

Ryszard Mikosz *

EWOLUCJA PRAWNEJ REGULACJI DOTYCZĄCEJ KORZYSTANIA Z ZASOBÓW NATURALNYCH WNĘTRZA ZIEMI W KONTEKŚCIE PRZEMIAN USTROJOWYCH W POLSCE

1. Nie ulega wątpliwości, że przełom lat osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych ubiegłego stulecia był w Polsce okresem, kiedy to zapoczątkowane zostały przemiany ustrojowe o fundamentalnym znaczeniu. Ich normatywnym wyrazem stały się głębokie przeobrażenia obowiązującego podówczas systemu prawnego, co w istocie rzeczy w mniejszym lub większym stopniu dotyczyło nieomal wszystkich aktów normatywnych tworzących ten system. Zasadnicze zmiany nie ominęły też regulacji prawnej dotyczącej korzystania z wnętrza ziemi. Dziś zatem, z perspektywy dwudziestu lat, warto zwrócić uwagę na niektóre z tych zmian, zwłaszcza próbując dostrzec ich związek z przebudową ustrojową państwa. Wydaje się bowiem, że związek ten nie zawsze jest dostatecznie wyraźnie uświadamiany.

2. Założone ramy opracowania sprawiają, że zagadnienie może zostać przedstawione tylko w największym skrócie, z pominięciem wielu istotnych szczegółów, które jakże często przecież decydują o kształcie regulacji prawnej. Zwracając uwagę na kwestie o zasadniczym znaczeniu rozważyć wypada zatem pokrótce jak poszczególne rozwiązania o charakterze ustrojowym wpłynęły na ewolucję regulacji prawnej dotyczącej korzystania z wnętrza ziemi. Wydaje się, że wymaga to wzięcia pod uwagę przede wszystkim materii dotyczącej przebudowy stosunków własnościowych (łącznie z kwestią wolności gospodarczej) oraz samorządu terytorialnego. Nie można jednak także tracić z pola widzenia innych obszarów zagadnienia. Nieco uwagi poświęcić trzeba będzie zatem także kwestii danin publicznych (opłat) oraz odpowiedzialności za szkody.

3. Nie ulega wątpliwości, że rozważając problem przemian ustrojowych trzeba mieć na uwadze pewien dłużej trwający proces, o którym nie można zresztą powiedzieć, że został już całkowicie zakończony. Próbuje ustalić początek tego procesu odnotować

* Uniwersytet Śląski, Katowice

trzeba, że za przełomową datę w sensie politycznym uważa się dzień 4 czerwca 1989 r. kiedy to doszło do częściowo wolnych wyborów, w następstwie których utworzony został pierwszy niekomunistyczny rząd¹. Zdarzenia te zapoczątkowały proces olbrzymich zmian w systemie prawa. Jeśli chodzi o kwestie ustrojowe to podstawowe znaczenie w tym względzie miała ewolucja przepisów rangi konstytucyjnej.

W tym kontekście przypomnieć trzeba, że w chwili, gdy zapoczątkowane zostały zmiany polityczne obowiązywała Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z dnia 22 lipca 1952 r.² Z jej art. 1 ust. 1 wynikało³, że Polska Rzeczpospolita Ludowa jest państwem socjalistycznym. Przepis art. 1 ust. 2 stanowił natomiast, że w Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej władza należy do ludu pracującego miast i wsi. Zgodnie z art. 2 ust. 1 Konstytucji, lud pracujący sprawował władzę państwową przez swych przedstawicieli, wybieranych do Sejmu, Senatu i do rad narodowych⁴.

Ten stan rzeczy szybko uległ zasadniczemu przeobrażeniu. Nastąpiło to za sprawą ustawy z dnia 29 grudnia 1989 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej⁵. Już bowiem jej chronologicznie pierwszy przepis wskazywał, że doszło do zmiany nazwy państwa. Ustawa zasadnicza otrzymała bowiem tytuł "Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej". Dla kwestii ustrojowych podstawowe znaczenie miała jednak przede wszystkim regulacja zawarta w art. 1-2 oraz 5 Konstytucji. Pierwszy z tych przepisów stanowił, że Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Z art. 2 wynikało z kolei, że w Rzeczypospolitej Polskiej władza zwierzchnia należy do Narodu (ust. 1), a Naród sprawuje władzę przez swych przedstawicieli wybieranych do Sejmu, Senatu i do rad narodowych, przy czym sprawowanie władzy następuje także poprzez wyrażanie woli w drodze referendum, którego zasady i tryb przeprowadzania określa ustawa (ust. 2)⁶. Odnotowania wymaga także, iż zgodnie z wspomnianym wyżej art. 5 Rzeczpospolita Polska gwarantowała udział samorządu terytorialnego w sprawowaniu władzy oraz swobodę działalności innych form samorządu, do którego to wątku wypadnie jeszcze w szerszym zakresie powrócić w toku dalszych uwag.

¹ Por. A. Stelmachowski [w:] System Prawa Prywatnego, Tom 3, 2. wydanie, Red. T. Dybowski, Warszawa 2007, s. 122 i n.

² Tekst pierwotny Dz. U. Nr 33, poz. 232, ostatni tekst jednolity Dz. U. z 1976 r., Nr 6, poz. 36, ze zm. Dalej powoływana jako Konstytucja z 1952 r.

³ Cytowane wyżej brzmienie art. 1 Konstytucji z 1952 r. zostało mu nadane ustawą z dnia 10 lutego 1976 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (Dz. U. Nr 5, poz. 29). W tekście pierwotnym Konstytucji z 1952 r. przepis ten stanowił, że Polska Rzeczpospolita Ludowa jest państwem demokracji ludowej.

⁴ Do treści niektórych przepisów Konstytucji z 1952 r. wypadnie jeszcze powrócić przy omawianiu sygnalizowanych wyżej zagadnień szczegółowych. W tym miejscu chodzi o najkrótszą z możliwych prezentację ewolucji tych przepisów rangi konstytucyjnej, które określały podstawy ustroju państwa.

⁵ Dz. U. Nr 75, poz. 444. Ustawa ta weszła w życie z dniem ogłoszenia, co nastąpiło 31 grudnia 1989 r.

⁶ Na marginesie odnotować przy tym trzeba, że treść tego przepisu wkrótce została zmieniona ustawą z dnia 8 marca 1990 r. o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 16, poz. 94). Od chwili jej wejścia w życie z art. 2 ust. 2 Konstytucji wynikało, że naród sprawuje władzę przez swych przedstawicieli wybieranych do Sejmu i Senatu, a sprawowanie władzy następuje także poprzez wyrażanie woli w drodze referendum, którego zasady i tryb przeprowadzania określa ustawa. Zmiana ta wiąże się bezpośrednio z faktem reaktywowania samorządu terytorialnego, do którego to wątku wypadnie jeszcze powrócić.

Konstytucja z 1952 r. utraciła moc obowiązującą z chwilą wejścia w życie Ustawy Konstytucyjnej z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym⁷. Wspomnianą Ustawę uchylili z kolei aktualnie obowiązująca Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.⁸

4. Jeśli chodzi o regulację dotyczącą korzystania z wnętrza ziemi, to odnotować trzeba, że w chwili początków przeobrażeń ustrojowych składały się nań trzy podstawowe akty prawne. Chodziło bowiem o dekret z dnia 6 maja 1953 r. Prawo górnicze⁹, dekret z dnia 21 października 1954 r. o urzędach górniczych¹⁰ oraz ustawę z dnia 16 listopada 1960 r. o prawie geologicznym¹¹. Oprócz tego korzystanie z wnętrza ziemi regulowały także, choć w mniejszym stopniu, inne akty normatywne, co jednak pozostawić trzeba na uboczu¹².

5. Jednym z najistotniejszych obszarów, w obrębie których dokonywały się sygnalizowane wyżej przemiany ustrojowe były stosunki własnościowe. W tych ramach w punkcie wyjścia odnotować trzeba, iż z art. 11 ust. 1 Konstytucji z 1952 r. wynikała generalna reguła, w świetle której podstawę ustroju społeczno-gospodarczego Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej stanowił socjalistyczny system gospodarczy, oparty na uspołecznionych środkach produkcji i socjalistycznych stosunkach produkcji¹³. Oznaczało to, innymi słowy, że podstawową rolę odgrywała własność społeczna¹⁴. Rozwinięcie zasad Konstytucji zawarte było w przepisach Kodeksu cywilnego¹⁵, które zawierały liczne rozwiązania

⁷ Dz. U. Nr 84, poz. 426. Utrata to nie była jednak całkowita, albowiem pozostawały w mocy przepisy Konstytucji z 1952 r. zawarte w rozdziale 1 (Podstawy ustroju politycznego i gospodarczego), rozdziale 4 (Trybunał Konstytucyjny, Trybunał Stanu, Najwyższa Izba Kontroli, Rzecznik Praw Obywatelskich, Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji), rozdziale 7 (Sąd i Prokuratura) z wyjątkiem art. 60 ust. 1, rozdziale 8 (Podstawowe prawa i obowiązki obywateli), rozdziale 9 (Zasady wyborów do Sejmu i Senatu oraz Prezydenta) z wyjątkiem art. 94, rozdziale 10 (Godło, barwy i stolica Rzeczypospolitej Polskiej) oraz rozdziale 11 (Zmiana Konstytucji).

⁸ Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.

⁹ Dz. U. Nr 29, poz. 113. Dekret ten wszedł w życie z dniem 2 grudnia 1953 r. Podlegał on licznym zmianom, czego konsekwencją było m.in. ogłaszanie co pewien czas tekstów jednolitych, z których ostatni zamieszczono w Dz. U. z 1978 r. Nr 4, poz. 12.

¹⁰ Tekst pierwotny Dz. U. Nr 47, poz. 223, ostatni tekst jednolity Dz. U. z 1961 r. Nr 23, poz. 114.

¹¹ Dz. U. Nr 52, poz. 303 ze zm.

¹² Por. szerzej na ten temat A. Agopszowicz, *Zarys sytemu prawnego górnictwa*, Warszawa 1974, s. 16 i n.

¹³ W myśl z kolei art. 12 ust. 1 mienie ogólnonarodowe, a w szczególności: złoża mineralne, podstawowe źródła energii, grunty państwowe, wody, lasy państwowe, kopalnie, państwowe przedsiębiorstwa przemysłowe, rolne i handlowe, państwowe urzędnictwa komunalne, banki, państwowe zasoby mieszkaniowe, drogi, państwowe środki komunikacji, transportu i łączności, radio, telewizja i film, państwowe instytucje socjalne, oświatowe, naukowe i kulturalne - podlega szczególnej trosce i opiece państwa oraz wszystkich obywateli.

¹⁴ Z art. 5 pkt 4 Konstytucji z 1952 r. wynikało, że własność społeczna jest główną podstawą siły gospodarczej kraju i pomyślności narodu. Symptomatyczne było przy tym podejście w Konstytucji do innych form własności. O ile bowiem z jej art. 18 wynikało, że Polska Rzeczpospolita Ludowa poręcza całkowitą ochronę oraz prawo dziedziczenia własności osobistej obywateli, o tyle inaczej rzecz przedstawiała się w odniesieniu do własności indywidualnej. Dotyczący jej przepis art. 17 Konstytucji z 1952 r. stanowił bowiem, że Polska Rzeczpospolita Ludowa uznaje i ochrania na podstawie obowiązujących ustaw indywidualną własność i prawo dziedziczenia ziemi, budynków i innych środków produkcji należących do chłopów, rzemieślników i chałupników.

¹⁵ Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. Nr 23, poz. 96 ze zm.).

przewidujące uprzywilejowanie tej formy własności względem innych¹⁶. Kluczowe znaczenie w tym zakresie miał jednak art. 128 tego Kodeksu, który w pierwotnym brzmieniu stanowił, że socjalistyczna własność ogólnonarodowa (państwowa) przysługuje niepodzielnie Państwu (§ 1), a w granicach swej zdolności prawnej państwowe osoby prawne wykonywają w imieniu własnym względem zarządzanych przez nie części mienia ogólnonarodowego uprawnienia płynące z własności państwowej (§ 2)¹⁷. Jak podnoszono w ówczesnej literaturze wyrażał on zasadę jednolitej własności państwowej¹⁸, której konsekwencją był taki oto stan rzeczy, że państwowe osoby prawne, w tym m.in. przedsiębiorstwa państwowe, nie miały żadnych uprawnień właścicielskich w stosunku do przydzielonego im mienia¹⁹.

Stan ten ulegał znaczącym zmianom już od początku lat dziewięćdziesiątych ubiegłego stulecia, o czym była już częściowo mowa wyżej²⁰. Niezależnie od tego odnotować wszak trzeba także dokonujące się w ramach procesów uwłaszczania państwowych osób prawnych. Zasadnicze znaczenie miała w tym zakresie ustawa z dnia 29 września 1990 r. o zmianie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości²¹, mocą której doszło do uwłaszczenia, które w literaturze określono mianem „masowego”²².

W świetle aktualnie obowiązującej Konstytucji kluczowe znaczenie dla stosunków własnościowych mają jej art. 20, art. 21 oraz art. 64. Pierwszy z nich stanowi, że spo-

¹⁶ Tytułem przykładu można w tych ramach wskazać, że zgodnie z ówczesnie obowiązującego art. 177 Kodeksu cywilnego, przepisów o nabyciu własności przez zasiedzenie nie stosowało się, jeżeli nieruchomości była przedmiotem własności państwowej.

¹⁷ Przepis art. 128 Kodeksu cywilnego został zmieniony ustawą z dnia 31 stycznia 1989 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny (Dz. U. Nr 3, poz. 11). Wtedy bowiem nadano mu brzmienie, że własność ogólnonarodowa (państwowa) przysługuje Skarbowi Państwa albo innym państwowym osobom prawnym, co wiązało się z nowym stanem prawnym w zakresie prowadzenia działalności gospodarczej, do którego to wątku wypadnie jeszcze powrócić. Ostatecznie art. 128 Kodeksu cywilnego został usunięty z systemu prawnego ustawą z dnia 28 lipca 1990 r. o zmianie ustawy - Kodeks cywilny (Dz. U. Nr 55, poz. 321 ze zm.).

¹⁸ Por. m.in. J. Wasilkowski, Prawo własności 2 PRL. Zarys wykładu, Warszawa 1969, s. 28 i n.

¹⁹ Z art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 25 września 1981 r. o przedsiębiorstwach państwowych (tekst pierwotny Dz. U. Nr 24, poz. 122, aktualny tekst jednolity Dz. U. z 2002 r., Nr 112, poz. 981 ze zm.) w jego brzmieniu obowiązującym w 1989 r. wynikało, że przedsiębiorstwo państwowe jest podstawową jednostką organizacyjną gospodarki narodowej, służącą zaspokajaniu potrzeb społecznych, tworzoną w celu osiągnięcia efektywnych ekonomicznie wyników przez produkcję dóbr, świadczenie usług lub inną działalność. Z kolei art. 2. ustawy stanowił, że przedsiębiorstwo państwowe, gospodarując wydzieloną częścią mienia ogólnonarodowego, prowadzi samodzielnie działalność gospodarczą zgodnie z celami narodowego planu społeczno-gospodarczego.

²⁰ Por. przypis 17.

²¹ Dz. U. Nr 79, poz. 464.

²² Tak A. Stelmachowski [w:] System ..., s. 132. Aby zilustrować skalę tego uwłaszczenia wystarczy sięgnąć, do treści art. 2 przywołanej wyżej ustawy z 29 września 1990 r. Z ustępu pierwszego tego przepisu wynikało bowiem w szczególności, że grunty stanowiące własność Skarbu Państwa lub własność gminy (związku międzygminnego), z wyłączeniem gruntów Państwowego Funduszu Ziemi, będące w dniu 5 grudnia 1990 r. w zarządzie państwowych osób prawnych innych niż Skarb Państwa stają się z tym dniem z mocy prawa przedmiotem użytkowania wieczystego. Artykuł 2 ust. 2 tej ustawy stanowił zaś, że budynki i inne urządzenia oraz lokale znajdujące się na gruntach, o których mowa w ust. 1, stanowiących własność Skarbu Państwa lub własność gminy (związku międzygminnego), będących w dniu 5 grudnia 1990 r. w zarządzie państwowych osób prawnych, stają się z tym dniem z mocy prawa własnością tych osób. Nabycie własności przez te osoby następowało jednak odpłatnie, jeżeli obiekty te nie były wybudowane lub nabyte ze środków własnych tych osób lub ich poprzedników prawnych.

łączna gospodarka rynkowa oparta na wolności działalności gospodarczej, własności prywatnej oraz solidarności, dialogu i współpracy partnerów społecznych stanowi podstawę ustroju gospodarczego Rzeczypospolitej Polskiej. Z treści art. 21 Konstytucji wynika natomiast, że Rzeczpospolita Polska chroni własność i prawo dziedziczenia (ust. 1), a wywłaszczenie jest dopuszczalne jedynie wówczas, gdy jest dokonywane na cele publiczne i za słusznym odszkodowaniem (ust. 2). Zgodnie z kolei z art. 64 Konstytucji, każdy ma prawo do własności, innych praw majątkowych oraz prawo dziedziczenia (ust. 1), własność, inne prawa majątkowe oraz prawo dziedziczenia podlegają równej dla wszystkich ochronie prawnej (ust. 2), a własność może być ograniczona tylko w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim nie narusza ona istoty prawa własności (ust. 3). Tego rodzaju regulacja wskazuje zatem na całkowite odejście od założeń ustrojowych przyjmowanych w poprzedniej formacji społeczno-ekonomicznej.

6. Nie ulega wątpliwości, że głębokie zmiany ustrojowe w zakresie dotyczącym stosunków własnościowych nie pozostały bez wpływu na rozwiązania normatywne dotyczące sytuacji prawnej złóż kopalin, czy też szerzej rzecz ujmując kwestii własności wnętrza ziemi. Potrzeba uporządkowania tej materii wynikała przede wszystkim z faktu, że od chwili wejścia w życie Prawa górniczego z 1953 r. pojawiły się zasadnicze wątpliwości dotyczące ich sytuacji prawnej. W dekrete tym ustawodawca uchylił się bowiem od wyraźnego rozstrzygnięcia wspomnianej kwestii, ograniczając się jedynie do wskazania w art. 5²³, że prawo wydobywania kopalin służy wyłącznie Państwu, jeżeli prawo górnicze nie stanowi inaczej. Enigmatyczna treść tego przepisu, w powiązaniu ze specyficzną regulacją stosunków własnościowych, preferującą własność ogólnonarodową (państwową), o czym była już mowa wyżej, spowodowały, że problem praw do złóż kopalin rysował się pod rządem ówczesnego stanu prawnego wyjątkowo niejasno. W szczególności niemożliwe było udzielenie generalnej odpowiedzi na pytanie, kto jest właścicielem tych złóż. Rozstrzygnięcie kwestii własnościowych wymagało bowiem wzięcia pod uwagę zarówno miejsca położenia kopaliny, jak i podziału kopalin na podlegające²⁴ i nie podlegające prawu górnictwu, tylko bowiem w odniesieniu do tych pierwszych zastosowanie znajdowała reguła wyrażona w przywołanym wyżej art. 5. Ustalenie skutków prawnych, jakie regulacja zawarta w art. 5 Prawa górniczego z 1953 r. wywierała w stosunku do złóż kopalin poddanych prawu górnictwu, znajdujących się w granicach przestrzennych nieruchomości gruntowej prowadziło do rozbieżnych konkluzji, którego to wątku niepodobna w tym miejscu rozwinąć²⁵. Nieco mniej kontrowersji dotyczyło na-

²³ W pierwotnym brzmieniu przepis ten był art. 4. Dopiero wskutek ogłoszenia tekstu jednolitego w Dz. U. z 1978 r. Nr 4, poz. 12 (por. przypis 9), stał się on art. 5.

²⁴ Listę tych kopalin zawierał art. 3 prawa górniczego z 1953 r. Mogła ona ulec rozszerzeniu w drodze rozporządzenia Rady Ministrów (por. rozporządzenie z dnia 2 czerwca 1978 r. w sprawie objęcia przepisami prawa górniczego wydobywania kopalin nie wymienionych w tym prawie oraz w sprawie wydobywania kopalin przez posiadacza gruntu na własne potrzeby, Dz. U. Nr 15, poz. 65).

²⁵ Szerzej na ten temat por. R. Mikosz [w:] System Prawa Prywatnego. Prawo rzeczowe, Tom 4, 2 wydanie, Red. E. Gniewek, Warszawa 2007, s. 903 i n.

tomiast statusu prawnego złóż kopalin położonych poza granicami nieruchomości gruntowej (w tzw. wnętrzu ziemi). Na ogół bowiem dominował pogląd, że stanowią one własność Państwa²⁶, choć wyrażano również zapatrywanie, że surowce mineralne położone we wnętrzu ziemi nie należą do nikogo²⁷. W odniesieniu do kopalin nie podlegających prawu górnictwu działały natomiast zasady ogólne. Kopaliny te stanowiły zatem części nieruchomości i objęte były własnością gruntową.

Ten stan rzeczy uległ niezmiernie istotnej zmianie²⁸ z chwilą wejścia w życie ustawy z dnia 9 marca 1991 r. o zmianie Prawa górnictwa²⁹. Po raz pierwszy uregulowała ona bowiem w sposób wyraźny kwestię praw do złóż kopalin. Kluczowe znaczenie w tym zakresie miało bez wątpienia nowe brzmienie, jakie w związku z wspomnianą nowelizacją uzyskał art. 5 Prawa górnictwa. Przepis ten w ust. 1 wprost przesądził bowiem, że złoża kopalin są własnością Skarbu Państwa. Reguła tam wyrażona doznawała przy tym istotnego ograniczenia, gdyż w art. 5 ust. 1 zastrzeżono zarazem, że przepis ten nie narusza praw właścicieli nieruchomości gruntowych. Oznaczało to zatem, że w takim zakresie, w jakim złoża stanowiły części składowe nieruchomości gruntowej pozostawały one w dalszym ciągu przedmiotem prawa własności przysługującego w stosunku do tej nieruchomości. Ani bowiem wspomniany art. 5, ani żaden inny przepis prawa nie wyłączał tych złóż z zakresu własności gruntowej. Własnością Skarbu Państwa objęte były natomiast wszystkie te złoża, które znajdowały się poniżej dolnej granicy nieruchomości gruntowej³⁰, a więc w tzw. wnętrzu ziemi. Ustawodawca uznał również wtedy za potrzebne normatywne określenie treści własności złóż przysługującej Skarbowi Państwa. Zagadnieniu temu poświęcony został art. 5 ust. 2 Prawa górnictwa, który stanowił, że w granicach określonych przez ustawy Skarb Państwa, z wyłączeniem innych osób, korzystają ze złóż kopalin, o których mowa w ust. 1, zgodnie ze społeczno-gospodarczym przeznaczeniem swego prawa oraz może oddawać je w użytkowanie górnicze poprzez udzielanie koncesji.

²⁶ Tak w szczególności A. Agopszowicz, *Zarys systemu ...* s. 64 i n., A. Lipiński, *Własność złóż kopalin*, *Studia Cywilistyczne*, t. XXVIII, s. 192 i n., J. Ignatowicz, *Prawo rzeczowe*, Warszawa 1976, s. 75, A. Wasilewski, *Administracja wobec prawa własności nieruchomości gruntowych. Rozważania z zakresu nauki prawa administracyjnego*, *Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego CCLXXXVI, Prace Prawnicze*, nr 54, Kraków 1972, s. 59.

²⁷ Tak J. Wasilkowski, *Pojęcie własności we współczesnym prawie polskim*, Warszawa 1972, s. 98-99.

²⁸ Gwoli ścisłości odnotować trzeba, że art. 5 Prawa górnictwa z 1953 r. skreślony został ustawą z dnia 23 grudnia 1988 r. o działalności gospodarczej (Dz. U. Nr 41, poz. 324 ze zm.), co jednak spowodowało wyłącznie ten skutek, że od tego czasu brak było jakiegokolwiek regulacji prawnej w rozpatrywanym zakresie.

²⁹ Dz. U. Nr 31, poz. 128. Ustawa ta weszła w życie z dniem 28 kwietnia 1991 r. Por. szerzej na ten temat R. Mikosz, *Ustawa z 9 marca 1991 roku o zmianie prawa górnictwa*, *Problemy Prawne Górnictwa* 15, Red. A. Lipiński, Katowice 1992, s. 7 i n.

³⁰ Pamiętać trzeba bowiem, że zgodnie z art. 46 § 1 *in principio* Kodeksu cywilnego nieruchomościami są części powierzchni ziemskiej stanowiące odrębny przedmiot własności (grunty). Zgodnie natomiast z art. 143 tego Kodeksu, w granicach określonych przez społeczno-gospodarcze przeznaczenie gruntu własność gruntu rozciąga się na przestrzeń nad i pod jego powierzchnią. Z regulacji tej wynika więc, że nieruchomość gruntowa jest – co do zasady – bryłą, która sięga tylko do pewnej głębokości pod powierzchnię ziemi (por. R. Mikosz [w:] *System Prawa Prywatnego. Prawo rzeczowe*, Tom 3, Red. T. Dybowski, Warszawa 2007, s. 286 i n.).

Rozwiązanie to utrzymane zostało w aktualnie obowiązującym Prawie geologicznym i górnictwem³¹, przy czym regulacja prawna w tym zakresie doczekała się stosunkowo znacznej rozbudowy. Dotyczy ona bowiem nie tylko własności złóż kopalin, ale także własności innych fragmentów wnętrza ziemi. Wniosek taki wynika z art. 14 ust. 1 PRGG, w myśl którego przepisy rozdziału³² stosuje się odpowiednio do innych części górotworu niż złoża kopalin. Tym samym więc, ujmując tę kwestię inaczej, w obecnie obowiązującym stanie prawnym Skarb Państwa jest właścicielem całej przestrzeni poniżej dolnej granicy nieruchomości gruntowej.

7. Zmiany w zakresie stosunków własnościowych pozostawały w ścisłym związku z materią, którą można by określić mianem „wolności gospodarczej”. W tym zakresie odnotować wypada, że początek ewolucji stanu prawnego zaznaczył się jeszcze u schyłku poprzednio istniejącej formacji społeczno-ekonomicznej. Już bowiem w ustawie z dnia 23 grudnia 1988 r. o działalności gospodarczej³³, zamieszczono przepis art. 11 ust. 1 pkt 1, z którego wynikało, że uzyskania koncesji wymaga podjęcie działalności gospodarczej w zakresie wydobywania kopalin podlegających prawu górnictwu oraz poszukiwania złóż tych kopalin. Z przepisami tej ustawy nie została jednak dostatecznie zsynchronizowana regulacja zawarta w Prawie górnictwem. Z art. 5 ust. 2 Prawa górnictwem wynikało wtedy bowiem jedynie tyle, że udzielenie koncesji powodowało powstanie użytkownika górnictwem. Zgodnie z art. 12a tego Prawa, koncesja nadawała wyłączne prawo podmiotowi gospodarczemu do wydobywania kopaliny w określonej przestrzeni. Charakter prawny koncesji budził jednak zasadnicze wątpliwości, gdyż, jak się wydaje, Prawo górnictwem posługiwało się tym pojęciem w niejednolitym znaczeniu³⁴.

Regulacja zawarta w przywołanej wyżej ustawie z dnia 23 grudnia 1988 r. wyprzedziła nieco rozwiązania przyjęte w Konstytucji. Dopiero bowiem wskazaną już wyżej ustawą z dnia 29 grudnia 1989 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej³⁵ wprowadzono do ustawy zasadniczej art. 6 w nowym brzmieniu, z którego wynikało, że Rzeczpospolita Polska gwarantuje swobodę działalności gospodarczej bez względu

³¹ Ustawa z dnia 4 lutego 1994 r. Prawo geologiczne i górnictwem (tekst pierwotny Dz. U. Nr 27, poz. 96, aktualny tekst jednolity Dz. U. z 2005 r. Nr 228, poz. 1947 ze zm.); dalej powoływana jako PRGG.

³² Chodzi o rozdział 2 działu I zatytułowany „Własność i użytkowanie górnictwem”.

³³ Dz. U. Nr 41, poz. 324 ze zm.

³⁴ W przypadku bowiem, gdy koncesja dotyczyła złóż kopalin stanowiących własność Skarbu Państwa, wówczas miała ona niejako „dwoisty” charakter. Z jednej strony bowiem była ona aktem „ustanawiającym” prawo majątkowe użytkownika górnictwem, z drugiej natomiast stanowiła zarazem akt nadzoru państwa nad sposobem prowadzenia określonej działalności. Inaczej rzecz przedstawiała się w odniesieniu do koncesji na wydobywanie kopalin nie stanowiących własności Skarbu Państwa. W takiej sytuacji bowiem koncesja ta stanowiła wyłącznie akt nadzoru, gdyż uprawnienia do złoża wynikały w takim przypadku z prawa własności gruntowej (bądź prawa pochodnego od tej własności). Instrument w postaci koncesji pojawił się również w tym samym czasie w ustawie z dnia 16 listopada 1960 r. o prawie geologicznym (por. przypis 11; wprowadzenie instytucji koncesji do tej ustawy nastąpiło ustawą z dnia 9 marca 1991 r. o zmianie ustawy o prawie geologicznym, Dz. U. Nr 31, poz. 129). Z treści art. 16b ust. 1 tej ustawy wynikało, że koncesja nadaje wyłączne prawo podmiotowi gospodarczemu do prowadzenia prac geologicznych, o których mowa w art. 16a, na określonym obszarze. Dalszych szczegółów niepodobna jednak rozwinąć.

³⁵ Por. przypis 5.

na formę własności, a ograniczenie tej swobody może nastąpić jedynie w ustawie. Oznaczało to zatem całkowite zerwanie z wcześniejszym faktycznym monopolem państwa w odniesieniu do prowadzenia działalności gospodarczej³⁶. W aktualnie obowiązującej Konstytucji kluczowe znaczenie w rozpatrywanym zakresie ma regulacja zawarta w art. 22 stanowiącym, że ograniczenie wolności działalności gospodarczej jest dopuszczalne tylko w drodze ustawy i tylko ze względu na ważny interes publiczny. Z unormowaniem tym zsynchronizowana została regulacja znajdująca się w aktualnie obowiązującym Prawie geologicznym i górnictwie. Z jego przepisów nie wynikają bowiem jakiegokolwiek ograniczenia, które by wyłączały możliwość udzielenia oznaczonym podmiotom koncesji na działalność regulowaną tym prawem. Potwierdzeniem tej tezy jest chociażby treść art. 26b PRGG stanowiącego, że odmowa udzielenia koncesji może nastąpić, jeżeli zamierzona działalność narusza wymagania ochrony środowiska, w tym związane z racjonalną gospodarką złożami kopalin, również w zakresie wydobycia kopalin towarzyszących, bądź uniemożliwia wykorzystanie nieruchomości zgodnie z ich przeznaczeniem. Odmowa udzielenia koncesji na działalność w zakresie składowania odpadów w górotworze, w tym w podziemnych wyrobiskach górniczych, może również nastąpić, jeżeli istnieje uzasadniona technicznie, ekologicznie lub ekonomicznie możliwość odzysku lub możliwość unieszkodliwiania odpadów w inny sposób niż składowanie³⁷. Co jednak przede wszystkim godne zauważenia to fakt, iż koncesjonowanie działalności polegającej na korzystaniu z wnętrza ziemi, będące bez wątpienia ograniczeniem wolności gospodarczej, wymaga – ze względu na treść art. 22 Konstytucji – regulacji ustawowej. Wymaganiem tym odpowiada co do zasady obowiązująca regulacja prawna. Dalszą przy tym kwestią, której niepodobna w tym miejscu rozwinąć, jest problem zakresu obowiązku koncesjonowania³⁸.

8. Jedną z fundamentalnych przemian ustrojowych było również reaktywowanie samorządu terytorialnego³⁹. Zagadnienie to zostało dostrzeżone w przepisach Konstytucji z 1952 r. już z chwilą wejścia w życie przywołanej już wyżej ustawy z dnia 29 grudnia

³⁶ Monopol ten podlegał jedynie nielicznym ograniczeniom, co dotyczyło działalności prowadzonej na niewielką skalę (np. w zakresie rzemiosła).

³⁷ Aktualnie obowiązujące brzmienie tego przepisu zostało mu nadane ustawą z dnia 22 kwietnia 2005 r. o zmianie ustawy - Prawo geologiczne i górnicze oraz ustawy o odpadach (Dz. U. Nr 90, poz. 758). W pierwotnym brzmieniu, nadanym ustawą z dnia 27 lipca 2001 r. o zmianie ustawy - Prawo geologiczne i górnicze (Dz. U. Nr 110, poz. 1190 ze zm.) przepis ten stanowił, że odmowa udzielenia koncesji może nastąpić, jeżeli zamierzona działalność narusza wymagania ochrony środowiska, w tym związane z racjonalną gospodarką złożami kopalin, również w zakresie wydobycia kopalin towarzyszących, bądź uniemożliwia wykorzystanie nieruchomości zgodnie z ich przeznaczeniem.

³⁸ Por. R. Mikosz, Granice koncesjonowania działalności regulowanej prawem geologicznym i górnictwie, Przegląd Prawa Ochrony Środowiska, Toruń 2009, nr 2, s. 39 i n.

³⁹ Gwoli ścisłości odnotować trzeba, że sam zwrot samorząd terytorialny pojawił się w Konstytucji wcześniej, o czym świadczy treść art. 43 ust. 1 stanowiącego, że terenowymi organami władzy państwowej i podstawowymi organami samorządu społecznego ludu pracującego miast i wsi w gminach, miastach, dzielnicach większych miast i województwach są rady narodowe. Pozycja ustrojowa wspomnianego „samorządu” była jednak skrajnie różna od aktualnej. W istocie rzeczy rady narodowe stanowiły bowiem fragment jednolitej struktury władzy państwowej, czego przykładem może być ówczesna treść art. 45 Konstytucji stanowiącego, że rady narodowe umacniają więź władzy państwowej z ludem pracującym miast i wsi, przyciągając coraz szersze rzesze ludzi pracy do udziału w rządzeniu państwem oraz współdziałają z samorządem mieszkańców.

1989 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej. W art. 5 Konstytucji, o którym była już mowa wyżej, Rzeczpospolita Polska gwarantowała bowiem udział samorządu terytorialnego w sprawowaniu władzy oraz swobodę działalności innych form samorządu.

Zasadnicze znaczenie w tym zakresie miały jednak zmiany dokonane ustawą z dnia 8 marca 1990 r. o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej⁴⁰. Wtedy bowiem pojawiła się regulacja, z której wynikało w szczególności, że samorząd terytorialny jest podstawową formą organizacji życia publicznego w gminie (art. 43 ust. 1 Konstytucji), która posiada osobowość prawną i wykonuje zadania publiczne w imieniu własnym, na zasadach określonych przez ustawy (art. 44 ust. 1 Konstytucji). Wskazywana zmiana Konstytucji pozostawała w ścisłym związku z ewolucją ustawodawstwa zwykłego, gdyż w dniu 8 marca 1990 r. uchwalona została ustawa o samorządzie terytorialnym⁴¹.

Regulacja dotycząca samorządu terytorialnego uległa znacznej rozbudowie w ustawie konstytucyjnej z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym, następnie zaś w Konstytucji z 1997 r. Obecnie obowiązująca ustawa zasadnicza stanowi w art. 16, że ogół mieszkańców jednostek zasadniczego podziału terytorialnego stanowi z mocy prawa wspólnotę samorządową (ust. 1), a samorząd terytorialny uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej i przysługującą mu w ramach ustaw istotną część zadań publicznych samorząd wykonuje w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność (ust. 2)⁴².

9. Konsekwencje powołania do życia samorządu terytorialnego na szczeblu gminnym dostrzeżone zostały w Prawie górniczym z 1953 r. w ramach jego nowelizacji dokonanej sygnalizowaną już wyżej ustawą z dnia 9 marca 1991 r. Od tej chwili bowiem koncesję na wydobywanie kopalin ze złóż (zarówno podlegających jak i nie podlegających Prawu górniczemu), jak i na wydobywanie kopalin ze zwałów po robotach górniczych organ koncesyjny wydawał po uzgodnieniu z właściwym organem samorządu terytorialnego, co wynikało z art. 12b ust. 2 i 3 Prawa górniczego. W przypadku koncesji na bezzbiornikowe magazynowanie we wnętrzu ziemi cieczy i gazów oraz składowanie we wnętrzu ziemi odpadów, w tym także odpadów niebezpiecznych i promieniotwórczych formą współdziałania było natomiast porozumienie⁴³.

⁴⁰ Dz. U. Nr 16, poz. 94 ze zm.

⁴¹ Tekst pierwotny Dz. U. Nr 16, poz. 95, aktualny tekst jednolity Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm. Obecnie ustawa nosi tytuł o samorządzie gminnym, który został jej nadany ustawą z dnia 29 grudnia 1998 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z wdrożeniem reformy ustrojowej państwa (Dz. U. Nr 162, poz. 1126 ze zm.). Bezpośrednią przyczyną tej zmiany było utworzenie, obok samorządu gminnego, samorządu powiatowego oraz samorządu województwa.

⁴² Dalszą regulację dotyczącą samorządu zawarto w rozdziale VII Konstytucji (art. 163 – 172). Zagadnienia niepodobna w tym miejscu rozwinąć.

⁴³ Również w ustawie o prawie geologicznym, po jej zmianie dokonanej ustawą z dnia 9 marca 1991 r. o zmianie ustawy o prawie geologicznym (Dz. U. Nr 31, poz. 129), przewidziano kompetencję organów samorządu terytorialnego. W przypadku bowiem koncesji na poszukiwanie i rozpoznawanie złóż kopalin oraz wód pod-

W aktualnie obowiązującym Prawie geologicznym i górnictwem materia ta uległa znacznej rozbudowie. Współdziałanie organów samorządu gminnego dotyczy nie tylko wydawania koncesji, ale także innych rozstrzygnięć. W zakresie dotyczącym koncesji zasadnicze znaczenie ma regulacja zawarta w art. 16 ust. 4 i 5 PRGG. Wynika z niej bowiem, że jeśli koncesja ta dotyczy wydobywania kopalin ze złóż, bezzbiornikowego magazynowania substancji albo składowania odpadów w górotworze, w tym w podziemnych wyrobiskach górniczych, jej wydanie wymaga uzgodnienia z właściwym wójtem (burmistrzem albo prezydentem miasta)⁴⁴. Uzgodnienie następuje na podstawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego⁴⁵, a w przypadku jego braku na podstawie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. Inaczej rzecz kształtuje się w przypadku, gdy w grę wchodzi koncesja na poszukiwanie lub rozpoznawanie złóż kopalin. Wtedy bowiem formą współdziałania jest opinia właściwego wójta (burmistrza lub prezydenta miasta).

Niezależnie od postępowania koncesyjnego organom gminy przysługują jednak także inne uprawnienia w odniesieniu do działalności regulowanej Prawem geologicznym i górnictwem. Ich szczegółowa prezentacja wykraczałaby poza założone ramy opracowania. Jedynie zatem tytułem przykładu wskazać można uprawnienie wójta (burmistrza, prezydenta miasta) w zakresie dotyczącym opiniowania planu ruchu zakładu górnictwem (art. 64 ust. 5 PRGG) oraz uzgadniania planu ruchu likwidowanego zakładu górnictwem (art. 81 ust. 3 PRGG)⁴⁶.

10. Wydaje się nie budzić wątpliwości, że konsekwencją przemian ustrojowych było także wprowadzenie do przepisów normujących korzystanie z wnętrza ziemi materii dotyczącej opłat. Brak było bowiem jakichkolwiek podstaw do tego, by utrzymywać tak daleko idące zróżnicowanie sytuacji prawnej podmiotów korzystających z zasobów środowiska⁴⁷.

Pierwsza regulacja w tym zakresie pojawiła się w Prawie górnictwem z 1953 r. wskutek nowelizacji dokonanej powołaną już wyżej ustawą z dnia 9 marca 1991 r. Z art. 12i

ziemnych organy koncesyjne działały w uzgodnieniu z właściwymi organami samorządu terytorialnego (art. 16c ust. 2 ustawy o prawie geologicznym). Szerzej na ten temat por. A. Lipiński, Ustawa z 9 marca 1991 roku o zmianie prawa geologicznego, Problemy Prawne Górnictwa 15, Red. A. Lipiński, Katowice 1992, s. 36 i n.

⁴⁴ Wyjątkiem w tym zakresie jest – co oczywiste – sytuacja, gdy wspomniana działalność wykonywana jest w granicach obszarów morskich Rzeczypospolitej Polskiej (por. ustawę z dnia 21 marca 1991 r. o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej, tekst pierwotny Dz. U. Nr 32, poz. 131, aktualny tekst jednolity Dz. U. z 2003 r. Nr 153, poz. 1502 ze zm.).

⁴⁵ Zgodnie z art. ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 80, poz. 717 ze zm.) w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego następuje ustalenie przeznaczenia terenu, rozmieszczenie inwestycji celu publicznego oraz określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu. Plan ten uchwała rada gminy (art. 20 ust. 1 ustawy) i jest on aktem prawa miejscowego (art. 14 ust. 8 ustawy).

⁴⁶ Por. także art. 26c ust. 8, art. 29 ust. 2, art. 35 ust. 1 oraz art. 81a ust. 3 PRGG.

⁴⁷ W świetle obowiązującej podówczas ustawy z dnia 31 stycznia 1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska (tekst pierwotny Dz. U. Nr 3, poz. 6, ostatni tekst jednolity Dz. U. z 1994 r. Nr 49, poz. 196 ze zm.) nie ulegało wątpliwości, że kopaliny są elementem środowiska. Skoro zatem korzystanie z innych elementów środowiska (np. z wód, czy powietrza) było obciążone daniną publiczną, to brak było podstaw do tego by inaczej traktować wydobywanie kopalin.

wynikało, że wydanie koncesji jest odpłatne (ust. 1), zaś za udzielenie koncesji pobiera się jednorazową opłatę koncesyjną oraz opłatę coroczną pobieraną do czasu rozpoczęcia eksploatacji złoża (ust. 2)⁴⁸. Zasadnicze znaczenie w rozpatrywanym zakresie miało jednak unormowanie zawarte w art. 121 Prawa górnictwa dotyczące opłaty eksploatacyjnej. Wynikało z niego, że obowiązek uiszczenia tej opłaty obciąża podmiot gospodarczy wydobywający kopalinę (ust. 1). Podstawę ustalenia tej opłaty stanowiła ilość kopaliny wydobytej ze złoża. Jeżeli wydobyta kopalina przed wprowadzeniem jej do obrotu rynkowego wymagała poddania procesowi przeróbczemu, podstawę ustalania opłaty eksploatacyjnej stanowiła ilość surowca uszlachetnionego lub wzbogaconego (art. 121 ust. 3).

Opłata ta występować mogła zarówno w wysokości podstawowej, jak i podwyższonej⁴⁹ oraz obniżonej⁵⁰. Podstawowa opłata eksploatacyjna nie mogła być wyższa niż 10% ceny sprzedaży kopaliny lub surowca, o których mowa była w art. 121 ust. 3 Prawa górnictwa. Szczegóły w tym zakresie uregulowane zostały w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 8 listopada 1991 r. w sprawie opłaty eksploatacyjnej za wydobywanie kopaliny ze złóż⁵¹.

Wskazany wyżej, w największym możliwym skrócie, model regulacji prawnej utrzymany został – co do zasady – w Prawie geologicznym i górnictwie, w jego pierwotnym brzmieniu⁵². Do zasadniczej zmiany w tym zakresie doszło dopiero z chwilą wejścia w życie ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. o zmianie ustawy – Prawo geologiczne i górnictwo⁵³. Nie ulega przy tym najmniejszej wątpliwości, że zmiana to spowodowana została potrzebą spełnienia wymagań wynikających z art. 217 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r. Przepis ten stanowi bowiem, że nakładanie podatków, innych danin publicznych, określanie podmiotów, przedmiotów opodatkowania i stawek podatkowych, a także zasad przyznawania ulg i umorzeń oraz kategorii podmiotów zwolnionych od podatków następuje w drodze ustawy. Tym wymaganiom nie odpowiadała zaś regulacja

⁴⁸ Zgodnie z art. 12i ust. 4, opłaty te wymierzał w drodze odrębnej decyzji i pobierał właściwy organ koncesyjny.

⁴⁹ Stosownie do treści art. 121 ust. 6, podstawowa opłata eksploatacyjna mogła być podwyższona w razie pozostawienia niewybranych zasobów bilansowych złoża, ustalonych na podstawie odrębnych przepisów. Wtedy podwyższenie nie mogło przekroczyć 50 %. Niezależnie od przypadku, o którym mowa była w ust. 6, podstawowa opłata eksploatacyjna mogła być podwyższona, w razie gdy przy wydobywaniu kopaliny występują szczególnie korzystne warunki górnictwo-geologiczne. Podwyższenie to nie mogło przekraczać 400% (art. 121 ust. 9).

⁵⁰ Zgodnie z art. 121 ust. 5, podstawowa opłata eksploatacyjna mogła być obniżona w razie:

- 1) stosowania technologii eksploatacji zapobiegających ujemnym wpływom na środowisko, obiekty i urządzenia na powierzchni lub rekultywujących środowisko,
- 2) zagospodarowania kopaliny towarzyszących.

W myśl art. 121 ust. 7, niezależnie od przypadków wymienionych w ust. 5 podstawowa opłata eksploatacyjna mogła być obniżona w razie wydobywania kopaliny w szczególnie trudnych warunkach geologicznych i górniczych.

⁵¹ Dz. U. Nr 105, poz. 455 ze zm.

⁵² Przepis art. 84, dotyczący opłaty eksploatacyjnej uzależniał jej wysokość od ilości wydobytej kopaliny albo surowca mineralnego, stawka tej opłaty nie mogła być zaś wyższa niż 10% ceny sprzedaży kopaliny albo surowca.

⁵³ Por. przypis 37. Szerzej na ten temat R. Mikosz, Nowelizacja przepisów Prawa geologicznego i górnictwa dotyczących opłat, Gospodarka Surowcami Mineralnymi, 2002, Tom 18, zeszyt specjalny, s. 7 i n.

dotycząca opłaty eksploatacyjnej⁵⁴. O ile bowiem sam obowiązek uiszczenia tej opłaty, będącej ponad wszelką wątpliwość daniną publiczną, wynikał z aktu rangi ustawowej, o tyle jej zasadnicze elementy konstrukcyjne, w tym zwłaszcza stawki, kreowane był w drodze aktu podstawowego (rozporządzenia Rady Ministrów).

Stan prawny wprowadzony w omawianym zakresie nowelą z 2001 r.⁵⁵ ma w założeniu odpowiadać wymaganiom wynikającym z Konstytucji. Jeśli chodzi o wysokość opłaty eksploatacyjnej, to zasadnicze znaczenie ma w tym zakresie regulacja zawarta w art. 84 ust. 2 PRGG. Z przepisu tego wynika, że opłatę eksploatacyjną ustala się jako iloczyn stawki opłaty eksploatacyjnej dla danego rodzaju kopaliny i ilości kopaliny wydobytej w okresie rozliczeniowym. Aby zapewnić przy tym zgodność z wymaganiami wynikającymi z art. 217 Konstytucji przewidziany został specyficzny mechanizm ustalania wysokości wspomnianych stawek. W załączniku do ustawy Prawo geologiczne i górnicze określa się bowiem górną i dolną granicę stawek opłat eksploatacyjnych dla poszczególnych rodzajów kopaliny. Granice te podlegają corocznie zmianie stosownie do średniorocznego wskaźnika cen towarów i usług konsumpcyjnych ogółem, planowanego w ustawie budżetowej na dany rok kalendarzowy, a minister właściwy do spraw środowiska ogłasza, w drodze obwieszczenia, w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej "Monitor Polski", górne i dolne granice stawek opłat eksploatacyjnych na następny rok kalendarzowy, zaokrąglając je w górę do pełnych groszy⁵⁶. Do konkretyzacji stawek opłat eksploatacyjnych upoważniona została Rada Ministrów na podstawie delegacji zawartej w art. 84 ust. 4 PRGG. Aktualnie wysokość stawek określa rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 17 listopada 2008 r. w sprawie stawek opłat eksploatacyjnych.

W sumie zatem również w odniesieniu do opłat wymagania wynikające z Konstytucji „wymusiły” niejako ewolucję unormowań dotyczących tych danin.

11. Na zakończenie zwrócić wypada wreszcie uwagę na materię dotyczącą odpowiedzialności za szkody. Prawo górnicze z 1953 r. zawierało obszerną regulację prawną w tym zakresie. Nie obejmowała ona jednak wszystkich uszczerbków majątkowych, mogących powstać wskutek wykonywania unormowanej nim działalności, a jedynie tzw.

⁵⁴ A także opłaty pobieranej za inne niż wydobywanie kopaliny rodzaje działalności wymagającej koncesji (por. art. 15 ust. 1 i 3 Pr.g.g.). Opłata ta w literaturze najczęściej nazywana jest quasi-eksploatacyjną (por. m.in. A. Lipiński, R. Mikosz, Instrumenty ochrony środowiska w nowym prawie geologicznym i górniczym, Katowice 1995, s. 179, A. Lipiński, Prawo geologiczne i górnicze, Katowice 1996, s. 169 i n., A. Agopszowicz, G. Dobrowolski, A. Lipiński, R. Mikosz, H. Walczak-Zaremba, Prawnoekologiczne uwarunkowania geologii i górnictwa z uwzględnieniem obszarów wymagających szczególnych zabiegów ochronnych, Kraków 2002, s. 153 i n.). Czasem używany jest też termin „opłata koncesyjna” (por. W. Radecki, Ochrona środowiska w prawie geologicznym i górniczym, Zielona Góra 1994, s. 97). Ograniczone ramy opracowania sprawiają, że zagadnień związanych z opłatą quasi-eksploatacyjną niepodobna w nim rozwinąć.

⁵⁵ Regulacja prawna dotycząca opłaty eksploatacyjnej ulegała od 2001 r. dalszym zmianom, jednak dotyczyły one kwestii o charakterze drugorzędny.

⁵⁶ Aktualnie wspomniane granice stawek ustalone zostały obwieszczeniem Ministra Środowiska z dnia 13 listopada 2009 r. w sprawie górnych i dolnych granic stawek opłat eksploatacyjnych na rok 2010 (M.P. Nr 74, poz. 927).

szkody górnicze. Stosownie do treści art. 53 ust. 1, były nimi szkody powstałe wskutek robót górniczych w nieruchomości, budynku lub innej części składowej nieruchomości, a także w urządzeniach służących do doprowadzania lub odprowadzania wody, gazu, prądu elektrycznego oraz w liniach kolejowych i w innych podobnych urządzeniach połączonych z nieruchomością, bez względu na to, czy szkodę można było przewidzieć oraz czy ktokolwiek ponosił winę uszkodzenia⁵⁷.

Regulacja ta budziła zasadnicze zastrzeżenia, które odnieść należało zarówno do jej części materialnoprawnej jak i tej, która dotyczyła trybu dochodzenia roszczeń⁵⁸. W pierwszym z wymienionych zakresów odnotować należy przede wszystkim, że Prawo górnicze z 1953 r. zawierało rozwiązania, których konsekwencją było ograniczenie obowiązku naprawienia szkody. Wyrazem tego była treść art. 54 tego prawa stanowiącego, że powstanie szkody górniczej powodowało obowiązek jej naprawienia w granicach przewidzianych przez Prawo górnicze. Dalsze przepisy tego prawa w sposób niezmiernie szczegółowy, na ogół zaś wręcz kazuistyczny, wyznaczały wspomniane granice. W zależności od wchodzących w rachubę przypadków granice te ukształtowane zostały w sposób zróżnicowany, na ogół jednak obowiązek naprawienia szkody ograniczony był jedynie do rozmiarów poniesionej straty (*damnum emergens*), czasem zaś ulegał nawet dalej idącej redukcji⁵⁹. Tytułem przykładu można w tym zakresie wskazać rozwiązanie zawarte w art. 58 ust. 1, z którego wynikało, że jeżeli naprawienie szkody górniczej polegającej na uszkodzeniu budynku, części składowej nieruchomości, bądź urządzenia wymienionego w art. 53 ust. 1 tego prawa, stanowiącego składnik majątku jednostki państwowej⁶⁰ przybierało postać odszkodowania pieniężnego, wówczas wielkość tego odszkodowania ustalano jako równowartość kosztów rozbiórki i usunięcia uszkodzonego dobra, pomniejszoną o równowartość materiałów uzyskanych z rozbiórki. Nietrudno dostrzec, że konsekwencją takiego unormowania było trwałe uniemożliwienie poszkodowanemu uzyskania pełnej rekompensaty poniesionego uszczerbku majątkowego, nawet ograniczonego tylko do poniesionej straty. Taki stan rzeczy powodował zatem, że część negatywnych następstw prowadzenia robót górniczych przerzucana była niejako, wbrew wymaganym w tym zakresie standardom, na poszkodowanego.

Również tryb dochodzenia roszczeń z tytułu szkód górniczych nie odpowiadał wymogom demokratycznego państwa prawnego. Spory z tytułu szkód górniczych rozstrzy-

⁵⁷ Reżim odpowiedzialności uregulowanej w tym prawie nie obejmował swym zakresem zarówno szkód wyrządzonych w dobrach innych aniżeli w nim wymienione (zwłaszcza w nieruchomościach), jak i szkód wynikłych z innych przyczyn aniżeli roboty górnicze. Wobec braku jakiegokolwiek odrębnej regulacji prawnej uznać wypadało, że odpowiedzialność za tego rodzaju szkody opierała się na zasadach ogólnych. W grę wchodziła regulacja zawarta w Kodeksie cywilnym.

⁵⁸ Por. w tym zakresie m.in. A. Lipiński, R. Mikosz, Odpowiedzialność za szkody górnicze (w związku z reformą prawa górniczego), Nowe Prawo 1990, nr 4-6, s. 44 i n.

⁵⁹ W dużym stopniu było to wynikiem przeniesienia do Prawa górniczego reguł rządzących wynagrodzeniem wypłacanym w związku wywłaszczeniem nieruchomości, który to zabieg nie uwzględniał faktu, iż chodzi o świadczenia o zupełnie różnym charakterze (por. R. Mikosz: Szkody górnicze a wywłaszczenie nieruchomości, Problemy Prawne Górnictwa 7, red. A. Agopszowicz, Katowice 1984, s. 42 i n.).

⁶⁰ Przepisy Prawa górniczego z 1953 r. *expressis verbis* stanowiły w tym przypadku o organach administracji państwowej, instytucjach państwowych lub przedsiębiorstwach państwowych.

gały bowiem komisje do spraw szkód górniczych⁶¹. Charakter prawny tych komisji rysował się nader niejasno, nie ulega jednak najmniejszej wątpliwości, że nie były to organy w pełni niezawisłe, biorąc pod uwagę chociażby ich usytuowanie, sposób powoływania ich członków oraz tryb działania⁶². Konstatacji tej nie może przy tym zmienić fakt, że ostateczne orzeczenia Odwoławczej Komisji do Spraw Szkód Górniczych mogły być zaskarżone do Naczelnego Sądu Administracyjnego⁶³. Sąd ten bowiem, sprawując jedynie kontrolę ich zgodności z prawem, miał wyłącznie uprawnienia kasacyjne, nie był natomiast władny orzec co do meritum sprawy. Ten stan rzeczy spowodował, że jedyną alternatywą było przekazanie sądom powszechnym rozstrzygania sporów wynikłych wskutek szkód wyrządzonych ruchem zakładu górniczego. Takie też rozwiązanie przyjęto w Prawie geologicznym i górniczym z 1994 r.⁶⁴ Sięgnięto przy tym do bezprecedensowego zabiegu o charakterze organizacyjnym. W art. 154 tego Prawa postanowiono bowiem, że z dniem wejścia w życie ustawy Minister Sprawiedliwości utworzy w Sądzie Wojewódzkim⁶⁵ w Katowicach odrębny wydział do spraw z zakresu regulowanego prawem geologicznym i górniczym pod nazwą „Wydział Spraw Geologicznych i Górniczych”. W razie potrzeby Minister Sprawiedliwości zobowiązany został do utworzenia takich wydziałów w innych sądach wojewódzkich. Tym samym więc niejako „z wyprzedzeniem” zrealizowana została dyspozycja art. 45 ust. 1 Konstytucji z 1997 r., zgodnie z którą każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd.

12. Podobna, co do zasady, sytuacja miała miejsce w odniesieniu do odpowiedzialności za szkody wyrządzone pracami geologicznymi⁶⁶. W tym zakresie odnotować trzeba

⁶¹ W pierwszej instancji były to okręgowe komisje do spraw szkód górniczych przy okręgowych urzędach górniczych, w drugiej instancji zaś Odwoławcza Komisja do Spraw Szkód Górniczych przy Wyższym Urzędzie Górniczym (art. 74 ust. 1 Prawa górniczego z 1953). Ta ostatnia była organem wyższego stopnia w stosunku do okręgowych komisji do spraw szkód górniczych. Skład, sposób powoływania, organizację oraz siedziby i właściwość miejscową komisji określało rozporządzenie Rady Ministrów z 2 czerwca 1978 r. w sprawie komisji do spraw szkód górniczych (Dz. U. Nr 15, poz. 67 ze zm.). Szerzej na ten temat por. A. Witosz: Komisje do spraw szkód górniczych. Właściwość, tryb postępowania i ich charakter prawny, Problemy Prawne Górnictwa 3, red. A. Agopszowicz, Katowice 1979, s. 57 i n.

⁶² Postępowanie to toczyło się według przepisów o postępowaniu administracyjnym, o ile Prawo górnicze lub przepisy na nim oparte nie stanowiły inaczej.

⁶³ Z art. 196 § 2 pkt 8 ustawy z dnia 4 czerwca 1960 r. Kodeksu postępowania administracyjnego (tekst pierwotny Dz. U. Nr 30, poz. 168, aktualny tekst jednolity Dz. U. z 2000 r., Nr 98, poz. 1071 ze zm.) wynikało wprost, że do sądu administracyjnego mogą być zaskarżone decyzje w sprawach gospodarki paliwowo-energetycznej, surowcowej i materiałowej, wydobywania i pozyskiwania w inny sposób kopalni i innych surowców naturalnych oraz ich zagospodarowywania, szkód górniczych oraz obrotu surowcami, materiałami i wyrobami.

⁶⁴ Zgodnie z art. 97 ust. 1 Prawa geologicznego i górniczego, w sprawach o naprawienie szkód uregulowanych przepisami działu V orzekają sądy powszechne. Dział ten obejmuje Stosunki sąsiedzkie i odpowiedzialność za szkody. Szerzej na ten temat por. R. Mikosz, Kilka uwag w kwestii trybu dochodzenia roszczeń z tytułu szkód wyrządzonych działalnością regulowaną prawem geologicznym i górniczym [w:] Rozprawy prawnicze. Księga pamiątkowa Maksymiliana Pazdana, Zakamycze 2005, s. 1193 i n.

⁶⁵ Na podstawie ustawy z dnia 18 grudnia 1998 r. o zmianie ustawy - Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. Nr 160, poz. 1064) dotychczasowe sądy wojewódzkie stały się sądami okręgowymi.

⁶⁶ Chodzi o szkody uregulowane w art. 9 ustawy o prawie geologicznym. Przepis ten stanowił, że przedsiębiorstwo geologiczne, które prowadząc prace geologiczne powoduje szkodę w cudzej nieruchomości lub jej części

jednak, że o ile reguły materialnoprawne zmieniły się – analogicznie jak w odniesieniu do szkód „górnictwych” z chwilą wejścia w życie Prawa geologicznego i górnictwa z 1994 r., o tyle inny stan rzeczy zachodził jeśli chodzi o tryb dochodzenia roszczeń. Już bowiem z chwilą wejścia w życie ustawy o zmianie prawa geologicznego z 1991 r.⁶⁷ spory o naprawę szkód powstałych w związku z prowadzeniem prac geologicznych rozstrzygały sądy powszechne. Wcześniej sprawy te należały do gestii terenowych organów administracji państwowej, szczegóły w tym zakresie można jednak pominąć.

13. Wydaje się, że przedstawione spostrzeżenia wyraźnie ilustrują proces bezpośredniego wpływu przemian ustrojowych w Polsce na poszczególne rozwiązania zawarte w prawodawstwie dotyczącym korzystania z wnętrza ziemi. Najistotniejsze z tych zmian zapewne już się dokonały. Nie jest to jednak proces zakończony, o czym świadczy chociażby fakt, iż od pewnego czasu toczą się prace legislacyjne nad nową regulacją prawną dotyczącą korzystania z wnętrza ziemi, mającą zastąpić aktualnie obowiązujące Prawo geologiczne i górnictwa⁶⁸. Można się zatem spodziewać kolejnych zmian stanu prawnego. Wypada tylko wyrazić nadzieję, że nowe unormowania pozostaną w zgodzie z zasadniczymi rozwiązaniami mającymi charakter systemowy.

składowej, obowiązane jest do odszkodowania bez względu na to, czy szkodę można było przewidzieć oraz czy ktokolwiek ponosi winę uszkodzenia. Por. R. Mikosz, Odpowiedzialność za szkody wyrządzone pracami geologicznymi [w:] *Studia Iuridica Silesiana* red. K. Gandor, t. 2, Katowice 1977, s. 28 i n.

⁶⁷ Por. przypis 34.

⁶⁸ Por. rządowy projekt ustawy „Prawo geologiczne i górnictwa” wniesiony do Sejmu w dniu 16 grudnia 2008 r. (Druk Sejmowy nr 1696).