

Anna Łabno-Jabłońska

Sytuacja prawna złóż kopalin w świetle art. 12 ust. 1 Konstytucji

Prawne Problemy Górnictwa 11, 40-63

1987

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, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Anna Łabno-Jabłońska

Sytuacja prawna złóż kopalin w świetle art. 12 ust. 1 Konstytucji

Artykuł 12 ust. 1 Konstytucji jest dla przyjętej w polskim ustawodawstwie koncepcji mienia szczególnie ważny. W przepisie tym pojawia się bowiem pojęcie "mienia ogólnonarodowego", a także został ustanowiony obowiązek poddania go ze strony Państwa i wszystkich obywateli szczególnej trosce i opiece. Oba te terminy tj. pojęcie mienia ogólnonarodowego oraz obowiązek szczególnej troski i opieki, nie są w Konstytucji bliżej określone, aczkolwiek omawiany przepis wylicza przykładowo obiekty stanowiące owo mienie, względem których mogą istnieć jakieś prawa podmiotowe. Nie wynika to jednak bezpośrednio z art. 12 ust. 1 Konstytucji, lecz z łącznej interpretacji omawianego postanowienia i art. 44 k.c. Nasuwają się więc pytania, jaką treść należy nadać art. 12 ust. 1 oraz jaką pełni on funkcję. W związku z tym istotne wydaje się ustalenie, w jakim stosunku pozostaje do niego ustawodawstwo zwykłe. Najpierw zatem trzeba zastanowić się nad konstytucyjnym rozumieniem art. 12 ust. 1, tzn. bez uwzględnienia innych przepisów prawa.

Powszechny jest w zasadzie pogląd, że art. 12 ust. 1 nie stanowi normy nacjonalizacyjnej¹. Słusznie podkreśla A. Burda, że "wymienio-

¹Nadal aktualne są koncepcje przedstawione przed nowelizacją Konstytucji w 1976 r., gdyż art. 12 ust. 1 jest w swej istocie zbliżony do dawnego art. 8. Por. J. Wasilkowski, A. Chęćmoński, K. Przybyłowski, S. Sser, J. To-

ne [w art. 12 ust. 1 - A. Ł.-J.] rodzaje środków produkcji nie stały się z mocy tego artykułu mieniem ogólnonarodowym z chwilą wejścia w życie Konstytucji"². Pozostaje więc kwestią otwartą, jaką pełni funkcję art. 12 ust. 1 Konstytucji. W przepisie tym zostały określone pewne elementy mienia ogólnonarodowego oraz nałożono na Państwo i obywateli obowiązek szczególnej troski i opieki nad tym mieniem. Właśnie na podstawie jego treści uznaje się, że zasadnicza funkcja omawianego przepisu sprowadza się do ustanowienia wskazanego obowiązku³.

Artykuł 12 ust. 1 wymienia przykładowo jako składniki mienia ogólnonarodowego: złoża mineralne, podstawowe źródła energii, grunty państwowe, wody, lasy państwowe, kopalnie, państwowe przedsiębiorstwa przemysłowe, rolne i handlowe, państwowe urządzenia komunalne, banki, państwowe zasoby mieszkaniowe, drogi, państwowe środki komunikacji, transportu i łączności, radio, telewizję i film, państwowe instytucje socjalne, oświatowe, naukowe i kulturalne. Katalog ten nie jest więc wyczerpujący.

Artykuł 12 ust. 1 zawiera bezpośredni nakaz dla ustawodawcy zwykłego określenia pojęcia mienia ogólnonarodowego, w każdym zaś razie

p i ń s k i: Własność społeczna w świetle Konstytucji PRL. W: Zagadnienia prawne Konstytucji PRL. Warszawa 1954, s. 47; E. I s e r z o n: Prawo państwa do dysponowania kopalinami. Annales UMCS. Vol IV. Lublin 1957, s. 239; J. W a s i l k o w s k i: Prawo własności w PRL. Warszawa 1969, s. 41; System prawa cywilnego. Prawo własności i inne prawa rzeczowe. T. II. Red. J. I g n a t o w i c z. Warszawa 1977, s. 64; R. M i k o s z: "Ograniczenia" własności (na przykładzie prawa górniczego). "Problemy Prawne Górnictwa". Red. A. A g o p s z o w i c z. T. 5. Katowice 1982, s. 34. Jeśli chodzi o literaturę prawnokonstytucyjną: A. B u r d a: Polskie prawo państwowe. Warszawa 1977, s. 208; Z. J a r o s z, S. Z a w a d z k i: Prawo konstytucyjne. Warszawa 1980, s. 178.

²A. B u r d a: Polskie prawo ..., s. 208.

³J. W a s i l k o w s k i, A. C h e ł m o ń s k i, K. P r z y b y ł o w s k i, S. S z e r, J. T o p i ń s k i: Własność społeczna..., s. 47; J. W a s i l k o w s k i: Prawo własności..., s. 41; System prawa..., s. 64; A. B u r d a: Polskie prawo..., s. 208. Nieco odmienne stanowisko prezentują Z. J a r o s z, S. Z a w a d z k i (Prawo..., s. 177) pisząc, że "celem tego przepisu [tj. art. 12 ust. 1 Konstytucji - A. Ł.-J.] jest nie tylko określenie jej [tj. własności państwowej - A. Ł.-J.] przedmiotu, lecz również generalne sformułowanie zasady szczególnej ochrony własności państwowej".

do uznania za elementy tego mienia tych składników, które wymienia Konstytucja. Wynika więc z tych ustaleń, że we wskazanym zakresie ustawodawca zwykły nie ma swobody działania i związany jest treścią art. 12 ust. 1.

W tym kontekście wątpliwości budzi pojęcie mienia zawarte w art. 44 k.c., albowiem przepis ten traktuje jako mienie tylko własność i inne prawa majątkowe. W ten sposób poza mieniem ogólnonarodowym pozostają prawa niemajątkowe, co jednak nie znajduje dostatecznego uzasadnienia.

Trzeba wreszcie zwrócić uwagę na to, że przez przyjętą regulację wprowadzono jakby dwie kategorie składników mienia ogólnonarodowego: 1) składniki konstytucyjnie określone i 2) składniki w Konstytucji pominięte. Wynika stąd wniosek o zróżnicowanym znaczeniu składników mienia ogólnonarodowego.

Powstaje więc pytanie, jakie znaczenie może mieć tego rodzaju regulacja. Można przyjąć, iż przede wszystkim zróżnicowanie to powoduje istnienie odmiennych co do ważności składników mienia, brak jednak kryterium, za pomocą którego należałoby dokonać klasyfikacji tych składników mienia ogólnonarodowego, jakie zostały w art. 12 ust. 1 pominięte. W konsekwencji, skoro katalog nie jest zamknięty, to ustawodawca zwykły władny jest określić także i inne składniki mienia ogólnonarodowego. Związany jest jednak treścią art. 12 ust. 1, gdyż wymienione w nim składniki mienia muszą być za takie uznane w ustawodawstwie zwykłym.

Na podstawie dotychczasowych ustaleń zasadny wydaje się też wniosek, zgodnie z którym przyjęte unormowanie daje ustawodawcy zwykłemu rozległy margines swobody, przy jednoczesnym zachowaniu konstytucyjności wydawanych aktów normatywnych. Można mieć w związku z tym pewne wątpliwości co do słuszności takiej regulacji z punktu widzenia ochrony interesów innych niż państwowe podmiotów własności. Jest to jednak zgodne z zasadą polskiego ustroju gospodarczego, wyrażoną w art. 11 Konstytucji.

Przedstawiona analiza treści art. 12 ust. 1 Konstytucji dotyczyła zagadnień generalnych. Na tle omawianego przepisu wyłania się jednak również kilka kwestii bardziej szczegółowych. Przede wszystkim trzeba zwrócić uwagę na zakres przedmiotowy mienia ogólnonarodowego, jaki został określony w Konstytucji. Do czasu wprowadzenia noweli z 10 lutego 1976 r. (Dz.U. nr 5, poz. 29) zasadne było twierdzenie, że wymienione składniki mienia ogólnonarodowego "służą celom produkcji dóbr materialnych, transportu, wymiany i kredytu"⁴ (dawny art. 8). Poprzednio bowiem pominięto składniki, które za J. Wasilkowskim można nazwać "nieprodukcyjnym funduszem własności państwowej"⁵. W swym nowym brzmieniu i ze zmienioną numeracją omawiany przepis został uzupełniony o kilka nowych składników mienia ogólnonarodowego. Są to: podstawowe źródła energii, grunty państwowe, państwowe zasoby mieszkaniowe, radio, telewizja i film, państwowe instytucje socjalne, oświatowe, naukowe i kulturalne. Dla ścisłości należy jeszcze dodać, że dokonano równocześnie pewnych zmian redakcyjnych, które jednak nie mają istotniejszego znaczenia.

Artykuł 12 ust. 1 zawiera zatem poszerzony, w stosunku do pierwotnego tekstu Konstytucji, katalog składników mienia ogólnonarodowego. Dalej jednak nie ma on charakteru enumeratywnego wyliczenia. Podkreślić natomiast trzeba, że obejmuje nie tylko składniki potrzebne do produkcji dóbr materialnych, transportu, wymiany i kredytu, ale również takie, które są wykorzystywane w zakresie działalności społeczno-kulturalnej. Zabieg ten jest - jak należy sądzić - wyrazem pogłębiającej się w latach siedemdziesiątych tendencji do dalszej socjalizacji stosunków społecznych i gospodarczych.

Wskutek nowelizacji pojęcie mienia ogólnonarodowego objęło także prawa niemajątkowe, a nawet prawa na dobrach niematerialnych. Na podstawie dokonanych w art. 12 ust. 1 uzupełnień trzeba zatem dokonać

⁴J. Wasilkowski: Prawo własności..., s. 40.

⁵Tamże.

zmiany generalnej linii interpretacyjnej omawianego przepisu. W ślad za tym nie pozostaje jednak nowelizacja art. 44 k.c. i w ten sposób utracił on swoje konstytucyjne uzasadnienie.

W dalszym ciągu pozostając w obrębie rozważań dotyczących składników mienia ogólnonarodowego, należy poddać analizie znaczenie i rolę, jaką odgrywa w omawianym przepisie przymiotnik "państwowy" dodany do niektórych składników. Zgodnie z brzmieniem art. 12 ust. 1 w skład mienia ogólnonarodowego wchodzi m.in. grunty państwowe, lasy państwowe, państwowe przedsiębiorstwa przemysłowe, rolne i handlowe, państwowe urządzenia komunalne, państwowe zasoby mieszkaniowe, państwowe środki komunikacji, transportu i łączności. A contrario wynika stąd wniosek, że Konstytucja dopuszcza istnienie gruntów niepaństwowych, niepaństwowych środków komunikacji, transportu, łączności itp. Przymiotnik "państwowy" jest w tym wypadku traktowany jako sposób wyłączenia z pojęcia "grunty" czy "środki komunikacji, transportu i łączności" tych jego elementów, które z punktu widzenia prawa rzeczowego pozostają we władaniu Państwa. Ściślej rzecz biorąc, "państwowy" oznacza własność Państwa w stosunku do określonej rzeczy. Owe grunty czy środki komunikacji, transportu i łączności o tyle należą do składników mienia ogólnonarodowego, o ile stanowią własność Państwa. Mogą zatem istnieć zarówno grunty czy środki komunikacji, transportu i łączności, które stanowią składniki mienia ogólnonarodowego, jak i takie, które w zakres tego pojęcia nie wchodzi.

Odrębnym już jednak zagadnieniem jest sprawa rozróżnienia zakresu przedmiotowego własności państwowej i innych podmiotów. Szczegółową regulację tej kwestii, a więc rozgraniczenie sektorów własności, pozostawiono ustawodawstwu zwykłemu, aczkolwiek musi ono uwzględniać konstytucyjne zasady ustroju gospodarczego wynikające z art. 11 ust. 1, art. 15, 16, 17 i 18 Konstytucji.

W związku z przeprowadzoną analizą może powstać pytanie, czy zasadne byłoby twierdzenie, że jeśli składnik mienia ogólnonarodowego wymieniony w art. 12 ust. 1 nie jest opatrzony przymiotnikiem "pań-

stwowy", to nie może on stanowić przedmiotu własności innego, poza Państwem, podmiotu. Do takiego wniosku może skłaniać wykładnia literalna art. 12 ust. 1. Takie bowiem składniki mienia, jak złoża mineralne, wody, kopalnie czy banki art. 12 ust. 1 wymienia bez jakiegokolwiek wskazania, aby miały one stanowić wydzieloną część określonej całości. W odmienny już jednak sposób należy określić "podstawowe źródła energii", bowiem w tym jednym przypadku kryterium wyłączenia z generalnego pojęcia "źródła energii" stanowi uznanie ich za "podstawowe". Szczegółowe uregulowanie tej kwestii zostało pozostawione do kompetencji ustawodawcy zwykłego.

Na postawione pytanie trzeba odpowiedzieć, że omawiany przepis nie ma dwoistego charakteru i bez względu na to, czy do określonego składnika dodano przymiotnik "państwowy", czy nie, zakłada on możliwość istnienia wszystkich wyliczonych w nim składników jako mienia niepaństwowego. Za przyjęciem takiego wniosku przemawia w szczególności argument, że gdyby przyjąć odmienne stanowisko, to art. 12 ust. 1 należałoby jednak uznać za normę nacjonalizacyjną przynajmniej o częściowym zasięgu obowiązywania. Nie bez znaczenia jest także uświadomienie sobie podstawowego celu, jaki realizuje omawiany przepis. Celem tym jest nałożenie na Państwo i obywateli obowiązku objęcia mienia ogólnonarodowego szczególną troską i opieką⁶. Nie przesądza on natomiast o przynależności tego mienia do Państwa⁷. Zupełnie odrębną sprawą pozostaje jednak ocena trafności przyjętego w Konstytucji u normowania.

Konkluzja zamyka się zatem w stwierdzeniu, że nie istnieje zbieżność pomiędzy pojęciem mienia ogólnonarodowego w art. 12 ust. 1 Kon-

⁶Argument ten podkreśla J. W a s i l k o w s k i. W: System prawa..., s. 64.

⁷Literatura prawno-konstytucyjna opowiada się za dwoistością art. 12 ust. 1 Konstytucji, tj. wskazuje, że dodanie przymiotnika "państwowy" oznacza możliwość istnienia w danej dziedzinie także niepaństwowych jednostek. F. S i e m i e Ń s k i: Prawo konstytucyjne. Warszawa-Poznań 1978, s. 113; Z. J a r o s z, S. Z a w a d z k i: Prawo..., s. 178.

stytucji i w ustawodawstwie zwykłym. O ile bowiem art. 44 k.c. uznaje za mienie jedynie prawa majątkowe, o tyle cytowany przepis Konstytucji wydaje się pojęciem tym obejmować także prawa niemajątkowe.

II

W związku z dokonanymi ustaleniami pojawia się pytanie, jak przedstawia się zagadnienie własności kopalin. W celu wyjaśnienia tego problemu konieczne jest łączne zanalizowanie art. 12 ust. 1 Konstytucji, art. 5 prawa górniczego⁸ i § 4 uchwały Rady Ministrów z 14 lutego 1975 r.⁹ Wydaje się również celowe odwołanie się do przepisów prawa wodnego¹⁰ i szelfowego¹¹.

Podstawowe znaczenie powinien mieć w omawianej kwestii art. 12 ust. 1 Konstytucji. Sprawą zasadniczą jest bowiem usnanie go za normę nacjonalizacyjną bądź odmówienie mu tego charakteru. Skoro jednak uznaliśmy, że art. 12 ust. 1 nie dokonał nacjonalizacji składników mienia, w tym także kopalin, to zagadnienie ich własności zostało pozostawione do rozstrzygnięcia w ustawodawstwie zwykłym. Jednak w drodze wydania przepisów niższego rzędu upaństwowiono zaledwie wody podziemne i zasoby naturalne szelfu kontynentalnego¹².

Bliższej analizie należy więc poddać przepisy prawa górniczego, w szczególności wymieniony już art. 5 tego prawa i § 4 uchwały z 14 lutego 1975 r. Trzeba zaś pominąć przepisy prawa cywilnego ze względu na różnice występujące między konstytucyjnym a kodeksowym pojęciem

⁸Dekret z 6 maja 1953 r. prawo górnicze (tekst jedn.: Dz.U. 1978, nr 4, poz. 12 z późn. zm.).

⁹Uchwała Rady Ministrów z 14 lutego 1975 r. w sprawie gospodarki zasobami złóż kopalin (Mon. Pol. nr 6, poz. 33 z późn. zm.).

¹⁰Ustawa z 14 października 1974 r. (Dz.U. nr 29, poz. 230 z późn. zm.).

¹¹Ustawa z 17 grudnia 1977 r. o szelfie kontynentalnym PRL (Dz.U. nr 37, poz. 104).

¹²Trzeba także wskazać na fakt upaństwowienia złóż kopalin objętych nadaniami wydanymi na podstawie prawa górniczego z 1930 r. w ramach nacjonalizacji przemysłu.

własności. W świetle Konstytucji bowiem nie ma wątpliwości, iż złoża kopalin mogą stanowić przedmiot własności państwowej. Na gruncie kodeksu cywilnego wniosek taki nie jest już oczywisty, a to z uwagi na pojęcie rzeczy (nieruchomości) i prawo własności pojmowane wąsko jako prawo względem rzeczy. W Konstytucji jest przyjęte szerokie rozumienie prawa własności jako kategorii obejmującej wszelkie formy apropriadacji dóbr majątkowych, tj. zarówno tzw. prawa rzeczowe (ujęcie cywilistyczne), jak też i prawa majątkowe normowane poza kodeksem. W konstytucyjnym pojęciu prawa własności mieszczą się też prawa na dobrach niematerialnych oraz wierzytelności¹³. Kodeks cywilny, posługując się wąską koncepcją prawa własności, odnosi je tylko do rzeczy traktowanych jako "materialne części przyrody w stanie pierwotnym, na tyle wyodrębnione (w sposób naturalny lub sztuczny), że w stosunkach społeczno-gospodarczych mogą być traktowane jako dobra samoistne"¹⁴. Nawet jednak przyjmując taką koncepcję, można uznać złoża kopalin za rzeczy w rozumieniu kodeksowym, mając na uwadze zwłaszcza znacjonalizowanie wód podziemnych oraz postanowienie art. 267 § 2 k.c.¹⁵ W konsekwencji trzeba dokonać dyferencjacji sytuacji prawnej złóż kopalin na znajdujące się w granicach przestrzennych nieruchomości gruntowej, a więc integralnie z nią związane, oraz leżące poniżej tej granicy. W pierwszym przypadku jest możliwa sytuacja, w której złożo kopaliny (część nieruchomości) staje się przedmiotem odrębnego prawa obciążającego własność nieruchomości (np. prawo użytkowania)¹⁶. W drugim przypadku, biorąc pod uwagę, że przestrzeń poniżej granicy nieruchomości gruntowej nie jest zróżnicowana oraz że sytuacji prawnej tej przestrzeni kodeks cywilny nie reguluje, należy stwierdzić, iż

¹³System prawa..., s. 42-43.

¹⁴J. W a s i l k o w s k i: Zarys prawa rzeczowego. Warszawa 1963, s. 8.

¹⁵Stanowisko takie reprezentuje A. A g o p s z o w i c z: Zarys systemu prawnego górnictwa. Katowice 1986, s. 68-70.

¹⁶Tamże, s. 70.

nie istnieją przeszkody uniemożliwiające zastosowanie kodeksowego prawa własności do jakiejś struktury tego wnętrza, a więc także do kopalin.

Uwzględniając przedstawione ustalenia, należy uznać, że art. 5 pr. gór. oraz § 4 uchwały z 14 lutego 1975 r. nie rozstrzygają kwestii własności kopalin, a prawa z nich wynikające stanowią jedynie atrybut własności. Nadto zaś należy podkreślić, że zarówno prawo górnicze, jak i uchwała z 1975 r. są adresowane jedynie do podmiotów będących jednostkami gospodarki uspołecznionej. Zatem generalnie rzecz ujmując, do wszystkich pozostałych powinny mieć zastosowanie wyłącznie przepisy kodeksu cywilnego. Wynika to także pośrednio z art. 267 § 2 k.c.

Należy wskazać, że art. 5 pr. gór. określa jedynie wyłączne prawo Państwa do wydobywania kopalin, o ile prawo górnicze nie stanowi inaczej. Pojawia się zatem przede wszystkim sprawa wyjaśnienia, czy mamy w tym wypadku do czynienia z normą nacjonalizacyjną, czy nie.

W literaturze przedmiotu istnieje zarówno pogląd o nacjonalizacyjnej roli art. 5 pr. gór., jak też i przeciwny. Przedstawiona została także koncepcja tzw. monopolu gospodarczego w zakresie zawłaszczania pożytków, jakie złoża przynosi. Zwolennicy tezy o nacjonalizacyjnej funkcji art. 5 pr. gór. stoją na stanowisku, że skoro kopaliny nie są rzeczami w rozumieniu art. 45 k.c. i z punktu widzenia prawa nie mogą być uznane za części gruntu lub też jego części składowe, to prawo względem nich przysługujące ma charakter szczególnego prawa podmiotowego majątkowego bezwzględnie. Przeciwnicy zaś tego poglądu podkreślają, że nie istnieją żadne względy, które pozwalałyby takie właśnie znaczenie nadać art. 5 pr. gór.¹⁷ Autorzy ci

¹⁷ Przedstawione poglądy są szczegółowo omówione w pracach W. Pałaka: Podstawowe systemy prawa górniczego. Poznań 1963, s. 150-151, 158; J. Ignatowicza. W: Kodeks cywilny. Komentarz I. I. Warszawa 1972, s. 378; T. Płodowski: Prawo górnicze. Warszawa 1982, s. 38 i nast.; S. Grzybowski: System prawa cywilnego. Część ogólna. T. I. Wrocław-Warszawa-Kraków-Gdańsk 1985, s. 435 i nast.; A. Agopisz: Zarys systemu..., s. 75 i nast.

stoją na stanowisku, że o własności kopalin rozstrzygają inne aniżeli prawo górnicze przepisy. Oznacza to, że art. 5 pr. gór. dotyczy wyłącznie wykonywania własności. Jeśli zaś chodzi o koncepcję monopolu gospodarczego, to opiera się ona na założeniu, że art. 5 nie rozstrzyga o własności kopalin. Mając na uwadze interesujące nas zagadnienie, pozostaje do rozstrzygnięcia jedynie kwestia, czy art. 5 pr. gór. ma charakter normy nacjonalizacyjnej, czy nie.

Wydaje się, że trafne ujęcie znaczenia prawnego art. 5 zawarte jest w drugiej z przedstawionych koncepcji. Pogląd o nacjonalizacyjnej funkcji art. 5 należy zdecydowanie odrzucić, opierając się przede wszystkim na literalnej wykładni przepisu. Użyte przez ustawodawcę sformułowanie nie budzi z punktu widzenia językowego jakichkolwiek wątpliwości i trudno przyjąć, że w takiej nietypowej formie miałyby ono rozstrzygać o własności złóż kopalin. A. Agopszowicz podkreśla znaczenie wykładni historycznej, a także porównawczej dla odrzucenia tezy o nacjonalizacyjnej roli art. 5 pr. gór.¹⁸

Odmienne natomiast aniżeli prawo własności złóż kopalin zostało uregulowane zagadnienie własności wód podziemnych i zasobów naturalnych szelfu kontynentalnego. Zostały one bowiem *expressis verbis* nacjonalizowane. Wydaje się, że można na tej podstawie zasadnie wnosić, iż gdyby ustawodawca zamierzał dokonać upaństwowienia kopalin również na gruncie prawa górniczego, to uczyniłby to w sposób analogiczny.

Należy zatem zaakceptować jedynie ten pogląd, zgodnie z którym art. 5 pr. gór. wywiera skutek wyłącznie w zakresie wykonywania własności¹⁹.

Analogicznie należy rozstrzygnąć to samo zagadnienie na gruncie § 4 uchwały z 14 lutego 1975 r. Zasadność takiego wniosku wynika z porównania użytych w obu normach sformułowań. I w jednym, i w dru-

¹⁸ A. A g o p s z o w i c z: Zarys systemu..., s. 79.

¹⁹ Tamże.

gim przypadku mamy bowiem do czynienia z tego samego typu konstrukcją słowną, gdyż używa się terminu "Prawo wydobywania kopalin służy [...]" i "[...] przysługuje wyłączne prawo do gospodarowania złożem [...]". Zatem argumenty użyte do ustalenia charakteru prawnego art. 5 pr. górn. znajdują zastosowanie także w odniesieniu do omawianego przepisu uchwały z 1975 r. Nie oznacza to oczywiście, by w swej treści uprawnienia te miały być identyczne. Jest to już jednak kwestia nie mająca bezpośredniego znaczenia dla omawianej tu problematyki²⁰. Istotne jest zatem tylko to, że i w przypadku § 4 uchwały nie można mówić o normie nacjonalizacyjnej, przy czym niezależnie od tego, że nie do pomyślenia wydaje się nacjonalizacja za pomocą normy niższego rzędu niż ustawa lub dekret, wydanej ponadto bez podstawy prawnej.

Pojawia się wobec tego pytanie, czy na podstawie obowiązujących przepisów prawa można ustalić, czyją własność w znaczeniu konstytucyjnym stanowią bądź mogą stanowić złoża mineralne. Na podstawie Konstytucji możliwe jest jedynie stwierdzenie, że kopaliny, a ściślej rzecz biorąc prawa względem nich, mieszczą się w pojęciu mienia ogólnonarodowego. Pojęcie to obejmuje bowiem także prawo do wydobywania kopalin, gdyż albo stanowi ono atrybut własności, albo ma być samodzielny. W każdym jednak przypadku zawsze wyczerpuje znamiona innego niż własność prawa majątkowego. Dla zinterpretowania art. 12 ust. 1 Konstytucji nie jest więc konieczne ustalenie, czy kopalinom można przypisać cechę rzeczy i czy mówiąc o własności złóż kopalin mamy na myśli prawo porównywalne z prawem własności w rozumieniu art. 140 k.c. Nie oznacza to jednak, że wspomniane okoliczności są pozbawione znaczenia dla zwykłego ustawodawstwa.

Zasadny wydaje się zatem pogląd, zgodnie z którym złoża mineralne, z wyjątkiem wód podziemnych, są objęte własnością gruntową²¹ bez

²⁰Zagadnienie to omawia A. L i p i ń s k i: Unormowanie eksploatacji kopalin nie podlegających prawu górnictwu. PUG 1975, nr 10.

²¹R. M i k o s z: "Ograniczenia"..., s. 36-37 i powołana tam literatura.

względem na zastosowany w prawie górniczym podział na kopaliny poddane i nie poddane temu prawu. Okoliczność ta nie budzi w każdym razie wątpliwości na gruncie § 4 uchwały z 14 lutego 1975 r. Uprawnienia właściciela w odniesieniu do tych kopalin nie są oczywiście jednako-
we i zależą od tego, kto jest właścicielem gruntu i o jaką kopalinę chodzi²². Mamy więc do czynienia z sytuacją, w której właściciel gruntu jest jednocześnie właścicielem znajdujących się w nim kopalin, a-
le możliwość skorzystania z tego uprawnienia jest uwarunkowana odpo-
wiednimi postanowieniami prawa górniczego lub innymi przepisami.

Przyjęte rozstrzygnięcie jest korzystne nie tylko z tego punktu widzenia, że pozwala na rozwikłanie dylematu własności kopalin, któ-
rego na podstawie Konstytucji oraz przepisów prawa górniczego roz-
wiązać nie można, lecz również z tego powodu, że stanowi gwarancję
ochrony własności gruntowej.

W celu lepszego zrozumienia istoty tego problemu hipotetycznie
trzeba założyć, że art. 5 pr. gór., wydany w wykonaniu normy art. 12
ust. 1 Konstytucji, statuuje prawo własności Państwa względem kopa-
lin znajdujących się w granicach nieruchomości gruntowej. Jest to za-
tem zasadnicza różnica w stosunku do uregulowania aktualnie obowią-
zującego, aczkolwiek w obu przypadkach, na drodze realizacji przy-
sługujących w stosunku do kopaliny uprawnień, dochodzi do narusze-
nia własności gruntowej. Wydaje się jednak, że w sytuacji przyjętej
hipotetycznie naruszenie to ma zdecydowanie inny charakter, bowiem
z równorzędnego wobec prawa własności gruntowej uprawnienia przysłu-
gującego w stosunku do stanowiącej fizycznie część składową gruntu
kopaliny. Chodzi więc o integralność przestrzeni stanowiącej nieru-
chomość gruntową. Naruszyło ją już prawo wodne, zgodnie z którym wo-
dy podziemne są własnością Państwa. Jeśli zatem zasada ta zostałaby
zastosowana do innych (wszystkich) kopalin, to w konsekwencji musia-

²² Tamże, s. 38.

łaby zniknąć niepaństwowa własność gruntowa. Grunt należy bowiem traktować jako sumę kopalin, włączając w to także zewnętrzną warstwę gleby. Jest to więc kolejny argument przeciwko uznaniu nacjonalizacyjnego charakteru art. 5 pr. gór. (bezpośredniego lub pośredniego). Prawo górnicze nie może bowiem stać się instrumentem służącym nacjonalizacji ziemi i to w drodze wydawania aktów prawnych dosyć niskiego szczebla, jakim są rozporządzenia (art. 7 pr. gór.).

W ramach rozważań dotyczących własności kopalin nie można pominąć zagadnienia sytuacji prawnej kopalin położonych we wnętrzu ziemi. Chodzi w tym wypadku o to, czy są one własnością niczyją, czy własnością Państwa. Kwestia ta, jeśli uznać, że w ogóle jest regulowana, to jedynie w art. 12 ust. 1 Konstytucji. W ustawodawstwie niższego rzędu brak jest jakichkolwiek unormowań w tej dziedzinie.

Analiza art. 12 ust. 1 prowadzi jednak do wniosku, że - analogicznie jak w przypadku kopalin znajdujących się w granicach nieruchomości gruntowej - norma ta nie rozstrzyga o tym, czyją stanowią one własność, nie jest to bowiem przepis nacjonalizacyjny. Nie dokonuje również żadnej specyfikacji kopalin i to pozwala na jednolite traktowanie wszystkich złóż mineralnych bez względu na miejsce ich położenia. W konsekwencji trzeba uznać, że skoro kopaliny położone we wnętrzu ziemi nie są na podstawie Konstytucji własnością Państwa, a ustawodawstwo zwykle także tej kwestii nie rozstrzyga, to należałoby sądzić, że są one niczyje. Wniosek ten jednak trzeba odrzucić jako niezgodny z przyjętymi w kodeksie cywilnym zasadami, a także ze względu na obowiązujące reguły ustroju polityczno-ekonomicznego²³. Należy więc wskazać na art. 180 k.c., z którego a contrario wynika, że nie mogą istnieć nieruchome rzeczy niczyje, oraz art. 179 k.c., który może być podstawą twierdzenia, że o ile nieruchomości nie stanowi własności innego podmiotu, to jest własnością Państwa. Jeśli zaś chodzi o uzasadnienie ekonomiczne, to należy stwierdzić, że przyjęcie

²³A. A g o p s z o w i c s: Zarys systemu..., s. 90-91.

zasad ustroju socjalistycznego implikuje konieczność uwzględnienia reguły, zgodnie z którą nie mogą pozostawać niczyje podstawowe środki produkcji, a do tych właśnie zaliczamy zasoby naturalne. Trudno jednak nie uznać istniejącej regulacji prawnej za ułomną.

III

Przedstawiona analiza jest oparta na założeniu, że art. 12 ust. 1 Konstytucji nie może być samoistnie stosowany²⁴. S. Rozmaryn twierdzi, że ustawa zasadnicza może i powinna być traktowana jako samoistna podstawa uregulowania, ale wskazuje, że nie odnosi się to do wszystkich materii²⁵. Jednocześnie podkreśla, że ustawodawstwo zwykle rozwijające i konkretyzujące normy konstytucji powinno być wydawane tylko w sytuacjach wyjątkowych, a więc może stanowić jedynie wyjątek od reguły. Kryterium rozgraniczającym takie sytuacje jest - zdaniem S. Rozmaryna - wynikająca z nakazu Konstytucji wyłączność ustawowego u normowania danego zagadnienia. Cytowany autor przyjmuje dalej, że na drodze ustawowej powinny być zatem uregulowane następujące kwestie:

- 1) sytuacja prawna obywateli w zakresie ich obowiązków wobec Państwa, a także prawa i obowiązki wynikające ze stosunków pomiędzy obywatelami,
- 2) tworzenie, właściwość i tryb działania władczych organów państwowych,
- 3) główne symbole państwowe.

²⁴Przez samoistne stosowanie konstytucji rozumiem działanie polegające na bezpośrednim zastosowaniu normy konstytucyjnej, a więc bez potrzeby wydania ustawy zwykłej. Konieczność zaś rozwinięcia i konkretyzacji normy konstytucyjnej w ustawie zwykłej jest podstawą niesamoistnego stosowania Konstytucji. Stosować Konstytucję można zatem tak w drodze aktów tworzenia prawa, jak i też aktów indywidualnych i konkretnych. Jednak tylko ta druga forma może być uznana - jak to określa K. Działocha - za "właściwe (sensu stricto) stosowanie konstytucji". Stosowanie niesamoistne wyraża się w zasadzie zawsze w formie aktów generalnych i abstrakcyjnych. K. D z i a ł o c h a: Stosowanie Konstytucji PRL. Acta Universitatis Nicolai Copernici. "Prawo" XXIV. Toruń 1985, s. 19.

²⁵S. R o z m a r y n: Konstytucja jako ustawa zasadnicza PRL. Warszawa 1967, s. 306 i nast.

Istnienie takiej sfery wyłączności regulacji pewnych materii w drodze ustawowej nie może jednak prowadzić do wniosku, jakoby Sejm nie był władny katalogu tego rozszerzyć²⁶. S. Rozmarn przyjmuje zatem jako regułę, że Konstytucja może być stosowana w obrocie samoistnie, tzn. nie wymaga wydania ustaw konkretyzujących jej postanowienia, chyba że chodzi o przypadek, gdy Konstytucja zastrzega wyłączność uregulowania danej kwestii w drodze ustawodawstwa zwykłego. Autor ma tu na myśli obowiązek sformułowany *expressis verbis*, a nie dorozumiany. Jednocześnie uznaje on istnienie ogólnej reguły konstytucyjnej, według której obowiązki obywateli w stosunku do Państwa, a także prawa i obowiązki wynikające ze stosunków pomiędzy obywatelami mogą być normowane jedynie w formie ustawowej²⁷. W ten sposób rozszerzeniu uległ wskazany wcześniej katalog materii ustawowych, który ostatecznie S. Rozmarn traktuje jako przykładowy i nie wyczerpujący²⁸. Stanowisko swoje S. Rozmarn opiera na założeniu, że cała Konstytucja ma charakter normatywny i w związku z tym "żadne postanowienie Konstytucji nie może być uznane za pozbawione charakteru normatywnego, a tym samym wykluczone z ustawy zasadniczej"²⁹.

Koncepcja ta jednak nie jest powszechnie akceptowana. W ostatnie opublikowanym studium K. Działocha reprezentuje pogląd o zróżnicowanym charakterze postanowień polskiej Konstytucji, przyznając cechę normy prawnej tylko takim postanowieniom, które zawierają przynajmniej wskazanie czynu nakazanego lub zakazanego adresatowi³⁰. Autor podkreśla jednocześnie specyfikę języka prawnego Konstytucji w ogóle, zwracając uwagę na duży stopień jego opisowości, a ponadto uznaje,

²⁶Tamże, s. 309.

²⁷S. R o z m a r n: Ustawa w Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej Warszawa 1964, s. 166-167.

²⁸Tamże, s. 163.

²⁹S. R o z m a r n: Konstytucja..., s. 70.

³⁰K. D z i a ł o c h a: Stosowanie..., s. 20-21.

że sankcji nie można traktować jako koniecznej części składowej normy konstytucyjnej, bowiem niejako w jej miejsce wkraczają gwarancje nienaruszalności Konstytucji.

W konsekwencji K. Działocha wyróżnia cztery grupy postanowień Konstytucji PRL zależnie od ich normatywnego charakteru. Grupa pierwsza obejmująca "podstawowe kierunki działalności Państwa w sferze jego aktywności wewnętrznej i zewnętrznej", tj. postanowienia wstępu oraz art. 4, 5, 6, 7, 67 ust. 1, nie odpowiada przyjętemu kryterium normatywności³¹. Postanowienia te w ogóle nie mogą być stosowane, aczkolwiek mają znaczenie polityczne w procesie wykładni norm konstytucyjnych. Zdaniem cytowanego autora postanowieniom tym można przyznać cechę normatywności tylko w takim zakresie, w jakim stanowią nakaz stosowania się do zasad politycznego systemu normatywnego.

W odniesieniu do grupy drugiej, w której zostały pomieszczone postanowienia regulujące podstawowe zasady ustroju politycznego i społecznego oraz gospodarczego Polski, czyli odpowiednie postanowienia rozdz. 1 i cały rozdz. 2 Konstytucji, a także postanowienia zawarte w art. 3, sformułowanie jednoznacznego poglądu w omawianej kwestii jest już bardziej skomplikowane. K. Działocha podtrzymuje wyrażane dotychczas w nauce polskiej, a także innych krajów socjalistycznych stanowisko, zgodnie z którym wskazane postanowienia mają zasadniczo charakter normatywny, chociaż ich realizacja jest możliwa głównie przez normy "techniczno-organizacyjne"³². Nie wyklucza to jednak możliwości ich samoistnego stosowania, bowiem jest ono zależne jedynie od stopnia kompletności i konkretności danej normy. Jeśli zatem chodzi o normy dotyczące ustroju społeczno-gospodarczego, to w mniejszym stopniu aniżeli postanowienia z zakresu ustroju politycznego spełniają omawiany warunek. W konsekwencji możliwość ich samoistnego stosowania jest bardziej ograniczona. Najczęściej nie nadają się one do stosowania w formie aktów indywidualnych i konkretnych.

³¹Tamże.

³²K. D z i a ł o c h a: Stosowanie..., s. 22 oraz powołana tam literatura.

Kolejna grupa postanowień Konstytucji, regulująca organizację i działalność organów Państwa, jest w sposób najbardziej konkretny i szczegółowy zredagowana. W związku z tym możliwe jest stosowanie tych norm prawnych w dosyć rozległym zakresie także w drodze wydawania aktów indywidualnych i konkretnych.

W odniesieniu do ostatniej grupy postanowień Konstytucji, obejmującej podstawowe prawa i obowiązki obywateli, sformułowano - zdaniem K. Działochy - najbardziej rozbieżne poglądy³³. Krańcowo odmienne - aniżeli określił to S. Rozmaryn - jest stanowisko tych autorów, którzy twierdzą, że z uwagi na ogólnikowość i niekompletność odpowiednich norm i w dużej mierze ich programowy charakter, a także ze względu na zawartą w art. 67 ust. 1 Konstytucji zasadę dynamicznego charakteru praw obywatelskich nie jest możliwe samoistne stosowanie omawianych postanowień. Konieczne jest więc wydanie norm prawnych do realizacji wszelkich praw i obowiązków obywatelskich, a nie tylko w przypadku, gdy jest to określone nakazem konstytucyjnym.

W konkluzjach K. Działocha dochodzi ostatecznie do wniosku, że nie istnieje możliwość samoistnego stosowania wszystkich postanowień Konstytucji, a zatem że konieczne jest odrzucenie poglądu, według którego rozwinięcie i konkretyzacja norm Konstytucji miałyby być traktowana jedynie jako wyjątek od zasady bezpośredniego stosowania ustawy zasadniczej³⁴. Jednocześnie cytowany autor stoi na stanowisku, zgodnie z którym bezzasadne byłoby twierdzenie, jakoby Konstytucja nie miała znaczenia w dziedzinie stosowania prawa, aczkolwiek praktycznie jest ono bardzo ograniczone.

Nie rozstrzygając ostatecznie w płaszczyźnie teoretycznej kwestii formy stosowania Konstytucji, należy stwierdzić, że gdy chodzi o polską ustawę zasadniczą, przekonywające wydaje się stanowisko reprezentowane przez K. Działochę.

³³Tamże, s. 23 i powołana tam literatura.

³⁴Tamże, s. 32 i nast.

Na tle przedstawionych ustaleń można by przyjąć, że przyczyną powodującą konieczność ustawowego unormowania pewnych materii konstytucyjnych jest również ich ogólność lub wręcz ogólnikowość, wymagająca uściślenia. Zawsze jednak takie przypadki muszą być traktowane jako istotne uchybienia³⁵. Nie można zatem uściślających Konstytucję norm niższego rzędu traktować jako środka ustalania treści norm konstytucyjnych³⁶.

Analizując zatem normę art. 12 ust. 1 Konstytucji i mając na względzie uwagę K. Działochy poczynione w kwestii oceny normatywnego charakteru postanowień Konstytucji dotyczących ustroju społeczno-gospodarczego, należy uznać, że omawiana norma z powodu swej ogólnikowości i niekompletności wymaga uściślenia, a więc nie jest możliwe jej samoistne stosowanie.

W odniesieniu do omawianej normy konieczne jest także rozróżnienie dwóch odrębnych zagadnień. Jest to sprawa wyjaśnienia pojęcia mienia ogólnonarodowego i określenia katalogu składników tego mienia i uregulowania obowiązków państwa i obywateli zobowiązanych do wykazania szczególnej troski i opieki wobec tego mienia. Należy więc wskazać na ogólnikowość terminu "mienie ogólnonarodowe", a ponadto nie można pominąć faktu, że omawiany przepis Konstytucji tylko pośrednio dotyczy mienia jako takiego, ograniczając się do przykładowego wyliczenia jego składników. W szczególności z art. 12 ust. 1 Konstytucji wynika tylko, że w skład mienia ogólnonarodowego wchodzi określone składniki należące do Państwa. Dopiero art. 44 k.c. uściśla to pojęcie w tym sensie, że terminem tym obejmuje własność i inne prawa majątkowe przynależne do Państwa, zacieśnia więc pojęcie mienia ogólnonarodowego do mienia państwowego i wyłącza z niego prawa na dobrach

³⁵ Zdaniem S. Zawadzkiego ogólnikowość Konstytucji stanowi przeszkodę na drodze uzyskania przez ten akt prawny "wiodącej roli w systemie prawa". S. Z a w a d z k i: Raport o stanie prawa. PiP 1986, nr 5, s. 19.

³⁶ Należy podkreślić znaczenie nadrzędności Konstytucji w systemie źródeł prawa, na co zwraca uwagę K. D z i a ł o c h a: Stan praw konstytucyjnego w PRL. PiP 1986, nr 3, s. 13.

niemajątkowych, którą to regulację trudno ocenić pozytywnie. Jednocześnie art. 44 k.c. pomija, i słusznie, specyfikację przedmiotów, które mogą należeć do Państwa. Artykuł 12 ust. 1 ustanawia także - jak już stwierdziliśmy wcześniej - obowiązek szczególnej ochrony mienia ogólnonarodowego. Obowiązek ten jest w kodeksie cywilnym rozmaicie ukształtowany. Niektóre przepisy kodeksu cywilnego zapewniają wzmoczoną ochronę wyłącznie własności państwowej, jak np. art. 177, inne zaś zrównują z własnością państwową własność spółdzielczą oraz własność innych organizacji społecznych ludu pracującego (własność społeczna), nakazując ją chronić każdemu, jednak tylko przed groźącą szkodą. Artykuł 127 § 1 k.c. jest więc z kolei przykładem zabiegu, który rozszerza obowiązek przewidziany w art. 12 ust. 1 Konstytucji na mienie społeczne, zgodnie z art. 91 Konstytucji, a zarazem zacieśnia go tylko do ochrony przed groźącą szkodą.

Na podstawie dokonanej analizy trzeba więc jeszcze raz ostatecznie stwierdzić, że art. 12 ust. 1 Konstytucji nie może stanowić wyłącznej podstawy ustalenia, co stanowi mienie ogólnonarodowe, oraz że nie jest zasadne traktowanie tego przepisu jako normy nacjonalizującej. Kwestia ta nie jest też sporna w literaturze przedmiotu³⁷.

Kolejnym zagadnieniem - jak już wspominaliśmy wcześniej - jest sprawa określonego w art. 12 ust. 1 obowiązku Państwa i wszystkich obywateli przejawiania szczególnej troski i opieki wobec mienia ogólnonarodowego. Przepis ten znajduje swoje uzasadnienie w przyjętych w Konstytucji założeniach ideologiczno-doktrynalnych i jako taki powinien być rozpatrywany.

Zgodnie z przyjętymi wcześniej ustaleniami, a więc biorąc pod uwagę ogólnikowość i niekompletność konstytucyjnego uregulowania, obowiązek Państwa i obywateli określony w art. 12 ust. 1 Konstytucji powinien być skonkretyzowany w ustawodawstwie zwykłym. Trzeba jednak

³⁷Por. literatura zawarta w przyp. 1.

saznaczyć, że Państwo występuje w szczególnej sytuacji, bowiem przede wszystkim jest zobowiązane w odpowiedni sposób ukształtować to ustawodawstwo.

Te same ustalenia dotyczą w zasadzie art. 91 Konstytucji, nakładającego na obywateli podobny obowiązek strzeżenia własności społecznej i umacniania jej³⁸. Jeżeli porówna się te dwa przepisy ze sobą, to łatwo zauważyć rozbieżności. Artykuł 91 dotyczy tylko własności, zaś art. 12 ust. 1 obejmuje także inne prawa majątkowe. W skład mienia społecznego wchodzi mienie państwowe (ogólnonarodowe). Nie jest jasne, czym rozbieżności te zostały podyktowane, a pozwalają one na wyciągnięcie wniosku, że obowiązek strzeżenia własności społecznej innej niż państwowa nie obejmuje pozostałych praw majątkowych.

Nie wydają się też celowe rozważania, czym różni się obowiązek troszczenia i opiekowania mieniem państwowym od obowiązku strzeżenia go i umacniania, o którym mowa w art. 91 Konstytucji. Ogólnikowość ta, a także niejasność terminologiczna skłaniają do wniosku, że w istocie o zakresie obowiązków ciążących w odniesieniu do mienia społecznego rozstrzyga wyłącznie ustawodawstwo zwykłe.

³⁸Warto przypomnieć, że przed wejściem w życie kodeksu cywilnego i w odniesieniu do obowiązującego do czasu nowelizacji Konstytucji w 1976 r. art. 77 Konstytucji, regulującego tę samą materię co aktualny art. 91 Konstytucji, był reprezentowany pogląd, zgodnie z którym przepis ten nie wymaga wydania norm uzupełniających i może stanowić samodzielną podstawę odpowiedzialności cywilnej. Por. orzeczenie Głównej Komisji Arbitrażowej z 6 września 1952 r. - OA 1952, t. VI, nr 13 i orzeczenie z 17 marca 1953 r. - OA 1953, t. VI, nr 14. Stanowisko przeciwne przedstawia orzecznictwo sądowe. Por. orzeczenie SN z 20 stycznia 1954 r. I C 51/53 - OSN 1955, poz. 25. Trzeba również wskazać, że gdy chodzi o art. 127 k.c., stanowiący niejako ustawy odpowiednik dawnego art. 77 Konstytucji, był reprezentowany zarówno pogląd o konieczności jego dalszej konkretyzacji, jak i przeciwny - Kodeks cywilny, Komentarz. T. I. Warszawa 1972, s. 331-332 i powołana tam literatura.

Анна Лабно-Яблонска

ПРАВОВАЯ СИТУАЦИЯ МЕСТОРОЖДЕНИЙ ПОЛЕЗНЫХ ИСКОПАЕМЫХ
В СВЕТЕ СТ. 12 П. 1 КОНСТИТУЦИИ

Р е з ю м е

Статья 12 п. 1 Конституции в примерном перечислении составных частей общенародного имущества охватывает также полезные ископаемые. В результате проведенной в 1976 г. новеллизации Конституции в рассматриваемое положение включены также неимущественные права и даже права, касающиеся нематериальных благ. Однако это не повлекло за собой изменения ст. 14 УК и в связи с этим не существует совпадения между понятием общенародного имущества в ст. 12, п. 1 Конституции и в обычном законодательстве.

Решение о собственности ископаемых возможно лишь на базе обычного законодательства, т.к. ст. 12, п. 1 Конституции не имеет характера национализационной нормы. Необходимо принять мнение, согласно которому ст. 5 горного права также не является национализационной нормой и оказывает влияние исключительно в области исполнения собственности. Аналогично необходимо решить этот же вопрос на основе § 4 постановления Совета Министров от 14 февраля 1975 г. Следовательно, месторождения полезных ископаемых, за исключением подземных вод, включены в земельную собственность независимо от разделения на ископаемые, подлежащие и не подлежащие горному праву. Таким образом, владелец земли одновременно является владельцем находящихся в ней ископаемых, однако пользоваться этим правом он может только на основе горного права или же других постановлений.

Как и К. Дзялох, необходимо признать, что в связи со своим общим и неполным характером не все нормы Конституции могут быть са-

самостоятельно использованы. По этому же поводу ст. 12, п. 1 Конституции требует уточнения и не может быть самостоятельно использована. Это касается как определения, что составляет общенародное имущество, так и определения, в чем должна состоять отрегулированная в ст. 12, п. 1 обязанность особенной заботы и опеки по отношению к общенародному имуществу, возложенная на государство и граждан.

Anna Łabno-Jabłońska

DIE RECHTSSITUATION DER LAGERSTÄTTEN VON BODENSCHÄTZEN IM
LICHT VON ARTIKEL 12, ABSATZ 1 DER VERFASSUNG

Z u s a m m e n f a s s u n g

Artikel 12, Abs. 1, der Verfassung enthält in einer Beispielaufzählung der Bestandteile des nationalen Allgemeinbesitzes auch Bodenschätze. Infolge der 1976 vorgenommenen Novellierung der Verfassung betraf die besprochene Vorschrift auch Nicht-Vermögensrechte, ja sogar Rechte auf nichtmaterielle Güter. Dem folgte jedoch keine Änderung des Art. 44 des Zivilrechts, und im Zusammenhang damit fehlt die Übereinstimmung zwischen dem Begriff des nationalen Allgemeinbesitzes in Art. 12, Abs. 1, der Verfassung und in der allgemeinen Rechtsgebung.

Die Entscheidung über das Bodenschätzeigentum ist nur auf der Grundlage der allgemeinen Gesetzgebung möglich, da Art. 12, Abs. 1, nicht den Charakter einer Nationalisierungsnorm besitzt. Es ist von der Ansicht auszugehen, in Übereinstimmung mit der Art. 5 des Montanrechts ebenfalls keine Nationalisierungsnorm ist und allein im Bereich der Eigentumsausführung wirkt. Analog ist dieselbe Frage auf der Grundlage von § 4 des Beschlusses des Ministerrates vom 14. Februar 1975 zu entscheiden. Minderallagerstätten, außer Grundwasser, sind demnach Grundeigentum, unabhängig von der Einteilung der Bodenschätze in dem Montanrecht unterliegende und nicht unterliegende. Der Grundeigentümer ist also zugleich Eigentümer der sich in ihm befindenden Bodenschätze, aber er kann von diesem Recht nur Gebrauch machen auf der Grundlage des Montanrechts oder anderer Vorschriften.

Nach K. Działocha ist anzuerkennen, daß aufgrund ihrer Allgemeinheit und Unvollständigkeit nicht alle Normen der Verfassung selbständig angewandt werden können. Aus diesem Grunde erfordert Art. 12 Abs. 1 der Verfassung eine Präzisierung und kann nicht selbständig angewendet werden. Das betrifft sowohl die Feststellung, was nationalen Allgemeinbesitz darstellt, als auch die Feststellung, worauf die in Art. 12, Abs. 1, geregelte Sorgfalts- und Sorgepflicht gegenüber dem nationalen Allgemeinbesitz, zu dem der Staat und seine Bürger verpflichtet wurden, beruhen soll.