

Aleksander Lipiński

Ustawa z 9 marca 1991 roku o zmianie prawa geologicznego

Prawne Problemy Górnictwa 15, 36-69

1992

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Aleksander Lipiński

Ustawa z 9 marca 1991 roku o zmianie prawa geologicznego

1.

Prace nad przebudową ustawodawstwa określającego zasady wykonywania prac geologicznych zostały rozpoczęte w połowie lat osiemdziesiątych. Ich efekt - założenia nowego prawa geologicznego - spotkał się jednak z krytyczną oceną. Jednym z zadań działającej od 1988 r. rządowej komisji do spraw reformy prawa górniczego¹ i geologicznego² stała się natomiast odpowiedź na pytanie, czy należy dążyć do utrzymania odrębnych (aczkolwiek powiązanych ze sobą) ustaw określających zasady wykonywania prac geologicznych i wydobywania kopalin, czy też zagadnienia te powinny zostać uregulowane w jednym akcie normatywnym. Pozytywnej odpowiedzi udzielono na drugie z tych pytań.

Jeszcze w trakcie prac wspomnianej komisji wpłynęły do Sejmu m.in.:

- rządowy projekt ustawy o zmianie prawa górniczego (druk nr 453),

¹Dekret z 6 maja 1953 r. - prawo górnicze, Dz.U. 1978, nr 4, poz. 12 z późn. zm.

²Ustawa z 16 listopada 1960 r. - prawo geologiczne, Dz.U. nr 52, poz. 303 z późn. zm.

- poseleki projekt ustawy o zmianie prawa geologicznego (druk nr 532).

Okazało się bowiem, że założony pierwotnie termin zakończenia prac wspomnianej komisji (marzec 1990) z różnych przyczyn nie może być dotrzymany, zaś obowiązujące ówczesnie prawo geologiczne oraz przepisy o wydobywaniu kopalin (a zwłaszcza prawo górnicze) zupełnie nie są dostosowane do modelu gospodarki rynkowej. Powstały one w całkiem odmiennej rzeczywistości gospodarczo-politycznej, zakładającej istnienie państwowego monopolu objętej wspomnianymi prawami działalności. Dotychczasowe nowelizacje nie zdołały usunąć strukturalnych usterek prawa geologicznego i górniczego, co szczególnie jaszkrawo uwidoczniło się po wejściu w życie ustawy z 23 grudnia 1988 r. o działalności gospodarczej³. Ustanowiona tą ostatnią zasadą swobody podejmowania działalności gospodarczej (m.in. w zakresie wykonywania prac geologicznych oraz wydobywania kopalin) obniżyła liczne słabości omawianych rozwiązań. Powstała zatem pilna potrzeba doraźnego dostosowania prawa geologicznego i górniczego do realiów gospodarki, czego wyrazem stała się m.in. ustawa z 9 marca 1991 r. o zmianie prawa geologicznego⁴.

Dokładne omówienie wprowadzonych nią zmian wymaga jednak obszernych studiów. Biorąc natomiast pod uwagę tempo prac legislacyjnych, a zwłaszcza zakończenie prac rządowej komisji do spraw reformy prawa geologicznego i górniczego istnieje obawa, że wyniki tych badań nie będą mogły zostać opublikowane przed gruntowną przebudową stanu prawnego określającego zasady wykonywania prac geologicznych oraz wydobywania kopalin. Tym bardziej niezbędne staje się przynajmniej

³Dz.U. nr 41, poz. 324 z późn. zm. (dalej cyt. jako u.d.g.).

⁴Dz.U. nr 31, poz. 129. Ustawę z tej samej daty dokonano także nowelizacji prawa górniczego, Dz.U. nr 31, poz. 128.

zasygnalizowanie niektórych zmian oraz wątpliwości mających swe źródło we wspomnianej ustawie z 9 marca 1991 r. Mogą one zresztą okazać się pomocne przy komentowaniu przyszłych rozwiązań legislacyjnych.

Jednym z założeń omawianej noweli do prawa geologicznego było powiązanie tzw. prawa do wykonywania prac geologicznych z koncesją, a nadto wzmocnienie roli państwa w zakresie nadzoru nad pracami geologicznymi oraz dysponowania ich wynikami. W stosunku do pierwotnych zamierzeń zakres wprowadzonych zmian uległ jednak istotnemu zawężeniu, co - jak się wydaje - zasługuje na pozytywną ocenę. Dość wspomnieć, że w prawie geologicznym zamierzano uregulować sprawę niewiele mającą wspólnego z geologią (m.in. własność wnętrza ziemi, zasady udzielenia koncesji na wydobywanie kopalin oraz podziemne bezziornnikowe magazynowanie cieczy i gazów)⁵. Porównanie dotychczas obowiązującego prawa geologicznego ze zmianami wprowadzonymi ustawą z 9 marca 1991 r. prowadzi jednak do wniosku, że wbrew jej tytułowi nie dokonała ona nowelizacji (zmiany) tego prawa, lecz w istocie doprowadziła do powstania całkiem nowego aktu normatywnego. Dość wspomnieć, że dotychczas obowiązujące prawo geologiczne liczyło 46 artykułów, zaś nowela utrzymała w niezmiennym brzmieniu 21 artykułów (na co w znacznej mierze składają się przepisy o drugorzędnym znaczeniu, przejściowe i końcowe), dodając jednocześnie 18 nowych i zmieniając 18 istniejących artykułów. Co więcej, dokonane zmiany radykalnie ingerują w kształt dotychczasowych rozwiązań prawa geologicznego, budząc przy tym liczne wątpliwości. Brak miejsca nie zezwala jednak na pełne omówienie wszystkich zmian, zmuszając do licznych skrótów i uogólnień.

⁵ Rozwiązanie te zapożyczono z projektu ustawy o gospodarowaniu wnętrzem ziemi.

2.

Wedle art. 1 pr. geol. ma ono zwłaszcza określać zasady prowadzenia prac geologicznych, udzielania koncesji na te prace oraz zasady ochrony bogactw mineralnych. Ten ostatni zakres odniesienia nie został jednak rozwinięty w noweli. Można zresztą wątpić, czy tego rodzaju ochrona powinna być uregulowana w prawie geologicznym. Z niczego nie wynika bowiem, aby określenie "bogactwa mineralne" miało obejmować wyłącznie "kopaliny" i "wody podziemne"⁶. Co więcej, jest poza sporem, że bez względu na to, jak rozumieć pojęcie tych "bogactw", zawsze stanowią one będąc częścią zasobów środowiska, a zatem zasady ich ochrony powinny przede wszystkim zostać uregulowane przepisami dotyczącymi ochrony środowiska⁷. Prawo geologiczne powinno zatem normować ją tylko o tyle, o ile wiąże się ona z wykonywaniem prac geologicznych. Tego rodzaju prace, jeżeli są prowadzone w celach związanych z ochroną środowiska (na jej potrzeby), nie wymagają natomiast odrębnej regulacji prawnej⁸.

Artykuł 1 ust. 2 pr. geol. uściśla zakres obowiązywania ustawy przewidując, że nie stosuje się jej do:

1) korzystania z powierzchniowej warstwy gruntów (gleby) dla potrzeb rolnictwa,

⁶Zwłaszcza w świetle definicji przewidzianych w art. 1a.

⁷Por. art. 1 i 2 ustawy z 31 stycznia 1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska, Dz.U. nr 3, poz. 6 z późn. zm. (dalej cyt. jako u.k.ś.).

⁸W uchwalony przez Sejm 5 stycznia 1991 r. tekście omawianej noweli znajdował się przepis przewidujący, że "ochrona złóż kopalin polega na objęciu ich miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego i wykorzystaniu zgodnie z zasadami racjonalnej gospodarki złóżami". Senat uchwałą z 1 lutego 1991 r. zaproponował przeniesienie tego przepisu do prawa gorniczego. Ostatecznie zwyciężył jednak pogląd, że tego rodzaju zasada w dostatecznym stopniu wynika już z art. 1 ust. 2 oraz art. 2 i nast. u.k.ś. oraz z ustawy z 12 lipca 1984 r. o planowaniu przestrzennym (Dz.U. 1989, nr 17, poz. 99 z późn. zm) i byłoby niecelowe powtarzenie jej w innych sferach normatywnych.

- 2) korzystania z wód podziemnych,
- 3) pozyskiwania okazów mineralnych i paleontologicznych w celach naukowych, kolekcjonerskich i dydaktycznych, które są prowadzone bez wykonywania robót geologicznych,
- 4) geologicznych badań naukowych i działalności dydaktycznej, które są prowadzone bez wykonywania robót geologicznych.

Wyłączenia przewidziane w pkt 1 i 2 nie są w tym miejscu zrozumiałe, bowiem nie odnoszą się do najszerszej nawet pojmowanej geologii. Są one zresztą oczywiste. Trafnie natomiast dostrzeżono potrzebę rozwiązań wynikających z pkt. 3 i 4, aczkolwiek w praktyce ustalenie przewidzianych nimi kryteriów może nastroczać istotne trudności. Nie sposób też nie zauważyć, że obecny art. 1 ust. 2 pr.geol. został "zapożyczony" z innych rozwiązań, opartych na całkowicie odmiennych założeniach.

O ile dotychczasowe prawo geologiczne definiowało pojęcie "prac geologicznych" (dawny art. 1 ust. 2), o tyle nowela dodatkowo określiła znaczenie takich pojęć, jak kopalina, złożo, poszukiwanie, rozpoznanie i roboty geologiczne. Zmianie uległo też określenie przedsiębiorstwa geologicznego, aczkolwiek nowela nie jest tu dostatecznie konsekwentna.

Rozwiązanie te budzą zastrzeżenia. Przede wszystkim definicje "kopaliny"⁹ i "złoża"¹⁰ zdają się zawierać wewnętrzną sprzeczność. Prowadzą one ponadto do wniosku, że nagromadzenie minerałów nie mające cech złoża nie jest kopaliną. Z kolei wprowadzenie do definicji "złoża" wyjątkowo nieściśłego kryterium "korzyści gospodarczej lub społecznej" oznacza, że zakres tego pojęcia może ulegać ciągłym zmianom i w rezultacie będzie niedookreślony. Rozwiązanie to zdaje się

⁹Wedle art. 1a pkt 1 pr. geol. kopaliną jest nagromadzenie naturalnych minerałów stałych, ciekłych i gazowych, występujących w złożach,

¹⁰Wedle art. 1a pkt 2 pr. geol. złożem jest także naturalne nagromadzenie kopaliny, którego górnicze wybieranie może przynosić korzyść gospodarczą lub społeczną.

zresztą nawiązywać do błędnej koncepcji "kopaliny użytecznej". Nie sposób też ustalić, jak rozumieć użyty tu zwrot "górnictwo wybieranie"¹¹. Odbiega on od określeń stosowanych pod rządem prawa górniczego (to ostatnie posługuje się takimi pojęciami, jak eksploatacja, wydobywanie), zdając się błędnie nawiązywać do technik urabia-
nia złoża, a nie jego wykorzystywania.

W powiązaniu z art. 5 ust. 1 znowelizowanego prawa górniczego (wedle którego złoża kopalin są własnością Skarbu Państwa) powoduje to, że zakres przedmiotowy wspomnianej własności nie daje się precyzyjnie określić. Rozwiązanie to wypada określić jako ułomne. Uniemocni-
liwie ono przedstawienie sytuacji prawnej wnętrza skorupy ziemskiej w jednolitych kategoriach prawnych, bowiem zakłada istnienie w tej przestrzeni "pustek" (choćby zawierających minerały nie będące kopalinami), nie objętych własnością Skarbu Państwa. Powoduje ono ponadto, że charakter prawny koncepcji regulowanych praw geologicz-
nych (a. po części i górnich) ulega zróżnicowaniu. Co więcej wspomniane definicje powodują, że nie sposób ustalić o co chodzi m.in. w art. 2 pr. górn. regulującym poszukiwanie i wydobywanie kopalin za zwa-
żów po robotach górniczych, podczas gdy we wspomnianych zwężach nie są-
gę istnieć "kopaliny" w rozumieniu art. 1a pkt 1 i 2 pr. geol. Zwa-
żyłoby to nie są bowiem "naturalnym" nagromadzeniem "kopaliny".

Wydaje się zresztą, że definicje przewidziane w art. 1a pr. geol. powstały wyłącznie na użytek tego prawa. Prowadziłoby to do wniosku, że np. pojęcie "kopaliny" pod rządem prawa górniczego nabierałoby
innego znaczenia. Powstaje zresztą pytanie, czy definicje przewi-
dziane w art. 1a pr. geol. w ogóle są do czegoś potrzebne (np. w
pkt. 6 roboty geologiczne zdefiniowane m.in. przez prace geologicz-
ne, roboty górnicze, badania geofizyczne i inne działania), a zwa-

¹¹Por. A. L i p i Ń s k i, R. M i k o s z: Nowelizacja pra-
wa geologicznego i górniczego. "Problemy Ustawodawstwa Gospodarcze-
go" 1991, nr 3, s. 8 i nast.

szcza czy nie wystarczyło tu potoczne rozumienie wspomnianych określeń. Zagadnienie to można jednak traktować jako otwarte.

3.

Istotną nowością jest uregulowanie w prawie geologicznym zasad udzielania koncesji. Wprawdzie do 1988 r. określało ono zasady udzielania zezwoleń na prowadzenie prac geologicznych przez jednostki niepaństwowe, jednak zarówno zakres tych zezwoleń, jak i ich praktyczne znaczenie były niewielkie. W odniesieniu do spraw regulowanych prawem geologicznym u.d.g. przewidywała natomiast, że koncesji wymagało poszukiwanie kopalin poddanych prawu górniczemu. Rozwiązanie to, m.in. jako oparte na czysto formalnych przesłankach (podział kopalin na poddane i nie poddane prawu górniczemu), było wadliwe¹².

Do tego czasu prawo geologiczne wymagało natomiast koncesji na poszukiwanie i rozpoznawanie złóż kopalin oraz wód podziemnych (art. 16a ust. 1). Trafnie zerwano zatem (aczkolwiek niezbyt konsekwentnie) z podziałem kopalin na poddane i nie poddane prawu górniczemu. Mniej zrozumiałe jest natomiast przeciwstawienie sobie "kopalin" i "wód podziemnych", zwłaszcza w świetle definicji przewidzianych w art. 1a pr. geol.

A contrario wykonywanie pozostałych rodzajów działalności regulowanej prawem geologicznym nie wymaga koncesji. Wyjaśnić również należy, czy koncesja jest wymagana na każdą działalność określoną w art. 16a, czy wyłącznie wówczas, jeżeli ma ona cechy działalności gospodarczej. Za drugie rozwiązanie przemawia treść znowelizowanego art. 11 pkt 1 u.d.g., a nadto terminologia prawa geologicznego,

¹²Por. A. L i p i ń s k i: Kilka uwag o koncesjonowaniu działalności gospodarczej w zakresie wydobywania kopalin poddanych prawu górniczemu. PUG 1989, nr 7, s. 207-212.

nawiązująca do gospodarczego charakteru takiej działalności (art 1b pkt 7, art. 16b ust. 1 pr. geol.). Nie jest natomiast dostatecznie jasne, wedle jakich zasad należałoby prowadzić działalność, o której mowa w art. 16a pr. geol., jeżeli nie miałyby ona cech działalności gospodarczej (np. w razie poszukiwania wód podziemnych na własne potrzeby). Warto w tym miejscu zwrócić uwagę, że dotychczas tego rodzaju sytuację zdawał się normować art. 2 ust. 4 pr. geol. przewidując jednak, że związane z tym szczegóły, zwłaszcza dotyczące zasad wykonywania takich prac, mają określić przepisy wykonawcze. Przez 30 lat nie doszło do ich wydania, zaś ostatecznie wspomniany art. 2 ust. 4 uległ uchyleciu. Jeżeli jednak wyjść z założenia, że tzw. prawo do prowadzenia prac geologicznych w istocie wywodzi się z prawa własności gruntowej, to wydaje się, iż jego wykonywanie powinno przede wszystkim być normowane szeroko podejmowanymi zasadami określającymi wykonywanie prawa własności (por. art. 140 k.c.). Artykuł 16a oraz nast. pr. geol. odnosi się natomiast do sytuacji o charakterze wyjątkowym i nie mogą być interpretowane rozszerzająco. Podobnie problem ten wygląda zresztą w odniesieniu do działalności gospodarczej polegającej na prowadzeniu tych rodzajów prac geologicznych, które nie wymagają koncesji. Z wielu względów zagadnienie to wypada jednak traktować jako otwarte (por. np. art. 7 pr. gór.)¹³.

Warto w tym miejscu zwrócić uwagę na art. 2 pr. gór., wedle którego prawo to stosuje się odpowiednio do poszukiwania i wydobywania kopalin znajdujących się w zwałach po robotach górniczych. Dekret z 6 maja 1953 r. zawiera wprawdzie odrębne rozwiązania dotyczące koncesji na wydobywanie kopalin znajdujących się w zwałach po robotach górniczych (art. 12g), brak w nim natomiast jakiegokolwiek odrębnej regulacji dotyczącej ich poszukiwań. Nie jest zatem dostate-

¹³Por. A. L i p i ń s k i: Prawo do wydobywania kopalin w zwałach po robotach górniczych, PzP 1981, nr 11, s. 46 i nast.

cznie jasne, czy mają one podlegać reżimowi dotyczącemu wydobywania. Nawiasem mówiąc wydaje się, że w świetle art. 2 pr. gór. wprowadzenie do niego odrębnych rozwiązań dotyczących koncesji na wydobywanie kopalin ze zwalów po robotach górniczych (po części zresztą odsyłających do odpowiedniego stosowania przepisów o koncesjach na wydobywanie kopalin), jest po prostu zbędne.

Nie wiadomo również dokładnie, kto powinien uzyskać koncesję wymagane prawem geologicznym. Prace geologiczne przeważnie są bowiem prowadzone na podstawie umowy między zamawiającym (np. zainteresowanym odnalezieniem lub rozpoznaniem złoża) a wykonawcą tych prac. Obecny stan prawny (nie inaczej było też przed wejściem w życie noweli z 9 marca 1991 r.) jest tu jednak daleki od precyzji i w zasadzie w ogóle nie dostrzega tego rodzaju stosunków umownych. Przede wszystkim nie jest dostatecznie jasne, kto ma być adresem obowiązku określonego w art. 16a pr. geol. - zamawiający czy wykonawcą, zwłaszcza że na dobrą sprawę obaj mogą być uważani za podmioty gospodarcze "prowadzące prace geologiczne"¹⁴. Terminologia ustawy jest tu zresztą wyjątkowo niejednoznaczna (por. np. art. 1a pkt 7 oraz art. 26c ust. 3). Co więcej, w pewnych sytuacjach wspomniany stosunek umowny może się w ogóle nie pojawić, zaś w innych ulec komplikacji (np. przez pojawienie się podwykonawców określonych prac bądź robót). Zagadnienie to należy jednak traktować jako otwarte i wymagające dalszych badań.

¹⁴ Nie wiadomo więc, czy koncesję powinien uzyskać tylko zamawiający, a w odniesieniu do wykonawcy wystarczy, by dysponował pracownikami o przewidzianych prawem kwalifikacjach i prowadził te prace zgodnie z wymaganiami przewidzianymi prawem geologicznym.

4.

Koncesji na poszukiwanie i rozpoznawanie złóż poddanych prawu górnictwu oraz wód podziemnych udziela Minister Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa, zaś w odniesieniu do pozostałych kopalin (tj. nie poddawanych prawu górnictwu) - terenowy organ rządowej administracji ogólnej (wojewoda) działający w uzgodnieniu z właściwymi organami samorządu terytorialnego. Udzielanie koncesji na poszukiwanie i rozpoznawanie złóż kopalin w granicach obszarów morskich Rzeczypospolitej Polskiej (tym razem bez względu na rodzaj kopaliny)¹⁵ należy do właściwości Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa działającego w porozumieniu z Ministrem Transportu i Gospodarki Morskiej (art. 16c ust. 2, art. 16d pr. geol.). Z nieznanymi przyczyni obowiązek współdziałania z samorządem terytorialnym nie został odniesiony do Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa, aczkolwiek wydaje się, że przynajmniej do pewnego stopnia daje się go wyprowadzić z ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym¹⁶.

Udzielenie koncesji na poszukiwanie i rozpoznawanie kopalin poddanych prawu górnictwu następuje po zasięgnięciu opinii komisji koncesyjnej powołanej przez organ koncesyjny i może być poprzedzone przetargiem. Zasady organizacji tego ostatniego określa rozporządzenie Rady Ministrów (art. 16f ust. 1 i 2). Celem takiego przetargu ma być stworzenie możliwości wyboru przez organ koncesyjny optymalnego kandydata na koncesyjebiorcę, który jest w stanie zaoferować najbardziej korzystne - z punktu widzenia interesu państwa - warunki wykonywania prac objętych przetargiem. O ile zasada ta nie powinna budzić wątpliwości, o tyle odnoszące się do niej rozwiązania norma-

¹⁵Z nieznanymi względów pominięto tu natomiast wody podziemne.

¹⁶Dz.U. nr 16, poz. 95 z późn. zm.

tywne są dalekie od jednoznacznych. Przede wszystkim nie wiadomo, dlaczego ich zakres ograniczono wyłącznie do koncesji na poszukiwanie i rozpoznawanie złóż kopalin poddanych prawu górniczemu, pomijając inne rodzaje koncesji, w tym na poszukiwanie i rozpoznawanie kopalin nie poddanych temu prawu i wód podziemnych. Artykuł 16f ust. 1 jest zatem adresowany do Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa, przy którym musi funkcjonować komisja koncesyjna. Nie sposób jednak ustalić, dlaczego reguły tej nie odniesiono do spraw objętych właściwością wojewodów. Pomimo milczenia ustawy wydaje się jednak, że w takich sytuacjach organ koncesyjny zawsze będzie mógł skorzystać z opinii powołanej przez siebie "komisji koncesyjnej" (organu doradczego). Czy w takich sytuacjach można byłoby również dopuścić przetarg? Co do zasady wydaje się, że brak podstaw do udzielenia tu odpowiedzi odmownej. Warto również zwrócić uwagę, że art. 16f pr. geol. nie określa sposobu powoływania takiej komisji (jej liczebności itd.), pozostawiając te sprawy uznaniu Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa.

Istota zagadnienia zdaje się tkwić w tym, że nowelizowane prawo geologiczne nie zapewni zwycięzcy wspomnianego przetargu rozstrzygnięcia o udzielenia koncesji. O ile w zakresie stosunków cywilnoprawnych zagadnienie to dałoby się rozwiązać bez większych trudności, o tyle w sferze administracyjnoprawnej pozycja prawna podmiotu, który "wygrał" przetarg, rysuje się dość niejasno. Brak natomiast podstaw, by sprawy te regulować rozporządzeniem Rady Ministrów w sprawie "zasad organizacji przetargu". Wydaje się, że omawiany art. 16f pr. geol. został zredagowany w sposób daleki od zadowalającego. Co do zasady wydaje się natomiast, że takim przetargiem powinny zostać objęte zwłaszcza tzw. warunki koncesji, przede wszystkim wynikające z art. 16e ust. 2 pr. geol. (dotyczącego treści koncesji). Zaliczono do nich określenie:

- terenu, na którym prace geologiczne mają być prowadzone. Wydaje

- sie jednak, że nie chodzi tu o teren rozumiany jako jedna lub więcej nieruchomości gruntowych, ale również o przestrzeń nie objętą takimi granicami (wnętrze skorupy ziemskiej). Powierzchnia terenu objętego jedną koncesją nie może przekroczyć 1200 km²;
- rodzaju kopaliny objętej koncesją. Warto zauważyć, że odkrycie złoża poddanego prawu górniczemu (bądź zbiornika wody podziemnej) podczas prac geologicznych dotyczących kopalin nie poddanych prawu górniczemu powinno oznaczać przerwanie takich prac, do czasu uzyskania koncesji określonej w art. 16d ust. 1;
 - zakresu i rodzaju prac objętych koncesją;
 - okresu ważności koncesji. Artykuł 16b ust. 2 pr. geol. przewidują, że udziela się jej na czas oznaczony. Z art. 16e ust. 6 wynika natomiast, że koncesji na poszukiwanie (rozpoznawanie) kopalin udziela się na 3 lata, z możliwością przedłużenia na czas nie dłuższy niż 3 następne lata. Przesłanki takiego przedłużenia nie zostały określone ustawowo. Zależą one zatem od uznania organu koncesyjnego. Brak jednak normatywnych przesłanek uniemożliwiających udzielenie po upływie takich terminów nowej koncesji, nawet na takich samych (zbliżonych) warunkach i na rzecz tego samego podmiotu. Wspomnianych ograniczeń nie ma natomiast w razie poszukiwania (rozpoznawania) wód podziemnych;
 - warunków, jakie powinny być spełnione przed podmiotem gospodarczy (przedsiębiorstwo geologiczne) przy wykonywaniu działalności objętej koncesją, zwłaszcza w zakresie ochrony środowiska i rekultywacji, wymaganej dokładności rozpoznania geologicznego, trybu i terminu przekazywania dokumentacji geologicznych oraz zapobiegania szkodom i ich naprawiania. Przedstawione tu wyliczenie ma jednak charakter wyłącznie przykładowy (por. art. 20 ust. 2 u.d.g., wedle którego organ koncesyjny może w koncesji określić podstawowe warunki wykonywania działalności gospodarczej). Wyda się, że w świetle prawa geologicznego warunki koncesyjne powinny zwłasz-

cza odnosić się do niektórych zagadnień wynikających z art. 16e ust. 1 pr. geol., określających treść wniosku o wydanie koncesji (np. w odniesieniu do harmonogramu wykonywania prac geologicznych przewidywanych minimalnych nakładów finansowych na te prace itd.). Co do zasady należy również przyjąć, że wspomniane "warunki" w istocie będą mogły ulegać konkretyzacji na innych podstawach prawnych, np. na skutek wyroku sądu określającego zakres obowiązku naprawienia szkody (por. także art. 19 pr. geol.).

Należy podkreślić, że przedstawiony katalog wymagań odnoszących się do treści koncesji nie może być uważany za zamknięty. Przesłanki dopuszczalności koncesji (jej wymagań) mogą bowiem wynikać również z rozwiązań znajdujących się poza prawem geologicznym, spośród których na czoło wysuwają się ukształtowane miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego (por. także art. 4 i 7 u.k.ś.).

5.

Źródłem istotnych wątpliwości jest art. 16e ust. 3-4 pr. geol., wedle którego warunkiem wydania koncesji jest zawarcie przez podmiot gospodarczy umowy z organem koncesyjnym. Powinna ona w sposób szczegółowy regulować wzajemne prawa i obowiązki stron. Pod rygorem nieważności wymaga ona formy pisemnej.

Przed wszystkim nie wiadomo, jaki ma być stosunek tej umowy do koncesji. Z art. 16e ust. 3 wynika wprawdzie, że umowa ma poprzedzać koncesję (jest przesłanką wydania tej ostatniej), jednak nie sposób ustalić, po co i jak ma ona regulować (w dodatku "szczegółowo") prawa i obowiązki stron, skoro powinny one wynikać z decyzji koncesyjnej (art. 16e ust. 2, zwł. pkt 5). Czyżby koncesja miała regulować te sprawy wyłącznie w sposób "ogólny"? Gdyby tak miało być, to przynajmniej w tej części koncesja traciłaby swój sens. Być może celowe mogłoby okazać się odwrócenie tej kolejności, by umowa prowadziła do uszczegółowienia warunków przewidzianych koncesją. Do le-

ge lata nie zezwala na to jednak art. 16e ust. 3 pr. geol. wysagajac, by umowa zostala zawarta przed udzieleniem koncesji. Doslowna interpretacja cyt. przepisu moze natomiast prowadzic do wniosku, ze umowa powoduje przynajmniej czesciowa bezprzedmiotowosc koncesji.

Dalsze watpliwosci budzi charakter prawny wspomnianej umowy. Nie wiadomo tez, czy jej zmian (rozwiqzenie) mialaby wplyw (i jaki) na treść koncesji, a nadto jakie skutki rodzi taka umowa, gdy dojdzie do cofniecia lub ograniczenia koncesji. Istnieje wprawdzie (przynajmniej teoretyczna) mozliwosc rozstrzygnięcia niektórych z tych kwestii na drodze odpowiedniej redakcji postanowien umowy, co jednak z praktycznego punktu widzenia wydaje się mało prawdopodobne. Nie wiadomo takze, czy stwierdzenie nieważności umowy mogloby wplywac (i ewentualnie w jaki sposob) na koncesję. Istnieje wreszcie watpliwosc, czy w istocie w ten sposob moze w ogóle dojść do powstania stosunku cywilnoprawnego. Jedną stroną umowy jest podmiot gospodarczy ubiegajacy się o uzyskanie koncesji, drugą zaś organ koncesyjny (organ administracji rządowej).

Rozwiqzanie to zbliża się do przewidzianego w art. 44 ustawy z 12 lipca 1984 r. o planowaniu przestrzennym, wedle którego wydanie decyzji o ustaleniu lokalizacji niektórych inwestycji poprzedza umowa zawierana między organem gminy a inwestorem. Powinna ona w szczególności okreslac "wzajemne zobowiązania i świadczenia inwestora i organu gminy, związane z realizacją inwestycji i przyszłym funkcjonowaniem budowanego obiektu". W istocie tego rodzaju "umowa" nie reguluje jednak stosunków o charakterze cywilnoprawnym. Co do zasady brak tez podstaw, by przyjac, ze jej naruszenie mogloby stanowic samostatną przesłankę zmiany (uchylenia) decyzji lokalizacyjnej. Ocenę tę - jak się wydaje - mozna rowniez odniesc do decyzji koncesyjnych, wydawanych na podstawie prawa geologicznego. Nie sposob jednak oprzec się wrazeniu, ze autorzy wspomnianych rozwiqzań niepotrzebnie skomplikowali całe zagadnienie. Wydaje się bowiem, ze cyt.

art. 16e ust. 3 i 4 pr. geol. są zupełnie zbędne, zaś wszystkie określone nimi wymagania powinny być regulowane koncesją.

Artykuł 16e ust. 7 pr. geol. przewiduje, że wydanie koncesji może być uzależnione od uiszczenia kaucji, zobowiązania do poniesienia ustalonej minimalnej wysokości nakładów na prace geologiczne lub ustanowienia innego zabezpieczenia (tym ostatnim mogłaby np. być umowa poręczenia). Funkcja tych rozwiązań rysuje się dość niejasno. Przede wszystkim wydaje się, że w cyt. przepisie podjęto próbę uregulowania dość odległych od siebie sytuacji. Nowela nie określa celu ustanowienia wspomnianej kaucji lub "innego zabezpieczenia", w zasadzie pozostawiając tę kwestię uznaniu organu administracji. Ten ostatni - jak się wydaje - powinien rozstrzygnąć ją w decyzji koncesyjnej. Nie jest również wykluczone, aby sprawa ta została rozstrzygnięta w umowie, o której mowa w art. 16e ust. 3 i 4 pr. geol. (jeżeli takiej umowie w ogóle można przypisać jakieś znaczenie). Kaucja (zabezpieczenie) ma tu - jak się wydaje - służyć pokryciu zobowiązań (zwłaszcza odszkodowawczych), które mogłyby powstać w związku z wykonywaniem działalności objętej koncesją. Artykuł 16j ust. 1 przewiduje, że kaucję ustala organ koncesyjny. Z nieznanych przyczyn rozwiązanie to nie dotyczy jednak "innego zabezpieczenia".

Koncesja (ewentualnie umowa) powinna zatem określić m.in. cel i sposób ustanowienia takiego zabezpieczenia oraz mechanizmy służące jego wykorzystaniu. Może to wymagać znaczącego rozbudowania treści koncesji (umowy), zaś jej warunki mogą w praktyce być przedmiotem negocjacji (przetargu). Wydaje się nadto, że "zobowiązanie do poniesienia ustalonej minimalnej wysokości nakładów na prace geologiczne" ma zapewnić efektywne wykonywanie wspomnianych prac zapobiegając polityce eliminacji konkurentów poprzez uzyskanie koncesji, a następnie realizowanie objętej nią działalności w sposób opieszawy i mało skuteczny.

W sumie wspomniane instrumenty mogą służyć zarówno realizacji polityki gospodarczej państwa, jak i ochronie interesów osób trzecich

(np. w zakresie ochrony środowiska). Wydaje się jednak, że i te rozwiązania nie zostały przemyślane w zadowalającym stopniu, przede wszystkim ze względu na pomieszczenie materii regulowanych art. 16a ust. 7. Co więcej, wspomniany przepis zdaje się wymagać, aby określone nim środki zostały podjęte przed uzyskaniem koncesji, nie zapewniając jednak żadnego roszczenia o jej udzielenie. Wydaje się natomiast, że wymagania, o których mowa w art. 16a ust. 7 pr. geol. z powodzeniem mogłyby być uważane za warunki, "jakie powinny być spełnione [...] przy korzystaniu z koncesji", zwłaszcza że skuteczne mechanizmy w razie naruszenia takich wymagań stwarzają zarówno przepisy prawa geologicznego (art. 16h), jak i kodeksu postępowania administracyjnego (art. 162).

Warto jednak zwrócić uwagę, że wspomniane wymagania odnoszą się wyłącznie do sytuacji, w których prawo geologiczne wymaga koncesji. Nie znajdują one zastosowania do pozostałych rodzajów prac geologicznych.

6.

Najdalej idące wątpliwości zdaje się budzić art. 16b ust. 1 pr. geol., wedle którego "koncesja nadaje wyłączne prawo podmiotowi gospodarczemu do prowadzenia prac geologicznych, o których mowa w art. 16a, na określonym obszarze". Jeżeli pominąć zastrzeżenia związane z niefortunną redakcją tego przepisu, to rozważenia wymaga przede wszystkim charakter "prawa", o którym tu mowa. Zagadnienie to rzuca się dość niejasno.

Pod rządem dotychczasowego stanu prawnego brak było w tej mierze klarownych rozwiązań. Wydaje się jednak, że tzw. prawo do prowadzenia prac geologicznych (w tym robót geologicznych) dawało się sensownie wyprowadzić wyłącznie z prawa własności nieruchomości gruntowej (obiektu materialnego do niej podobnego). W szczególności zaś

brak było podstaw, by przyjąć, że wspomniane prawo ma mieć charakter samoistny, zwłaszcza niezależny od prawa własności gruntowej (obiekty materialnego do niej podobnego). Nie da się jednak ukryć, że mechanizmy związane z rozporządzeniem tym prawem były ukształtowane w sposób wyjątkowo niejasny. Problem ten podobnie wyglądał zresztą pod rządami dekretu z 6 maja 1953 r. O ile jednak nowela z 9 marca 1991 r. do prawa górniczego rozstrzygnęła sytuację złóż kopalin znajdujących się poza granicami nieruchomości gruntowych i przynajmniej częściowo uporządkowała mechanizm rozporządzenia prawem do wydobywania kopalin, o tyle rozwiązania przyjęte w znowelizowanym prawie geologicznym, aczkolwiek nawiązujące do wzorów prawa górniczego, powodują jednak odmienne skutki.

Również obecnie brak podstaw, by przyjmować, że prawo do prowadzenia prac geologicznych ma mieć charakter samoistny, zwłaszcza niezależny od własności gruntowej. Przede wszystkim rozwiązania przewidziane w art. 16a oraz nast. pr. geol. (obowiązek uzyskania koncesji) odnoszą się wyłącznie do niektórych rodzajów prac geologicznych. Prawu geologicznemu nie są natomiast znane jakiegokolwiek inne instrumenty nadające (kreujące) "wyłączne prawo" do wykonywania pozostałych rodzajów prac geologicznych. Powinno zatem być poza sporem, że tego rodzaju "prawo" może wywodzić się tylko z prawa własności nieruchomości gruntowych, zaś prawo geologiczne określa instrumenty nadzoru i kontroli nad jego wykonywaniem.

Nieco inaczej rozwiązanie to przedstawia się w odniesieniu do przestrzeni nie objętych granicami nieruchomości gruntowych (wnętrza ziemi). Wprowadzić znajdujące się tam złoża kopalin stanowią wyłączną własność Skarbu Państwa, jednak rozwiązanie to (przede wszystkim z powodu niejasno wyznaczonego zakresu tej własności) wypada ocenić jako niepełne. O niektórych związanych z tym problemach była już mowa. Powinno być poza sporem, że przynajmniej po części przedmiotem prac geologicznych będą te fragmenty wnętrza ziemi, co do

których nie wiadomo, czy stanowią własność Skarbu Państwa, czy nie (bo nie wiadomo, czy znajdują się tam złoża kopalin). Nie jest zatem dostatecznie jasne, na jakiej podstawie prawnej miałyby dojść do rozporządzenia (wedle art. 16b - nadania wyłącznego prawa do prowadzenia prac geologicznych) na rzecz przedsiębiorstwa geologicznego, prawem do przestrzeni nie objętej własnością Skarbu Państwa.

Problemu tego dałoby się uniknąć, gdyby ustawodawca objął prawem o którym mowa w art. 5 ust. 1 zd. 1 pr. górń., całe wnętrze skorupy ziemskiej (w granicach suwerenności państwowej), a nie tylko znajdujące się tam "złoża kopalin". Z nieznanych przyczyn koncepcja ta została jednak odrzucona. Co więcej, dekret z 6 maja 1953 r. przewiduje, że jedynym prawem pochodnym od przysługującej Skarbowi Państwa własności złóż kopalin ma być tzw. użytkowanie górnicze. Treść tego prawa pozostaje wprawdzie niedookreślona, wydaje się jednak, że może ona obejmować w zasadzie wyłącznie wydobywanie kopalin. W szczególności zaś brak podstaw, by miało nią być objęte wykonywanie prac geologicznych. To ostatnie mieści się wprawdzie w "korzystaniu ze złóż" (jako atrybucie ich własności), jednak ani prawo górnicze, ani geologiczne nie określiło mechanizmów rozporządzenia tym uprawnieniem na potrzeby prowadzenia prac geologicznych. O ile jednym ze skutków koncesji regulowanej prawem górniczym może być ustanowienie użytkowania górniczego, o tyle możliwości takiej nie stwarza koncesja regulowana prawem geologicznym. W szczególności zaś to ostatnie nie zna "geologicznej" odmiany użytkowania górniczego. Zegadnienie to należy jednak uważać za otwarte.

Wbrew brzmieniu art. 16b ust. 1 pr. geol. koncesja mogłaby "nadać" wyłączne prawo do prowadzenia prac geologicznych tylko wówczas, gdyby powodowała skutek rozporządzający w postaci przeniesienia prawa do prowadzenia prac geologicznych (na przedsiębiorstwo geologiczne). W przeważającej mierze tak nie będzie w odniesieniu do prac wykonywanych w obrębie "cudzej" nieruchomości gruntowej. Jeżeli natomiast przedsiębiorstwu geologicznemu przysługuje w stosunku

do nieruchomości gruntowej prawo własności (prawo od niej pochodne), wówczas koncesja może być wyłącznie aktem nadzoru nad wykonywaniem "praw" wynikających z takiej własności. Oceny tej nie zmienia okoliczność, że w pewnych sytuacjach prawo do korzystania z cudzej nieruchomości gruntowej może być ustanowione aktem administracyjnym, np. na zasadach określonych w art. 7 pr. geol.

Koncepcja ta nie daje jednak odpowiedzi na pytanie o pochodzenie i charakter takiego "wyłączonego prawa" w wypadku, gdyby prace geologiczne miały być wykonane we wnętrzu skorupy ziemskiej. Nie wiadomo też, jakie byłoby źródło "prawa do prowadzenia" prac geologicznych nie objętych koncesjonowaniem, a również wykonywanych we wnętrzu skorupy ziemskiej (np. na potrzeby podziemnego bezzbiornikowego magazynowania gazu). Nie sposób zatem powstrzymać się od konkluzji, że wbrew pozorom omawiana nowela nie wprowadziła żadnych przejrzystych mechanizmów kreowania praw do prowadzenia prac geologicznych. Nieprzemysłana regulacja powoduje, że charakter tych uprawnień rysuje się obecnie wyjątkowo niejasno, co trudno uważać za czynnik sprzyjający pewności obrotu, zwłaszcza jeżeli chodzi o działalność gospodarczą opartą na zasadach rynkowych.

Źródłem kolejnych wątpliwości może być art. 16e ust. 8 pr. geol., wedle którego "przeniesienie uprawnień wynikających z koncesji lub wniesienie ich do spółki wymaga zgody organu koncesyjnego". Przede wszystkim powinno być poza sporem, że w sytuacjach gdy koncesja nie tworzy żadnego prawa, rozporządzenia, o których mowa w art. 16e ust. 8, są bezprzedmiotowe. Sytuacji tej nie może zmienić nawet zgoda organu koncesyjnego. Omawiane rozwiązanie wzorowano wprawdzie na przewidzianym prawem górniczym (art. 12c ust. 3), jednak jest poza sporem, że w niektórych sytuacjach następstwem koncesji udzielonej pod rządą dekretu z 6 maja 1953 r. jest rozporządzenie przez Skarb Państwa prawem tzw. użytkowania górniczego, które (jeżeli pominać wątpliwości odnoszące się do jego natury prawnej) w zasadzie może

być przedmiotem obrotu. Brak miejsca nie zezwala na rozwinięcie tej problematyki.

Co do zasady wydaje się również, że "prawa" wynikające z decyzji administracyjnej nie mogą być przedmiotem obrotu¹⁷. Nie jest więc dostatecznie jasne, czy art. 16a ust. 8 miałby być rozumiany jako wyjątek od tej zasady, czy być może chodzi w nim o obrót prawami majątkowymi, na których wykonywanie jest wymagana koncesja. Warto jednak zwrócić uwagę, że norma art. 16a pr. geol. ma charakter wyjątkowy, w szczególności zaś wykonywanie innych prac geologicznych odbywa się bez koncesji. Powstałoby zatem pytanie, czy obrót "prawami" do ich wykonywania jest dozwolony. Co do zasady trudno tu o odpowiedź negatywną. W zakresie wynikającym z art. 16a odbywa się on jednak pod nadzorem organu koncesyjnego. Wiąże się z tym niezwykle istotny problem wyceny wartości tych praw, wykraczający jednak poza zakres opracowania.

Artykuł 16h ust. 1 pr. geol. określa przesłanki cofnięcia koncesji na poszukiwanie i rozpoznanie kopalin. Może to nastąpić, jeżeli przedsiębiorstwo geologiczne:

1) narusza przepisy o prawie geologicznym lub prawie górniczego albo innych ustaw, nie wykonuje zobowiązań wynikających z koncesji, nie prowadzi dokumentacji wyników wykonanych robót lub odsawia przedłożenia ich uprawnionym przedstawicielom państwowej służby geologicznej.

2) przestaje udzielać gwarancji technicznych i finansowych koniecznych dla należytego prowadzenia prac, a także gdy otrzymane uprawnienia przekazuje bez zgody organu koncesyjnego w całości lub w części innemu podmiotowi gospodarczemu".

¹⁷Por. uchwałę Sejmu z 10 maja 1990 r. w sprawie racjonalnego gospodarowania naturalnymi zasobami mineralnymi, Mon. Pol. nr 19, poz. 145.

Rozwiązania te znowu budzą wątpliwości. Jeżeli nawet pominiąć oczywiste niedociągnięcia redakcyjne (np. pkt 1 in principio), to przede wszystkim powstaje pytanie, dlaczego taką przesłankę nie może być naruszenie wymagań określonych umową, zwłaszcza że ma ona określać "w sposób szczegółowy wzajemne prawa i obowiązki stron" (por. art. 16e pkt 3). Wydaje się również, że możliwość poażuzenia omawianą sankcją w razie każdego naruszenia ustawy (pkt 1) stwarza pole do nadużyć. Nie wiadomo także, dlaczego z cofnięciem koncesji nie połączono nakazu wykonania określonych w niej obowiązków ochrony środowiska i naprawy szkód. Być może ustawodawca uważał, że wymagania te są na tyle oczywiste, że nie trzeba ich wymieniać w ustawie. Wątpliwości budzi jednak art. 16h ust. 2 pr. geol., bowiem *expressis verbis* nakazuje on podjęcie wspomnianych działań w razie zrzeczenia się koncesji, nie wiadomo jednak dlaczego nawiązując w zasadzie wyłącznie do "zaległych" obowiązków w zakresie ochrony środowiska. Problematykę tę znowu pominięto w art. 16g ust. 3 pr. geol., regulującym wygaśnięcie koncesji. Ustawodawca nie określił jednak przesłanek takiego wygaśnięcia, nie jest zatem jasne, czy chodzi tu tylko o powtórzenie rozwiązań wynikających już z kodeksu postępowania administracyjnego (co byłoby zbędne), czy o wprowadzenie odmiennych rozwiązań (co wobec braku przesłanek takiego wygaśnięcia byłoby jednak zabiegiem niecelowym).

Przedstawiony tu brak konsekwencji należy ocenić krytycznie. Nawiąsem mówiąc wydaje się, że "kaucja lub inne zabezpieczenie" (o których mowa w art. 16a ust. 2) mogłyby być wykorzystane dla realizacji właśnie tego rodzaju obowiązków, zwłaszcza że w pewnych sytuacjach koszt tych ostatnich mogłyby przekroczyć możliwości przedsiębiorstwa geologicznego.

7.

Kolejną nowość można znaleźć w art. 161 pr. geol., gdzie przewidziano, że za wydanie koncesji pobiera się opłatę koncesyjną. W contrario podjęcie prac geologicznych nie wymagających koncesji jest wolne od tego rodzaju opłaty. Wysokość opłat koncesyjnych ustala rozporządzenie Rady Ministrów. Wypada przyjąć, że wymiaru tej opłaty należy dokonać w decyzji koncesyjnej. Reguła ta nie została jednak wyraźnie wypowiedziana w ustawie. Wydaje się natomiast (odmiennie niż to przyjęto w prawie górniczym, por. art. 121 ust. 4 tego prawa), że wysokość opłaty koncesyjnej nie może być przedmiotem przetargu. W 40% wpływy ze wspomnianych opłat stanowią dochód gminy (jak się wydaje tej, na terenie której mają być prowadzone prace geologiczne)¹⁸, w 40% są dochodem budżetu centralnego, zaś w pozostałych 20% stanowią dochód Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (w tym ostatnim przypadku z przeznaczeniem na finansowanie prac geologicznych).

Rozwiązania te nie są jednak wolne od wątpliwości. Niejasno przedstawia się styk art. 161 pr. geol. z wymaganiami przewidzianymi przepisami o opłacie skarbowej. Uwagi budzi przyjęte tu przeznaczenie wpływów ze wspomnianej opłaty. Nie jest jasne, czy wpływy w części stanowiącej dochód Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej mogłyby być przeznaczone na finansowanie wszystkich rodzajów prac geologicznych (bez względu na ich cel), czy tylko tych, które wiążą się z ochroną środowiska (por. art. 88 i 88a u.k.s.), wy-

¹⁸ Zasada ta wprowadzić nie została wyraźnie wypowiedziana w ustawie, to jednak wobec braku rozwiązań określających charakter wspomnianej opłaty trudno znaleźć inne rozwiązanie. Jeżeli natomiast przyjmie się, że wspomniana opłata ma stanowić *sui generis* ekwiwalent za korzystanie ze środowiska, wówczas rozwiązanie to może okazać się zawadne. Skutki prac geologicznych mogą bowiem ujawniać się w znacznej odległości od miejsca ich wykonywania, a więc na obszarze innej gminy. Brak natomiast podstaw, by wpływy z tych opłat miały ulegać podziałowi między te gminy.

daje się, że pierwsza ze wskazanych możliwości prowadziłaby do wyodrębnienia w Narodowym Funduszu swego rodzaju "funduszu prowadzenie prac geologicznych". Ten ostatni uległ jednak likwidacji na krótko przed uchwaleniem noweli z 9 marca 1991 r., a więc powoływanie do życia jego substytutu byłoby rozwiązaniem pozbawionym konsekwencji. Jeżeli natomiast przyjąć, że celem Narodowego Funduszu jest finansowanie wydatków związanych z szeroko pojętą ochroną środowiska, to druga z przytoczonych tu możliwości byłaby zbędna. Wpływy te powinny być przeznaczane na Narodowy Fundusz bez specyfikacji celów, na jakie mogą być wykorzystywane.

Nie wiadomo wreszcie, jaki ma być charakter omawianej opłaty, a zwłaszcza czy ma ona być swego rodzaju ekwiwalentem za prawo do wykonywania prac geologicznych (na rzecz właściciela), czy ma mieć charakter daninowy (np. z tytułu gospodarczego korzystania ze środowiska). Skoro jednak opłata należy się nawet za wykonywanie "własnych" praw do prowadzenia prac geologicznych, to w zasadzie należałoby opowiedzieć się za drugim rozwiązaniem. Trudno również ustalić, jakie zasady odnoszą się do poboru tych opłat, terminów płatności, skutków opóźnienia itp. Ustawodawca w ogóle nie dostrzegł tych problemów, zaś de lege lata co do zasady wydaje się, że brak podstaw do stosowania w tym zakresie przepisów o zobowiązaniach podatkowych¹⁹ (po części odmiennie rozwiązanie wypada natomiast przyjęć pod rządem prawa górniczego, art. 121 ust. 5).

¹⁹Por. ustawę z 19 grudnia 1980 r. o zobowiązaniach podatkowych (Dz.U. nr 27, poz. 111 z późn. zm.) oraz rozporządzenie Rady Ministrów z 27 sierpnia 1981 r. w sprawie rozciągnięcia przepisów ustawy o zobowiązaniach podatkowych na niektóre rodzaje świadczeń pieniężnych oraz właściwości organów podatkowych w zakresie umiarzenia zaległości podatkowych (Dz.U. nr 23, poz. 119 z późn. zm.). Zobowiązania podatkowe określono tam jako "wynikające z obowiązku podatkowego zobowiązania do uszczerka na rzecz skarbu Państwa świadczenia pieniężnego", przy czym przepisy te stosuje się również a.in do "opłat administracyjnych pobieranych przez organy administracji państwowej na podstawie odrębnych przepisów". Wydaje się, że przeznaczenie opłat, o których mowa w art. 16 i pr. geol., wyklucza podanie ich rezimowi ustawy z 19 grudnia 1980 r.

Nie wiadomo też, jak należałoby tu traktować przedłużenie koncesji (art. 16a ust. 6), a zwłaszcza czy wymaga ono nowej opłaty. Co do zasady należałoby skłaniać się tu do odpowiedzi pozytywnej. Wydaje się, że zagadnienie to powinno jednak zostać rozstrzygnięte przepisami o ustalaniu opłat koncesyjnych.

8.

Warto wreszcie zwrócić uwagę, że dotychczasowe koncesje na poszukiwanie i rozpoznawanie kopalin (por. art. 11 pkt 1 u.d.g. w brzmieniu obowiązującym przed wejściem w życie nowel z 9 marca 1991r, gdzie była mowa o koncesjach na poszukiwanie i wydobywanie kopalin poddanych prawu górniczemu) wygasają z upływem 6 miesięcy od dnia wejścia w życie noweli do prawa geologicznego. Ustawodawca wyraził z założenia, że dotychczasowy model koncesji tak dalece różni się od rozwiązań przewidzianych nowelą z 9 marca 1991 r., że zachodzi potrzeba generalnego uchylenia starych koncesji. Wydaje się jednak, że przynajmniej do pewnego stopnia może to świadczyć o wadliwej polityce stosowania dotychczasowych przepisów. Niejasno przedstawia się natomiast sytuacja tych podmiotów gospodarczych, które w dniu wejścia w życie noweli prowadziły prace geologiczne nie wymagające dotychczas koncesjonowania, a które zostały teraz objęte tym obowiązkiem. Ustawa nie zawiera w tej mierze żadnych rozwiązań. Oznacza to nakaz wstrzymania prac do czasu uzyskania koncesji. Milczenie ustawy wypada tu ocenić krytycznie, zwłaszcza jeżeli zważyć nie zwykle krótki (14 dni) okres *vacatio legis*. Rzecz jasna nie odnosi się to do tych prac geologicznych, które w świetle nowego stanu prawnego nie wymagają koncesji (por. także art. 36 pr. geol.).

9.

Dotychczasowe prawo geologiczne zawierało dość skromną regulację dotyczącą projektów badań geologicznych, w zasadzie pozostawiając większość spraw przepisom wykonawczym²⁰. Nowela z 9 marca 1991 r. przewiduje, że prace geologiczne obejmujące roboty geologiczne mogą odbywać się tylko na podstawie zatwierdzonego projektu (art. 19 ust. 1). Oznacza to zmianę poprzednich rozwiązań dopuszczających możliwość wykonywania niektórych badań na podstawie tzw. programu badań geologicznych²¹. Z art. 19 ust. 1 pr. geol. wynika również, że pozostałe prace geologiczne (nie polegające na wykonywaniu robót geologicznych) mogą być prowadzone bez takiego projektu. Sposób sporządzania i tryb zatwierdzania projektów prac geologicznych oraz organy właściwe w tych sprawach ma określić Minister Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa (art. 19 ust. 2). Wydaje się, że funkcji takiego programu nie sposób przecenić, zwłaszcza w odniesieniu do prac geologicznych nie podlegających koncesjonowaniu. Określając sposób wykonywania projektowanych prac w istocie ustala on zakres dopuszczalnego korzystania ze środowiska. Powinien zatem odpowiadać wymaganiom przewidzianym u.k.ś., a zwłaszcza pozostać w zgodności z miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego.

Wedle dotychczasowych rozwiązań, jeżeli dla wykonania badań geologicznych i związanych z nimi robót niezbędne było skorzystanie z cudzej nieruchomości gruntowej, przedsiębiorstwo geologiczne mogło

²⁰ Por. zarządzenie Prezesa Rady Ministrów z 10 września 1963 r. w sprawie zasad sporządzania i trybu zatwierdzania projektów badań geologicznych, Mon. Pol. nr 71, poz. 349.

²¹ Aczkolwiek kryteria te uległy dezaktualizacji, to warto jednak zwrócić uwagę, że istniała co najmniej wątpliwość, czy tego rodzaju regulacja w ogóle była dopuszczalna. Wydaje się bowiem, że po części rozwiązania przewidziane zarządzeniem z 10 września 1963 r. (przyp. 20) wykraczały poza ich podstawę ustawową.

uzyskać tytuł prawny do niej m.in. przez ustanowienie prawa wstępu (dawny art. 7 pr. geol.) bądź czasowego zajęcia nieruchomości (dawny art. 8 pr. geol.). Kryteria ustanawiania oraz treść tych praw były określane w sposób dość kazuistyczny i zróżnicowany, a jednocześnie pozbawiony dostatecznego uzasadnienia. Stanowisko, jakie w tej mierze zajęł obecnie ustawodawca, i tym razem jest jednak dalekie od precyzji. Przede wszystkim art. 7 zamiennie posługuje się trzema określeniami - prawo wstępu, czasowe i okresowe zajęcie nieruchomości - co nie może zasługiwać na ocenę pozytywną. W świetle art. 7 ust. 1 i art. 19 pr. geol. wypada przyjąć, że takie korzystanie z przedmiotu cudzej własności może przysługiwać przedsiębiorstwu geologicznemu (verba leges - podmiotowi gospodarczemu) tylko o tyle, o ile jest to niezbędne do wykonania badań geologicznych określonych koncepcją, w granicach (jak się wydaje) przewidzianych zatwierdzonym projektem prac geologicznych. Nie może ono jednak prowadzić do trwałego przekształcenia nieruchomości.

Niejasny jest tryb ustanowienia takiego prawa. Artykuł 7 ust. 2 zakłada, że powinno to nastąpić na drodze umowy (nie wiadomo dla czego nazywanej tu porozumieniem), a w razie jej braku prawo to ustanawia terenowy organ rządowej administracji ogólnej (ust. 3). De lege lata wypada przyjąć, że przesłanki decyzji określającej zakres i sposób takiego korzystania z cudzej nieruchomości powinny wynikać z art. 7 ust. 1 pr. geol.²² Nie ma tu jednak żadnych normatywnie określonych ograniczeń związanych z czasem, na jaki to prawo może zostać ustanowione. Wydaje się, że rozwiązanie to może jednak zmierzać zbyt daleko, zwłaszcza że powstaje wątpliwość, czy ograniczenia wynikające z okresu, na jaki udzielono koncesji, mogą być uznane za wystarczające.

²²Por. jednak art. 8 ustawy z 26 marca 1982 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych, Dz.U. nr 11, poz. 79 z późn. zm.

Niejasne są zasady ustalania wynagrodzenia należnego właścicielowi za pozbawienie go prawa korzystania z tak zajętej nieruchomości. Utrzymano bowiem w mocy art. 10 pr. geol., który odnosi się jednak wyłącznie do wynagrodzenia za czasowe zajęcie nieruchomości. Wydaje się natomiast, że spory na tym tle powinny być rozstrzygane na drodze sądowej. Brak bowiem podstaw do przyjęcia, że kompetencje organów, o których mowa w art. 7 ust. 3 pr. geol., powinny obejmować tego rodzaju sprawy. Co do zasady wypada bowiem przyjąć, że stosunek prawny między przedsiębiorstwem geologicznym a właścicielem nieruchomości ma cechy cywilnoprawne, aczkolwiek może powstać w wyniku aktu administracyjnego. Wydaje się również, że bez uszczerbku dla omawianych rozwiązań można było z powodzeniem pominąć ust. 2 cyt. artykułu, ograniczając jego treść do ust. 1 i 3.

Przedsiębiorstwo geologiczne obowiązane jest zgłosić właściwemu terenowemu organowi administracji rządowej zamiar przystąpienia do wykonywania robót geologicznych, zamieszczając w takim zgłoszeniu niezbędne informacje (art. 4). Z nieznanymi przyczyn nie przewidziano jednak obowiązku dokonania takiego zgłoszenia organom samorządowym. Istnieje obawa, że rozwiązanie to może w praktyce prowadzić do naruszenia zasad przewidzianych prawem samorządu terytorialnego²³. Artykuł 16c ust. 2 pr. geol. przewiduje wprowadzić współdziałanie terenowych organów rządowej administracji ogólnej z organami samorządu terytorialnego, to jednak nie jest dostatecznie jasne, czy odnosi się to wyłącznie do udzielania koncesji, czy do wszystkich sytuacji regulowanych prawem geologicznym, w których ma być właściwy wspomniany organ administracji rządowej²⁴. Nie jest również dosta-

²³Por. art. 6 oraz art. 7 ust. 1 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym.

²⁴Nie jest dostatecznie jasne, w jaki sposób "roboty związane z badaniami geologicznymi" (nie zdefiniowano ich w ustawie) mają się różnić od "robót geologicznych".

tecznie jasne, czy i ewentualnie jak obowiązek współdziałania z organami samorządowymi zostanie przewidziany w przepisach wykonawczych do prawa geologicznego (np. dotyczących zatwierdzenia projektów prac geologicznych)²⁵.

10.

Istotne zmiany odnozą się do rozdziału III, dotyczącego dokumentacji geologicznych. Stosownie do art. 24 pr. geol. taka dokumentacja powinna przedstawiać wyniki prac (badań) geologicznych oraz ich interpretację, a nadto określać stopień osiągnięcia zamierzonego celu prac. Rozróżnia się dokumentacje: badań geologicznych, geologiczne złóż kopalin, hydrogeologiczne i geologiczno-inżynierskie. Podstawowe wymagania, jakie powinny spełniać wspomniane dokumentacje (z wyjątkiem dotyczących badań geologicznych), określa art. 25 i nast. pr. geol. Sposób ich sporządzania (w tym dokumentacji kompleksowych i uproszczonych), tryb ich zatwierdzenia oraz ustalania kryteriów bilansowości złóż kopalin określa Minister Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa.

O ile dotychczas większość spraw związanych ze sporządzaniem dokumentacji geologicznych (zwłaszcza wymagania dotyczące ich treści) była regulowana przepisami wykonawczymi, o tyle obecnie część z nich została podniesiona do rangi ustawowej. Zwiększa to wprawdzie doniosłość tych rozwiązań, jednak prowadzi do ich - jak się wydaje - całkiem zbędnego usztywnienia.

Dokumentacje geologiczne zatwierdza organ administracji ustalony przez Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa (art. 24 ust. 4 pr. geol.). Dokumentacje geologiczne złóż ko-

²⁵por. A. Agopaszowicz, T. Kurowska, A. Lipińska, R. Miłoś: Prawna ochrona środowiska w związku z poszukiwaniem kopalin. Warszawa 1990, s. 26 i nast.

palin aktualizuje się (jest to więc aktualizacja obowiązkowa) w przypadku:

- zmiany kryteriów bilansowości złoża kopaliny,
- stwierdzenia istotnych różnic w budowie geologicznej złoża kopaliny oraz w ilości zasobów w stosunku do dotychczas określonych w zatwierdzonej dokumentacji geologicznej,
- polecenia organu, który zatwierdził dokumentację geologiczną (art. 26b pr. geol.).

Wydaje się, że w istocie wymagać to będzie zmiany (uchylenia) decyzji zatwierdzającej taką dokumentację, zaś katalog sytuacji przewidzianych w cyt. przepisie stanowi równocześnie wyjątek do przewidzianych w kodeksie postępowania administracyjnego tzw. nadzwyczajnych trybów postępowania. Istotne zastrzeżenia budzi jednak ostatnie z wymienionych tu rozwiązań. Może ono bowiem prowadzić do wniosku, że sprawy te pozostawiono w zasadzie swobodnemu uznaniu organu administracji, co podważałoby pewność obrotu prawnego i prowadziłoby do naruszenia zasady stabilności decyzji administracyjnej. Zasluguje ono na szczególnie krytyczną ocenę. Artykuł 26b pr. geol. nie odnosi się natomiast do pozostałych rodzajów dokumentacji geologicznych.

Dalsze wątpliwości wiążą się z istotą i treścią "praw do dokumentacji geologicznej" oraz ograniczeń związanych z udostępnianiem zawartych w niej informacji. Próba ich rozstrzygnięcia została przedstawiona w odrębnym opracowaniu²⁶.

²⁶ Por. A. Agopszowicz: Udostępnianie dokumentacji geologicznych - artykuł publikowany w niniejszym tomie, s.70 i nast.

11.

Daleko idącymi zmianom uległ również rozdział V, poświęcony dotychczas organom państwowej administracji geologicznej. Obecnie uregulowano w nim sytuację państwowej służby geologicznej, wedle art. 29 jest ona "odpowiedzialna za zabezpieczenie interesów państwa w związku z rozpoznawaniem budowy geologicznej kraju, w tym zasobów kopalin oraz gospodarowaniem tymi zasobami i ich ochroną" (ust. 1), zaś w dalszej części tego przepisu określono, w sposób przykładowy, sprawy należące do zakresu działania tej służby (ust. 2). Nie wiadomo natomiast dokładnie, o jaki rodzaj "odpowiedzialności" chodzi w cyt. ust. 1. Problem ten nie powstaje, jeżeli przyjąć, że w istocie chodzi tu o właściwość (kompetencje) tej służby, a nie jej "odpowiedzialność".

Państwowa służba geologiczna działa "przy" Ministrze Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa, który ustala jej skład, organizację i regulamin działania. Sytuacja prawna wspomnianej służby nie jest dostatecznie jasna. Zdeja się ona łączyć w sobie funkcje zarówno organu administracji państwowej (rządowej) w zakresie geologii, jak i podmiotu gospodarczego. Koncepcje te budzi zastrzeżenia. Te, które zgłosiła w tej mierze Rada Legislacyjna²⁷ nie zostały jednak uwzględnione.

W rozdziale V zmianie uległy art. 29-31, natomiast pozostałe (art. 32-35) utrzymano w niezminionej postaci. Rozwiązanie to nie zostało dostatecznie przemyślane. W rezultacie dochodzi np. do niezrozumiałego przeciwstawienia sobie zbliżonych kompetencji organów państwowej służby geologicznej (art. 30) kompetencjom organów państwowej administracji geologicznej (art. 35), co dodatkowo może u-

²⁷Opinia Rady Legislacyjnej z 25 września 1989 r. o założeniach ustawy o działalności geologicznej i gorniczej. "Biuletyn Rady Legislacyjnej" [Warszawa] 1990, nr 19, s. 48.

trudniec ustalenie charakteru pierwszej z nich. Potrzeba utrzymanie art. 32-35 może zresztą co najmniej być kwestionowana²⁸, bowiem w znacznej mierze dotyczą one spraw, które utraciły swą aktualność.

Organem opiniodawczym Prezesa Rady Ministrów, a następnie Ministra Przemysłu były Państwowa Rada Górnictwa (dawny art. 147 pr. gór.). Zniesiono ją ustawą z 24 lutego 1990 r.²⁹. Według art. 31 pr. geol. organem opiniodawczym i doradczym Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa "w zakresie gospodarowania wnętrzem ziemi" jest Rada Geologiczna. Zakres jej działania co najmniej zbliża się do kompetencji dawnej Państwowej Rady Górnictwa, z całą pewnością wykraczając poza zakres prawa geologicznego, a nawet górniczego. W sumie można jednak wątpić, czy tego rodzaju zmiany w ogóle były uzasadnione.

Ustawodawca nie wykazał też należytej troski o terminologię. W art. 32-34 występuje Centralny Urząd Geologii (bądź jego Prezes), w rezultacie więc niezorientowany czytelnik może odnieść wrażenie, że wspomniany urząd (organ) istnieje do dzisiaj. Dokonując tak istotnych zmian prawa geologicznego wypadało również przewidzieć wydanie tekstu jednolitego, a co najmniej doprowadzić do ujednoczenia terminologii ustawy.

Nie dostrzeżono wreszcie niezwykle istotnej problematyki aktów wykonawczych. Uchylenie podstaw prawnych do wydania przepisów wykonawczych w zasadzie powoduje bezprzedmiotowość tych ostatnich. Wobec milczenia ustawy za utrzymaniem dotychczasowych aktów wykonawczych można natomiast opowiedzieć się wówczas, jeżeli nowa podstawa prawna jest taka sama, jak poprzednia. Wniosek ten nie może jednak

²⁸ Pierwotna wersja ustawy (uchwalona przez Sejm 5 stycznia 1991 r.) zakładała uchylenie art. 32-35 pr. geol. Senat zgłosił jednak poprawkę (jak wynika z uzasadnienia - o charakterze redakcyjnym) powodującą utrzymanie wspomnianych przepisów.

²⁹ O likwidacji Wspólnoty Węgla Kamiennego i Wspólnoty Energetyki i Węgla Brunatnego oraz o zmianie niektórych ustaw, Dz.U. nr 14, poz. 89.

być uważany za oczywisty, bowiem identycznie brzmiąca norma prawna po "wkomponowaniu" w inny stan prawny może uzyskać inne znaczenie. Istotne trudności pojawiają się natomiast, jeżeli nowa podstawa prawna częściowo różni się od dotychczasowej (np. nowy art. 2 ust. 3 pr. geol - art. 28 ust. 2, nowy art. 20 ust. 3 - dawny art. 24 ust. 3). Można wprawdzie bronić zapatrywania, że dotychczasowe przepisy wykonawcze zachowują moc o tyle, o ile pozostają w zgodności z nową podstawą prawną (co każdorazowo zmusza do stosowania skomplikowanych zabiegów interpretacyjnych). Jednak wydaje się, że z powodzeniem można bronić odmiennych poglądów. Zagadnienie to powinno zostać jednoznacznie rozstrzygnięte przez ustawodawcę, do czego jednak nie doszło.

Brak dyrektyw normatywnych (np. chociażby zakładających częściowe utrzymanie w mocy wyraźnie wskazanych przepisów wykonawczych) zasługuje na ocenę krytyczną. Może ono stać się źródłem rozbieżnych interpretacji, prowadzących do stanu niepewności prawnej. Zgłaszane od lat propozycje zmiany tego rodzaju praktyk pozostają niestety wyłącznie postulatami.

12.

Na obecnym etapie badań trudno o pełną ocenę zmian wprowadzonych nowelą z 9 marca 1991 r., zwłaszcza że niniejszy artykuł może być uważany wyłącznie za wstępne stadium badań nad omawianą problematyką. Co więcej, jego ramy zmuszają do pominięcia wielu zagadnień i nie pozwalają na szczegółowe rozwinięcie argumentacji.

Ustawodawca, podejmując obrubę reformy prawa geologicznego, w zasadzie trafnie dostrzegł większość usterek dotychczasowego stanu prawnego. Niestety, w parze z tym nie poszła próba ich racjonalnego usunięcia. Regulacja wprowadzona omawianą ustawą z 9 marca 1991 r. jest przede wszystkim niespojna, wewnętrznie sprzeczna, niekonsekwentna, nadmiernie kazuistyczna, a co więcej - wprowadza niezrozu-

miałe, niepełne i pozbawione dostatecznego uzasadnienia instrumenty prawne (co najlepiej zauważyć na przykładzie koncesji i udostępniania dokumentacji geologicznych). Niektóre spośród wprowadzonych nie rozwiązań wymagają wykładni contra legem, co w państwie prawnym trudno uważać za zjawisko godne aprobaty. W rezultacie ustawa z 9 marca 1991 r. zamiast zachęcać potencjalnych inwestorów (zwłaszcza reprezentujących kapitał obcy) do inwestowania, może ich do tego skutecznie zniechęcać. Rozwiązania te stanowią niestety efekt braku wyobraźni ustawodawcy, który (jak się wydaje) w zupełności nie zdawał sobie sprawy z tego, jak osiągnąć zamierzone cele i jak mogą funkcjonować ustanowione przez niego instrumenty.

Nypada zatem wyrazić nadzieję, że przygotowywana obecnie reforma prawa górniczego i geologicznego będzie wolna od strukturalnych usterek cechujących wspomnianą nowelę i jak najprędzej dojdzie do uchYLENIA obecnych rozwiązań (por. druk sejmowy nr 33).

Александр Липиньски

ЗАКОН ОТ 9 МАРТА 1994 Г. ОБ ИЗМЕНЕНИИ ГЕОЛОГИЧЕСКОГО ПРАВА

Р е з ю м е

Обсуждены генезис и изменения, введенные в геологическое право, относящиеся прежде всего к предоставлению концессии на проведение геологических работ, характеру права на проведение таких работ, концессионным оплатам, геологической документации, а также государственной геологической службе.

Aleksander Lipiński

ACT OF 9 MARCH 1991 AMENDING THE GEOLOGICAL ACT

S u m m a r y

The paper presents origin and scope of modifications of Geological Act, in particular referring to concession licences, character of "geological rights", concession fees, legal situation of geological documentation and state geological authorities.