

Aleksander Lipiński

Z problematyki koncesji w nowym prawie geologicznym i górniczym

Prawne Problemy Górnictwa 1617, 163-178

1995

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

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Aleksander Lipiński

Z problematyki koncesji w nowym prawie geologicznym i górnictwym

1. Co prawda liczne rozwiązania ustawy z 4 lutego 1994 r. — prawo geologiczne i górnictwo¹ stanowią kontynuację instytucji dotychczasowego ustawodawstwa (np. w odniesieniu do dokumentacji geologicznych, ruchu zakładu górnictwa), to jednak w wielu przypadkach podobieństwo ze starym stanem prawnym jest ograniczone. Przykładem może być instytucja koncesji na działalność regulowaną wspomnianą ustawą. Zarówno zakres koncesjonowanej działalności, jak i prawny model koncesji geologicznych i górnictwa w ciągu ostatnich lat ulegały bowiem istotnym przemianom.

2. Przed 1 stycznia 1989 r. (tj. do czasu wejścia w życie ustawy z 23 grudnia 1988 r. o działalności gospodarczej² wykonywanie prac geologicznych oraz wydobywanie kopaliny w zasadzie były zastrzeżone wyłącznie „na rzecz Państwa”. Po uzyskaniu stosownego zezwolenia, jednak w dość ograniczonym zakresie, działalność taką mogły również podejmować niektóre niepaństwowe j.g.u. Związane z tym szczegóły były zresztą zmienne w czasie.

Warto w tym miejscu zaznaczyć, że przed 1991 r. prawo górnictwa³ dotyczyło wydobywania wyłącznie niektórych kopaliny (tzw. kopaliny pod-

¹ Dz. U. nr 27, poz. 96 — dalej cyt. jako pr.g.g.

² Dz. U. nr 41, poz. 324 z późn. zm. — dalej cyt. jako u.d.g.

³ Dekret z 6 maja 1953 r. — prawo górnictwa (Dz. U. 1978, nr 4, poz. 12 z późn. zm.) — dalej cyt. jako pr. górn. 1953.

dane prawu górnictwu). Nie znajdowało ono zatem zastosowania do wydobywania pozostałych kopalin (tzw. kopaliny nie poddane prawu górnictwu); te ostatnie mogły być wydobywane przez wszystkie podmioty prawa, w zasadzie bez względu na ich sektorową przynależność. Jednostki gospodarki nieuspołecznionej musiały jednak uzyskać stosowne zezwolenie, na zasadach określonych „ogólnymi” przepisami o podejmowaniu działalności gospodarczej. Szczegóły można pominąć, zwłaszcza że wielokrotnie ulegały one zmianom.

Z dniem wejścia u.d.g. uchylono rozwiązania zastrzegające państwowy monopol działalności gospodarczej w zakresie wydobywania kopalin (podanych prawu górnictwu) oraz wykonywania prac geologicznych. U.d.g. zastrzegła jednak, że na podjęcie działalności gospodarczej w zakresie poszukiwania, rozpoznawania oraz wydobywania wspomnianych kopalin niezbędne było uzyskanie koncesji. Rozwiązanie to nie zostało natomiast dostosowane do wymagań prawa geologicznego i górnictwa. Koncesja udzielana na podstawie u.d.g. była wówczas wyłącznie instrumentem nadzoru nad wykonywaniem określonej nią działalności. Istotnymi mankamentami wspomnianych rozwiązań były dość symboliczne sankcje z tytułu wykonywania koncesjonowanej działalności bez wymaganej koncesji, a nadto brak rozwiązań pozwalających na jednoznaczne ustalenie, w jaki sposób powstawały uprawnienia górnicze, jakie były ich treść i charakter, a zwłaszcza za pomocą jakich instrumentów inwestor nabywał tzw. prawo do wydobywania kopaliny. Ustawodawca nie dostrzegł bowiem potrzeby powiązania koncesji z mechanizmami rozporządzania uprawnieniami w zakresie wydobywania kopalin.

Kolejne zmiany zostały wprowadzone ustawami z 9 marca 1991 r.⁴ Rozszerzono wówczas zakres koncesjonowania oraz podjęto próbę powiązania koncesji z mechanizmami, za pomocą których inwestor miałby uzyskiwać prawa do złóż kopalin. Z powodu licznych błędów oraz wyjątkowo nieudolnej techniki legislacyjnej realizacja wielu zamierzeń ustawodawcy okazała się jednak niemożliwa bądź niezmiernie utrudniona. Dość powołać się tu na trudności z ustaleniem treści użytkowania górnictwa (które miało powstawać z mocy koncesji), brak przepisów wykonawczych o tzw. opłatach koncesyjnych itd.

Z dniem wejścia w życie nowego prawa geologicznego i górnictwa rozwiązania dotyczące koncesji, tj. zarówno trybu podejmowania decyzji koncesyjnych, ich charakteru, jak i przesłanek uzyskania koncesji, uległy zmianom.

⁴ Ustawy z 9 marca 1991 r.: o zmianie prawa górnictwa (Dz. U. nr 31, poz. 128) oraz o zmianie ustawy o prawie geologicznym (Dz. U. nr 31, poz. 129).

3. Zakres koncesji został zmieniony w niewielkim stopniu. Artykuł 15 pr.g.g. wymaga jej na:

- 1) poszukiwanie lub rozpoznawanie złóż kopalin,
- 2) wydobywanie kopalin ze złóż,
- 3) bezzbiornikowe magazynowanie substancji w górotworze oraz składowanie odpadów w podziemnych wyrobiskach górniczych,
- 4) poszukiwanie i wydobywanie surowców mineralnych znajdujących się w odpadach powstałych po robotach górniczych oraz po procesach wzbogacania kopalin.

Koncesji nie wymaga zatem poszukiwania (rozpoznawanie) wód podziemnych ani wykonywanie pozostałych prac geologicznych. Niejasno przedstawia się natomiast problematyka wydobywania kopalin znajdujących się w gruntach pod wodami. Pozostawienie w mocy przepisów prawa wodnego⁵ dotyczących takiej działalności (por. zvl. art. 41 ust. 3 pr. wodn.) może uzasadniać konkluzję, że wspomniane rozwiązania zachowały walor szczególny w stosunku do wynikających z omawianej ustawy z 4 lutego 1994 r. Bardziej trafna wydaje się natomiast ocena, że zakresy obu tych regulacji krzyżują się, a zatem dla wydobywania kopalin spod wód niezbędne jest spełnienie wymagań wynikających zarówno z prawa geologicznego i górniczego, jak wodnego.

Nowością jest objęcie reżimem omawianej ustawy (w tym dotyczącym koncesji) działalności w zakresie poszukiwania i wydobywania surowców mineralnych znajdujących się w odpadach po procesach wzbogacania kopalin (art. 2 pkt 2 pr. g.g. *in fine*). Rozwiązanie to zasługuje na krytyczną ocenę. Co prawda tego rodzaju odpady niejednokrotnie zawierają znaczne ilości cennych surowców mineralnych, jednak poddanie ich wymaganiom nowej ustawy trudno uznać za czynnik zachęcający do podejmowania działalności w zakresie pozyskiwania takich surowców, a w istocie — likwidacji odpadów. W praktyce do kopalin objętych działaniem nowej ustawy zaliczono również torf (bez względu na jego rodzaj)⁶.

Prawo geologiczne i górnicze nie zawiera natomiast żadnych rozwiązań dotyczących wydobywania kopalin „na własne potrzeby”. Powiązanie z przepisami o podejmowaniu działalności gospodarczej (por. art. 30 pr.g.g., art. 10 ust. 1 pkt i u.d.g.) uzasadnia ocenę, że przedmiotem koncesji regulowanych prawem geologicznym i górniczym może być wyłącznie działalność gospodarcza, tj. wykonywana „w celach zarobkowych i na własny rachunek

⁵ Ustawa z 24 października 1974 r. — prawo wodne (Dz. U. nr 38, poz. 230 z późn. zm.).

⁶ Co wynika z uchylecia art. 24 ustawy z 26 marca 1982 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz. U. nr 11, poz. 79 z późn. zm.), przewidującego (w większości sytuacji) odrębny od przewidzianego pr. gór. 1953 system uzyskiwania zezwoleń na wydobywanie torfu. Zagadnienie to komplikuje się wraz z wejściem w życie (nowej) ustawy z 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz. U. nr 16, poz. 78).

podmiotu prowadzącego taką działalność” (art. 2 ust. 1 u.d.g.). Prawo geologiczne i górnicze nie dotyczyłoby zatem działalności prowadzonej wyłącznie w celu zaspokojenia potrzeb własnych (niegospodarczych). Ocena ta nie może być jednak uważana za jednoznaczną (por. zwł. art. 4 pkt 3 pr.g.g.). Tego rodzaju wykładnię należy odrzucić.

Źródłem dodatkowych wątpliwości staje się ustawowa definicja złoża kopaliny. Jest nim „takie naturalne nagromadzenie minerałów i skał oraz innych substancji stałych, gazowych i ciekłych, których wydobywanie może przynieść korzyść gospodarczą” (art. 6 pkt 1). Istnieje obawa, iż pojęcie to może być interpretowane nadmiernie szeroko, stając się przeszkodą do racjonalnego stosowania ustawy. Może ono np. obejmować humus „wydobywany” w celu rekultywacji gruntu.

4. Do nowości można zaliczyć dość dokładne określenie wymagań koncesyjnych, w zasadzie odrębnie dla większości rodzajów koncesji. Ustawodawca zdecydował się również na wprowadzenie nowego rodzaju koncesji, tzw. koncesji łącznej (poszukiwawczo-rozpoznawczo-eksploatacyjnej).

Podstawowe wymagania określono wspólnie dla wszystkich rodzajów koncesji. Wniosek o koncesję powinien zawierać co najmniej:

1) oznaczenie podmiotu ubiegającego się o koncesję, jego siedziby oraz wskazanie pełnomocników, jeżeli zostali ustanowieni,

2) określenie przedmiotu projektowanej działalności,

3) określenie prawa wnioskodawcy do terenu (przestrzeni), w ramach którego projektowana działalność ma być wykonywana, lub prawa, o ustanowienie którego ubiega się wnioskodawca,

4) określenie czasu, na jaki koncesja ma być udzielona, wraz ze wskazaniem daty rozpoczęcia działalności,

5) określenie środków, jakimi dysponuje podmiot ubiegający się o koncesję w celu zapewnienia prawidłowego wykonywania działalności objętej wnioskiem (art. 18).

Wyjaśnienia wymaga, o co chodzi w pkt. 3. Otóż pod rządą omawianej ustawy z 4 lutego 1994 r., uprawnienia górnicze zawsze wywodzą się z prawa własności oznaczonej przestrzeni (nieruchomości gruntowej, wnętrza skorupy ziemskiej) bądź niektórych praw od niej pochodnych (np. użytkowania górniczego, por. art. 7 ust. 2 oraz nast. pr. g.g.). Co prawda nie powstają one z mocy koncesji, jednak organ koncesyjny powinien dysponować informacjami o tym, czy potencjalny przedsiębiorca dysponuje już tytułem prawnym do przestrzeni, w obrębie której ma zamiar wykonywać swą działalność, czy też dopiero ubiega się o jego ustanowienie. Może to również oznaczać, że podmiot ubiegający się o koncesję nie musi legitymować się uprawnieniem (własnością gruntową, użytkowaniem górniczym itd.) do wykorzystywania określonej przestrzeni w sposób regulowany ustawą (np. w zakresie wydobywania kopaliny). Jeżeli jednak wcześniej nie nabył on praw do nieruchomości

gruntowej, w pewnych sytuacjach mógłby ubiegać się o ustanowienie ich w drodze orzeczenia sądowego (por. art. 88 pr.g.g.). Zagadnienie to jest jednak sporne.

Niezależnie od wymagań wynikających z art. 18 pr.g.g. niezbędnym elementem wszystkich wniosków koncesyjnych⁷ jest przedłożenie tzw. oceny wpływu (zamierzonej działalności) na środowisko, sporządzonej zgodnie z wymaganiami ustawy z 31 stycznia 1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska⁸. Ocena ta powinna zatem odpowiadać rygorom przewidzianym zarządzeniem Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa z 23 kwietnia 1990 r.⁹ Rozwiązanie to ma na celu dostarczenie organowi koncesyjnemu usystematyzowanych wiadomości o przewidywanym wpływie koncesjonowanej działalności na wszystkie elementy środowiska, na wszystkich jej etapach, wraz z określeniem sposobu przeciwdziałania wpływom ujemnym. Powinno to pozwolić organowi koncesyjnemu na określenie uwarunkowań związanych z ochroną środowiska; w skrajnych sytuacjach wyniki takiej oceny mogą natomiast stać się przesłanką odmowy udzielenia koncesji. Ustawa nie nakazuje natomiast przedstawienia takiej oceny organom współdziałającym przy podejmowaniu decyzji koncesyjnej (por. art. 16 ust. 3—5 pr. g.g.). Wydaje się jednak, że prowadząc postępowanie wyjaśniające mogą one (dotyczyłoby to zwłaszcza organów samorządu terytorialnego) domagać się udostępnienia jej wyników.

Dotychczasowe rozwiązania nie były w tej mierze dostatecznie jednoznaczne. Co prawda art. 12f ust. 3 pr. górn. 1953 zakładał, że do wniosku o koncesję na wydobywanie kopalni należy dołączyć m.in. założenia do projektu zagospodarowania złoża „uwzględniające ocenę wpływu eksploatacji kopaliny na środowisko”, a także propozycje jego ochrony i przywrócenia stanu pierwotnego po zakończeniu eksploatacji, jednak w praktyce wymagania te były stosowane niejednolicie, a przede wszystkim dość liberalnie. W szczególności dotyczyło to informacji o spodziewanych wpływach zamierzonej działalności na środowisko. Niejednokrotnie organy koncesyjne zadowalały się całkowicie bezwartościową informacją typu: „przedsiębiorstwo sporządza program ochrony terenów górniczych”, bądź (zwłaszcza w odniesieniu do tzw. „kopalni nie poddanych prawu górniczemu”) nie wymagały jakichkolwiek informacji o przewidywanym oddziaływaniu na środowisko. Uchybienia te uzasadniają ocenę, że prowadzone w ten sposób postępowanie nie wyjaśniło wszystkich istotnych okoliczności sprawy.

⁷ Z nieznanymi przyczyn ustawodawca nie zamieścił jednak tego rozwiązania w art. 18 pr. g.g.

⁸ Dz. U. 1994, nr 49, poz. 196 — dalej cyt. jako u.k.ś.

⁹ W sprawie inwestycji szczególnie szkodliwych dla środowiska i zdrowia ludzi oraz warunków, jakim powinna odpowiadać sporządzona przez rzeczoznawcę ocena oddziaływania inwestycji i obiektów budowlanych na środowisko (Mon. Pol. nr 16, poz. 126). *De lege lata* aktualność tego zarządzenia budzi jednak wątpliwości.

Co prawda nowe rozwiązania mogą być ocenione jako rygorystyczne, jednak powinny one przyczynić się do ujednoczenia praktyki organów koncesyjnych, a co najważniejsze, dostarczyć przesłanek pozwalających na rozstrzygnięcie o dopuszczalności podjęcia koncesjonowanej działalności oraz — w miarę potrzeby — określenia jej proekologicznych uwarunkowań. Znaczenia tej problematyki nie sposób przecenić. Należy bowiem pamiętać o tym, że działalność regulowana prawem geologicznym i górniczym polega na wykorzystywaniu środowiska, niejednokrotnie poprzez wprowadzanie w nim nieodwracalnych zmian (zużywanie jego nieodnawialnych zasobów).

W istocie wymagania określone w art. 18—21 pr.g.g. należy traktować jako minimalne. Posiłkując się rozwiązaniami wynikającymi z u.d.g. (por. art. 30 pr.g.g.), organ koncesyjny zawsze może zobowiązać wnioskodawcę do przedstawienia określonych dokumentów oraz informacji mogących uprawdopodobnić, że spełni on wymagania określone koncesją bądź wynikające z odrębnych przepisów (art. 20 ust. 3 zd. 2 u.d.g.). Warto również przypomnieć, że z mocy kodeksu postępowania administracyjnego na organie koncesyjnym spoczywa obowiązek wyczerpującego zebrania i rozpatrzenia całego materiału dowodowego (art. 77).

Wyraźne odesłanie do rozwiązań u.d.g. przesądza również kwestię dopuszczalności udzielenia promesy decyzji koncesyjnej. Wartość tego rozwiązania może jednak być problematyczna. Koncesja nie jest suwerennym rozstrzygnięciem organu koncesyjnego; jej wydanie zawsze wymaga bowiem współdziałania (z reguły uzgodnienia, a zatem czynności o charakterze wiążących) z innymi organami. Może to oznaczać, że promesa będzie musiała przybrać postać decyzji warunkowej.

5. Wniosek o udzielenie koncesji na poszukiwanie (rozpoznawanie) złóż kopaliny powinien dodatkowo określać cel, zakres, rodzaj i harmonogram zamierzonych prac (art 19). Wypada przyjąć, że niezbędne powinno stać się także określenie miejsca wykonywania zamierzonej działalności oraz stopnia dokładności dokumentacji geologicznej, która ma być sporządzona po zakończeniu prac (arg. z art. 20 ust. 3 u.d.g. w zw. z art. 23—24 pr.g.g.). W istocie wymagania te (w porównaniu z dotychczasowym stanem prawnym) uległy tylko nieznacznym zmianom.

Wątpliwości może budzić konieczność przedkładania oceny wpływu na środowisko w związku z ubieganiem się o koncesję na poszukiwanie (rozpoznawanie) złoża kopaliny. W większości przypadków wpływ ten może bowiem być nieznacznym, co jednak powinno znaleźć swój wyraz w tego rodzaju ocenie. Warto natomiast zwrócić uwagę, że w pewnych sytuacjach sposób wykonywania prac geologicznych może stać się przyczyną wysoce szkodliwych (a nawet nieodwracalnych) wpływów na środowisko, w tym złoża kopaliny. Związane z tym zależności muszą być znane organowi koncesyjnemu. Do-

datkowych argumentów dostarczają tu rozwiązania dotyczące koncesji łącznej (por. dalej pkt 10).

Rozwiązanie przyjęte w nowej ustawie jest jednak niekonsekwentne. Podjęcie pozostałych prac geologicznych (innych niż polegające na poszukiwaniu bądź rozpoznawaniu złóż) wolne jest od obowiązku uzyskania koncesji. Co prawda niezbędne staje się wówczas zatwierdzenie projektu prac geologicznych, jednak przesłanką takiej decyzji nie jest przedłożenie oceny wpływu na środowisko. Do pewnego stopnia sytuację może rozwiązywać art. 70 u.k.ś., uprawniający wojewodę do żądania takiej oceny od każdego inwestora.

6. Podmiot ubiegający się o koncesję na wydobywanie kopalin m.in. powinien również określić złożę, które ma być przedmiotem wydobywania, wielkość i sposób zamierzonej eksploatacji, przewidywany stopień wykorzystania zasobów złoża (kopaliny głównej, kopaliny towarzyszących i współwystępujących pierwiastków śladowych). Załącznikami do takiego wniosku koncesyjnego powinny być: dokumentacja geologiczna złoża kopaliny oraz założenia projektu zagospodarowania złoża. Wnioskodawca powinien wykazać się „tytułem prawnym do wykorzystania dokumentacji geologicznej” (por. art. 20 ust. 2 pkt 1 *in fine*). Rozwiązanie to ma zapobiec wykorzystywaniu dokumentacji geologicznych przez podmioty, które nabyły takie dokumentacje w sposób niezgodny z prawem. Zagadnienie to wiąże się z dość niejednoznaczną regulacją praw do informacji geologicznych oraz sytuacją dokumentacji geologicznych (por. art. 45 ust. 3 oraz art. 47). Brak miejsca nie zezwala na jego omówienie, zwłaszcza że stan prawny uległ tu zmianom.

Dokumentacja geologiczna powinna być sporządzona z wymaganym stopniem dokładności rozpoznania złoża (por. art. 41 ust. 3 pr.g.g.). Szczegółowe wymagania, jakim ma odpowiadać taka dokumentacja, określają przepisy wykonawcze.

Problematykę dotyczącą pozostałych koncesji (magazynowanie, składowanie) można pominąć.

7. Jest poza sporem, że koncesja przybiera postać decyzji administracyjnej. Postępowanie zmierzające do jej wydania powinno zatem toczyć się wedle zasad kodeksu postępowania administracyjnego, z modyfikacjami wynikającymi z prawa geologicznego i górniczego. Koncesja nigdy nie jest jednak autonomicznym rozstrzygnięciem organu koncesyjnego. W postępowaniu zmierzającym do jej wydania zawsze uczestniczy bowiem co najmniej jeden organ współdecydujący. Wykaz tych organów (zależnie od przedmiotu bądź miejsca wykonywania koncesjonowanej działalności) określono w art. 16 ust. 3—5 pr.g.g. Jest on jednak dość niekonsekwentny, a w pewnych sytuacjach zdaje się zmierzać do zbędnego powtarzania rozwiązań wynikających z innych podstaw prawnych (por. np. 16 ust. 3 pkt 4—5 pr.g.g.).

Praktycznie rzecz biorąc¹⁰, udzielenie koncesji zawsze wymaga współdziałania z organem samorządu terytorialnego. W odniesieniu do poszukiwania (rozpoznawania) złóż kopalin niezbędne jest zasięgnięcie opinii takiego organu (art. 16 ust. 4 pr.g.g.). Inne rodzaje koncesji wymagają uzgodnienia z organem samorządu terytorialnego „Uzgodnienie następuje w formie postanowienia wydanego na podstawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, na które służy zażalenie. Postanowienie organu odwoławczego może być zaskarżone do Naczelnego Sądu Administracyjnego.” (art. 16 ust. 5). Rygory te nie odnoszą się do uzgodnień dokonywanych przez inne organy (wymienione w art. 16 ust. 3 pr.g.g.); działa wówczas wyłącznie art. 106 k.p.a.

8. Dotychczasowa (tj. ukształtowana pod rządem prawa górń. 1953 oraz prawa geologicznego¹¹, po ich zmianach dokonanych ustawami z 9 marca 1991 r.) praktyka wykazała, że współdziałanie z organami samorządowymi stanowiło najtrudniejszy element postępowania koncesyjnego. Źródłem wątpliwości był tu zwłaszcza zakres współdziałania, przede wszystkim jeżeli miało ono zmierzać do „uzgodnienia” koncesji. Zwrot „uzgodnienie” zakłada wiążący (dla organu koncesyjnego) charakter czynności dokonanej w takim postępowaniu. Prawo górnicze z 1953 r. nie określało bowiem ani zakresu wspomnianych uzgodnień, ani wszystkich elementów decyzji koncesyjnej. Treść tej ostatniej dawało się ustalić tylko w drodze dość skomplikowanej (nie zawsze dostatecznie jednoznacznej) wykładni. W rezultacie nie było dostatecznie jasne, czego w ogóle miałyby dotyczyć takie uzgodnienie. Co prawda mniej wątpliwości budził tryb dokonywania uzgodnień (por. art. 106 k.p.a.), jednak nie sposób było znaleźć odpowiedź na pytanie, komu i jakie środki prawne przysługiwały w sytuacji, w której organ samorządu terytorialnego w ogóle nie podejmuje działań wymaganych prawem bądź podejmuje je w wadliwej formie (wbrew pozorom takie sytuacje nie należą do rzadkości). Wiadomo tylko, że brak uzgodnienia (be względu na przyczynę) uniemożliwiał podjęcie decyzji koncesyjnej.

Do najczęstszych uchybień w tego rodzaju postępowaniu można było zaliczyć nieprzestrzeganie przez organy samorządowe terminów przewidzianych w kodeksie postępowania administracyjnego (por. zwł. art. 106 § 3 oraz art. 36 k.p.a.) oraz formułowanie w tym postępowaniu żądań w ogóle nie nadających się do rozstrzygnięcia w koncesji, a nawet niezgodnych z obowiązujących ustawodawstwem. Próby usuwania tych usterek w postępowaniu zażaleniowym z reguły nie dawały zadowalających efektów. Orzecznictwo

¹⁰ Z wyjątkiem działalności wykonywanej w odrębnie obszarów morskich Rzeczypospolitej Polskiej, kiedy to wymagane jest uzgodnienie z Ministrem Transportu i Gospodarki Morskiej.

¹¹ Ustawa z 16 listopada 1960 r. — prawo geologiczne (Dz. U. nr 52, poz. 303 z późn. zm.) — dalej cyt. jako pr. geol. 1960.

kolegiów odwoławczych przy sejmikach samorządowych było bowiem niesłuchanie zróżnicowane, a od rozstrzygnięć wspomnianych organów nie przysługiwała (w dotychczasowym stanie prawnym) skarga do NSA. Odnotować należy również sytuacje, w których pomimo uchylenia postanowienia organu samorządowego i sformułowania w postanowieniu organu II instancji jednoznacznych dyrektyw dotyczących zakresu uzgodnienia, organ I instancji — dokonując ponownego rozpoznania sprawy — w istocie odmawiał respektowania stanowiska kolegium odwoławczego. Brak miejsca nie zezwala na rozwinięcie tego problemu.

Ustawodawca nie zdecydował się na jednoznaczne rozstrzygnięcie kwestii współdziałania z organami samorządu terytorialnego. Określenie „opinia” oznacza, że tego rodzaju stanowisko nie jest wiążące dla organu koncesyjnego. „Uzgodnienie” zdaje się natomiast zakładać konieczność uzyskania *consensu* organu samorządowego oraz organu koncesyjnego. Jego brak tamuje zatem dalsze postępowanie w sprawie, a co najmniej uniemożliwia wydanie decyzji pozytywnej. Co prawda ustawodawca zdecydował się poddać kontroli NSA orzecznictwo kolegiów odwoławczych w tych sprawach, jednak nadal nie jest dostatecznie jednoznaczne, co ma być przedmiotem takiego „uzgodnienia”. Nie wiadomo zwłaszcza, czy powinno ono dotyczyć wyłącznie zgodności zamierzonej działalności z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego (za czym zdaje się przemawiać art. 16 ust. 5 zd. 2 pr.g.g., a zwłaszcza porównanie go z dotychczasowym stanem prawnym), czy być może wszystkich kwestii będących przedmiotem koncesji (co w istocie prowadziłoby do znaczącego ograniczenia kompetencji organów koncesyjnych). Zagadnienie to jest jednak wysoce kwestyjne i wymaga odrębnego opracowania.

Zarówno dotychczasowa, jak i obecna regulacja współdziałania organów koncesyjnych i samorządowych uzasadniają również potrzebę dalszej modyfikacji wymagań procesowych dotyczących omawianych zagadnień. Brak bowiem instrumentów prawnych, za pomocą których można zmusić organ samorządowy do zajęcia stanowiska wymaganego prawem (bez względu na to, czy dokonuje on uzgodnienia, czy go odmawia), zwłaszcza jeżeli wbrew wymaganiom ustawy w ogóle nie podejmuje on żadnych działań bądź uzależnia je od spełnienia wymagań nie pozostających w związku z zakresem uzgodnień. Wydaje się, że *de lege ferenda* w takiej sytuacji należałoby rozważyć możliwość wykonania zastępczego.

9. Ustawa określa wspólne wymagania dla wszystkich rodzajów koncesji. Ta ostatnia powinna więc określać:

a) rodzaj i sposób prowadzenia objętej nią działalności, w tym np. rodzaj kopaliny; w odniesieniu do koncesji na poszukiwanie (rozpoznawanie) złoża kopaliny należy określić cel, zakres, rodzaj i harmonogram działalności oraz wymaganą dokładność rozpoznania geologicznego;

b) przestrzeń, w granicach której ma być prowadzona działalność; w odniesieniu do koncesji na poszukiwanie (rozpoznawanie) kopaliny powierzchnia obszaru koncesyjnego nie może być większa niż 1200 km². Nie ma jednak zakazu uzyskiwania kilku koncesji przez jeden podmiot. W odniesieniu do wydobywania kopaliny koncesja powinna określić tzw. obszar¹² oraz teren¹³ górniczy. Tym razem nie ma ograniczeń co do wielkości ich powierzchni;

c) okres ważności koncesji, ze wskazaniem terminu rozpoczęcia działalności; ustawodawca odstąpił zatem od irracjonalnego rozwiązania polegającego na tym, że koncesji na poszukiwanie (rozpoznawanie) kopaliny można było udzielić tylko na okres 3 lat (z możliwością przedłużenia). W obecnym stanie prawnym konieczne staje się jednak określenie kryteriów pozwalających na ustalenie, co należy rozumieć przez „rozpoczęcie działalności” (por. art. 23 pkt 3 pr.g.g.). Zapewne niezbędne będzie określenie parametrów charakteryzujących tę ostatnią (np. daty zakończenia określonych robót udostępniających, wielkości wydobycia w oznaczonej jednostce czasu);

d) inne wymagania dotyczące wykonywania działalności objętej koncesją, w szczególności w zakresie bezpieczeństwa powszechnego i ochrony środowiska. Szczegółowa analiza tego określenia powinna stać się przedmiotem odrębnego opracowania. Wydaje się, że do wspomnianych wymagań zaliczają się tylko te, o których można rozstrzygnąć decyzją administracyjną podjętą na podstawie prawa geologicznego i górniczego. Oznacza to, że koncesja nie może rozstrzygać o sprawach regulowanych odrębnymi przepisami, zastrzeżonych do właściwości innych organów. Szczegóły mogą jednak budzić wątpliwości, zwłaszcza że zakresy regulacji przewidziane różnymi aktami normatywnymi krzyżują się. Jednocześnie niektóre organy administracji nie wykonują swych kompetencji w stosunku do podmiotów prowadzących działalność w zakresie górnictwa, zwłaszcza w sprawach dotyczących ochrony środowiska (jego elementów), co stwarza pokusę rozstrzygnięcia o nich w koncesji. Doskonałą ilustracją tego problemu jest treść uzgodnień koncesji z niektórymi organami samorządu terytorialnego. Uzależniają one uzgodnienie od wprowadzenia do koncesji wymagań nie nadających się do rozstrzygnięcia na podstawie prawa geologicznego i górniczego, zwłaszcza świadczących zarówno o nieprzestrzeganiu przez podmioty wydobywające kopaliny wymagań ochrony środowiska, jak i niewykonywaniu przez organy właściwe w tym zakresie swych ustawowych kompetencji.

10. Istotną nowością jest tzw. koncesja łączna, tj. udzielona jednocześnie na poszukiwanie (rozpoznawanie) kopaliny oraz ich wydobywanie. Do

¹² Jest nim przestrzeń, w granicach której przedsiębiorca jest uprawniony do wydobywania kopaliny objętej koncesją (art. 6 pkt 8 pr.g.g.).

¹³ Jest nim przestrzeń objęta przewidywanymi wpływami robót górniczych zakładu górniczego (art. 6 pkt 9 pr.g.g.).

wniosku o jej udzielenie stosuje się przepisy o koncesji „geologicznej” oraz odpowiednio dotyczące koncesji na wydobywanie kopaliny. Jest poza sporem, że przedstawienie zatwierdzonej dokumentacji geologicznej nie jest wówczas konieczne (a w większości przypadków będzie nawet niemożliwe). Jeżeli natomiast wniosek o tego rodzaju koncesję dotyczy złoża, które już częściowo (wstępnie) zostało rozpoznane (ale w stopniu nie wystarczającym do ubiegania się o koncesję na wydobywanie kopaliny, por. art. 41 ust. 3 pr.g.g.), przedstawienie wspomnianej dokumentacji wypada uznać za niezbędne.

Niejasny jest tryb podejmowania decyzji w sprawie koncesji łącznej. Ustawa nie rozstrzyga, czy podlega ona „opiniowaniu” czy „uzgodnieniu” z organem samorządu terytorialnego. Z artykułu 24 ust. 3 pr.g.g. wynika natomiast, że „w razie udzielenia koncesji, o której mowa w ust. 1, organ koncesyjny ustala w drodze odrębnej decyzji szczegółowe warunki wydobywania kopaliny po przedstawieniu zatwierdzonej dokumentacji geologicznej”. Nie jest jednak dostatecznie jasne, o jaką dokumentację geologiczną tu chodzi. Przede wszystkim zapewne będzie to dokumentacja złoża kopaliny, sporządzona z wymaganych stopniem dokładności rozpoznania (por. art. 41 ust. 3 pr.g.g.). Ustalenie tzw. warunków hydrogeologicznych związanych z wydobywaniem kopaliny wymaga natomiast przedstawienia dokumentacji hydrogeologicznej (por. art. 41 ust. 2 lit. pr.g.g.), a dla projektowania obiektów budowlanych (w tym obiektów budowlanych zakładu górniczego) oraz wykonywania wyrobisk górniczych niezbędne będzie przedłożenie dokumentacji geologiczno-inżynierskiej (por. art. 43 ust. 1 pkt 2—3 pr.g.g.). Wydaje się zatem, że przesłanką decyzji podjętej na podstawie art. 24 ust. 3 pr.g.g. powinno stać się przedłożenie co najmniej dokumentacji złożowej oraz hydrogeologicznej (nie można wykluczyć możliwości przedstawienia dokumentacji uproszczonej, odpowiadającej wymaganiom obu tych rodzajów dokumentacji, por. art. 44 pr.g.g.). W odniesieniu do złóż znajdujących się poza granicami przestrzennymi nieruchomości gruntowej dodatkowe uwarunkowania działalności objętej koncesją łączną mogą wynikać z umowy o ustanowienie użytkownika górniczego.

Co prawda w momencie udzielania koncesji łącznej nie wiadomo, jakie będą warunki wydobywania kopaliny (czy w ogóle dojdzie do jego rozpoczęcia), jednak art. 16 ust. 5 pr.g.g. zdaje się uzasadniać ocenę, że przedmiotem uzgodnienia (w tym dokonywanego w związku z art. 24 ust. 4 pr.g.g.) powinna stać się zgodność zamierzonej działalności z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego. Dotyczy to jednak wyłącznie decyzji określonej w art. 24 ust. 3. W odniesieniu do samej koncesji (łącznej) wydaje się, że wymaga ona opinii wyrażonej w trybie art. 16 ust. 4 pr.g.g. W istocie tego rodzaju koncesja jest bowiem koncesją na poszukiwanie (rozpoznawanie) złoża, która dodatkowo może uprawniać do wydobywania kopaliny (w rozmiarach wykraczających poza tzw. eksploata-

cję próbną, stanowiącą element prac zmierzających do rozpoznania złoża). Por. także art. 37 pr.g.g.

Koncesja łączna jest instrumentem, którym należy posługiwać się ze szczególną ostrożnością. W szczególności zaś dotyczy to formułowania „wymagań”, jakie muszą być spełnione przy wykonywaniu objętej nią działalności. Powinny one zostać określone w sposób wymuszający w miarę szybkie rozpoznanie i udokumentowanie złoża kopaliny. W odniesieniu do wydobywania kopaliny jeszcze przed sporządzeniem oraz zatwierdzeniem dokumentacji geologicznej niezbędne może być wprowadzenie do koncesji rozwiązań określających dopuszczalną wielkość, sposób wydobycia oraz ewentualne inne wymagania. W przeciwnym razie istnieje obawa, że złożo może zostać wyeksploatowane w sposób uniemożliwiający podjęcie decyzji określonej w art. 24 ust. 3 pr.g.g., co skutecznie osłabia instrumenty nadzoru nad taką działalnością. Z nieznanych przyczyn ustawodawca odrzucił koncepcję dopuszczającą modyfikację treści koncesji łącznej w miarę postępu prac geologicznych (rozpoznawania złoża), co dawałoby mu możliwość wprowadzania do niej dodatkowych warunków, np. związanych z ochroną samego złoża (jego racjonalnym wykorzystaniem) bądź innych komponentów środowiska. Dostatecznych wzorów dostarczają tu rozwiązania dotyczące ochrony i kształtowania środowiska (por. np. art. 30 ust. 3, art. 51 ust. 2a u.k.s.).

Co prawda w swym założeniu koncesja łączna była pomyślana pod kątem widzenia potrzeb górnictwa ropy i gazu (por. np. art. 22 pr. gór. 1953, który w pewnych sytuacjach umożliwiał wydobywanie takich kopalni bez utworzenia obszaru górniczego), to jednak brak normatywnych ograniczeń uniemożliwiających udzielenie jej w odniesieniu do innych rodzajów kopalni. Nie można zatem wykluczać presji inwestorów dążących do uzyskiwania tego rodzaju koncesji w odniesieniu do wszystkich rodzajów kopalni. Uzyskanie koncesji łącznej może doprowadzić do niesłychanego wzmocnienia pozycji potencjalnego inwestora, przy jednoczesnym znaczącym osłabieniu instrumentów nadzoru przewidzianych prawem geologicznym i górniczym. Co gorsza, uzasadnienie decyzji odmawiającej udzielenia takiej koncesji może być dość trudne (por. art. 20 ust. 5—6 u.d.g.). Znaczne możliwości stwarza tu natomiast umowa o ustanowienie użytkownika górniczego. Z wyjątkiem sytuacji określonej w art. 12 ust. 1 pr.g.g. Skarb Państwa może bowiem bądź uchylić się od jej zawarcia, nie wskazując jakichkolwiek przyczyn takiej odmowy, bądź wprowadzić do jej treści dość rygorystyczne warunki, w tym dotyczące wynagrodzenia za ustanowienie użytkownika górniczego.

Nie jest też dostatecznie jasne, czy przedsiębiorca, który uzyskał taką koncesję, powinien sporządzić projekt prac geologicznych (nie podlegający wówczas zatwierdzeniu, por. art. 32—33 pr.g.g.), projekt zagospodarowania złoża (art. 54 i nast. pr.g.g.) bądź też oba te dokumenty.

Wydaje się, że całą koncepcję art. 24 wypada ocenić jako wyjątkowo nieprzemysłaną i wymagającą rychłej zmiany.

11. Najbardziej istotne zmiany dotyczą charakteru koncesji. Pod rządem dotychczasowych rozwiązań był on niejednolity. Co prawda zarówno pr. górń. 1953, jak i pr. geol. 1960 przewidywały, że koncesja „nadaje wyłączne prawo” do prowadzenia objętej nią działalności, jednak oceny te były co najmniej powierzchowne i niepełne, a po części nawet kolidujące z wymaganiami kodeksu cywilnego, określającymi treść prawa własności gruntowej. W istocie tylko w niektórych sytuacjach koncesja mogła stać się źródłem praw podmiotowych do wydobywania kopalin. W odniesieniu do działalności wykonywanej w granicach przestrzennych nieruchomości gruntowych była ona wyłącznie instrumentem nadzoru nad wykonywaniem określonej nią działalności. W odniesieniu do wydobywania kopalin znajdujących się poza granicami przestrzennymi nieruchomości gruntowych jej skutkiem było jednocześnie powstanie tzw. użytkownika górniczego (por. art. 5 ust. 2 pr. górń. 1953; rozwiązanie takie nie było jednak znane prawu geologicznemu). Obydwie ustawy dopuszczały natomiast, za zezwoleniem organu koncesyjnego, „przeniesienie uprawnień określonych w koncesji” (art. 12c ust. 3 pr. górń. 1953, art. 16e ust. 8 pr. geol. 1960).

12. Nowa ustawa zrywa z tymi koncepcjami. W szczególności zaś koncesja nie staje się źródłem jakichkolwiek praw¹⁴. Te ostatnie (do wykonywania prac geologicznych wydobywania kopalin itd.) wynikają bądź z prawa własności (niektórych praw pochodnych od własności) nieruchomości, w obrębie których mają być wykonywane, bądź z przysługującego Skarbowi Państwa wyłącznego prawa własności zasobów skorupy ziemskiej (poza granicami przestrzennymi nieruchomości gruntowych, por. art. 7 i nast. pr.g.g.). W tej ostatniej sytuacji źródłem uprawnień staje się użytkownik górnicze. Jest zasadą, że prawa podmiotowe do wykonywania koncesjonowanej działalności nie powstają w drodze aktu administracyjnego. Oceny te prowadzą do wniosku, że pod rządem prawa geologicznego i górniczego (podobnie zresztą, jak to przymuje u.d.g.) koncesja staje się wyłącznie instrumentem nadzoru (ściśle rzecz biorąc: jednym z kilku takich instrumentów) nad wykonywaniem określonej nią działalności¹⁵.

¹⁴ Por. A. Lipiński: *Koncesje w prawie geologicznym i górniczym*. PUG 1992, nr 10—12, s. 166—172; R. Mikosz: *Ustawa z 9 marca 1991 r. o zmianie prawa górniczego*. W: „Problemy Prawne Górnictwa”. 15. Red. A. Lipiński. Katowice 1992, s. 7—35. Odmiennie J. Grabowski: *Koncesje górnicze i geologiczne*. „Bezpieczeństwo Pracy i Ochrony Środowiska w Górnictwie”. Wydanie specjalne. Katowice 1994, s. 30 i nast.

¹⁵ Por. M. Niezgódka-Medek, M. Szubiakowski: *Działalność gospodarcza. Spójność systemu prawnego*. „Przegląd Prawa Handlowego” 1992, nr 6; B. Jaworska-Dębska: *Charakter prawny koncesji na działalność gospodarczą*. PUG 1994, nr 3, s. 7—12 (cz. I), nr 4, s. 18—22 (cz. II).

Użytkowanie górnicze powstaje bowiem w drodze umowy (zawieranej pomiędzy Skarbem Państwa oraz przyszłym użytkownikiem górniczym), w zasadzie pod warunkiem uzyskania koncesji. Jego treścią, w granicach ustalonych przez ustawy oraz umowę o ustanowieniu użytkowania górniczego, jest wyłączne prawo użytkownika górniczego do poszukiwania, rozpoznawania lub wydobywania oznaczonej kopaliny oraz rozporządzania przysługującym mu prawem (art. 9 pr.g.g.). Ustawa nie ingeruje natomiast w sposób powstawania uprawnień górniczych dotyczących nieruchomości gruntowych, pozostawiając tę kwestię szeroko pojmowanym zasadom obrotu. W pewnych sytuacjach przedsiębiorca może nawet uzyskać prawo do wykorzystywania cudzej nieruchomości wbrew woli jej właściciela (por. art. 88 pr.g.g.). W istocie zagadnienie to może być jednak o wiele bardziej skomplikowane, bowiem skoro nowa ustawa utrzymała w mocy koncesje udzielone na podstawie pr. górn. 1953 (art. 142 ust. 1 pr.g.g.), to zapewne pozostało w mocy również ustanowione na ich podstawie użytkowanie górnicze. Brak miejsca nie zezwala na rozwinięcie tej problematyki.

Udzielenie koncesji nie narusza zresztą wymagań wynikających z odrębnych przepisów (por. art. 16 ust. 6 pr.g.g.; por. art. 3 u.d.g.). W szczególności oznacza to, że podmiot podejmujący określoną działalność powinien uzyskać zezwolenia itp. przewidziane innymi przepisami oraz może prowadzić swą działalność tylko z poszanowaniem wynikających z nich nakazów i zakazów. W dotychczasowej praktyce wymagania te były jednak stosowane dość selektywnie, niejednokrotnie tylko o tyle, o ile nie utrudniały adresatowi koncesji wykonywania jego zadań produkcyjnych. Najlepszym przykładem może tu być stopień poszanowania niektórych wymagań ochrony środowiska w związku z działalnością niektórych podziemnych zakładów górniczych.

13. Do pewnego stopnia nowością jest możliwość uzależnienia udzielenia koncesji od ustanowienia zabezpieczenia roszczeń, mogących powstać wskutek wykonywania działalności objętej koncesją. Co prawda rozwiązanie to było znane w pr. geol. 1960, jednak w praktyce (wobec braku stosownych przepisów wykonawczych) w ogóle nie funkcjonowało. W obecnym stanie prawnym formę i wielkość takiego zabezpieczenia ustala się w koncesji, zależnie od rodzaju prowadzonej działalności, przestrzeni objętej koncesją, czasu, na jaki koncesja została wydana, oraz stopnia szkodliwości zamierzonej działalności dla środowiska. Przesłanką ustanowienia takiego zabezpieczenia jest „szczególnie ważny interes państwa lub szczególnie ważny interes społeczny, związany zwłaszcza z ochroną środowiska” (art. 17). Sformułowanie tego przepisu jest niesłychanie ocenne. Warto natomiast zwrócić uwagę, że omawiane rozwiązanie ma charakter fakultatywny. Ist-

nienie wspomnianego interesu państwa (społecznego) nie zobowiązuje więc organu koncesyjnego do posłużenia się omawianym instrumentem. Dalsze wątpliwości dotyczą formy i wielkości tego zabezpieczenia. Aczkolwiek powinny one zostać określone w koncesji, to jednak zapewne ich ustalenie będzie wymagać negocjacji pomiędzy wnioskodawcą oraz organem koncesyjnym, a być może nawet organami współdecydującymi. Koncesja może wówczas przybrać postać decyzji udzielonej pod warunkiem dokonania określonych czynności. Nie można również wykluczyć możliwości udzielenia promesy koncesji (por. art. 30 pr.g.g. w zw. z art. 23 u.d.g.), m.in. pod warunkiem ustanowienia stosownego zabezpieczenia. W praktyce co najmniej zbliżone skutki można natomiast osiągnąć na drodze odpowiedniej redakcji postanowień umowy o ustanowieniu użytkowania górniczego. Rzecz jasna to ostatnie rozwiązanie nie znajdzie zastosowania w odniesieniu do działalności wykonywanej w obrębie nieruchomości gruntowych. Należy przypuszczać, że o potrzebie ustanowienia takiego zabezpieczenia powinny przesądzać wyniki oceny oddziaływania na środowisko.

Aleksander Lipiński

AUS DER PROBLEMATIK DER KONZESSION IM NEUEN GEOLOGISCHEN
UND BERGBAURECHT

Zusammenfassung

Diese Bearbeitung stellt die Charakteristik der Hauptbedingungen dar, die sowohl mit der Bewerbung um eine Konzession verbunden sind als auch mit dem Erteilen der Konzessionen nach den Grundsätzen, die durch das neue geologische und Bergbaurecht (das Gesetz vom 4 Februar 1994) bestimmt sind, mit einer besonderen Berücksichtigung der Konzession auf die Förderung der bergbaulichen Rohstoffe. Kritisch wurde die dem bisherigen Recht unbekannte einschließliche Konzession besprochen, d.h. auf Nachforschung, Erkennung und Förderung der bergbaulichen Rohstoffe. Die weiteren Bemerkungen betreffen den Charakter der Konzession. Im Licht des besprochenen Gesetzes erfüllen die Konzessionen nur die Funktion eines Aufsichtsinstuments über die Ausübung der durch sie bezeichneten Tätigkeit insbesondere sind es keine Quellen für irgendwelche Subjektrechte.

Aleksander Lipiński

SOME PROBLEMS CONCERNING LICENCES IN THE NEW GEOLOGICAL
AND MINING LAW

Summary

The study characterises both the basic conditions required for obtaining a licence, and the conditions connected with the licences conferred on the strength of the new geological and mining law (the act of February 2nd, 1994) with a particular emphasis on the extraction of minerals. The object of the author's criticism is the so-called 'joint licence', so far unknown in the Polish law, and concerning the exploration, examination, and exploitation of minerals. Further remarks concern the nature of the licences. In the light of the discussed law, the licences play only the role of an instrument of supervision over the activity defined by them. In particular, they are not a source of any rights.