

Michał Grajner

Prawne formy korzystania z wnętrza ziemi. Zagadnienia prawa cywilnego i administracyjnego

Prawne Problemy Górnictwa 1, 24-31

1977

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.

Prawne formy korzystania z wnętrza ziemi. Zagadnienia prawa cywilnego i administracyjnego

Michał Grajner

I

Treść prawa majątkowego, jakim jest prawo wydobywania kopalin, jest zbliżona pod wieloma względami do prawa własności w ujęciu cywilistycznym. Pomimo, iż w naszym systemie prawnym istnieje kilka reżimów prawnych wydobywania kopalin, jednak istota uprawnienia do ich wydobywania będzie zawsze taka sama. Jest ona zbliżona do prawnego pojęcia korzystania z rzeczy, które tradycyjnie obejmuje wiele uprawnień, jak: możliwość posiadania, używania, pobierania pożytków i innych przychodów, przetwarzania lub zużycia.

Ponadto korzystanie z rzeczy jest obok rozporządzania głównym składnikiem treści prawa własności, które powinno stanowić podstawową formę prawną korzystania z wnętrza ziemi. W mechanizmie kształtowania praw podmiotowych względem wnętrza ziemi oprócz form cywilistycznych niebagatelną rolę odgrywają metody właściwe prawu administracyjnemu.

Przedmiotem rozważań niniejszego artykułu są formy cywilnego i administracyjnego prawa, regulujące korzystanie z wnętrza ziemi i ich wzajemny stosunek, z zastrzeżeniem, iż formy prawne pochodne od prawa własności pozostawiono poza zakresem opracowania.

II

Wydaje się, iż omawianie tematu należy rozpocząć od stwierdzenia, że wnętrza ziemi jest pojęciem określającym pewną przestrzeń. Wiadomo, że jest to przestrzeń rozciągająca się pod powierzchnią ziemi. Trudności wystąpią wtedy, gdy będziemy chcieli dokładniej określić ową powierzchnię. Wyjaśnienie tego pojęcia w sensie geometrycznym niczego nie rozwiązuje.

Można naruszyć powierzchnię robotami ziemnymi, a nie będą to jeszcze roboty we wnętrzu ziemi. Dlatego najwłaściwszym rozwiązaniem byłoby odwołanie się do prawnego pojęcia nieruchomości, tj. „części powierzchni ziemskiej stanowiącej odrębny przedmiot własności (grunt)” — art. 46 § 1 zd. 1 k.c. Przez grunt rozumiem powierzchniową warstwę ziemi (wierzchnią warstwę ziemi¹). Jak zatem należy interpretować art. 143 k.c., który obejmuje prawem własności gruntu przestrzeń pod jego powierzchnią, przy czym „nie uchybia on przepisom regulującym prawa do wód i kopalin” (art. 143 zd. 2 k.c.)? Wydaje się, że granice te nie są stałe i w poszczególnych przypadkach mogą sięgać głębiej lub płycej, zawsze wyznaczając cezurę między gruntem a wnętrzem ziemi. Kryteriami będą tutaj klauzule generalne społeczno-gospodarczego przeznaczenia gruntu (art. 143 k.c. i 140 k.c.) oraz zasady współżycia społecznego (art. 140 k.c.). Natomiast odmienne uregulowanie prawa do wód i kopalin, na co wskazuje nie tylko zd. 2 art. 143 k.c., lecz również art. 4 pr. gór.² i art. 1 pr. wodn.³, nie wpływa na charakter prawny przestrzeni, w której granicach zalegają złoża tych kopalin⁴, tym bardziej, że granica byłaby wtedy jeszcze bardziej płynna, niż określają to klauzule generalne. Woda wypełniająca grunt może bowiem zaniknąć, a wtedy przestrzeń, którą zajmowała we wnętrzu ziemi nie stanie się rzeczą niczyją, lecz właściciel nieruchomości gruntowej na powierzchni ziemi uzyska nad nią pełnię praw. Wynika to ze sformułowania art. 143 k.c.: „własność gruntu rozciąga się na przestrzeń nad i pod [podkr. — M. G.] jego powierzchnią. Przepis ten nie uchybia przepisom regulującym prawa do wód i kopalin”. Zdanie drugie tego przepisu dotyczy oczywiście sytuacji, gdy przedmioty tych praw (tj. woda lub kopaliny) zalegają w określonej przestrzeni pod powierzchnią gruntu.

III

Mówiąc o prawnych formach korzystania z wnętrza ziemi, będziemy mieć na uwadze różne ukształtowane prawa podmiotowe, których treść obejmuje jakikolwiek sposób korzystania z wnętrza ziemi. Spornym natomiast zagadnieniem w literaturze jest charakter tych praw podmiotowych, które dotyczą wszakże materialnych części przyrody.

Ziemia dzieli się na warstwę powierzchniową i wnętrze oraz wody. W odniesieniu do warstwy powierzchniowej i wód dysponujemy katalogiem praw podmiotowych, których przedmiotem jest korzystanie z oznaczo-

¹ Por. A. Agopszowicz: *Prawo wydobywania kopalin*, RPEiS 1966, nr 3, s. 24; idem: *Zarys systemu prawnego górnictwa*, Warszawa 1974, s. 47 i przytoczona tam literatura.

² Dekret z dnia 6 V 1953 roku Dz.U. 1961, nr 23, poz. 113 z późn. zm.

³ Ustawa z dnia 24 X 1974 roku Dz.U. nr 38, poz. 229.

⁴ Podobnie W. Pawlak: *Podstawowe systemy prawa górniczego*, Poznań 1963, s. 157.

nych nieruchomości i wód. Podstawowe w obu wypadkach prawo własności, choć regulowane odrębnymi ustawami (kodeksem cywilnym i prawem wodnym), pod względem treści jest bardzo zbliżone do siebie.

Mówiąc o prawie do korzystania z wnętrza ziemi, jak również o prawie do eksploatacji naturalnych zasobów przyrody, mamy zawsze na uwadze jakąś postać praw rzeczowych lub praw do rzeczowych podobnych. Trudno bowiem sobie wyobrazić, aby jakakolwiek część wnętrza ziemi nie miała postaci materialnej. Sporny natomiast jest problem, czy tak pojęte składniki skorupy ziemskiej (nie zawsze samoistne) w stanie naturalnym uznamy za rzeczy z czysto formalnoprawnego punktu widzenia⁵. Rzeczami bowiem w rozumieniu art. 45 k.c. są jedynie przedmioty materialne. Z artykułu 47 § 1 wynika *a contrario*, że przedmioty materialne są rzeczami (w sensie prawnym), o ile nie są przynależnościami lub częściami składowymi rzeczy⁶. Kwalifikacja prawna przedmiotu materialnego jako rzeczy w rozumieniu prawa jest wyrazem jego samoistności fizycznej. Nie dotyczy to nieruchomości, w takim bowiem wypadku rzeczą w rozumieniu prawa jest obiekt nie posiadający samoistności fizycznej, a tylko prawnie uznany za samoistny.

Jeżeli zaś rzecz powstała na skutek wyodrębnienia prawnego i nie ma swego odpowiednika w przyrodzie, to w tym przypadku należy do niej tylko to, co zostało objęte prawnym określeniem rzeczy lub prawnie uznane za przynależne do niej⁷. Kryteria, które w ten sposób określają rzecz, w rozumieniu prawa mają charakter wyłącznie normatywny⁸.

Złoża minerałów i wody płynące są rzeczami w znaczeniu technicznym. „Jeżeli jednak nie budzi wątpliwości definicja określająca jako rzeczy materialne części przyrody w stanie pierwotnym lub przetworzonym, na tyle wyodrębnione w sposób naturalny lub sztuczny, że w stosunkach społeczno-gospodarczych mogą być traktowane jako dobra samoistne, to chyba obejmuje ona również złoża minerałów. Można je bowiem wyodrębnić zarówno w sposób sztuczny, jak i niekiedy naturalny”⁹.

Wychodząc z przesłanek funkcjonalnych, Antoni Agopszowicz uznaje złoża kopaliny za nieruchomość w rozumieniu art. 46 § 1 k.c., albo za rzecz do niej podobną. Jest to bowiem zawsze materialna część przyrody w stanie pierwotnym, na tyle wyodrębniona (naturalnie lub sztucznie), że w stosunkach społeczno-gospodarczych może być traktowana jako dobro samo-

⁵ A. Agopszowicz: *W sprawie ujednoczenia przepisów o gospodarowaniu wnętrzem ziemi*, RPEiS 1965, nr 1, s. 63.

⁶ Inaczej A. Wasilewski: *Obszar górniczy. Zagadnienia prawne*, Warszawa 1969, s. 21.

⁷ Por. W. Pawlak: *op. cit.*, s. 40 i nn.

⁸ Por. J. Wasilkowski: *Prawo własności w PRL. Zarys wykładu*, Warszawa 1969, s. 129.

⁹ A. Agopszowicz: *W sprawie ujednoczenia...*, s. 66; idem: *Prawo wydobywania kopaliny...*, s. 26; odmiennie J. Wasilowski: *op. cit.*, s. 136 oraz J. Ignatowicz: *Kodeks cywilny. Komentarz*, Warszawa 1972, s. 124.

istne.¹⁰ Tym bardziej więc może ono stanowić przedmiot takich samych praw podmiotowych, jak nieruchomości gruntowa¹¹.

IV

Przystępując do analizy form instytucjonalnych w zakresie korzystania z wnętrza ziemi, wypadnie w pierwszej kolejności, chociaż pobieżnie, ustosunkować się do zagadnienia własności złóż kopalin w stanie naturalnym. Prawo własności zawiera bowiem relatywnie najszerszy i najpełniejszy zakres uprawnień właściciela względem rzeczy (art. 140 k.c.). Zapewnia ono właścicielowi możliwość wyłącznego korzystania z przedmiotu własności oraz rozporządzania nią. Gdy przedmiotem własności jest grunt, właścicielowi mogą służyć zarówno uprawnienia do korzystania z jego powierzchni, jak i wnętrza. Prawo korzystania z wnętrza ziemi może być przy tym związane z uprawnieniem do korzystania z powierzchni gruntu, albo też może być od tego ostatniego oddzielone.

Ujmując zagadnienie historycznie, znane są dwie podstawowe formy korzystania z wnętrza ziemi: własność górnicza oraz własność nieruchomości. Polskie prawo górnicze z 1953 roku zerwało z koncepcją własności górniczej znanej prawu górniczemu z 1930 roku. Jednakże nie został, jak dotychczas rozstrzygnięty problem własności złóż kopalin, a tym samym formy prawnej korzystania z wnętrza ziemi.

Wszystkie kopaliny (z wyjątkiem wód podziemnych) znajdujące się w granicach przestrzennych nieruchomości gruntowej stanowią jej części (por. art. 267 § 2 k.c.) i wraz z nią przedmiot własności gruntowej¹².

Takie samo pojęcie własności, tj. własności w rozumieniu art. 140 k.c. należy przyjąć jako formę prawną korzystania z wnętrza ziemi. To najpełniejsze prawo podmiotowe względem mienia zawiera zarówno uprawnienia do wydobywania kopalin, jak i wszelkie inne formy korzystania z wnętrza ziemi. Podmiot dysponujący tym prawem, w naszym ustroju społecznym wyłącznie państwo, zyskuje najszersze możliwości rozporządzania i zarządzania przedmiotami tego prawa. Podobnie, jak w prawie wodnym konkretyzacja uprawnień do korzystania z wnętrza ziemi powinna następować w formie aktu administracyjnego.

W sytuacji, gdy sformułowanie art. 4 pr. górn. budzi wiele niejasności i niczego nie rozwiązuje w tym zakresie, należy jasno przedstawić możliwe alternatywy, które z niego wynikają: albo art. 4 pr. górn. powołuje prawo samoistne podobne do własności górniczej, albo reguluje tylko wyłączność uprawnień wynikających z własności gruntowej.

¹⁰ Co ponad wszelką wątpliwość wynika z uchwały RM z dnia 14 II 1975 roku Mon. Pol. nr 6 z 1975 roku, poz. 33; por. A. Agopszowicz: *Zarys systemu...*, s. 52.

¹¹ Por. A. Agopszowicz: *Zarys systemu...*, s. 169; i dem: *Wody podziemne jako przedmiot stosunków prawnych*, „Studia Cywilistyczne”, t. XI, Kraków 1968, s. 165.

¹² I dem: *Zarys systemu...*, s. 57 oraz E. Iserzon: *Wyłączne prawo państwa do wydobywania kopalin w prawie górniczym z 1953 roku*, PiP 1955, nr 10, s. 614.

Artykuł 4 prawa górniczego uprawnia państwo jako podmiot działalności gospodarczej do wydobywania kopalin ze złóż naturalnych przez swe przedsiębiorstwa górnicze oraz w pewnych wypadkach jednostki niepaństwowe. Przedsiębiorstwo państwowe wykonuje w granicach swej zdolności prawnej względem zarządzanego przez nie części mienia państwowego uprawnienia płynące z własności państwowej (art. 128 § 2 k.c.). Treść tych uprawnień konkretyzuje się w ramach stosunku administracyjno-prawnego, jaki łączy przedsiębiorstwo państwowe z państwem jako podmiotem niepodzielnej własności państwowej (art. 128 § 1 k.c.).

W prawie wodnym, którego rozwiązania mogą służyć jako modele podobnych konstrukcji prawnych, konkretyzacja prawa podmiotowego (podmiotu, przedmiotu i treści) następuje jednym aktem administracyjnym. Pod rządem prawa górniczego ustalenie tych elementów wymaga analizy kilku aktów administracyjnych. Będą to: akt o utworzeniu obszaru górniczego, zezwolenie dla jednostek niepaństwowych (art. 5 pr. górn.), akt o zatwierdzeniu planu ruchu zakładu górniczego. Dopiero treść tych wszystkich aktów pozwoli na ustalenie, w jakich granicach przedsiębiorstwo górnicze może wykonywać uprawnienia płynące z własności państwowej względem zarządzanych przez nie części mienia ogólnonarodowego.

Każde zatem zgodne z prawem korzystanie z wnętrza ziemi będzie albo wykonywaniem prawa własności, albo innego prawa pochodnego od własności¹³.

Prawo to musimy odnieść nie do całości, ale do oznaczonej części wnętrza ziemi, aby móc mówić o konkretnych uprawnieniach oznaczonego podmiotu. Musimy się posłużyć zatem konstrukcją podobną do nieruchomości wyodrębnionej z powierzchniowej warstwy ziemi.

De lege ferenda wypadnie zatem porzucić rozwiązanie przyjęte w art. 4 pr. górn. i wybrać optymalną konstrukcję nawiązującą do prawa własności w rozumieniu art. 140 k.c.

Obecnie państwowa własność gruntowa obejmuje wszystkie złoża kopalin występujące w gruncie, które zgodnie ze społeczno-gospodarczym przeznaczeniem prawa państwo wydobywa lub zamierzy wydobywać. Treść tego prawa nie zawsze jednoznaczna, gdyż zależy ona od tego, czy chodzi o wydobywanie kopalin poddanych lub nie poddanych prawu górniczemu. Zastrzega ono bowiem wydobywanie kopalin poddanych pra-

¹³ Odmienne S. Breyer: *Mienie. Przepisy ogólne dotyczące własności. Treść i wykonanie własności*, wyd. ZPP, Katowice 1965/1966, s. 23; tak A. Agopszowicz: *Zarys systemu...*, s. 68 i 167 oraz A. Lipiński: *Unormowanie eksploatacji kopalń nie podlegających prawu górniczemu*, PUG 1975, nr 10, s. 303. Treść takich praw podmiotowych jak: własność, użytkowanie, dzierżawa obejmują uprawnienia do korzystania z wnętrza ziemi.

wu górnictwu wyłącznie dla państwa, o ile prawo górnicze nie stanowi inaczej, jednakże szczególne skutki wiąże tylko z wydobywaniem kopalin poddanych prawu górnictwu.

VI

Prawo wydobywania kopalin (art. 4 pr. gór.) uważane przez jednych za prawo rzeczowe lub do rzeczowego podobne¹⁴, według innych ma charakter administracyjnoprawny¹⁵.

Przyjmując rzeczowy charakter tego prawa, należy go porównać z pojęciem własności według k.c. W artykule 140 k.c. korzystanie z rzeczy zostało sprecyzowane przykładowo przez pobieranie pożytków i innych dochodów z rzeczy. Są to najważniejsze uprawnienia wynikające z prawa własności, ale nie jedyne. W tych samych granicach właściciel może rozporządzać rzeczą.

W tym również zawierają się główne korzyści z dokonanego wyboru. Przyjęcie koncepcji własności w rozumieniu art. 140 k.c. pozwala na posługiwanie się instytucją jednolitą, a dopuszczającą inne formy korzystania z wnętrza ziemi oprócz wydobywania kopalin.

Wydobywanie kopalin jest z ekonomicznego punktu widzenia apriorycją dóbr materialnych (rzeczy), przeto w zakres prawa podmiotowego, którego treścią jest uprawnienie do wydobywania kopalin, muszą wchodzić elementy cywilnoprawne¹⁶. Oprócz tego organy administracji powołane do regulowania życia gospodarczego właściwymi sobie metodami administracyjnymi stymulują pożądane zachowanie się podmiotów uczestniczących w życiu gospodarczym, w tym i wydobywających kopalinę. Obie metody regulacji: cywilna i administracyjna są wykorzystywane, w swoim zakresie, do stworzenia właściwych prawnych form korzystania z wnętrza ziemi¹⁷.

Na tle tych rozważań traci na znaczeniu problem dotychczas najbardziej kontrowersyjny — czy prawo wydobywania kopalin, uregulowane w prawie górniczym jest uprawnieniem wynikającym z treści prawa własności, czy prawem samoistnym, odrębnym i niezależnym od tej własności¹⁸?

¹⁴ Por. A. Agopszowicz: *Zarys systemu...*, s. 62.

¹⁵ A. Wasilewski: *op. cit.*, s. 22; podobnie F. Gojny: *Zakład górniczy w prawie polskim*, „*Studia Prawnicze*” 1966, z. 11, s. 99.

¹⁶ E. Iserzon: (*op. cit.*, s. 620) pisze: „Usprawnienie do wydobywania kopalin jest niczym innym jak uprawnieniem do użytkowania wnętrza ziemi, a «wnętrze ziemi» jest w tym samym stopniu «rzeczą», «przedmiotem świata zmysłowego» co powierzchnia gruntu”.

¹⁷ Por. W. Pawlak: *op. cit.*, s. 134.

¹⁸ *Ibidem*, s. 52.

Wyliczenie wszystkich uprawnień składających się na treść pojęcia: korzystanie z wnętrza ziemi wydaje się niemożliwe. Nie uczynił tego również ustawodawca w k.c., określając w art. 140 k.c. podstawowy zakres i treść prawa własności w odniesieniu do rzeczy. *De lege ferenda* przyjmując, że wnętrze ziemi będzie objęte takim samym prawem własności, powstaną trudności tego samego rodzaju. Można jedynie przykładowo wymienić najważniejsze uprawnienia, składające się na treść tego prawa podmiotowego, jak: uprawnienie do poszukiwania kopalin, uprawnienie do wydobywania kopalin, czyli pobierania pożytków¹⁹. Konkretyzacja tych uprawnień w odniesieniu do oznaczonej części wnętrza ziemi powinna być realizowana za pomocą aktu administracyjnego. Zagadnienia związane natomiast z rozporządzaniem tak pojętym prawem do korzystania z wnętrza ziemi wydaje się, z punktu widzenia poruszonych w artykule problemów, mniej istotne. Można w każdym razie uznać, że wystarczą w tym celu instytucje znane w kodeksie cywilnym. W przybliżeniu chodzi tu o instytucje podobne do użytkowania wieczystego. W sytuacji, gdy chodzi o jednolitą własność państwową, uprawnienia do rozporządzania państwową własnością gruntową wykazują tendencję zanikającą. Tymczasem uprawnienia do korzystania z rzeczy wykazują tendencję odwrotną. Uprawnienia te wyrażają się w możliwości władania rzeczą, używania jej oraz pobierania pożytków²⁰.

Istotną cechą własności państwowej jest jedność władzy politycznej i uprawnień wynikających z własności. Stąd ten typ własności nie ma cech czysto cywilistycznych, a uprawnienia wynikające z własności państwowej mogą być również regulowane przez akt administracyjny²¹. W odniesieniu do osób prawnych uprawnienia te muszą być objęte zakresem ich działania, a więc zdolnością prawną (art. 36 k.c.). Administracyjne władztwo państwa w zakresie górnictwa winno polegać na udzielaniu zezwoleń na wydobywanie oznaczonych kopalin oraz na sprawowaniu nadzoru nad eksploatacją złóż minerałów.

¹⁹ Por. A. Agopszowicz: *Górnictwo — pojęcie niedookreślone*, [w:] *Acta Universitatis Wratislaviensis* nr 234, Wrocław 1974, *Przegląd prawa i administracji* V, s. 92.

²⁰ Por. A. Agopszowicz: *Prawo wydobywania kopalin...*, s. 38.

²¹ J. Wasilkowski: *op. cit.*, s. 105 i nn.

Михал Грайнер

ПРАВОВЫЕ НОРМЫ ПОЛЬЗОВАНИЯ НЕДРАМИ ЗЕМЛИ. ПРОБЛЕМЫ ГРАЖДАНСКОГО И АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА

Резюме

Из анализа понятия недра земли — её части, т.е. определенного пространства, расположенного под поверхностью земли, делаю вывод, что оно в значительной степени приближается к понятию земельной недвижимости, таким образом, в общественных отношениях может рассматриваться как вещь и тем самым может быть предметом вещного права. Право собственности в таком понимании, как это сформулировано в статье 140 ГК, может и должно явиться основной правовой формой пользования соответственно выделенными частями земельных недр, ибо горнопромышленная собственность по нашей системе оказалась неприемлемой.

Государство, как владелец общенародного имущества, в том числе и земельных недр, распоряжается своим правом при помощи административных актов. Однако субъекты, имеющие право таким образом пользоваться частью земельных недр, выполняют от собственного имени полномочия, вытекающие из государственной собственности.

Michał Grajner

DIE RECHTSFORMEN DER AUSWERTUNG DES INNERN DER ERDE. ZIVIL- UND VERWALTUNGSRECHTLICHE PROBLEMATIK

Zusammenfassung

Auf Grund des Begriffs „Innern der Erde“ — also eines bestimmten unterirdischen Raums (des Erdekörpers) — führe ich die These aus, dass es im grossem Masse dem Grundstück ähnlich ist und deswegen in gesellschaftlichen Beziehungen als Sache betrachtet werden kann und *eo ipso* Gegenstand des Sachenrechts sein kann. Das Eigentumsrecht im Sinne des Artikel 140 des bürgerlichen Gesetzbuches, kann und soll also die grundsätzliche Rechtsform ders Auswertung eines abgesonderten Teils des Innern der Erde sein.

Das Bergbaueigentum wurde durch unser Rechtssystem abgelehnt. Der Staat, als Eigentümer des ganzen nationalen Vermögen, also auch des Innern der Erde, verfügt über sein Recht im Verwaltungswege.

Dagegen Subjekte, die im dieser Weise zur Auswertung eines Teils des Innern der Erde berechtigt sind, üben im eigenem Namen die aus dem staatlichem Eigentum fließenden Berechtigungen, aus.