

Antoni Agopszowicz

Górnictwo a samorząd terytorialny

Prawne Problemy Górnictwa 14, 107-125

1991

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 Agopszowicz

Górnictwo a samorząd terytorialny

1

Zmiany ustrojowe, jakie nastąpiły z chwilą wejścia w życie ustawy o samorządzie terytorialnym¹, wymagają nowego spojrzenia na zależności między wspomnianym samorządem i różnymi działami gospodarki narodowej chociażby dlatego, że mamy do czynienia z autonomicznymi korporacjami, ale także ze strukturami podlegającymi ciągle jeszcze branzowemu i dyrektywnemu systemowi zarządzania, petryfikowanemu - jak w przypadku górnictwa - przez przestarzałe akty prawne, do obecnej sytuacji zupełnie nie dostosowane. Stan ten budzi rozliczne wątpliwości, którym warto bliżej się przyjrzeć.

Zanim jednak to nastąpi, kilka słów o istocie samorządu terytorialnego, zagadnienie nie jest bowiem szerzej znane. Podstawową jednostkę tego samorządu stanowi gmina. Jest to według art. 1 i 2 cyt. ustawy wspólnota samorządowa, wykonująca na określonym terytorium zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność,

¹Ustawa z 8 marca 1990 r. (Dz.U. nr 16, poz. 95 z późn. zm.).

działająca za pomocą organów wybranych w bezpośrednich, tajnych, równych i powszechnych wyborach, wyposażona w osobowość prawną.

Podstawową cechą gminy jest więc struktura korporacyjna, co samo przez się nie przesądza o jej samorządowym charakterze. Decydują o tym następujące elementy wspomnianej konstrukcji:

- a) wyodrębniona w ramach państwa sfera działania (decentralizacja),
- b) samodzielność w sprawowaniu zadań (autonomia),
- c) sprawowanie tych zadań przez wspólnotę mieszkańców lub jej przedstawicieli (demokracja).

Do zakresu działania gminy należą wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym, nie zastrzeżone ustawami na rzecz innych podmiotów, co oznacza domniemanie kompetencji. Samodzielność gminy podlega ochronie sądowej.

Gmina może także prowadzić działalność gospodarczą wykraczającą poza zadania o charakterze użyteczności publicznej, jeżeli wymagają tego potrzeby społeczne (art. 9 ust. 2 cyt. ustawy). Formuła ta wymaga kilku słów komentarza. Ustawa o samorządzie terytorialnym posługuje się zamiennie takimi pojęciami, jak "zadania publiczne" lub "zadania o charakterze użyteczności publicznej", których nigdzie nie definiuje. Nie należy stąd jednak wnosić, że tym samym odstępuje ona od podziału systemu prawa na prawo administracyjne i cywilne na rzecz podziału na prawo publiczne i prywatne. Chodzi o zadania wykonywane w celu zaspokojenia potrzeb zbiorowości, jaką stanowią mieszkańcy gminy, nie zaś o stosunki prawne w zakresie imperium między państwem i poddanymi mu podmiotami.

Nie daje się też przeprowadzić ostrego podziału między działalnością publiczną i działalnością gospodarczą. Sięgnąwszy do ustawy z 23 grudnia 1988 r.² można przyjąć, że działalnością gospodarczą

²Ustawa o działalności gospodarczej (Dz.U. nr 41, poz. 324 z późn. zm.).

jest działalność wytwórcza, budowlana, handlowa i usługowa prowadzona w celach zarobkowych na własny rachunek. Wydaje się zatem, że między tymi pojęciami istnieje zależność taka, jak między dwoma przecinającymi się kołami. O ile nie budzi wątpliwości, że działalność gospodarcza zmiierzająca do zaspokojenia zbiorowych potrzeb mieszkańców mieści się w normalnych kompetencjach gminy, o tyle działalność gospodarcza zmiierzająca do zaspokojenia innych potrzeb może mieć tylko charakter wyjątkowy. Różnica między takimi pojęciami, jak "potrzeby publiczne" i "potrzeby społeczne" jest jednak trudno uchwytne, trzeba więc szukać innych kryteriów podziału. Wydaje się zatem, że istota zagadnienia tkwi w rozróżnieniu celu, do którego gmina zmiierza. Albo bowiem chodzi o potrzeby zbiorowe mieszkańców, które muszą być zaspokojone, wobec czego wspomniana działalność musi być podjęta bez względu na jej koszty. Albo chodzi o działalność, która może być podjęta w zasadzie w celu wypracowania zysku.

Postawienie znaku równości między wspomnianymi pojęciami oznaczałoby, że art. 9 ust. 2 ustawy o samorządzie terytorialnym nie rodzi żadnego szczególnego skutku prawnego, co byłoby sprzeczne z intencją ustawodawcy. Pierwotny bowiem projekt ustawy nie zezwalał gminom na podjęcie działalności gospodarczej, dopatrując się w tej działalności zagrożenia dla sektora prywatnego. Później przeważał jednak pogląd, że ze względu na potrzeby rynku oraz potrzeby gmin należy wspomnianą działalność dopuścić w ograniczonym jednak zakresie. Proponowane przesłanki mające ten zakres wyznaczyć zostały zredukowane do wymienionej w omawianym przepisie, co z kolei doprowadziło do przedstawionych tu wątpliwości.

Autonomią są objęte zadania, które ustawa nazywa zadaniami własnymi gminy, przykładowo natomiast wylicza je w art. 7. Między innymi pkt 1 stanowi, że należą do nich sprawy dotyczące ładu przestrzennego. Istota zagadnienia tkwi jednak w art. 18, który wymienia sprawy należące do wyłącznej właściwości rady gminy, między innymi zaś uchwalanie miejscowych planów zagospodarowania przestrzen-

nego (pkt 5). Na tej też problematyce wypadnie skoncentrować naszą uwagę. Zanim jednak to nastąpi kilka uwag uzupełniających. Wśród zadań własnych gminy ustawa wyróżnia takie, które mają charakter obowiązkowy (art. 7 ust. 2). Niezależnie zaś od zadań własnych wyróżnia ona także zadania zlecone z zakresu administracji rządowej (art. 9 ust. 1). W zasadzie powinny one wynikać z przepisów obowiązujących ustaw. Mogą być jednak także przejęte przez gminy na podstawie porozumienia z właściwym organem tej administracji (art. 8 ust. 2). W zakresie, w jakim gmina wykonuje wspomniane zadania, działa ona jak organ administracji rządowej szczebla podstawowego. Ten zakres działalności nie jest więc objęty autonomią samorządową, co rodzi daleko idące skutki zarówno w zakresie nadzoru nad gminami, jak i sposobów finansowania tej działalności. Szczegóły trzeba jednak pominąć. Tu zaś można tylko zasygnalizować wątpliwość, czy organem administracji stopnia podstawowego ma być gmina, jak to stanowi art. 8 ust. 1 ustawy o samorządzie terytorialnym (korporacja), czy wójt lub burmistrz (prezydent) jako organ gminy (por. art. 39 ust. 1).

Ażeby gmina mogła wspomniane zadania wykonać, musi dysponować potrzebnym w tym celu majątkiem. Ustawa o samorządzie terytorialnym posługuje się pojęciem mienia komunalnego, w zasadzie zatem chodzi o własność i inne prawa majątkowe (art. 43). Z art. 49 wynika jednak, że w grę mogą wchodzić także długi. Zginęły natomiast z pola widzenia ustawodawcy prawa niemajątkowe. Milczenie w tym względzie, nie tyle zresztą budzi wątpliwości co do zasady, ile ogranicza je do pytania, czy wraz z majątkiem prawa te przeszły na gminy. Wątpliwości będą musiały być rozstrzygane w każdym przypadku osobno, nie można się bowiem opowiedzieć za żadną zgeneralizowaną regułą.

Majątek ten może pochodzić z różnych źródeł, których wyliczenie trzeba pominąć. W zasadzie jednak powstał on z mocy prawa wskutek przejęcia przez gminy majątku państwowego (ogólnopublicznego). Pod-

stawowy w tym względzie przepis³ stanowi, że mienie ogólnonarodowe należące do:

1) właściwych terytorialnie rad narodowych i terenowych organów administracji państwowej stopnia podstawowego,

2) przedsiębiorstw państwowych, dla których organy określone w pkt. 1 pełnią funkcję organu założycielskiego,

3) zakładów i innych jednostek organizacyjnych podporządkowanym organom określonym w pkt 1.,

staje się mieniem własnym gmin. Wyjątki od tej reguły trzeba pominąć.

Podobnie rzecz się ma z mieniem ogólnonarodowym należącym do:

1) rad narodowych i terenowych organów administracji państwowej stopnia wojewódzkiego,

2) przedsiębiorstw państwowych, dla których organy określone w pkt. 1 pełnią funkcję organu założycielskiego,

3) zakładów i innych jednostek organizacyjnych podporządkowanych organom określonym w pkt 1.,

jeżeli służy ono użyteczności publicznej⁴. Różnica polega na tym, że w tym przypadku wspomniane mienie podlega przekazaniu gminom lub ich związkom w drodze czynności prawnej. Wątpliwości dotyczą natomiast terminu, w którym staje się ono mieniem komunalnym. Użyta formuła "przekazuje się jako mienie komunalne" wydaje się wskazywać na to, że stało się ono takim mieniem z mocy ustawy i w tym charakterze ma zostać przekazane gminom.

Nie ma wątpliwości, że na tle omawianej regulacji prawnej może dojść do konfliktów. Nie jest jednak zadaniem niniejszego artykułu

³ Art. 5 ust. 1 ustawy z 10 maja 1990 r. - Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych (Dz.U. nr 32, poz. 181 z późn.zm.).

⁴ Art. 5 ust. 3 ustawy cytowanej w przyp. 3. Pomijam natomiast ust. 2 jako szczególny, regulujący jedynie kwestie majątkowe w odniesieniu do Warszawy, Krakowa i Łodzi.

szczegółowe przedstawienie sposobów rozwiązywania tych konfliktów, a nawet omówienie pełnej regulacji prawnej dotyczącej zarządu mieniem komunalnym. Dla naszych celów wystarczy stwierdzenie, że gmina może działać w dwojakim charakterze: 1) jako "suweren" odpowiedzialny w granicach porządku prawnego za ład przestrzenny na jej obszarze, 2) jako podmiot praw majątkowych składających się na jej majątek, w zasadzie zatem jako właściciel - ale nie tylko, w formule bowiem "mienie [...] należące do [...]" mieszczą się bardzo różne sytuacje prawne zarówno o charakterze rzeczowym, jak i zobowiązaniowym. Gminy stały się więc podmiotami wspomnianych praw o takiej treści i w takim zakresie, w jakich prawa te należały uprzednio do państwowych jednostek organizacyjnych. W ramach niniejszego tematu interesują nas głównie prawa rzeczowe, w szczególności prawa na nieruchomości, z nich bowiem przeważnie wywodzą się uprawnienia górnicze⁵. Nie ulega jednak wątpliwości, że gmina jako właściciel musi działać w granicach ładu przestrzennego określonego w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego bez względu na to, czy zmierza do zaspokojenia potrzeb publicznych, czy innych.

H

Wyłania się więc pytanie, w jakiej relacji do opisanej regulacji prawnej pozostają prawa do poszukiwania i wydobywania kopalin lub prawa do korzystania z wnętrza ziemi w inny sposób, o których nie wspomina ani ustawa o samorządzie terytorialnym, ani przepisy wprowadzające tę ustawę, obowiązujący zaś w tym zakresie stan prawny jest niejasny i budzi wiele wątpliwości. Ponadto uległ on zmianie po wejściu w życie ustawy o samorządzie terytorialnym wskutek znowelizowania prawa górniczego.

⁵Por. A. Agopozowicz: Zarys systemu prawnego górnictwa, Katowice 1986, s. 79 i nast.

Kodex cywilny uznaje za nieruchomość część powierzchni ziemskiej stanowiącą odrębny przedmiot własności (grunty) wraz z przestrzenią pod i nad tą powierzchnią w granicach określonych przez społeczno-gospodarcze przeznaczenie gruntu. Własność ta nie obejmuje wód podziemnych, te bowiem stanowią wyjątkową i odrębną własność państwa. Gminy stały się więc właścicielami nieruchomości gruntowych oraz znajdujących się w ich granicach kopalni, z wyjątkiem wód podziemnych, co nie oznacza jednak, że swoje uprawnienia właścicielskie mogą one swobodnie wykonywać. W dniu wejścia w życie ustawy o samorządzie terytorialnym ograniczenia wynikały głównie z dwóch źródeł: 1) ustawy o działalności gospodarczej, stosownie do której poszukiwanie i wydobywanie kopalni poddanych prawu górnictwu wymagało koncesji; 2) prawa wodnego⁶, według którego szczególne korzystanie z wód wymaga pozwolenia wodnoprawnego. Stan ten uległ zmianie po wejściu w życie ustawy z 9 marca 1991 r.⁷ o tyle, że obecnie wydobywanie w zasadzie wszystkich kopalni wymaga koncesji, ale na innej podstawie prawnej⁸.

Rozpatrując uprawnienia gminy jako podmiotu przejętych praw majątkowych, należy najpierw rozróżnić sytuację, czy chodzi o kopaliny znajdujące się w granicach przestrzennych nieruchomości gruntowych, czy o złoża wspomnianych kopalni położone poniżej dolnej granicy tych nieruchomości. W pierwszym bowiem przypadku uprawnienia te przeszły na gminy w takim zakresie i w takim kształcie, w jakim dotychczas należały do jednostek państwowych. Wynikają więc one al-

⁶Art. 1 i 2 ustawy z 24 października 1974 r. Prawo wodne (Dz.U. nr 38, poz. 230 z późn. zm.).

⁷O zmianie prawa górniczego (Dz.U. nr 31, poz. 128).

⁸Pomijam kwestię koncesji na poszukiwanie kopalni, uregulowaną w ustawie z 9 marca 1991 r. o zmianie ustawy o prawie geologicznym (Dz.U. nr 31, poz. 129).

bo z prawa własności tych nieruchomości, albo z praw obciążających cudzą własność na rzecz dawniej jednostek państwowych, obecnie zaś gmin.

O własności złóż kopalin położonych poza granicami nieruchomości gruntowych, z wyjątkiem wód podziemnych, nie rozstrzygał do chwili wejścia w życie ustawy z 9 marca 1991 r. o zmianie prawa górniczego żaden przepis. Przyjmowano, że stanowiły one własność państwa. Jeżeli opowiedzieć się za tą koncepcją i za wyłącznością, podobnie jak w odniesieniu do wód podziemnych, własności państwowej, należałoby przyjąć, że na gminy nie mogła przejść własność tych złóż, lecz tylko prawo obciążające własność państwa o charakterze rzeczowym lub zobowiązaniowym.

W dalszej kolejności należy nawiązać do podziału na kopaliny podane i nie poddane prawu górnictwu. Te pierwsze mogły być bowiem poszukiwane i wydobywane tylko na podstawie koncesji wymaganej ustawą z 23 grudnia 1988 r. o działalności gospodarczej. Jeżeli więc taka koncesja została wydana przed dniem wejścia w życie ustawy o samorządzie terytorialnym albo poszukiwanie lub wydobywanie kopalin zostało wszczęte przed dniem wejścia w życie ustawy o działalności gospodarczej, zgodnie z ówczesnymi wymaganiami prawa geologicznego⁹ lub prawa górniczego¹⁰, gminy mogły wykonywać przejęte uprawnienia górnicze w zakresie i w kształcie, w jakim służyły one dotychczas jednostkom państwowym¹¹. Kontynuowanie natomiast tego rodzaju działalności po wejściu w życie ustawy z 9 marca 1991 r. o zmianie prawa górniczego jest możliwe, jeżeli koncesja nie jest sprzeczna z przepisami noweli. W przeciwnym razie powinna ona być zmieniona lub uchylona przez organ koncesyjny.

⁹Ustawa z 16 listopada 1960 r. o prawie geologicznym (Dz.U. nr 52, poz. 303 z późn. zm.).

¹⁰Dekret z 6 maja 1953 r. - Prawo górnicze (tj. Dz.U. 1978 nr 4, poz. 12 z późn. zm.).

¹¹Wymienionym w art. 5 ustawy cytowanej w przypisie 3.

Szczególny reżym prawny dotyczy kopalin warunkowo poddanych prawu górniczemu. Do wejścia w życie noweli z 9 marca 1991 r. należało je bowiem traktować, jeżeli nie spełniły się warunki określone w rozporządzeniu 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 potrzeby¹², jak kopaliny nie poddane prawu górniczemu, wskutek czego nie była wymagana koncesja na ich poszukiwanie i wydobywanie. Obecnie natomiast, podobnie jak w odniesieniu do wszystkich innych kopalin dotychczas nie poddanych prawu górniczemu, koncesja taka jest wymagana, tyle że organem właściwym do jej wydania jest w tym przypadku wojewoda, a nie Minister Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa.

Pozostaje wreszcie grupa kopalin poddanych prawu górniczemu, które posiadacz nieruchomości może wydobywać w celu zaspokojenia swoich własnych potrzeb (art. 7). Najpierw więc pojawia się wątpliwość, czy przepis ten ma na myśli jedynie osobę fizyczną, czy każdy podmiot prawa, w tym także komunalną osobę prawną. Żadne ograniczenia nie wynikają z jego treści. Przepisy wykonawcze wydają się natomiast mieć na myśli jedynie osoby fizyczne, skoro mowa tam o potrzebach rodziny posiadacza gruntu. Działalność tego typu nie wymaga natomiast koncesji, albowiem nie ma ona charakteru gospodarczego. Wprawdzie z art. 12b pr. górn. nie wynika, ażeby tylko działalność gospodarcza polegająca na wydobywaniu kopalin wymagała takiej koncesji, ale dalsze przepisy (art. 12c, 12e itp.) wyraźnie wskazują podmioty gospodarcze jako zobowiązane do jej uzyskania.

Na zakończenie kilka słów o wodach, w tym bowiem wypadku zagadnienie wykracza poza problematykę eksploatacji wód podziemnych. Prawo wodne dzieli wody na powierzchniowe i podziemne, a następnie te pierwsze na płynące oraz na stojące. Grunty pokryte państwowymi wo-

¹²Dz.U. nr 15, poz. 65.

dami płynącymi stanowią własność państwa, podczas gdy wody stojące oraz wody w studniach i rowach stanowią własność właścicieli gruntów, na których się znajdują. Żaden przepis nie rozstrzyga natomiast kwestii, czyją własność stanowi woda znajdująca się w urządzeniach służących "do doprowadzania i odprowadzania" wody, z art. 49 k.c. wynika bowiem tylko, iż urządzenia te nie stanowią części składowych gruntu lub budynku, lecz części przedsiębiorstwa lub zakładu, w skład którego wchodzi.

Rozpatrując uprawnienia gminy jako podmiotu przejętych praw podmiotowych należy stwierdzić (ponownie), że na gminy nie mogła przejść własność wód, które stanowią wyłączną własność państwa¹³. W grę może zatem wchodzić tylko prawo do korzystania z rzeczy cudzych, jeżeli pominiemy wątpliwość, czy wody mogą być uznane za rzeczy¹⁴. Zasada ta dotyczy wód podziemnych oraz wód powierzchniowych płynących. Nie dotyczy natomiast wód stojących oraz wód w studniach i rowach¹⁵, a także wód znajdujących się w urządzeniach służących do jej odprowadzania i doprowadzania. W tym zakresie nie ma przeszkód, ażeby prawa względem tych wód przysługujące przed wejściem w życie ustawy o samorządzie terytorialnym jednostkom państwowym przeszły na gminy. Wątpliwość natomiast, czyją własność stanowią wody znajdujące się w urządzeniach przedsiębiorstwa lub zakładu, należy rozstrzygnąć w ten sposób, że stanowią one własność tej gminy, do której należy przedsiębiorstwo lub zakład wraz z wspomnianymi urządzeniami bez względu na to, czy urządzenia te znajdują się na terytorium wspomnianej gminy, czy na terytorium innych gmin. Zasada ta nie dotyczy natomiast ujęć wód, nie stanowią one bowiem części przedsiębiorstw lub zakładów, o których mowa w art. 49 k.c. Korzystanie więc z uję-

¹³ Wód podziemnych oraz płynących wód powierzchniowych z wyjątkiem wód w rowach.

¹⁴ A. Agopszowicz: Zarys..., s. 84 i nast.

¹⁵ Art. 2 pr.wodn.

cia znajdującego się na terytorium innej gminy może wymagać porozumienia międzykomunalnego.

Niezależnie od tego korzystanie z wód bez względu na to, czyją stanowią one własność, wymaga w zasadzie pozwolenia wodnoprawnego¹⁶ - z wyjątkiem powszechnego lub zwykłego korzystania z wód, które to przypadki można pominąć jako pozbawione istotniejszego znaczenia. Uprawnienia zatem do korzystania z wód w sposób szczególny przechodzą na gminy w takim zakresie i kształcie, w jakim służyły one na podstawie pozwolenia wodnoprawnego jednostkom państwowym w dniu wejścia w życie ustawy o samorządzie terytorialnym. Brak takiego pozwolenia powoduje przynajmniej teoretycznie ten skutek, że gmina nie może korzystać w sposób szczególny z wód, co nie oznacza, że nie przeszła na nią własność wspomnianych wód lub inne prawo do korzystania z nich, nie może być ono jednak wykonywane do czasu uzyskania pozwolenia wodnoprawnego.

Pozostają do wyjaśnienia przypadki krzyżowania się prawa wodnego z prawem górnictwem. Prawa wodnego nie stosuje się do korzystania z wód kopalnianych pod powierzchnią ziemi lub w obrębie zakładu górnictwa¹⁷. Wątpliwości, co wspomniana formuła oznacza, trzeba pominąć. Prawa wodnego nie stosuje się również do wydobywania wód leczniczych oraz solanek nadających się do uzyskiwania z nich związków chemicznych, stosuje się je natomiast w zakresie, w jakim nie chodzi o wydobywanie tych wód, lecz o korzystanie z nich w inny sposób, np. w celu ich poszukiwania lub korzystania z nich na potrzeby terapii. Wody lecznicze oraz wspomniane solanki zaliczają się jednak do grupy kopalin warunkowo poddanych prawu górnictwu, prawa wodnego nie stosuje się więc do nich dopiero wtedy, gdy spełnią się warunki wy-

¹⁶Z wyjątkami wynikającymi z rozporządzenia Rady Ministrów z 11 marca 1985 r. w sprawie rodzajów szczególnego korzystania z wód oraz wykonywania i eksploatacji urządzeń wodnych nie wymagających pozwolenia wodnoprawnego (Oz.U. 13, poz. 55).

¹⁷Art. 45 ust. 1 i 2 pr.wodn.

wagane cytowanym już rozporządzeniem z 2 czerwca 1978 r. Prawo wodne znajduje w pełni zastosowanie do innych przypadków korzystania z wód przez przedsiębiorstwa górnicze i w tym stanie prawnym ustawa o samorządzie terytorialnym nie wprowadza żadnych zmian.

Powstaje natomiast pytanie, w jakich formach organizacyjnoprawnych gminy mogą działalność gospodarczą prowadzić. Na czoło wysuwają się zakłady o wyodrębnionej strukturze organizacyjnej i finansowej pozbawione jednak osobowości prawnej, wchodzące w skład gminy albo związków gmin jako komunalnych osób prawnych. Stopień samodzielności organizacyjnej i finansowej może być oczywiście bardzo różny. Szczegóły trzeba pominąć.

Nie jest natomiast możliwe utworzenie przedsiębiorstwa jako odrębnej od gminy komunalnej osoby prawnej, nie przewiduje bowiem tego żaden przepis prawa. Wprawdzie z art. 8 ust. 1 przepisów wprowadzających ustawę o samorządzie terytorialnym wynika, że przejęte przez gminy przedsiębiorstwa państwowe zachowują osobowość prawną, nie ulega jednak wątpliwości, iż jest to jedynie skrót mający wyrazić myśl, że przedsiębiorstwo to staje się z mocy ustawy komunalną osobą prawną (rodzaj transformacji). Reguła ta nie może jednak znaleźć zastosowania do przedsiębiorstw tworzonych przez gminy. Gmina natomiast może albo włączyć takie przedsiębiorstwo (w znaczeniu przedmiotowym) w swoją strukturę, nadając mu tym samym charakter zakładu (podobnie związek komunalny), albo utworzyć spółkę o odrębnej od gminy osobowości prawnej i tej spółce przekazać wspomniane przedsiębiorstwo. Przy okazji zaś pojawia się pytanie, czy owa spółka staje się tym samym komunalną osobą prawną. Odpowiedź na to pytanie nie jest oczywista i - jak sędzę - powinna zależeć od wielkości udziału (udziałów) gminy w spółce. Sam udział natomiast pozostaje w dalszym ciągu - jak się wydaje - mieniem komunalnym.

Oprócz gmin odrębnymi komunalnymi osobami prawnymi mogą być związki komunalne. Wątpliwość dotyczy kwestii, czy mogą one prowadzić działalność, która wykracza poza zadania publiczne, albowiem

art. 64 ust. 1 ustawy o samorządzie terytorialnym nie dopuszcza wykładni rozszerzającej. Należałoby zatem przyjąć, że dla zadań publicznych wymagających współdziałania dwóch lub większej ilości gmin zostały zastrzeżone formy związków gmin i porozumień komunalnych, dla działalności natomiast gospodarczej nie mającej charakteru publicznego - instytucje prawa cywilnego (handlowego). Wątpliwości dotyczą działalności gospodarczej o charakterze publicznym. Wtedy - jak sądzę - wybór formy należałby do gminy¹⁸.

III

Z kolei warto zastanowić się nad tym, jakie wnioski wynikają z zaliczenia do zadań własnych gminy podejmowania uchwał o miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego (por. art. 7 ust. 1 pkt 1 i art. 18 ust. 1 pkt 5 ustawy o samorządzie terytorialnym). Zadania własne gminy są tym obszarem działania, który w najpełniejszym stopniu jest objęty autonomią samorządową gmin, stosownie bowiem do art. 85 ust. 1 nadzór nad wspomnianą działalnością ogranicza się do zbadania, czy czynność podjęta przez gminę jest zgodna z prawem, podczas gdy w sprawach zleconych z zakresu administracji rządowej nadzór ten obejmuje ponadto celowość, rzetelność i gospodarność (art. 85 ust. 2)¹⁹.

Założenie, że planowanie przestrzenne na szczeblu gmin jest objęte autonomią samorządową, nie daje się pogodzić z postanowieniami ustawy z 12 lipca 1984 r. o planowaniu przestrzennym²⁰, albowiem

¹⁸ Por. art. 8 ust. 2 ustawy cytowanej w przyp. 3.

¹⁹ Zaden przepis nie rozstrzyga natomiast o tym, co powinien obejmować nadzór nad tymi zadaniami własnymi, które gmina ma obowiązek wykonywać (art. 7 ust. 2 ustawy o samorządzie terytorialnym).

²⁰ Tj. Dz.U.. 1989, nr 17, poz. 99 z późn.zm.

opiera się ona na dyrektywnym, scentralizowanym modelu zarządzania, co wynika z podporządkowania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego - planom regionalnym i planowi krajowemu. Model przyjęty w ustawie o samorządzie terytorialnym wyłamuje się z tych współzależności i je odwraca, albowiem spójność planów regionalnych i planu krajowego z miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego daje się osiągnąć tylko przy założeniu, że powinna ona być budowana od poziomu podstawowego w górę, autonomia bowiem gmin w tym zakresie nie może zostać ograniczona postanowieniami planów regionalnych i planu krajowego. Jeżeli zgodzić się z tym poglądem, to wyłania się postulat szybkiego dostosowania ustawy o planowaniu przestrzennym do tych założeń.

Z tej też przyczyny należałoby przyjąć, że na podstawie ogólnej klauzuli derogacyjnej tracą moc wszystkie te przepisy, które w jakiś sposób wspomnianą autonomię gmin naruszają. Na przykład decyzja o ustanowieniu obszaru górniczego wymaga uzgodnienia z właściwym terenowym organem administracji państwowej stopnia wojewódzkiego, zaden natomiast przepis nie żąda, ażeby została ona uzgodniona z terenowym organem stopnia podstawowego właściwym w zakresie planowania przestrzennego. Kompetencje wojewody w omawianym zakresie nie zostały bliżej sprecyzowane i budzą wątpliwości. Przyjmuje się na ogół, że jest on właściwy między innymi do zbadania, czy decyzja o ustanowieniu obszaru górniczego znajduje podstawę w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego i powinien wyrazić zgodę tylko wtedy, gdy wynik tego badania okaże się pozytywny²¹.

²¹Por. C. M a r t y s z, R. M i k o s z: Ochrona środowiska w procesie tworzenia obszaru (terenu) górniczego. W: "Problemy Prawne Górnictwa", Red. A. L i p i ń s k i, T. 12. Katowice 1990, s. 54.

W aktualnym stanie prawnym kompetencja ta, przynajmniej w omawianym zakresie, staje się bezprzedmiotowa, albowiem jedynym podmiotem mogącym wyrazić taką zgodę jest obecnie gmina. Co gorzej, przepisy o podziale kompetencji między samorząd terytorialny a organy administracji ogólnej²² problem ten pominięły, wskutek czego kompetencje gminy wynikają aktualnie tylko z jej zabezpieczonej ustawą o samorządzie terytorialnym autonomii, co będzie sprzyjać kontynuowaniu dotychczasowej praktyki.

Podobnie rzecz się ma z programem ochrony terenów górniczych, który także wymaga uzgodnienia z terenowym organem administracji państwowej stopnia wojewódzkiego. Jak wiadomo, chodzi o obciążenie poddane wpływom eksploatacji górniczej i określenie obowiązków przedsiębiorstwa górniczego w zakresie - ogólnie mówiąc - zapobiegania szkodom, naprawiania szkód górniczych i rekultywacji terenów górniczych (art. 50 pr. górn.), a więc o zagadnienia związane z przestrzennym zagospodarowaniem terytorium gminy i ona, a nie wojewoda, jest właściwa do wyrażenia zgody na objęcie programem poczynania.

Podobne przykłady można mnożyć. Dotyczą one zresztą nie tylko przypadków, kiedy ustawa wymaga zgody (uzgodnienia) na podjęcie jakiegoś działania na terytorium gminy, ale także przypadków, gdy z ustawy wynika kompetencja organu administracji rządowej do władczej ingerencji w terytorium gminy.

Z tego punktu widzenia warto przyjrzeć się porównawczo trzem normom prawnym, na podstawie których organy administracji państwowej mogą - działając władczo - ustanawiać na rzecz określonych podmiotów prawa do wydobywania kopalin z cudzych nieruchomości gruntowych.

Stosownie do art. 12 pr.wodn. uprawnienie takie może być ustanowione na gruntach przybrzeżnych na rzecz jakiegokolwiek podmiotu.

²²Ustawa z 17 maja 1990 r. o podziale zadań i kompetencji określonych w ustawach szczególnych między organy gminy a organy administracji rządowej oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. nr 34, poz. 189 z późn. zm.).

Według art. 5 pkt 17 ustawy kompetencyjnej właściwy w tym zakresie jest rejonowy organ rządowej administracji ogólnej.

Stosownie do art. 38 pr.górn. podobne prawo może być ustanowione na rzecz przedsiębiorstwa górniczego. Właściwy w tym zakresie jest okręgowy urząd górniczy. Zagadnienie nie znalazło odbicia w ustawie kompetencyjnej.

Według natomiast art. 71 ust. 1 ustawy wyłączeniowej²³ rejonowy organ administracji rządowej może zezwolić państwowej i komunalnej jednostce organizacyjnej na czasowe zajęcie nieruchomości w celu odpłatnego wydobywania z tej nieruchomości niektórych kopalin na określone cele.

Zaden jednak z tych przepisów nie wymaga uzgodnienia decyzji o ustanowieniu wspomnianych praw z gminą, za czym należy się opowiedzieć z tych samych przyczyn, dla których uznaliśmy, że uzgodnienia takiego wymaga ustanowienie obszaru górniczego czy zatwierdzenie programu ochrony terenu górniczego, zawsze bowiem w tych przypadkach dochodzi do ingerencji w zakres autonomicznych uprawnień gminy.

Konkluzja zamyka się w stwierdzeniu, że sprawa uszła uwadze ustawodawcy, jest jednak zbyt ważna, ażeby mogła być pozostawiona tylko wykładni prawa, w dodatku - jak można się spodziewać - spornej. Wydaje się zatem, że w ustawie o planowaniu przestrzennym powinna znaleźć się ogólna reguła nakładająca na wszystkie podmioty ingerujące w autonomię przestrzenną gminy obowiązek uzgadniania z nią swoich poczynań bez względu na to, czy ingerencja ta ma charakter władczy, czy niewładczy. W przeciwnym razie autonomia gminy i jej odpowiedzialność za zapewnienie ładu przestrzennego zostaną zredukowane do nader ograniczonych rozmiarów.

²³Ustawa z 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wyłączeniu nieruchomości (tj. Dz.U. 1991, nr 30 poz. 127).

Należałoby zresztą pójść o krok dalej i uznać miejscowy albo szczegółowy plan zagospodarowania przestrzennego za jedyny instrument prawny integrujący wszelkie poczynania na terytorium nim objętym²⁴.

²⁴Por. A. Lipiński, R. Mikosz: Węzłowe problemy prawnej regulacji gospodarowania wnętrzem ziemi (uwagi de lege ferenda). PiP 1990, nr 2, s. 94 i nast.

Антони Агопшович

ГОРНАЯ ПРОМЫШЛЕННОСТЬ И МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ

Резюме

Закон от 8 марта 1990 года о местном самоуправлении (Д.У. № 16, п. 95 с поздн. изм.) обходит молчанием реляции между горной промышленностью и гминой. С этой точки зрения наиболее важными являются два положения: ст. 2 п. 1, который к непосредственным заданиям гмины относит вопросы местного порядка, и ст. 18 п. 5, которая вопросами, касающимися исключительной компетенции совета гмины, считает принятие местных планов территориально-экономического развития.

Таким образом, следует принять, что на основе общей дерогационной оговорки теряют силу все постановления, которые каким-то образом нарушают автономию гмин в указанной области, а любые случаи вмешательства в эту автономию требуют согласования с гминой. Например, положение, требующее согласования с воеводой решения об установлении района горных выработок, должно рассматриваться как факт, который необходимо согласовать с гминой (ст. 23 п. 4 ГП). Подобным образом решается вопрос об установлении Окружным горным управлением права на временный арест недвижимости в пользу горного предприятия (ст. 38 ГП). В противном случае автономия гмины и ее ответственность за обеспечение местного порядка будут значительно ограничены.

Antoni Agopszowicz

DER BERGBAU UND DIE TERRITORIALSELBSTVERWALTUNG

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

Das Gesetz vom 8. März 1990 über die Territorialselbstverwaltung (Gesetzblatt Nr. 16, Pos. 95 mit spät. Änd.) läßt die Relation zwischen dem Bergbau und der Gemeinde außer acht. Unter diesem Gesichtspunkt sind zwei Bestimmungen wesentlich: Art. 7, Pkt. 1, der zu den eigenen Aufgaben der Gemeinde die Angelegenheiten, die sich auf die Raumordnung beziehen, zählt, sowie Art. 18, Pkt. 5, der für die ausschließliche Zuständigkeit des Gemeinderates betreffenden Angelegenheiten die Verabschiedung der Raumordnungspläne hält.

Es soll daher angenommen werden, daß aufgrund der allgemeinen derogativen Klausel alle Bestimmungen außer Kraft treten, die auf irgendwelche Weise die Autonomie der Gemeinden in diesem Bereich verletzen, falls Fälle des gewaltigen oder nichtgewaltigen Eingriffs in diese Autonomie erfordern Vereinbarung mit der Gemeinde. Und so z.B. ist die Bestimmung, die fordert, mit dem Woiwoden die Entscheidung über Festsetzung eines Bergbaugesbietes zu vereinbaren, so zu verstehen, daß jene Vereinbarung mit der Gemeinde getroffen werden soll (Art. 23, Abs. 4 des Bergrechtes). Ähnlich ist es, wenn es sich um Einführung durch das Bezirksbergamt des Rechts, zeitweilig eine Liegenschaft für ein Bergbauunternehmen, zu besetzen, handelt (Art. 38 des Bergrechtes). Anderenfalls werden die Autonomie der Gemeinde und ihre Verantwortung für die Sicherung der Raumordnung auf höchst begrenzten Ausmaß reduziert.