poszukiwanie i rozpoznawanie złóż kopalin oraz wód podziemnych” oraz art. 16d ust. 1: „Minister Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa udziela koncesji na poszukiwanie i rozpoznawanie złóż kopalin, których wydobywanie podlega Prawu górnictwu, oraz wód podziemnych.”

Głównym instrumentem prawa geologicznego jest dokumentacja geologiczna, która dzieli się na:

- dokumentację badań geologicznych,
- dokumentację geologiczną złóż kopalin,
- dokumentację hydrogeologiczną,
- dokumentację geologiczno-inżynierską (art. 24 ust. 3).

Szczególne znaczenie dla analizowanego tu zagadnienia wykorzystania wód geotermalnych ma dokumentacja hydrogeologiczna, która ustala zasoby wody podziemnej. Obejmuje ona rozpoznanie budowy geologicznej i warunków hydrogeologicznych na określonym obszarze i stwierdza na tej podstawie:

- 1) występowanie wody w określonym poziomie wodonośnym,
- 2) jakość wody podziemnej, a w przypadku wody leczniczej także trwałość jej składu chemicznego i cechy fizyczne,
- 3) zasoby eksploatacyjne, których pobieranie nie wpłynie na ilość i jakość ogólnych zasobów wody w poziomie wodonośnym,
- 4) techniczne możliwości eksploatacji wody,
- 5) granice strefy ochronnej dla ujęcia wody podziemnej, źródła lub zbiornika wody podziemnej, jeżeli utworzenie takiej strefy jest wskazane,
- 6) konieczność podejmowania działań ochronnych,
- 7) ewentualne ujemne wpływy eksploatacji wody podziemnej, w szczególności na gospodarkę rolną i leśną, złoża torfu, melioracje wodne, istniejące ujęcie wody podziemnej, zsuwy powierzchniowe oraz osiadanie budowli i dróg (zob. art. 26).

Dokumentację hydrogeologiczną sporządza się również w celu określenia możliwości wtłoczenia wód pochodzących z odwodnienia na potrzeby komunalne lub przemysłowe pod ziemię na innym terenie (art. 26 ust. 2).

Szczegółowe zasady i sposoby ustalania zasobów wód podziemnych oraz tryb ich zatwierdzania powinny określić przepisy wykonawcze do ustawy. Artykuł 24 ust. 4 stanowi: „Dokumentację zatwierdza właściwy organ administracji państwowej ustalony przez Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa, który określa sposób sporządzania dokumentacji (w tym dokumentacji kompleksowych i uproszczonych), tryb ich zatwierdzania oraz kryteria bilansowości złóż kopalin.”

Należy zaznaczyć, że dotychczas na tej podstawie prawnej nie wydano żadnych aktów wykonawczych. Nie jest natomiast dostatecznie jasne, czy i ewentualnie w jakim stopniu zachowały swą aktualność zarządzenia Prezesa Centralnego Urzędu Geologii wydane na podstawie art. 24 prawa geologicznego. Dotyczy to w szczególności zarządzenia z 5 maja 1969 r. w sprawie zasad i sposobu ustalania oraz trybu zatwierdzania zasobów wód podziemnych (Mon. Pol. nr 19, poz. 163) oraz zarządzenia z 12 listopada 1980 r. w sprawie zasad ustalania zasobów złóż i trybu sporządzania dokumentacji geologicznych (Mon. Pol. nr 28, poz. 159).

Aktualność tych przepisów jest podawana w wątpliwość, chociaż należy zaznaczyć, że przedstawiciele praktyki opowiadają się za ich obowiązywaniem. Istotne znaczenie mają przede wszystkim przepisy zarządzenia z 5 maja 1969 r. Precyzują one m.in. sposób ustalania zasobów wód podziemnych w zależności od celu i stopnia dokładności ustalania zasobów, posługując się terminami: regionu hydrogeologicznego, wycinka regionu hydrogeologicznego, dużego i małego ujęcia wód podziemnych. Zarządzenie ustala trzy kategorie zasobów wód podziemnych (A, B i C). Sporządzenie dokumentacji hydrogeologicznej ma znaczenie ogólnogospodarcze i powinno rzutować na podejmowanie

bieżących decyzji inwestycyjnych oraz stwarzać przesłanki rozwoju w przyszłości.

Należy w związku z tym postawić pytanie o przydatność tak uregulowanego systemu ustalania i zatwierdzania zasobów wód podziemnych w kontekście eksploatacji i wykorzystywania wód geotermalnych. W obecnym stanie prawnym istnieją regulacje, które pozwalają określić ramy prawne poszukiwania i ewidencjonowania wód geotermalnych na podstawie ogólnych zasad, dotyczących wód podziemnych. Brakuje natomiast rozwiązań, które w sposób wyraźny akcentowałyby potrzebę dodatkowych zabiegów i czynności, pozwalających wyodrębnić kategorie wód geotermalnych.

Możliwe są co najmniej dwa rozwiązania: pierwsze — zakładające zmianę ustawy prawo geologiczne, drugie — polegające na wprowadzeniu zmian na poziomie aktów wykonawczych.

W pierwszym przypadku należałoby rozwinąć listę punktów, jakie powinny znaleźć odbicie w dokumentacji hydrogeologicznej w taki sposób, aby konieczne było określenie cech wód geotermalnych, w tym także określenie możliwości ich zatłaczania do górotworu (zagadnienia te powinien objąć rozwinęty art. 26 ustawy).

Drugim sposobem wprowadzenia wód geotermalnych do porządku prawnego byłoby wyodrębnienie zasad i sposobów ustalania zasobów wód geotermalnych w przepisach wykonawczych. Mogłoby to nastąpić przez analogię do takiego wyodrębnienia wód używanych do celów leczniczych. Chodzi o to, że zasoby wód podziemnych dla wycinka regionu hydrogeologicznego ustala się w sposób odrębny dla dużych i małych ujęć wód podziemnych oraz odrębnie dla wód podziemnych dla celów leczniczych. Sprawy te reguluje § 4, 5 i 6 ust. 1 zarządzenia z 5 maja 1969 r. w sprawie zasad i sposobu ustalania oraz trybu zatwierdzania zasobów wód podziemnych.

Ustalając podstawy prawne poszukiwania i eksploatacji zasobów geotermalnych w ramach prawa geologicznego i górniczego, należy uwzględnić ustawę z 21 marca 1991 r. o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej (Dz. U. nr 32, poz. 131). Zagadnienia te regulowane są w rozdz. 6 działu drugiego. Ustawa przyznaje prawo poszukiwania i wydobywania zasobów mineralnych w polskich obszarach morskich państwu (art. 33). Zezwolenia na poszukiwanie, wydobywanie i wykorzystywanie zasobów mineralnych wydaje Minister Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa. Do badania, poszukiwania, rozpoznawania i wydobywania zasobów mineralnych stosuje się odpowiednio przepisy prawa geologicznego i górniczego oraz przepisy o ochronie środowiska morskiego.

**3.** Rola prawa wodnego w tym zakresie wynika z tego, że zasoby termalne ziemi w warunkach polskich zawarte są w wodach podziemnych. Woda jest jednak szczególnym rodzajem surowca mineralnego. Wynika to nie tylko z jej cech fizycznych i chemicznych, ale i ze społecznego oraz gospodarczego znaczenia. Nie bez znaczenia jest tradycja prawna (nie tylko polska) regulacji tej problematyki zarówno w prawie górniczym, jak i w prawie wodnym<sup>2</sup>.

Ustawa Prawo wodne reguluje korzystanie z wód, dzieląc je na morskie i śródlądowe, a te ostatnie na powierzchniowe i podziemne (art. 6 ust. 1 i 2). Ustawa nie precyzuje, co należy rozumieć pod terminem „wody podziemne”. Przyjmuje się, że są to wszystkie wody znajdujące się poniżej powierzchni ziemi (tj. wypełniające strukturę ziemi oraz zalegające w warstwach wodonośnych)<sup>3</sup>. Z zakresu obowiązywania ustawy wyłączone są wody kopalniane, lecznicze oraz solanki, które na mocy art. 45 ust. 2 podlegają przepisom prawa górniczego.

Ustawa nie różnicuje wód podziemnych na kategorie czy klasy, choć zdecydowaną uwagę poświęca ochronie tych wód podziemnych, które mogą być wykorzystane na zaopatrzenie ludności. Artykuł 42 ust. 1 stanowi: „zasoby wód podziemnych przeznaczone są przede wszystkim na zaspokojenie potrzeb ludności.”

W ramach prawa wodnego woda podziemna może być użytkowana w sposób zwykły i szczególny. Zwykle korzystanie z wody reguluje w szczególności art. 49, który stanowi, że właściciel gruntu może m.in. do zaspokojenia potrzeb własnych i gospodarstwa domowego oraz indywidualnego gospodarstwa rolnego korzystać bez pozwolenia wodnoprawnego z wody podziemnej znajdującej się w jego gruncie.

Należy ustalić, o jaką wodę podziemną tu chodzi. Przepis ust. 1 precyzuje, że chodzi o wodę podziemną znajdującą się w gruncie. Nie znaczy to, że przedmiotem tego artykułu jest każda woda podziemna, lecz tylko ta jej część, która znajduje się w gruncie objętym tytułem własności. Przestrzenny zakres tej własności, a zatem i własności wody, określony został w przepisach kodeksu cywilnego. Chodzi o art. 46, 46<sup>1</sup> i 143 k.c. Istotna wskazówka interpretacyjna jest zawarta w art. 46<sup>1</sup> k.c., stanowiącym, że gruntami rolnymi są nieruchomości, które są lub mogą być wykorzystywane do prowadzenia działalności wytwórczej w rolnictwie w zakresie produkcji roślinnej i zwierzęcej, nie wyłączając produkcji ogrodniczej, sadowniczej i rybnej. Własność gruntu nie sięga zatem idealnego środka zie-

<sup>2</sup> Zob. A. Agopszowicz, T. Kurowska, A. Lipiński, R. Mikosz: *Prawna ochrona środowiska w związku z poszukiwaniem kopalín*. Warszawa 1990, s. 13.

<sup>3</sup> S. Surowiec, W. Tarasiewicz, T. Zwięglińska: *Prawo wodne. Komentarz. Przepisy wykonawcze*. Warszawa 1981, s. 25 i nast.

mi<sup>4</sup>. Innymi słowy, art. 49 ust. 1 ustawy — Prawo wodne zezwala na zwykłe korzystanie tylko z niektórych zasobów wody podziemnej, tych zalegających powierzchniowe warstwy gruntu. Ponieważ ustawa wyklucza równocześnie zwykłe korzystanie z wód podziemnych na potrzeby przemysłowe oraz do nawodnień za pomocą deszczowni, zakres potencjalnych uprawnień właściciela gruntu związanych z wodą podziemną jest niewielki.

Należy się zastanowić, czy jest możliwe zwykłe — w sensie prawa wodnego — korzystanie z wód geotermalnych. Gdyby wody geotermalne wykorzystywane były na potrzeby gospodarstwa domowego (np. ogrzewania), można by taki wniosek przyjąć. Przeciwno takiemu stanowisku przemawia jednak zaleganie tych wód na znacznych głębokościach. Takie głębokie wody znajdują się poza przestrzennym zakresem własności gruntu.

W świetle przedstawionych uwag jest oczywiste, że korzystanie z wód podziemnych geotermalnych może nastąpić tylko w ramach korzystania szczególnego, które z definicji wykracza poza korzystanie powszechne lub zwykłe.

Podstawowym instrumentem regulującym szczególne korzystanie z wód jest pozwolenie wodnoprawne. W wypadku wód podziemnych jedno pozwolenie wodnoprawne nie wystarcza. Wymagane jest pozwolenie na eksploatację urządzeń wodnych służących do ujmowania wody podziemnej (art. 20 ust. 2) oraz pozwolenie wodnoprawne na pobór wód podziemnych (art. 23 ust. 1). Pozwolenie na eksploatację urządzeń wodnych powinno służyć należytemu wykonawstwu tych urządzeń i tym samym ochronie wód podziemnych. Pozwolenie na pobór wody podziemnej służyć ma ochronie wód podziemnych przed nadmierną eksploatacją.

Szczegółowe regulacje zawierają w tym zakresie przepisy zarządzenia Ministra Rolnictwa z 18 sierpnia 1978 r. w sprawie rejestracji i prowadzenia obserwacji ujęć wód podziemnych (Mon. Pol. nr 29, poz. 107). Wynika z nich m.in., że obowiązek prowadzenia okresowych obserwacji wydajności studni spoczywa na zakładach, jeśli pobór wody przekracza 50 m<sup>3</sup> na godzinę lub obowiązek taki został nałożony w pozwoleniu wodnoprawnym (§ 3 ust. 1). Natomiast zasada wyrażona w art. 23 ust. 1 ustawy — Prawo wodne doznała w przepisach omawianego zarządzenia niebezpiecznej relatywizacji, gdyż: „Organ rejestrujący może uzależnić zarejestrowanie studni od przedstawienia przez zakład dokumentacji geologicznej zawierającej ustalenie zasobów wód podziemnych. (§ 2). Konstrukcja tego przepisu powinna mocniej akcentować powinność przedstawienia dokumentacji — tak, jak do tego zobowiązuje ustawa.

Poza tym ochronie wód podziemnych (tak, jak ochronie pozostałych wód) służą też inne instrumenty prawa wodnego, w tym:

---

<sup>4</sup> Zob. Z. Radwański: *Prawo cywilne — część ogólna*. Warszawa 1993, s. 94.



- a) obowiązek dokonywania pomiarów ilości pobieranej wody (art. 57),
- b) ustanawianie stref ochronnych wokół źródeł oraz ujęć wody (art. 59),
- c) możliwość cofnięcia lub ograniczenia pozwolenia wodnoprawnego bez odszkodowania (art. 32) lub za odszkodowaniem (art. 33).

Jeśli chodzi o strefy ochronne, to należy wskazać na przepisy wykonawcze do ustawy, a zwłaszcza na rozporządzenie MOŚ ZNiL z 5 listopada 1991 r. w sprawie zasad ustanawiania stref ochronnych źródeł i ujęć wody (Dz. U. nr 116, poz. 504). Istotne znaczenie mają przepisy § 1, z którego wynika, że strefy ochronne mogą być tworzone nie tylko dla źródeł i ujęć wody służących do zbiorowego zaopatrywania ludności w wodę do picia i potrzeb gospodarstwa domowego oraz do produkcji artykułów żywnościowych i farmaceutycznych, ale też innych celów, jeżeli tego wymaga interes użytkownika ujęcia wody lub względy społeczne. Na uwagę zasługuje też podana w § 1 ust. 4 definicja źródła: „Przez źródło wody rozumie się zasób wód powierzchniowych płynących bądź stojących albo nagromadzenie wód podziemnych w określonym środowisku geologicznym, z którego czerpie się wodę.”

Definicje te są zatem na tyle szerokie i pojemne, że instytucja strefy ochronnej może również służyć ochronie wód geotermalnych. Rzeczywista potrzeba takiej ochrony zależeć będzie przede wszystkim od celu wykorzystania wody — mniejsza zapewne przy korzystaniu wyłącznie na cele energetyczne, większa, gdy wody geotermalne będą zaspakajając różnicowane potrzeby, w tym służyć także jako surowiec do produkcji wody pitnej. Strefy ochronne służą bowiem przede wszystkim ochronie jakościowej wód.

Z zaprezentowanego przeglądu prawa wodnego wynika, że jego przepisy mogłyby tworzyć ogólne ramy dla wykorzystania wód geotermalnych. Rzecz w tym, że przepisy prawa wodnego na poziomie aktów wykonawczych nie uwzględniają specyficznych zjawisk związanych z tymi wodami. Uwzględnienie specyficznych wymogów tego zasobu na gruncie prawa wodnego nie byłoby łatwe, a to z tego względu, że w zasobach geotermalnych nie tyle chodzi o wykorzystanie wody, ile tkwiącej w niej energii. Poza tym wody geotermalne są często solankami lub wodami uznanymi za lecznicze. Okoliczność ta powoduje, że reżim prawny korzystania z wód geotermalnych — jaki daje się określić na podstawie obowiązujących przepisów — ma charakter dwoisty: wody geotermalne będące solankami lub wodami mineralnymi, uznanymi za lecznicze, podlegają przepisom prawa górniczego, pozostałe wody geotermalne podlegają — hipotetycznie (gdyż jak dotąd nie zaistniała taka sytuacja) — przepisom prawa wodnego.

**4.** Podstawowe znaczenie dla określenia zakresu przedmiotowego prawa górniczego ma pojęcie kopaliny. Prawo to (zob. dekret z 6 maja 1953 r. — Prawo górnicze, Dz. U. 1978, nr 4, poz. 12 — tekst jednolity z późn. zm.)

nie definiuje jednak kopalin<sup>5</sup>. Nie odsyła też ono do przepisów prawa geologicznego (zob. ustawa z 16 listopada 1960 r. o prawie geologicznym, Dz. U. nr 52, poz. 303 z późn. zm.), które definicję taką zawierają. Przyjąć pomimo to można (mając na względzie spójność systemu prawa), że rozumienie kopaliny w prawie geologicznym i prawie górniczym jest zasadniczo (chyba że z przepisów wyraźnie wynika co innego) takie samo. „Kopalina jest nagromadzenie naturalnych minerałów stałych, ciekłych i gazowych, występujących w złożach.” — (art. 1a pkt 1 ustawy o prawie geologicznym); „Złożem jest takie naturalne nagromadzenie kopaliny, którego górnicze wybieranie może przynieść korzyść gospodarczą lub społeczną.” — (art. 1a pkt 2 ustawy o prawie geologicznym). Ustawa o prawie geologicznym w art. 1 ust. 1 stwierdza: „Przepisy ustawy określają w szczególności zasady prowadzenia prac geologicznych dla poznania budowy geologicznej kraju, poszukiwania i rozpoznawania złóż kopalin oraz wód podziemnych, zasady ochrony bogactw mineralnych kraju, ustalania przydatności gruntów dla potrzeb budownictwa i zagospodarowania przestrzennego, a także tryb i zasady udzielania koncesji na prowadzenie prac geologicznych.”

Wyprowadzić można stąd wniosek, że wody podziemne nie są kopaliną w rozumieniu prawa geologicznego. Inaczej jest na gruncie prawa górniczego, gdyż przepisy wykonawcze do dekretu — Prawo górnicze rodzą w tym względzie wątpliwości. Chodzi o rozporządzenie Rady Ministrów z 2 czerwca 1978 r. w sprawie objęcia przepisami prawa górniczego wydobywania kopalin nie wymienionych w tym prawie oraz w sprawie wydobywania kopalin przez posiadacza gruntu na własne potrzeby (Dz. U. nr 15, poz. 65). Paragraf 1 tego rozporządzenia obejmuje przepisami prawa górniczego wydobywanie na całym obszarze państwa m.in.:

- solanek nadających się do otrzymywania z nich związków chemicznych,
- wód mineralnych, gazów i peloidów uznanych za lecznicze.

Już z tytułu rozporządzenia wynika, że chodzi o kopaliny. Na przykład wody mineralne, uznane za lecznicze, są mimo wszystko kopaliną, tyle że nie wymienioną w dekreście. Nie jest tu jasne, czym są pozostałe wody mineralne, nie uznane za lecznicze — czy są kopaliną nie poddaną prawu górniczemu, czy też nie są w ogóle kopaliną. Można by ewentualnie przyjąć tezę dla podparcia pierwszego stanowiska (odwołując się do definicji z art. 1a ustawy o prawie geologicznym, że kopaliną jest nagromadzenie naturalnych minerałów), że wody mineralne i solanki są kopaliną, gdyż są zmineralizowane. W takim ujęciu inne wody mineralne, nie uznane za lecznicze na drodze prawnej, byłyby kopalinami nie podlegającymi przepisom prawa górniczego,

---

<sup>5</sup> Należy przypomnieć, że sytuacja ta ulegnie zmianie z chwilą wejścia w życie ustawy — Prawo geologiczne i górnicze z 4 lutego 1994 r., która definiuje kopaliny (art. 6 ust. 1) oraz dzieli je na podstawowe i pospolite (art. 5).

natomiast pozostałe wody nie byłyby wcale uznawane za kopaliny. Rozróżnienie takie jest jednak sztuczne i nieprzydatne, gdyż trudno znaleźć naturalne wody podziemne pozbawione cząstek mineralnych. Przyjęcie z kolei wniosku, że żadna woda podziemna nie jest kopaliną, zmuszałaby do przyjęcia kolejnego wniosku, iż rozporządzenie — o którym tu mowa — jest sprzeczne z dekretem, gdyż objęło przepisami prawa górniczego wodę (pewnie jej kategorii), do czego nie ma podstaw prawnych. Sytuacja prawna jest zatem niejasna.

Zwraca przy tym uwagę, że wody mineralne, gazy i peloidy podlegają przepisom prawa górniczego dopiero z chwilą uznania ich za takowe. Rozstrzyga zatem nie kryterium przedmiotowe (tzn. cechy charakterystyczne tych wód, gazów i peloidów), lecz formalne (uznanie ich za lecznicze). Uznanie wód mineralnych za lecznicze następuje na drodze zarządzenia Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej (zob. zarządzenie MZiOS z 28 czerwca 1990 r. w sprawie uznania wód mineralnych i peloidów za lecznicze Mon. Pol. nr 28, poz. 222). Inaczej jest w przypadku solanek, które nie wymagają już odrębnych aktów prawnych do objęcia ich przepisami prawa górniczego. Przepis § 1 powołanego rozporządzenia RM w sprawie objęcia przepisami prawa górniczego, dodatkowych kopaliny jest tu wystarczającą podstawą (choć i w tym przypadku objęte przepisami mają być nie wszystkie solanki, lecz te, które nadają się do otrzymywania z nich związków chemicznych; rzecz w tym, że nie jest określona droga prawna takiego uznania).

**5.** W odniesieniu do wód podziemnych mamy zatem dwojaką regulację prawną: większość wód podziemnych może być wykorzystywana tylko na podstawie przepisów prawa wodnego; niektóre z wód — solanki oraz wody kopalniane — podlegają w całości przepisom prawa górniczego. Natomiast wody mineralne i peloidy podlegają przepisom prawa wodnego tak długo, póki nie zostaną uznane za lecznicze w drodze zarządzenia właściwego ministra. Po urzędowym uznaniu ich leczniczych właściwości ich eksploatacja określana jest przez przepisy prawa górniczego.

Powstaje pytanie, który z systemów prawnych lepiej nadaje się do reglamentacji użytkowania wód podziemnych — mając na względzie wody geotermalne. Odpowiedź nie jest łatwa. W obu systemach występują elementy zbieżne i różnice. Na gruncie prawa górniczego do podjęcia wydobywania kopaliny wymagane jest posiadanie koncesji, która nadaje wyłączne prawo podmiotowi gospodarczemu do wydobywania kopaliny w określonej przestrzeni (art. 12a dekretu — Prawo górnicze). Koncesja wydawana jest na czas oznaczony (art. 12b dekretu — Prawo górnicze). Koncesje w odniesieniu do kopaliny, których wydobywanie podlega prawu górniczemu, określa obszar górniczy, jeśli zaś kopalina nie podlega przepisom tego prawa, koncesja powinna objąć całe złożę lub jego wydzieloną część (art. 12d).

Koncesje (prawo górnicze) oraz pozwolenia wodnoprawne (prawo wodne) są podobnymi instrumentami prawa: dookreślają prawa podmiotowe, których realizacja powinna być chroniona przez organy administracji. Mają przy tym charakter rzeczowy, tzn. są związane z zakładem (przedsiębiorstwem górniczym). Czasowość (tzn. oznaczony czas obowiązywania) obu tych typów decyzji jest w przepisach wyraźnie zaznaczona.

Są jednak również różnice. Należy wspomnieć, że w kwestii reglamentacji użytkowania różnych zasobów przyrody wykształcone zostały już przed wielu laty dwa odmienne podejścia. Pierwsze polega na udzieleniu koncesji, drugie na zezwoleniu typu policyjnego. Akty policji (różnego typu pozwolenia i zezwolenia) sprowadzają się do tego, aby zapobiec naruszaniu przepisów dotyczących porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego oraz praw osób trzecich w trakcie realizacji nadanych uprawnień. Zezwolenie policji nie ma na celu stworzenia specjalnych uprawnień dla adresata pozwolenia i wychodzi od interesu publicznego — od ochrony porządku i praw osób trzecich. Zezwolenie policyjne ma więc w pewnym sensie charakter bierny — reguluje ono sposób użytkowania określonych dóbr w celu ochrony interesów publicznych i praw innych podmiotów. Odmienny charakter ma system regulacji korzystania z dóbr przyrody (środowiska) poprzez koncesje. Polega on na nadawaniu uprawnień w celu wyzwalania elementu inicjatywy prywatnej. Innymi słowy, koncesja jest formą zapewnienia ubiegającemu się o koncesję przedsiębiorcy odpowiednich korzyści majątkowych<sup>6</sup>. Jednak należy pamiętać, że na gruncie prawa socjalistycznego (PRL) to rozróżnienie nie miało większego znaczenia<sup>7</sup>. Wydaje się, że na gruncie gospodarki rynkowej te rozróżnienia ponownie nabierają znaczenia, gdyż stanowią odmienne metody regulacji działalności gospodarczej.

Przenosząc te uwagi na dyskutowane tu zagadnienie, wskazać należy na aktualność przedstawionych rozróżnień. Dotyczy to tak pozwoleń wodnoprawnych, które są aktami policji, jak i koncesji, które zachowały swój majątkowy charakter. Majątkowy charakter koncesji zaznacza się m.in. poprzez fakt, że koncesja oznacza wyłączne prawo do wydobywania kopaliny w określonej przestrzeni, czego o dozwolonym korzystaniu z wód powiedzieć nie można. Poza tym prawo przeniesienia uprawnień płynących z koncesji jest wyraźnie potwierdzone (choć można się spierać, na czym polega różnica wobec pozwolenia, skoro pozwolenia wodnoprawnego nie można sprzedać, ale wnieść do spółki już tak), choć wymaga to zgody organu koncesyj-

---

<sup>6</sup> J. Rotko: *Instrumenty prawne ochrony czystości wód w wysoko rozwiniętych państwach Europy Zachodniej na przykładzie RFN*. W: *Problematyka badawcza prawa ochrony środowiska. Zagadnienia metodologiczne*. Red. M. Mazurkiewicz i J. Sommer. Wrocław 1990, s. 223 i nast.

<sup>7</sup> A. Jaroszyński: *Ochrona prawna zasobów naturalnych w PRL*. Warszawa 1972, s. 42.

nego (tak art. 12c ust. 3 dekretu — Prawo górnicze). Kolejna różnica dotyczy obowiązku zawarcia umowy przez podmiot gospodarczy występujący o koncesję z organem koncesyjnym, która reguluje w sposób szczegółowy prawa i obowiązki stron (art. 12c ust. 1 dekretu — Prawo górnicze). W przypadku pozwolenia wodnoprawnego mamy natomiast do czynienia z „czystym” stosunkiem administracyjnoprawnym, którego uczestnikami są organ administracji i adresat pozwolenia. W ramach tego stosunku mogą też występować — oprócz decyzji o wydaniu lub cofnięciu pozwolenia — także inne akty prawne, czynności prawne i obowiązki (np. obowiązek poddania się kontroli czy też obowiązek eksploataowania urządzeń technicznych). Nie jest tu wymagane sporządzenie dodatkowej umowy.

Inne są też organy właściwe do wydania decyzji. Pozwolenia wodnoprawne na pobór wód podziemnych (oraz wprowadzanie ścieków) wydaje wojewoda, koncesję na wydobywanie solanek oraz wód mineralnych uznanych za lecznicze MOŚZNiL w uzgodnieniu z Ministrem Przemysłu i organami planowania przestrzennego oraz właściwymi organami samorządu terytorialnego, po zasięgnięciu opinii komisji koncesyjnej powołanej przez organ koncesyjny.

W obu przypadkach mamy do czynienia z opłatami, aczkolwiek opłaty przewidziane przez prawo górnicze wydają się mieć odmienny charakter od opłat uregulowanych w prawie wodnym<sup>8</sup>.

Poza już wskazanymi podobieństwami można wskazać i na inne: uzależnienie zgody na eksploatację złoża od sporządzenia i zatwierdzenia projektu zagospodarowania złoża przez organ koncesyjny (art. 12h ust. 1 dekretu — Prawo górnicze); udzielanie pozwoleń wodnoprawnych tylko na pobór tych wód podziemnych, których zasoby są ustalone, a w drodze wyjątku z zastrzeżeniem obowiązku ich ustalenia i możliwością cofnięcia lub ograniczenia pozwolenia po ustaleniu zasobów (art. 23 ust. 1 ustawy — Prawo wodne); możliwość nałożenia w pozwoleniu wodnoprawnym wielu obowiązków na zakład, niezbędnych ze względu na ochronę interesów ludności, gospodarki narodowej lub środowiska (art. 21 ust. 4 ustawy — Prawo wodne); obowiązek dokonywania pomiarów ilości pobieranej wody (art. 57 ustawy — Prawo wodne); obowiązek eksploatacji złóż kopalin w sposób gospodarczo uzasadniony, który zapewnia racjonalne wydobycie kopaliny i ogranicza możliwość powstawania szkód górniczych (art. 94 dekretu — Prawo górnicze).

Zwraca uwagę bardziej rozbudowana regulacja prawa górniczego. Prawo wodne jest zbiorem ogólnych zasad regulujących całokształt stosunków zwią-

---

<sup>8</sup> Zob. J. Rotko: *Oplaty i kary pieniężne w prawie wodnym* oraz A. Lipiński: *Oplaty w prawie geologicznym i górniczym*. W: *Oplaty i kary pieniężne w ochronie środowiska. Komentarz*. Red. J. Sommer. Wrocław 1993, s. 184 i nast. i 242 i nast.

zanych z gospodarką wodną, podczas gdy prawo górnicze reguluje wyczerpująco m.in. uprawnienia Skarbu Państwa, podmiotów gospodarczych oraz innych osób do złóż kopalin, zasady wydawania koncesji na wydobywanie kopalin i opłaty za ich wydobywanie, a także sprawy projektowania, budowy, utrzymania itd. obiektów budowlanych zakładów górniczych (art. 1 ust. 1 dekretu — Prawo górnicze). Poza tym prawo górnicze silniej uwzględnia majątkowy (nastawiony na wymierne korzyści) charakter działalności podmiotów zainteresowanych eksploatacją zasobów naturalnych — co nie jest bez znaczenia przy wykorzystywaniu wód geotermalnych w warunkach gospodarki rynkowej.

Porównywanie obu systemów prawa, które należy rozpatrywać w kontekście wykorzystania wód geotermalnych, prowadzi do wniosku, że uwzględniając zasadniczy kierunek wykorzystywania zasobów wód geotermalnych, tj. wykorzystywanie nie tyle samych wód, ile zawartej w nich energii (należałoby w tym kontekście pisać nie o zasobach wód geotermalnych, ale o zasobach geotermalnych tym bardziej, że nie zawsze nośnikiem tych zasobów jest woda), to bez wątplenia instrumentarium prawa górniczego i geologicznego jest do realizacji tego zadania lepiej przystosowane. Zaznaczyć trzeba, że to stanowisko może wywoływać kontrowersje. W doktrynie prawnej wypowiada się bowiem poglądy kwestionujące zasadność poddania reżimowi prawa górniczego wód leczniczych<sup>9</sup>.

**5.** Analiza przepisów prawnych, prowadzona z punktu widzenia obecności w prawie polskim problematyki wód geotermalnych, dowodzi, że istniejące przepisy nie zadowalająco regulują związane z tym zagadnienia<sup>10</sup>. Wody geotermalne jako część wód podziemnych podlegają przepisom prawa wodnego, prawa górniczego oraz prawa geologicznego. Termin „wody geotermalne” względnie „wody termalne” nie pojawia się jednak w tych przepisach. Główna uwaga została w związku z tym poświęcona przepisom tworzącym specyficzny reżim prawny poszukiwania i wydobywania wód podziemnych, a zatem prawu wodnemu, prawu górniczemu i prawu geologicznemu. Każda z tych dziedzin prawa częściowo określa sytuację prawną wód geotermalnych. Chodzi przede wszystkim o to, że wyróżnić należy — zależnie od tego, z jaką wodą podziemną będziemy mieli do czynienia — dwa różne systemy użytkowania wód geotermalnych

— system prawa górniczego dla wód geotermalnych, które są solankami lub wodami mineralnymi uznanymi za lecznicze (wspomnieć należy jeszcze o wodach kopalnianych, choć dotyczy to nieco innej sytuacji faktycznej,

<sup>9</sup> R. Paczuski: *Ochrona zasobów leczniczych środowiska przyrodniczego RP. Zagadnienia administracyjnoprawne*. Warszawa 1990, s. 75—78.

<sup>10</sup> Prezentowane oceny nie uwzględniają nowej ustawy — Prawo geologiczne i górnicze z 4 lutego 1994 r. (Dz. U. nr 27, poz. 96).

tzn. gdy wydobywanie wody nie jest celem samym w sobie, lecz następstwem eksploatacji innych kopalin);

— system prawa wodnego dla pozostałych wód podziemnych.

Jest to pierwsza słabość obecnej regulacji prawnej. Druga polega na braku szczegółowych unormowań na poziomie aktów wykonawczych do ustaw, które by uwzględniły specyfikę zasobów geotermalnych.

Oceniając istniejącą regulację prawną w zakresie poszukiwania i (zwłaszcza) eksploatacji wód geotermalnych (zasobów geotermalnych) jako niewystarczającą, należy przedstawić możliwe warianty zmian porządku prawnego, które uwzględnią specyficzne problemy związane z użytkowaniem tych wód. Na wstępie należy rozstrzygnąć nasuwające się wątpliwości definicyjne. Co jest przedmiotem regulacji: czy obiekt określony przez cechy fizyczne i chemiczne, czy też sposób wykorzystania jego właściwości? W tym drugim wypadku chodzi o uzyskanie energii z podgrzanych wód podziemnych.

Należy zwrócić uwagę, że przyjęcie energii za punkt wyjścia regulacji prawnej powoduje bardzo niewygodną pozycję. Energia nie może być zaliczona do żadnego ze znanych przedmiotów regulacji. Nie jest to bowiem rzecz, stosunek czy wartość. Łatwiej jest stworzyć regulację do tej sfery stosunków, wychodząc od nośnika tej energii, którym w warunkach polskich jest woda podziemna. Jest to intelektualnie mało ambitna postawa, ale ma duże walory praktyczne. Dokonując więc praktycznego uproszczenia, posługujemy się zamiennie terminami „zasoby geotermalne” i „wody geotermalne”. W tym ostatnim wypadku uwagę koncentrujemy tylko na wykorzystaniu tych wód w celach energetycznych. Regulacja prawna zasobów geotermalnych powinna zmierzać do ustalenia reguł poszukiwania i wykorzystywania wód podgrzanych w celach energetycznych. Pozostałe zastosowania tych wód, powinny być i są odrębnie regulowane w prawie górniczym i w prawie wodnym.

Z punktu widzenia techniki legislacyjnej możliwe są dwa rozwiązania:

- opracowanie odrębnej ustawy o wykorzystaniu wód geotermalnych,
- nowelizacja przepisów istniejących.

Pierwsze rozwiązanie umożliwiłoby całościowe uregulowanie zagadnienia eksploatacji (względnie poszukiwania i eksploatacji) wód geotermalnych. Zamieszczenie w jednym akcie prawnym wszystkich (czy przynajmniej większości) przepisów ułatwia bez wątpienia stosowanie prawa, ale wiąże się też z licznymi trudnościami. Chodzi z jednej strony o wymóg kompleksowości regulacji, czyli adaptację do nowej ustawy wszystkich instytucji prawnych, które powinny zostać uwzględnione, a obecnie są normowane w odrębnych przepisach prawa (m.in. kwestie własności wód geotermalnych, organów właściwych do wydawania pozwoleń czy koncesji, nadzoru i kontroli nad eksploatacją wód geotermalnych, ochrony środowiska, instrumentów finansowoprawnych). Po drugie, oddzielenie tej problematyki powinno być przeprowadzone wyczerpująco, tzn. tak, aby nie powstawały wątpliwości, które

przepisy powinny być w danej sytuacji stosowane. Wątpliwości zrodzone niejasnością przepisów — zwłaszcza gdy się one nakładają i wzajemnie wykluczają — rodzą stan niepewności prawnej, który podważa zaufanie do całego systemu prawa. Jak się wydaje, właśnie ta okoliczność, a więc trudność wolnego od wątpliwości rozdziału korzystania z wód podziemnych (wewnętrznie silnie zróżnicowanych) od użytkowania tych wód dla celów energetycznych, jest głównym przeciwskazaniem dla tworzenia nowej, całkowicie odrębnej regulacji prawnej. Poza tym nie wszystkie zagadnienia korzystania z wód geotermalnych muszą zostać uregulowane swoiście, tzn. inaczej niż ma to miejsce w odniesieniu do pozostałych sposobów korzystania z wód podziemnych.

Drugie rozwiązanie polega na nowelizacji istniejących przepisów w sposób, który usunie niedostatki dotychczasowej regulacji. Ten kierunek zmian wydaje się nam najbardziej ekonomiczny<sup>11</sup>.

Generalne kierunki nowelizacji należy rozpatrywać na tle procesów poszukiwania i rozpoznawania, a następnie wydobywania zasobów geotermalnych (wód geotermalnych).

Stosunkowo najprościej (gdyż bez dokonywania zmian w ustawie — istnieją bowiem delegacje ustawowe, które w tym celu można by wykorzystać) jest wprowadzić instytucję wód geotermalnych do porządku prawnego na etapie poszukiwania i rozpoznawania zasobów. Korzystne jest w tym przypadku to, że w sprawach uregulowanych ustawą o prawie geologicznym wody podziemne traktowane są w najistotniejszych punktach (m.in. koncesje, typy dokumentacji geologicznej) tak, jak kopaliny. Znaczy to, że bez względu na to, czy wody geotermalne znajdują się pod rządami prawa górniczego czy wodnego, czy też regulowane będą dwutorowo — jak to ma miejsce obecnie — rozpoznanie i dokumentowanie zasobów tych wód przebiegać będzie na podstawie jednolitych zasad.

Powstaje jednak pytanie, czy nie byłoby celowe wyodrębnienie kategorii wód geotermalnych na etapie sporządzania dokumentacji hydrogeologicznej. Nie dziwi — biorąc pod uwagę nikłe wykorzystanie wód geotermalnych — nieobecność takiej kategorii w przepisach obecnie obowiązujących. W przypadku nasilenia eksploatacji tych zasobów pożądane byłoby jednak określenie zasad i sposobu ustalania zasobów wód podziemnych oraz warunków, jakie powinny być spełnione w celu poznania tych zasobów w poszczególnych kategoriach nie tylko dla: rejonu hydrograficznego, małych ujęć wód podziemnych, dużych ujęć wód podziemnych, celów leczniczych (zob. § 6 ust. 1 zarządzenia Prezesa Centralnego Urzędu Geologicznego z 5 maja 1969 r. w sprawie zasad i sposobu ustalania oraz trybu zatwierdza-

---

<sup>11</sup> Jego trafność została ostatecznie potwierdzona uchwaleniem przez Sejm 4 lutego 1994 r. ustawy — Prawo geologiczne i górnicze.



nia zasobów wód podziemnych, Mon. Pol. nr 19, poz. 163), ale także dla wód geotermalnych.

Jak już powiedziano, nie wymagałoby to zmiany ustawy o prawie geologicznym, gdyż art. 24 ust. 4 tej ustawy zawiera stosowne upoważnienie dla Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturanych i Leśnictwa.

Można też rozważyć i inne propozycje zmian prawa geologicznego, a zwłaszcza nałożenie na państwową służbę geologiczną, działającą przy MOŚZNiL obowiązku prowadzenia rejestru zasobów wód geotermalnych oraz — w miarę pozyskiwania informacji — aktualizowania go, a także koordynowania prac związanych z poszukiwaniem, udostępnianiem i eksploatacją zasobów geotermalnych. W pewnym zakresie tak formułowane postulaty są już uwzględnione w ustawie, gdyż art. 26c ust. 1 stanowi: „Organ zatwierdzający przekazuje dokumentację geologiczną do Centralnego Archiwum Geologicznego oraz do właściwego miejscowo terenowego archiwum geologicznego.”

Aktualizowanie zebranych informacji również ma miejsce, gdyż art. 26c ust. 3 nakłada stosowny obowiązek: „Podmioty gospodarcze prowadzące działalność geologiczną zobowiązane są do przekazywania bieżących informacji o wynikach badań do Centralnego Archiwum Geologicznego.”

Jak wspomniano, dostosowanie obowiązujących przepisów do wymogów racjonalnego wydobywania zasobów wód geotermalnych powinno polegać na nowelizacji przepisów prawa górniczego. Rzecz w tym, że takie czy inne rozwiązanie nie powinno utwierdzać istniejącej w tym zakresie dwutorowości regulacji. Należy w związku z tym opowiedzieć się za poddaniem wód geotermalnych jednemu reżimowi prawa. Jak już była mowa, prawo górniczne oferuje większą liczbę zróżnicowanych instrumentów mogących służyć racjonalnej gospodarce wodami geotermalnymi i w związku z tym w jego zakresie obowiązywania powinny się znaleźć wody geotermalne. Rozszerzenie zakresu rzeczowego prawa górniczego nie wymaga zmiany dekretu — Prawo górniczne, gdyż na podstawie upoważnienia dla Rady Ministrów z art. 3 ust. 2 pkt 1 może to nastąpić w drodze rozporządzenia. Artykuł ten brzmi: „2. Rada Ministrów może w drodze rozporządzenia: 1) objąć przepisami prawa górniczego na całym obszarze Państwa lub na niektórych jego terenach inne kopaliny niż wymienione w ust. 1, posiadające znaczenie dla gospodarki narodowej, [...]”

Należy przypomnieć, że na tej drodze prawnej objęte zostały przepisami prawa górniczego solanki, nadające się do otrzymywania z nich związków chemicznych, oraz wody mineralne, gazy i peloidy uznane za lecznicze — tyle, że w tym drugim przypadku wymagany jest dodatkowy akt prawny określający szczegółowo, o jakie źródła chodzi. Nie ma więc formalnych przeszkód, aby regulacją prawa górniczego objąć wody geotermalne.

Przedstawiona propozycja nie załatwia — rzecz jasna — wszystkich problemów i musi być uważana za program minimum. Szczegółowe regula-

cje powinny zawierać inne przepisy wykonawcze, np. ustalenie zerowej stawki opłaty eksploatacyjnej — przepisy rozporządzenia RM, wydanego na podstawie art. 12f ust. 10. Wydanie odrębnego rozporządzenia RM, w którym określone zostałyby szczegółowe zasady eksploatacji, nie jest możliwe bez zmiany dekretu — Prawo górnicze. Taka zmiana nie byłaby jednak rewolucją w systemie prawa górniczego.

Analizując kierunki zmiany istniejącego prawa górniczego, należy wskazać na potrzebę rozwinięcia niektórych zagadnień prawnych związanych z wodami geotermalnymi. Chodzi przede wszystkim o określenie, które wody powinny być uznawane za geotermalne. Możliwe są dwa rozwiązania. Po pierwsze, można zdefiniować wody geotermalne poprzez określenie ich właściwości, przede wszystkim temperatury. Drugim sposobem jest upoważnienie właściwego organu (MOŚZNiL lub RM) do określenia w drodze zarządzenia, które konkretnie zasoby wód geotermalnych byłyby uznawane za podlegające prawu górniczemu. Rozwiązanie takie funkcjonuje obecnie w odniesieniu do wód mineralnych, które uznawane są za lecznicze w sensie prawnym dopiero po wydaniu stosownego aktu prawnego.

Na etapie wydobywania wód geotermalnych powinna być natomiast zagwarantowana ochrona głównie tych wód, które mogłyby zaspakajać potrzeby ludności na wodę pitną, natomiast reżim prawny wydobywania pozostałych typów czy kategorii wód geotermalnych nie wymagałby szczególnych regulacji. Obawy, że w wyniku objęcia przepisami prawa górniczego całości wód geotermalnych zagrożone zostałoby ich egzystencjalne znaczenie, nie znajdują uzasadnienia, jako że racjonalne wydobywanie kopalin jest silnie akcentowane. Chodzi m.in. o zakaz porzucenia złoża kopalin (art. 95), obowiązek przedsięwzięcia środków niezbędnych do ochrony i wykorzystania zasobów złoża oraz do ochrony powierzchni oraz wód powierzchniowych i podziemnych (art. 96 ust. 1). Tym samym celem służy określenie niezbędnych treści, jakie powinien zawierać wniosek o koncesję na wydobywanie kopalin (art. 12f ust. 1 i 2 dekretu — Prawo górnicze), a wśród nich znaleźć się powinny m.in. założenia do projektu zagospodarowania złoża, uwzględniające ocenę wpływu eksploatacji kopaliny na środowisko przyrodnicze. Szczegółowe unormowania znajdują też w przepisach zarządzenia Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa z 23 czerwca 1992 r. w sprawie sposobu sporządzania i trybu zatwierdzania projektu zagospodarowania złóż kopalin, których wydobywanie podlega prawu górniczemu Mon. Pol. nr 20, poz. 151).

Należy też wspomnieć, że realizacja powyższego wariantu, tj. objęcie wód geotermalnych przepisami prawa górniczego, wymagałaby precyzyjnego rozgraniczenia tych przepisów, które regulowałyby eksploatację wód geotermalnych oraz tych określających wydobywanie solanek, nie będących wodami geotermalnymi (chyba że uznano by za celowe ich łączne traktowanie).

W pierwszym przypadku, tzn. prawnego wyodrębnienia solanek nie będących wodami geotermalnymi, konieczne byłyby zmiany w przepisach wykonawczych do prawa górniczego oraz prawa geologicznego.

Omówienia wymagają w końcu przepisy ustawy — Prawo geologiczne i górnicze, uchwalonej przez Sejm 4 lutego 1994 r. (Dz. U. nr 27, poz. 96). Jest to już druga taka ustawa uchwalona przez Sejm, jako że poprzednia — uchwalona 29 maja 1993 r. — straciła ważność wskutek przerwania prac ustawodawczych w następstwie rozwiązania Sejmu przez Prezydenta. Ustawa uchwalona 4 lutego 1994 r. różni się tylko nieznacznie od tej uchwalonej w 1993 r. Z zawartych w ustawie rozwiązań wskazać należy na łączne uregulowanie wykonywania prac geologicznych oraz wydobywania kopalin ze złóż, wespół z ochroną złóż kopalin, wód podziemnych u innych składników środowiska (art. 1). Powoduje to, że znika formalna odrębność prawa geologicznego oraz prawa górniczego. Szczególnie istotne w kontekście analizowanego tu zagadnienia prawnej regulacji wód geotermalnych jest włączenie ich do zakresu przedmiotowego ustawy. Artykuł 5 ust. 4 stanowi: „W rozumieniu ustawy nie są kopalinami wody podziemne z wyjątkiem solanek, wód leczniczych i termalnych.”

Mechanizm obejmowania przepisami ustawy wód termalnych został zaprojektowany analogicznie do metody przyjętej na gruncie obowiązującego prawa górniczego w odniesieniu do wód mineralnych uznawanych za lecznicze. Wskazuje na to art. 5 ust. 5: „Rada Ministrów w drodze rozporządzenia określi złoża wód zaliczonych do solanek, wód leczniczych i termalnych oraz złoża innych kopalin leczniczych.”

Różnica — w stosunku do obecnej regulacji — polega na tym, że przepis ten obejmuje też solanki i inne kopaliny lecznicze, których włączenie do zakresu prawa geologicznego i górniczego wymaga dodatkowego aktu prawnego Rady Ministrów.

Należy zauważyć, że również projekt ustawy prawo wodne, opracowany w MOŚZNiL, zmierza w podobnym kierunku, wyłączając wody termalne z zakresu ustawy — Prawo wodne (art. 2 ust. 1 pkt 2 projektu).

Wspomniane kategorie wód podziemnych nazwane zostały kopalinami pospolitymi (art. 5 ust. 3) i — o ile nie stanowią części składowych nieruchomości gruntowej — uznano je za własność Skarbu Państwa. To sformułowanie nie stwarza precyzyjnych kryteriów do określenia własności kopalin pospolitych.

Główne założenia ustawy są zbieżne z dotychczasową regulacją w tych zakresach. Przewidziane więc zostały koncesje m.in. na poszukiwanie lub rozpoznawanie złóż kopalin oraz wydobywanie kopalin ze złóż (art. 15) z tą różnicą, że już koncesja na poszukiwanie lub rozpoznawanie złóż kopalin może obejmować także ich wydobywanie (art. 24). W podobny sposób

jak obecnie uregulowano też dokumentację geologiczną (rozdz. 2, art. 40—50) oraz opłaty (z jednej strony opłata za użytkowanie górnicze, zatem i poszukiwanie oraz rozpoznawanie złóż, z drugiej opłata eksploatacyjna — dział IV, art. 83—87). Łączenie pokrewnej problematyki w jednym akcie prawnym uważane jest zazwyczaj za przejaw doskonalenia prawa i wstępny etap kodyfikacji określonych sfer życia. Należy jednak mieć na uwadze, aby łączenie dotychczas odrębnych aktów prawnych nie łączyło się ze stratą niektórych przepisów. Można odnieść wrażenie, że tak się stało w przypadku omawianej tu ustawy. Dotyczy to np. powierzchniowej regulacji zadań państwowej administracji geologicznej. Mowa jest (art. 102), że do zakresu jej działania należy w szczególności gromadzenie, przetwarzanie i udostępnianie danych geologicznych. Brakuje zaś w ustawie przepisów o państwowej służbie geologicznej oraz o Centralnym Archiwum Geologicznym i terenowych archiwach geologicznych. Uregulowanie tych kwestii ustawa odsyła w sposób bardzo ogólny do rozporządzenia. Artykuł 50 stanowi: „MOŚ, ZNiL określi w drodze rozporządzenia: [...] 3) szczegółowe wymagania, jakim powinna odpowiadać dokumentacja geologiczna, w tym dokumentacja uproszczona, oraz tryb jej zatwierdzania, a także sposób postępowania z próbkami i dokumentacjami geologicznymi.”

W podobny sposób — jak to ma miejsce obecnie — uregulowano sporządzanie corocznego krajowego bilansu zasobów złóż kopalin i wód podziemnych (obecnie art. 27 ust. 2 — ustawa art. 49). Pozytywnie należy ocenić w ustawie nowy przepis o uwzględnianiu w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego udokumentowanych złóż kopalin i wód podziemnych w granicach ich projektowanych stref ochronnych (art. 48). To samo dotyczy prawa do informacji uzyskanych w wyniku prowadzenia prac geologicznych. Zgodnie z ustawą prawo to przysługuje temu, kto poniósł koszty ich wykonania (art. 47 ust. 1). Skarb Państwa może co najwyżej żądać przeniesienia na niego tych praw, ale za wynagrodzeniem (art. 47 ust. 3). Obecnie obowiązujące prawo przewiduje, że z chwilą wygaśnięcia koncesji cały zasób zebranej informacji stanowi własność Skarbu Państwa i przechodzi do Centralnego Archiwum Geologicznego.

Przepisy ustawy, poza wyraźnym objęciem zakresem ustawy wód termalnych, nie uwzględniają jednak specyfiki rozpoznawania i eksploatacji tej kopaliny. Być może nie jest to konieczne ze względów technicznych. W tym stanie rzeczy podstawowym instrumentem prawnym określającym prawne warunki w tym zakresie staje się koncesja.

Jerzy Rotko, Jerzy Sommer

DIE RECHTLICHE REGULIERUNG IM RAHMEN DER NACHFORSCHUNG,  
DES ZUGÄNLICHMACHEN UND DER EXPLOITATION  
DER GEOTHERMALEN VORRÄTE

Zusammenfassung

Die Bearbeitung betrifft die rechtliche Regulierung des geothermalen Wassers. In den einzelnen Ländern wird diese Problematik durch das Bergbau- und durch das Wasserrecht geregelt, wobei die Delimitation der Regulierungsbereiche auf verschiedenen Kriterien beruht, oder auf besonderen normativen Vorschriften, die nur diesem Problem gewidmet wurden. Der ersten Regulierungsart begegnen wir in den USA, Frankreich, Japan und in der BRD. Wenn es um die zweite Regulierungsart geht, kann als Beispiel das Recht von Italien und von Neuseeland dienen.

Im polnischen Recht gibt es keine Vorschriften, die *expressis verbis* für die geothermalen Vorräte gelten würden, aber auch die Ausnutzung dieser Vorräte kommt in der Praxis nicht vor. Es bedeutet jedoch nicht, daß es unmöglich wäre die geltenden Vorschriften für eine Kontrolle der Ausnutzung der geothermalen Vorräte auszunutzen. Diese Vorschriften sind in dem Wasserrecht, in dem Bergbaurecht und in dem geologischen Recht enthalten.

Jerzy Rotko, Jerzy Sommer

LEGAL REGULATION CONCERNING THE EXPLORATION,  
THE FIRST WORKING, AND EXPLOITATION  
OF GEOTHERMAL RESOURCES

Summary

The study concerns a legal regulation of the exploitation of geothermal waters. In particular countries such problems are regulated either by mining laws or laws on use and conservation of inland waters, while the delimitation of the range of the regulation is not based on uniform criteria, or by separate legal acts devoted to this problem alone. The former type of regulation can be met with in the USA, France, Japan, and Germany, while the latter can be exemplified by the legal system of Italy and New Zealand.

In the Polish law there are no regulations that would refer expressly to the geothermal resources, but in practice those resources are not exploited. This does not mean that the application of the regulations now in force to controlling the use of geothermal resources is impossible. These regulations are included in the inland waters law, mining and geological law.