

Antoni Witosz

Decyzja o zatwierdzeniu projektu badań geologicznych. Jej istota i skutki

Prawne Problemy Górnictwa 13, 71-90

1990

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.

Antoni Witosz

Decyzja o zatwierdzeniu projektu badań geologicznych. Jej istota i skutki

I

Reformowanie gospodarki narodowej, zwłaszcza jej prawnych mechanizmów działania, rodzi wiele problemów. Główną ich przyczyną jest kwestia, czy dokonywać mniej lub bardziej rozległych nowelizacji dotychczas obowiązujących regulacji, które nie odpowiadają aktualnym potrzebom, czy dążyć do tworzenia nowych aktów normatywnych, zawierających rozwiązania docelowe.

Rozterki takie wyłoniły się również na tle prawa geologicznego. Prawo to istotnie nie odpowiada już aktualnym potrzebom. Nie spełniło ono dobrze swoich funkcji również w okresie przed reformą gospodarki narodowej (zwłaszcza gdy chodziło o zakres jego obowiązywania, choć nie tylko)¹. Ministerstwo Ochrony Środowiska i Zasobów Naturalnych opracowało projekt założeń do nowego prawa geologicznego. Jed-

¹Na temat postulatów w tym względzie por. A. W i t o s z: Umowa o prace geologiczne. Podstawa i zakres. PUG 1985, nr 10, s. 281 i nast.

nak ze względu na stanowisko² Rady Legislacyjnej przy Prezesie Rady Ministrów zdecydowano się dokonać jedynie nowelizacji obecnej ustawy z 16 listopada 1960 r. prawo geologiczne³.

Zmiany zaproponowane w noweli z kwietnia 1988 r. obejmują m.in. problematykę umów o prace geologiczne. Zagadnienie to dotychczas było regulowane poza prawem geologicznym rozporządzeniem Rady Ministrów⁴ (rozporządzenie to swoje podstawę prawną miało poza prawem geologicznym). Od 1983 r., tj. z dniem uchylenia owego rozporządzenia Rady Ministrów, umowy o prace geologiczne zostały pozbawione regulacji prawnej. Praktyka w dość różny sposób wypełniała tę lukę⁵.

Projekt noweli do prawa geologicznego zawiera w swej treści postanowienia regulujące problematykę umów o prace geologiczne. Treścią dalszych rozważań będzie analiza tej problematyki w kontekście specyfiki wynikającej ze zderzenia jej ze szczególnymi instrumentami prawnymi prawa geologicznego, których istota nie była i nie jest (w proponowanym projekcie) jednoznaczna co do treści i charakte-

²Rada Legislacyjna stanęła bowiem na stanowisku łącznego opracowania nowego prawa geologicznego i prawa górniczego. Przedmiot regulacji obydwu tych aktów normatywnych ma wiele punktów stycznych. Wydaje się, iż stycznych tak bardzo, że powinny one stanowić jeden akt normatywny.

³Dz.U. nr 52, poz. 303 z późn. zm.

⁴Por. rozporządzenie Rady Ministrów z 20 września 1961 r. w sprawie zasad zawierania i wykonywania umów o prace geologiczne (Dz.U. nr 44, poz. 232), które zostało wydane na podstawie art. 10 ustawy z 28 grudnia 1957 r. o dostawach, robotach i usługach na rzecz jednostek państwowych (Dz.U. 1958, nr 3, poz. 7). Ustawa ta została uchylona przepisem art. 7 ust. 1 ustawy z 21 grudnia 1983 r. o zmianie niektórych ustaw wprowadzających reformę gospodarczą (Dz.U. nr 71, poz. 318). Uchylone też zostało - jak się wydaje - oparte na niej powoływane rozporządzenie. Treść przepisów ustawy uchylającej nie daje podstaw do przyjęcia twierdzenia, iż obowiązuje ono nadal do czasu wydania nowych przepisów. Szerzej na ten temat por. A. W i t o s z: Umowa o prace geologiczne..., s. 282.

⁵Przypadki odchodzenia od zasad ukształtowanych uchylonymi przepisami były dosyć rzadkie. Przeważały takie, w których mocą woli stron w konkretnej umowie przepisom uchylonym nadawano moc obowiązującą, czyniąc z nich źródło prawa.

ru⁶. Ponieważ zagadnienie to musi pojawić się także na etapie kompleksowych prac legislacyjnych nad prawem górniczym i geologicznym (jak to sugeruje Rada Legislacyjna), celowe wydaje się zaprezentowanie swego stanowiska.

II

Artykuł 1 ust. 1 projektu noweli stanowi, że "prace geologiczne wykonuje się na podstawie uprzednio zawartej umowy pomiędzy zamawiającym te prace i przedsiębiorstwem geologicznym". Zgodnie zaś z dodanym art. 17¹ "prace geologiczne prowadzi się na podstawie zatwierdzonego projektu badań geologicznych".

Zestawienie treści obydwu przepisów rodzi pytanie o znaczenie projektu badań geologicznych dla treści umowy o prace geologiczne w proponowanym stanie prawnym. Problem jest istotny, bowiem obecnie obowiązujące prawo geologiczne zawiera jeszcze bardziej skąpe unormowanie problematyki projektu badań geologicznych. Dotyczą go dwa artykuły tego prawa. Artykuł 19 ust. 1 pkt 1, który upoważnia Prezesa Rady Ministrów do wydania przepisów określających szczegółowe zasady sporządzania i tryb zatwierdzania projektu badań geologicznych, oraz art. 20 ust. 1, który stanowi, by projekty badań geologicznych sporządzały osoby posiadające odpowiednie kwalifikacje ogólne, naukowe i zawodowe.

W wykonaniu delegacji z art. 19 ust. 1 pkt 1 prawa geologicznego zostało wydane zarządzenie nr 107 Prezesa Rady Ministrów z 10 września 1963 r.⁷ Zgodnie z jego brzmieniem obowiązek sporządzenia pro-

⁶Por. np. Z. Żółtowski: Prawo geologiczne. Warszawa 1964, s. 191 i nast.; A. Agopszowicz: Zarys systemu prawnego górnictwa. T. 2. Katowice 1980, s. 84; t e n ż e: Zarys systemu prawnego górnictwa. Katowice 1986, s. 290.

⁷Zarządzenie w sprawie zasad sporządzania i trybu zatwierdzania projektów badań geologicznych (Mon. Pol. nr 71, poz. 349).

jektu badań geologicznych dotyczy jedynie niektórych badań geologicznych. Ich wyliczenie zawiera § 1 wspomnianego zarządzenia nr 107 Prezesa Rady Ministrów. Są to badania geologiczne połączone z wykonywaniem wierceń (w tym także wierceń studziennych) lub innych robót albo pomiarów geofizycznych. Jedynie w pewnych przypadkach (określonych w tym zarządzeniu - por. § 8) zarządzenie zezwala na odstępstwo od wymogu sporządzenia projektu badań geologicznych. Wystarcza wtedy sporządzenie tzw. programu badań geologicznych. Co do treści jest to w istocie uproszczony projekt badań, których koszt nie przekracza określonej w przepisach wysokości. Ponadto nie wymaga on zatwierdzenia, lecz jedynie rejestracji przez właściwy w tym zakresie organ administracji państwowej⁸.

Oznacza to, że prowadzenie badań geologicznych wykonywanych za pomocą innych robót geologicznych niż wyliczone w cytowanym § 1 zarządzenia nr 107 może odbywać się bez owego projektu. Można stwierdzić, iż generalnie sporządzenie projektu badań geologicznych jest uzasadnione prowadzeniem robót geologicznych w terenie.

Proponowana w noweli treść art. 17¹ zdaje się sugerować, że należy zerwać z tym zróżnicowaniem. Wynika to z przekonania, że w nowym porządku prawnym powinien obowiązywać bezwzględny obowiązek sporządzenia i uzyskania zatwierdzenia projektu badań geologicznych w każdym z proponowanego w art. 1 ust. 1 pkt 1 katalogu prac geologicznych, który określa zakres obowiązywania prawa geologicznego i przy zastosowaniu jakiegokolwiek rodzaju robót geologicznych. Założywszy, że wniosek taki jest trafny, rozwiązanie to oznacza zwiększony - w stosunku do obecnie obowiązującego - rygoryzm. Ten zaś

⁸Zarządzenie nr 107 zezwala na sporządzenie programu badań geologicznych w przypadku, gdy koszt prac geologicznych potrzebnych do wykonania całego zadania geologicznego nie przekracza odpowiedniej określonej kwoty (150 tys. w jednych przypadkach lub 100 tys. w innych). Spowodowało to, że w praktyce programy nie były raczej sporządzane.

nie może zasługiwać na aprobatę, tak jak nie zasługuje na nią rozwiązanie obecne.

Obowiązujące prawo geologiczne, tak jak i propozycja noweli, nie normują jednak treści omawianego projektu. W obowiązującym stanie prawnym daje się ją ustalić na podstawie treści § 2 ust. 1 i 3 oraz § 5 ust. 1 zarządzenia nr 107. Zgodnie z nimi projekt badań geologicznych powinien zawierać:

- 1) określenie zadania geologicznego, geologiczne i ekonomiczne uzasadnienie celowości robót oraz przewidywane wyniki,
- 2) geologiczną koncepcję rozwiązania zadania geologicznego,
- 3) określenie położenia geograficznego terenu robót,
- 4) zakres i opis⁹ prac niezbędnych do wykonania zadania (tj. zamierzonych badań i związanych z nimi robót),
- 5) orientacyjny czas trwania badań i robót oraz sporządzania dokumentacji geologicznej,
- 6) orientacyjny koszt wykonania badań i robót.

Projekt badań geologicznych zawiera więc istotne elementy dotyczące zakresu prac, ich celowości oraz kwestii ceny. Powstaje więc pytanie, która ze stron sporządza ów projekt, czy może tego dokonać inny podmiot. Problem ten nie jest prosty do jednoznacznego rozstrzygnięcia. Wymaga więc szczegółowej analizy.

Prawo geologiczne postanawia jedynie, iż powinna to być osoba posiadająca odpowiednie kwalifikacje ogólne, naukowe i zawodowe. Cytowane zarządzenie nr 107 Prezesa Rady Ministrów rozstrzyga ten problem tylko odnośnie do programu badań geologicznych (tj. uproszczonego projektu). Zgodnie z § 8 ust. 3 tego zarządzenia sporządzają je:

⁹Opis zamierzonych badań geologicznych i związanych z nimi robót został sprecyzowany w § 6 zarządzenia nr 107 i jest uzależniony od zadania geologicznego.

- w zakresie prac mających na celu poszukiwanie i rozpoznawanie zasobów złoża kopaliny program ten ustala¹⁰ inwestor w porozumieniu z wykonawcą robót geologicznych,
- w zakresie prac badawczych mających na celu rozpoznanie warunków geologiczno-inżynierskich - biuro projektów opracowujące projekt budowlany w porozumieniu z inwestorem lub pracownia urbanistyczna, która na podstawie wyników owych badań geologicznych będzie sporządzać projekt zagospodarowania przestrzennego w porozumieniu z tymi samymi podmiotami. Jeżeli inwestor nie korzysta z usług biura projektów - ustala go wykonawca w porozumieniu z inwestorem.

Gdy chodzi zaś o sporządzenie projektu badań geologicznych, jedyną wskazówkę w tym względzie stanowi § 7 ust. 2 zarządzenia nr 107. Zgodnie z nim jeżeli w wyniku wykonywania prac geologicznych przewidzianych w projekcie badań geologicznych powinna zostać sporządzona dokumentacja geologiczna, na podstawie której ma zostać sporządzony projekt inwestycyjny, to projekt badań geologicznych musi być uzgodniony z właściwym biurem projektów.

Z brzmienia powołanych przepisów zdaje się wynikać, że projekt badań geologicznych sporządza jedynie inwestor albo wykonawca prac geologicznych¹¹. Prawo nie dopuszcza powierzenia tych czynności innym osobom, choćby posiadały odpowiednie kwalifikacje.

¹⁰ Pojęcia takiego używa zarządzenie nr 107 Prezesa Rady Ministrów. Oczywiście chodzić tu może jedynie o sporządzenie projektu badań geologicznych. Ustalenie nie może być w żadnym przypadku uważane za odpowiednik zatwierdzenia. Tak też por. Z. Ż ó ł t o w s k i: Prawo geologiczne..., s. 197.

¹¹ Odmiennie stanowisko zajmuje A. A g o p s z o w i c z (Przedmiot i zakres umowy o prace geologiczne. Zagadnienia wybrane. W: "Prace Prawnicze". I. Red. M. S o ś n i a k. Katowice 1969, s. 162; Zarys systemu prawnego górnictwa..., t. 2, s. 85), który twierdzi, iż sporządzenie projektu badań geologicznych może być zlecone każdemu, kto tylko posiada określone kwalifikacje. Inaczej J. P a w l a k, który uważa, że projekt badań geologicznych może sporządzić tylko wykonawca prac geologicznych (Istota i przedmiot prac geologicznych. PUG 1964, nr 7, s. 191). Praktyka nie zawsze potwierdzała wyłożone poglądy. Z instrukcji wydanej przez Departament Nadzoru Geologicznego w porozumieniu z Departamentem Surowców Mineralnych Centralnego Urzędu Geologii z 16 lutego 1970 r. (nie publikowana) w spra-

Na marginesie kilka uwag należy poświęcić analizie zwrotom "w porozumieniu" i "uzgodniony". Nie jest bowiem w pełni jasne, czy jest to zgoda, czy tylko opinia wymienionych podmiotów. Wypowiedzi przedstawicieli doktryny prawa administracyjnego są rozbieżne¹². Należy zauważyć, że owe czynności w postaci "porozumienia się" lub "uzgodnienia" są wymagane w sytuacjach, gdy na podstawie wykonanej dokumentacji jako rezultat rozwiązania zadania geologicznego będącego jednym z elementów treści projektu badań geologicznych ma być wykonany projekt inwestycji lub inny, a więc w sytuacji, gdy dokumentacja geologiczna jest warunkiem i punktem wyjścia dla innych jeszcze czynności i prac. "Uzgodnienie" ("w porozumieniu") w zawierzeniu swym ma więc doprowadzić do takiego ustalenia zakresu prac objętych projektem badań geologicznych, by opracowany na podstawie wyników tych badań np. projekt inwestycyjny odpowiadał stosownym przepisom prawa, zasadom techniki, spełniał właściwości, jakie zgodnie ze swym przeznaczeniem powinien spełniać itp.

Między podmiotami uzgadniającymi nie daje się ustalić żadnego stosunku nadrzędności lub podwładności. Są to więc podmioty równorzędne. Zasadniczo nic nie stoi na przeszkodzie, by stanowisko jednostki, z którą należy projekt uzgadniać, traktować jako opinię o nie wiążącym charakterze dla podmiotu, który owego uzgodnienia dokonuje. Od jego swobodnego uznania powinno zatem zależeć uwzględnienie postulatów zgłoszonych przez np. biuro projektów. Wydaje się jednak, iż stanowisko takie należy zmodyfikować. Nieuwzględnienie bowiem przez sporządzającego projekt badań geologicznych postulatów wspomnianego biura projektów może spowodować powstanie sytuacji, iż w fa-

wie sporządzania projektów badań geologicznych mających na celu rozpoznanie złóż kopaliny na terenach podlegających ochronie z mocy przepisów szczególnych wynika jednoznacznie, że projekt taki mogło sporządzić tylko przedsiębiorstwo geologiczne.

¹²Por. np. J. B o r k o w s k i: Współdziałanie organów administracji państwowej przy wydawaniu indywidualnych decyzji administracyjnych. W: ZNUŁ. Seria I. Z. 31, Łódź 1963, s. 71 i nast.

zie sporządzania założeń techniczno-ekonomicznych bądź projektu technicznego inwestycji zgłosi ono żądanie dokonania wielu prac (badań) dodatkowych, nieodzownych w celu prawidłowego sporządzenia podstawowych segmentów procesu inwestycyjnego. Okoliczność ta stanowi uzasadniony powód, dla którego należy opowiedzieć się za wiążącym charakterem "uzgodnienia" lub "porozumienia".

Uzgodniony projekt badań geologicznych powinien być zatwierdzony. Zatwierdzenia tego dokonuje bądź Minister Ochrony Środowiska i Zasobów Naturalnych, bądź organ administracji państwowej stopnia wojewódzkiego o właściwości szczególnej do spraw ochrony środowiska i zasobów naturalnych. W pewnych zakresach badań projekty może też zatwierdzać właściwy minister (por. § 11 ust. 1 zarządzenia nr 107). Musi on jednak - jak się wydaje - dokonać uzgodnienia ze względu na problematykę ochrony środowiska z odpowiednim organem w tym zakresie¹³. Pozostaje jednak do rozstrzygnięcia istotna kwestia, czy może powołany organ zatwierdzić projekt badań geologicznych, gdy takiego uzgodnienia brak? Z. Żółtowski stoi na stanowisku, że biuro projektów ma prawo żądać, aby dokumentacja geologiczna (a więc końcowy efekt prac geologicznych) wyjaśniała fakty mające istotne znaczenie dla zaprojektowanej inwestycji, lecz nie może dyktować sposobu rozwiązania zadania geologicznego. Wedle tego poglądu ewentualny spór na tym tle powinien być rozstrzygnięty przez organ zatwierdzający projekt badań geologicznych¹⁴. Choć z treści sformułowania stosownych przepisów wynika (por. § 6 i 7 zarządzenia nr 107

¹³Zob. rozporządzenie Rady Ministrów z 30 września 1980 r. w sprawie zasad współdziałania w zakresie ochrony środowiska terenowych organów administracji państwowej z innymi organami i jednostkami organizacyjnymi (Dz.U. nr 24, poz. 98). Pomimo iż § 2 tego rozporządzenia nie wylicza prac geologicznych, to jest to jednak wyliczenie przykładowe, w którym można zawrzeć i prace geologiczne. Wtedy zaś takie uzgodnienie stanie się konieczne, w celu "zapobiegania szkodliwym wpływom na środowisko" (por. § 1 ust. 1 tego rozporządzenia).

¹⁴Z. Żółtowski: Prawo geologiczne..., s. 197.

Prezesa Rady Ministrów), że nie ma przeszkód w zatwierdzeniu projektu niezgodnionego, to należy - jak się wydaje - stanąć na stanowisku, które przyznaje organowi administracji państwowej prawo odmowy zatwierdzenia niezgodnionego projektu. Ze względu jednak na ważne powody organ ten może być zobowiązany do zatwierdzenia niezgodnionego projektu, np. ze względu na bezpieczeństwo ludzi lub grożącą poważną szkodę. Obowiązek taki musi jednak wynikać z przepisów prawa.

Jednym projektem badań geologicznych można objąć kilka zadań geologicznych (por. § 3 ust. 2 zarządzenia nr 107). Może on zawierać podział wykonania zadania geologicznego na kilka etapów. Wtedy należy jednak w projekcie ustalić szczegółowo rozmiar prac i ich lokalizację dla pierwszego etapu oraz orientacyjnie dla etapów następnych. Dla prac, które będą wykonywane w etapach następnych, należy sporządzić oddzielny aneks do projektu dla każdego z wszystkich następnych etapów i uzyskać jego zatwierdzenie. Projekt badań geologicznych jest do pewnego stopnia otwarty. Decyzja o jego zatwierdzeniu może zawierać upoważnienie do bieżącego korygowania w ściśle określonym zakresie zatwierdzonego projektu w czasie prowadzenia robót w dostosowaniu zakresu prac objętych projektem do wyników, jakie zostały uzyskane wykonanymi już robotami geologicznymi. Konieczność dokonania robót w większym zakresie niż wynika on z upoważnienia zawartego w decyzji o zatwierdzeniu projektu badań, pociąga za sobą obowiązek sporządzenia kolejnego aneksu do projektu, który powinien być również zatwierdzony, jak każdy inny projekt badań geologicznych.

III

Niezbyt jasno została uregulowana kwestia kwalifikacji osób upoważnionych do sporządzania projektu badań geologicznych. Wiadomo tyl-

ko, że powinna go podpisać osoba odpowiedzialna za całość opracowania projektu badań. Osoba ta powinna posiadać kwalifikacje wymagane w art. 20 ust. 2 prawa geologicznego i wydane na jej podstawie rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 21 grudnia 1970 r. w sprawie uprawnień do wykonywania prac geologicznych¹⁵. W odniesieniu zaś do projektów badań geologicznych sporządzanych przez geologa górniczego dla zakładu górniczego - kwalifikacjom ustalonym rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów z 8 kwietnia 1968 r. w sprawie warunków ogólnych, naukowych i zawodowych, jakim powinny odpowiadać osoby mające wykonywać czynności mierniczego górniczego, geologa górniczego i asystenta mierniczego górniczego¹⁶.

Istotniejsza jest jednak kwestia, czy w przypadku, gdy projekt badań geologicznych sporządza wykonawca prac geologicznych (jego uprawnieni pracownicy), to czynności te daje się sklasyfikować jako prace geologiczne? W literaturze z zakresu prawa geologicznego powstały na tym tle rozbieżności. Wypadnie więc dokonać analizy tego problemu.

Prawo geologiczne, zgodnie z jego art. 1 ust. 1, ustala zasady prowadzenia prac geologicznych. Pracami geologicznymi w rozumieniu tego prawa jest planowanie i prowadzenie badań geologicznych połączonych z robotami w terenie, w szczególności z wykonywaniem robót górniczych, wierceń studziennych, prowadzenie obserwacji i pomiarów związanych z tymi robotami, sporządzanie dokumentacji geologicznych, sporządzanie bilansu zasobów złóż kopalin oraz określenie zasobów wód podziemnych. Projekt noweli prawa geologicznego określa je w zbliżony sposób. "Pracami geologicznymi jest planowanie, projektowanie i wykonywanie robót oraz badań geologicznych, a także sporządzanie dokumentacji geologicznych." (por. art. 1 ust. 2 projektu nowe-

¹⁵Dz.U. nr 30, poz. 254 z późn. zm.

¹⁶Dz.U. nr 11, poz. 55. Por. też zarządzenie Prezesa Wyższego Urzędu Górniczego z 16 maja 1968 r. w sprawie ustalenia zakresu czynności zawodowych geologa górniczego i asystenta mierniczego górniczego (Mon. Pol. nr 22, poz. 147).

li). Ocenę tego zabiegu wypadnie powinąć. W rozważanej problematyce zagadnienie sprowadza się do rozważenia, do którego z wyliczonych rodzajów prac geologicznych należy zaliczyć projekt badań geologicznych.

Punktem wyjścia musi być jako nie ulegające wątpliwości stwierdzenie, że planowanie prac geologicznych musi być zgodne z ogólnym kierunkiem rozwoju gospodarki, musi być więc także częścią planowania gospodarczego. Nie powinno też budzić wątpliwości, iż prace geologiczne muszą w ścisły sposób być związane z planowaniem przestrzennym, który to element nie uzyskał należytego wyrazu w prawie geologicznym, a i w projekcie noweli rola ta nie jest należycie doceniona.

Zagadnienie priorytetu planów gospodarczych lub planów zagospodarowania przestrzennego wypadnie w tym miejscu pozostawić bez odpowiedzi. W zakresie prac geologicznych - choć jak się wydaje nie tylko - przewagę zyskało planowanie gospodarcze. Na ten aspekt wskazywały zarządzenia byłego Prezesa Centralnego Urzędu Planowania w sprawie sporządzania 5-letnich planów prac geologicznych¹⁷.

Nie takie jednak rozumienie planowania wieści się - jak można sądzić - w pojęciu "prace geologiczne". Próba zaś rozszerzenia na drodze maksymalnie ekstensywnej wykładni zakresu pojęcia "prace geologiczne" na działania o zupełnie innym, obcym prawu geologicznemu charakterze byłaby zabiegiem nietrafnym. Analizując bowiem pojęcie "planowanie" jako części składowej pojęcia "prace geologiczne", na-

¹⁷Wydawane one były na podstawie § 4 ust. 1 pkt. 3 i 4 rozporządzenia Rady Ministrów z 26 lipca 1961 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Centralnego Urzędu Geologii i organów ds. geologii prezydentów wojewódzkich rad narodowych (Dz.U. nr 36, poz. 185) oraz w związku z uchwałami Rady Ministrów w sprawie kierunkowych założeń rozwoju gospodarczego i społecznego kraju na poszczególne pięcioletki oraz instrukcjami wydawanymi przez Przewodniczącego Komisji Planowania przy Radzie Ministrów w drodze zarządzenia. Należy zaznaczyć jednak, że zazwyczaj projekt takiego planu 5-letniego prac geologicznych nie obejmował prac związanych z geologiczną obsługą bieżącej eksploatacji złóż, a także robót udogodniających.

leży ująć je w kontekście tego co najistotniejsze dla prac geologicznych, tj. badań geologicznych, choć badania te nie zawsze muszą być treścią wszystkich prac geologicznych. W tym znaczeniu termin ten - jak się wydaje - nie wykracza poza pojęcie metody naukowej. Planowanie w obydwu zaprezentowanych ustawowych definicjach (tj. Prawa geologicznego oraz projekcie noweli tego prawa) prac geologicznych ma więc poniekąd instrumentalny charakter w stosunku do badań naukowych.

Również zagadnienie wzajemnego stosunku projektowania badań geologicznych do planowania prac geologicznych nie znajduje pełnego wyjaśnienia w obowiązujących przepisach prawa geologicznego i jego przepisach wykonawczych. Problem ten nie został - jak się wydaje - rozwiązany przez doktrynę prawa geologicznego w sposób zasługujący na aprobatę. Wypadnie powołać pogląd na to zagadnienie wypowiedziany przez Z. Żółtowskiego¹⁸. Mówi on: "Analizując postanowienia prawa geologicznego, należy zwrócić uwagę, że w art. 1 ust. 2 ustawy występuje pojęcie planowania badań geologicznych, pomimo że w dalszej części prawo to nie zajmuje się problematyką planowania. Z kolei w art. 1 brak jest pojęcia projektowania badań geologicznych, aczkolwiek w art. 19 ustawa daje podstawę do unormowania tego zagadnienia. Z powyższego faktu należy wyciągnąć wniosek, że planowanie badań geologicznych w rozumieniu prawa geologicznego ma szersze znaczenie i obejmuje również projektowanie tych badań."

Z. Żółtowski zakłada więc wyraźnie, że projektowanie badań geologicznych jest etapem planowania i jest pojęciem węższym w stosunku do planowania. Określając zaś charakter projektu badań geologicznych, autor ten stwierdza, że prace te nie są pracami geologicznymi¹⁹. Konkluzja ta zdaje się stać w sprzeczności z wywodami już cy-

¹⁸Z. Żółtowski: Prawo geologiczne..., s. 104.

¹⁹Tamże, s. 191.

towanymi. Skoro planowanie badań uważa on za prace geologiczne, to tym bardziej sporządzanie projektu badań geologicznych jako pojęcie o węższym zakresie w stosunku do planowania także musi być uznane za prace geologiczne²⁰.

Wydaje się jednak, że teza ta nie może być uznana za trafną. Ustalenie wzajemnego stosunku projektu badań geologicznych i prac projektowych powinno być oparte na innej argumentacji. Punktem wyjścia musi być - jak to już stwierdzono - teza, że prace geologiczne mają charakter badawczy²¹. Istotną ich cechą bowiem jest niepewność co do tego, czy zamierzony przez zamawiającego te prace cel znajdzie swój wyraz w wyniku tych prac. Ten może być różny²². Takiej cechy, tj. niepewności wyniku, nie można przypisać sporządzeniu projektu badań geologicznych. Nie jest to więc praca badawcza, a tym samym sporządzenie projektu nie może być uznane za prace geologiczne.

Dokonując próby ustalenia wzajemnego stosunku między projektowaniem badań geologicznych a planowaniem prac geologicznych należy sięgnąć - jak się wydaje - w drodze swoistej analogii do ustawodawstwa inwestycyjnego. W tym zaś sporządzenie projektu badań geologicznych nie może być traktowane jako pewien etap planowania, lecz już jako etap realizacji (wykonawstwa) prac geologicznych. Choćby takie stanowisko prowadzi w konsekwencji do przyjęcia poglądu, że spo-

²⁰Taki pogląd co do istoty projektu badań geologicznych wypowiada J. P a w l a k: Istota i przedmiot prac geologicznych..., s. 191.

²¹J. P a w l a k: Istota i przedmiot prac geologicznych..., s. 196; A. A g o p s z o w i c z: Przedmiot i zakres umowy o prace geologiczne..., s. 179; t e n ż e: Zarys systemu prawnego górnictwa..., t. 2, s. 88.

²²Może to być np. poszukiwanie złóż, rozpoznanie złóż, ustalenie zasobów złóż kopalin. Wynik nie zawsze musi odpowiadać oczekiwaniom. Na temat niepewności wyniku w pracach badawczych por. A. W ł o s z: Recenzja monografii W. Zalewskiego pt.: Umowa o prace naukowo-badawcze. Poznań 1983. "Nowe Prawo" 1986, nr 4-5, s. 178.

rzęczenie projektu badań geologicznych nie może być zaliczone do prac geologicznych, jak to twierdzi Z. Żółtowski, to jednak następuje to z zupełnie innych powodów. Pogląd ten, pomimo swej być może kontrowersyjności, wydaje się trafny. Pozwala on bowiem uniknąć wielu niekonsekwencji.

IV

Na zamawiającym prace geologiczne spoczywa jeden, bezwzględnie wiążący go obowiązek. Zgodnie z nim tylko ten podmiot może przedstawić projekt badań geologicznych do zatwierdzenia (por. § 12 zarządzenia nr 107 Prezesa Rady Ministrów) odpowiedniemu w tym zakresie organowi.

Wątpliwości budzi kwestia zakresu badania projektu przez organ zatwierdzający. Nie jest bowiem w pełni jasne, czy organ ten bada projekt jedynie z punktu widzenia formalnej zgodności z obowiązującymi w tym zakresie przepisami szczególnymi, czy bada także projekt pod względem merytorycznym. Pierwszy z wyszczególnionych zakresów zdaje się być poza sporem. Skoro bowiem treść projektu badań geologicznych i związanych z nimi robót określają stosowne przepisy (por. § 6 ust. 2 zarządzenia nr 107) - to projekt musi być z nimi zgodny. Odpowiedź na drugi człon postawionego pytania nie jest - jak się wydaje - tak oczywista. Składa się na to kilka okoliczności.

Projekt badań geologicznych określa zadanie geologiczne i sposób jego rozwiązania z punktu widzenia realizacji dalszych potrzeb zamawiającego (np. inwestycyjnych). Dopuszczenie ingerencji ze strony organu zatwierdzającego projekt w jego treść poprzez np. modyfikację określenia zadania geologicznego mogłoby doprowadzić w pewnych okolicznościach do nieprzydatności (pełnej lub częściowej) tak określonego zadania geologicznego dla zamawiającego prace geologiczne inwestora.

Jednak w pewnych rodzajach prac geologicznych ingerencję taką można by uznać za uzasadnioną. Chodzi zwłaszcza o prace geologiczne mające na celu poznanie budowy geologicznej kraju lub sporządzenie bilansu zasobów złóż kopalin. Poddanie projektu badań geologicznych merytorycznej ocenie mogłoby w efekcie spowodować modyfikację zamierzonych prac, czyniąc je bardziej racjonalnymi, o szerszym walorze poznawczym.

Przepisy prawa geologicznego i aktów wykonawczych nie statuuja wprost uprawnień do merytorycznego badania projektu badań geologicznych. Pośrednim argumentem jest - jak się wydaje - treść i wpływające zeń konsekwencje zawarte w art. 18 ust. 1 prawa geologicznego. Wynika z niego obowiązek ustanowienia nadzoru nad realizacją projektu badań geologicznych ze względu na cel, jakim jest "rozwiązanie określonego w projekcie zadania geologicznego zgodnie z wymaganiami współczesnej wiedzy i techniki". Wydaje się, że taki zakres dopuszczalnej ingerencji należy uznać za trafny. Zastrzec należy, by owa ingerencja ograniczona została jedną jedynie przesłanką, którą być powinna dążność do pełniejszego zrealizowania celu, któremu rozwiązanie zadania geologicznego ma służyć.

V

W stanie prawnym, jaki obowiązywał do niedawna z mocy § 4 rozporządzenia Rady Ministrów z 20 września 1961 r. w sprawie zasad zawierania i wykonywania umów o prace geologiczne²³, umowy o wykonywanie prac geologicznych były zawierane na podstawie sporządzonego i zatwierdzonego projektu badań geologicznych. Projekt noweli prawa

²³Dz.U. nr 44, poz. 232.

geologicznego zdaje się ten tak ukształtowany związek przerywać. Zgodnie z art. 15 ust. 1 projektu noweli "prace geologiczne wykonuje się na podstawie u p r z e d n i o z a w a r t e j umowy pomiędzy zamawiającym te prace i przedsiębiorstwem geologicznym". Artykuł 17¹ stanowi: "prace geologiczne prowadzi się na podstawie zatwierdzonego projektu badań geologicznych".

Powstaje więc wątpliwość, czy projekt noweli dokonuje celowej zmiany dotychczasowej regulacji, czy też jest to jedynie przykład niefortunnej redakcji cytowanych przepisów projektu noweli.

Sporządzony projekt badań geologicznych podlega zatwierdzeniu. Powstaje więc kwestia, jakie skutki rodzi owa decyzja (akt administracyjny) w sferze stosunków umownych. Doktryna prawa cywilnego²⁴ dzieli akty administracyjne z punktu widzenia następstw prawnych w zakresie stosunków zobowiązaniowych na trzy typy:

- 1) kreujące bezpośrednio obowiązek świadczenia określonych dóbr i usług,
- 2) nakładające jedynie obowiązek zawarcia umowy; z tej zaś dopiero wynika obowiązek spełnienia oznaczonego świadczenia,
- 3) zezwalające jedynie na dokonanie czynności prawnej.

W okresie obowiązywania rozporządzenia Rady Ministrów z 20 września 1961 r. brak było przesłanek do sklasyfikowania decyzji o zatwierdzeniu projektu badań geologicznych do tych, które rodziłyby skutki wyliczone w pkt. 1 i 2. Nie był to bowiem typ aktów administracyjnych, który by sam kreował powstanie stosunków zobowiązaniowych. Jego rola w tym zakresie sprowadzała się do tego, że był on konieczną przesłanką ważnego zawarcia umowy²⁵, skoro dopiero na pod-

²⁴ Por. Z. R a d w a ń s k i. W: System prawa cywilnego. Prawo zobowiązań - część ogólna. Red. Z. R a d w a ń s k i. Wrocław-Warszawa-Kraków-Gdańsk-Łódź 1981, s. 32, ale por. też inny podział - S. B u c z k o w s k i. W: Kodeks cywilny. Komentarz. T. 2. Warszawa 1972, s. 943.

²⁵ Por. Z. R a d w a ń s k i. W: System prawa cywilnego..., s. 37;

stawie tej przesłanki mogła być zawarta umowa o prace geologiczne.

Treść cytowanych przepisów projektu noweli prawa geologicznego jest wyrazem odmiennego - jak się wydaje - ustalenia wzajemnego stosunku decyzji o zatwierdzeniu projektu badań geologicznych i umowy o te prace. Wskazuje ona, że ustawodawca oddzielił obydwie te czynności prawne. Zawarcie umowy może dojść do skutku według projektu noweli w każdej chwili, gdy tylko strony zgodzą się co do treści i złożą swoje oświadczenie woli. Nie można oczywiście wyrazić aprobaty dla ustawodawcy, iż nie dokonał on szerszej regulacji treści umowy o prace geologiczne. Umowa ta wykazuje bowiem daleko idącą specyfikę, choć rzeczą dyskusji może być uznanie jej za odrębny typ umowy nazwanej²⁶. W projekcie noweli dopiero zawarcie umowy jest konieczną przesłanką podjęcia czynności mających na celu sporządzenie projektu badań geologicznych. Nastąpiło więc odwrócenie ról tych dwóch czynności prawnych. Ta umowa według projektu noweli powinna kształtować treść projektu badań geologicznych, a nie odwrotnie, jak to było i jest dotychczas. W tak ukształtowanej sytuacji odpadnie więc możliwość traktowania decyzji o zatwierdzeniu projektu badań geologicznych jako aktu administracyjnego zezwalającego na dokonanie czynności cywilnoprawnej. Jakie więc skutki zrodzić może ta decyzja? Wydaje się, iż oznaczać ona może jedynie, że projekt badań geologicznych może (lub nie) być realizowany. Przystanie więc decyzja organu administracji państwowej być przesłanką ważności umowy, a stanie się przesłanką skuteczności realizacji świadczenia będącego przedmiotem zawartej między stronami umowy.

por. też uchwałę SN z 25 kwietnia 1964 r. W: Funkcjonowanie administracji w świetle orzecznictwa. Warszawa 1967, s. 99 z komentarzem E. Łętofskiej i J. Łętofskiego.

²⁶Por. A. Witosz: Uwagi na temat charakteru prawnego umowy o prace geologiczne. "Przegląd Prawa i Administracji" 1985, [Wrocław] t. XX, s. 205 i nast. oraz tenże: Umowa o prace geologiczne. Charakter prawny. W: "Problemy Prawne Górnictwa". Red. A. Agopiszowicz. T. 10, Katowice 1987, s. 40 i nast.

Jednak w tak ukształtowanej sytuacji dość daleko idącej zmianie musi ulec treść projektu badań geologicznych. Wydaje się, iż w obecnej sytuacji powinna ona obejmować jedynie metodologiczno-techniczny sposób rozwiązania określonego zadania geologicznego. Nie mogą się w nim znaleźć zagadnienia oceny przez organ administracji państwowej strony ekonomicznej zamierzonych prac geologicznych, a tym bardziej kosztów tych prac²⁷. Chodzi więc jedynie o to, by realizacja badań geologicznych ustalonych w projekcie następowała na podstawie takich metod i środków, które zdaniem organu zatwierdzającego projekt dają gwarancję znacznego prawdopodobieństwa ich rzetelności i trafności.

²⁷ Skoro podmiotom gospodarującym, w tym i przedsiębiorstwom państwowym, przyznano dość szeroki zakres samodzielności finansowej, problematyka nie może być poddana ingerencji - zwłaszcza tak daleko idącej - organu administracji państwowej.

Антони Витош

РЕШЕНИЕ ОБ УТВЕРЖДЕНИИ ПРОЕКТА ГЕОЛОГИЧЕСКИХ ИССЛЕДОВАНИЙ
ЕГО СУЩНОСТЬ И ПОСЛЕДСТВИЯ

Р е з ю м е

Реформирование народного хозяйства вызывает необходимость перестройки существовавших до сих пор правовых инструментов. В области геологического права это проблема, в частности, дальнейшего сохранения или же отказа от вмешательства в договорные отношения органов государственного управления. В проекте новеллы к геологическому праву поддерживается первое решение, так как и в дальнейшем сохраняется обязанность составления проекта геологических исследований и его утверждения со стороны соответствующих органов государственного управления.

Изменения, введенные проектом новеллы, идут в двух направлениях. Введен намного более строгий ригоризм, состоящий в обязанности составления этого проекта для всех геологических исследований, а не так, как это было раньше, только для некоторых. Однако решение об утверждении проекта изменило свой правовой характер. Если раньше оно было предпосылкой действительности заключения договора о проведении геологических работ, то теперь, в предлагаемой ситуации его можно считать инструментом контроля эффективности реализации данного договора о проведении геологических работ со стороны органов государственного управления. Неоднородной должна быть также оценка этих приемов проектодателя. В первом случае - дезапробация во втором - апробация.

Antoni Witosz

BESCHLUß ÜBER DIE BESTÄTIGUNG DES PROJEKTS VON GEOLOGISCHEN
UNTERSUCHUNGEN, SEIN WESEN UND FOLGEN

Z u s a m m e n s e t z u n g

Das Reformieren der nationalen Wirtschaft zwingt zur Umgestaltung von bisherigen Rechtsinstrumenten. Im Bereich des geologischen Rechts ist das Problem u.a. der weiteren Beibehaltung oder des Verzichtes auf das Ingerenz in die Vertragsverhältnisse des Staatsverwaltungsorgans. Der Novelleprojekt zum geologischen Recht hat sich für die erste Lösung erklärt. Er hat denn weiterhin die Pflicht zur Anfertigung des Projekts von geologischen Untersuchungen und Erwerbung seiner Bestätigung durch das entsprechende Organ der Staatsverwaltung behalten.

Die Änderungen, die der Novelleprojekt eingeführt hat, gehen nach zwei Richtungen hin. Es wurde der um viel größere als bisher Rigorismus eingeführt, der auf die Pflicht zur Anfertigung des Projekts für die alle geologischen Untersuchungen, nicht wie bisher nur für manche (ausgewählte), beruhte. Gleichzeitig hat sein Rechtscharakter der Beschluß über die Projektbestätigung geändert. Soviel vorher sie die Voraussetzung der Gültigkeit vom Vertragsabschluß über geologische Arbeiten war, so in der vorgeschlagenen Situation kann man sie als das Instrument eines Staatsverwaltungsorgans zur Kontrolle der Wirksamkeit der Realisierung des genannten Vertrags über geologische Arbeiten. Es muß sich auch die Beurteilung dieser Bestrebungen vom Projektanten aufteilen - die Mißbilligung im ersten Fall, und Billigung im zweiten.