

Ryszard Mikosz

Ustawa z 9 marca 1991 roku o zmianie prawa górniczego

Prawne Problemy Górnictwa 15, 7-35

1992

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.

Ryszard Mikosz

Ustawa z 9 marca 1991 roku o zmianie prawa górniczego

1.

Przynajmniej od kilku lat nie budzi już żadnej wątpliwości konieczność gruntownej przebudowy przepisów regulujących gospodarowanie wnętrzem ziemi¹. W szczególności dotyczy to zasad rządzących poszukiwaniem, rozpoznawaniem i wydobywaniem kopalin². Przepisy obowiązujące w tym zakresie były bowiem dostosowane do skrajnie odmiennego od obecnie realizowanego modelu gospodarczego, co sprawia, że w zdecydowanej większości nie odpowiadają one istniejącym i spodziewanym w najbliższej przyszłości potrzebom.

Wspomniana przebudowa dokonuje się, jak dotąd, w sposób cząstkowy. Zapoczątkowały ją zmiany wprowadzone ustawą o działalności gospodarczej³. Kolejnym etapem w tym procesie są ustawy o zmianie prawa

¹Pierwsze głosy wskazujące na potrzebę zmian w tym zakresie pojawiły się w literaturze dawno temu; por. A. A g o p e z o w i c z: W sprawie ujednoczenia przepisów o gospodarowaniu wnętrzem ziemi. RPEiS 1965, nr 1, s. 93 i nast.

²Szerzej na ten temat por. zwłaszcza A. A g o p e z o w i c z: Zarys systemu prawnego górnictwa. Katowice 1986.

³Ustawa z 23 grudnia 1988 r. o działalności gospodarczej - Dz.U. nr 41, poz. 324 z późn. zm. (por. A. L i p i Ń s k i: Kilka uwag o koncesjonowaniu działalności gospodarczej w zakresie wydobywania

górniczego⁴ i prawa geologicznego⁵. Tej ostatniej zostało poświęcone odrębne opracowanie⁶. Celem zaś niniejszego artykułu jest prezentacja i wstępna ocena ustawy nowelizującej prawo górnicze⁷. Do zabiegu takiego prowokują nie tylko liczne wątpliwości, jakie rodzą nowo wprowadzone w życie przepisy. Niezależnie od tego trzeba bowiem także pamiętać, że w dalszym ciągu trwają intensywne prace nad przygotowaniem kompleksowej regulacji prawnej w rozpatrywanym zakresie. Perspektywa rychłego ich ukończenia skłania zatem do połączenia wspomnianej oceny z próbą sformułowania oznaczonych postulatów do lege ferenda. Wypada wyrazić nadzieję, że zamieszczone spostrzeżenia okażą się przydatne, co być może pozwoliłoby na uzyskanie w przyszłości regulacji zdecydowanie bardziej przejrzystej, tym samym zaś łatwiejszej w stosowaniu.

2.

Nowelizacja w istotny sposób rozszerzyła dotychczasowy zakres prawa górniczego. Określa go art. 1 ust. 1 tego prawa w nowym brzmieniu. Stosownie do jego treści, prawo górnicze określa upraw-

kopalin poddanych prawu górniczemu. PUG 1989, nr 7, s. 207 i nast.). Przepisy prawa górniczego były nowelizowane także wcześniej, niemniej jednak wprowadzane wtedy zmiany nie miały charakteru systemowego.

⁴Ustawa z 9 marca 1991 r. o zmianie Prawa górniczego - Dz.U. nr 31, poz. 128.

⁵Ustawa z 9 marca 1991 r. o zmianie ustawy o prawie geologicznym - Dz.U. nr 31, poz. 129.

⁶Por. artykuł A. Lipińskiego o: Ustawa z 9 marca 1991 roku o zmianie prawa geologicznego - zamieszczony w niniejszym tomie, s. 36-69.

⁷Prawo górnicze - dekret z 6 maja 1953 r. - Dz.U. 1978, nr 4, poz. 12 z późn. zm.

nienia Skarbu Państwa, podmiotów gospodarczych oraz innych osób do złóż kopalin, zasady wydawania koncesji na wydobywanie kopalin i opłaty za ich wydobywanie. Prawo to reguluje również sprawy projektowania, budowy, utrzymania, likwidacji wyrobisk górniczych i obiektów budowlanych zakładów górniczych oraz wykonywania prac geologicznych związanych z ruchem zakładu górniczego, a także sprawy ochrony terenów górniczych, jak również właściwość w tych sprawach urzędów górniczych i innych organów.

Rozszerzenie zakresu prawa górniczego dotyczy przede wszystkim rozciągnięcia jego postanowień, w ograniczonym jednak zakresie, na kopaliny dotychczas nie podlegające temu prawu. Zabieg ten, co do zasady zasługujący na aprobatę, został jednak przeprowadzony w sposób wysoce niefortunny. W obecnie obowiązującym stanie prawnym prawo górnicze reguluje bowiem, przynajmniej po części, wydobywanie kopalin *expressis verbis* nie podlegających temu prawu. Normujący to zagadnienie art. 3 ust. 3 pr. górn. stanowi bowiem, że do wydobywania kopalin nie wymienionych w ust. 1 oraz kopalin nie objętych prawem górniczym na podstawie ust. 2 pkt 1⁸ stosuje się art. 4. Rozwiązanie to trudno uznać za zręczne z punktu widzenia elementarnych zasad techniki legislacyjnej.

Nie jest to jednak jedyny ani nawet podstawowy mankament zastosowanego zabiegu. Dalesze istotne wątpliwości powstają w związku z próbą odpowiedzi na pytanie, które przepisy prawa górniczego znajdują zastosowanie do kopalin wymienionych w art. 3 ust. 3. Jest bowiem poza sporem, że odesłanie do art. 4, zawarte w ostatnio wymienionym przepisie, nie może być interpretowane jako wyłączające wszelkie inne unormowania prawa górniczego. Spostrzeżenie takie jest oczy-

⁸ Por. art. 3 ust. 1 pr. górn. oraz rozporządzenie Rady Ministrów z 2 czerwca 1978 r. w sprawie objęcia przepisami prawa górniczego wydobywania kopalin nie wymienionych w tym prawie oraz w sprawie wydobywania kopalin przez posiadacza gruntu na własne potrzeby (Dz.U. nr 15, poz. 65).

wiste, już chociażby w świetle art. 5 pr. górń. Przepis ten, regulując kwestię własności złóż kopalin, której poświęcić wypadnie odrębną uwagę, wydaje się bowiem nie pozostawiać wątpliwości co do tego, że zawarta w nim reguła dotyczy wszystkich kopalin, a więc także tych, które ogólnie zostały określone w art. 3 ust. 3 pr. górń. Z kolei art. 12b ust. 3 pr. górń. wyraźnie stanowi o koncesji na wydobywanie kopalin nie podlegających prawu górniczemu, rozwinięcie tej reguły można zaś znaleźć w art. 12d ust. 2 i art. 12f ust. 3 pr. górń.

W konsekwencji nie jest zatem jasne, w jakim zakresie prawo górnicze znajduje zastosowanie do wydobywania kopalin temu nie podlegających, co bezspornie nie może zasługiwać na aprobatę. Jeszcze mniej wyraźnie rysuje się odpowiedź na pytanie, w jakim stopniu znajdują w omawianym przypadku zastosowanie dotychczasowe przepisy wykonawcze do prawa górniczego. Ilustruje to przykład dotyczący dokumentacji geologicznej. Z brzmienia art. 12f ust. 3 w związku z art. 12f ust. 2 pr. górń. wynika, że do wniosku o koncesję należy także w przypadku kopalin wymienionych w art. 3 ust. 3 tego prawa dołączyć między innymi dokumentację geologiczną. Nie jest jednak jasne, o jaką dokumentację chodzi; z treści art. 12d ust. 2 pr. górń. wynika bowiem, że w przypadku takim nie jest ustanawiany obzary górniczy⁹. Podmiot ubiegający się o koncesję na wydobywanie takich kopalin powinien także dołączyć do wniosku założenia do projektu zagospodarowania złoża w granicach proponowanego obzary górniczego, uwzględniające m.in. ocenę wpływu eksploatacji na środowisko przyrodnicze, czemu trudno sprostać w wypadku, gdy w grę ma wejść wydobywanie kopalin nie podlegających prawu górniczemu. Przykłady tego rodzaju niekonsekwencji można mnożyć.

⁹ Por. zarządzenie Prezesa Centralnego Urzędu Geologii z 14 maja 1965 r. w sprawie sporządzania dokumentacji geologicznej, wymaganej dla utworzenia obzary górniczego (Mon. Pol. nr 25, poz. 126).

3.

Wapomniany już art. 4 pr. gór., stanowi w ust. 1, że wydobywanie kopalin, o których mowa w art. 3 ust. 3 pr. gór., prowadzi się w sposób zapewniający racjonalną gospodarkę złożem kopaliny, prawidłowe wykorzystanie zasobów tego złoża, a także w sposób ograniczający możliwości powodowania szkód i zmian w środowisku naturalnym oraz zabytkach. Nadzór i kontrolę nad wydobywaniem tych kopalin sprawuje wojewoda właściwy ze względu na miejsce położenia złoża. Nie ulega wątpliwości, że zwłaszcza pierwsze zdanie cytowanego przepisu wyraźnie nawiązuje do zasad zawartych w rozdziale i dziale VI prawa górniczego¹⁰, co prowadzi do wniosku, iż w tym zakresie ostatnio wspomniana regulacja nie znajduje zastosowania. Niejasne jest natomiast nawiązanie w art. 4 ust. 1 do zabytków. Dosłowna interpretacja tego zapisu mogłaby bowiem nasuwać trudny do przyjęcia wniosek, iż w tym względzie obowiązki podmiotów wydobywających kopalinę, o których mowa w art. 3 ust. 3 pr. gór., sięgają dalej aniżeli obowiązki określone w odniesieniu do kopalin podlegających prawu górniczemu w pełnym zakresie. Równie niejasne jest ograniczenie obowiązku ochrony środowiska jedynie do przypadków, gdy chodzi o środowisko "naturalne". Trudno bowiem z całą pewnością twierdzić, że środowisko takie w ogóle istnieje, nadto zaś wspomnianego ograniczenia nie zawierają przepisy powszechnie obowiązujące, które nawiązują do "środowiska", bez dalszych przymiotników dokreślających¹¹.

Podstawę wydobywania kopalin, o których mowa w art. 3 ust. 3 pr. gór., stanowi zatwierdzony projekt zagospodarowania złoża, sporządzony przez podmiot wydobywający kopalinę. Sposób sporządzenia i

¹⁰ Por. zwłaszcza art. 94-96 pr. gór.

¹¹ Por. zwłaszcza ustawę z 31 stycznia 1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska - Dz.U. nr 3, poz. 6 z późn.zm.

tryb zatwierdzania tego projektu, podobnie jak i szczegółowe warunki gospodarki zasobami złóż wspomnianych kopalin, określi dopiero rozporządzenie Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa. Także przepisy techniczne w sprawie prowadzenia eksploatacji złóż tych kopalin zostaną dopiero ustalone rozporządzeniem Ministra Przemysłu wydanym w porozumieniu z Ministrem Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa.

4.

Dalszą wątpliwość, pojawiającą się w związku z zakresem prawa górniczego, dotyczy działalności polegającej bądź to na bezzbiornikowym magazynowaniu we wnętrzu ziemi cieczy i gazów, bądź to na składowaniu w tej przestrzeni odpadów, w tym także odpadów niebezpiecznych i promieniotwórczych. Z treści art. 12b ust. 4 wynika ponad wszelką wątpliwość, że działalność taka wymaga koncesji. Nie można zapominać, że pod rządem aktualnego stanu prawnego otwarta pozostaje odpowiedź na pytanie, czy w ogóle podlega ona prawu górniczemu. Utrzymany bowiem w mocy art. 12 ust. 1 pkt 2 tego prawa zawiera delegację dla Rady Ministrów, która może w drodze rozporządzenia objąć przepisami prawa górniczego w całości lub w części bezzbiornikowe magazynowanie kopalin w górotworze lub w podziemnych wyrobiskach górnich. Jednak rozporządzenie takie do chwili obecnej się nie ukazało.

Na tle zaistniałej sytuacji można bronić poglądu, że art. 12b ust. 4 pr. górn. zawiera normę szczególną w stosunku do wspomnianego art. 12 ust. 1 tego prawa¹². Za interpretację taką mogłoby przemawiać zwłaszcza nowe brzmienie art. 11 ust. 1 pkt 1 ustawy o dzie-

¹²Por. A. L i p i Ń s k i, R. M i k o ś: Nowelizacja prawa geologicznego i górniczego. PUG 1991, Nr 3, s. 11.

żalności gospodarczej, w myśl którego uzyskanie koncesji wymaga podjęcie działalności gospodarczej w zakresie poszukiwania, rozpoznawania złóż kopalin i wód podziemnych, wydobywania kopalin, bezzbiornikowego magazynowania cieczy i gazów we wnętrzu ziemi oraz składowania odpadów we wnętrzu ziemi. Wykładnię tę trudno jednak uważać za nie budzącą żadnych wątpliwości, zwłaszcza jeśli zważy, że magazynowanie i składowanie, o których mowa, nie zostały *expressis verbis* wymienione w art. 1 ust. 1 pr. górn.

W sumie zatem prawo górniczne w znowelizowanej postaci jest aktem o częściowo niedookreślonym zakresie przedmiotowym. Krytykowany od dawna formalny podział kopalin na podlegające i nie podlegające temu prawu uległ tylko częściowemu zatarciu. Nigdzie też nie został rozstrzygnięty zbieg prawa górniczego z innymi aktami rangi ustawowej regulującymi, w oznaczonym zakresie, wydobywanie niektórych kopalin. Dotyczy to w szczególności prawa wodnego¹³. Jeśli bowiem, stosownie do treści art. 1a pkt 1 pr. geol.¹⁴, kopalinę jest nagromadzenie naturalnych minerałów stałych, ciekłych i gazowych występujących w złożach, to definicja ta wydaje się również obejmować wody podziemne. Ustawodawca nie ma jednak jasnego wyobrażenia co do definitywnego rozstrzygnięcia tej kwestii, w innych bowiem przepisach prawa geologicznego "wody podziemne" zostały wymienione obok "złóż kopalin" (por. np. art. 16a ust. 1 pr. geol.). Podobne wątpliwości pojawiają się na styku prawa górniczego z ustawą o ochronie gruntów rolnych i leśnych¹⁵ oraz z ustawą o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości¹⁶.

¹³Ustawa z 24 października 1974 r. - Prawo wodne - Dz.U. nr 38, poz. 230 z późn. zm.

¹⁴Ustawa z 16 listopada 1960 r. o prawie geologicznym - Dz.U. nr 52, poz. 303 z późn. zm.

¹⁵Por. art. 24 ustawy z 26 marca 1982 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych - Dz.U. nr 11, poz. 79 z późn. zm.

¹⁶Por. art. 71 ustawy z 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości - Dz.U. 1991, nr 30, poz. 127.

5.

Ustawa nowelizująca prawo górnicze uregulowała również *expressis verbis* kwestię własności złóż kopalin. Wypada w związku z tym przypomnieć, że zagadnienie to przez całe lata należało do najbardziej spornych w obrębie prawa górniczego. Źródłem kontrowersji był zwłaszcza art. 5 tego prawa w dawnym brzmieniu stanowiący, że prawo wydobywania kopalin służy wyłącznie państwu, jeżeli prawo górnicze nie stanowi inaczej¹⁷. Wątpliwości te częściowo straciły na znaczeniu z chwilą uchycenie wspomnianego przepisu ustawą o działalności gospodarczej. W dalszym ciągu jednak otwarta pozostawała odpowiedź na pytanie, kto jest właścicielem kopalin, przede wszystkim tych, których złoża znajdują się poza granicami nieruchomości gruntowej¹⁸. Lukę tę należało zatem usunąć. Celowi temu ma służyć regulacja zawarta w art. 5 ust. 1 pr. gór., w myśl której złoża kopalin są własnością Skarbu Państwa. Zdanie drugie cytowanego przepisu stanowi z kolei, że wspomniana reguła nie narusza praw właścicieli nieruchomości gruntowych.

Zastosowane rozwiązanie co do zasady zasługuje na aprobatę. Wątpliwości dotyczą natomiast przede wszystkim jego zasięgu przedmiotowego. Jeśli bowiem zwazać, że złożem kopaliny jest, w myśl art. 1a pkt 2 pr. geol., takie naturalne nagromadzenie kopaliny, którego górnicze wybieranie¹⁹ może przynosić korzyść gospodarczą lub spo-

¹⁷ Szerzej na ten temat por. zwłaszcza A. L i p i Ń s k i: Własność złóż kopalin, "Studia Cywilistyczne" 1977, t. XXVIII, s. 175 i nast., por. również A. A g o p s z o w i c z: Zarys..., s. 74 i nast.

¹⁸ Pytanie to nie dotyczyło wód podziemnych, były one i są nadal własnością Państwa (por. art. 1 prawa wodnego).

¹⁹ Na marginesie warto zaznaczyć, że wątpliwości budzi czasem terminologia stosowana w ramach ustawy z 9 marca 1991 r. Przykładem w tym zakresie może być termin "górnicze wybieranie", zastosowany w art. 1a pr. geol. Nie jest bowiem jasne, w jakim stosunku pozostaje on do zwrotu "wydobywanie kopalin", który jest powszechnie stosowany w przepisach zarówno prawa górniczego, jak i geologicznego.

łączną, to niewątpliwie reżim prawny wnętrza ziemi w dalszym ciągu pozostaje niejednorodny, po części zaś nawet nieokreślony. Własnością Skarbu Państwa zostały bowiem objęte jedynie te części wspomnianego wnętrza, które są złożami kopalin. A contrario zatem, wszystko co złożem nie jest, nadto zaś nie mieści się w granicach przestrzennych nieruchomości gruntowej²⁰, wypada uznać za dobro niczyje. Rozwiązanie takie trudno sprobać, zostało ono zresztą, jak się wydaje, zastosowane bez pełnej świadomości wynikających zń konsekwencji. Prawo górnicze wymaga bowiem m.in. koncesji na wspomniane już magazynowanie kopalin we wnętrzu ziemi, a więc na działanie, które w zasadzie nigdy nie może zostać odniesione do złoża. Nie jest zatem jasne, na jakiej podstawie prawnej Skarb Państwa rozporządzać na innymi niż złoża składnikami (fragmentami) wnętrza ziemi, skoro nie służy mu w stosunku do nich własność ani też żadne inne prawo o charakterze majątkowym.

Druga wątpliwość w tym zakresie dotyczy nieokreśloności kryteriów, za pomocą których art. 1a pkt 2 pr. geol. definiuje złożo. Szczególnie "korzyść społeczna" wydaje się być w obecnych warunkach pojęciem o niezłym do ustalenia desygnacie. Jest ona ponadto, podobnie jak "korzyść gospodarcza", funkcją miejsca i czasu, co w konsekwencji prowadzi do "płynnego" stanu prawnego. Oznaczone "naturalne nagromadzenie kopaliny", w zależności od spełnienia się bądź niespełnienia przesłanek tak nieprecyzyjnie określonych w art. 1a pkt 2 pr. geol., albo będzie "złożem", albo nie. Innymi słowy, albo oznaczona przestrzeń będzie stanowić własność Skarbu Państwa, albo dobro (mienie) niczyje.

²⁰Zagadnienie granic przestrzennych nieruchomości gruntowej budzi sporo wątpliwości, zarazem zaś rodzi kontrowersje w literaturze. Por. na ten temat w szczególności A. K i e i n: Ewolucja pojęcia nieruchomości w polskim prawie cywilnym. Prace z prawa cywilnego. Wrocław-Warszawa-Kraków-Gdańsk 1985, s. 85 i nast.

Rozwiązanie takiego niepodobna apróbować. Jest poza sporem, że trudno stworzyć precyzyjną definicję złoża kopaliny. Być może nawet zabieg taki, przynajmniej na potrzeby prawidłowej regulacji prawnej, jest całkowicie niewykonalny. Powinno to tym bardziej skłaniać do poniechania zastosowanej metody i zastąpienia jej rozwiązaniem rozstrzygającym w sposób jednolity o własności całej przestrzeni położonej poniżej dolnej granicy nieruchomości gruntowej.

6.

Treść służącej Skarbowi Państwa własności złóż kopalin określa przede wszystkim art. 5 ust. 2 pr. górn. Stosownie do jego brzmienia, w granicach określonych przez ustawy podmiot ten, z wyłączeniem innych osób, korzysta ze złóż kopalin stanowiących jego własność, zgodnie ze społeczno-gospodarczym przeznaczeniem swego prawa oraz może je oddawać w użytkowanie górnicze przez udzielenie koncesji. Zastosowana formuła, bezspornie wzorowana na art. 140 k.c., nasuwa w zasadzie tylko jedną istotniejszą wątpliwość. Zamyka się ona w pytaniu o potrzebę zacieśnienia sfery rozporządzania prawem do jednej tylko formy prawnej - użytkowania górniczego. Wydaje się, że trudno znaleźć uzasadnienie tak daleko idącego ograniczenia uprawnień właściciela (Skarbu Państwa), zwłaszcza jeśli zwazać, że aktualnie obowiązująca regulacja odnosi się do znacznie szerszego niż dotychczas kręgu przypadków, obejmując swym zakresem kopaliny wcześniej nie podlegające prawu górniczemu, niezależnie od rozmiarów złoża.

De lege ferenda uzasadnione byłoby zatem rozważenie, czy przynajmniej w przypadkach "mniejszej wagi" - nie należałoby dopuścić możliwości sięgnięcia do innych prawnych form rozporządzania przez Skarb Państwa jego własnością. Niezależnie od tego wypadła sformułować pod adresem ustawodawcy postulat dotyczący potrzeby zamieszcze-

nia przepisów umożliwiających ustalenie zakresu i treści użytkownika górnictwa, będącego instytucją dotychczas nie znaną naszemu porządkowi prawnemu. Obecnie zabieg taki nastęrcza ogromne trudności i prowadzi czasem do zaskakujących konkluzji²¹.

Stosownie do treści art. 6 ust. 1 pr. górn. uprawnienia i obowiązki wynikające z własności złóż kopalin wykonują w imieniu Skarbu Państwa bądź to Minister Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa, bądź to wojewoda. Pierwszy z tych organów jest właściwy w odniesieniu do kopalin, których wydobywanie podlega prawu górnictwu na podstawie art. 3 ust. 1 i ust. 2 tego prawa, nadto zaś w odniesieniu do kopalin występujących w granicach obszarów morskich Rzeczypospolitej Polskiej²². W stosunku do kopalin, których wydobywanie nie podlega prawu górnictwu (art. 3 ust. 3), wspomniane uprawnienia i obowiązki wykonuje natomiast wojewoda właściwy ze względu na położenie złoża.

Przepis art. 6 ust. 2 pr. górn. dotyczy natomiast zbiegu własności miejscowej. Według jego brzmienia, w razie położenia kopaliny na obszarze własności dwu lub więcej organów stosuje się odpowiednio przepisy kodeksu postępowania administracyjnego o własności miejscowej w sprawach dotyczących nieruchomości. Powołana regulacja bezpośrednio dotyczy co prawda kwestii drugorzędnej, pośrednio wy- daje się jednak mieć znaczenie ogólniejsze. Sugeruje bowiem, iż ustawodawca traktuje złoża kopaliny jako dobro materialne, które nie może być całkowicie utożsamiane z nieruchomością. Spostrzeżenie to nie przesądza jednak, jak się wydaje, charakteru prawnego własności

²¹Por. A. L i p i ń s k i: Prawo wydobywania kopalin w znomalizowanym prawie górnictwie. PiP 1991, nr 11, s. 46 i nast. oraz S. W ó j c i k: Problem uprawnień do złóż kopalin (w związku z reformą prawa górnictwa). PiP 1992, nr 1, s. 57 i nast.

²²Por. ustawę z 21 marca 1991 r. o obszarach morskich i administracji morskiej - Dz.U. nr 32, poz. 131. Stosunek art. 33 i 34 tej ustawy, regulujących eksploatację zasobów mineralnych, do prawa górnictwa budzi spore wątpliwości, które jednak wymagają odrębnego rozważenia.

złóż kopalin służącej Skarbowi Państwa. Zagadnienie należy zatem uważać nadal za otwarte i wymagające dalszych badań²³.

7.

Ustawa nowelizująca prawo górnicze zdecydowanie zmieniła dotychczasowy stan prawny w zakresie dotyczącym koncesji. Najpierw więc trzeba odnotować, że rozszerzeniu, w porównaniu z regulacją poprzednio obowiązującą, uległ katalog działań wymagających koncesji. Do tego należą one niezbędne w wypadku:

- 1) wydobywanie kopalin podlegających prawu górniczemu,
- 2) wydobywania kopalin nie podlegających prawu górniczemu,
- 3) wydobywania kopalin występujących w zwałach po robotach górniczych,
- 4) bezzbiornikowego magazynowania we wnętrzu ziemi cieczy i gazów oraz składowania w tym wnętrzu odpadów, w tym także odpadów niebezpiecznych i promieniotwórczych.

Wyliczenie to nie budzi większych wątpliwości, jeśli pominąć fakt odrębnej regulacji dotyczącej koncesji na wydobywanie kopalin ze zwałów (art. 12g ust. 1 pr. gór.). W świetle treści art. 2 pr. gór. generalnie odsyłającego do odpowiedniego stosowania prawa górniczego, w wypadku poszukiwania i wydobywania kopalin w zwałach po robotach górniczych regulacja ta wydaje się zbędna.

Koncesję na wydobywanie kopalin podlegających prawu górniczemu oraz kopalin występujących w granicach obazarów morskich Rzeczypospolitej Polskiej wydaje Minister Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa w uzgodnieniu z Ministrem Przemysłu i organami planowania przestrzennego oraz właściwymi organami samorządu terytorialnego po zasięgnięciu opinii komisji koncesyjnej powołanej przez

²³Por. A. Agopszowicz: Zarys systemu prawnego górnictwa. Katowice 1991, s. 67 i nast.

wspomniany organ koncesyjny (art. 12b ust. 2). Minister ten wydaje również koncesje na bezzbiornikowe magazynowanie cieczy, gazów i odpadów (por. pkt 4 w/w wyliczenia), działa wtedy jednak w porozumieniu z Prezesem Wyższego Urzędu Górniczego i organami samorządu terytorialnego (art. 12b ust. 4 pr. gór.). W obu wspomnianych wypadkach, w odniesieniu do działalności prowadzonej na obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej, Minister Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa działa w porozumieniu z Ministrem Transportu i Gospodarki Morskiej²⁴. Koncesje na wydobywanie kopalin nie podlegających prawu górniczemu oraz wydobywanie kopalin ze zwalów po robotach górniczych wydaje natomiast właściwy wojewoda po uzgodnieniu z właściwymi organami samorządu terytorialnego.

Wyliczony podział kompetencji budzi nieco wątpliwości. Dotyczą one między innymi, przypadkowych jak się wydaje, zapisów nakładających na organ koncesyjny obowiązki w sferze współdziałania z innymi organami. Nie jest zwłaszcza jasne, dlaczego obowiązek uzgodnienia z organami planowania przestrzennego²⁵ pojawia się tylko w przypadku koncesji uregulowanej w art. 12b ust. 2 pr. gór. Wątpliwości budzi również sięganie raz do formy uzgodnienia, innym razem zaś do porozumienia. Kontrowersyjne może być wreszcie przyznanie kompetencji w zakresie udzielania koncesji na wydobywanie kopalin w zwalach po robotach górniczych w każdym wypadku wojewodzie. Nie można bowiem żadną miarą wykluczyć przypadków, w których zwalły te będą zawierać surowce o podstawowym znaczeniu gospodarczym. Wtedy zaś decyzja o ich eksploatacji powinna być podejmowana, jak się wydaje na szczeblu wyższym niż wojewodzki. Zupełnie na marginesie warto

²⁴Por. przyp. 22.

²⁵Na marginesie warto przy tym odnotować, że w ramach aktualnie obowiązującego stanu prawnego niejasno rysuje się stosunek ustawy z 12 lipca 1984 r. o planowaniu przestrzennym (Dz.U. 1985, nr 17, poz. 99 z późn. zm.) oraz ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym (Dz.U. nr 16, poz. 95 z późn. zm.). Zagadnienia niepodobna jednak rozwinąć w tym miejscu.

tym miejscu także odnotować, że w obecnym stanie prawnym niejasno rysuje się wzajemny stosunek powołanego już art. 2 pr. górń. oraz art. 16a ust. 1 pr. geol. Ten ostatni stanowi bowiem, że uzyskania koncesji wymaga poszukiwanie i rozpoznawanie złóż kopalin oraz wód podziemnych. W jego świetle zatem, nadto zaś uwzględnieniem cytowanego już art. 1a pkt 2 pr. geol., może powstać wątpliwość co do tego, jakie przepisy należy stosować do działalności polegającej na poszukiwaniu i rozpoznawaniu kopalin w zwałach po robotach górniczych.

8.

Największe wątpliwości budzi charakter prawny koncesji. Podstawowy dla tego zagadnienia przepis art. 12a pr. górń. stanowi, że koncesja nadaje wyłączne prawo podmiotowi gospodarczemu do wydobywania kopaliny w określonej przestrzeni. Wyraźne nawiązanie w cytowanym przepisie do "podmiotu gospodarczego" skłania do wykładni, w myśl której koncesjonowaniu podlega tylko działalność gospodarcza w granicach określonych hipotezą art. 2 ust. 1 ustawy z 23 grudnia 1988 r.²⁶ Rozwiązanie takie może budzić wątpliwości, zwłaszcza jeżeli zważyć, że działalność polegająca na wydobywaniu kopalin bądź na gazynowaniu oznaczonych substancji we wnętrzu ziemi, nawet wtedy, gdy nie nosi cech działalności gospodarczej, również na ogół wywiera ujemny wpływ, przede wszystkim na środowisko. Wątpliwości te trzeba jednak pozostawić na uboczu; istotne znaczenie ma bowiem przede wszystkim odpowiedź na pytanie: czym jest koncesja.

Z teoretycznego punktu widzenia można wyodrębnić, jak się wydaje trzy różne sposoby jej rozumienia. Może ona bowiem być traktowana bądź to jako akt rozporządzający własnością Skarbu Państwa (obciąż-

²⁶ Por. przyp. 3.

zajęcy tę własność), bądź to jako akt nadzoru państwa nad prowadzeniem oznaczonej działalności, bądź wreszcie jako jedno i drugie. Lektura ustawy nowelizującej prawo górnicze (a także ustawy nowelizującej prawo geologiczne) prowadzi do wniosku, że ustawodawca nie dysponował nawet przybliżonym wyobrażeniem co do sposobu rozwiązania omawianego zagadnienia. Aby to zilustrować, wystarczy sięgnąć do dosyć prostego przykładu. Punktem wyjścia w tym zakresie musi być - oczywiste jak się wydaje - spostrzeżenie, że złoża kopalin mogą się znajdować zarówno w granicach przestrzennych nieruchomości gruntowej, jak i poza nią (poniżej). W pierwszym wypadku stanowią one własność właściciela wspomnianej nieruchomości²⁷, w drugim natomiast własność Skarbu Państwa. W obu opisanych sytuacjach, bez względu na to czy chodzi o kopalinę podlegającą prawu górniczemu, czy nie, na jej wydobycie jest wymagana koncesja. Nie powinno zatem budzić wątpliwości, że w wypadku, gdy w grę wejdzie kopalina znajdująca się w granicach czyjejs nieruchomości, "wyłączne prawo", o którym stanowi art. 12 a pr. gór., nie może zostać "nadane", wynika ono bowiem z treści prawa własności (mieści się w sferze najogólniej określonej art. 140 k.c.). Wtedy zatem koncesja może być rozpatrywana wyłącznie jako akt nadzoru państwa nad oznaczonym rodzajem działalności gospodarczej. W takim wypadku zaś trudno sensownie zastosować przepisy art. 12c ust. 3 pr. gór., w myśl którego przeniesienie uprawnień wynikających z koncesji lub wniesienie ich do spółki wymaga zgody organu koncesyjnego.

Ten prosty obraz zagadnienia zaczyna się komplikować, jeśli rozważyć sytuację złoża położonego poza granicami nieruchomości gruntowej. Wtedy bowiem trudno dostrzec inny, poza koncesją, instrument prawny, za pomocą którego następowaloby obciążenie własności złóż

²⁷ Właścicielem tym może być także Skarb Państwa, kopaliny należą jednak wtedy do niego na innej aniżeli art. 5 pr. gór. podstawie prawnej (por. art. 140 k.c.).

przysługującej Skarbowi Państwa. Spostrzeżenie to prowadzi w konsekwencji do wniosku, że charakter prawny koncesji uregulowanych de lege lata w przepisach prawa górniczego jest niejednorodny. Wbrew bowiem dotychczasowemu brzmieniu art. 12a pr. gór., nie zawsze nadaje ona wyłączone prawo, o którym mowa w tym przepisie. Rozwiązanie takie trudno sprobać, nie tylko dlatego, że budzi ono sygnalizowane wątpliwości teoretyczne. Dależy jego sankcjonant polega, jak się wydaje, na tym, że dysponowanie tak istotnymi dobrami, jakimi są złoża kopalin, ma się odbywać za pomocą instrumentów ze sfery prawa administracyjnego. Nie sprzyja to budowaniu obecnie modelu gospodarki rynkowej. Jeśli zgodzić się z tym poglądem, wówczas powinno być poza sporem, że sfera dysponowania własnością Skarbu Państwa wymaga wyraźnego oddzielenia od sfery nadzoru nad działalnością objętą zakresem ustawy. W pierwszym z wyodrębnionych zakresów funkcjonować powinny wyłącznie instrumenty cywilnoprawne, co pozwoliłoby na ukształtowanie stosunku prawnego za pomocą woli stron w granicach dopuszczalnych przez obowiązujący porządek prawny. Koncesja powinna być natomiast instrumentem nadzoru państwa umożliwiającym jej adresatowi wykonywanie uprawnień i konkretyzującym ich granice.

9.

Pewne reminiscencje tego poglądu można dostrzec, jak się wydaje w treści art. 12c pr. gór., zredagowanego jednak w sposób tak niefortunny, że porusza on tylko istniejące wątpliwości. Przepis ten stanowi, że warunkiem wydania koncesji jest zawarcie umowy, którą podmiot gospodarczy zawiera z organem koncesyjnym, regulującą między innymi szczegółowy wzajemne prawa i obowiązki stron (ust. 1). Umowa ta musi być pod rygorem nieważności zawarta w formie pisemnej (ust. 2)

Zastosowane rozwiązanie rodzi dwojakiego rodzaju zastrzeżenia. Najpierw więc powstaje wątpliwość, czy w rozpatrywanym przypadku w

ogóle można mówić o umowie w rozumieniu prawa cywilnego. Jej "stronami" byłyby bowiem dwa podmioty o całkiem różnym statusie: organ administracji oraz oznaczony podmiot prawa cywilnego (podmiot gospodarczy). Niezależnie od tego wyłania się nader istotne pytanie: czego miałyby dotyczyć umowy, skoro wszystkie istotne kwestie powinny stać się przedmiotem rozstrzygnięcia zawartego w koncesji. Wydaje się, że i w tym wypadku ustawodawca nie dysponował jaśną wizją unormowania problemu i sięgnął do rozwiązania, które zapewne przysporzy wiele trudności w praktyce. Nietrudno bowiem wyobrazić sobie przyszłe spory, jakie mogą powstać, zwłaszcza w związku z niejasną relacją między umową a koncesją. Nie jest to zaś zapewne jedyna kontrowersja w rozpatrywanym zakresie.

Koncesję na wydobywanie kopalin ze złóż oraz ze zwałów wydaje się na czas oznaczony, co do innych rodzajów działalności brak natomiast informacji w tym przedmiocie. Wydanie koncesji może być poprzedzone przetargiem publicznym, do którego warunków mogą należeć w szczególności:

- 1) stopień wykorzystania złóż kopaliny,
- 2) wymogi w zakresie ochrony środowiska,
- 3) wysokość jednorazowej opłaty koncesyjnej oraz opłaty corocznej (art. 12j pr. górn.).

Zasady organizacji przetargu ustali dopiero Rada Ministrów w drodze rozporządzenia (art. 12j ust. 3 pr. górn.).

Pomóżana ostatnio regulacja nie dotyczy przypadku określonego w art. 12a ust. 1 pr. górn. Organ koncesyjny zobowiązany jest bowiem udzielić koncesji na wydobywanie kopaliny podmiotowi gospodarczemu spełniającemu wymagania niezbędne do uzyskania tej koncesji, który na podstawie koncesji na poszukiwanie i rozpoznawanie złóż kopaliny poniesł koszty prowadzenia prac geologicznych.

Cofnięcie koncesji może nastąpić, jeżeli mimo wezwania przez organ, który ją wydał, podmiot gospodarczy nadal narusza przepisy prawa, zwłaszcza w zakresie ochrony środowiska, racjonalnej gospodarki zasobami złóż kopalin lub nie spełnia warunków koncesji. Cofnięcie koncesji następuje w drodze decyzji organu koncesyjnego (art. 12k pr. gór.). W razie cofnięcia koncesji lub zrzeczenia się jej przed wyczerpaniem zasobów złoża kopaliny nadających się do gospodarczego wykorzystania, dotychczasowy podmiot gospodarczy jest zobowiązany do zabezpieczenia na własny koszt złoża kopaliny oraz sąsiednich złóż kopalin, a także do zabezpieczenia wyrobisk górniczych ze względu na bezpieczeństwo publiczne, ochronę wód powierzchniowych i podziemnych, gruntów rolnych i leśnych oraz obiektów i urządzeń na powierzchni. W razie natomiast cofnięcia koncesji lub jej zrzeczenia się po wyczerpaniu zasobów złoża kopaliny albo w razie wygaśnięcia koncesji z innych przyczyn, dotychczasowy podmiot gospodarczy jest zobowiązany do rozliczenia zasobów złoża kopaliny, do wykonania na własny koszt prac rekultywacyjnych związanych z eksploatacją górniczą oraz naprawienia szkód spowodowanych działalnością eksploatacyjną zgodnie z zasadami ekologii (art. 12l pr. gór.).

Na uboczu można pozostawić przepisy szczegółowo regulujące treść wniosku o koncesję, są to bowiem zagadnienia, które nie nasuwają istotniejszych wątpliwości. Jeśli pominiąć generalny zarzut nadmiernej kazuistyki cechującej zresztą większość przepisów ustawy z 9 marca 1991 r. Odnotowania wymaga natomiast jeszcze kilka wybranych problemów dotyczących koncesji. Jeden z nich odnosi się do zależności przewidzianych, i tak, stosownie do treści art. 12d ust. 1 pr. gór. w odniesieniu do kopalin, których wydobywanie podlega prawu górniczemu koncesja określa obszar górniczy (art. 12d ust. 1 pr. gór.)²⁸. Z kolei w odniesieniu do kopalin, których wydobywanie nie

²⁸ W następstwie tego rozwiązania znowelizowano również art. 23 pr. gór., regulujący tworzenie obszarów górniczych, zastępując wyraz "właściwy minister" wyrazami "Minister Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa".

podlega prawu górniczemu, koncesja powinna obejmować całe złoża lub wydzieloną jego część, w wypadku gdy wydobywanie kopalin (kopeliny) z wydzielonej części złoża nie zagrazi ochronie całego złoża i racjonalnemu jego zagospodarowaniu (art. 12d ust. 2 pr. gorn.).

W koncesji ustala się również obowiązek i termin sporządzenia przez podmiot gospodarczy projektu zagospodarowania złoża kopeliny i uzależnia się rozpoczęcie eksploatacji od zatwierdzenia tego projektu przez organ koncesyjny, a także ustala się stawkę opłaty eksploatacyjnej (art. 12h ust. 1 pr. gorn.), o czym szerzej w dalszej części opracowania. Zasady i sposób sporządzania projektu zagospodarowania złóż oraz tryb jego zatwierdzenia określi dopiero Minister Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa w porozumieniu z Wyższym Urzędem Górniczym²⁹.

11.

Ustawa nowelizująca prawo górnicze wprowadziła również do niego przepisy regulujące zasady ustalania i pobierania oznaczonych świadczeń majątkowych (opłat) w związku z podejmowaniem i prowadzeniem działalności nią objętej, w tym cały nowy dział 1b, dotyczący opłat za wydobywanie kopalin. Rozwiązanie to stanowi istotne novum w porównaniu ze stanem dotychczasowym, w ramach którego wydobywanie kopalin odbywało się w zasadzie nieodpłatnie, jeśli pominąć stałą opłatę skarbową pobieraną pod rządami ustawy o działalności gospodarczej³⁰. Zastosowany przez ustawodawcę zabieg generalnie zasługuje

²⁹ Nie ulega wątpliwości, że przepis ten powinien nakładać obowiązki na Prezesa Wyższego Urzędu Górniczego, nie zaś na ten Urząd.

³⁰ Jako wyjątek można potraktować przepisy dotyczące opłat za korzystanie z wód (podziemnych). Por. rozporządzenie Rady Ministrów z 21 grudnia 1991 r. w sprawie opłat za szczególne korzystanie z wód i urządzeń wodnych - Dz.U. nr 125, poz. 556.

aprobatę, jest bowiem poza sporem, że złoża kopalin, już in situ, mają wartość majątkową. Skoro zaś tak, to powinny one, podobnie jak inne tego rodzaju dobra, podlegać regułom gospodarki rynkowej. Wątpliwości powstają natomiast przede wszystkim co do zakresu obowiązywania wspomnianej regulacji oraz charakteru prawnego opłat, do czego wypadnie powrócić.

Generalnie pod rządem prawa górniczego pojawiają się de lege lata trojakiemu rodzaju opłaty związane z wydaniem koncesji oraz wykonywaniem działalności nią objętej. Za udzielenie koncesji jest pobierana jednorazowa opłata koncesyjna, niezależnie zaś od niej adresat koncesji uiszcza opłatę coroczną, pobieraną do czasu rozpoczęcia eksploatacji złoża. Oprócz obu wspomnianych, podmiot gospodarczy uiszcza również opłatę eksploatacyjną, którą należy chwilowo pozostawić na uboczu.

Wysokość opłaty koncesyjnej i corocznej może zostać ustalona dwójaki sposób. W wypadku, gdy wydanie koncesji zostaje poprzedzone przetargiem, wielkość obu z nich może stać się jednym z jego warunków (art. 12j ust. 2 pkt 3 pr. gór.). W pozostałym zakresie wysokość opłat powinna zostać ustalona rozporządzeniem Rady Ministrów wydanym na podstawie art. 12i ust. 3 pr. gór. Stosownie jednak do treści art. 12i ust. 6 pr. gór. opłaty te, niezależnie od trybu, w jakim zostają ustalone, nie obejmują należności za dokumentację geologiczną złoża. Ostatnio cytowany przepis wydaje się w zasadzie zbędny, powinno bowiem być poza sporem, że w wypadku "nabycia" dokumentacji w grę wchodzi zupełnie odrębny stosunek prawny, który nie pozostaje w bezpośrednim związku z kwestią opłat.

Obie omawiane opłaty wymierza w drodze odrębnej decyzji i pobiera właściwy organ koncesyjny. Opłatę koncesyjną uiszcza się w ciągu 30 dni od dnia, w którym decyzja ustalająca opłatę stała się ostateczna. W razie nieuiszczenia opłaty w tym terminie stosuje się odpowiednio przepis o pozbawieniu koncesji (art. 12i ust. 5 pr. gór.). Oznacza to, jak się wydaje, że organ koncesyjny powinien ponownie

wzwać adresata koncesji do zapłaty, w razie zaś bezskuteczności tego wezwania cofnąć koncesję stosownie do treści art. 12k ust. 1 pr. górń Powołany art. 12i ust. 5 pr. górń. dotyczy wyłącznie opłaty koncesyjnej, co oznacza, że ustawodawca przeoczył kwestię trybu wnoszenia opłaty corocznej i ewentualnych konsekwencji jej nieuiszczenia. Nie doczekała się również uregulowania kwestie przeznaczenia wpływów z opłaty koncesyjnej i corocznej, wypada zatem przyjąć, że stanowią one dochód Skarbu Państwa.

12.

Zdecydowanie bardziej rozbudowaną regulację zawiera prawo górnicze w części dotyczącej opłaty za wydobywanie kopalin (opłaty eksploatacyjnej). Obowiązek jej uiszczenia ciąży na podmiocie gospodarczym (adresacie koncesji), wymierza ją zaś organ koncesyjny (art. 12l ust. 1 i 2 pr. górń.). Jedyne wyjątek dotyczy wydobywania ze złóż naturalnych kopalin leczniczych i uzdrowiskowych stosowanych w lecznictwie uzdrowiskowym i nie przeznaczonych do obrotu rynkowego. Te bowiem, w myśl art. 12l ust. 1i pr. górń., nie podlegają opłacie eksploatacyjnej.

Podstawę ustalenia opłaty eksploatacyjnej stanowi ilość kopaliny wydobytej ze złoża. Jeżeli wydobyta kopalina przed wprowadzeniem jej do obrotu rynkowego wymaga poddania procesowi przeróbczemu, podstawę ustalenia opłaty eksploatacyjnej stanowi ilość surowca uszlachetnionego lub wzbogaconego.

Podstawowa opłata eksploatacyjna nie może być wyższa niż 10% ceny sprzedaży kopaliny lub surowca będącego rezultatem procesu przeróbczego. Opłata ta może ulegać obniżeniu lub podwyższeniu wskutek zróżnicowanych przyczyn. Obniżenie to bądź podwyższenie nie może jednak przekroczyć 50%, poza wyjątkiem uregulowanym w art. 12l ust. 9 pr. górń. Stosownie bowiem do treści tego przepisu opłata eks-

opłatacyjna może być podwyższona, gdy przy wydobywaniu kopaliny występują szczególnie korzystne warunki górniczo-geologiczne. Podwyższenie to nie może przekraczać 400%. Wyjątek ten, zwłaszcza zaś górna granica możliwego podwyższenia opłaty, budzi sporo wątpliwości, które jednak trzeba pozostawić na uboczu.

Drugi przypadek, kiedy opłata eksploatacyjna może ulec podwyższeniu, reguluje art. 12¹ ust. 6 pr. górn. Stosownie do jego treści może to nastąpić w razie pozostawienia nie wybranych zasobów bilansowych złoża ustalonych na podstawie odrębnych przepisów³¹. Nieco obszerniejszy jest katalog przypadków dopuszczalnego obniżenia opłaty eksploatacyjnej. Według bowiem brzmienia art. 12¹ ust. 5 pr. górn., może to nastąpić w razie:

1) stosowania technologii eksploatacji zapobiegających ujemnym wpływom na środowisko, obiekty i urządzenia na powierzchni lub rekultywujących środowisko;

2) zagospodarowania kopalni towarzyszących.

Niezależnie od dotychczas wskazanych przypadków opłata eksploatacyjna może być również obniżona w razie wydobywania kopaliny w szczególnie trudnych warunkach geologicznych i górniczych (art. 12¹ ust. 7 pr. górn.).

Wpływy z opłat eksploatacyjnych stanowią w 50% dochód budżetów gmin właścicielskich ze względu na eksploatację. Jeżeli wydobywanie jest prowadzone na obszarze więcej niż jednej gminy, wpływy z opłaty eksploatacyjnej są dzielone proporcjonalnie do wielkości wydobycia prowadzonego na terenie każdej gminy. Pozostałe 50% stanowi dochód Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej³². Środki

³¹Por. uchwałę nr 66 Rady Ministrów z 4 kwietnia 1975 r. w sprawie określenia obowiązków inwestorów w zakresie ustalania zasobów złóż kopalni przed podjęciem działalności inwestycyjnej związanej z eksploatacją złóż kopaliny lub jej przeróbkę - Mon. Pol. nr 12, poz. 67.

³²Por. ustawę powołaną w przyp. 11.

skierowane do tego funduszu przeznacza się z kolei w 40% na finansowanie prac geologicznych, w 40% zaś - na potrzeby górnictwa.

Stosownie do treści art. 12n ust. 1 pr. górn. opłatę eksploatacyjną zalicza się do kosztów działalności podmiotu gospodarczego. Kwota, o którą została obniżona opłata eksploatacyjna, podlega odliczeniu od podstawy opodatkowania podatkiem dochodowym, a kwota, o którą została podwyższona opłata eksploatacyjna, obciąża zysk po jego opodatkowaniu (art. 12n ust. 2 pr. górn.). Do opłaty eksploatacyjnej stosuje się przepisy o zobowiązaniach podatkowych³³, z tym że określone w nich uprawnienia Ministra Finansów i organów podatkowych przysługują odpowiednio Ministrowi Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa oraz wojewodzie.

13.

Omówiona dotychczas regulacja prawna dotycząca opłat rodzi wiele wątpliwości. Na czoło wysuwa się bezspornie kwestia charakteru prawnego opłat, która została już zasygnalizowana. Zanim jednak wypada nie poświęcić jej nieco więcej uwagi, krótkiego komentarza wymaga zasięg przepisów dotyczących opłat, także bowiem ten problem nie rysuje się całkiem jasno.

Źródłem wątpliwości jest przede wszystkim okoliczność, iż opłacie koncesyjnej podlegają wszelkie koncesje wymagane prawem górniczym, opłacie corocznej natomiast, jak się wydaje, tylko wydobywanie kopalin (w fazie poprzedzającej okres wydobywania). Do wniosku tego prowadzi cytowany już art. 12i ust. 2 pr. górn. Zapewne przepis ten powinien również znaleźć odpowiednie zastosowanie do wydobywania kopalin ze zwałów po robotach górniczych³⁴, choć wniosek

³³ Por. ustawę z 19 grudnia 1980 r. o zobowiązaniach podatkowych (Dz.U. nr 27, poz. 111 z późn. zm.). Wątpliwości dotyczące zbiegu wspomnianej ustawy oraz prawa górniczego trzeba pominąć.

³⁴ Por. art. 12g ust. 2 pr. górn. oraz art. 2 tego prawa.

taki nie jest całkiem oczywisty, chociażby w świetle cytowanego już art. 1a pkt 2 pr. geol., który - definiując złoże - nawiązuje do "naturalnego" nagromadzenia kopaliny.

Istotniejsze wątpliwości powstają jednak w odniesieniu do opłat za magazynowanie i składowanie we wnętrzu ziemi oznaczonych substancji (art. 12b ust. 4 pr. gór.). Kształt obowiązującej regulacji skłania bowiem do wniosku, że podmiot gospodarczy uiszcza w tym przypadku jedynie opłatę koncesyjną. Możliwość wymierzania i pobierania opłaty corocznej wyłącza treść art. 12i ust. 2 pr. gór., opłaty eksploatacyjnej zaś - art. 12j ust. 1 pr. gór. Rozwiązanie takie trudno uznać za właściwe, chyba że założyć, iż w przypadku magazynowania (składowania) opłata koncesyjna zostanie ustalona przez organ na takim poziomie, że będzie stanowić niejako skapitalizowaną sumę wszystkich osławianych świadczeń. Zabieg ten nie sprzyjałby jednak zapewne inwestycjom w zakresie objętym art. 12b ust. 4 pr. gór.

Źródłem wszystkich tych wątpliwości jest, jak się wydaje, przede wszystkim brak jasnej wizji ustawodawcy co do tego, czy poszczególne opłaty mają stanowić ekwiwalent za korzystanie z cudzego dobra (wynagrodzenie za ustanowienie prawa obciążającego cudzą własność), czy też świadczenie o charakterze daninowym, porównywalne co do zasady z tymi, które są pobierane na podstawie przepisów ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska³⁵. Rozstrzygnięcia tego zagadnienia ma zaś zasadnicze znaczenie zarówno dla ustalenia katalogu przypadków, w których świadczenia są (mogą być) pobierane, trybu ustalania wysokości tych świadczeń, jak i - wreszcie - przeznaczenia środków z nich pochodzących.

³⁵ Por. art. 86 ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska oraz rozporządzenie Rady Ministrów z 21 grudnia 1991 r. w sprawie opłat za gospodarcze korzystanie ze środowiska i wprowadzanie w nim zmian (Dz.U. nr 125, poz. 558).

Nie ulega wątpliwości, że problematyka opłat pozostaje w bezpośrednim związku z regulacją dotyczącą rozporządzenia przez Skarb Państwa przysługującą mu własnością złóż. W tym zaś zakresie, jak to wynika z wcześniejszych uwag, zarysowały się zasadnicze wątpliwości, których "pochodną" są trudności, na jakie napotyka próba zakwalifikowania opłat do jednej z wyodrębnionych grup. Wydaje się, że w obecnym stanie prawnym niepodobna zagadnienie rozstrzygnąć w sposób jednolity. Jeśli bowiem, w ślad za dotychczasowymi ustaleniami przyjęć, że koncesja raz rodzi skutki rozporządzające (nadaje prawo) innym razem zaś nie, to tym samym opłata koncesyjna może być uważana odpowiednio albo za wynagrodzenie będące ekwiwalentem za ustanowienie prawa, albo za świadczenie o charakterze publicznym (daninowym). Podobnie dzieje się w wypadku opłaty eksploatacyjnej. Brzmienie cytowanego już art. 121 ust. 2 pr. górn. prowadzi z kolei do wniosku że opłata coroczna, uiszczana - co wymaga w tym miejscu przypomnienia - do czasu rozpoczęcia eksploatacji złóż, zbliża się swym charakterem do wynagrodzenia za prawo do korzystania z cudzej rzeczy.

Do podobnie niejasnych konkluzji prowadzi spojrzenie na omawiane zagadnienie przez pryzmat przeznaczenia wszystkich wchodzących w rachubę opłat. Brzmienie art. 12m pr. górn., dotyczącego przeznaczenia opłaty eksploatacyjnej, może nasuwać wniosek, że mają one charakter publiczny; wpływy z niej nie pozostają bowiem w bezpośrednim związku z prawem własności złóż. Pogląd ten ulegałby dodatkowemu wzmocnieniu, jeśli przyjęć, że obowiązek uiszczenia opłaty eksploatacyjnej obciąża również właściciela nieruchomości gruntowej (podmiot prawa pochodnego od własności) w wypadku, gdy wydobywa on kopalinę ze złóż znajdującego się w obrębie jego nieruchomości. Ustawodawca nie rozstrzygnął tego ostatniego zagadnienia wyraźnie, wydaje się jednak, że za prezentowanym poglądem mogłaby przemawiać wykładnia systemowa. Jednak zakładając, że wpływy z opłaty koncesyjnej i opłaty corocznej stanowią dochód Skarbu Państwa, nie jest całkiem jasne, jaki jest tytuł prawny do ich pobierania.

Inne wątpliwości, dotyczące zwłaszcza nieostro sformułowanych kryteriów obniżenia i podwyższenia opłat oraz sposobu podziału wpływów z nich, można pominąć. Nie usunęło ich, a nawet pomnożyło, rozporządzenie Rady Ministrów z 8 listopada 1991 r. w sprawie opłaty eksploatacyjnej za wydobywanie kopalin ze złóż (Dz.U. nr 105, poz. 455), wydane na podstawie art. 121 ust. 10 pr. górń. Wydaje się, że więkzości z tych wątpliwości dałoby się uniknąć po wyraźnym oddzieleniu sfery rozporządzenia prawa do złoża (przestrzeni podobnej do złoża w wypadku działań innych niż wydobywanie) oraz sfery nadzoru nad działalnością regulowaną ustawą. Jeśli konsekwentnie podtrzymać pogląd, że w pierwszym wypadku należałoby sięgnąć po instrumenty prawa cywilnego, wówczas w konsekwencji musi pojawić się ekwiwalent za ustanowienie oznaczonego prawa. Niezależnie od tego należałoby sięgnąć do instrumentu w postaci opłat sensu stricto, a więc świadczenia za korzystanie z na ogół nieodnawialnych zasobów środowiska.

14.

Inne zmiany dokonane w obrębie prawa górniczego mają charakter drugorzędny, co nie oznacza, że nie nasuwają one żadnych zastrzeżeń. Wystarczy tutaj, tytułem przykładu, wskazać na ewidentną niekonsekwencję polegającą na zmianie art. 32 ust. 2 pr. górń., przy równoczesnym pozostawieniu w dotychczasowym brzmieniu regulacji zawartej w "symetrycznym" do tego przepisu art. 98³⁶. Nie może też spotkać

³⁶ Przepis art. 32 ust. 1 pr. górń. stanowi, że spod eksploatacji górniczej może być wyłączone złożo kopaliny z części obszaru górniczego, jeżeli wymaga tego zachowanie rzeczy posiadającej szczególne wartości dla badań naukowych lub wartości zabytkowe albo gdy przemawiają za tym inne ważne względy społeczne. O wyłączeniu postanawia Minister Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa. Stosownie zaś z kolei do treści art. 98 pr. górń., zakazać robót górniczych na określonych terenach ze względu na interes spo-

się z aprobatą regulacja zawarta w dodanych przez ustawę z 9 marca 1991 r. art. 102a pr. górn. Przepis ten stanowiący, że przedsiębiorstwa górnicze uczestniczą w kosztach działalności Centralnej Stacji Ratownictwa Górniczego oraz okręgowych stacji ratownictwa górniczego, wydaje się być typowym przykładem rozwiązania z okresu gospodarki nakazowo-rozdzielczej. Sygnalizacji wymagają wreszcie również wątpliwości, jakie rodzą się w związku z art. 2 ustawy nowelizującej prawo górnicze, formułującym przepisy przejściowe. Najpierw więc całkowicie niejasno rysuje się wzajemny stosunek ust. 1 i ust. 2 tego przepisu. Pierwszy z nich stanowi bowiem, że koncesje wydane przed dniem wejścia w życie ustawy zachowują swoją moc, jeżeli nie są z nią sprzeczne. Wszystkie zaś z tych koncesji są sprzeczne już chociażby dlatego, że nie uwzględniają wprowadzonych ustawą opłat. Skoro więc tak, to bezprzedmiotowy staje się ust. 2, z którego wynika, że koncesje wydane przed wejściem w życie ustawy z 9 marca 1991 r. mogą być uchylone lub zmieniane przez organ koncesyjny w ciągu 12 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy w razie:

- 1) konieczności wprowadzenia dodatkowych warunków odnoszących się do ochrony środowiska i ochrony złóż.
- 2) niewykorzystania uprawnień wynikających z koncesji.

Nie budzi natomiast istotniejszych wątpliwości ust. 3 omawianego przepisu nakazującego, by podmioty gospodarcze w dniu wejścia w życie ustawy prowadzące działalność eksploatacyjną złóż kopalin, których wydobywanie nie podlega prawu górniczemu, wystąpiły w terminie 6 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy³⁷ do właściwego wojewody o wydanie koncesji.

łeczny może minister właściwy ze względu na przedsiębiorstwo górnicze (por. również zmiany dokonane w ramach art. 23 pr. górn.).

³⁷ Stosownie do treści art. 6 ustawy o zmianie prawa górniczego weszła ona w życie z upływem 14 dni od dnia ogłoszenia (została ogłoszona 12 kwietnia 1991 r.), z wyjątkiem art. 12§ ust. 1-4 oraz ust. 7 i 9, które weszły w życie 1 czerwca 1991 r. oraz art. 12§ ust. 5, 6 i 8, które weszły w życie 1 stycznia 1991 r. Wypada w tym miejscu przypomnieć, że art. 12§ pr. górn. dotyczy generalnie opłaty eksploatacyjnej.

15.

Najkrótsza ocena dokonanej nowelizacji mogłaby się zamykać w stwierdzeniu, iż w zasadzie prawidłowo określony cel nowelizacji będzie zapewne niezmiernie trudno osiągalny ze względu na wyjątkowo niestarannie dobrana środki. Zdecydowana większość wprowadzonej w życie regulacji nie tworzy bowiem wewnętrznie spójnej całości, czego przykłady zostały odnotowane. Wypada zatem wyrazić nadzieję, że okres jej obowiązywania nie będzie zbyt długi.

Рышард Микоз

ЗАКОН ОТ 9 МАРТА 1991 Г. ОБ ИЗМЕНЕНИИ ГОРНОГО ПРАВА

Р е з ю м е

В статье обсуждаются наиболее существенные изменения в существующем правовом состоянии, введенные законом от 9 марта 1991 г. об изменении горного права. Больше всего обращается внимание на расширение области действия этого права, собственность на ископаемые месторождения, концессию на добычу ископаемых, а также на другие формы регулируемой законом деятельности и нововведенные формы оплаты. Кроме указанных информации статья содержит предварительную оценку проведенных изменений и формулирует определенные постулаты *de lege ferenda*.

Ryszard Mikosz

ACT OF 9 MARCH 1991 AMENDING THE MINING ACT

S u m m a r y

The paper describes the most important changes of hitherto existing legal status, done by the act of 9 March 1991 amending the Mining Act. The most attention was given to: extension of the mining's act scope, propriety right to mineral resources, licensing the exploitation of minerals and other forms of activity regulated by mining act and also to newly enforced charges. The paper, besides mentioned description, includes also introductory opinion about latest amendments and expresses some stipulations *de lege ferenda*.