

Aleksander Lipiński

Komentarz do art. 3—5 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. — Prawo geologiczne i górnicze

Prawne Problemy Górnictwa i Ochrony Środowiska nr 2, 27-39

2016

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. 3—5 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. — Prawo geologiczne i górnicze¹

Art. 3.

Ustawy nie stosuje się do:

- 1) korzystania z wód w zakresie uregulowanym odrębnymi przepisami;
- 2) wykonywania wkopów oraz otworów wiertniczych o głębokości do 30 m w celu wykorzystania ciepła Ziemi, poza obszarami górniczymi;
- 2a) wykonywania wkopów oraz otworów wiertniczych o głębokości do 30 m w celu wykonywania ujęć wód podziemnych na potrzeby poboru wód podziemnych w ilości nieprzekraczającej 5 m³ na dobę poza obszarami górniczymi utworzonymi w celu wykonywania działalności metodą otworów wiertniczych;
- 3) badań naukowych i działalności dydaktycznej, prowadzonych bez wykonywania robót geologicznych;
- 4) pozyskiwania okazów minerałów, skał i skamielin w celach naukowych, kolekcjonerskich i dydaktycznych, prowadzonego bez wykonywania robót górniczych;
- 5) wykonywania robót związanych ze sztucznym zasilaniem strefy brzegowej piaskiem, pochodzącym z osadów dennych obszarów morskich Rzeczypospolitej Polskiej;

¹ Dz.U. 2016, poz. 1131 ze zm.

- 6) wydobywania kruszywa w zakresie niezbędnym do wykonania pilnych prac zabezpieczających przed powodzią w czasie obowiązywania stanu klęski żywiołowej;
- 7) ustalania geotechnicznych warunków posadawiania obiektów budowlanych bez wykonywania robót geologicznych.

Funkcją art. 3 pr.g.g. jest doprecyzowanie zakresu komentowanej ustawy. Rozwiązania te są jednak dalekie od konsekwencji i podważają konstrukcję jej art. 1—2. Nic też dziwnego, że szczegóły mogą być przedmiotem kontrowersji, co najprościej dostrzec na banalnym przykładzie prawnych uwarunkowań budowy studni.

Ad. 1. Problematyka korzystania z wód przede wszystkim jest przedmiotem ustaw:

- z dnia 18 lipca 2001 r. — Prawo wodne²,
- z dnia 21 marca 1991 r. o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej³.

W świetle Prawa wodnego korzystaniem z wód jest ich używanie na potrzeby ludności oraz gospodarki, a jego przepisy dotyczące korzystania z wód stosuje się odpowiednio m.in. do:

- nawadniania lub odwadniania gruntów,
- odwadniania obiektów lub wykopów budowlanych oraz zakładów górniczych,
- użytkowania wód znajdujących się w rowach,
- wprowadzania ścieków do wód lub do ziemi,
- wydobywania z wód powierzchniowych kamienia, żwiru, piasku oraz innych materiałów, a także wycinania roślin z wód lub brzegu (art. 31).

W zakresie uregulowanym przez Prawo geologiczne i górnicze, do:

- poszukiwania i rozpoznawania wód podziemnych,
- solanek, wód leczniczych oraz termalnych,
- wprowadzania do górotworu wód pochodzących z odwodnienia zakładów górniczych oraz wykorzystanych solanek, wód leczniczych i termalnych (art. 8 pr.wodn.) nie stosuje się wymagań Prawa wodnego.

Wody, z wyjątkiem wód leczniczych, wód termalnych oraz solanek, nie są kopalinami.

Ad. 2. Przewidziane tu wyłączenie ma zachęcać do wykorzystania energii cieplnej wnętrza Ziemi w ramach tzw. płytkiej geotermii. Wykonywanie pozostałych robót geologicznych związanych z wykorzystywaniem ciepła wnętrza Ziemi wymaga sporządzenia projektu robót geologicznych oraz przedłożenia go staroście (art. 85 pr.g.g.). Jeżeli np. wkopy oraz otwory geologiczne w celu wykorzystywania energii geotermalnej na głębokości do 30 m miałyby być wy-

² Dz.U. 2015, poz. 469 ze zm., dalej cyt. jako: pr.wodn.

³ Dz.U. 2013, poz. 934 ze zm.

konywane w granicach istniejących obszarów górniczych (bez względu na to, w jakim celu zostały one utworzone), wyłączenie przewidziane cytowanym przepisem nie działa. Oznacza to, że inwestor musi wówczas sporządzić projekt robót geologicznych i — zależnie od sytuacji — zgłosić go staroście (art. 85 pr.g.g.), nie wykluczając potrzeby sporządzenia i zatwierdzenia planu ruchu zakładu górniczego (art. 86 pr.g.g.). Co prawda rozwiązania bezspornie zmierzają do promowania wykorzystywania energii ciepła Ziemi, tyle że trudno ocenić je jako konsekwentne. Przede wszystkim ciepło wnętrza skorupy Ziemi nie jest kopaliną, a w konsekwencji wykonanie wkopu (otworu) geotermalnego w celu pozyskania wspomnianego ciepła ani nie jest pracą geologiczną, ani nie ma na celu wydobywania kopalin. Ustawowa definicja „pracy geologicznej” przykładowo zakłada jednak, że jej celem może być projektowanie i wykonywanie badań na potrzeby wykorzystywania ciepła Ziemi. Konstrukcję tę trudno pogodzić z istotą prac geologicznych, która polega na projektowaniu i wykonywaniu badań oraz innych czynności w celu ustalenia budowy geologicznej kraju. Zwrot „w szczególności” prowadzi natomiast do wniosku, że (wbrew regułom językowym) poznanie budowy geologicznej kraju zawiera w sobie działania, które nie mają charakteru poznawczego. W zakresie wynikającym z art. 3 pkt 2 pr.g.g. nie chodzi bowiem o projektowanie (wykonywanie) badań na potrzeby wykorzystania ciepła Ziemi, lecz o wykonanie określonych obiektów inżynierskich. Uznanie ich za wyrobiska górnicze oznaczałoby wyłączenie reżimu Prawa budowlanego⁴. Z kolei skoro otwory geotermalne, o których mowa w art. 3 pkt 1, nie mają celu badawczego a użytkowy, to nie powinno być wątpliwości, że ich wykonywanie nie mieści się w pojęciu prac (robót) geologicznych i w konsekwencji nie może być objęte zakresem komentowanej ustawy.

Ad. 3. Znaczenie tego wyłączenia nie jest wielkie, bowiem oznacza ono, że wspomniane czynności podlegają komentowanej ustawie tylko wówczas, gdy mają polegać na wykonywaniu robót geologicznych. Tymi ostatnimi są prace geologiczne wykonywane poniżej powierzchni terenu, w tym przy użyciu środków strzałowych, a także likwidacja wyrobisk po tych czynnościach. Z kolei istota „pracy geologicznej” polega przede wszystkim na poznawczym charakterze wykonywanych czynności (zob. art. 6 pkt 8 oraz pkt 12). Zarówno badania naukowe, jak i działalność dydaktyczna, polegające na wykonywaniu robót geologicznych (bez względu na ich głębokość oraz metodę wykonywania), wymagają spełnienia wszystkich wymagań ustawy, przede wszystkim zaś zatwierdzenia projektu robót geologicznych. Rozwiązanie to trudno uznać za racjonalne, bowiem oznacza ono że każdy wkop bądź odwiert o charakterze dydaktycznym (nawet na niewielkiej głębokości) podlega rygorom komentowanej ustawy.

Ad. 4. Pozyskiwanie okazów minerałów, skał i skamielin w opisanych wyżej celach jest przedmiotem komentowanej ustawy tylko wówczas, gdy odby-

⁴ Zob. art. 2 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. — Prawo budowlane, Dz.U. 2016, poz. 290 ze zm.

wa się w wyniku wykonywania robót górniczych. Tymi ostatnimi są: wykonywanie, utrzymywanie, zabezpieczanie lub likwidowanie wyrobisk górniczych oraz zwałowanie nadkładu w odkrywkowych zakładach górniczych w związku z działalnością regulowaną ustawą. Wyrobiskiem górniczym jest natomiast przestrzeń w nieruchomości gruntowej lub górotworze powstała w wyniku robót górniczych (art. 6 pkt 17 pr.g.g.). Za sprawą mało fortunnych definicji „robót górniczych” oraz „wyrobisk górniczych” ustalenie szczegółów nie jest tu proste⁵. W istocie wydaje się, że omawiane rozwiązanie sankcjonuje dopuszczalność pozyskiwania tzw. okazów geologicznych wyłącznie w drodze tzw. zbieractwa. Nie zwalnia to jednak od rygorów wynikających z odrębnych przepisów, zwłaszcza określających treść prawa własności (właściciel nieruchomości gruntowej może skutecznie sprzeciwić się wejściu na jej teren, w tym zabronić wykonywania tam jakichkolwiek czynności, w tym zbieractwa) bądź ochrony środowiska (np. w drodze obowiązującego w granicach niektórych form ochrony przyrody zakazu pozyskiwania skamieniałości, w tym kopalnych szczątków roślin i zwierząt, minerałów i bursztynu⁶). Ten, kto zamierza prowadzić działalność określoną w art. 3 pkt 4 komentowanej ustawy, musi legitymować się takim prawem podmiotowym, którego treścią jest możliwość korzystania z danej przestrzeni oraz pobierania jej pożytków (prawo własności nieruchomości, jej dzierżawa itd.). Ograniczenia w zakresie rozporządzania prawami składającymi się na treść użytkowania górniczego powodują natomiast, że w praktyce użytkownik górniczy (art. 15 pr.g.g.) może mieć trudności z upoważnieniem kogokolwiek do prowadzenia tak rozumianego zbieractwa. Brak prawa podmiotowego do pobierania pożytków spowoduje, że ten, kto pozyskał wspomniany okaz w rozumieniu art. 3 pkt 4 pr.g.g., nigdy nie nabędzie prawa jego własności. Szczegóły mogą jednak być sporne. Bezspornie natomiast funkcją komentowanego rozwiązania jest liberalizacja wymagań prawa, jak się wydaje ze względu na niewielkie znaczenie omawianej problematyki.

Ad. 5. Wyłączenie to ułatwia osiągnięcie celów realizowanych na podstawie ustawy z dnia 28 marca 2003 r. o ustanowieniu programu wieloletniego: „Program ochrony brzegów morskich”⁷. Jego realizacja obejmuje lata 2004—2023 i polega m.in. na odbudowie (umacnianiu) brzegu morskiego poprzez nadsypywanie piasku pozyskanego z dna morskiego. Brak omawianego wyłączenia oznaczałby, że pobór piasku z dna morskiego w istocie musiałby być traktowany jak wydobywanie kopaliny ze złoża, co w znacznym stopniu utrudniłoby realizację wspomnianych działań, bez wątpienia stanowiących znaczący cel publiczny.

⁵ Wadliwość tych definicji wytknął Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 13 września 2011 r., P 33/09.

⁶ Zob. np. art. 15 i nast. u.o.p.

⁷ Dz.U. 2016, poz. 678.

Ad. 6. Wyłączenie to jest wyrazem swego rodzaju przyzwolenia na działanie w stanie wyższej konieczności. Stosownie do ustawy z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej⁸ ta ostatnia oznacza katastrofę naturalną lub awarię techniczną, których skutki zagrażają życiu lub zdrowiu dużej liczby osób, mieniu w wielkich rozmiarach albo środowisku na znacznych obszarach, a pomoc i ochrona mogą być skutecznie podjęte tylko przy zastosowaniu nadzwyczajnych środków, we współdziałaniu różnych organów i instytucji oraz specjalistycznych służb i formacji działających pod jednolitym kierownictwem (art. 3 ust. 1 pkt 1). Taki stan może być wprowadzony na obszarze, na którym wystąpiła klęska żywiołowa, bądź na którym wystąpiły lub mogą wystąpić jej skutki. W drodze rozporządzenia wprowadza go Rada Ministrów (z własnej inicjatywy bądź na wniosek wojewody), na czas oznaczony, niezbędny dla zapobieżenia skutkom klęski żywiołowej lub ich usunięcia, nie dłuższy niż 30 dni. Słabość omawianego rozwiązania polega na tym, że niezbędną przesłanką jego stosowania jest wprowadzenie stanu klęski żywiołowej. Dopóki do tego nie dojdzie, wydobywanie kruszywa w celu wykonania pilnych prac zabezpieczających przed powodzią wymaga spełnienia wszystkich przesłanek ustawy. Wyjątków w tym zakresie nie przewiduje też ustawa z dnia 16 września 2011 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z usuwaniem skutków powodzi⁹.

Ad. 7. Rozróżnienie pomiędzy geotechniką i geologią inżynierską jest źródłem niekończących się sporów. Wydane na podstawie art. 34 ust. 6 pkt 2 pr.bud. rozporządzenie Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 25 kwietnia 2012 r. w sprawie ustalania geotechnicznych warunków posadawiania obiektów budowlanych¹⁰ dopuszcza bowiem wykonywanie m.in. wierceń i sondowań (§ 6 ust. 2), stanowiących typowe roboty geologiczne. Stosownie zaś do art. 3 pkt 7 pr.g.g. ustalanie geotechnicznych warunków posadawiania obiektów budowlanych bez wykonywania robót geologicznych nie podlega rygorom komentowanej ustawy. Kolidującą pomiędzy wspomnianym art. 3 pkt 7 pr.g.g. oraz powołanym wyżej rozporządzeniem wypada przesądzić na rzecz komentowanej ustawy. Brak bowiem podstaw, by o jej zakresie przedmiotowym mogło przesądzać rozporządzenie wydane na podstawie Prawa budowlanego.

W praktyce może to oznaczać, że geotechnika nie będzie podlegała rygorom komentowanej ustawy tylko wówczas, gdy będzie polegała na analizie dotychczas pozyskanych informacji geologicznych bądź na wykonywaniu czynności na powierzchni terenu. W konsekwencji wykonywanie czynności zawodowych w zakresie tak rozumianej geotechniki przez osoby, które wykonują czynności zawodowe w zakresie geotechniki, nie wymaga wykazania się kwalifikacja-

⁸ Dz.U. 2014, poz. 333 ze zm.

⁹ Dz.U. 2016, poz. 825.

¹⁰ Dz.U. 2012, poz. 463.

mi określonymi w art. 50 i nast. komentowanej ustawy, a wyniki rozpoznania geotechnicznego nie podlegają przedstawieniu w dokumentacji geologiczno-inżynierskiej.

Komentowane rozwiązanie oznacza jednocześnie, że czynności z zakresu geotechniki wykonywane poniżej powierzchni terenu wymagają spełnienia przesłanek określonych komentowaną ustawą, przede wszystkim w drodze zażyczenia tzw. projektu robót geologicznych (art. 79 i nast.), wykazania się kwalifikacjami zawodowymi (art. 50 i nast.) oraz dokumentowania wyników (art. 91 i nast.).

Koncepcja ta w istocie oznacza utrzymanie dotychczasowego modelu regulacji prawnej i tylko pogłębia istniejące wątpliwości. Ustawodawca nie wykazał zainteresowania uproszczeniem wspomnianych rozwiązań, co było możliwe do osiągnięcia w dość łatwy sposób. W rezultacie nie do rzadkości należą sytuacje, w których czynności z zakresu geotechniki (ze względu na niższe koszty¹¹) wykonywane są z naruszeniem wymagań komentowanej ustawy. Koliduje pomiędzy komentowaną ustawą oraz rozporządzeniem wykonawczym do Prawa budowlanego (które w tej mierze nie zawiera jakichkolwiek norm kolizyjnych) należy zdecydowanie przesądzić na rzecz Prawa geologicznego i górniczego.

Analiza art. 1—3 komentowanej ustawy wykazuje brak konsekwencji i zdecydowania ustawodawcy. Można wprawdzie odnieść wrażenie, że zamierzał on objąć rygorami Prawa geologicznego i górniczego wszelkie działania wykonywane we wnętrzu skorupy ziemskiej, tyle że uczynił to w sposób bardzo niekonsekwentny, przede wszystkim poprzez kazuistyczne wyliczenie działań czy to podlegających omawianym rygorom, czy też wyłączających ich stosowanie.

Art. 4.

1. Przepisów działu III—VIII oraz art. 167—174 nie stosuje się do wydobywania piasków i żwirów, przeznaczonych dla zaspokojenia potrzeb własnych osoby fizycznej, z nieruchomości stanowiącej przedmiot prawa jej własności (użytkowania wieczystego), bez prawa rozporządzania wydobytą kopaliną, jeżeli jednocześnie wydobyte:

- 1) będzie wykonywane bez użycia środków strzałowych;**
- 2) nie będzie większe niż 10 m³ w roku kalendarzowym;**
- 3) nie naruszy przeznaczenia nieruchomości.**

2. Ten, kto zamierza podjąć wydobywanie, o którym mowa w ust. 1, jest obowiązany z 7-dniowym wyprzedzeniem na piśmie zawiadomić o tym właściwy organ nadzoru górniczego, określając lokalizację zamierzonych robót oraz zamierzony czas ich wykonywania.

¹¹ Co uzasadnione jest m.in. tym, że wykonawcy badań geotechnicznych nie muszą wykazywać się kwalifikacjami zawodowymi w zakresie geologii.

3. W przypadku naruszenia wymagań określonych w ust. 1 i 2 właściwy organ nadzoru górniczego, w drodze decyzji, ustala prowadzącemu taką działalność opłatę podwyższoną, o której mowa w art. 140 ust. 3 pkt 3.

Komentowany przepis jest istotną nowością i stanowi konsekwencję rozwiązania zakładającego, że piaski i żwiry znajdujące się w granicach przestrzennych nieruchomości gruntowej są jej częściami składowymi (art. 49 k.c. w zw. z art. 10 ust. 3 pr.g.g.), a w rezultacie są objęte prawem własności gruntowej. Warto wspomnieć, że przez cały czas obowiązywania Prawa górniczego z 1953 r.¹² posiadacz nieruchomości gruntowej mógł, w celu zaspokajania potrzeb własnych, wydobywać niektóre¹³ znajdujące się w jej granicach kopaliny (art. 7 pr.górn. 1953), a w pewnym zakresie nawet rozporządzać nimi. Rozwiązanie to nie zostało utrzymane w dotychczasowym Prawie geologicznym i górniczym z 4 lutego 1994 r., które wyraźnie przewidywało, że wydobywanie kopaliny dopuszczalne jest tylko na podstawie koncesji (art. 15 ust. 4), nie dostrzegając przy tym, że kopaliny mogły (i mogą nadal) w pewnym zakresie być wydobywane również na podstawie Prawa wodnego. W obecnym stanie prawnym podjęcie działalności określonej w art. 4 pr.g.g. wymaga łącznego spełnienia przesłanek przewidzianych w ust. 1—2 tego przepisu. „Przeznaczenie nieruchomości”, o którym mowa w art. 4 ust. 1 pkt 3, ustalane będzie przede wszystkim przez miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, a w razie jego braku — przez rozstrzygnięcia (niestety) o dość niejednorodnym charakterze, zarówno będące aktami generalnymi (np. w sprawie utworzenia określonych form ochrony przyrody — czego konsekwencją może m.in. być zakaz wydobywania kopaliny) bądź indywidualnych (np. w zakresie warunków zabudowy i zagospodarowania terenu). Otwarty może być problem relacji wspomnianej działalności do studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. Odnoszący się do tej problematyki art. 7 ust. 2 komentowanej ustawy nie posługuje się bowiem określeniem „przeznaczenie” (nieruchomości), lecz używa zwrotu „sposób wykorzystywania” (nieruchomości). Rozwiązanie to trudno uznać za racjonalne. Wypada bronić poglądu, że skoro art. 4 ust. 1 pkt 3 pr.g.g. jako kryterium dopuszczalności takiego wydobywania przyjmuje „przeznaczenie nieruchomości”, które bezspornie nie może być kształtowane przez wspomniane studium, to w konsekwencji wspomniany art. 7 ust. 2 nie znajdzie tu zastosowania.

Zwrot „nie naruszy przeznaczenia nieruchomości” sugeruje konieczność liberalnego podejścia do komentowanego zagadnienia; nie powinno np. być przeszkód do podjęcia takiego wydobywania na gruncie przeznaczonym wprawdzie na inny cel, byleby nie naruszyło ono jego funkcji. Przykładem może być

¹² Dekret z dnia 6 maja 1953 r., Dz.U. 1978, nr 4, poz. 21 ze zm., dalej cyt. jako: pr.g. 1953.

¹³ Ich wykaz był znacznie bardziej obszerny niż to obecnie przewiduje art. 4 pr.g.g.

wydobywanie piasków i żwirów z gruntu rolnego, tyle że poza okresem wegetacyjnym i w sposób niezmienny przeznaczenia takiego gruntu. Warto natomiast odnotować, że niekiedy szczególne reżimy ochronne wprowadzają zakaz (bądź ograniczenie) wydobywania kopalin na określonych terenach. Przykładem mogą być niektóre formy ochrony przyrody. Bezwzględny zakaz wydobywania kopalin obowiązuje np. w granicach parku narodowego oraz rezerwatu przyrody. Nieco bardziej liberalne rozwiązania dotyczą pozostałych form ochrony obszarowej oraz indywidualnej (zob. w tej kwestii art. 15 i nast. ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody).

Teoretycznie rzecz biorąc, nie można wykluczyć możliwości prowadzenia działalności określonej komentowanym przepisem w granicach nieruchomości objętych koncesją przysługującą innemu podmiotowi, w tym nawet wówczas, gdy taka koncesja dotyczy wydobywania piasku i żwiru. Warto zwrócić uwagę, że jedną z przesłanek uzyskania koncesji na odkrywkowe wydobycie kopalin jest wykazanie się przez wnioskodawcę (przyszłego przedsiębiorcę) prawem „do nieruchomości gruntowej, w granicach której ma być wykonywana zamierzona działalność w zakresie wydobywania kopalin metodą odkrywkową” lub dowodem „przyrzeczenia jego ustanowienia” (art. 26 ust. 2 pkt 2 pr.g.g.). Nie można bowiem wykluczyć sytuacji, w której właściciel (użytkownik wieczysty) nieruchomości, w granicach której zalega złoża piasku (żwiru), rozporządzi prawem do jego wydobywania, zastrzegając sobie możliwość prowadzenia wydobycia w granicach przewidzianych cytowanym przepisem.

Wątpliwości może budzić sposób ustalania wielkości dopuszczalnego wydobycia. Wiadomo, że nie może ono być większe niż 10 m³ w roku kalendarzowym. Nie sposób natomiast wykluczyć sytuacji, w której dana osoba fizyczna będzie właścicielem (użytkownikiem wieczystym) więcej niż jednej nieruchomości, a w dodatku nie zamierza ograniczyć takiej działalności tylko do jednej z nich. Okoliczność ta nie ma natomiast znaczenia, wspomniana wielkość wydobycia w skali roku nie może bowiem zostać przekroczona. W praktyce ograniczenie to może jednak być trudne do wyegzekwowania, co najprościej można dostrzec na przykładzie nieruchomości objętych prawem własności (użytkowania wieczystego) tej samej osoby fizycznej, tyle że położonej na obszarach objętych własnością miejscową różnych organów nadzoru górniczego.

Komentowana ustawa nie definiuje istoty „potrzeb własnych”. Może w nich mieścić się zarówno zaspokajanie potrzeb osobistych uprawnionego, jak i jego gospodarstwa domowego. Pojęcie takich potrzeb wykracza natomiast poza cele związane z działalnością gospodarczą w rozumieniu ustawy z 2 lipca 2004 r. o działalności gospodarczej¹⁴. Szczegóły mogą jednak być sporne. Wedle wspomnianej ustawy działalność gospodarcza została określona jako „zarobkowa działalność wytwórcza, budowlana, handlowa, usługowa oraz poszukiwanie,

¹⁴ Dz.U. 2016, poz. 1829 ze zm.

rozpoznawanie i wydobywanie kopalin ze złóż, a także działalność zawodowa, wykonywana w sposób zorganizowany i ciągły” (art. 2). Skoro cytowanej ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. nie stosuje się m.in. do „działalności wytwórczej w rolnictwie w zakresie upraw rolnych oraz chowu i hodowli zwierząt, ogrodnictwa, warzywnictwa, leśnictwa i rybactwa śródlądowego” (art. 3 pkt 1), to w konsekwencji wydobywanie piasku i kruszywa przez osobę fizyczną prowadzącą tak rozumianą działalność, w tym dla zaspokojenia jej potrzeb, może odbywać się wedle zasad przewidzianych w art. 4 pr.g.g.

Zdaniem B. Rakoczego¹⁵ potrzeby własne osoby fizycznej obejmują również jej potrzeby związane z działalnością gospodarczą, z czym jednak trudno się zgodzić.

Zawiadomienie organu nadzoru górniczego musi być dokonane na piśmie. W interesie odejmującego taką działalność jest dysponowanie dowodem dokonania zawiadomienia, w tym datą jego doręczenia organowi nadzoru górniczego. Ten ostatni nie może wydać żadnej decyzji określającej sposób wykonywania tej działalności, czy też uzależniającej jej podjęcie od spełnienia określonych przesłanek. Może on natomiast dokonać kontroli zgodności takiej działalności z wymaganiami przewidzianymi w art. 4 pr.g.g. Żaden przepis komentowanej ustawy nie nakłada też w związku z omawianą działalnością jakichkolwiek obowiązków (nie przyznaje jakichkolwiek kompetencji) zarówno organom koncesyjnym, jak i organom gminy. Ograniczenie takiego wydobywania tylko do metody odkrywkowej i bez użycia środków strzałowych nie wymaga komentarza. Ustawa nie zabrania natomiast (w omawianym zakresie) posługiwania się urządzeniami mechanicznymi. Wyłączenie rozwiązań wynikających z działów III—VIII komentowanej ustawy oznacza m.in., że osoba fizyczna będąca właścicielem (użytkownikiem wieczystym) nieruchomości prowadzi wspomniane wydobywanie m.in. bez potrzeby:

- uzyskania koncesji,
- wykazania się kwalifikacjami zawodowymi z zakresu geologii, górnictwa oraz ratownictwa górniczego,
- stosowania wymagań dotyczących ruchu zakładu górniczego,
- wnoszenia opłaty eksploatacyjnej.

Poszukiwanie złóż piasków i żwirów w celu podjęcia działalności określonej komentowanym przepisem nie podlega koncesjonowaniu. Nie wymaga ono decyzji zatwierdzającej projekt robót geologicznych. Bez znaczenia pozostaje okoliczność, czy złóż takiej kopaliny zostało już udokumentowane, czy nie. Odpowiedzialność za szkody spowodowane taką działalnością będzie natomiast regulowana na zasadach ogólnych, tj. przede wszystkim przez art. 415 bądź 435 k.c. Omawiana regulacja umacnia prawo własności nieruchomości gruntowej, aczkolwiek należy ją ocenić jako nadmiernie restrykcyjną.

¹⁵ *Prawo geologiczne i górnicze. Komentarz*. Red. B. RAKOCZY. Warszawa 2015, s. 47.

Naruszenie omawianych wymagań traktowane jest jako wydobywanie kopaliny bez wymaganej koncesji, co przede wszystkim pociąga za sobą nakaz obciążenia podmiotu prowadzącego taką działalność tzw. opłatą podwyższoną, ustalaną na podstawie art. 140 pr.g.g. Nie wyklucza to możliwości zastosowania innych sankcji (jak np. przewidzianych w art. 176—177. Żaden przepis ustawy nie daje natomiast podstawy do orzeczenia nakazu wstrzymania wydobywania kopaliny prowadzonego z uchybieniem wspomnianym rozwiązaniom. Co prawda taką możliwość przewidywał art. 173 ust. 1 komentowanej ustawy, tyle że z dniem 1 stycznia 2015 r. został on skreślony (zob. art. 1 pkt 63 ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o zmianie ustawy — Prawo geologiczne i górnicze oraz niektórych innych ustaw¹⁶).

W praktyce działalność mieszcząca się w ramach wyznaczonych przez komentowany przepis może znaleźć zastosowanie przede wszystkim w stosunkach wiejskich. Jeżeli zaś tak prowadzone wydobywanie dotyczy już udokumentowanego złoża, skutkiem będzie faktyczne zmniejszenie się jego zasobów. Skala problemu pozwala jednak przejść nad tym problemem do porządku dziennego.

Art. 5.

1. Kopalinami nie są wody, z wyjątkiem wód leczniczych, wód termalnych i solanek.

2. Wodą:

- 1) leczniczą jest woda podziemna, która pod względem chemicznym i mikrobiologicznym nie jest zanieczyszczona, cechuje się naturalną zmiennością cech fizycznych i chemicznych, o zawartości:**
 - a) rozpuszczonych składników mineralnych stałych — nie mniej niż 1000 mg/dm³ lub**
 - b) jonu żelazawego — nie mniej niż 10 mg/dm³ (wody żelaziste), lub**
 - c) jonu fluorkowego — nie mniej niż 2 mg/dm³ (wody fluorkowe), lub**
 - d) jonu jodkowego — nie mniej niż 1 mg/dm³ (wody jodkowe), lub**
 - e) siarki dwuwartościowej — nie mniej niż 1 mg/dm³ (wody siarczkowe), lub**
 - f) kwasu metakrzemowego — nie mniej niż 70 mg/dm³ (wody krzemowe), lub**
 - g) radonu — nie mniej niż 74 Bq/dm³ (wody radonowe), lub**
 - h) dwutlenku węgla niezwiązanego — nie mniej niż 250 mg/dm³, z tym że od 250 do 1000 mg/dm to wody kwasowęglowe, a powyżej 1000 mg/dm³ to szczawa;**

¹⁶ Dz.U. 2014, poz. 1133.

2) termalną jest woda podziemna, która na wypływie z ujęcia ma temperaturę nie mniejszą niż 20° C.

3. Solanką jest woda podziemna o zawartości rozpuszczonych składników mineralnych stałych, nie mniejszej niż 35 g/dm³.

4. Wodami leczniczymi, wodami termalnymi i solankami nie są wody pochodzące z odwadniania wyrobisk górniczych.

Istotną nowością jest definicja wód leczniczych. W obecnym stanie prawnym są nimi wody cechujące się składem bądź właściwościami określonymi w ust. 2 pkt 1, bez względu na miejsce ich występowania. W dotychczasowym stanie prawnym wodami leczniczymi mogły natomiast być tylko te, które posiadały określone właściwości (skład itp.), a jednocześnie występowały w granicach wskazanych miejscowości (ich części). O szczegółach przesądzała Rada Ministrów w drodze rozporządzenia. Konsekwencją art. 5 pr.g.g. jest jednak to, że wraz z wejściem w życie omawianej ustawy wodami leczniczymi (a w konsekwencji kopalinami) stały się wody, które (choć posiadały właściwości lecznicze) poprzednio kopalinami nie były. Nietrudno bowiem wyobrazić sobie sytuację polegającą na tym, że wody o właściwościach odpowiadających tym, którymi cechowały się wody lecznicze, występowały poza granicami miejscowości wymienionych w takim rozporządzeniu Rady Ministrów. Nie były one kopalinami (w rozumieniu Prawa geologicznego i górniczego), a zatem wydobywanie ich mogło odbywać się na podstawie Prawa wodnego, w zasadzie w ramach zwykłego oraz szczególnego korzystania z wód (w tym ostatnim przypadku — po uzyskaniu pozwolenia wodnoprawnego).

W zasadzie bezprzedmiotowe stają się zatem istniejące pod rządem dotychczasowego stanu prawnego wątpliwości co do możliwości uzyskania koncesji na poszukiwanie (rozpoznawanie) kopalin będących wodami leczniczymi. *De lege lata* nie ma wątpliwości, że poszukiwanie (rozpoznawanie) takich wód odbywa się na podstawie decyzji zatwierdzającej projekt robót geologicznych. Koncesjonowanie poszukiwania (rozpoznawania) złóż kopalin ograniczone jest do złóż kopalin wymienionych w art. 10 ust. 1 pr.g.g. Co prawda wody lecznicze, termalne i solanki są kopalinami stanowiącymi przedmiot prawa własności górniczej, tyle że przesądza o tym art. 10 ust. 2 wspomnianej ustawy.

Z mocy art. 203 pr.g.g. złoża wód leczniczych, termalnych i solanek, które na podstawie dotychczasowych przepisów zostały uznane za kopaliny, stają się kopalinami w rozumieniu omawianej ustawy. Zob. w tej kwestii (wydane na podstawie dotychczasowych przepisów) rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 14 lutego 2006 r. w sprawie złóż wód podziemnych zaliczonych do solanek, wód leczniczych i termalnych oraz złóż innych kopalin leczniczych, a także zaliczenia kopalin pospolitych z określonych złóż lub jednostek geologicznych do kopalin podstawowych¹⁷. W obowiązującym stanie prawnym bez znaczenia

¹⁷ Dz.U., 2006, nr 32, poz. 220 ze zm.

pozostaje natomiast zaliczenie niektórych spośród wyliczonych tam wód do kategorii kopalin podstawowych.

W zasadzie zatem od dnia wejścia w życie komentowanej ustawy wydobywanie wód charakteryzujących się właściwościami określonymi w art. 5 ust. 2 pkt 1 (oraz określonych w powołanym wyżej rozporządzeniu Rady Ministrów) wymaga spełnienia przesłanek określonych prawem geologicznym i górnictwem, przede wszystkim zaś uzyskania koncesji. Problemem może być sytuacja podmiotów prowadzących w dniu wejścia w życie omawianej ustawy wydobywanie wód, które w dotychczasowym stanie prawnym nie były kopalinami, natomiast stały się nimi od dnia wejścia w życie komentowanej ustawy. Zob. w tej kwestii art. 203 ust. 2 pr.g.g. Przewidziano tam, że podmioty wykonujące działalność w zakresie korzystania z wód podziemnych, uznanych na podstawie ustawy za kopaliny (tj. posiadających właściwości przewidziane w jej art. 5 ust. 2), mogą wykonywać tę działalność na podstawie posiadanych decyzji (tj. pozwoleń wodnoprawnych) do końca ich okresu obowiązywania. W praktyce o tym, że dana woda spełnia wymagania przewidziane w komentowanym przepisie, przesądzać będzie dokumentacja hydrogeologiczna. Z mocy art. 10 ust. 2 złoża wód leczniczych, wód termalnych i solanek, bez względu na miejsce ich występowania, są przedmiotem własności górniczej. Kopalinami nie są natomiast te wody, które cechują się właściwościami określonymi w art. 5 ust. 2 pr.g.g., ale pochodzą z odwadniania wyrobisk górniczych. Stosownie do art. 8 ust. 1 pr.wodn. w zakresie uregulowanym przez ustawę z dnia 9 czerwca 2011 r. — Prawo geologiczne i górnicze ustawy (czyli Prawa wodnego) nie stosuje się do:

- 1) poszukiwania i rozpoznawania wód podziemnych;
- 2) solanek, wód leczniczych oraz termalnych;
- 3) wprowadzania do górotworu wód pochodzących z odwodnienia zakładów górniczych oraz wykorzystanych wód, o których mowa w pkt 2.

Literatura

- LIPIŃSKI A., LIPIŃSKA K.: *New Polish Geological and Mining Law*. "Polish Yearbook of Environmental Law" [Toruń] 2011, s. 57—84.
- LIPIŃSKI A.: *Uchwalenie nowego prawa geologicznego i górnictwa*. „Ochrona Środowiska. Prawo i Polityka” 2011, nr 2, s. 13—21.
- LIPIŃSKI A.: *Zakres i przedmiot prawa geologicznego i górnictwa*. 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. 3—5 of Mining and Geological Act

Summary

Art. 3 determines the situations in which the Geological and Mining Law does not apply; Art. 4 applies to mining (with the exception of the law in question) of certain minerals by individuals to meet their own needs. Art. 5 defines therapeutic (curative) waters, thermal waters and brines, and determines that they are minerals within the meaning of the GMA.

Key words: Exclusions of the application (scope) of the GMA, mining of minerals for the own needs of individuals, waters as minerals

Александр Липинский

Комментарий к ст. 3—5 закона от 9 июня 2011 г. «Геологическое и горное право»

Содержание

Ст. 3 указывает на ситуации, когда Геологическое и горное право не применяется; ст. 4 касается добычи (за исключением положений комментируемого закона) некоторых полезных ископаемых для удовлетворения собственных нужд физического лица. Ст. 5 содержит дефиниции лечебных вод, термальных вод и рапы, а также определяет, что они являются полезными ископаемыми в понимании этого закона.

Ключевые слова: исключение из сферы применения Геологического и горного права, добыча полезных ископаемых с целью удовлетворения собственных нужд физического лица, вода как полезное ископаемое