

# Aleksander Lipiński

---

## Instrumenty prawne ochrony złóż kopalin

---

Prawne Problemy Górnictwa 14, 149-180

---

1991

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](http://bazhum.muzhp.pl), gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

*Aleksander Lipiński*

## Instrumenty prawne ochrony złóż kopalin

I

Ramy artykułu nie pozwalają na przedstawienie wszystkich zagadnień związanych z prawnymi środkami ochrony złóż kopalin, a także szczególnie uzasadnienie większości przedstawionych tu zapatrywań. Wypada je pozostawić do odrębnego opracowania, z tych samych względów ograniczając dalsze uwagi w zasadzie wyłącznie do analizy podstawowych rozwiązań normatywnych, bez badania praktyki ich stosowania.

Poza sporem jest, że złoża kopalin są elementem środowiska, co zresztą wyraźnie wynika z obowiązującego stanu prawnego (por. art. 1 ust. 2 ustawy z 31 stycznia 1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska<sup>1</sup>). Praktycznie rzecz biorąc, należy je zaliczyć do nieodnawialnych zasobów przyrodniczych. Wykorzystywanie kopalin, zwłaszcza przez wydobywanie, prowadzi bowiem do niszczenia ich złóż, a w dodatku oddziałuje, z reguły ujemnie, na pozostałe elementy środowiska<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup>Dz.U. nr 3, poz. 6. z późn. zm. (dalej cyt. jako u.k.ś.).

<sup>2</sup>Por. L. J a s t r z ę b s k i: Ochrona środowiska w PRL. Zagadnienia administracyjne. Warszawa 1983, s. 174 i nast.

Należy zatem podjąć próbę ustalenia, czy obowiązujący stan prawny w dostatecznym stopniu zapewnia ich ochronę, a jeżeli nie, to w jaki sposób powinien on ulec zmianie. Zagadnienie to staje się szczególnie aktualne w związku z przystąpieniem do prac nad reformą prawa górniczego i geologicznego. Warto też pamiętać, że praktyka zna liczne przykłady nieracjonalnego wykorzystywania (wręcz marnotrawienia) niektórych złóż<sup>3</sup>.

Na potrzebę szerokiego podejścia do tej problematyki wskazuje wyraźnie art. 2 u.k.s., wedle którego ochrona środowiska polega na działaniu lub zaniechaniu umożliwiającym zachowanie lub przywrócenie równowagi przyrodniczej koniecznej do osiągnięcia celów określonych wspomnianą ustawą. Ochrona ta wyraża się w szczególności w:

- racjonalnym kształtowaniu środowiska,
- racjonalnym gospodarowaniu jego zasobami przyrodniczymi,
- przeciwdziałaniu lub zapobieganiu szkodliwym wpływom na środowisko, powodującym jego zniszczenie, uszkodzenie, zanieczyszczenie, zmiany cech fizycznych lub charakteru elementów przyrodniczych,

Z kolei racjonalne gospodarowanie zasobami przyrodniczymi polega w szczególności na:

- korzystaniu z zasobów środowiska tylko w zakresie uzasadnionym interesem społecznym, przy ocenie którego uwzględnia się, obok wskazań długookresowego, kompleksowego rachunku ekonomicznego, także inne niż gospodarcze ich znaczenie dla równowagi przyrodniczej i dla warunków życia ludzi,
- zapewnieniu pierwszeństwa przedsięwzięciom umożliwiającym oszczędne wykorzystanie zasobów, zwłaszcza w drodze powtórnego lub wielokrotnego ich wykorzystywania w procesach gospodarczych,
- niepogarszaniu stanu środowiska.

---

<sup>3</sup>Por. np. K. Szamalek: Ochrona prawna i racjonalne wykorzystanie złóż kopalin towarzyszących. "Przegląd Geologiczny" 1984, nr 2, s. 105 i nast.

Znaczenie pojęcia "ochrona" może ulegać zróżnicowaniu w zależności od przeznaczenia jej obiektu (por. art. 2 u.k.ś.). Złoże kopaliny przeznaczone do eksploatacji może np. podlegać ochronie przed zagospodarowaniem znajdujących się w jego rejonie gruntów w sposób uniemożliwiający przyszłe wydobycie. Inaczej problem ten należałoby widzieć w odniesieniu do działalności związanej z wydobywaniem złoża (zwłaszcza na etapie budowy i ruchu zakładu górniczego). Na pierwszy plan wysuwa się wówczas racjonalna gospodarka zasobami tego złoża, zwłaszcza zaś polegająca na wydobywaniu kopaliny w sposób "czysty", nie powodujący strat (w tym strat kopalin towarzyszących), zaś zaniechanie eksploatacji części złoża może być dopuszczalne tylko w razie zabezpieczenia go w sposób umożliwiający późniejszą eksploatację. Pojęcie wspomnianej ochrony może zatem ulegać przewartościowaniu. Złoże podlega ochronie, by następnie wykorzystać je w sposób prowadzący nawet do jego całkowitego lub częściowego zniszczenia. Odrębnym problemem są również konflikty związane z ochroną różnych składników środowiska: ochrona jednych może bowiem kolidować z wymaganiami w zakresie ochrony pozostałych.

Problematyka ta wymaga zatem wielopłaszczyznowych badań, które powinny obejmować całokształt zagadnień związanych z oddziaływaniem człowieka na złoże kopaliny, poczynając zwłaszcza od etapu prac geologicznych i podjęcia decyzji o przeznaczeniu złoża - poprzez budowę i funkcjonowanie zakładu wydobywającego złoże aż do zakończenia (likwidacji) wspomnianej działalności. Szczególną uwagę należy zwrócić na doniosłość działań zmierzających do rozpoznania złoża. Ich wynikiem powinno być określenie przesłanek pozwalających na podjęcie decyzji o przeznaczeniu złoża, w tym rzecz jasna jego ochrony.

Przed wszystkim zachodzi potrzeba ustalenia mechanizmów służących rozstrzygnięciu kolizji w zakresie ochrony (wykorzystywania) złóż kopalin oraz ochrony (wykorzystywania) pozostałych elementów środo-

wiska. Cele te (zarówno w odniesieniu do ochrony, jak i korzystania) mogą bowiem być ze sobą sprzeczne. Nie trzeba chyba wykazywać, że jest to zagadnienie o pierwszorzędym znaczeniu, wokół którego narosło jednak wiele nieporozumień, przede wszystkim mających swe źródło w niedoskonałości obowiązującego stanu prawnego, jego nieznamo-ności, a także nierespektowaniu wynikających z niego obowiązków. Na- leży ponadto podjąć próbę ustalenia instrumentów prawnych określa- jących obowiązki (nakazy i zakazy) w zakresie racjonalnego wykorzy- stania złóż kopalin. Brak miejsca zmusza natomiast do pominięcia pro- blematyki ochrony złóż w procesie wykonywania prac geologicznych (w tym związanych z dokumentowaniem złóż), budowy zakładu górniczego oraz na etapie likwidacji eksploatacji.

## II

Stan prawny w omawianym zakresie jest daleki od jasności. Składa- ją się nań akty normatywne niesynchronizowane ze sobą, pochodzą- ce z różnych okresów, a w dodatku nie wolne od sprzeczności. Przede wszystkim odnosi się to do rozwiązań określających zasady poszuki- wania i wydobywania kopalin, tworzące system prawny górnictwa<sup>4</sup>. Wbrew pozorom odgrywają one również istotną rolę w rozstrzygnięciu ko- lizji dotyczących ochrony i racjonalnego wykorzystania elementów śro- dowiska.

Przede wszystkim powstaje pytanie, czym jest kopalina, a także jej złóż. Pojęcia te dopiero ostatnio doczekały się ustawowych de- finicji, o wątpliwej zresztą wartości. W naukach technicznych ope-

---

<sup>4</sup>A. A g o p s z o w i c z: Zarys systemu prawnego górnictwa, Katowice 1986.

ruje się często pojęciem "kopaliny użytecznej"<sup>5</sup>, rozumiejąc przez to surowce mineralne, czyli substancje pochodzenia nieorganicznego lub organicznego, powstałe w wyniku procesów zachodzących w skorupie ziemskiej, mające zastosowanie w gospodarce. Pozostałe (nie mające zastosowania gospodarczego) określa się jako składy płonne. Z prawnego punktu widzenia rozróżnienie to wydaje się jednak być pozbawione wartości. Cecha "użyteczności" jest bowiem względna, czego przykładem może być wtórna eksploatacja hałd kopalnianych. Kryterium to należy więc odrzucić.

Wydaje się zatem, że nazwą kopalina można posłużyć się tylko jako synonimem minerału (surowca mineralnego), rozumiejąc pod tym pojęciem każdy skałotwórczy pierwiastek lub związek chemiczny, występujący w przyrodzie<sup>6</sup>. Cecha "użyteczności" może natomiast być przesłanką decyzji o przeznaczeniu złoża kopaliny do eksploatacji. Po części może ona też wpływać na określenie reżimu prawnego regulującego zasady wydobywania takiej kopaliny. Rodzajem minerału (skałą) jest również woda<sup>7</sup>.

Złożem kopaliny jest natomiast naturalne nagromadzenie się minerału w skorupie ziemskiej.

Zależnie od rodzaju kopaliny oraz od innych przesłanek zasady wydobywania ich złóż będą regulowane różnymi reżimami prawnymi. Stan prawny w tym zakresie daleki jest od jednolitości, aczkolwiek ostatnio podjęto próbę jego uporządkowania.

---

<sup>5</sup> Wielka encyklopedia powszechna PWN. T. 6. Warszawa 1965, s. 20-21. Por. art. 1a pr. geol.

<sup>6</sup> Odmienne T. P ł o d o w s k i: Prawo górnicze. Warszawa 1982, s. 63 i nast.; I. J a s t r z ę b s k i: Ochrona środowiska ..., s. 77.

<sup>7</sup> A. A g o p s z o w i c z: Zarys systemu..., s. 37 i nast.

## III

Podstawową grupę kopalin (przeważnie są to minerały mające kluczowe znaczenie dla gospodarki narodowej) stanowią kopaliny poddane prawu górnictwu<sup>8</sup> (w pełnym zakresie). Po części są one wyliczone w samym prawie, po części natomiast ich indeks zależy od uznania Rady Ministrów, która de facto scedowała swe uprawnienia w tym zakresie (zależnie od rodzaju minerału) na Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa oraz na Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej<sup>9</sup>, którzy w odniesieniu do indywidualnie określonych złóż decydują, czy ich wydobywanie ma podlegać prawu górnictwu<sup>10</sup>.

Wydobywanie pozostałych kopalin częściowo podlega prawu górnictwu. Stan prawny jest tu jednak, zwłaszcza po ostatniej nowelizacji, wyjątkowo niejasny (por. art. 4 pr. górn.). Nie jest dostatecznie jasne, czy prawo górnictwa stosuje się do wydobywania objętych nim kopalin, jeżeli wydobywanie to nie stanowi działalności gospodarczej. Wydaje się, że nie. Po części na taką możliwość wskazuje zresztą art. 8 pr. górn.

Reżim prawny związany z wydobywaniem pozostałych kopalin jest jednak wyjątkowo niejasny. Co więcej, również ustalenie związanych z tym szczegółów jest zadaniem dość złożonym.

Stosunkowo najbardziej obszerną regulację w tym zakresie można spotkać w prawie wodnym<sup>11</sup>. Określa ono nie tylko zasady korzystania

---

<sup>8</sup>Dekret z 6 maja 1953 r., Dz.U. 1978, nr 4, poz. 12 z późn.zm.

<sup>9</sup>Por. rozporządzenie Rady Ministrów z 2 czerwca 1978 r. w sprawie objęcia przepisami prawa górnictwa wydobywania kopalin nie wymienionych w tym prawie oraz w sprawie wydobywania kopalin przez posiadacza gruntu na własne potrzeby, Dz.U. nr 15, poz. 65.

<sup>10</sup>Można jednak wątpić, czy w świetle art. 3 ust. 2 pr. górn. rozważanie to (subdelegacja) jest dopuszczalne.

<sup>11</sup>Ustawa z 24 października 1974 r., Dz.U. nr 38, poz. 230 z późn.zm.

z wód, w tym ich wydobywania (poboru wedle terminologii prawa wodnego), ale dotyczy również wydobywania niektórych minerałów z gruntów przybrzeżnych, znajdujących się pod wodami oraz z obszarów narażonych na niebezpieczeństwo powodzi (art. 12, art. 41 i nast. pr. wodn.). Problem w tym, że dla określenia wspomnianych minerałów prawo wodne posługuje się terminologią odmienną od znanej prawu górniczemu. Nie jest zatem dostatecznie jasne, czy chodzi tu o kopaliny poddane temu ostatniemu, czy również inne.

Zbliżone (jeżeli chodzi o terminologię) rozwiązanie znajduje się w art. 71 ustawy z 22 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości<sup>12</sup>. Jego zasięg podmiotowy jest jednak ograniczony. Odnosi się ono bowiem wyłącznie do państwowych i komunalnych jednostek organizacyjnych.

Zasady wydobywania złóż torfu określa ustawa z 26 marca 1982 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych<sup>13</sup>. Nie jest jednak dostatecznie jasne, czy odnosi się ona do złóż torfu poddanych prawu górniczemu.

W pozostałym zakresie brak rozwiązań o charakterze uniwersalnym. Wypada zatem przyjąć, że do wydobywania tych kopalin należy stosować - wobec braku regulacji o charakterze odrębnym - tzw. zasady ogólne, wśród których na czoło wysuwają się zawarte w kodeksie cywilnym (por. zwł. art. 140 i 267 § 2) oraz niektórych innych normach prawnych kształtujących treść i zakres praw do nieruchomości.

Wbrew pozorom podział kopalin na poddane i nie poddane prawu górniczemu nie jest rozłączny, co najlepiej widać na styku prawa górniczego i prawa wodnego. Związane z tym szczegóły można tu jednak pominać.

---

<sup>12</sup>Dz.U. 1991, nr 30, poz. 127.

<sup>13</sup>Dz.U. nr 11, poz. 79 z późn. zm.



Do niedawna niektóre związane z tym szczegóły określała uchwała nr 34 Rady Ministrów z 14 lutego 1975 r. w sprawie gospodarki zasobami złóż kopalni, których wydobywanie nie podlega prawu górnictwu<sup>14</sup>. Verba legis odnosiła się ona do kopalni nie poddanych prawu górnictwu, było jednak oczywiste, że nie mogła naruszać unormowań wynikających z aktów wyżej rangi (np. prawa wodnego). Mogła je zatem co najwyżej uzupełniać. Również zakres podmiotowy tej uchwały był ograniczony. Adresowano ją wprawdzie do jednostek gospodarki społecznej, jednak (jako tzw. samostna uchwała rządowa) nie mogła ona kreować żadnych ograniczeń w stosunku do niepaństwowych j.g.u. Wycaje się nadto, że jej aktualność może być kwestionowana również z innych przyczyn.

W sumie reżim prawny kopalni nie poddanych prawu górnictwu jest niezwykle zróżnicowany. W przeciwieństwie do regulacji opartej na prawie górnictwym cechuje się on brakiem wyczerpujących unormowań o charakterze szczegółowym, co zmusza do posługiwania się tzw. "zasadami ogólnymi", z reguły nie dostosowanymi do regulacji stosunków prawnych w zakresie górnictwa.

Rozwiązania przyjęte w przepisach określających zasady wydobywania poszczególnych rodzajów kopalni przewidują również obowiązki w zakresie ochrony ich złóż, a po części także wpływają (mogą wpływać) na sposób rozstrzygnięcia kolizji w zakresie ochrony środowiska i gospodarowania jego zasobami.

#### IV

Sytuacja prawna złóż kopalni jest również dość niejednolita i dodatku daleka od jednoznacznej. Sprzyja temu własny stan prawny

<sup>14</sup> Mon. Pol. nr 6, poz. 33, z późn. zm. Wejście w życie noweli do prawa górnictwego z 9 marca 1981 r. spowodowało bezprzedmiotowość cyt. uchwały.

oraz związane z tym zróżnicowanie poglądów doktryny. Problem ten uważa się niekiedy za najbardziej kontrowersyjny w całym ustawodawstwie górniczym. Brak tu zwłaszcza rozwiązań o charakterze powszechnym. W obecnym stanie prawnym<sup>15</sup> kopaliny znajdujące się w granicach przestrzennych nieruchomości gruntowej stanowią przedmiot prawa jej własności, wyjątkiem są tylko wody podziemne, które z mocy wyraźnej normy prawnej zawsze stanowią "własność" państwa (art. 1 pr. wodn.). Charakter tego prawa może jednak być źródłem wątpliwości<sup>16</sup>.

Wątpliwości budzi natomiast sytuacja prawna złóż kopalin występujących poza granicami przestrzennymi nieruchomości gruntowych. Z mocy art. 5 pr. górn. są one "własnością Skarbu Państwa, który w granicach określonych przez ustawy [...] korzysta" ze złóż oraz może je oddawać w użytkowanie górnicze. Nie jest jednak jasne, czy odnosi się to do wszystkich złóż, czy tylko tych, które odpowiadają kryterium wskazanym w art. 1a prawa geologicznego<sup>17</sup>.

W literaturze wypowiedziano pogląd, że "charakter własności zasobów naturalnych w istotny sposób wpływa na wykonywanie wobec nich zarządu państwowego"<sup>18</sup>. Ocena ta nie jest dostatecznie jasna. Wydaje się bowiem, że nie jest istotne, komu takie prawo przysługuje,

<sup>15</sup>Zwłaszcza wobec nowelizacji art. 5 i 6 pr. górn. oraz uchYLENIE art. 12 Konstytucji. Z literatury przedmiotu por. zwłaszcza A. Lipiński: Własność złóż kopalin. "Studia Cywilistyczne" 1977, t. XXVIII, s. 198 i nast. A. Agopiszowicz: Zarys systemu..., s. 74 i nast. oraz tam cyt. opracowania.

<sup>16</sup>Por. A. Agopiszowicz: Własność wód. Jej istota i charakter prawny. W: ZN US CCCXLVI. "Prace z Wynalazczości i Ochrony Własności Intelektualnej". Z. 1. Kraków 1973, s. 25 i nast.

<sup>17</sup>Zagadnienie to jest jednak dość złożone i wobec braku miejsca musi być pozostawione do odrębnego opracowania. Z literatury przedmiotu por. zwłaszcza (pod rządem dawnego stanu prawnego): A. Agopiszowicz: Zarys systemu..., s. 74 i nast. oraz tam cyt. opracowania.

<sup>18</sup>A. Jaroś i J. Siki: Ochrona prawna zasobów naturalnych w PRL. Warszawa 1972, s. 86. Por. L. Jastrzębski: Ochrona środowiska..., s. 76 i nast.

ale jaka jest jego treść oraz w jaki sposób powinno być wykonywane. Nie wiadomo zresztą dokładnie, w jakim znaczeniu użyto tu określenia "zarząd państwowy".

## V

Donosiła funkcja, jaką akty planowania spełniają (a właściwie powinny spełnić) w zakresie ochrony i kształtowania środowiska, wynika w sposób nie budzący wątpliwości z u.k.ś. Przewidziano w niej, że korzystanie z zasobów przyrodniczych środowiska w celu zaspokajania potrzeb społeczno-gospodarczych możliwe jest tylko w zakresie ustalonym w narodowych planach społeczno-gospodarczych i planach zagospodarowania przestrzennego (art. 4). Reguła ta znajduje swój wyraz również w dalszych przepisach ustawy. Dość powołać się na jej art. 7, wedle którego rozstrzygnięcia organów administracja państwowej nie mogą naruszać wymagań ochrony środowiska, w szczególności zaś dotyczących tych wymagań spraw ustalen planów zagospodarowania przestrzennego. Decyzja administracyjna sprzeczna z tymi wypracowaniami jest nieważna.

A contrario należy zatem przyjąć, że jeżeli plany te nie przewidują takiego wykorzystania zasobów środowiska, wówczas nie jest ono dopuszczalne.

Nieobowiązująca już ustawa z 26 lutego 1982 r. o planowaniu społeczno-gospodarczym<sup>19</sup> nie zawierała postanowień bezpośrednio określających obowiązki w zakresie ochrony złóż kopalin. Rozwiązania, jakie pośrednio nadawały się do wykorzystania w tym celu, znajdowały się natomiast w przepisach określających wymagania, którym powinny odpowiadać plany społeczno-gospodarcze poszczególnych szczebli.

<sup>19</sup>Oz.U. 1987, nr 4, poz. 26 z późn.za.

Ich praktyczne znaczenie było jednak ograniczone, zaś uchylenie wspomnianej ustawy spowodowało bezprzedmiotowość rozwiązań u.k.ś. odnoszących się do planowania społeczno-gospodarczego<sup>20</sup>.

## VI

O wiele bardziej szczegółowe rozwiązania przewiduje ustawa z 12 lipca 1984 r. o planowaniu przestrzennym<sup>21</sup>. Jego celem ma być kompleksowe kształtowanie zagospodarowania przestrzennego kraju, regionów, miast i wsi w sposób zapewniający warunki do poprawy jakości życia społeczeństwa, zachowania równowagi przyrodniczej, ochrony dóbr kultury, zwiększenie efektywności procesów gospodarczych i podnoszenie zdolności obronnej państwa (art. 1). Planowanie przestrzenne powinno m.in. uwzględniać wymagania w zakresie ochrony środowiska, a w szczególności ochrony zasobów wodnych i energetycznych złóż kopalin, gruntów rolnych i leśnych (art. 3). Związane z tym szczególności określono, aczkolwiek nie zawsze dostatecznie konsekwentnie, w dalszych przepisach ustawy, odrębnie dla planów poszczególnych szczebli (krajowy, regionalny, miejscowy). Tytułem przykładu można powołać się na wymagania, jakim powinien odpowiadać plan krajowy. Zgodnie z art. 19 ust. 2 pkt 4 zapewnia on m.in. ochronę złóż i prawidłowe wykorzystanie surowców mineralnych.

wynikające z planów społeczno-gospodarczych uwarunkowania rozwoju powinny stanowić podstawę do określenia w planach zagospodarowa-

<sup>20</sup> Por. ustawę z 30 września 1990 r. o uchyleniu ustawy o planowaniu społeczno-gospodarczym oraz o zmianie niektórych ustaw, Dz.U. nr 87, poz. 505.

<sup>21</sup> Dz.U. 1984, nr 17 poz. 99 z późn.zm.

nia przestrzennego sposobów, proporcji i miejsca realizacji przedsięwzięć służących zaspokojeniu potrzeb społecznych (art. 4, zwł. ust. 1 i 3).

Kluczowa dla omawianych zagadnień dyrektywa wynika natomiast z art. 6 ustawy, wedle którego działalność wpływająca na sposób zagospodarowania oraz wykorzystania gruntów może być podjęta tylko wówczas, gdy jest zgodna z ustaleniami planów zagospodarowania przestrzennego. Znajduje ona rozwinięcie w dalszych przepisach ustawy. wedle art. 33 plan miejscowy stanowi podstawę gospodarki gruntami, wydawania decyzji w sprawie wykorzystania gruntów na cele inwestycyjne, decyzji o zmianie sposobu wykorzystania gruntów, a także wyłączenia z produkcji rolniczej lub leśnej gruntów przeznaczonych na cele nierolnicze lub nieleśne.

Zapewnieniu skuteczności planów miejscowych służy rozwiązanie określone w art. 34. Przewidziano tam, że decyzje o ustaleniu lokalizacji inwestycji lub zmianie sposobu wykorzystania gruntów, zawierające rozstrzygnięcia niezgodne z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego, są nieważne.

## VII

Rozwiązania przyjęte w u.k.ś. oraz w ustawie o planowaniu przestrzennym pozwalają na sformułowanie następujących tez:

- korzystanie z zasobów przyrodniczych środowiska (w tym kopalin, bez względu na ich rodzaj) jest dopuszczalne tylko w zakresie wyznaczonym przez plan zagospodarowania przestrzennego;
- działalność wpływająca na sposób zagospodarowania oraz wykorzystania gruntów może być podjęta tylko wówczas, jeżeli jest zgodna z ustaleniami planu zagospodarowania przestrzennego. Lage non da-

stinguente odnosi się to także do działalności polegającej na wydobyciu kopaliny, zwłaszcza zaś jej skutków;

- rozstrzygnięcia organów administracji muszą być zgodne z wymaganiami ochrony środowiska, zwłaszcza określonymi w planach zagospodarowania przestrzennego;
- decyzje niezgodne z tymi wymaganiami, a także ustalające lokalizację inwestycji lub dotyczące zmiany przeznaczenia gruntów niezgodnie z planami zagospodarowania przestrzennego są nieważne.

Przedstawione tu rozwiązania wywierają również daleko idące skutki w odniesieniu do problematyki związanej z wydobyciem i ochroną złóż kopaliny. Przede wszystkim umożliwiają one rozstrzygnięcie, bynajmniej nie należącego do rzadkości, konfliktu między ochroną złóż kopaliny jeszcze nie eksploatowanych lub nawet nie przeznaczonych do wydobycia (nawet będących dopiero w trakcie rozpoznawania) przed zagospodarowaniem w sposób wykluczający lub utrudniający ich późniejsze wykorzystanie. Co więcej, można w ten sposób zapewnić ochronę tzw. złóż perspektywicznych (tj. tych, których istnienie nie zostało jeszcze wykazane, lecz na podstawie wstępnych badań można ze znacznym prawdopodobieństwem przewidywać ich występowanie).

Jest oczywiste, że kopaliny mogą być wydobywane tylko w miejscach, gdzie występują ich złoża. Z kolei warunki geologiczno-górnictwa determinują sposób wydobycia, a co się z tym wiąże - oddziaływanie na środowisko. Wbrew temu, co się niekiedy twierdzi, nie oznacza to jednak, że złożo (nawet jeżeli istnieje zapotrzebowanie na znajdujący się w nim minerał) zawsze musi być przedmiotem wydobycia. Problem ten powinien zostać rozstrzygnięty w planie społeczno-gospodarczym oraz w planie zagospodarowania przestrzennego. Mogą one dopuścić taką eksploatację (rzecz jasna uwzględniając jej skutki, z reguły szkodliwe), mogą jednak przewidzieć (pośrednio lub bezpośrednio) zakaz jej prowadzenia. Możliwe jest również trzecie rozwiązanie, polegające na zezwoleniu na wydobycie, jednak pod warunkami

kami określonymi w tym planie, np. polegającymi na nakazie prowadzenia eksploatacji w sposób nie powodujący przekroczenia określonych wskaźników oddziaływania na środowisko itd. (por. art. 50 ust. 3 pkt 1 pr. gór.).

Albo zatem pierwszeństwo uzyskują potrzeby związane z ochroną złoża kopaliny (kosztem ochrony pozostałych elementów środowiska), albo priorytet uzyskuje ochrona pozostałych elementów środowiska (kosztem złoża). Oczywiście możliwe jest także rozwiązanie pośrednie. Decyzja w tym zakresie należy do organów planowania. Warto jednak zwrócić uwagę, że przedstawiona tu teza nie jest nowością i przynajmniej po części dawała się uzasadnić już pod rządem dawnego stanu prawnego, a po części była wyraźnie eksponowana w niektórych uchwałach Rady Ministrów.

W świetle przedstawionych uwag powinno być poza sporem, że podjęcie jakiegokolwiek działalności inwestycyjnej mającej na celu wykorzystanie złoża (prace geologiczne, budowa zakładu górniczego, jego eksploatacja) dopuszczalne będzie tylko wówczas, jeżeli plan zagospodarowania przestrzennego dopuści taką możliwość (a co najmniej wyraźnie jej nie wykluczy). Uwagi te odnoszą się także do różnego rodzaju decyzji oraz innych rozstrzygnięć związanych z eksploatacją złoża kopaliny, zwłaszcza poddanej prawu górniczemu (np. udzielenie koncesji, zatwierdzenie planu ruchu zakładu górniczego).

Można jednak wyrazić przypuszczenie, że przedstawiona tu wykładnia nie spotka się z aprobatą organów administracji przemysłowej, zwłaszcza w zakresie górnictwa. Obawy te niestety potwierdza praktyka.

Organ zatwierdzający plan zagospodarowania przestrzennego powinien więc rozstrzygać, uwzględniając argumenty przemawiające za lub przeciw przyszłej eksploatacji złoża, i ewentualnie podejmować stosowne działania ochronne, np. polegające na wprowadzeniu ograniczeń zabudowy terenów, w obrębie których występuje takie złoże, ukierun-

kowania rolniczego wykorzystania gruntów itd. Wynika stąd obowiązek współdziałania organów właściwych w zakresie planowania przestrzennego, ochrony środowiska i geologii, zwłaszcza na etapie sporządzania projektu takiego planu, a także (po zatwierdzeniu) jego stosowania. Sankcją nierespektowania wymagań określonych planem zagospodarowania przestrzennego może być nieważność decyzji administracyjnej (por. np. art. 7 u.k.ś.). De lege lata, przynajmniej częściowo, obowiązek współdziałania z organami ochrony środowiska wynika z przepisów o planowaniu przestrzennym oraz z art. 98 u.k.ś. i opartych na nim przepisów<sup>22</sup>.

Niestety, niejednokrotnie rygory te są stosowane w ograniczonym zakresie (bądź w ogóle nie są przestrzegane), co stawia pod znakiem zapytania skuteczność planów zagospodarowania przestrzennego. Nie da się jednak ukryć, że jedną z przyczyn takiej sytuacji są błędy tego planowania, które zresztą przeważnie ogranicza się wyłącznie do powierzchniowej części skorupy ziemskiej (nieruchomości gruntowych), pomijając zależności związane z wykorzystywaniem złóż kopalin.

## VIII

W toku prac nad reformą prawa górniczego pojawił się postulat, aby decyzje o lokalizacji na obszarach, na których występują niezagospodarowane złoża kopalin lub zbiorniki wód podziemnych, a także na obszarach perspektywicznych dla występowania złóż, inwestycji przeżytkowych lub inwestycji powodujących trwałe zagospodarowanie gruntów na rozległych terenach, a także dotyczące zagospodarowania

<sup>22</sup>Por. rozporządzenie Rady Ministrów z 30 września 1980 r. w sprawie zasad współdziałania w zakresie ochrony środowiska terenowych organów administracji państwowej z innymi organami i jednostkami organizacyjnymi, Dz.U. nr 24, poz. 98.



rolniczego, mogły być wydawane jedynie po zasięgnięciu opinii organu administracji państwowej do spraw geologii<sup>23</sup>.

Do niedawna zbliżone rozwiązanie przewidywały przepisy o lokalizacji inwestycji. Wedle rozporządzenia Rady Ministrów z 27 czerwca 1985 r.<sup>24</sup> po otrzymaniu wezwań lokalizacyjnych inwestor ubiegający się o lokalizację inwestycji, których realizacja mogłaby m. in. uniemożliwić przyszłe gospodarcze wykorzystanie złóż kopalin, obowiązany był uzyskać opinię Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa (§ 11 ust. 1 pkt 2).

Po części podobna koncepcja legła u podstaw art. 8 ustawy z 22 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości, wedle którego "sprzedaż, oddawanie w użytkowanie wieczyste, użytkowanie, dzierżawę i najem gruntów państwowych i komunalnych położonych na obszarach [...] 2) górniczych - wymaga porozumienia z właściwym okręgowym urzędem górniczym, 3) złóż kopalin podlegających prawu górnictwu, dla których nie utworzono obszaru górniczego oraz złóż kopalin surowców nie podlegających prawu górnictwu - wymaga porozumienia z terenowym organem administracji geologicznej".

Rozwiązania te wypada ocenić krytycznie. Podważają one integrujące funkcje planowania przestrzennego i mogą powodować, że stanowisko organu administracji państwowej uzyska wyższą rangę niż uchwała rady gminy. Są one wyrazem braku zaufania do systemu planowania przestrzennego, zaś ich następstwem może być faktyczna zmiana przeznaczenia gruntów z ominięciem planu zagospodarowania przestrzennego, co zresztą naruszałoby zasadę samodzielności gmin. Ograniczenia lub inne nakazy (zakazy) związane z lokalizacją inwestycji oraz

---

<sup>23</sup> Komisja do spraw reformy prawa górniczego i prawa geologicznego przy Prezesaie Rady Ministrów. Założenia ustawy o działalności geologicznej i górniczej. Kwiecień 1989, s. 36.

<sup>24</sup> Dz.U. nr 31, poz. 140 z późn. zm. Aktualny tekst jednolity tego rozporządzenia ogłoszono w Dz.U. 1990, nr 11, poz. 75.

wykorzystywaniem nieruchomości gruntowych powinny bowiem wynikać bezpośrednio z planu zagospodarowania przestrzennego. Z takiego też założenia (jak się wydaje) wyszła ostatnio Rada Ministrów, nowelizując wspomniane rozporządzenie z 27 czerwca 1985 r., m. in. przez skreślenie jego § 11<sup>25</sup>.

Ewentualna zmiana priorytetów gospodarczych związana z wykorzystywaniem określonych terenów powinna natomiast zostać uwzględniona w toku aktualizacji (zmian) wspomnianych planów. Należy też zwrócić uwagę, że przesłanki stosowania wspomnianych rozwiązań zostały określone niezwykle szeroko. Wynika z nich, że na dobrą sprawę każda decyzja, o której mowa w art. 8 cyt. ustawy z 22 kwietnia 1985 r., powinna być uzgodniona ze wskazanymi tam organami<sup>26</sup>.

## IX

Problem ochrony złóż kopalin w związku z ich eksploatacją (wydobyciem) jest o wiele bardziej złożony. Dyrektywy wynikające w tej mierze z u.k.ś. mają charakter ramowy i w znacznej mierze odsyłają do "przepisów szczególnych". Zgodnie więc z art. 16 ochrona złóż kopalin polega na racjonalnym gospodarowaniu ich zasobami oraz kompleksowym wydobywaniu kopalin, w tym także kopalin towarzyszących (ust. 1), zaś organy administracji państwowej w planach zagospodarowania przestrzennego i w decyzjach w sprawie ustalenia lokalizacji oraz miejsca i warunków realizacji inwestycji na terenach,

<sup>25</sup>Por. rozporządzenie Rady Ministrów z 15 stycznia 1990 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie podziału inwestycji oraz zakresu, zasad i trybu ustalania ich lokalizacji, Dz.U. nr 4, poz. 22.

<sup>26</sup>Brak bliższych informacji na temat praktyki stosowania cyt. art. 8 wiadomo jednak, że w ogóle nie jest on stosowany przez urzędy górnicze. Skoro obowiązek dokonywania uzgodnienia spoczywał dotychczas na terenowych organach administracji, to z dużą dozą prawdopodobieństwa można przyjąć, że przepis ten w ogóle nie był stosowany z przyczyn leżących po stronie tych organów.

na których znajdują się złoża kopalin, uwzględniają aktualne i przyszłe potrzeby eksploatacji tych złóż (ust. 2). Znaczenie tej ostatecznej normy prawnej może jednak być źródłem wątpliwości. Nie wiadomo, dlaczego jest ona adresowana do organów administracji państwowej, zdając się czynić je odpowiedzialnymi za treść planu zagospodarowania przestrzennego, podczas gdy takie plany zatwierdzają organy władzy (sejm, samorząd). Wydaje się zatem, że art. 16 ust. 2 u.k.ś. mógłby być interpretowany w ten sposób, że wspomniany obowiązek dotyczy etapu sporządzania projektu planu zagospodarowania przestrzennego, a także etapu jego stosowania, lecz nie odnosi się do jego zatwierdzenia. W pozostałym zakresie rozwiązanie to koresponduje z przepisami o planowaniu przestrzennym.

Artykuł 17 u.k.ś. wprowadza nakaz eksploatacji złoża kopaliny m.in. w sposób gospodarczo uzasadniony oraz przy zapewnieniu racjonalnego wydobywania i zagospodarowania kopalin. Jednostki organizacyjne oraz osoby fizyczne podejmujące lub prowadzące eksploatację złóż kopalin obowiązane są przedsięwziąć m.in. środki niezbędne dla ochrony zasobów złoża oraz wód. Zasady gospodarowania złożem kopaliny i związanej z jego eksploatacją ochrony środowiska określają przepisy szczególne.

Nakazy określone w art. 16 i 17 u.k.ś. są niezwykle ogólnikowe. Zachodzi zatem potrzeba ustalenia, jakimi środkami można wymusić wykonywanie określonych tam obowiązków. Warto jednocześnie zwrócić uwagę, że mają one charakter uniwersalny. Odnoszą się bowiem do złóż wszystkich kopalin, bez względu na ich rodzaj, rozmiar eksploatacji podmiot prowadzący tę działalność, a także niezależnie od tego, czy są to kopaliny poddane prawu górniczemu, czy innym reżimom prawnym.

Przed wszystkim zasada wyrażona w art. 17 ust. 3 u.k.ś. prowadzi do wyłączenia (odwrócenia) ogólnej normy kolizyjnej sformułowanej w art. 111 u.k.ś., wedle którego w razie zbiegu tej ustawy oraz innych przepisów o ochronie środowiska obowiązujących w dniu jej wejścia w życie należy stosować u.k.ś. A contrario zasada ta nie

działa w odniesieniu do przepisów, które weszły w życie po 1 września 1980 r.

Każdorazowo należy zatem badać, czy u.k.ś. zawiera rozwiązania, które dotyczą "gospodarowania złóżem kopaliny i związanej z jego eksploatacją ochrony środowiska". Jeżeli tak, to wspomniana ustawa może być stosowana tylko o tyle, o ile odnosi się do spraw nie uregulowanych "przepisami szczególnymi"<sup>27</sup>. Mamy tu zatem do czynienia z sytuacją, w której argument o "specyfice górnictwa" doprowadził do ograniczenia zakresu stosowania u.k.ś. Warto jednak zwrócić uwagę, że wyłączenie to bynajmniej nie odnosi się do całej u.k.ś., a wyłącznie do tych problemów ochrony i kształtowania środowiska, które zostały uregulowane "przepisami szczególnymi", o których mowa w art. 17 ust. 3. W pozostałym zakresie (tj. wobec braku takich "przepisów szczególnych") wspomniana ustawa stosuje się bez ograniczeń. Nie sposób jednak oprzeć się wrażeniu, że art. 17 ust. 3 u.k.ś. (podobnie zresztą, jak niektóre inne szczegółowe normy kolizyjne tej ustawy) został zredagowany w sposób, który może być źródłem rozbieżnych interpretacji. Rozstrzygnięcie kwestii o charakterze szczegółowym może bowiem być nad wyraz trudne. Poza sporem powinno być jednak, że cytowany przepis nie może wyłączyć zasad ogólnych u.k.ś. W sumie stan prawny w tym zakresie jest dość zawiły<sup>28</sup>, zwłaszcza że prawo górnicze nakazuje stosowanie przez przedsiębiorstwo górnicze m.in. wymagań ochrony środowiska (por. np. art. 50 ust. 3 pkt 1), jak się wydaje odsyłając tym samym do u.k.ś. Również niektóre szczegółowe rozwiązania u.k.ś. odnoszą się do ochrony środowiska w związku z wydobywaniem kopaliny. Zagadnienie to może ulec dodatkowej kom-

<sup>27</sup> Por. wyrok NSA z 16 lipca 1985 r., III SA 324/84 z głosami: L. J a s t r z ę b s k i e g o (OSPİKA 1986, nr 7-8, poz. 137) i A. A g o p e z o w i c z a (OSPİKA 1987, nr 7-8, poz. 161).

<sup>28</sup> Por. niejasną konkluzję E. R a d z i e z e w s k i e g o: Ustawa o ochronie i kształtowaniu środowiska. Komentarz. Warszawa 1987, s. 63.

plikacji ze względu na zmiany stanu prawnego, dokonane po wejściu w życie u.k.ś.

Warto zaznaczyć, że norma kolizyjna określona w art. 17 ust. 3 u.k.ś. dotyczy wyłącznie wydobywania kopalin. Nie odnosi się ona do pozostałych etapów działalności związanej ze złożem, zwłaszcza zaś do prac geologicznych<sup>29</sup>. W tym ostatnim zakresie działa więc reguła wypowiedziana w art. 111. Rozwiązanie zbliżone do wynikającego z art. 17 ust. 3 przyjęto w odniesieniu do gospodarki wodnej. Artykuły 18-23 u.k.ś. formułują pewne nakazy związane z ochroną wód, odsyłając jednak do przepisów szczególnych. Te ostatnie są zresztą nad wyraz zróżnicowane, a w dodatku cechują się swoistą "asymetrią". O ile najbardziej szczegółową regulację związaną z wydobywaniem kopalin (w tym ich ochroną) zawiera prawo górnicze, o tyle w pozostałym zakresie (w odniesieniu do kopalin nie poddanych prawu górniczemu) rozwiązania są nad wyraz skąpe, a w odniesieniu do niektórych kwestii, np. ochrony złóż, po prostu ich brak. W takiej sytuacji należy przyjąć, że instrumentów tej ochrony należy poszukiwać w "zasadach ogólnych", przede wszystkim zaś w postanowieniach u.k.ś.

Z przytoczonych względów, a także uwzględniając rozmiary i gospodarcze znaczenie wydobywania kopalin poddanych prawu górniczemu, dalsze uwagi należy odnieść przede wszystkim do złóż tych właśnie minerałów, ograniczając je jednak do niektórych tylko (podstawowych) instrumentów ich ochrony. Warto jednak zaznaczyć, że wspomniana asymetria jest zjawiskiem, które z wielu względów należy ocenić negatywnie. W odniesieniu do problematyki ochrony złóż prowadzi ona bowiem do sytuacji, w której ochrona złóż "na zasadach ogólnych" może okazać się niewystarczająca, tym bardziej że podział kopalin na poddane i nie poddane prawu górniczemu w znacznej mierze opiera się na przesłankach całkowicie formalnych.

---

<sup>29</sup>Tak też A. A g o p s z o w i c z (zob. głosę cyt. w przyp. 27, s. 329). Por. A. L i p i ń s k i: Głosa do wyroku NSA z 27 czerwca 1986 r., IV SA 308/86, "Orzecznictwo Sądów Polskich" 1991, nr 2, poz. 31.

## X

Przedmiotem prawa górniczego jest określenie zasad wydobywania określonych nim kopalin. Wydobywanie i ochrona kopalin (złóża) z pozoru kolidują ze sobą. Sprzeczność ta ma jednak charakter tylko pozorny. Potrzeba ochrony kopalin w toku działalności eksploatacyjnej nie może budzić wątpliwości. Dość powołać się na sytuację kopalin współwystępujących (towarzyszących), kiedy to wydobycie kopaliny głównej może powodować zniszczenie złoża kopaliny towarzyszącej. Wartość tego ostatniego może wielokrotnie przekraczać wartość złoża kopaliny głównej<sup>30</sup>. Niejednokrotnie warunki górniczogeologiczne mogą powodować, że nieumiejętne udostępnienie złoża powoduje jego zniszczenie bądź niemożliwość eksploatacji jego części. Spektakularnym przykładem może tu być sytuacja, która zaistniała w związku z niespodziewanym odkryciem złoża ropy naftowej w rejonie Karlina.

Zdając sobie sprawę z niepełności dalszych uwag, wypada ograniczyć je do problematyki ochrony złoża: a) w związku z podjęciem eksploatacji, b) w toku jej prowadzenia.

## XI

Zgodnie z art. 11 ust. 1 pkt 1 ustawy z 23 grudnia 1988 r. o działalności gospodarczej<sup>31</sup> podjęcie jej w zakresie wydobywania kopalin poddanych prawu górniczemu (jeżeli pominąć sytuację unormowaną w art. 7 pr. górn., o ile w ogóle określona nim działalność mieści się w pojęciu działalności gospodarczej) wymaga koncesji<sup>32</sup>. Organ konce-

<sup>30</sup> Por. przyp. 3.

<sup>31</sup> Dz.U. nr 42, poz. 324 z późn. zm.

<sup>32</sup> A. L i p i ń s k i: Kilka uwag o koncesjonowaniu działalności gospodarczej w zakresie górnictwa. PUG 1989, nr 7, s. 207 i nast.

syjny może w niej określić podstawowe warunki wykonywania działalności gospodarczej (art. 20 ust. 1). Lęge on *distinguente* mogą one dotyczyć obowiązków w zakresie ochrony złóż kopalin - zarówno będących przedmiotem eksploatacji (np. nakaz prowadzenia wydobycia w określony sposób), jak i pozostałych poddanych i nie poddanych prawu górnictwu. W odniesieniu do kopalin poddanych prawu górnictwu w pełnym zakresie organem koncesyjnym jest Minister Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa, natomiast w odniesieniu do kopalin poddanych temu prawu w ograniczonym zakresie - właściwy wojewoda (art. 12b pr. górn.)<sup>33</sup>.

Niezbędną przesłanką rozpoczęcia budowy zakładu górnictwa oraz wydobywania kopalin jest utworzenie obszaru górnictwa<sup>34</sup>. Określa on przestrzeń we wnętrzu ziemi, w obrębie której przedsiębiorstwu górnictwu przysługuje wyłączne prawo do wydobywania kopalin ze złoża. Jest on tworzony dla każdej kopaliny osobno (nawet jeżeli złoża różnych kopalin występują w bezpośrednim sąsiedztwie), na podstawie dokumentacji geologicznej złoża. Szczegółowe zasady tworzenia, zmian, znoszenia obszarów górnictwa określa rozporządzenie Rady Ministrów<sup>35</sup>.

Obszar górnictwa tworzy Minister Ochrony Środowiska Zasobów Naturalnych i Leśnictwa, działając w uzgodnieniu z wojewodą oraz Prezesem Wyższego Urzędu Górnictwa. Z przepisów wykonawczych wynika, że dla utworzenia takiego obszaru wystarcza dokumentacja geologiczna sporządzona w najmniej dokładnym stopniu poznania, a zatem zawiera-

---

<sup>33</sup>Por. art. 2 i 3 ustawy z 23 października 1987 r. o utworzeniu urzędu Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa, Dz.U. nr 73, poz. 433.

<sup>34</sup>Por. A. Wasilewski: Obszar górnictwa. Warszawa 1969.

<sup>35</sup>Rozporządzenie Rady Ministrów z 4 maja 1979 r. 2 sprawie obszarów górnictwa, Dz.U. nr 11, poz. 75.

jąca niepełną informację o złożu. Co prawda nie wystarcza ona do podjęcia działalności inwestycyjnej, jednak biorąc pod uwagę m.in. ochronną funkcję obszaru górniczego (np. w zakresie ochrony terenów górniczych), rozwiązanie to należy ocenić krytycznie<sup>36</sup>. Prowadzi ona bowiem do sytuacji, w której przesłanki decyzji wpływającej na sposób zagospodarowania i wykorzystania nieruchomości gruntowych oraz ochrony złoża (co więcej - determinującej wymagania w zakresie ochrony środowiska, zwłaszcza w granicach terenów górniczych) nie są określone dostatecznie jasno. Analiza rozwiązań przewidzianych w prawie górniczym, przepisach o ochronie i kształtowaniu środowiska, a nadto planowaniu przestrzennym prowadzi do wniosku, że utworzenie obszaru górniczego może nastąpić tylko wówczas, gdy możliwość taką dopuszcza miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego. Praktyka zdaje się jednak nie dostrzegać tych zależności (por. art. 7 u.k.s.).

Przepisy wykonawcze do u.k.s. przewidują ponadto, że organ administracji państwowej wydający decyzję, w wyniku realizacji której ma nastąpić przekształcenie powierzchni ziemi naruszające równowagę przyrodniczą, zobowiąże wnioskodawcę do przedstawienia ekspertyzy ekologicznej (por. rozporządzenie Rady Ministrów z 23 stycznia 1987r. w sprawie szczegółowych zasad ochrony powierzchni ziemi<sup>37</sup>). Zakres tego obowiązku został jednak określony w sposób daleki od precyzji. Przekształcenie powierzchni ziemi nie jest bowiem możliwe bez zmian (z reguły niekorzystnych) zachodzących w górotworze. Mogą one wywierać negatywny wpływ na złoża kopalin (np. nie objęte tworzonym obszarem górniczym), co powinno znaleźć swój wyraz we wspomnianej ekspertyzie. Organ ochrony środowiska może ponadto zawsze zażądać od inwestora przedłożenia opinii co do oddziaływania inwestycji na środowisko (art. 70 u.k.s.).

<sup>36</sup> Por. C. M a r t y s z, R. M i k o s z: Ochrona środowiska w procesie tworzenia obszaru (terenu) górniczego. W: "Problemy Prawne Górnictwa". Red. A. L i p i ń s k i. T. 12. Katowice 1990, s. 37 i nast.

<sup>37</sup> Dz.U. nr 4, poz. 23.



Do niedawna wątpliwości budziło określenie organu, który tworzył obszar górniczy. Był nim "właściwy minister", nie wiadomo jednak który. Nowela z 9 marca 1991 r. do prawa górniczego stwierdza wyraźnie, że chodzi tu o Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa. Co więcej, utworzenie obszaru górniczego trafnie zostało połączone z decyzją koncesyjną na wydobywanie kopalin poddanych prawu górniczemu w pełnym zakresie (art. 12d ust. 1 pr. gór.). Rozwiązanie to nie jest natomiast w pełni zsynchronizowane z pozostałymi wymaganiami prawa górniczego. Niejasno rzuca się także sytuacja pozostałych kopalin poddanych prawu górniczemu (tj. poddanych mu w ograniczonym zakresie, por. art. 4 pr. gór.). Szczegóły można jednak pominąć.

Granicami obszaru górniczego są linie na powierzchni i przechodzące przez nie płaszczyzny pionowe, sięgające do głębokości złoża (art. 24 pr. gór.). Przepisy wykonawcze przewidują, że jednym z kryteriów utworzenia takiego obszaru są wymagania w zakresie prawidłowej gospodarki złożem, zaś obszar ten powinien stanowić zamkniętą i zwartą całość i nie może zawierać w obrębie swych granic przestrzeni wyłączonych. Jedną z funkcji tego obszaru jest więc ochrona złoża.

Kryteria te podlegają w zasadzie ocenie organu tworzącego obszar górniczy. Powinien on uzgodnić wielkość i położenie tego obszaru z Prezesem Wyższego Urzędu Górniczego. Urzędy górnicze są natomiast powołane m.in. do kontroli i nadzoru nad przestrzeganiem prawa górniczego, także w zakresie gospodarki eksploatacyjnej złożami kopalin, a więc również (w tym zakresie) ich ochrony (art. 14B pr. gór.). Prowadzi to do wniosku, że w toku takiego uzgadniania Prezes WUG powinien badać, czy projektowany obszar górniczy spełnia wymagania w zakresie ochrony złóż kopalin, zwłaszcza zaś określone u.k.ś. oraz prawem górniczym.

## XII

Dalsze obowiązki związane z ochroną złóż kopalin wynikają m.in. z przepisów o ochronie terenów górniczych oraz dotyczących prowadzenia ruchu zakładów górniczych. Są to zwłaszcza:

- obowiązek wydobywania kopalin towarzyszących (art. 35 - 36 pr. gór.);
- obowiązek uwzględnienia w programie ochrony terenów górniczych wymagań ochrony złóż kopalin<sup>38</sup>;
- nakaz wydobywania kopalin jedynie zgodnie z zachowaniem przepisów prawa górniczego i zgodnie z narodowymi planami społeczno-gospodarczymi (art. 93 pr. gór.);
- obowiązek eksploatacji złoża w sposób gospodarczo uzasadniony, który zapewnia racjonalne wydobycie kopalin (art. 94 ust. 1 pr. gór.);
- zakaz porzucania złoża kopaliny w sposób powodujący, że jej późniejsze wydobycie staje się technicznie niemożliwe lub gospodarczo niecelowe (chyba że wymaga tego inny ważniejszy interes społeczny, a przede wszystkim bezpieczeństwo życia i zdrowia ludzkiego). Przedsiębiorstwo górnicze obowiązane jest ponadto przedsięwziąć środki niezbędne dla ochrony i wykorzystania zasobów złoża oraz ochrony wód podziemnych, stosownie do obowiązujących przepisów oraz zasad techniki górniczej (art. 95 pr. gór.);
- obowiązek bieżącego prowadzenia ewidencji zasobów złoża.

Szczegółowe przepisy w sprawie prowadzenia ruchu i gospodarki złożem wydaje "właściwy minister" (art. 104 pr. gór.). Ich omówienie wykracza jednak poza ramy artykułu, zwłaszcza że stan prawny w tym zakresie jest wyjątkowo zawiły oraz trudno dostępny.

---

<sup>38</sup> Por. rozporządzenie Rady Ministrów z 2 czerwca 1978 r. w sprawie szczegółowych zasad ochrony terenów górniczych, Dz.U. nr 15, poz. 64.

Powstaje jednak pytanie, jakie instrumenty prawne służą do realizacji tych celów, a zwłaszcza w jaki sposób można skonkretyzować obowiązki przedsiębiorstwa górniczego w tym zakresie.

Artykuł 99 pr. górń. nakazuje, aby przedsiębiorstwo górnicze sporządziło plan ruchu zakładu górniczego. Plan ten powinien m.in. zapewniać prawidłową gospodarkę złóżem, ochronę sąsiednich złóż kopalin oraz wód (powierzchniowych i podziemnych). Podlega on zatwierdzeniu przez urząd górniczy, który kontroluje jego wykonywanie. W świetle tych uwag powinno być poza sporem, że urząd górniczy może zatwierdzić tylko taki plan ruchu zakładu górniczego, który w pełni respektuje wymagania planu zagospodarowania przestrzennego (por. art. 7 u.k.ś.). Również ruch takiego zakładu może być prowadzony tylko w zgodności z planem zagospodarowania przestrzennego.

Prowadzenie ruchu zakładu górniczego bez zatwierdzonego planu lub niezgodnie z jego wymaganiami stanowi wykroczenie zagrożone karą aresztu do 3 miesięcy lub grzywny do 500 000 zł. Niezależnie od tego osoby kierownictwa i dozoru ruchu zakładu górniczego (oraz inne osoby podlegające zatwierdzeniu lub zgłoszeniu do urzędu górniczego) ponoszą odpowiedzialność dyscyplinarną za naruszenie wymagań określonych prawem górniczym. *Leges non distinguunt* mogą one dotyczyć także obowiązków w zakresie ochrony złóż kopalin (w tym odnoszących się do prawidłowej gospodarki złóżem).

Nie jest jednak dostatecznie jasne, na czym ma polegać "prawidłowa gospodarka złóżem", "racjonalne wydobywanie kopalin" czy też "ochrona sąsiednich złóż kopalin". Pojęcia te zawierają liczne kryteria ocenne i nie zostały zdefiniowane w prawie górniczym. Wydaje się zatem, że podlegają one ocenie urzędu górniczego<sup>39</sup>. Ten ostatni powinien jednak kierować się dyrektywami określonymi w u.k.ś., zwłaszcza że obowiązki określone w art. 16 i 17 u.k.ś. odnoszą się również do górnictwa poddanego prawu górniczemu.

<sup>39</sup> Por. T. P ł o d o w s k i: Prawo górnicze..., s. 213.

Warto zwrócić uwagę, że organem kontroli i nadzoru w omawianym zakresie (w tym również w odniesieniu do wymagań związanych z gospodarką złóżem kopaliny) jest urząd górniczy, a nie organ administracji geologicznej. Rozwiązanie to może budzić wątpliwości. Wydaje się bowiem, że kompetencje w tym ostatnim przypadku powinny przysługiwać organom właściwym w zakresie gospodarowania zasobami naturalnymi oraz ochrony zasobów przyrody. Nasuwa się zatem wniosek, że prawo górnicze nie jest zsynchronizowane z resztą ustawodawstwa.

Przewidziane dekretem z 6 maja 1953 r. obowiązki w zakresie ochrony złóż oraz instrumenty prawne służące ich realizacji odnoszą się (z nielicznymi wyjątkami) tylko do kopalin poddanych prawu górniczemu. Ochrona pozostałych złóż w zasadzie nie podlega zatem prawu górniczemu. Stan prawny w tym zakresie nie jest zresztą dostatecznie jasny i może uzasadniać odmienną wykładnię (por. np. art. 99 ust. 1 pr. gór.). Generalnie rzecz biorąc, wspomniany dualizm należy ocenić negatywnie. Istnieje realna obawa, że przewidziane prawem górniczym rozwiązania w zakresie ochrony złóż poddanych temu prawu mogą zdominować wymagania w zakresie ochrony pozostałych kopalin.

### XIII

W odniesieniu do złóż nie poddanych prawu górniczemu w zasadzie brak odrębnych regulacji określających obowiązki w zakresie ich ochrony. Wyjątkiem jest prawo wodne, jednak odnosi się ono tylko do ochrony wód; wymagania te nie dotyczą natomiast minerałów pozostałych wydobywanych w trybie wspomnianego prawa.

Przed wszystkim podjęcie działalności gospodarczej w zakresie wydobywania kopalin nie poddanych prawu górniczemu nie wymaga koncesji. Wystarczy samo zgłoszenie do ewidencji, a w pewnych sytuacjach nawet i ono staje się zbędne. Na podstawie ustawy z 23 grudnia 1988 r. o działalności gospodarczej nie można zatem nałożyć na

podmiot podejmujący taką działalność zadnych obowiązków. Rozwiązanie to stanowi konsekwencję błędnego założenia, że wydobywanie kopalin nie poddanych prawu górnictwu nie wymaga takich środków nadzoru i kontroli, jakie powinny być stosowane w odniesieniu do kopalin poddanych prawu górnictwu<sup>40</sup>.

#### XIV

Jeden z postulatów zgłaszanych w toku prac nad reformą prawa górniczego dotyczy wzmocnienia ochrony złóż kopaliny, zwłaszcza przez wprowadzenie opłat z tytułu ich eksploatacji. Wysokość opłat zależałaby od rodzaju i jakości kopaliny, warunków występowania złoża, sposobu eksploatacji itd. W zasadzie stanowiłaby ona cenę, za jaką państwo rozporządziłoby na rzecz przedsiębiorstwa górniczego prawem do wydobywania kopaliny znajdującej się poza granicami przestrzennymi własności gruntowej. System ustalania tych opłat powinien spełniać istotną funkcję w zakresie ochrony złóż, np. przez ustalenia zasady, że złoża o trudnych warunkach wydobycia są obciążone niskimi opłatami, przyjęcie, że za zasoby pozostawione w złożu wbrew wymaganiom racjonalnej gospodarki wymierza się opłatę podwyższoną. Myśl tę należy ocenić pozytywnie. Sporne jest jednak przeznaczenie tych środków.

Warto zwrócić uwagę, że w dotychczasowym stanie prawnym możliwe było ustanowienie takich opłat w trybie rozporządzenia Rady Ministrów (art. 86 ust. 4 u.k.s.), bez potrzeby zmiany samej ustawy. Byłyby one wówczas przeznaczone na Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej. Poza sporem jest bowiem, że wydobywanie kopaliny jest w istocie rodzajem gospodarczego korzystania ze środowiska. Wbrew temu, co się niekiedy twierdzi, dla ustanowienia tych opłat na pod-

<sup>40</sup>Por. przyp. 32.

stawie art. 86 ust. 4 u.k.é. nie było konieczne ustawowe rozstrzygnięcie sytuacji złóż kopalin znajdujących się poza granicami nieruchomości gruntowych.

Postulaty te po części zostały zrealizowane w znowelizowanym prawie górniczym. Przewidziano tam m.in., że za wydobywanie kopalin pobiera się opłaty eksploatacyjne. Mają one charakter daninowy. Podstawowa opłata nie może być wyższa niż 10% ceny sprzedaży kopaliny (surowca). Wpływy z tytułu tych opłat stanowią w 50% dochód budżetów gmin właściwych ze względu na eksploatację. Pozostałe 50% stanowi dochód Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, w 40% z przeznaczeniem na finansowanie prac geologicznych, w 40% z przeznaczeniem na potrzeby górnictwa (art. 121 pr. gór.). Jak dotychczas, wobec braku przepisów wykonawczych, znaczenie tych rozwiązań jest ograniczone. Ich mankamentem jest również to, że znaczna część uzyskanych w ten sposób środków służy refinansowaniu górnictwa.

## XV

Wydaje się, że do istotnych mankamentów stanu prawnego określającego zasady ochrony złóż kopalin można zaliczyć rozproszenie i zróżnicowanie regulacji (a co się z tym wiąże - kompetencji organów administracji państwowej) w zakresie eksploatacji (ochrony) tych złóż<sup>41</sup>, przeważnie zresztą oparte na czysto formalnych przesłankach. Kolejnym problemem są usterki systemu planowania przestrzennego, które powinno obejmować nie tylko powierzchnię warstwę skorupy ziemskiej (nieruchomości gruntowe), ale również jej wnętrze oraz prze-

<sup>41</sup>Zwracając tu zwłaszcza uwagę na kompetencje Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa. Por. L. Jas tr z ę b s k i: Ochrona środowiska..., s. 82; A. A g o p s z o w i c z: Opinia o projekcie założeń do ustawy - prawo geologiczne. W: "Problemy Prawne Górnictwa". Red. A. L i p i ń s k i. T. 12. Katowice 1990, s. 7 i nast.

strzenie morskie objęte suwerennością (suwerennymi prawami) Rzeczypospolitej Polskiej. Zależności między wpływami działalności wykonywanej w tej przestrzeni na ochronę środowiska nie sposób przece-  
nić.

Odrębnym, bodaj najbardziej istotnym zagadnieniem jest praktyka stosowania rozwiązań określających wymagania związane z ochroną złóż. Istota zagadnienia zdaje się bowiem polegać na tym, że wymagania te są stosowane w niezwykle skromnym zakresie, po części zaś wcale nie są stosowane. Określający je stan prawny po części jest zresztą nieznanym, po części zaś stosowany wybiórczo, tj. tylko o tyle, o ile obowiązki w zakresie ochrony nie kolidują z wymaganiami w zakresie zaspokajania zapotrzebowania na określoną kopalinę. Nie trudno również ustalić, dlaczego tak się dzieje, a zwłaszcza czyje zaniedbania prowadzą do takich następstw (np. polegających na nierespektowaniu przez organy administracji w zakresie górnictwa rygorów planowania przestrzennego czy też wymagań związanych z wykorzystaniem kopalin towarzyszących). Wydaje się, że przed przystąpieniem do reformy prawa górniczego i geologicznego należałoby przede wszystkim podjąć działania mające na celu wyegzekwowanie rozwiązań przewidzianych obowiązującym stanem prawnym.

\*  
\*   \*  
\*

Niniejszy artykuł został złożony w wydawnictwie w 1989 r. Ostatnie zmiany stanu prawnego, a zwłaszcza wynikające z ustawy z 9 marca 1991 r. o zmianie prawa górniczego i geologicznego (Dz.U. nr 31, poz. 128 i 129), mogły w nim zostać uwzględnione tylko w ograniczonym zakresie. Krytyczne omówienie związanych z tym szczegółów wykracza jednak poza ramy opracowania.

Александр Липиński

## ПРАВОВЫЕ ИНСТРУМЕНТЫ ОХРАНЫ ПОЛЕЗНЫХ ИСКОПАЕМЫХ

### Р е з ю м е

Главным инструментом, служащим охране полезных ископаемых, является план территориально-хозяйственного развития. Он может обеспечить охрану ископаемых от неправильного их освоения, когда их дальнейшее использование может стать невозможным. Однако в фазе эксплуатации залежей основное значение имеет рациональное их использование (в том числе сопутствующие ископаемые). По отношению же к ископаемым, на которые распространяется горное право, оно должно найти свое отражение, например, в плане проведения горных работ предприятия.

Однако правовое состояние в этой области неоднородно и характеризуется недостатком исчерпывающих регуляций. Дополнительную трудность составляют разрозненные компетенции органов государственного управления, подведомственные в делах охраны и освоения ископаемых.

Aleksander Lipiński

### RECHTLICHES INSTRUMENTARIUM ZUM SCHUTZ VON BODENSCHÄTZEVORKOMMEN

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

Das Hauptinstrument, das der Sicherung des Schutzes der Bodenschätze dient, ist der Raumordnungsplan. Er kann den Schutz der Lagerstätte vor Bewirtschaftung gewährleisten so, daß ihre spätere Nutzung unmöglich wird. In der Phase der Lagerexploitation dominiert hingegen die Problematik der richtigen Ausnutzung des Berggutes (darin der begleitenden Bodenschätze). In bezug auf



Bodenschätze, die dem Bergrecht unterliegen, sollte sie u.a. im Betriebsplan eines Bergwerkes ihren Ausdruck finden.

Die Rechtslage in diesem Bereich ist jedoch ziemlich differenziert und kennzeichnet sich durch Mangel an ausführlicher Regelung. Eine zusätzliche Schwierigkeit bildet die Zerstreung der Kompetenzen der Staatsverwaltungsorgane, die für die Angelegenheiten des Schutzes und der Bewirtschaftung von Bodenschätzen sind.