

Antoni Agopszowicz

Zmiany w organizacji i kompetencjach organów administracji państwowej w zakresie geologii

Prawne Problemy Górnictwa 11, 7-26

1987

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.

Antoni Agopszowicz

Zmiany w organizacji i kompetencjach organów administracji państwowej w zakresie geologii*

1

Ustawa z 12 listopada 1985 r. o zmianach w organizacji i zakresie działania niektórych naczelnych i centralnych organów administracji państwowej (Dz.U. nr 50, poz. 262)¹ zniósła Centralny Urząd Geologii, działający dotychczas na podstawie ustawy z 16 listopada 1960 r. o prawie geologicznym (Dz.U. nr 52, poz. 303 z późn. zm.) i przekazała sprawy objęte zakresem działania tego Urzędu, ściślej zaś mówiąc jego Prezesa, do właściwości Ministra Ochrony Środowiska i Zasobów Naturalnych. Ponadto zakresem działania wspomnianego Ministra zostały objęte sprawy należące do b. Kierownika Urzędu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej oraz sprawy ochrony przyrody objęte właściwością b. Ministra Leśnictwa i Przemysłu Drzewnego. Niniejszy artykuł jest poświęcony wyłącznie kompetencjom organów administracji państwowej w zakresie geologii.

Stosownie do art. 3 ust. 4 cytowanej ustawy Minister Ochrony Środowiska i Zasobów Naturalnych wykonuje zadania naczelnego organu administracji państwowej w zakresie geologii przy pomocy Głównego Geologa Kraju, który nie jest organem administracji państwowej w tym zakresie, lecz stanowi aparat, za pomocą którego organ ten działa.

* Artykuł nie uwzględnia zmian wprowadzonych ustawami z 23 października 1987 r., zwłaszcza zaś ustawą o utworzeniu urzędu Ministra Przemysłu (Dz.U. nr 33, poz. 172) oraz ustawą o zmianach w zakresie działania niektórych naczelnych i centralnych organów administracji państwowej (Dz.U. nr 33, poz. 180).

¹ Zwana dalej ustawą.

Należy jednak pamiętać, że w dotychczasowym stanie prawnym (przed 12 listopada 1985 r.) Prezes Centralnego Urzędu Geologii był właściwy także w sprawach, które z geologią albo nie miały nic wspólnego, albo tylko bardzo odległy związek. Mam tu na myśli kompetencje wynikające z uchwały Rady Ministrów z 14 lutego 1975 r. w sprawie gospodarki zasobami złóż kopalin, których wydobywanie nie podlega prawu górniczemu (Mon. Pol. nr 6, poz. 33 z późn. zm.), wedle której sprawował on nadzór nad eksploatacją złóż tych kopalin i nad właściwym ich wykorzystaniem (§ 20), oraz kompetencje wynikające z ustawy z 17 grudnia 1977 r. o szelfie kontynentalnym Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (Dz.U. nr 37, poz. 164) w zakresie, w jakim jego zezwolenia wymagało także wydobywanie i wykorzystywanie zasobów naturalnych tego szelfu (art. 3 ust. 3)².

Należy również przypomnieć, że Prezes Centralnego Urzędu Geologii nie był właściwy w sprawach geologii w ogóle, lecz tylko w sprawach z tego zakresu wyraźnie określonych w art. 1 pr. geol. Chodziło zatem o planowanie i prowadzenie badań geologicznych połączonych z robotami w terenie, prowadzenie obserwacji i pomiarów związanych z tymi robotami, sporządzanie, ściślej zaś biorąc zatwierdzenie dokumentacji geologicznych i sporządzanie bilansów zasobów złóż kopalin, w tym także zasobów wód podziemnych (art. 1 ust. 2).

W aktualnym stanie prawnym może więc powstać wątpliwość, czy kompetencje Ministra Ochrony Środowiska i Zasobów Naturalnych obejmują obecnie wszelkie sprawy z zakresu geologii (por. art. 3 ust. 2 pkt 6 ustawy), czy tylko sprawy wymienione. Za interpretacją ekstensywną może przemawiać okoliczność, że w zasięgu prawa geologicznego nie mieszczą się badania geologiczne prowadzone przez inne podmioty niż przed-

² Ponadto przepis ten obejmuje "wszelkie badania" szelfu oraz poszukiwanie zasobów naturalnych. W tym więc zakresie kompetencje te wykraczają również, aczkolwiek w mniejszym stopniu, poza kompetencje określone w prawie geologicznym.

siębiorstwa geologiczne³, jak również zbieractwo minerałów mające charakter badawczy. Trudno jednak opowiedzieć się za wykładnią nadmiernie ekstensywną, nie sposób bowiem założyć, że w kompetencjach wspomnianego Ministra mogłyby się znaleźć także nadzór np. nad badaniami podstawowymi w zakresie geologii lub w ogóle nad geologią rozumianą jako nauka o budowie i dziejach skorupy ziemskiej.

Pomijając przedstawione wątpliwości prawo geologiczne obejmowało i obejmuje nadal prace geologiczne o charakterze badawczym zmierzające do:

- 1) poznania budowy geologicznej kraju,
- 2) odnalezienia i rozpoznania złóż kopalin, w tym także wód podziemnych,
- 3) ustalenia przydatności gruntów na potrzeby budownictwa i zagospodarowania przestrzennego (art. 1 ust. 1 pr. geol.).

Na tle tej regulacji rodzi się wątpliwość, czy celowe było wyodrębnienie pkt. 2 i 3, skoro w obu wspomnianych przypadkach chodzi także o poznanie budowy geologicznej kraju. Przy okazji zaś warto wspomnieć o niedostrzeżonej dotychczas potrzebie szczegółowego uregulowania prac badawczych mających na celu rozpoznanie przydatności struktur geologicznych do bezzbiornikowego magazynowania kopalin (por. art. 12 ust. 1 pkt 2 pr. gór.).

Wyjątki od zasady wyrażonej w art. 1 ust. 1 pr. geol. mają marginalne znaczenie, niemniej warto je wymienić. Jeden wynika z art. 2 ust. 4 pr. geol. W braku bowiem rozporządzenia wykonawczego należy przyjąć, że osoba fizyczna może na (w) posiadanym przez nią gruncie

³Z wyjątkiem prac geologicznych związanych z ruchem zakładu górniczego (por. art. 1 ust. 1 pr. gór.). Według art. 41 pr. geol. w przypadkach nie unormowanych prawem górniczym stosuje się odpowiednio przepisy prawa geologicznego. Według art. 1 ust. 2 pr. gór. przy wykonywaniu prac geologicznych określonych w ust. 1 stosuje się odpowiednio przepisy prawa geologicznego. Łatwo dostrzec, że obie normy odsyłające rodzą różny skutek. Ponadto w tym też zakresie stosuje się prawo geologiczne odpowiednio do poszukiwania kopalin w zwałach (por. art. 2 pr. gór.).

prorowadzić prace niezbędne do ujęcia wód podziemnych na własne potrzeby oraz do ustalenia przydatności tego gruntu dla potrzeb budowlanych z pominięciem przepisów prawa geologicznego. Nawiasem mówiąc, tylko drugi człon wspomnianego przepisu mieści się w pojęciu prac geologicznych, albowiem ujęcie wód podziemnych (studnia) jest obiektem budowlanym⁴, który powstaje w wyniku odnalezienia (rozpoznania) złoża wody podziemnej i służy do korzystania z niego, należy więc sądzić, że ustawodawca miał na myśli prace (urządzenia) mające na celu odnalezienie i rozpoznanie złoża wody podziemnej. Drugi wyjątek wynika natomiast z zarządzenia Ministra Budownictwa i Przemysłu Materiałów Budowlanych z 13 października 1970 r. w sprawie zakresu i zasad przeprowadzania technicznych badań podłoża gruntowego (Dz. Bud. nr 13, poz. 53 z późn. zm.), w zakresie bowiem objętym wspomnianym zarządzeniem nie stosuje się przepisów prawa geologicznego⁵. Wydane ono zostało bez wystarczającej podstawy prawnej, albowiem żaden przepis prawa geologicznego nie upoważnia do dokonania takiego wyłączenia, ani nie upoważniał Prezesa Centralnego Urzędu Geologii do przekazania swoich kompetencji innemu organowi administracji państwowej.

II

W celu ustalenia właściwości Ministra Ochrony Środowiska i Zasobów Naturalnych w zakresie geologii trzeba mieć na względzie dwa akty prawne: 1) rozporządzenie Rady Ministrów z 27 grudnia 1985 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Ochrony Środowiska i Zasobów Naturalnych (Dz.U. nr 63, poz. 330) oraz 2) załącznik nr 3 do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 30 grudnia 1985 r. w spra-

⁴W zakresie zatem, w jakim chodzi o budowę takiego obiektu, wkracza prawo budowlane (ustawa z 24 października 1974 r., Dz.U. nr 38 poz. 229 z późn. zm.) oraz prawo wodne (ustawa z 24 października 1974 r., Dz.U. nr 38, poz. 230 z późn. zm.).

⁵Por. również zarządzenie Prezesa Centralnego Urzędu Geologii z 11 listopada 1970 r. w sprawie zasad ustalania przydatności gruntów dla potrzeb budownictwa (Mon. Pol. nr 42, poz. 322).

wie określenia kompetencji niektórych naczelnych i centralnych organów administracji państwowej zastrzeżonych w przepisach szczególnych dla organów zniesionych (Dz.U. nr 63, poz. 334). Można sądzić, że przez przepisy szczególne w przedstawionym znaczeniu należy rozumieć akty prawne rządu ustawy lub dekretu inne niż ustawa z 12 listopada 1985 r., ku czemu może skłaniać pominięcie wśród nich uchwały Rady Ministrów z 14 lutego 1975 r. w sprawie gospodarki zasobami złóż kopalin, których wydobywanie nie podlega prawu górnictwu (Mon. Pol. nr 6, poz. 33 z późn. zm.). Zaczniemy więc od omówienia wymienionego rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów, porównanie bowiem jego postanowień z rozporządzeniem Rady Ministrów pozwoli na ustalenie, czy dokonana ustawą zmiany mają charakter wyłącznie organizacyjny, czy także materialnoprawny, albowiem tworzą nowe kompetencje.

Zgodnie z pkt. B 2 załącznika nr 3 do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów do właściwości Ministra Ochrony Środowiska i Zasobów Naturalnych przeszły kompetencje b. Centralnego Urzędu Geologii określone w art. 3, 18 ust. 2, 24 ust. 2 i 3, 25, 27, 32 oraz 34 ust. 1 i 2 pr. geol.

Pominięto natomiast art. 4 ust. 2 pr. geol., z czego należy wnosić, że właściwy minister (kierownik urzędu centralnego) nie ma już obowiązku działania w porozumieniu z Ministrem Ochrony Środowiska i Zasobów Naturalnych przy ustalaniu szczegółowej organizacji i zakresu działania resortowej służby geologicznej. Wniosek ten znajduje dodatkowe uzasadnienie (a contrario) w treści art. 25 pr. geol., z mocy którego właściwy minister (kierownik urzędu centralnego) powinien w tym wypadku działać w porozumieniu między innymi z Ministrem Ochrony Środowiska i Zasobów Naturalnych przy ustalaniu kryteriów bilansowości zasobów złóż kopalin.

Nie zostały *expressis verbis* wymienione art. 29-31 pr. geol. w zakresie, w jakim dotyczą b. Centralnego Urzędu Geologii, a kompetencje tego Urzędu, określone w art. 29 pkt 2 i w art. 30 pr. geol., nie zostały przeniesione na Ministra Ochrony Środowiska i Zasobów Natural-

nych, z czego można by wysnuć błędny wniosek, że Minister ten nie jest organem państwowej administracji geologicznej i nie działa w drugiej instancji w sprawach, które w pierwszej instancji zostały zastrzeżone do kompetencji wojewódzkich (równorzędnych) organów administracji. Najprawdopodobniej uznano, że kwestię tę rozstrzyga obecnie art. 3 ust. 2 ustawy z 12 listopada 1985 r., gdy zaś chodzi o właściwość ministra jako organu wyższego stopnia - art. 17 k.p.a. Trudno jednak uznać tego rodzaju technikę legislacyjną za właściwą, zwłaszcza gdy się zważy, że art. 33 pr. geol. obowiązuje nadal. Nie powołuje się jednak na niego wspomniane rozporządzenie Rady Ministrów z 27 grudnia 1985 r. i pomija go rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z 30 grudnia 1985 r. Przepis ten wymaga również, aby rozgraniczenie kompetencji między b. Prezesem Centralnego Urzędu Geologii a wojewódzkimi organami do spraw geologii nastąpiło w drodze rozporządzenia Rady Ministrów, której to praktyki - poprzednio stosowanej - zaniesiano z chwilą wydania rozporządzenia Rady Ministrów z 12 kwietnia 1974 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Centralnego Urzędu Geologii (Dz.U. nr 18, poz. 99), obecnie uchylonego (§ 6 pkt 2 rozporządzenia z 27 grudnia 1985 r.).

Poza wymienionymi przepisami prawa geologicznego zostały przeniesione do właściwości Ministra Ochrony Środowiska i Zasobów Naturalnych kompetencje b. Prezesa Centralnego Urzędu Geologii wymienione w art. 21 ust. 2, 121 ust. 2 i 127 ust. 3 i 4 prawa górniczego (tekst jedn. Dz.U. 1978, nr 4, poz. 12 z późn. zm.) oraz w art. 3 ust. 3 prawa szelfowego (pkt B 1 i 3 załącznika nr 3).

III

Przepisy rozporządzenia Rady Ministrów z 27 grudnia 1985 r. można podzielić na takie, które bezpośrednio określają kompetencje Ministra Ochrony Środowiska i Zasobów Naturalnych jako naczelnego organu administracji państwowej w zakresie geologii, oraz na takie, które

dotyczą kompetencji innych organów administracji, wspomnianego zaś Ministra upoważniają jedynie do inicjowania przedsięwzięć podejmowanych przez te organy, jak np. § 1 ust. 1 pkt 3 upoważniający do inicjowania prac normalizacyjnych w odniesieniu, między innymi, do badań geologicznych⁶. Te ostatnie trzeba pominąć, albowiem zagadnienie wykracza poza zakreślony temat.

W pierwszej zaś grupie należy wymienić:

§ 1 ust. 1 pkt 1 dotyczący prognozowania i programowania prac geologicznych. Terminy te mieszczą się w pojęciu planowania badań geologicznych; o którym mowa w art. 1 ust. 2 pr. geol.;

§ 1 ust. 1 pkt 2 w zakresie, w jakim przepis ten dotyczy określenia zasad kontroli przestrzegania prawa przy prowadzeniu prac geologicznych. Jednak dalej idące kompetencje wynikają z art. 28 ust. 1 pr. geol. (nadzór), pominiętym przez załącznik nr 3 do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 30 grudnia 1985 r., z czego można by wysnuć wątpliwy wniosek, że Minister Ochrony Środowiska i Zasobów Naturalnych nie jest obecnie organem państwowej administracji geologicznej uprawnionym do nadzoru, lecz tylko do kontroli, nad projektowaniem badań geologicznych i sporządzaniem dokumentacji geologicznych. Wątpliwość tę usuwa § 1 ust. 1 pkt 15 in fine rozporządzenia Rady Ministrów z 27 grudnia 1985 r. przynajmniej w zakresie, w jakim chodzi o nadzór nad prowadzeniem prac geologicznych;

§ 1 ust. 1 pkt 6 w zakresie, w jakim chodzi o bilansowanie zasobów wodnych (por. art. 1 ust. 1 oraz art. 25 pr. geol.). Z kontekstu wynika, że wspomniany przepis ma na myśli kompetencje wynikające z prawa wodnego (ustawa z 24 października 1974 r., Dz.U. nr 38, poz. 230 z późn. zm.).

Do problematyki regulowanej prawem geologicznym nawiązują wyraźnie dopiero § 1 ust. 1 pkt. 14-16, 18, 19 oraz § 2 ust. 1 pkt. 6 i 22 rozporządzenia Rady Ministrów z 27 grudnia 1985 r.

⁶Poza wspomnianym przepisem w grę wchodzi § 1 ust. 1 pkt 5, § 2 ust. 1 pkt. 17, 20 oraz 21.

Punkt 14, przytaczając klasyfikację prac geologicznych przyjętą w art. 1 ust. 1 pr. geol., poszerza ją jednak o badania regionalne, mające na celu określenie zasobów perspektywicznych złóż węglowodorów, co ma związek z § 3 cytowanego rozporządzenia, który wymaga osobnego omówienia, oraz zapewnia współudział w realizacji prac geologicznych niezbędnych do udostępnienia złóż kopalin. Ta ostatnia kompetencja wykracza poza zasięg obowiązywania prawa geologicznego z mocy jego art. 1 i dotyczy przypadków, gdy prace geologiczne związane są z ruchem zakładu górniczego (art. 1 ust. 1 pr. górn.), ale tylko wtedy, gdy zmierzają do udostępnienia złoża. Ten sam efekt można by jednak osiągnąć za pomocą normy odsyłającej zawartej w ust. 2 art. 1 pr. górn. Nie byłoby to jednak możliwe w odniesieniu do kopalin nie poddanych prawu górnictwu.

Punkt 15 składa się z dwóch członów. Jeden dotyczy zasad prowadzenia prac geologicznych oraz nadzoru nad nimi. Kompetencje w tym zakresie regulują art. 18 ust. 2 i art. 24 ust. 3 pr. geol., chyba że należą one z mocy art. 19 do Prezesa Rady Ministrów. Gdy zaś chodzi o kompetencje organów administracji państwowej w zakresie geologii, wynikają one z art. 28 ust. 1 pr. geol. (patrz wyżej).

Drugi człon dotyczy zapobiegania szkodom powodowanym pracami geologicznymi i ich usuwania. W tym zaś zakresie b. Prezes Centralnego Urzędu Geologii nie posiadał żadnych kompetencji, albowiem nie przewiduje ich prawo geologiczne, wydane zaś przez niego zarządzenie z 31 grudnia 1974 r. w sprawie zapobiegania i naprawiania szkód spowodowanych w związku z pracami geologicznymi wykonywanymi przez przedsiębiorstwa podległe Centralnemu Urzędowi Geologii (nie publikowane) jest pozbawione podstawy prawnej, a ponadto zbędne przynajmniej w zakresie, w jakim recypuje ono przepisy prawa geologicznego i górnictwego.

Przy okazji warto przypomnieć, że poprzednio obowiązujące rozporządzenie Rady Ministrów z 12 kwietnia 1974 r. w sprawie szczegóło-

wego zakresu działania Centralnego Urzędu Geologii (Dz.U. nr 18, poz. 99) upoważniało, również bez wystarczającej ku temu podstawy prawnej, b. Prezesa wspomnianego Urzędu do udzielania wytycznych dotyczących zapobiegania szkodom powodowanym pracami geologicznymi i naprawiania tych szkód. W toku ostatniej nowelizacji prawa górniczego zbliżoną kompetencję uzyskał Prezes Wyższego Urzędu Górniczego (por. art. 75 ust. 3 pkt 2 pr. gór.), co ma o tyle istotne znaczenie, iż jego wytyczne mogą znaleźć zastosowanie na mocy art. 14 pr. geol. w większości przypadków dotyczących szkód geologicznych (z wyłączeniem art. 12 i 13 pr. geol.), albowiem zgodnie z jego treścią zasady naprawiania szkód górniczych stosuje się do ustalenia sposobu i rozmiaru odszkodowania za szkody powstałe w związku z pracami geologicznymi. Nie ulega wątpliwości, iż wytyczne Prezesa Wyższego Urzędu Górniczego mogą znaleźć również zastosowanie do obowiązku zapobiegania tym szkodom. Ponadto wspomniane sprawy rozstrzygają organy administracji państwowej stopnia podstawowego, które nie zaliczają się do organów administracji geologicznej (por. art. 29 pr. geol.), nader więc niejasno rysuje się zarówno podział kompetencji pomiędzy Prezesem Wyższego Urzędu Górniczego i Ministrem Ochrony Środowiska i Zasobów Naturalnych, jak i podstawa prawna uzasadniająca właściwość tego ostatniego w omawianym zakresie.

Punkt 16 składa się również z dwóch członów. Pierwszy dotyczy oceny sposobów zagospodarowania i wykorzystywania złóż kopalin. Tak uogólniona formuła nie mieści się w prawie geologicznym, można ją natomiast wyprowadzić z uchwały Rady Ministrów z 14 lutego 1975 r. oraz z prawa szelfowego.

Drugi człon dotyczy określania zasad kryteriów bilansowości zasobów geologicznych złóż kopalin i zasobów przemysłowych. Kompetencja ta nie budzi wątpliwości w świetle art. 25 i 27 pr. geol., aczkolwiek pojęcie zasobów przemysłowych nie jest znane prawu geologicznemu, ma jednak ustalone znaczenie w przepisach wykonawczych do tego prawa.

Punkt 18 dotyczy określenia zasad wydawania zezwoleń na prowadzenie prac przez jednostki gospodarki uspołecznionej i nie uspołecznionej. Pomijając te ostatnie, zezwoleń takich potrzebują tylko niepaństwowe jednostki gospodarki uspołecznionej, o tyle formuła ta wymaga uściślenia. Ponadto wątpliwości budzi podział kompetencji pomiędzy Prezesem Rady Ministrów i Ministrem Ochrony Środowiska i Zasobów Naturalnych. Ten pierwszy powinien bowiem określić i określił z mocy art. 5 ust. 4 pr. geol. sposób wydawania zezwoleń. Zasady zaś, na podstawie których mają one być wydawane, zostały wskazane w ust. 3 tego artykułu. Nie widać więc miejsca na dalsze kompetencje w tym zakresie wspomnianego Ministra.

Punkt 19 dotyczy określenia zasad postępowania z dokumentami geologicznymi, gromadzenia, udostępniania i rozpowszechniania wyników prac geologicznych. Kompetencja ta należy do Prezesa Rady Ministrów z mocy art. 19 ust. 1 pkt 2 pr. geol., gdy chodzi o określenie sposobu postępowania we wspomnianym zakresie. Nader więc niejasno rysuje się różnica pomiędzy właściwością tych organów.

Za całkowicie zbędny należy natomiast uznać § 2 ust. 1 pkt 6, albowiem to, kiedy Minister Ochrony Środowiska i Zasobów Naturalnych jest właściwy do zatwierdzenia projektu badań geologicznych, wynika z zarządzenia Prezesa Rady Ministrów z 10 września 1963 r. w sprawie zasad sporządzania i trybu zatwierdzania projektów badań geologicznych (Mon. Pol. nr 71, poz. 349), kiedy zaś jest on właściwy do zatwierdzenia dokumentacji geologicznej, to z kolei powinno wynikać z art. 24 ust. 2 pr. geol. i podziału kompetencji pomiędzy organami administracji państwowej w zakresie geologii.

Punkt 22 z kolei upoważnia Ministra Ochrony Środowiska i Zasobów Naturalnych do nadawania uprawnień do prowadzenia prac geologicznych. Przepis ten wydaje się również zbędny, albowiem tryb postępowania w tych sprawach określa rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z 11 grudnia 1970 r. w sprawie uprawnień do wykonywania prac geologicznych (Dz.U. nr 30, poz. 254), wydane z mocy art. 20 ust. 2 pr. geol. oraz

rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z 1 sierpnia 1966 r. w sprawie warunków ogólnych, naukowych i zawodowych, jakim powinny odpowiadać osoby kierownictwa i dosoru ruchu zakładu górniczego (Dz.U. nr 31, poz. 185), mogące znaleźć zastosowanie na podstawie normy odsyłającej zawartej w art. 2 ust. 1 pr. geol.

Konkludując można stwierdzić, że omawiana regulacja rodzi wiele niejasności. Zamiast przemieszania już istniejących kompetencji z nowymi należało generalnie odwołać się do prawa geologicznego i przepisów wykonawczych do tego prawa; nowe zaś kompetencje uregulować osobno, unikając niejasnego ich podziału między Prezesa Rady Ministrów oraz Ministra Ochrony Środowiska i Zasobów Naturalnych. Najwłaściwszym zaś rozwiązaniem byłaby równoczesna nowelizacja prawa geologicznego, eliminująca wspomniane różnice, albowiem w aktualnym modelu zarządzania gospodarką nie znajdują one dostatecznego uzasadnienia.

Wśród mnogości niejasnych przepisów pominięto natomiast nader istotne zagadnienia, jakim powinno być wydanie ogólnych warunków umów o prace geologiczne⁷. Brak bowiem upoważnienia dla Ministra Ochrony Środowiska i Zasobów Naturalnych do wydania wspomnianych przepisów, do czego wydaje się on z natury rzeczy wyłącznie predysponowany (por. art. 384 k.c.).

IV

Paragraf 3 rozporządzenia Rady Ministrów stanowi, że przepis § 1 ust. 1 pkt 14 nie narusza uprawnień Ministra Górnictwa i Energetyki w zakresie poszukiwania i rozpoznawania złóż ropy naftowej i gazu ziemnego określonych w odrębnych przepisach. Ma on najprawdopodobniej na myśli rozporządzenie Rady Ministrów z 15 kwietnia 1982 r. w sprawie

⁷Wobec pozbawienia mocy rozporządzenia Rady Ministrów z 20 września 1961 r. w sprawie zasad zawierania i wykonywania umów o prace geologiczne (Dz.U. nr 44, poz. 232).

szczegółowego zakresu działania Ministra Górnictwa i Energetyki (Dz.U. nr 13, poz. 100), według którego Minister ten jest właściwy w sprawach poszukiwania i rozpoznawania złóż ropy naftowej i gazu ziemnego, a także geologii związanej z ruchem zakładów górniczych górnictwa węglowego, naftowego, gazu ziemnego i piasku podsadzkowego. Przepis ten rodzi rozliczne wątpliwości. Sugeruje on przede wszystkim, jakoby wspomniany Minister był naczelnym organem administracji państwowej w zakresie poszukiwania i rozpoznawania złóż ropy naftowej i gazu ziemnego, a zatem że kompetencje te zostały odjęte b. Prezesowi Centralnego Urzędu Geologii. W każdym zaś razie dopuszcza on przypuszczenie, że kompetencje Ministra Górnictwa i Energetyki wynikające z przepisów prawa geologicznego w zakresie poszukiwania i rozpoznawania złóż ropy naftowej i gazu ziemnego czymś różnią się od kompetencji tego Ministra w zakresie poszukiwania i rozpoznawania złóż węgla i piasku podsadzkowego. Nie ulega zaś kwestii, iż nie istnieje i nie istniała podstawa prawna, na mocy której b. Prezes Centralnego Urzędu Geologii mógłby być pozbawiony kompetencji centralnego organu administracji państwowej w zakresie geologii chociażby w części. Nie istnieje też i nie istniała podstawa prawna do zróżnicowania kompetencji poszczególnych ministrów wynikających z przepisów prawa geologicznego co do zakresu i treści w zależności od podziału na poszczególne rodzaje podległych im przemysłów wydobywczych. Z mocy art. 4 ust. 2 właściwy minister może jedynie ustalić na podstawie wytycznych Rady Ministrów szczegółową organizację i zakres działania resortowej służby geologicznej. Ponadto jest on organem założycielskim dla przedsiębiorstw geologicznych powołanych do poszukiwania i rozpoznawania złóż kopalin przeznaczonych dla przemysłów przez niego zarządzanych. Dalsze jego kompetencje wynikają z art. 25 pr. geol. oraz z przepisów wykonawczych, dotyczących projektowania badań geologicznych wydanych na podstawie art. 19 pr. geol.

Z tego punktu widzenia niczym nie różnią się od siebie kompetencje np. Ministra Budownictwa, Gospodarki Przestrzennej i Komunal-

nej⁸ od kompetencji Ministra Górnictwa i Energetyki, mimo że w odniesieniu do tych pierwszych brak odpowiednika cytowanego § 3. Jeżeli zaś takie różnice istnieją, mogą one wynikać tylko z ustaleń podjętych w ramach uprawnień b. Prezesa Centralnego Urzędu Geologii do koordynowania prac geologicznych (por. art. 28 ust. 1 pr. geol.).

V

Kilku uwag wymagają kompetencje wynikające z uchwały Rady Ministrów z 14 lutego 1975 r. oraz z prawa szelfowego w zakresie, w jakim wykraczają one poza zasięg prawa geologicznego, Nigdy nie budziło wątpliwości, iż kompetencje te nie mają wiele wspólnego z geologią, nie było więc jasne, dlaczego zostały one przydzielone do właściwości b. Prezesa Centralnego Urzędu Geologii. W dodatku wspomniana uchwała Rady Ministrów została wydana bez podstawy prawnej. Obecnie sytuacja uległa zmianie, ale nie dlatego, że kompetencje te przeszły na Ministra Ochrony Środowiska i Zasobów Naturalnych jako na naczelnny organ administracji państwowej w zakresie geologii, lecz dlatego, że w jego zakresie działania mieści się ochrona zasobów przyrodniczych (art. 3 ust. 2 pkt 3 ustawy). Z tego więc punktu widzenia wspomniany Minister jest właściwy do nadzoru nie tylko nad poszukiwaniem i rozpoznawaniem tych zasobów, ale także nad ich wydobywaniem oraz wykorzystywaniem i to bez względu na to, czy podlegają one prawu górniczemu, czy nie. O tyle też sięgają one dalej niż to wynika z § 1

⁸Por. § 1 pkt 5 rozporządzenia Rady Ministrów z 27 grudnia 1985 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Budownictwa, Gospodarki Przemysłowej i Komunalnej (Dz.U. nr 63, poz. 326), według którego do wspomnianego Ministra należą sprawy nadzoru i koordynacji prac geologicznych związanych z zaopatrzeniem miast w wodę i pozyskiwaniem surowców skalnych. Przy okazji warto zwrócić uwagę na to, że stosownie do § 1 pkt 14 rozporządzenia Rady Ministrów z 27 grudnia 1985 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Rolnictwa, Leśnictwa i Gospodarki Żywnościowej (Dz.U. nr 63, poz. 332) do tego Ministra należą sprawy zaopatrzenia rolnictwa i wsi w wodę, z czego nie należy wnosić, iż nie może on w tym celu prowadzić prac geologicznych bądź ich nadzorować albo koordynować.

ust. 1 pkt 14, który rozszerza kompetencje wspomnianego Ministra jedynie na prace geologiczne niezbędne do udostępnienia złóż kopalin.

Nie jest więc jasne, dlaczego § 1 ust. 1 pkt 17 ogranicza z kolei te kompetencje do współdziałania w zakresie gospodarki zasobami złóż kopalin, których wydobywanie nie podlega prawu górnictwu, skoro pkt. 2, 4, 14, 16, 17 (pierwszy człon zdania) oraz § 1 ust. 2 pkt. 1, 3 i § 2 ust. 1 pkt. 9, 23 nie czynią żadnego rozróżnienia pomiędzy kopalniami z tego punktu widzenia, jaki akt prawny reguluje ich wydobywanie. Przymuszczalnie stało się tak dlatego, ażeby kompetencje organu administracji państwowej wyrikające dotychczas z uchwały Rady Ministrów z 14 lutego 1975 r. znalazły podstawę prawną w przepisach wydanych na podstawie ustawy⁹.

Niezbyt też jasno rysuje się różnica pomiędzy kompetencjami Ministra Ochrony Środowiska i Zasobów Naturalnych, wynikającymi z art. 3 ust. 2 pkt 1 (ochrona i kształtowanie środowiska) i z pkt 3 (ochrona zasobów przyrodniczych środowiska) ustawy¹⁰. Można sądzić, że te ostatnie wykraczają poza kompetencje wynikające z ustawy z 31 stycznia 1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska (Dz.U. nr 3, poz. 6) oraz z ustawy z 7 kwietnia 1949 r. o ochronie przyrody (Dz.U. nr 25, poz. 180 z późn. zm.), dokąd jednak sięgają, tego w sposób jednoznaczny ustalić się nie daje. Wydaje się, że chodziło o podkreślenie kompetencji wymienionego Ministra również w sprawach, w których usta-

⁹Podobnie określały kompetencje b. Prezesa Centralnego Urzędu Geologii § 1 ust. 1 pkt. 13 i 17 rozporządzenia Rady Ministrów z 12 kwietnia 1974 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Centralnego Urzędu Geologii (Dz.U. nr 18, poz. 99), tyle że nie znajdowały one i nie znajdują nadal podstawy w prawie geologicznym. Co do skutków samostannych uchwał Rady Ministrów oraz przepisów o charakterze ogólnej normy kompetencyjnej por. wyrok NSA z 6 lutego 1981 r., SA 819/80 z glosą W. D a w i d o w i c z a (OSP/KA 1981, nr 10, poz. 189).

¹⁰Pomijam różnice terminologiczne. W nazwie resortu używa się pojęcia zasobów naturalnych, gdy w treści art. 3 ustawy mowa o zasobach przyrodniczych. Tym też terminem posługuje się ustawa o ochronie i kształtowaniu środowiska. Pojęcia "zasoby naturalne" używa natomiast ustawa szelfowa, definiując je jako nieorganiczne i organiczne bogactwa naturalne.

wa o ochronie i kształtowaniu środowiska odsyła do przepisów szczególnych.

Ustawa ta jest tak ściśle związana z planami zagospodarowania przestrzennego, że praktycznie nie daje się realizować w oderwaniu od nich. W tym kontekście rodzi się wątpliwość, czy trafne było przekazanie spraw z zakresu regionalnego i miejscowego planowania przestrzennego do właściwości Ministra Budownictwa, Gospodarki Przestrzennej i Komunalnej, albowiem w ten sposób wszelka działalność w zakresie ochrony środowiska i zasobów naturalnych stała się zależna od przedsięwzięć podejmowanych w resorcie branżowym, skłonnym z natury rzeczy do preferowania potrzeb budownictwa, przemysłu materiałów budowlanych i gospodarki komunalnej.

Nasuują się następujące uwagi dotyczące głównego nurtu niniejszych rozważań:

a) ustawa z 12 listopada 1985 r. rodzi skutki tylko w sferze organizacyjnej naczelných organów administracji państwowej, nie wywiera natomiast żadnych skutków w sferze prawa materialnego. Wynika to zarówno z treści art. 3 ust. 2, stosownie do którego do zakresu działania Ministra Ochrony Środowiska i Zasobów Naturalnych należą sprawy objęte dotychczas zakresem działania Centralnego Urzędu Geologii, jak i z art. 14 ust. 1, według którego w zakresie uregulowanym w ustawie tracą moc dotychczasowe przepisy dotyczące **u t w o r z e n i a** naczelných i centralnych organów administracji państwowej;

b) Prezes Rady Ministrów władny był zatem pominąć w rozporządzeniu wydanym na podstawie art. 14 ust. 2 tylko te przepisy prawa geologicznego, na mocy których został utworzony Centralny Urząd Geologii, a więc art. 29 pkt 2 oraz art. 31 tego prawa i tylko one mogły wygasnąć w dniu ogłoszenia wspomnianego rozporządzenia zgodnie z art. 14 ust. 3;

c) pomijając inne przepisy prawa geologicznego o charakterze materialnoprawnym, Prezes Rady Ministrów wykroczył poza upoważnienie ustawowe wynikające z art. 14 ust. 2. Należy więc przyjąć, że pomi-

nięte przez Prezesa Rady Ministrów przepisy prawa geologicznego o charakterze materialnoprawnym pozostają w mocy, nie mogą być bowiem uchylone aktem prawnym niższego rzędu i nie ma do nich zastosowania art. 14 ust. 3 ustawy;

d) Minister Ochrony Środowiska i Zasobów Naturalnych jako naczelny organ administracji państwowej w zakresie geologii ma i może wykonywać tylko kompetencje wynikające z przepisów prawa geologicznego lub z przepisów do tego prawa odsyłających. Pojęcie "geologii" użyte w art. 3 ust. 2 pkt 6 ustawy nie może być interpretowane ekstensywnie w sferze prawa materialnego. Jeżeli więc przepisy wykonawcze do wspomnianej ustawy wymieniają kompetencje, które - mieszcząc się w pojęciu geologii (stosowanej) - nie znajdują podstawy w prawie geologicznym, to wprowadzić samo przez się nie oznacza, że pozbawione są one podstawy prawnej, należy jej jednak poszukiwać poza prawem geologicznym. Nie wchodzi one wtedy w zakres właściwości Ministra Ochrony Środowiska i Zasobów Naturalnych jako naczelnego organu administracji państwowej w zakresie geologii. Prawo geologiczne nie wspomina np. o normalizacji prac geologicznych, z czego nie wynika, że kompetencja przewidziana w § 1 ust. 1 pkt 3 rozporządzenia Rady Ministrów z 27 grudnia 1985 r. jest pozbawiona podstawy w przepisach prawa materialnego.

Антони Агопшович

ИЗМЕНЕНИЯ В ОРГАНИЗАЦИИ И КОМПЕТЕНЦИЯХ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОГО
УПРАВЛЕНИЯ В ОБЛАСТИ ГЕОЛОГИИ

Р е з ю м е

Согласно закону от 12 ноября 1985 г. об изменении организации, а также области действия некоторых высших и центральных органов государственной администрации (Ж. Зак. № 50, п. 262) было упразднено Центральное геологическое управление, а компетенции бывшего председателя этого управления принял министр охраны окружающей среды и природных ресурсов. Вслед за ним появилось распоряжение Совета Министров от 27 декабря 1985 г. о сфере действия министра охраны естественной среды и природных ресурсов (Ж. Зак. № 63, п. 330), а также распоряжение Председателя Совета Министров от 30 декабря 1985 г. об определении компетенций некоторых высших и центральных органов государственного управления, оговоренных в особенных положениях для ликвидированных органов (Ж. Зак. № 63, п. 334).

Статья касается исключительно компетенций министра охраны естественной среды и природных ресурсов как высшего органа государственного управления в области геологии, вызывающих сомнения, т.к., с одной стороны, исполнительные положения закона указывают на компетенции, не известные в геологическом праве, а с другой, не упоминают о некоторых положениях этого права, имеющего материально-правовой характер.

Сделаны следующие выводы:

а) закон вызывает последствия исключительно в сфере организации

и не вызывает никаких последствий в сфере материального права. Это вытекает из его ст. 3, п. 2, а также из ст. 14, п. 1;

б) в таких условиях факт, что Председатель Совета Министров не затронул в своем распоряжении некоторые положения геологического права материально-правового характера, не приводит к прекращению их действия, т.к. к ним не применима ст. 14, п. 3 закона;

в) министр охраны естественной среды и природных ресурсов как высший орган государственного управления в области геологии должен и может выполнять компетенции, вытекающие из положений геологического права или же из положений, ссылающихся на это право. Понятие "геологии", использованное в ст. 3, п. 2, п. 6 закона, нельзя интерпретировать экстенсивно в сфере материального права.

Antoni Agopszowicz

ÄNDERUNGEN IN DER ORGANISATION UND IN DEN KOMPETENZEN DER
STAATLICHEN VERWALTUNGSORGANE IM BEREICH DER GEOLOGIE

Z u s a m m e n f a s s u n g

Das Gesetz vom 12. November 1985 über die Änderung der Organisation und des Handlungsbereichs einiger oberer und zentraler Organe der staatlichen Verwaltung (Gesetzblatt Nr. 50, Pos. 262) hob das Zentralamt für Geologie auf, die Kompetenzen des ehemaligen Präses dieses Amtes dagegen gingen auf den Minister für Umweltschutz und Naturressourcen über. In der Nachfolge erschien die Anordnung des Ministerrats vom 27. Dezember 1985 zur Frage des besonderen Handlungsbereichs des Ministers für Umweltschutz und Naturressourcen (Gesetzblatt Nr. 63, Pos. 330) sowie die Anordnung des Vorsitzenden des Ministerrats vom 30. Dezember 1985 zur Angelegenheit der Festlegung der Kompetenzen einiger oberer und zentraler Organe der staatlichen Verwaltung, die in speziellen Vorschriften für die aufgehobenen Organe vorbehalten waren (Gesetzblatt Nr. 63, Pos. 334).

Der Artikel betrifft ausschließlich die Kompetenzen des Ministers für Umweltschutz und Naturressourcen als oberstes Organ der staatlichen Verwaltung im Bereich der Geologie, die Zweifel wecken. Einerseits erwähnen die Ausführungsbestimmungen zum Gesetz Kompetenzen, die das geologische Recht nicht kennt, andererseits übergehen sie einige Vorschriften dieses Rechts von sachenrechtlichem Charakter.

Die Zusammenfassung schließt mit der Feststellung ab, daß:

a) das Gesetz allein in der organisatorischen Sphäre Folgen nach sich zieht, dagegen keine Folgen in der Sphäre des Sachenrechts enthält. Das resultiert aus seinem Art. 3, Abs. 2, sowie aus Art. 14, Abs. 1;

b) daß unter diesen Bedingungen die Übergehung einiger Vorschriften des geologischen Rechts von sachenrechtlichem Charakter durch den Vorsitzenden des Ministerrates nicht deren Erlöschen bewirkt, denn auf sie kann Art. 14, Abs. 3, des Gesetzes nicht angewendet werden;

c) der Minister für Umweltschutz und Naturressourcen als oberstes Organ der staatlichen Verwaltung im Bereich der Geologie nur die aus den Vorschriften des geologischen Rechts oder die aus den auf dieses Recht verweisenden Vorschriften resultierenden Kompetenzen besitzen und ausführen. Der in Art. 3, Abs. 2, Punkt 6, des Gesetzes verwendete Terminus "Geologie" kann nicht extensiv in der Sphäre des Sachenrechts interpretiert werden.