

Aleksander Lipiński

Komentarz do art. 6—9 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. Prawo geologiczne i górnicze

Prawne Problemy Górnictwa i Ochrony Środowiska nr 1, 11-31

2017

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
Uniwersytet Śląski
Katowice

Komentarz do art. 6—9 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. Prawo geologiczne i górnicze

Art. 6.

1. W rozumieniu ustawy:

- 1) danymi geologicznymi — są wyniki bezpośrednich obserwacji i pomiarów uzyskanych w toku prowadzenia prac geologicznych;
- 1a) działaniami naprawczymi — są działania podjęte w celu:
 - a) naprawienia lub usunięcia nieprawidłowości w procesie zatłaczania lub składowania dwutlenku węgla albo w kompleksie podziemnego składowania dwutlenku węgla, które wiążą się z ryzykiem wystąpienia wycieku dwutlenku węgla lub powstaniem zagrożenia zdrowia i życia ludzi oraz środowiska,
 - b) zatrzymania wycieku dwutlenku węgla, aby uniemożliwić lub zatrzymać wydostanie się dwutlenku węgla poza kompleks podziemnego składowania dwutlenku węgla;
- 1b) formacją geologiczną — jest podstawowe wydzielenie litostratygraficzne, w ramach którego można wyodrębnić warstwy skał i przedstawić je na mapie;
- 1c) badaniami geofizycznymi w celu zbadania struktur geologicznych związanych z występowaniem złóż węglowodorów — jest wykonywanie prac geologicznych z zastosowaniem metod geofizycznych, w tym połączonych z robotami geologicznymi z wyłączeniem robót polegających na wykonywaniu otworów wiertniczych o głębokości przekraczającej 100 m lub robót z użyciem środków strzałowych;
- 2) informacją geologiczną — są dane i próbki geologiczne wraz z wynikami ich przetworzenia i interpretacji, w szczególności przedstawione

w dokumentacjach geologicznych oraz zapisane na informatycznych nośnikach danych;

- 2a) kompleksem podziemnego składowania dwutlenku węgla — jest podziemne składowisko dwutlenku węgla i otaczające je formacje geologiczne, które mogą mieć wpływ na stabilność i bezpieczeństwo podziemnego składowania dwutlenku węgla;
- 3) kopaliną wydobytą — jest całość kopaliny odłączonej od złoża;
- 4) obiektem budowlanym zakładu górniczego — jest znajdujący się poza podziemnym wyrobiskiem górniczym obiekt zakładu górniczego będący obiektem budowlanym w rozumieniu ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. — Prawo budowlane (Dz.U. z 2016 r. poz. 290), służący bezpośrednio do wykonywania działalności regulowanej ustawą w zakresie:
 - a) wydobywania kopaliny ze złóż, a w podziemnych zakładach górniczych wydobywających węgiel kamienny wraz z pozostałym w związku technologicznym z wydobyciem kopaliny przygotowaniem wydobytej kopaliny do sprzedaży, albo
 - b) podziemnego bezzbiornikowego magazynowania substancji, albo
 - c) podziemnego składowania odpadów, albo
 - d) podziemnego składowania dwutlenku węgla;
- 5) obszarem górniczym — jest przestrzeń, w granicach której przedsiębiorca jest uprawniony do wydobywania kopaliny, podziemnego bezzbiornikowego magazynowania substancji, podziemnego składowania odpadów, podziemnego składowania dwutlenku węgla oraz prowadzenia robót górniczych niezbędnych do wykonywania koncesji;
- 5a) podziemnym składowiskiem dwutlenku węgla — jest część górotworu o określonej pojemności wykorzystywana w celu trwałego przechowywania dwutlenku węgla, połączona z powierzchniową instalacją zatłaczającą;
- 6) podziemnym składowiskiem odpadów — jest część górotworu, w tym podziemne wyrobisko górnicze, wykorzystywana w celu unieszkodliwiania odpadów przez ich składowanie;
- 7) poszukiwaniem — jest wykonywanie prac geologicznych w celu ustalenia i wstępnego udokumentowania złoża kopaliny, wód podziemnych albo kompleksu podziemnego składowania dwutlenku węgla;
- 8) pracą geologiczną — jest projektowanie i wykonywanie badań oraz innych czynności, w celu ustalenia budowy geologicznej kraju, a w szczególności poszukiwania i rozpoznawania złóż kopaliny, wód podziemnych oraz kompleksu podziemnego składowania dwutlenku węgla, określenia warunków hydrogeologicznych, geologiczno-inżynierskich, a także sporządzanie map i dokumentacji geologicznych oraz projektowanie i wykonywanie badań na potrzeby wykorzystania ciepła Ziemi lub korzystania z wód podziemnych;

- 9) przedsiębiorcą — jest ten, kto posiada koncesję na prowadzenie działalności regulowanej ustawą;
- 10) przywróceniem stanu poprzedniego — jest odtworzenie stanu sprzed powstania szkody, w szczególności przez zapewnienie obiektom budowlanym, urządzeniom oraz instalacjom nie pogorszonej odporności, ciepłochłonności, szczelności i użyteczności techniczno-funkcjonalnej;
- 11) robotą geologiczną — jest wykonywanie w ramach prac geologicznych wszelkich czynności poniżej powierzchni terenu, w tym przy użyciu środków strzałowych, a także likwidacja wyrobisk po tych czynnościach;
- 12) robotą górniczą — jest wykonywanie, utrzymywanie, zabezpieczanie lub likwidowanie wyrobisk górniczych oraz zwałowanie nadkładu w odkrywkowych zakładach górniczych w związku z działalnością regulowaną ustawą;
- 13) rozpoznawaniem — jest wykonywanie prac geologicznych na obszarze wstępnie udokumentowanego złoża kopaliny, wód podziemnych albo kompleksu podziemnego składowania dwutlenku węgla;
- 13a) rozliczeniem emisji — jest rozliczenie wielkości emisji, o którym mowa w *ustawie z dnia 28 kwietnia 2011 r. o systemie handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych (Dz.U. poz. 695 oraz z 2013 r. poz. 1238)*;
- 14) środkami strzałowymi — są materiały wybuchowe w rozumieniu ustawy z dnia 21 czerwca 2002 r. o materiałach wybuchowych przeznaczonych do użytku cywilnego (Dz.U. z 2015 r. poz. 1100 i 1893 oraz z 2016 r. poz. 544¹);
- 15) terenem górniczym — jest przestrzeń objęta przewidywanymi szkodliwymi wpływami robót górniczych zakładu górniczego;
- 16) węglowodorami — są ropa naftowa, gaz ziemny oraz ich naturalne pochodne, a także metan występujący w złożach węgla kamiennego, z wyjątkiem metanu występującego jako kopalina towarzysząca;
- 16a) wyciekami dwutlenku węgla — jest każde wydostanie się dwutlenku węgla poza podziemne składowisko dwutlenku węgla;
- 16b) wtlaczaniem wód do górotworu — jest wprowadzanie wód z odwodnień wyrobisk górniczych, wód złożowych oraz wykorzystanych wód leczniczych, wód termalnych i solanek, polegające na ich wtlaczaniu otworami wiertniczymi do formacji geologicznych izolowanych od użytkowych poziomów wodonośnych;
- 16c) wydobywaniem węglowodorów ze złóż — jest prowadzenie wydobycia węglowodorów, w tym przygotowanie wydobytych węglowodorów do transportu oraz ich transport w obrębie zakładu górniczego;

¹ Obecnie Dz.U. 2017, poz. 283.

- 17) **wyrobiskiem górniczym** — jest przestrzeń w nieruchomości gruntowej lub górotworze powstała w wyniku robót górniczych;
- 17a) **zakładem** — jest wyodrębniony technicznie i organizacyjnie zespół środków służących bezpośrednio do wykonywania działalności określonej w art. 2 ust. 1 albo art. 86, w tym wyrobiska górnicze, obiekty budowlane, urządzenia oraz instalacje;
- 18) **zakładem górniczym** — jest wyodrębniony technicznie i organizacyjnie zespół środków służących bezpośrednio do wykonywania działalności regulowanej ustawą w zakresie wydobywania kopalin ze złóż, a w podziemnych zakładach górniczych wydobywających węgiel kamienny wraz z pozostającym w związku technologicznym z wydobyciem kopaliny przygotowaniem wydobytej kopaliny do sprzedaży, podziemnego bezzbiornikowego magazynowania substancji, podziemnego składowania odpadów albo podziemnego składowania dwutlenku węgla, w tym wyrobiska górnicze, obiekty budowlane, urządzenia oraz instalacje;
- 18a) **zamknięciem podziemnego składowiska dwutlenku węgla** — jest trwale zaprzestanie zatłaczania dwutlenku węgla do podziemnego składowiska dwutlenku węgla;
- 19) **złożem kopaliny** — jest naturalne nagromadzenie minerałów, skał oraz innych substancji, których wydobywanie może przynieść korzyść gospodarczą;
- 20) **zwałowaniem nadkładu** — jest zespół czynności prowadzonych w odkrywkowych zakładach górniczych, nierozzerwalnie związanych technicznie i organizacyjnie z przemieszczeniem i składowaniem mas ziemnych i skalnych usuwanych z nadłoża, w celu umożliwienia wydobycia kopaliny użytecznej.

2. Ilekroć w ustawie jest mowa o:

- 1) **starostach** — rozumie się przez to również prezydentów miast na prawach powiatu;
- 2) **powiatach** — rozumie się przez to również miasta na prawach powiatu.

Szczegółowe komentowanie wszystkich przedstawionych wyżej definicji jest zbędne, toteż dalsze uwagi wypada ograniczyć wyłącznie do niektórych kwestii o charakterze kluczowym czy też związanych z istotną zmianą dotychczasowych rozwiązań. Problematyka podziemnego składowania dwutlenku węgla ma obecnie walor wyłącznie teoretyczny, co pozwala na pominięcie analizy rozwiązań dotyczących tej działalności. Niestety, za sprawą wadliwej techniki legislacyjnej wartość niektórych definicji jest problematyczna. Część z nich obciążona jest błędami logicznymi *idem per idem* (to samo przez to samo) bądź *ignotum per ignotum* (nieznane przez nieznane). Niektóre z nich

w istocie są zbędne, a znaczenie niektórych spośród definiowanych określeń w dostatecznym stopniu wynika z innych rozwiązań.

Ad. 1. Do „danych” geologicznych zalicza się niektóre rodzaje informacji nieprzetworzonej, w tym uzyskanej w wyniku robót geologicznych.

Ad. 2. Wyliczenie elementów składających się na pojęcie informacji geologicznej ma charakter wyłącznie przykładowy, o czym świadczy zwrot „w szczególności”. Nie ma wątpliwości co do tego, że informacje geologiczne nie muszą być zawarte ani w próbkach (geologicznych), ani w dokumentacjach geologicznych. Przykładem może być interpretacja wyników robót geologicznych. Bez znaczenia pozostaje też odpowiedź na pytanie, czy tak rozumiana „informacja” przybiera postać dokumentacji geologicznej, a nawet czy została utrwalona na jakimkolwiek materialnym nośniku informacji. O ile zaś znalazła się ona w dokumentacji geologicznej, nie ma znaczenia ani rodzaj takiej dokumentacji, ani to, czy została ona zatwierdzona.

Ad. 3. Nie istnieje ustawowa definicja „kopaliny”. W konsekwencji ustalenie znaczenia pojęć „kopalina wydobyta” (pkt 3 komentowanego artykułu) oraz „złoże kopaliny” (pkt 19 komentowanego artykułu) może być problematyczne, zwłaszcza wobec trudności z odróżnieniem „kopaliny” od „skały płonnej” (w zasadzie mogącej stanowić odpad). Źródłem dodatkowego zamieszania jest pojęcie „kopalina użyteczna” (pkt 20 komentowanego artykułu). Wbrew pozorom nie każde odłączenie kopaliny od złoża będzie jej wydobyciem; przykładem mogą być głębokie wykopy stanowiące element robót budowlanych. W toku ich wykonywania może dojść (i niekiedy dochodzi) do pozyskania kopaliny, co jednak trudno uważać za ich wydobywanie w znaczeniu przyjętym przez komentowaną ustawę. W istocie „kopalina wydobyta” w rozumieniu komentowanego przepisu może być tylko taka, która została odłączona od złoża w celu jej pozyskania.

Ad. 4. Obiektem budowlanym zakładu górniczego jest tylko taki, który jednocześnie odpowiada następującym przesłankom, tj.:

- jest obiektem budowlanym w rozumieniu Prawa budowlanego,
- wchodzi w skład zakładu górniczego,
- znajduje się poza wyrobiskiem górniczym.

Obiektami budowlanymi w rozumieniu Prawa budowlanego są:

- a) budynki² wraz z instalacjami i urządzeniami technicznymi,
- b) budowle³ stanowiące całość techniczno-użytkową wraz z instalacjami i urządzeniami, a także

² Należy przez to rozumieć obiekty budowlane trwale związane z gruntem, wydzielone z przestrzeni za pomocą przegród budowlanych, posiadające fundamenty i dach (art. 3 pkt 2).

³ Należy przez to rozumieć obiekty budowlane niebędące budynkami lub obiektami małej architektury, jak obiekty liniowe, lotniska, mosty, wiadukty, estakady, tunele, przepusty, sieci techniczne, wolno stojące maszty antenowe, wolno stojące trwale związane z gruntem tablice reklamowe i urządzenia reklamowe, budowle ziemne, obronne (fortyfikacje), ochronne, hydro-

c) obiekty małej architektury⁴ (art. 3 ust. 1 pkt 1 pr.bud.).

Co do pojęcia „zakładu górniczego” zob. pkt 18 niniejszego artykułu oraz komentarz do tego przepisu. Bezsprawnie natomiast obiektami budowlanymi zakładu górniczego co do zasady nie będą obiekty (urządzenie, instalacje) służące do przygotowania wydobytej kopaliny do sprzedaży (zakład przeróbczy). Wyjątek dotyczy tylko podziemnych zakładów górniczych wydobywających węgiel kamienny.

Prawo budowlane nie stosuje się do wyrobisk górniczych, co m.in. oznacza, że te ostatnie nie są obiektami budowlanymi. Zob. komentarz do art. 6 ust. 1 pkt 18 pr.g.g.

Wbrew pozorom nadal sporny jest problem obciążania niektórych elementów podziemnej infrastruktury górniczej podatkiem od nieruchomości. Zob. w tej mierze wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 września 2011 r., P 33/09.

Ad. 5. Ustawa wyraźnie przesądza, że obszar górniczy wyznacza się nie tylko na potrzeby wydobywania kopaliny, ale również dla określenia przestrzeni, w granicach których ma być prowadzone podziemne bezzbiornikowe magazynowanie substancji bądź podziemne bezzbiornikowe składowanie odpadów. Obszar ten obejmuje również przestrzeń, w granicach której adresat koncesji na opisane rodzaje działalności ma prawo wykonywania niezbędnych w tym celu robót górniczych. Pojęcie obszaru górniczego nie odnosi się natomiast do robót geologicznych, bez względu na cel ich wykonywania. W istocie pojęcie „obszar górniczy” można do pewnego stopnia utożsamiać z pojęciem „obszaru koncesyjnego”, tyle że wyznaczonego na potrzeby koncesji innej niż na poszukiwanie i rozpoznawanie złoża kopaliny.

W praktyce mogą natomiast powstać wątpliwości, czy w odniesieniu do działalności wykonywanej metodą podziemną bądź otworową obszar górniczy obejmuje wyłącznie strukturę we wnętrzu skorupy ziemskiej (jej część), w granicach której przedsiębiorca może prowadzić działalność w zakresie wydobywania kopaliny, podziemnego magazynowania bądź składowania „oraz prowadzenia robót górniczych niezbędnych do wykonywania koncesji”. Obszarem

techniczne, zbiorniki, wolno stojące instalacje przemysłowe lub urządzenia techniczne, oczyszczalnie ścieków, składowiska odpadów, stacje uzdatniania wody, konstrukcje oporowe, nadziemne i podziemne przejścia dla pieszych, sieci uzbrojenia terenu, budowle sportowe, cmentarze, pomniki, a także części budowlane urządzeń technicznych (kotłów, pieców przemysłowych, elektrowni jądrowych i innych urządzeń) oraz fundamenty pod maszyny i urządzenia, jako odrębne pod względem technicznym części przedmiotów składających się na całość użytkową (art. 3 pkt 3 pr.bud.).

⁴ Należy przez to rozumieć niewielkie obiekty, a w szczególności:

- a) kultu religijnego, jak: kapliczki, krzyże przydrożne, figury,
- b) posągi, wodotryski i inne obiekty architektury ogrodowej,
- c) użytkowe służące rekreacji i utrzymaniu codziennego porządku, jak piaskownice, huštawki, drabinki, śmietniki (art. 3 pkt 4 pr.bud.)

górnictwem w tym znaczeniu byłyby np. nie tylko przestrzeń we wnętrzu skorupy ziemskiej, w granicach której występuje np. złoża kopaliny, ale również ta, w której przedsiębiorca zamierza wykonać roboty pozwalające na udostępnienie złoża (szyb transportowy, wentylacyjny itp.). Przy takim założeniu o miejscu udostępnienia złoża wydobywanego metodą podziemną powinna przesądzać koncesja, a w istocie obszar górniczy powinien wówczas obejmować te fragmenty górotworu, które miałyby być wykorzystywane w celu szeroko rozumianego udostępnienia złoża.

Ad. 6. Przez „odpad” w zasadzie należy rozumieć „każdą substancję lub przedmiot, których posiadacz pozbywa się, zamierza się pozbyć lub do których pozbycia się jest obowiązany” (art. 3 ust. 1 pkt 6 ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach⁵). Nie dotyczy to np. „mas ziemnych lub skalnych przemieszczanych w związku z wydobywaniem kopalin ze złóż, jeżeli koncesja na wydobywanie kopalin ze złóż lub plan ruchu zakładu górniczego lub miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego dla terenu górniczego określają warunki sposób ich zagospodarowania” (art. 2 pkt 11). Inaczej mówiąc, z mocy wspomnianych wyżej rozstrzygnięć niektóre substancje (przedmioty) powstające w zakładzie górniczym mogą nie być odpadami, pomimo że mieszczą się w ustawowej definicji tych ostatnich. Kluczowe znaczenie ma tu pojęcie „unieszkodliwianie odpadów przez ich składowanie”. Pojęcie „składowania” nie zostało zdefiniowane. „Unieszkodliwianiem odpadów” w rozumieniu cytowanej ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. jest „proces niebędący odzyskiem, nawet jeżeli wtórnym skutkiem takiego procesu jest odzysk substancji lub energii (art. 3 ust. 1 pkt 30). Co prawda „składowiskiem odpadów” jest „obiekt budowlany przeznaczony do składowania odpadów” (art. 3 ust. 1 pkt 25), tyle że skoro prawo budowlane nie stosuje się do wyrobisk górniczych, to w konsekwencji składowisko podziemne nie może być obiektem budowlanym. Z kolei przez „odzysk” należy rozumieć jakkolwiek proces, którego głównym wynikiem jest to, aby odpady służyły użytecznemu zastosowaniu przez zastąpienie innych materiałów, które w przeciwnym przypadku zostałyby użyte do spełnienia danej funkcji, lub w wyniku którego odpady są przygotowywane do spełnienia takiej funkcji w danym zakładzie lub ogólnie w gospodarce” (art. 3 ust. 1 pkt 14). Nie każde umieszczenie odpadów w wyrobisku podziemnym będzie ich składowaniem. Przykładem może być odzysk odpadów przez wypełnianie (podsadzenie) nimi wyeksploatowanych wyrobisk.

Ad. 8. Istotą „prac geologicznych” jest ich poznawczy charakter, tj. „ustalenie budowy geologicznej kraju”. Wyliczenie zawarte w tym przepisie ma charakter wyłącznie przykładowy, o czym świadczy zwrot „w szczególności”. Przy takim założeniu inne czynności o charakterze „badawczym”, w tym wyko-

⁵ Dz.U. 2016, poz. 1987 ze zm.

nywane poniżej powierzchni terenu, tyle że niezmiernie do poznania budowy geologicznej kraju, nie są pracami geologicznymi. Przykładem mogą być wiercenia wykonywane w celu ustalenia zanieczyszczenia środowiska. W zasadzie podobne rozwiązanie należy przyjąć w odniesieniu do pozostałych rodzajów działalności we wnętrzu skorupy ziemskiej, niemieszczących się w art. 1—2 omawianej ustawy. Z mocy przepisu szczególnego może jednak być inaczej. Dotyczy to robót geologicznych obejmujących:

- 1) wiercenia w celu wykorzystania ciepła Ziemi,
- 2) wykonywanie wkopów oraz otworów wiertniczych o głębokości do 30 m w celu wykonywania ujęć wód podziemnych na potrzeby poboru wód podziemnych w ilości nie przekraczającej 5 m³ na dobę na obszarach górniczych utworzonych w celu wykonywania działalności metodą otworów wiertniczych (art. 85 ust. 1).

W omawianych sytuacjach należy sporządzić projekt robót geologicznych. Nie podlega on jednak zatwierdzeniu, a wyłącznie zgłoszeniu staroście. Jest jednak oczywiste, że celem takich działań nie jest ustalenie budowy geologicznej kraju, a budowa instalacji wykorzystującej ciepło Ziemi bądź wody podziemne. Co prawda można mieć wątpliwości, czy tego rodzaju działania mieszczą się w pojęciu „robót geologicznych” (bo nie mają charakteru poznawczego), jednak wydaje się, że ustawodawca zaliczył je do tej kategorii. W przeciwnym razie takie działania (gdyby nie wspomniany art. 85) w ogóle nie podlegałyby Prawu geologicznemu i górnictwu.

Ad. 9. Co prawda definicja „przedsiębiorcy” nie budzi istotnych uwag, to jednak warto zwrócić uwagę, że pojęcie to zdefiniowane zostało również na potrzeby innych ustaw, jak np. kodeksu cywilnego⁶, ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej⁷, ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji⁸, ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów⁹ oraz wielu innych. Co prawda definicje

⁶ Jest nim osoba fizyczna, osoba prawna i jednostka organizacyjna, która wprawdzie nie posiada osobowości prawnej, jednak z mocy ustawy przysługuje jej zdolność prawna — prowadząca we własnym imieniu działalność gospodarczą lub handlową (art. 43¹).

⁷ Dz.U. 2016, poz. 1829 ze zm. Jest nim osoba fizyczna, osoba prawna i jednostka organizacyjna niebędąca osobą prawną, której odrębna ustawa przyznaje zdolność prawną — wykonująca we własnym imieniu działalność gospodarczą (art. 4 ust. 1).

⁸ Dz.U. 2003, nr 153, poz. 1503 ze zm. Jest nim osoba fizyczna, osoba prawna oraz jednostka organizacyjna niemająca osobowości prawnej, która prowadząc, chociażby ubocznie, działalność zarobkową lub zawodową uczestniczy w działalności gospodarczej (art. 2).

⁹ Dz.U. 2017, poz. 229. Jest nim przedsiębiorca w rozumieniu przepisów o swobodzie działalności gospodarczej, a także:

- a) osoba fizyczna, osoba prawna, a także jednostka organizacyjna niemająca osobowości prawnej, której ustawa przyznaje zdolność prawną, organizującą lub świadczącą usługi o charakterze użyteczności publicznej, które nie są działalnością gospodarczą w rozumieniu przepisów o swobodzie działalności gospodarczej,

te są do siebie zbliżone, tyle że nie są jednakowe. Rozwiązanie wynikające z art. 6 pkt 9 pr.g.g. stworzone zostało tylko na potrzeby komentowanej ustawy. Warto zwrócić uwagę, że aby uzyskać status „przedsiębiorcy” w rozumieniu Prawa geologicznego i górniczego, najpierw trzeba stać się „przedsiębiorcą” w rozumieniu wymagań dotyczących swobody działalności gospodarczej.

Pojęcie przedsiębiorcy w rozumieniu cytowanego przepisu stosuje się odpowiednio do innych podmiotów prowadzących niekoncesjonowaną działalność regulowaną prawem geologicznym i górniczym (zob. np. art. 2 ust. 3, art. 39 ust. 4).

Ad. 10. Pojęcie „przywrócenia stanu poprzedniego” jest wprawdzie doskonale znane kodeksowi cywilnemu (art. 363 § 1), to jednak nie zostało zdefiniowane na jego potrzeby. Mimo to jego istota nie budzi wątpliwości, czego dowodem jest chociażby bogate orzecznictwo sądowe. Powszechnie przyjmuje się, że „przywrócenie stanu poprzedniego” (restytucja naturalna) ma na celu doprowadzenie do „sytuacji, która istniałaby, gdyby nieprawidłowe działanie lub zaniechanie nie miało miejsca. Obejmuje ona [...] przywrócenie poprzedniego stanu faktycznego (np. naprawienie uszkodzonej rzeczy)”¹⁰. Inaczej mówiąc, chodzi o przywrócenie stanu, jaki by istniał, gdyby nie doszło do powstania szkody. Zdaniem SN „w rezultacie przywrócenia do stanu poprzedniego rzecz winna odzyskać takie same walory użytkowe i estetyczne, jakie miała przed wyrządzeniem szkody. Restytucja naturalna charakteryzuje się tym, że zmierza do naprawienia poszczególnego naruszonego dobra lub interesu i może przybrać różnorodne postacie w zależności od charakteru naruszonego dobra i rodzaju szkody. Rekompensata przy tym oznacza nie tylko przywrócenie stanu poprzednio istniejącego, lecz również stworzenie takiego stanu, który w przybliżony sposób zaspakajałby, jak poprzednio, naruszone potrzeby poszkodowanego. Restytucja naturalna nie musi zatem oznaczać konieczności doprowadzenia rzeczy do identycznie takiego samego stanu, jaki posiadała przed wyrządzeniem szkody”¹¹.

Definicja przewidziana w art. 6 pkt 10 pr.g.g. ewidentnie powstała na potrzeby rozwiązań dotyczących odpowiedzialności za szkody wyrządzone ruchem zakładu górniczego (zob. art. 144 i nast. pr.g.g.), tyle że skoro w sy-

- b) osoba fizyczna wykonująca zawód we własnym imieniu i na własny rachunek lub prowadząca działalność w ramach wykonywania takiego zawodu,
- c) osoba fizyczna, która posiada kontrolę, w rozumieniu pkt. 4, nad co najmniej jednym przedsiębiorcą, choćby nie prowadziła działalności gospodarczej w rozumieniu przepisów o swobodzie działalności gospodarczej, jeżeli podejmuje dalsze działania podlegające kontroli koncentracji [...],
- d) związek przedsiębiorców [...], z wyłączeniem przepisów dotyczących koncentracji.

¹⁰ Zob. *Komentarz do kodeksu cywilnego. Księga trzecia. Zobowiązania*. Red. G. BIENIEK. T. 1. Warszawa 2002, s. 76.

¹¹ Wyrok SN z dnia 19 lutego 2003 r., V CKN 1690/00, LEX 83828.

tuacjach nieuregulowanych prawem geologicznym i górnictwem stosuje się wymagania kodeksu cywilnego, to za w pełni wystarczające należy uznać (dorozumiane) odesłanie do znaczenia tego pojęcia w rozumieniu kodeksu cywilnego. Przy takim założeniu komentowany przepis byłby zbędny. Co więcej, wnikliwa analiza art. 6 pkt 10 pr.g.g. może uzasadnić ocenę, że ma ono mieć charakter szczególny w stosunku do „przywrócenia stanu poprzedniego” w rozumieniu kodeksu cywilnego. Terminologia przyjęta w omawianej definicji odbiega od przyjętej w innych ustawach, bowiem „budynek”, „budowlę” i „infrastrukturę techniczną” przeciwstawiono „obiektowi budowlanemu”, a „niepogorszona odporność, ciepłochronność i użyteczność techniczno-funkcjonalna” nawiązuje do znanej prawu górnictwem z 1953 r. koncepcji „przywrócenia stanu poprzedniej użyteczności”, której skutkiem było to, że część uszczerbków, jakich doznał uszkodzony, w istocie nie była szkodą w prawnym znaczeniu tego określenia. Nie ma wreszcie żadnej racjonalnej przesłanki przemawiającej za zamieszczeniem tej definicji w słowniczku ustawowym (art. 6 pr.g.g.). Zob. także komentarz do art. 144 i nast., a zwłaszcza art. 147 pr.g.g.

Ad. 11. „Robota geologiczna” jest pojęciem pochodnym od „pracy geologicznej” i ewidentnie obejmuje wyłącznie czynności „poniżej powierzchni terenu” i to nawet wówczas, gdy wykonywane będą na nieznacznej głębokości. Zasadą jest, że muszą one być poprzedzone zatwierdzeniem¹² projektu robót geologicznych; w razie poszukiwania i rozpoznawania kopalin stanowiących przedmiot własności górniczej taki projekt jest elementem wniosku o koncesję (na poszukiwanie i rozpoznawanie) złoża kopaliny. Nie ma znaczenia głębokość tak rozumianych „robót geologicznych” ani technologia ich wykonywania. Omawiana definicja obejmuje wszelkie (prowadzone w ramach prac geologicznych) czynności poniżej powierzchni terenu, w tym również płytkie wkopy i wiercenia.

Niejasno przedstawia się natomiast różnica pomiędzy robotami „geologicznymi” oraz „geotechnicznymi”. W świetle art. 3 pkt 7 pr.g.g. badania geotechniczne bez wykonywania robót geologicznych w ogóle nie podlegają rygorom omawianej ustawy. Jeżeli jednak badania geotechniczne obejmują czynności wykonywane poniżej powierzchni ziemi, wymagają sporządzenia i zatwierdzenia projektu robót geologicznych, a w dodatku mogą je wykonywać wyłącznie osoby posiadające kwalifikacje zawodowe w zakresie geologii.

Ad. 12. Ustawodawca nie wykazał zainteresowania usunięciem błędu logicznego polegającego na tym, że „roboty górnicze” zdefiniowane zostały przez pojęcie „wyrobisk górniczych” i odwrotnie, co trafnie wytknął Trybunał Konstytucyjny w pkt 4.4.1 wyroku z dnia 13 września 2011 r. (P 33/09). Roboty górnicze określono m.in. jako służące wykonywaniu „wyrobiska górniczego”,

¹² Niekiedy zgłoszeniem.

podczas gdy to ostatnie zostało zdefiniowane jako powstałe w wyniku „robót górniczych”.

Do „robót górniczych” w odkrywkowych zakładach górniczych zalicza się również zwałowanie nadkładu, co zostało pomyślane w celu stworzenia możliwości zlokalizowania takiego zwałowiska w granicach obszaru górniczego, a w konsekwencji ułatwienia nabycia niezbędnych w tym celu nieruchomości (zob. komentarz do pkt. 20).

Ad. 13. Również i ta definicja budzi wątpliwości. Przede wszystkim skoro chodzi tu o obszar wstępnie udokumentowany, to nie sposób zakładać, że rozpoznaniem jest wykonywanie w jego granicach wszelkich prac geologicznych, w tym również niemających nic wspólnego z „wstępnym udokumentowaniem”, o którym mowa w komentowanej definicji. Przykładem mogą być prace geofizyczne związane z poszukiwaniem węglowodorów, wykonywane na nieruchomości, w granicach której występuje już udokumentowane złożę piasku. Biorąc pod uwagę funkcję omawianego rozwiązania, wypada bronić zapatrywania, że chodzi tu wyłącznie o takie prace, które zmierzają do bardziej dokładnego rozpoznania tej struktury, której dotyczyły wcześniejsze badania.

Ad. 14. Stosownie do powołanej ustawy z dnia 21 czerwca 2002 r. o materiałach wybuchowych przeznaczonych do użytku cywilnego przez „materiały wybuchowe” rozumieć należy „substancje chemiczne stałe lub ciekłe albo mieszaniny substancji zdolne do reakcji chemicznej z wytwarzaniem gazu o takiej temperaturze i ciśnieniu i z taką szybkością, że mogą powodować zniszczenia w otaczającym środowisku, a także wyroby wypełnione materiałem wybuchowym”. Ich rodzajem są „plastyczne materiały wybuchowe”, czyli mające giętką lub elastyczną prasowaną postać, których opis jest przedstawiony w części 1 ust. 1 „Opis materiałów wybuchowych” załącznika technicznego do Konwencji w sprawie znakowania plastycznych materiałów wybuchowych w celu ich wykrywania, podpisanej w Montrealu dnia 1 marca 1991 r.¹³. Materiałami wybuchowymi przeznaczonymi do użytku cywilnego są:

- 1) substancje i wyroby, które w toku procedury klasyfikacyjnej, o której mowa w załączniku A do umowy ADR, zostały zaliczone do klasy 1 materiałów niebezpiecznych,
- 2) materiały wybuchowe w stanie niewybuchowym ujęte w klasie 4.1 materiałów niebezpiecznych, wymienione w załączniku A do umowy ADR, jeżeli przez wysuszenie lub przemycie mogą być im przywrócone właściwości wybuchowe,
- 3) przedmioty ratownicze ujęte w klasie 9 materiałów niebezpiecznych, wymienione w załączniku A do umowy ADR, jeżeli zawierają materiały i przed-

¹³ Dz.U. 2007, nr 135, poz. 948.

mioty wybuchowe zaliczone do klasy I materiałów niebezpiecznych (art. 3 pkt 1, pkt 20, art. 4 cyt. ustawy).

Ad. 15. Definicję terenu górniczego trudno uważać za fortunną, bowiem nie sposób zakładać, że zakład górniczy może prowadzić roboty górnicze. W istocie chodzi tu o roboty górnicze prowadzone przez przedsiębiorcę, niekoniecznie w już istniejącym zakładzie górniczym. Drażnienie wyrobisk może zresztą stanowić dopiero element budowy zakładu górniczego. Granice tak rozumianego „terenu górniczego” określa koncesja (art. 32 ust. 1 pr.g.g.), w istocie w sposób hipotetyczny. O ile hipoteza stanowiąca podstawę ustalenia granic takiego terenu górniczego nie znajdzie potwierdzenia w praktyce i rzeczywiste wpływy wspomnianych robót wykrócą poza granice ustalone koncesją, ta ostatnia podlega zmianie (art. 34 ust. 2—3 pr.g.g.).

Ad. 16. Z chemicznego punktu widzenia metan jest węglowodorem. Wyłączenie „metanu występującego jako kopalina towarzysząca” ma na celu stworzenie możliwości wydobywania go bez zachowania rygorów dotyczących koncesjonowania węglowodorów. Ustawodawca nie jest jednak konsekwentny, bowiem metan może też występować jako kopalina towarzysząca złożom innych kopaliny, np. soli.

Ad. 16b. Przede wszystkim nie jest dostatecznie jasne, czy wtłaczanie wymienionych w tym przepisie rodzajów wód ma być sposobem ich „pozbycia się”, czy też środkiem technologicznym, np. wspomagającym wydobywanie. Wiele przemawia za tym pierwszym rozwiązaniem. Przy takim założeniu wyliczenie rodzajów „wtłaczanych” wód sprawia wrażenie całkowicie przypadkowego, bo m.in. nie obejmuje wód znajdujących się w podziemnych magazynach ropy i gazu ani też mieszanin innych wód.

Ad. 17. Błędem logicznym obarczona jest także definicja „wyrobiska górniczego” jako powstałego w wyniku „robot górniczych”. Trybunał Konstytucyjny wyrokiem z dnia 13 września 2011 r. (P 33/09) rozstrzygnął trwający od końca poprzedniego stulecia spór o zakres przedmiotowy podatku od nieruchomości, przyjmując że: „art. 2 ust. 1 pkt 3 w związku z art. 1a ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych [...], rozumiany w taki sposób, że nie odnosi się do podziemnych wyrobisk górniczych oraz może odnosić się do obiektów i urządzeń zlokalizowanych w tych wyrobiskach, jest zgodny z zasadą ustawowej określoności regulacji podatkowych i zasadą poprawnej legislacji wywodzonymi z art. 217 w związku z art. 84 i art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej”. Inaczej mówiąc, zdaniem TK brak podstaw do obciążenia podziemnego wyrobiska górniczego wspomnianym podatkiem, nie można jednak wykluczyć objęcia nim zlokalizowanych tam obiektów i urządzeń. Zob. komentarz do pkt 12.

Ad. 17a. W komentowanej ustawie pojęcie „zakładu” jest nowością i jest skierowane pod adresem podmiotów, które prowadzą działalność określoną

w art. 2 ust. 1¹⁴ oraz w art. 86¹⁵. Obejmuje ono wyodrębniony technicznie i organizacyjnie zespół środków służących bezpośrednio do wykonywania takiej działalności, do którego stosuje się odpowiednio m.in. wymagania dotyczące zakładu górniczego. Niekiedy określano je jako „zakład podobny do górniczego”. W ślad za prawnym wyodrębnieniem pojęcia „zakładu” (w rozumieniu komentowanego pkt. 17a) nie poszły jednak dalsze rozwiązania szczegółowe, a w konsekwencji sposób rozumienia zwrotu „odpowiednie stosowanie” wymagań dotyczących „zakładu górniczego” nadal może budzić wątpliwości. Z całą zaś pewnością brak jakichkolwiek podstaw do konstrukcji zakładającej, jakoby zwrot „stosuje się odpowiednio” oznaczał „stosuje się w możliwie pełnym zakresie”.

Ad. 18. Istotna zmiana dotyczy pojęcia zakładu górniczego. Co prawda jak dotychczas jest nim wyodrębniony technicznie i organizacyjnie zespół środków służących bezpośrednio do wykonywania działalności w zakresie wydobywania kopalin ze złóż, podziemnego bezzbionikowego magazynowania substancji albo podziemnego składowania odpadów, w tym wyrobiska górnicze, obiekty budowlane, urządzenia oraz instalacje, tyle że (w odróżnieniu od dotychczasowego stanu prawnego) tylko wyjątkowo jego elementem będzie tzw. zakład przeróbczy. Dotyczyć to będzie wyłącznie sytuacji, w której istnieje technologiczny związek pomiędzy podziemnym wydobyciem węgla kamiennego oraz przygotowaniem go do sprzedaży. Inaczej mówiąc, w pozostałych sytuacjach (np. w odniesieniu do eksploatacji odkrywkowej, bez względu na rodzaj kopalin) zakład przeróbczy nigdy nie będzie wchodził w skład zakładu górniczego. Rzecz jasna kryteria istnienia wspomnianego technologicznego związku mogą być niezwykle sporne. W praktyce rozstrzygnie o nich decyzja organu nadzoru górniczego zatwierdzająca plan ruchu zakładu górniczego. Nie da się zresztą wykluczyć sytuacji, w której cały urobek wydobyty na powierzchnię zostanie

¹⁴ Tj. w zakresie:

- 1) budowy, rozbudowy oraz utrzymywania systemów odwadniania zlikwidowanych zakładów górniczych,
- 2) robót prowadzonych w wyrobiskach zlikwidowanych podziemnych zakładów górniczych w celach innych niż określone ustawą, w szczególności turystycznych, leczniczych i rekreacyjnych,
- 3) robót podziemnych prowadzonych w celach naukowych, badawczych, doświadczalnych i szkoleniowych na potrzeby geologii i górnictwa,
- 4) drążenia tuneli z zastosowaniem techniki górniczej,
- 5) likwidacji określonych wyżej w pkt. 1—4 obiektów, urządzeń oraz instalacji.

¹⁵ Tj. robót geologicznych służących poszukiwaniu i rozpoznawaniu złóż kopalin oraz poszukiwaniu i rozpoznawaniu kompleksu podziemnego składowania dwutlenku węgla, a także robót geologicznych służących innym celom wykonywanych z użyciem środków strzałowych albo wykonywanych na głębokości większej niż 100 m albo wykonywanych na obszarze górniczym utworzonym w celu wykonywania działalności metodą robót podziemnych albo metodą otworów wiertniczych.

sprzedany innemu przedsiębiorcy bez poddania go „przygotowaniu”. W takiej sytuacji nie sposób wykazywać, że przeróbka (*verba legis* — przygotowanie do sprzedaży) dokonywana przez innego przedsiębiorcę pozostanie w jakimkolwiek związku technologicznym z samym wydobyciem. Zasadność konstrukcji umożliwiającej poddanie przygotowania węgla kamiennego do sprzedaży rygom dotyczącym zakładu górniczego staje pod znakiem zapytania w sytuacji, w której taki węgiel nie będzie przedmiotem sprzedaży, a wykorzystania we własnym zakresie.

Ad. 19. Co prawda definicja złoża kopaliny nie wykazuje istotnych różnic w porównaniu z dotychczasowym stanem prawnym, to jednak warto zwrócić uwagę, że jest ona pozbawiona istotnej wartości poznawczej. W istocie takim złożem może być każde naturalne nagromadzenie minerałów, skał oraz innych substancji. Źródłem wątpliwości może także stać się przewidziane w pkt. 20 określenie „kopalina użyteczna”. Kryterium „możliwości” uzyskania korzyści gospodarczej zdaje się nie mieć istotnego znaczenia, bowiem nigdy nie da się wykluczyć możliwości jej osiągnięcia, zwłaszcza w przyszłości. Szczegóły mogą zależeć od wielu czynników zmiennych w czasie, jak np. relacje ekonomiczne, dostęp do technologii itd. Bez znaczenia pozostaje natomiast okoliczność, czy tak rozumiane złożo kopaliny zostało rozpoznane bądź udokumentowane. W szczególności zaś brak najmniejszych podstaw, by zakładać, że o złożu kopaliny można mówić dopiero po zatwierdzeniu jego dokumentacji geologicznej.

Ad. 20. Z prawnego punktu widzenia elementem robót górniczych prowadzonych w odkrywkowym zakładzie górniczym może również być „zwałowanie nadkładu”. Będzie tak wówczas, jeżeli czynności te pozostają w technicznym i organizacyjnym związku z przemieszczeniem i składowaniem mas ziemnych. Prawny status tych ostatnich może zależeć m.in. od przesłanek formalnych (zob. komentarz do pkt. 6 niniejszego artykułu). Zapewne chodzi tu o sytuację, w której wspomniany „nadkład” nie jest odpadem. Gdyby bowiem był on odpadem, wówczas zasady postępowania z nim regulowane byłyby ustawami: — z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach, — z dnia 10 października 2008 r. o odpadach wydobywczych¹⁶.

Art. 7.

1. Podejmowanie i wykonywanie działalności określonej ustawą jest dozwolone tylko wówczas, jeżeli nie naruszy ona przeznaczenia nieruchomości określonego w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego oraz w odrębnych przepisach.

2. W przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego podejmowanie i wykonywanie działalności określonej ustawą jest dopuszczalne tylko wówczas, jeżeli nie naruszy ona sposobu wykorzy-

¹⁶ Dz.U. 2013, poz. 1136 ze zm.

stywania nieruchomości ustalonego w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz w odrębnych przepisach.

1. Komentowany przepis wyraża ogólną zasadę przesądzającą o dopuszczalności podejmowania działalności regulowanej prawem geologicznym i górniczym, zwłaszcza zaś wymagającej koncesji bądź innej decyzji (np. w sprawie zatwierdzenia projektu robót geologicznych, zatwierdzenia planu ruchu zakładu górniczego). Najogólniej rzecz biorąc, taka działalność nie może naruszać przeznaczenia nieruchomości (jak się wydaje — nieruchomości gruntowej). W praktyce szczegóły mogą zależeć od sposobu jej wykonywania. Jeżeli ma ona się odbywać w granicach przestrzennych nieruchomości gruntowych (np. w razie odkrywkowego wydobywania kopalin), uzyskanie niezbędnej w tym celu koncesji będzie dopuszczalne tylko wówczas, gdy dana nieruchomość będzie przeznaczona na wspomniany cel. Inaczej problem ten może wyglądać w odniesieniu do działalności podziemnej (wydobywanie kopalin, podziemne magazynowanie i składowanie). W przeważającej mierze (tj. poza niezbędną infrastrukturą powierzchniową) jest ona wykonywana we wnętrzu skorupy ziemskiej, a więc poza granicami przestrzennymi nieruchomości gruntowych i może nie kolidować z ich przeznaczeniem. W porównaniu z dotychczasowym stanem prawnym komentowana ustawa nie wymaga, aby regulowana nią działalność była zgodna z tak ustalonym przeznaczeniem; wystarczy, aby go nie naruszała. W odniesieniu do działalności podziemnej oznacza to m.in., że wydobywanie kopalin nie musi być dopuszczone planem miejscowym. Wystarczy, aby było ono prowadzone w taki sposób, że nie naruszy ustalonego przeznaczenia nieruchomości (np. budowlanego). Oznacza to, że nieruchomości położone w granicach terenu górniczego mogą znaleźć się w zasięgu szkodliwych wpływów ruchu zakładu górniczego, jednak ten ostatni musi być prowadzony tak, aby nie powodował braku możliwości wykorzystania nieruchomości w sposób określony przede wszystkim przez miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego.

2. Rozwiązanie to w pełni koresponduje z ustawą z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym¹⁷. Wspomniany plan jest bowiem aktem prawa miejscowego, powszechnie obowiązującym na danym terenie. Wiadomo natomiast, że dla znacznej części terytorium kraju plany te nie zostały sporządzone. W obecnym stanie prawnym sporządzenie planu miejscowego (z nielicznymi wyjątkami) nie jest bowiem obowiązkowe, a rozstrzygnięcie o potrzebie jego sporządzenia pozostawiono radzie gminy.

3. Sprawa komplikuje się w razie braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. O ile przeznaczenia (ograniczenia w zakresie wykorzystania) danej nieruchomości nie zostały określone w drodze „przepisów odręb-

¹⁷ Dz.U. 2016, poz. 778 ze zm.

nych”, jako kryterium dopuszczalności podjęcia działalności ustawa wskazuje na sposób wykorzystania nieruchomości określony w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, co zresztą jest powtórzeniem rozwiązania obowiązującego w stanie prawnym bezpośrednio poprzedzającym wejście w życie komentowanej ustawy. Rozwiązanie to z wielu powodów należy ocenić jako wadliwe, wręcz szkodliwe. Co prawda wspomniane studium przyjmowane jest w drodze uchwały rady gminy, to jednak nie jest ono aktem prawa miejscowego i nie może być powoływane jako podstawa decyzji administracyjnych i innych rozstrzygnięć organów administracji publicznej. W istocie stanowi ono tylko usystematyzowaną inwentaryzację dotychczasowego stanu zagospodarowania terytorium gminy oraz określa zamierzenia w zakresie jej polityki przestrzennej. Przykładem wadliwości takiej konstrukcji może być prawomocny wyrok WSA z dnia 8 marca 2010 r. (IV S.A./Wa 470/10). Wydano go w następującym stanie faktycznym. Wobec braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego organ wykonawczy gminy dokonał uzgodnienia koncesji na odkrywkowe wydobywanie kopaliny w oparciu o studium, w konsekwencji czego doszło do wydania zamierzonej koncesji. Część obszaru górniczego stanowił las. Stosownie do ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych wyłączenie gruntów leśnych z produkcji wymaga decyzji organu administracji leśnej i musi być poprzedzone zmianą przeznaczenia takiego gruntu, która może nastąpić w zasadzie tylko w drodze miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Nie da się jej dokonać na podstawie studium i to nawet wówczas, gdy przewiduje ono możliwość takiej zmiany. W rezultacie, wobec braku możliwości wyłączenia wspomnianego gruntu leśnego z produkcji, wydobywanie kopaliny na znacznej części obszaru górniczego okazało się niemożliwe.

4. Przeznaczenie nieruchomości może nadto być kształtowane różnymi rozstrzygnięciami — zarówno generalnymi, jak i indywidualnymi, o niejednorodnym charakterze. Tytułem przykładu można wskazać na uwarunkowania stanowiące konsekwencje:

- ochrony gruntów rolnych i leśnych (ustawa z 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych¹⁸); zasadą jest, że taki grunt nie może być wykorzystywany w celach innych niż rolne (leśne),
- ustanowienia niektórych form ochrony przyrody (w rozumieniu ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody¹⁹), czego konsekwencją mogą być zakazy bądź ograniczenia wydobywania kopaliny,
- obszarowej ochrony wód (strefa ochronna ujęcia wody, obszar ochronny zbiornika wód śródlądowych) bądź ochrony przeciwpowodziowej (w rozu-

¹⁸ Dz.U. 2015, poz. 909.

¹⁹ Dz.U. 2016, poz. 2134 ze zm.

- mieniu ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. — Prawo wodne²⁰), czego konsekwencją mogą być zakazy bądź ograniczenia dotyczące wydobywania kopalin,
- ustanowienia ochrony uzdrowiskowej, zwłaszcza w razie lokalizacji zamierzonego przedsięwzięcia we wszystkich (A, B, C) strefach ochrony w rozumieniu ustawy z dnia 28 lipca 2007 r. o lecznictwie uzdrowiskowym, uzdrowiskach, obszarach ochrony uzdrowiskowej oraz gminach uzdrowiskowych²¹,
 - objęcia określonych terenów ochroną realizowaną na podstawie ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami²².

Rzecz jasna sporny może być przestrzenny zakres takich ograniczeń, a zwłaszcza odpowiedź na pytanie, czy dotyczą one wyłącznie nieruchomości gruntowych, czy również znajdującego się poniżej wnętrza skorupy ziemskiej. Wiele przemawia za pierwszym z tych rozwiązań.

5. Rozwiązanie przewidziane w art. 7 jest wskazówką postępowania kierowaną przede wszystkim do organów właściwych w sprawie przewidzianych ustawą decyzji zezwalających na podejmowanie regulowanej nią działalności, zarówno dla organów podejmujących decyzje (np. koncesje), jak i organów współdziałających.

6. W świetle ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko²³ większość koncesji na działalność regulowaną prawem geologicznym i górniczym musi być poprzedzona tzw. decyzją w sprawie środowiskowych uwarunkowań. W odniesieniu do działalności podlegającej koncesjonowaniu przesłanki jej podjęcia nie zostały zsynchronizowane z wymaganiami prawa geologicznego i górniczego. Stosownie bowiem do art. 80 ust. 2 cytowanej ustawy z dnia 3 października 2008 r. przesłanką decyzji w sprawie środowiskowych uwarunkowań jest stwierdzenie zgodności lokalizacji przedsięwzięcia z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Wydaje się jednak, że wymagania te nie mogą iść dalej niż te, które dotyczą podjęcia decyzji koncesyjnej.

7. Koncepcja przyjęta w komentowanym przepisie częściowo koresponduje z prawomocnym wyrokiem WSA z dnia 2 lipca 2008 r. (II SA/Bd 315/08), gdzie przyjęto, że „w odniesieniu do kopalin wydobywanych metodą odkrywkową planowana działalność powinna być zgodna z planem miejscowym, co oznacza, że przeznaczenie terenu w planie miejscowym musi być identyczne z planowaną działalnością na tym terenie. Nie jest zatem wystarczające, aby planowana działalność była niesprzeczna z planem miejscowym, tj. dała się

²⁰ Dz.U. 2015, poz. 469 ze zm.

²¹ Dz.U. 2016, poz. 879 ze zm.

²² Dz.U. Nr 162, poz. 1568 ze zm.

²³ Dz.U. 2016, poz. 353 ze zm.

pogodzić z przeznaczeniem terenu, jak w wypadku działalności polegającej na wydobywaniu kopaliny metodą podziemną”.

8. Praktyka nie zawsze zdaje się dostrzegać istotę zmian wprowadzonych przez art. 7 pr.g.g. (zob. np. prawomocny wyrok WSA z dnia 2 października 2014 r., II S.A./Ol 845/14), w którym przyjęto, że przesłanką uzgodnienia koncesji na wydobywanie kopaliny ze złoża jest zgodność takiej działalności z planem miejscowym. Z taką tezą można zgodzić się tylko o tyle, o ile odnosiłaby się ona do wydobywania prowadzonego metodą odkrywkową.

Art. 8.

Decyzje wydawane na podstawie ustawy, które dotyczą morskich wód wewnętrznych i morza terytorialnego oraz pasa nadbrzeżnego, wymagają uzgodnienia z dyrektorem urzędu morskiego.

Decyzje wydawane na podstawie ustawy, które dotyczą wyłącznej strefy ekonomicznej, wymagają uzgodnienia z ministrem właściwym do spraw gospodarki morskiej.

Co do pojęcia morskich wód wewnętrznych, morza terytorialnego, pasa nadbrzeżnego oraz wyłącznej strefy ekonomicznej zob. ustawę z dnia 21 marca 1991 r. o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej²⁴. Do najważniejszych spośród decyzji, o których mowa w niniejszym artykule, należeć będą:

- koncesja,
- projekt robót geologicznych,
- plan ruchu zakładu górniczego,
- plan ruchu likwidowanego zakładu górniczego,
- decyzje interwencyjne organów nadzoru górniczego oraz administracji geologicznej (np. nakazy, zakazy itp.).

Odpowiednio dotyczy to również zmian wspomnianych wyżej decyzji, ich uchylecia, cofnięcia, stwierdzenia nieważności itp.

Art. 9.

1. Jeżeli ustawa uzależnia rozstrzygnięcie organu administracji od współdziałania (uzgodnienia lub wyrażenia opinii) z innym organem administracji, zajmuje on stanowisko nie później niż w terminie 14 dni od dnia doręczenia projektu rozstrzygnięcia.

2. Jeżeli organ współdziałający nie zajmie stanowiska w terminie określonym w ust. 1, uważa się, że aprobuje przedłożony projekt rozstrzygnięcia.

3. Termin do zajęcia stanowiska jest zachowany, jeżeli przed upływem 14 dni od dnia doręczenia wniosku o zajęcie stanowiska w sprawie organ

²⁴ Dz.U. 2016, poz. 2145 ze zm.

współdziałający doręczył postanowienie w tej sprawie lub dokonał jego wysyłki.

1. Podjęcie niektórych decyzji przewidzianych prawem geologicznym i górniczym uzależnione jest od współdziałania z innym organem (wyrażenia opinii, dokonania uzgodnienia). Co prawda stosownie do art. 106 k.p.a. tzw. organ współdziałający ma obowiązek zajęcia stanowiska w terminie 14 dni, jednakże w ogólnej procedurze administracyjnej brak skutecznej sankcji z tytułu uchybienia temu terminowi. Stronie wprawdzie przysługuje wówczas prawo wniesienia ponaglenia²⁵ (art. 37 k.p.a.), jednakże jego uwzględnienie może spowodować w istocie tylko wyznaczenie dodatkowego (nowego) terminu załatwienia sprawy. Rozwiązanie przewidziane w art. 9 ust. 2 pr.g.g. wprowadza niewzruszalne domniemanie aprobaty organu współdziałającego (opinii, uzgodnienia). Nie ma ono charakteru oryginalnego i częściowo wzorowane jest na art. 105a pr.g.g. 1994 oraz na licznych rozwiązaniach znajdujących się w odrębnych przepisach. Wspomniany termin 14 dni ma charakter bezwzględny i w jakikolwiek sposób nie może zostać zmieniony. Niedopuszczalne jest wydłużenie go wedle zasad przewidzianych w art. 36 k.p.a.

2. Celem rozwiązania przewidzianego w art. 9 ust. 3 jest uniknięcie wątpliwości związanych z ustaleniem, czy w przewidzianym terminie 14 dni organ współdziałający zajął stanowisko. O ile przed upływem terminu 14 dni od doręczenia organowi projektu rozstrzygnięcia nie dysponuje on dowodem doręczenia postanowienia w przedmiocie współdziałania bądź dowodem dokonania jego wysyłki, zachodzi skutek określony w ust. 2. Pozwoli to wyeliminować praktyki w postaci antydatowania postanowień w opisywanych sprawach.

Co prawda w orzecznictwie pojawił się pogląd, że jeżeli toczy się postępowanie zmierzające do zmiany studium polegającej na ujawnieniu w nim informacji o złożu kopaliny, to organ wykonawczy gminy, orzekając w sprawie uzgodnienia koncesji na wydobywanie kopaliny ze złoża, może zawiesić postępowanie w tej sprawie traktując zmianę studium jako kwestię wstępną (prawomocny wyrok z dnia 16 kwietnia 2014 r., II S.A./Ke 209/14), co jednak rażąco koliduje z art. 9 pr.g.g.

Literatura

DOBROWOLSKI G.: *Współdziałanie z organem wykonawczym gminy w postępowaniu koncesyjnym (na podstawie ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. — Prawo geologiczne i górnicze)*. „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 2011, nr 10.

²⁵ „Zażalenia na beczynność” w dotychczasowym stanie prawnym.

- Komentarz do kodeksu cywilnego. Księga trzecia. Zobowiązania.* Red. G. BIENIEK. T. 1. Warszawa 2002.
- LIPIŃSKI A., LIPIŃSKA K.: *New Polish Geological and Mining Law.* „Polish Yearbook of Environmental Law” [Toruń] 2011, s. 57—84.
- LIPIŃSKI A.: *Niektóre problemy planowania przestrzennego w związku z działalnością regulowaną prawem geologicznym i górniczym.* „Studia Iuridica Agraria” 2012, T. 10, s. 170—184.
- LIPIŃSKI A.: *Niektóre problemy współuczestnictwa organów administracji w procedurach regulowanych prawem geologicznym i górniczym.* „Finanse Komunalne” 2013, nr 9, s. 64—68.
- LIPIŃSKI A.: *Uchwalenie nowego prawa geologicznego i górniczego.* „Ochrona Środowiska. Prawo i Polityka” 2011, nr 2, s. 13—21.
- LIPIŃSKI A.: *Zakres i przedmiot prawa geologicznego i górniczego.* W: *Prawna regulacja geologii i górnictwa w Polsce, Czechach i na Słowacji. Wybrane zagadnienia.* Red. G. DOBROWOLSKI, G. RADECKI. Katowice 2014, s. 11—21.
- Prawo geologiczne i górnicze. Komentarz.* Red. B. RAKOCZY. Warszawa 2015.
- SCHWARZ H.: *Prawo geologiczne i górnicze. Komentarz.* T. 1. Wrocław 2013.
- Wybrane problemy prawa geologicznego i górniczego.* Red. B. RAKOCZY. Warszawa 2016.
- Zrównoważony rozwój jako czynnik determinujący prawne podstawy zarządzania geologicznymi zasobami środowiska.* Red. G. DOBROWOLSKI. Katowice 2016.

Aleksander Lipiński

Comment on Art. 6—9 of Mining and Geological Act

Summary

Art. 6 contains over twenty definitions of key terms of the GMA; Art. 7 provides that the mining and geological activity must not violate the use of the land, determined first of all by the local development plans and the acts of law; according to Art. 8 decisions referring to the marine waters must be agreed with marine authorities and determines who they are; Art. 9 provides that, if the cooperating authority does not take a solution within the time provided by law, it shall be presumed that it does not object to the decision sought.

Key words: Definitions of basic terms of the GMA, some relations between mining (geological) activity and land use, cooperation in granting decisions referring to marine waters, binding time to cooperating in granting decisions, presumption of the lack of the objection

Александр Липинский

Комментарий к ст. 6—9 закона от 9 июня 2011г. «Геологическое и горное право»

Резюме

Ст. 6 содержит дефиниции более 20 ключевых понятий из области обсуждаемого закона; Ст. 7 предусматривает, что регулируемая им деятельность не может нарушать назначения недвижимости; В соответствии со ст. 8, решения касающиеся морских вод

требуют согласования с органами морской администрации по указанной в ней ведомственности этих органов; Ст. 9 предусматривает, что если взаимодействующий орган в определённый срок не выразит свое мнение, предполагается отсутствие возражения.

Ключевые слова: дефиниции и основные понятия закона «Геологическое и горное право», некоторые отношения между горными (геологическими) работами и землепользованием, взаимодействие при вынесении решений касающихся морских вод, срок взаимодействия при вынесении решений, презумпция отсутствия возражения