



Ryszard Mikosz

 <https://orcid.org/0000-0002-6588-1000>

Uniwersytet Śląski w Katowicach

sędzia NSA w stanie spoczynku

Polska

Kilka uwag w kontekście implementacji dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/31/WE z dnia 23 kwietnia 2009 r. w sprawie geologicznego składowania dwutlenku węgla

Some remarks in the context of implementing Directive 2009/31/EC of the European Parliament and of the Council of 23 April 2009 on the geological storage of carbon dioxide

Summary

The subject of the considerations contained in the study is an attempt to assess the method of implementing into Polish law Directive 2009/31/EC of the European Parliament and of the Council of 23 April 2009 on the geological storage of carbon dioxide. This directive establishes a legal framework for the safe geological storage of carbon dioxide, which is to contribute to combating climate change. The vastness and complexity of the matter regulated therein means that the analysis primarily concerns the establishment of financial security by an entity conducting business involving underground storage of carbon dioxide and the use of funds collected in this way. This analysis has shown that some solutions adopted in Polish national law must be assessed very critically.

Keywords: Geological and Mining Law, underground storage, carbon dioxide, Directive 2009/31/EC of the European Parliament and of the Council

1. Wprowadzenie

Przez tysiące lat korzystanie z geologicznych zasobów środowiska¹ ograniczało się do poszukiwania i wydobywania kopalin. Znaczny postęp wiedzy spowodował jednak, że zwłaszcza w kilku ostatnich dekadach możliwe stało się wykorzystywanie wnętrza Ziemi także do innych celów. Ten stan rzeczy znalazł odzwierciedlenie w ewolucji regulacji prawnej dotyczącej geologicznych zasobów środowiska obowiązującej w Polsce. Ilustrować mogą to zmiany, jakim podlegał zakres przedmiotowy dekretu z dnia 6 maja 1953 r. – Prawo górnicze², który przez cztery dziesięciolecia był podstawowym aktem prawnym odnoszącym się do korzystania z zasobów wnętrza Ziemi³. Z art. 1 ust. 1 dekretu (w jego pierwotnym brzmieniu) wynikało, że przepisy w nim zawarte określają zasady i warunki poszukiwania i wydobywania kopalin znajdujących się w złożach naturalnych. W chwili gdy akt ten tracił moc obowiązującą, przepisami Prawa górniczego regulowano dodatkowo – oprócz wydobywania kopalin – m.in. działalność polegającą na wykonywaniu robót podziemnych z zastosowaniem techniki górniczej w związku ze składowaniem odpadów we wnętrzu Ziemi, a także bezzbiornikowe magazynowanie kopalin w górotworze⁴.

¹ Pojęcie „geologiczne zasoby środowiska” nie występuje w języku prawnym, jednak od pewnego czasu można je znaleźć w języku prawniczym (zob. m.in. Z. Bukowski, *Zrównoważony rozwój a gospodarowanie geologicznymi zasobami środowiska*, w: *Prawna regulacja geologii i górnictwa w Polsce, Czechach i na Słowacji. Wybrane zagadnienia*, red. G. Dobrowolski, G. Radecki, Polska Izba Ekologii, Katowice 2014, s. 47–56; G. Dobrowolski, A. Lipiński, R. Mikosz, G. Radecki, *Zrównoważony rozwój jako czynnik determinujący prawne podstawy zarządzania geologicznymi zasobami środowiska*, red. G. Dobrowolski, Agencja Reklamowa Top, Katowice 2016; eidem, *Gospodarowanie geologicznymi zasobami środowiska w świetle zasady zrównoważonego rozwoju. Zagadnienia prawne*, Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice 2018). Na zasoby te składają się przede wszystkim kopaliny, lecz ich lista jest znacznie obszerniejsza. Niektóre szczegóły związane z tą materią będą przedmiotem rozważań w dalszej części opracowania.

² Dz.U. z 1953 r. Nr 29, poz. 119; ostatni t.j.: Dz.U. z 1978 r. Nr 4, poz. 12 ze zm.

³ Korzystania z geologicznych zasobów środowiska dotyczyła także ustawa z dnia 16 listopada 1960 r. o prawie geologicznym (Dz.U. z 1960 r. Nr 52, poz. 303 ze zm.), której przepisy określały zasady prowadzenia prac geologicznych dla poznania budowy geologicznej kraju albo w związku z poszukiwaniem i rozpoznawaniem złóż kopalin oraz wód podziemnych lub w związku z ustalaniem przydatności gruntów dla potrzeb budownictwa i zagospodarowania przestrzennego. Regulacje tej ustawy również ewoluowały, ale szczegóły trzeba tu pominąć. Szerzej na ten temat – zob. zwłaszcza A. Agopszowicz, *System prawny górnictwa w zarysie*, Uniwersytet Śląski, Katowice 1969, s. 8–13; A. Lipiński, *Ustawa z 9 marca 1991 r. o zmianie prawa geologicznego*, „Problemy Prawne Górnictwa” 1992, t. 15, s. 36–69.

⁴ Istotne rozszerzenie zakresu przedmiotowego Prawa górniczego nastąpiło w szczególności z chwilą wejścia w życie ustawy z dnia 9 marca 1991 r. o zmianie prawa górniczego (Dz.U. z 1991 r. Nr 31, poz. 128). Zob. R. Mikosz, *Ustawa z 9 marca 1991 r. o zmianie prawa górniczego*, „Problemy Prawne Górnictwa” 1992, t. 15, s. 7–35.

Wejście w życie ustawy z dnia 4 lutego 1994 r. – Prawo geologiczne i górnicze⁵ o tyle rozszerzyło zakres uchylanego zarazem dekretu, że objęto nią również problematykę wcześniej regulowaną w przywołanej już (w przypisie) ustawie o prawie geologicznym. Z art. 1 p.g.g. z 1994 r. (w jego pierwotnym brzmieniu) wynikało, że ustawa określa zasady i warunki wykonywania prac geologicznych oraz wydobywania kopalin ze złóż⁶. Zgodnie z art. 2 przepisy o wydobywaniu kopalin podstawowych⁷ należało odpowiednio stosować do bezzbiornikowego magazynowania substancji w górotworze oraz składowania odpadów w podziemnych wyrobiskach górniczych, natomiast przepisy dotyczące kopalin pospolitych – do poszukiwania, rozpoznawania i wydobywania surowców mineralnych, które znajdują się w odpadach po robotach górniczych i po procesach wzbogacania kopalin. Pomijając mniej ważne szczegóły, można stwierdzić, że taki zakres przedmiotowy zachowany został z chwilą wejścia w życie aktualnie obowiązującej ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. – Prawo geologiczne i górnicze⁸. Ten stan rzeczy nie trwał jednak długo. Istotne rozszerzenie zakresu przedmiotowego owej ustawy nastąpiło bowiem wówczas, gdy do obrotu prawnego wprowadzono ustawę z dnia 27 września 2013 r. o zmianie ustawy – Prawo geologiczne i górnicze oraz niektórych innych ustaw⁹. Jej wejście w życie spowodowało, że Prawem geologicznym i górniczym zostały objęte również zasady i warunki podejmowania, wykonywania oraz zakończenia działalności w zakresie podziemnego składowania dwutlenku węgla¹⁰. Potrzeba

⁵ Dz.U. z 1994 r. Nr 27, poz. 96 ze zm. [dalej: p.g.g. z 1994 r.].

⁶ Ustawa określała także zasady i warunki ochrony złóż kopalin, wód podziemnych oraz innych składników środowiska w związku z wykonywaniem prac geologicznych i wydobywaniem kopalin. Wątek ten jednak ze względu na zakres dalszych rozważań można pozostawić na uboczu.

⁷ Podział na kopaliny podstawowe i pospolite wynikał z art. 5 ust. 1 p.g.g. z 1994 r. W ust. 2 tego przepisu wyliczono kopaliny podstawowe, a zgodnie z ust. 3 pozostałe kopaliny miały status pospolitych.

⁸ Dz.U. z 2011 r. Nr 163, poz. 981; aktualny t.j.: Dz.U. z 2024 r. poz. 1290 ze zm. [dalej: p.g.g.]. Gdy ustawa weszła w życie, określała zasady i warunki podejmowania, wykonywania oraz zakończenia działalności w zakresie prac geologicznych, wydobywania kopalin ze złóż, podziemnego bezzbiornikowego magazynowania substancji oraz podziemnego składowania odpadów. W art. 2 ust. 1 p.g.g. wskazano dalsze dziedziny, w których ustawa znajdowała odpowiednie zastosowanie (z wyjątkiem jej działu III, normującego problematykę koncesji).

⁹ Dz.U. z 2013 r. poz. 1238.

¹⁰ Początkowo regulacja ta ograniczała się do określenia zasad i warunków podejmowania, wykonywania oraz zakończenia działalności w celu przeprowadzenia projektu demonstracyjnego wychwytu i składowania dwutlenku węgla. Ten stan rzeczy zmienił się z chwilą wejścia w życie ustawy z dnia 16 czerwca 2023 r. o zmianie ustawy – Prawo geologiczne i górnicze oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2023 r. poz. 2029), którą uchylono wspomniane ograniczenie. *De lege lata* zatem ustawa określa, zgodnie z jej art. 1 pkt 5, zasady i warunki podejmowania, wykonywania oraz zakończenia działalności w zakresie podziemnego składowania dwutlenku węgla.

tej nowelizacji wynika z konieczności dostosowania prawa polskiego do dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/31/WE z dnia 23 kwietnia 2009 r. w sprawie geologicznego składowania dwutlenku węgla¹¹.

2. Podstawowe elementy regulacji zawartej w dyrektywie Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/31/WE z dnia 23 kwietnia 2009 r. w sprawie geologicznego składowania dwutlenku węgla

Z art. 1 ust. 1 dyrektywy wynika, że ustanawia ona ramy prawne bezpiecznego dla środowiska geologicznego składowania dwutlenku węgla (CO₂), tak aby przyczynić się do walki ze zmianami klimatu¹². Celem działania regulowanego tym aktem jest stałe hermetyczne składowanie CO₂ w taki sposób, aby uniemożliwić lub – gdy nie jest to wykonalne – w możliwie największym stopniu wyeliminować jego negatywne oddziaływanie na środowisko i zdrowie ludzkie oraz wszelkie zagrożenia dla nich (art. 1 ust. 2). W myśl art. 2 ust. 1 dyrektywy ma ona zastosowanie do geologicznego składowania dwutlenku węgla¹³ na terytorium państw członkowskich, w ich wyłącznych strefach ekonomicznych i w szelfie kontynentalnym w rozumieniu Konwencji Narodów Zjednoczonych o prawie morza (UNCLOS)¹⁴.

¹¹ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/31/WE z dnia 23 kwietnia 2009 r. w sprawie geologicznego składowania dwutlenku węgla oraz zmieniająca dyrektywę Rady 85/337/EWG, dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2000/60/WE, 2001/80/WE, 2004/35/WE, 2006/12/WE, 2008/1/WE i rozporządzenie (WE) nr 1013/2006 (Dz. Urz. UE L 140 z dnia 5 czerwca 2009 r., s. 114–135) [dalej: dyrektywa, dyrektywa CCS]. Skrótowiec „CCS” oznacza działania zmierzające do geologicznego (podziemnego) składowania CO₂, stanowiące element technologii sekwestracji dwutlenku węgla (ang. *carbon capture and storage*). Szerzej na ten temat – zob. G. Dobrowolski, *Prawne zasady podejmowania i prowadzenia działalności w zakresie bezpiecznego geologicznego składowania dwutlenku węgla*, w: *Prawna regulacja geologii i górnictwa...*, s. 240–252; G. Dobrowolski, A. Lipiński, R. Mikosz, G. Radecki, *Gospodarowanie geologicznymi zasobami...*, s. 208–217, wraz z przywołaną tam literaturą. Zob. też R. Tarkowski, B. Uliasz-Misiak, *Podziemne magazynowanie dwutlenku węgla*, „Przegląd Techniczny. Gazeta inżynierska” 2008, z. 23, s. 402–409; P. Gładysz et al., *Rola technologii wychwytu, transportu, utylizacji i składowania CO₂ w drodze do osiągnięcia neutralności klimatycznej*, „Nowa Energia” 2021, nr 3, s. 31–35.

¹² W motywie 4 preambuły dyrektywy stwierdzono, że wychwytywanie i geologiczne składowanie dwutlenku węgla (CCS) jest technologią pomostową, która przyczyni się do złagodzenia zmian klimatu. Proces ten polega na wychwytywaniu dwutlenku węgla (CO₂) z instalacji przemysłowych, jego transporcie na składowisko i zatłoczeniu do odpowiedniej podziemnej formacji geologicznej w celu stałego składowania.

¹³ Zgodnie z art. 3 pkt 1 dyrektywy „geologiczne składowanie CO₂” oznacza zatłaczanie strumieni CO₂ do podziemnych formacji geologicznych wraz z jego składowaniem.

¹⁴ Konwencja Narodów Zjednoczonych o prawie morza, sporządzona w Montego Bay dnia 10 grudnia 1982 r. (Dz.U. z 2002 r. Nr 59, poz. 543).

Proces ten jest dość złożony, co znajduje odzwierciedlenie w dyrektywie. Uregulowano w niej bowiem etapy postępowania związanego z podziemnym składowaniem dwutlenku węgla, począwszy od określenia obszarów, na których można wybierać lokalizację składowiska, poprzez poszukiwania mające na celu zdobycie informacji niezbędnych do wyboru lokalizacji¹⁵, uzyskanie pozwolenia na składowanie¹⁶, wreszcie zaś zamknięcie składowiska i obowiązki istniejące po jego zamknięciu. Rozległość i złożoność materii normowanej dyrektywą sprawia, że bez wątpienia powinna się ona stać przedmiotem opracowania monograficznego. W założonych ramach artykułu ograniczyć się trzeba natomiast do jednego wybranego zagadnienia. Przedmiotem dalszych uwag będą zatem niektóre kwestie dotyczące ustanawiania zabezpieczenia finansowego oraz wykorzystywania zgromadzonych w efekcie środków, rozpatrywane przez pryzmat obowiązków ciążyących na podmiocie, który prowadzi działalność polegającą na podziemnym magazynowaniu dwutlenku węgla¹⁷. Wybór taki nie jest przypadkowy, gdyż dzięki analizie owej materii można ocenić sposób, w jaki regulację dyrektywy w tym zakresie implementowano do polskiego prawa krajowego.

3. Obowiązek ustanowienia zabezpieczenia finansowego przez podmiot prowadzący działalność polegającą na podziemnym magazynowaniu dwutlenku węgla

O potrzebie stworzenia regulacji dotyczącej zabezpieczenia finansowego jest mowa już w preambule dyrektywy. W jej motywie 36 stwierdzono, że należy

¹⁵ W myśl art. 3 pkt 8 dyrektywy „poszukiwania” oznaczają ocenę potencjalnych kompleksów składowania pod kątem składowania geologicznego CO₂ dokonywaną za pomocą działań ingerujących w struktury podpowierzchniowe, takich jak wiercenie, w celu uzyskania informacji geologicznych na temat warstw w potencjalnym kompleksie składowania oraz, w stosownych przypadkach, przeprowadzanie testów zatłaczania w celu zbadania cech składowiska. Z kolei art. 3 pkt 9 stanowi, że „pozwolenie na poszukiwania” oznacza pisemną i uzasadnioną decyzję zezwalającą na poszukiwania i określającą warunki, na jakich mogą się one odbywać, wydaną przez właściwy organ zgodnie z wymogami dyrektywy.

¹⁶ Jak wynika z art. 3 pkt 3 dyrektywy, „składowisko” oznacza przestrzeń o określonej pojemności w formacji geologicznej wykorzystywaną do geologicznego składowania CO₂ oraz powiązaną z nią powierzchnię i instalacje zatłaczające. Według art. 3 pkt 11 „pozwolenie na składowanie” oznacza pisemną i uzasadnioną decyzję (lub decyzje) zezwalającą na geologiczne składowanie CO₂ w składowisku przez operatora i określającą warunki, na jakich może się ono odbywać, wydaną przez właściwy organ zgodnie z wymogami dyrektywy.

¹⁷ Podmiot ten określa się w dyrektywie terminem „operator”, a jego definicja ma bardzo szeroki zakres. W myśl art. 3 pkt 10 operatorem jest każda osoba fizyczna lub prawna, prywatna lub publiczna, która eksploatuje lub kontroluje składowisko lub której przekazano ekonomiczne uprawnienia decyzyjne w odniesieniu do technicznego funkcjonowania składowiska zgodnie z przepisami krajowymi.

ustanowić przepisy finansowe w celu zapewnienia, aby obowiązki wynikające z dyrektywy mogły zostać spełnione. Państwa członkowskie powinny więc zagwarantować, że potencjalny operator przedstawi odpowiednie rozwiązanie finansowe – stanowiące zabezpieczenie finansowe lub inne równoważne rozwiązanie – tak aby było ono już ważne i skuteczne przed rozpoczęciem zatłaczania. Zabezpieczenie to ma pozwolić na realizację obowiązków zaistniałych w związku z zamknięciem składowiska¹⁸ i po jego zamknięciu¹⁹, obowiązków wynikających z włączenia go w zakres stosowania dyrektywy 2003/87/WE²⁰, a także – wynikającego z dyrektywy – obowiązku podjęcia środków naprawczych w przypadku wycieków²¹ lub znaczących nieprawidłowości²².

Regulacja poświęcona zabezpieczeniu została zamieszczona już w przepisach, które określają wymagania dotyczące wniosku o udzielenie pozwolenia na podziemne składowanie dwutlenku węgla, co wprost ujęto w art. 7 pkt 10 dyrektywy. W myśl tego przepisu we wniosku zawrzeć należy informację potwierdzającą, że zabezpieczenie finansowe lub inne równoważne rozwiązanie wymagane zgodnie z art. 19 dyrektywy będzie ważne i skuteczne przed rozpoczęciem zatłaczania. Trzeba zauważyć, że z art. 19 ust. 1 wynika wymóg takiego ukształtowania prawa krajowego, by podmiot, który ubiega się o pozwolenie na składowanie, jako część wniosku przedstawiał dowód, że można stworzyć odpowiednie rozwiązanie w formie zabezpieczenia finansowego lub jakiegokolwiek innego równoważnego. Ma to umożliwić wypełnienie wszystkich obowiązków wynikających z pozwolenia wydanego zgodnie z dyrektywą, w tym wymogów związanych z zamknięciem składowiska i koniecznych do spełnienia po jego zamknięciu²³. Regulację dotyczącą zabezpieczenia finansowego zamieszczono także w art. 9, który określa niezbędne elementy treści pozwolenia na podziemne składowanie dwutlenku węgla. Jak stanowi pkt 9 tego przepisu, pozwolenie powinno zawierać informacje na temat ustanowienia i utrzymania zabezpieczenia finansowego lub innego równoważnego rozwiązania zgodnie z art. 19 dyrektywy. Wynika stąd zatem, że w świetle omawianego aktu prawnego istnienie zabezpieczenia finansowego jest

¹⁸ Zgodnie z art. 3 pkt 20 dyrektywy „zamknięcie” składowiska oznacza ostateczne zaprzestanie zatłaczania CO₂ do tego składowiska.

¹⁹ Stosownie do treści art. 3 pkt 21 dyrektywy „po zamknięciu” oznacza okres po zamknięciu składowiska, w tym okres po przekazaniu odpowiedzialności właściwemu organowi.

²⁰ Chodzi o dyrektywę 2003/87/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 13 października 2003 r. ustanawiającą system handlu przydziałami emisji gazów cieplarnianych w Unii oraz zmieniającą dyrektywę Rady 96/61/WE (Dz. Urz. UE L 275 z dnia 25 października 2003 r., s. 32–46, ze zm.).

²¹ Według art. 3 pkt 5 dyrektywy „wyciek” oznacza każde uwolnienie CO₂ z kompleksu składowania. Definicję kompleksu składowania zawarto w art. 3 pkt 6.

²² Zgodnie z art. 3 pkt 17 dyrektywy „znacząca nieprawidłowość” to każda nieprawidłowość operacji zatłaczania lub składowania albo warunków kompleksu składowania, która wiąże się z ryzykiem wycieku lub powstaniem zagrożenia dla środowiska lub zdrowia ludzkiego.

²³ Dalsze szczegóły unormowano w art. 19 ust. 2 i 3 dyrektywy.

warunkiem *sine qua non* uzyskania pozwolenia na podziemne magazynowanie dwutlenku węgla.

Obowiązek taki – choć w postaci nieco zmodyfikowanej – przyjęto również, implementując dyrektywę do prawa polskiego. Zanim jednak przyjdzie przedstawić specyfikę stosownej konstrukcji prawnej wprowadzonej w ustawie Prawo geologiczne i górnicze, trzeba przyjrzeć się niektórym generalnym rozwiązaniom tej ustawy pozostającym w ścisłym związku z analizowaną materią. W punkcie wyjścia należy zauważyć, że w świetle art. 21 ust. 1 pkt 5 p.g.g. działalność w zakresie podziemnego składowania dwutlenku węgla może być wykonywana jedynie po uzyskaniu koncesji. Zgodnie z art. 22 ust. 1 pkt 6 p.g.g. jest ona udzielana przez ministra właściwego do spraw środowiska²⁴ na wniosek podmiotu, który zamierza podjąć i prowadzić taką działalność²⁵. Ustalenie pełnego katalogu wymagań wobec wniosku okazuje się nieco utrudnione, albowiem dotycząca ich regulacja została skonstruowana w dość specyficzny sposób. Otóż w art. 24 p.g.g. generalnie określono wymogi, jakim powinien odpowiadać wniosek podmiotu ubiegającego się o którąkolwiek z koncesji obligatoryjnych w myśl przepisów ustawy Prawo geologiczne i górnicze. Niezależnie zaś od tego w art. 27a p.g.g. wskazano dodatkowe wymogi²⁶ odnoszące się do wniosku o udzielenie koncesji na podziemne składowanie dwutlenku węgla.

Wśród obligatoryjnych elementów wniosku o udzielenie koncesji na podziemne składowanie dwutlenku węgla²⁷, określonych zarówno w art. 24 p.g.g., jak i w art. 27a p.g.g., nie sposób wszakże znaleźć regulacji, która wprost nawiązywałaby do art. 7 pkt 10 dyrektywy. Brak bowiem w tych przepisach wymogu „potwierdzenia we wniosku o pozwolenie na składowanie, że zabezpieczenie finansowe lub inne równoważne rozwiązanie wymagane zgodnie z art. 19 dyrektywy będzie ważne i skuteczne przed rozpoczęciem zatłaczania”. Nie

²⁴ Jest nim *de lege lata* Minister Klimatu i Środowiska – zob. rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 7 października 2020 r. w sprawie utworzenia Ministerstwa Klimatu i Środowiska (Dz.U. z 2020 r. poz. 1734) oraz rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 25 lipca 2025 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Klimatu i Środowiska (Dz.U. z 2025 r. poz. 995).

²⁵ Decyzja udzielająca koncesji sprawia, że jej adresat staje się przedsiębiorcą w rozumieniu art. 6 ust. 1 pkt 9 p.g.g., zarazem zaś operatorem w rozumieniu art. 3 pkt 10 dyrektywy.

²⁶ Taką konstrukcję regulacji prawnej zastosowano również w przypadku wniosku o udzielenie koncesji na poszukiwanie lub rozpoznawanie złóż kopaliny (art. 25 p.g.g.), wniosku o udzielenie koncesji na wydobywanie kopalin ze złóż (art. 26 p.g.g.) oraz wniosku o udzielenie koncesji na podziemne bezzbiornikowe magazynowanie substancji albo podziemne składowanie odpadów (art. 27 p.g.g.).

²⁷ Zgodnie z art. 6 ust. 1 pkt 5b p.g.g. podziemnym składowaniem dwutlenku węgla jest zatłaczanie strumieni dwutlenku węgla do podziemnych formacji geologicznych w celu jego trwałego przechowywania oraz jego przechowywanie w taki sposób, aby uniemożliwić lub – w przypadku gdy nie jest to możliwe – w jak największym stopniu wyeliminować negatywne oddziaływanie na zdrowie ludzi i środowisko oraz zagrożenia dla nich.

oznacza to jednak, że polski ustawodawca nie dostrzegł problemu – wspomnianą kwestię unormowano w art. 28a p.g.g. Z ust. 1 pkt 2 tego przepisu wynika, że koncesji na podziemne składowanie dwutlenku węgla udziela się pod warunkiem ustanowienia zabezpieczenia finansowego. Stosownie zaś do art. 28a ust. 2 p.g.g. przedsiębiorca jest obowiązany do ustanowienia zabezpieczenia finansowego należytego wykonywania obowiązków związanych z eksploatacją podziemnego składowiska dwutlenku węgla oraz likwidacją zakładu górniczego²⁸.

Nie ulega wątpliwości, że ustanowienie zabezpieczenia służy zagwarantowaniu finansowania realizacji obowiązków ciążących na przedsiębiorcy w toku prowadzenia przezeń działalności polegającej na podziemnym magazynowaniu dwutlenku węgla. Szczególne znaczenie ma – jak sądzę – zapewnienie środków finansowych na właściwy przebieg dalszego postępowania po zakończeniu tej działalności. Z art. 17 ust. 1 dyrektywy wynika, że może ono nastąpić wskutek różnego rodzaju przyczyn, takich jak upływ czasu²⁹ bądź też uzasadniony wniosek operatora po uzyskaniu zgody właściwego organu (art. 17 ust. 1 lit. b dyrektywy). W wymienionych sytuacjach chodzi zatem o zdarzenia niebędące naruszeniem prawa. Inaczej rzecz ma się w przypadku określonym w art. 17 ust. 1 lit. c. Wtedy bowiem powodem zamknięcia podziemnego składowiska dwutlenku węgla jest decyzja właściwego organu o „wycofaniu pozwolenia na składowanie”, wydawana na podstawie art. 11 ust. 3 dyrektywy³⁰. Od reguły tej przewidziano jednak istotny wyjątek, ujęty w art. 11 ust. 4. Mianowicie „po wycofaniu pozwolenia” organ może wydać nowe pozwolenie na składowanie lub zamknąć składowisko zgodnie z art. 17 ust. 1 lit. c dyrektywy. Z dalszej części art. 11 ust. 4 wynika, że do chwili wydania nowego pozwolenia na składowanie właściwy organ czasowo przejmuje – najogólniej rzecz ujmując – wszelkie obowiązki prawne związane ze składowiskiem, w szczególności dotyczące monitorowania i działań naprawczych, zgodnie z wymogami przewidzianymi w dyrektywie. Co ważne z punktu widzenia analizowanej materii, w myśl art. 11 ust. 4 *in fine* właściwy organ uzyskuje od byłego operatora zwrot wszelkich poniesionych kosztów, w tym przez wykorzystanie zabezpieczenia finansowego, o którym mowa w art. 19. Inaczej sytuacja wygląda w przypadku zamknięcia składowiska z powodu określonego w art. 17 ust. 1 lit. c. Wówczas bowiem zastosowanie ma art. 17 ust. 4, który stanowi, że właściwy organ jest

²⁸ Dalsze szczegóły w tej materii unormowano w art. 28a ust. 3–11 oraz w art. 28b–28g p.g.g., a także w rozporządzeniu Ministra Środowiska z dnia 30 października 2015 r. w sprawie zabezpieczenia finansowego i zabezpieczenia środków związanych z podziemnym składowaniem dwutlenku węgla (Dz.U. z 2015 r. poz. 2144).

²⁹ Do takiego wniosku zdaje się prowadzić niezbyt klarowna formuła „jeżeli zostały spełnione odnośne warunki określone w pozwoleniu”, użyta w art. 17 ust. 1 lit. a dyrektywy.

³⁰ Z art. 11 ust. 3 dyrektywy wynika, że właściwy organ dokonuje przeglądu i w razie potrzeby aktualizuje lub, w ostateczności, wycofuje pozwolenie na składowanie, jeżeli stwierdzi zaistnienie przypadków określonych w dalszej części tego przepisu.

odpowiedzialny za monitorowanie i działania naprawcze zgodne z wymogami dyrektywy, a także za wypełnianie innych obowiązków wskazanych w owym przepisie. Również w takim wariancie przebiegu zdarzeń właściwy organ powinien uzyskać od operatora zwrot kosztów poniesionych w związku z działaniami, o których mowa w art. 17 ust. 4, w tym przez wykorzystanie zabezpieczenia finansowego zgodnie z art. 19 (art. 17 ust. 5).

Unormowania dotyczące omawianej materii zawarte w polskim prawie krajowym nie zawsze są w pełni tożsame z rozwiązaniami przewidzianymi w akcie prawa unijnego. Z art. 127i ust. 1 p.g.g. – podobnie jak z regulacji zamieszczonej w dyrektywie – wynika, że zamknięcie składowiska nastąpić może wskutek upływu czasu³¹ bądź na uzasadniony wniosek przedsiębiorcy po uzyskaniu zgody właściwego organu koncesyjnego (art. 127i ust. 1 lit. b p.g.g.). Inaczej jest natomiast wtedy, gdy dochodzi do wyeliminowania koncesji na składowanie dwutlenku węgla z obrotu prawnego. Kwestia ta została unormowana przede wszystkim w art. 39a ust. 1 p.g.g. Według jego treści w przypadku cofnięcia koncesji na podziemne składowanie dwutlenku węgla albo jej wygaśnięcia z powodów, o których mowa w art. 38 ust. 1 pkt 4 i 5 p.g.g., Krajowy Administrator Podziemnych Składowisk Dwutlenku Węgla przejmuje odpowiedzialność za podziemne składowisko dwutlenku węgla.

Z przywołanego przepisu należy zatem wywnioskować, że utrata mocy koncesji na podziemne składowanie dwutlenku węgla może być skutkiem jej cofnięcia albo rezultatem pewnych zdarzeń, które prowadzą do jej wygaśnięcia. Generalna regulacja dotycząca cofnięcia koncesji zawarta została w art. 37 p.g.g. W myśl ust. 1 tego przepisu przyczyną takiej decyzji może być naruszanie przez przedsiębiorcę wymagań ustawy, w szczególności dotyczących ochrony środowiska lub racjonalnej gospodarki złożem, albo niewypełnianie warunków określonych w koncesji³². Trzeba jednak zwrócić uwagę, że w odniesieniu do koncesji na podziemne składowanie dwutlenku węgla dodatkowe (wobec zamieszczonych w art. 37 p.g.g.) przyczyny jej cofnięcia określono w art. 37a ust. 1 p.g.g.³³

³¹ W art. 217i ust. 1 pkt 1 p.g.g. mowa o wypełnieniu warunków określonych w koncesji na podziemne składowanie dwutlenku węgla.

³² Regulacja zawarta w art. 37 p.g.g. jest bardzo rozbudowana i obfituje w szczegóły, które trzeba pozostawić na uboczu. Szerzej na ten temat – zob. zwłaszcza H. Schwarz, *Prawo geologiczne i górnicze. Komentarz*, t. 1, Art. 1–103, wyd. 2, Salome, Wrocław 2013, s. 276–278; G. Klimek, *Komentarz do art. 37*, w: *Prawo geologiczne i górnicze. Komentarz*, red. B. Rakoczy, Wolters Kluwer, Warszawa 2015, s. 203–206; G. Dobrowolski, A. Lipiński, R. Mikosz, G. Radecki, *Gospodarowanie geologicznymi zasobami środowiska...*, s. 401–404; A. Lipiński, *Prawne podstawy geologii i górnictwa*, Wolters Kluwer, Warszawa 2019, s. 114–118; P. Wojtulek, T. Kocowski, W. Małecki, *Prawo geologiczne i górnicze*, Wydawnictwo C.H.Beck, Warszawa 2020, s. 110–115.

³³ Trzeba tu ograniczyć się do konstatacji, że przyczyny cofnięcia koncesji określone w przywołanych przepisach na ogół wiążą się z nagannym zachowaniem przedsiębiorcy, m.in. dotyczącym zabezpieczenia finansowego (chodzi np. o niedoręczenie organowi koncesyjnemu

Z art. 39a ust. 1 p.g.g. wynika, że przejęcie odpowiedzialności za podziemne składowisko dwutlenku węgla następuje także wygaśnięcie koncesji z powodów, o których mowa w art. 38 ust. 1 pkt 4 i 5 p.g.g.³⁴ Podmiotem przejmującym jest, tak jak w razie cofnięcia koncesji, Krajowy Administrator Podziemnych Składowisk Dwutlenku Węgla. Status tego „bytu” wydaje się bardzo niejasny. Został on ustanowiony przez art. 163a ust. 1 p.g.g. i należy do niego m.in. wykonywanie zadań związanych z przekazaniem mu odpowiedzialności za zamknięte podziemne składowisko dwutlenku węgla (art. 163a ust. 2 pkt 1 p.g.g.). Zważywszy jednak, że zgodnie z art. 163b p.g.g. zadania Krajowego Administratora Podziemnych Składowisk Dwutlenku Węgla już z chwilą jego ustanowienia powierzono Państwowemu Instytutowi Geologicznemu – Państwowemu Instytutowi Badawczemu³⁵, można odnieść wrażenie, że w istocie w art. 163a p.g.g. określono jedynie kompetencje Administratora, a nie stworzono żadnej struktury organizacyjnej. Zagadnienie to trzeba wszakże pozostawić na uboczu, gdyż wymaga odrębnego opracowania.

Zgodnie z regułą wyrażoną w art. 39b p.g.g. w przypadku cofnięcia lub wygaśnięcia koncesji na podziemne składowanie dwutlenku węgla Krajowy Administrator Podziemnych Składowisk Dwutlenku Węgla zamyka podziemne składowisko dwutlenku węgla. Od reguły tej – analogicznie do regulacji zawartej w dyrektywie – przewidziano jednak wyjątek, ujęty w art. 39c ust. 1 p.g.g. Przepis ten stanowi, że jeżeli z dokumentacji geologicznej³⁶, planu zagospodarowania podziemnego składowiska dwutlenku węgla³⁷, planu ruchu zakładu górniczego³⁸ oraz ze sprawozdania z prowadzonej działalności, o którym mowa w art. 127m ust. 1³⁹, wynika, że istnieje techniczna możliwość i ekonomiczna opłacalność

dowodu ustanowienia zabezpieczenia środków w terminie określonym w postanowieniu, o którym mowa w art. 28e ust. 5 p.g.g., albo niezwiększenie wysokości zabezpieczenia finansowego albo zabezpieczenia środków w terminie określonym w decyzji, o której mowa odpowiednio w art. 28b ust. 1 i w art. 28f ust. 1 p.g.g.).

³⁴ Z przepisów tych wynika, że chodzi o wygaśnięcie koncesji w przypadku likwidacji przedsiębiorstwa lub skutek zrzeczenia się koncesji.

³⁵ Zgodnie z art. 163 ust. 1 p.g.g. Państwowy Instytut Geologiczny – Państwowy Instytut Badawczy pełni państwową służbę geologiczną. Zob. też art. 162 p.g.g.

³⁶ Stosownie do art. 88 ust. 1 p.g.g. wyniki prac geologicznych, wraz z ich interpretacją, określeniem stopnia osiągnięcia zamierzonego celu i uzasadnieniem, przedstawia się w dokumentacji geologicznej.

³⁷ Zob. art. 27a p.g.g. oraz rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 8 maja 2014 r. w sprawie szczegółowych wymagań, jakim powinien odpowiadać plan zagospodarowania podziemnego składowiska dwutlenku węgla (Dz.U. z 2014 r. poz. 591).

³⁸ Regulacja dotycząca planu ruchu zakładu górniczego jest zawarta w art. 108 p.g.g. oraz w rozporządzeniu Ministra Środowiska z 8 grudnia 2017 r. w sprawie planów ruchu zakładów górniczych (Dz.U. z 2017 r. poz. 2293 ze zm.).

³⁹ Przepis art. 127m ust. 1 p.g.g. dotyczy rocznego sprawozdania z prowadzonej działalności polegającej na podziemnym składowaniu dwutlenku węgla. Określono w nim wymagania w sprawie treści sprawozdania oraz tryb jego składania.

dalszego zatłaczania dwutlenku węgla do podziemnego składowiska, Krajowy Administrator Podziemnych Składowisk Dwutlenku Węgla utrzymuje zakład górniczy w gotowości do czasu udzielenia nowej koncesji na podziemne składowanie dwutlenku węgla w danym podziemnym składowisku dwutlenku węgla, jednak nie dłużej niż przez okres 3 lat od dnia przejęcia przez niego odpowiedzialności za podziemne składowisko dwutlenku węgla zgodnie z art. 39a p.g.g. W takiej sytuacji należy odpowiednio stosować przepisy art. 127i ust. 2 p.g.g.⁴⁰

Pominąwszy dalsze szczegóły omawianej regulacji, na zakończenie tej części rozważań trzeba zauważyć, że w prawie krajowym można znaleźć rozwiązania w mniejszym lub większym stopniu nawiązujące do tych przepisów dyrektywy, które dotyczą ponoszenia kosztów działań prowadzonych przez organ. Były one już przywoływane wcześniej, zatem warto przypomnieć jedynie, że chodzi zwłaszcza o regulację zawartą w art. 11 ust. 4 zdanie 3 oraz art. 17 ust. 5 dyrektywy. W tym kontekście na szczególną uwagę zasługuje unormowanie ujęte w art. 28c ust. 1 pkt 2 lit. b p.g.g. Wynika z niego, że organ koncesyjny orzeka w drodze postanowienia o uruchomieniu środków pochodzących z zabezpieczenia finansowego, o którym mowa w art. 28a ust. 2 p.g.g., ustanowionego w celu należytego wykonywania obowiązków związanych z likwidacją zakładu górniczego, na rzecz Krajowego Administratora Podziemnych Składowisk Dwutlenku Węgla w przypadku przejęcia przez niego odpowiedzialności za podziemne składowisko dwutlenku węgla. Zasadność tego rozwiązania nie powinna budzić wątpliwości. Podstawowym celem regulacji w sprawie ustanowienia zabezpieczenia finansowego przez podmiot, który prowadzi działalność polegającą na podziemnym magazynowaniu dwutlenku węgla, jest bowiem zapewnienie środków umożliwiających realizację wymogów związanych m.in. z zamknięciem podziemnego składowiska dwutlenku węgla⁴¹. Wydaje się to oczywiste zwłaszcza w przypadkach, gdy Krajowy Administrator Podziemnych Składowisk Dwutlenku Węgla przejmuje odpowiedzialność dlatego, że przedsiębiorca, który prowadzi działalność polegającą na podziemnym składowaniu dwutlenku węgla, narusza prawo, co skutkuje cofnięciem koncesji.

Oceny takiej nie sposób natomiast odnieść do regulacji zawartej w art. 39a ust. 3 p.g.g. Wynika z niej, że z dniem przejęcia przez Krajowego Administratora Podziemnych Składowisk Dwutlenku Węgla odpowiedzialności za podziemne składowisko dwutlenku węgla następuje, z mocy prawa, bez odszkodowania, przeniesienie na rzecz Skarbu Państwa prawa do nieruchomości, o której mowa

⁴⁰ W art. 127i ust. 2 p.g.g. uregulowano obowiązki przedsiębiorcy ciążyące na nim w przypadku, gdy zamknięcie podziemnego składowiska dwutlenku węgla następuje po wypełnieniu warunków określonych w koncesji na podziemne składowanie dwutlenku węgla albo na uzasadniony wniosek przedsiębiorcy, po uzyskaniu zgody organu koncesyjnego.

⁴¹ Zgodnie z art. 6 ust. 1 pkt 18a p.g.g. zamknięciem podziemnego składowiska dwutlenku węgla jest trwale zaprzestanie zatłaczania dwutlenku węgla do podziemnego składowiska dwutlenku węgla.

w art. 27a ust. 4 pkt 4 p.g.g., oraz prawa własności zakładu górniczego. Sądzę, że wymaga ona pogłębionego studium, znacznie wykraczającego poza ramy niniejszego opracowania. Z konieczności ograniczę się zatem tylko do zasygnalizowania kilku kwestii budzących szczególne wątpliwości.

Pierwsza z nich dotyczy odpowiedzi na pytanie, jakie prawa zostają „z mocy prawa, bez odszkodowania, przeniesione na rzecz Skarbu Państwa” w myśl regulacji zawartej w art. 39a ust. 3 p.g.g. W przepisie tym *expressis verbis* wymieniono „prawo do nieruchomości, o której mowa w art. 27a ust. 4 pkt 4 p.g.g.”, oraz „prawo własności zakładu górniczego”. Zauważyć trzeba, że przepis, na podstawie którego należy zidentyfikować, o jaką nieruchomość chodzi, jest częścią eklektycznie skonstruowanej regulacji odnoszącej się do kilku różnych wątków. W początkowym jego fragmencie określono dodatkowe – w stosunku do art. 24 p.g.g.⁴² – wymagania, jakim powinien odpowiadać wniosek o udzielenie koncesji na podziemne składowanie dwutlenku węgla (art. 27a ust. 1 p.g.g.), oraz wskazano listę załączników do tego wniosku. Dalsza część art. 27a p.g.g. dotyczy natomiast całkiem odrębnej materii, pozostającej co najwyżej w luźnym związku z wnioskiem o udzielenie koncesji na podziemne składowanie dwutlenku węgla. W art. 27a ust. 3–5a p.g.g. unormowano bowiem specyficzny instrument prawny, którym jest plan zagospodarowania podziemnego składowiska dwutlenku węgla⁴³. Wśród wymagań, jakim powinien on odpowiadać, w art. 27a ust. 4 pkt 4 p.g.g. wymieniono wskazanie nieruchomości, na której będzie zlokalizowany zakład górniczy, w szczególności instalacja zatłaczająca oraz instalacja służąca do prowadzenia monitoringu kompleksu podziemnego składowania dwutlenku węgla⁴⁴.

W art. 39a ust. 3 p.g.g. nie sprecyzowano też, o jakie prawo do nieruchomości chodzi, ponieważ – inaczej niż w rozwiązaniu odnoszącym się do zakładu górniczego (o którym dalej) – nie użyto w tym przypadku słowa „własność”. Brak zatem dostatecznych podstaw, by wykluczyć sytuację, gdy prawo do nieruchomości będzie prawem użytkowania wieczystego, skoro z art. 28a ust. 1 pkt 1 p.g.g. wynika, że koncesji na podziemne składowanie dwutlenku węgla udziela się pod warunkiem wykazania się przez wnioskodawcę prawem własności lub użytkowania wieczystego nieruchomości, o której mowa w art. 27a

⁴² Z wcześniejszych uwag wynikało już, że w art. 24 p.g.g. generalnie określono wymagania, jakim powinien odpowiadać wniosek podmiotu ubiegającego się o którąkolwiek z koncesji obligatoryjnych w myśl przepisów ustawy Prawo geologiczne i górnicze.

⁴³ Dotyczy go także regulacja zawarta w art. 27a ust. 6 p.g.g. W przepisie tym zawarto bowiem delegację ustawową, na podstawie której wydane zostało przywołane już (zob. przypis 37) rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 8 maja 2014 r.

⁴⁴ Trzeba jednak pamiętać, że regulacja zawarta w art. 39a ust. 3 p.g.g. nie odnosi się do etapu składania wniosku o koncesję, lecz do etapu, kiedy działalność polegająca na podziemnym składowaniu dwutlenku węgla była już wcześniej prowadzona i wskutek określonych zdarzeń została zakończona. To zaś oznacza, że w tym przypadku chodzi o nieruchomość, na której był zlokalizowany zakład górniczy.

ust. 4 pkt p.g.g. Wtedy zaś jako szczególnie skomplikowana (o ile w ogóle możliwa) jawi się odpowiedź na pytanie, czy obowiązujący system prawny dopuszcza, by użytkowanie wieczyste z mocy prawa zostało „przeniesione na rzecz Skarbu Państwa”. Zwłaszcza gdy weźmie się pod uwagę, że użytkowanie to może obciążać zarówno własność skarbową, jak i własność komunalną.

Jeszcze większe wątpliwości budzi regulacja dotycząca przeniesienia na rzecz Skarbu Państwa własności zakładu górniczego. By omówić tę kwestię, w punkcie wyjścia przywołać trzeba definicję ustawową zakładu górniczego. Zgodnie z art. 6 ust. 1 pkt 18 p.g.g. jest nim wyodrębniony technicznie i organizacyjnie zespół środków służących bezpośrednio do wykonywania działalności regulowanej ustawą w zakresie wydobywania kopalin ze złóż, a w podziemnych zakładach górniczych wydobywających węgiel kamienny wraz z pozostającym w związku technologicznym z wydobywaniem kopaliny przygotowaniem wydobytej kopaliny do sprzedaży – podziemnego bezzbiornikowego magazynowania substancji, podziemnego składowania odpadów albo podziemnego składowania dwutlenku węgla, w tym wyrobiska górnicze, obiekty budowlane, urządzenia oraz instalacje. Nietrudno dostrzec, że definicja ta została zbudowana w sposób *de facto* uniemożliwiający precyzyjne ustalenie, czym jest „zakład górniczy”. Jedyne, co w świetle jej treści jawi się jako oczywiste, to konstatacja, że zakład taki nie jest podmiotem prawa, lecz zorganizowanym zespołem dóbr, które służą bezpośrednio do wykonywania działalności polegającej m.in. na podziemnym magazynowaniu dwutlenku węgla. Ustalenie katalogu tych dóbr, zwłaszcza zaś charakteru prawnego wielu z nich, nastroczać może sporo trudności⁴⁵, szczególnie że w przytoczonej definicji wymieniono je tylko przykładowo, stosując bardzo ogólnikową terminologię, zaczerpniętą m.in. z niektórych definicji ustawowych zawartych w art. 6 ust. 1 p.g.g. (skądinąd przynajmniej w pewnej mierze obarczonych błędami logicznymi)⁴⁶. Mimo wskazanych mankamentów wydaje się bezspeczne, że

⁴⁵ Trafny wydaje się pogląd, że ustalić, co wchodzi w skład „zakładu górniczego”, można wyłącznie na podstawie analizy konkretnego stanu faktycznego (tak A. Lipiński, *Prawne podstawy...*, s. 166).

⁴⁶ Z art. 6 ust. 1 pkt 17 p.g.g. wynika, że wyrobiskiem górniczym jest przestrzeń w nieruchomości gruntowej lub górotworze powstała wskutek robót górniczych. Zgodnie z art. 6 ust. 1 pkt 12 p.g.g. robotą górniczą jest wykonywanie, utrzymywanie, zabezpieczanie lub likwidowanie wyrobisk górniczych oraz zwałowanie nadkładu w odkrywkowych zakładach górniczych w związku z działalnością regulowaną ustawą. Nietrudno zauważyć, że definicje wyrobiska górniczego oraz robót górniczych zawierają mankament logiczny określany jako błędne koło pośrednie. Zwrócił na niego uwagę Trybunał Konstytucyjny jeszcze pod rządami poprzednio obowiązującej ustawy Prawo geologiczne i górnicze z 1994 r. (zob. wyrok TK z dnia 13 września 2011 r., sygn. P 33/09, OTK-A 2011, nr 7, poz. 71). Jeśli chodzi zaś o obiekty budowlane, urządzenia i instalacje, to mimo że te pierwsze doczekały się definicji ustawowej (art. 6 ust. 1 pkt 4 p.g.g.), trudno uznać ją za precyzyjną; natomiast ustalenie, czym są „urządzenia” i „instalacje” jest – moim zdaniem – *in abstracto* niemożliwe.

dobrami wchodzącymi w skład zakładu górniczego są nie tylko nieruchomości, lecz także rzeczy ruchome niestanowiące ich części składowych⁴⁷. Co więcej, właścicielami owych rzeczy mogą być inne podmioty, a przedsiębiorca może z tych dóbr korzystać na podstawie innego tytułu prawnego niż własność.

Bez względu na to, czy w rachubę wchodzi „prawo do nieruchomości, o której mowa w art. 27a ust. 4 pkt 4 p.g.g.”, czy też „prawo własności zakładu górniczego”, zasadnicze wątpliwości – przede wszystkim natury konstytucyjnej – powstają przy próbie odpowiedzi na pytanie o charakter zdarzenia prawnego określonego w art. 39a ust. 3 p.g.g. jako „przeniesienie na rzecz Skarbu Państwa z mocy prawa, bez odszkodowania”. Takie brzmienie przepisu wyklucza uznanie, że chodzi o jakiś rodzaj wywłaszczenia. Na początek bowiem zauważyć trzeba, że w świetle art. 21 ust. 2 Konstytucji RP⁴⁸ wywłaszczenie jest dopuszczalne jedynie wówczas, gdy dokonuje się go na cele publiczne i za słusznym odszkodowaniem⁴⁹. Pierwsza z tych przesłanek o tyle zostaje spełniona, że zgodnie z art. 6 pkt 8a ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami⁵⁰ poszukiwanie lub rozpoznawanie kompleksu podziemnego składowania dwutlenku węgla oraz podziemne składowanie dwutlenku węgla jest celem publicznym w rozumieniu ustawy⁵¹.

Niewątpliwie natomiast użycie w art. 39a ust. 3 p.g.g. zwrotu „bez odszkodowania” nie tylko uniemożliwia przyjęcie, że mamy do czynienia z jakimś rodzajem wywłaszczenia, ale też – w moim przekonaniu – rażąco narusza art. 21 ust. 2 Konstytucji RP. Co najmniej pośrednio potwierdza tę konstatację fragment

⁴⁷ Zob. H. Schwarz, *Prawo geologiczne i górnicze. Komentarz...*, s. 92–93. Trafny wydaje się jego pogląd, że zakład górniczy w rozumieniu definicji zawartej w art. 6 ust. 1 pkt 18 p.g.g. nie stanowi przedsiębiorstwa, którego granice zostały zakreślone o wiele szerzej w art. 55¹ ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (t.j. Dz.U. z 2025 r. poz. 769). Trzeba zauważyć, że zgodnie z art. 55¹ k.c. *in principio* przedsiębiorstwo jest zorganizowanym zespołem składników niematerialnych i materialnych przeznaczonym do prowadzenia działalności gospodarczej. W dalszej części tego przepisu w dziewięciu punktach przykładowo wymieniono owe elementy.

⁴⁸ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.).

⁴⁹ Szerzej na ten temat – zob. m.in. L. Garlicki, M. Zubik, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 1, *Wstęp. Art. 1–29*, wyd. 2, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2016, s. 551; P. Tuleja, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, wyd. 2, Wolters Kluwer, Warszawa 2023, s. 95–96, wraz przywołanymi tam literaturą i orzecznictwem.

⁵⁰ T.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 1145 ze zm. [dalej: u.g.n.].

⁵¹ Trzeba zatem zwrócić uwagę, że chodzi o regulację dotyczącą wywłaszczenia nieruchomości. W świetle art. 112 ust. 2 u.g.n. wywłaszczenie nieruchomości polega na pozbawieniu albo ograniczeniu, w drodze decyzji, prawa własności, prawa użytkowania wieczystego lub innego prawa rzeczowego na nieruchomości. Zgodnie zaś z art. 112 ust. 3 u.g.n. wywłaszczenie nieruchomości może być dokonane, jeżeli cele publiczne nie mogą być zrealizowane w inny sposób niż przez pozbawienie albo ograniczenie praw do nieruchomości, a prawa te nie mogą być nabyte w drodze umowy.

uzasadnienia projektu nowelizacji Prawa geologicznego i górniczego z 2013 r., którą wprowadzono do obrotu prawnego art. 39a52. We fragmencie tym zaznaczono, że „zapewnienie kontroli i bezpieczeństwa podziemnego składowiska dwutlenku węgla, w szczególności gdy stwierdzone zaniedbania przedsiębiorcy, prowadzące do cofnięcia koncesji, mogłyby mieć negatywny wpływ na środowisko”, wymagało „wprowadzenia regulacji umożliwiającej przeniesienie na rzecz Skarbu Państwa prawa własności lub użytkowania wieczystego nieruchomości, w obrębie której będzie zlokalizowany zakład górniczy, oraz prawa własności zakładu górniczego”. Autorzy uzasadnienia – zapewne świadomi, iż konstrukcja ta jest co najmniej wielce dyskusyjna – wyjaśnili dalej, że „aby takie przeniesienie praw nie naruszało zasad konstytucyjnych, wprowadzono regulacje, zgodnie z którymi podmiot ubiegający się o udzielenie koncesji na podziemne składowanie dwutlenku węgla do wniosku o udzielenie takiej koncesji będzie dołączał oświadczenie, że wyraża zgodę na to, że w przypadku przejęcia [przez Krajowego Administratora Podziemnych Składowisk Dwutlenku Węgla – R.M.] odpowiedzialności za podziemne składowisko dwutlenku węgla nastąpi, z mocy prawa, bez odszkodowania, przeniesienie na rzecz Skarbu Państwa ww. praw” (pomysł ten zrealizowano w art. 27a ust. 2 pkt 3 p.g.g.). Przytoczony fragment uzasadnienia projektu zdaje się wskazywać, że – zdaniem projektodawców – w sytuacji gdy Konstytucja RP wyklucza określone rozwiązanie jako niedopuszczalne, wystarczy wcześniej uzyskać zgodę podmiotu na zastosowanie tego rozwiązania, co skutkuje jego „legalizacją”. Założenia takiego nie sposób komentować.

4. Próba syntezy

Nie ulega wątpliwości, że Polska jako członek Unii Europejskiej miała obowiązek implementować do prawa krajowego dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/31/WE z dnia 23 kwietnia 2009 r. w sprawie geologicznego składowania dwutlenku węgla. W świetle regulacji zawartej w art. 288 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej⁵³ dyrektywa wiąże bowiem każde państwo członkowskie, do którego jest kierowana, w odniesieniu do rezultatu, który ma być osiągnięty, pozostawia jednak organom krajowym swobodę wyboru formy i środków. Państwa członkowskie zobowiązane są do przyjęcia wszelkich środków prawa krajowego niezbędnych do wprowadzenia w życie prawnie wiążących aktów Unii (art. 291 ust. 1 TFUE).

⁵² Zob. *Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo geologiczne i górnicze oraz niektórych innych ustaw*, druk nr 1493, Sejm VII kadencji, 18.06.2013, Kancelaria Sejmu RP, <https://www.sejm.gov.pl/Sejm7.nsf/druk.xsp?nr=1493>.

⁵³ Dz.U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864/2 ze zm. [dalej: TFUE].

W mojej ocenie sposób, w jaki dokonano implementacji, po części narusza fragment przepisu art. 288 TFUE mówiący o rezultacie, „który ma być osiągnięty”, oraz o pozostawieniu organom krajowym „swobody wyboru formy i środków”. W świetle art. 1 ust. 1 dyrektywy bezdyskusyjnie jej cel polega na ustanowieniu ram prawnych bezpiecznego dla środowiska geologicznego składowania dwutlenku węgla, tak aby przyczynić się do walki ze zmianami klimatu. Z kolei w przywołanym już uzasadnieniu projektu nowelizacji oświadczono, że jej celem „jest implementowanie przepisów dyrektywy CCS do krajowego porządku prawnego przez ustanowienie ram prawnych prowadzenia działalności w zakresie bezpiecznego podziemnego składowania dwutlenku węgla”⁵⁴, a „zakres obowiązków, jakie zostały nałożone w projekcie ustawy, obejmuje wymagania przewidziane w dyrektywie CCS”. Wnikliwa analiza treści dyrektywy nie potwierdza jednak tezy, że wśród wyznaczonych w niej obowiązków znajdują się nawet tylko podobne do tych, które określono w art. 27a ust. 2 pkt 3 oraz art. 39a ust. 3 p.g.g.

Z perspektywy poczynionych ustaleń nie budzi – moim zdaniem – wątpliwości, że przeniesienie na rzecz Skarbu Państwa z mocy prawa, bez odszkodowania, praw, o których mowa w art. 39a ust. 3 p.g.g., nie jest w świetle Konstytucji RP dopuszczalne, skoro ma następować nie dość, że bez słusznego, to wręcz bez jakiegokolwiek odszkodowania. Nie można też przyjąć, że mamy w tym przypadku do czynienia z nacjonalizacją, która jest *de lege lata* niedopuszczalna⁵⁵. Dla uzupełnienia trzeba dodać, że regulacja zawarta w art. 27a ust. 2 pkt 3 oraz art. 39a ust. 3 p.g.g. nie tylko narusza art. 21 ust. 2 Konstytucji RP, lecz także nie spełnia wymogu określoności regulacji prawnej, który znajduje konstytucyjną podstawę w zasadzie demokratycznego państwa prawnego⁵⁶. Ocena ta dotyczy w szczególności dwóch zakresów odniesienia. Nie wiadomo

⁵⁴ W uzasadnieniu tym stwierdzono zarazem lapidarnie, że „niektóre mechanizmy, o których mowa w dyrektywie CCS, zostały zmienione i dostosowane do warunków krajowych”, lecz nie sprecyzowano, co należy przez to rozumieć.

⁵⁵ Zob. przypis 49, a także S. Pawłowski, *Wywłaszczenie z mocy prawa (ex lege) a nacjonalizacja – refleksje w przedmiocie publicznoprawnych ingerencji w prawo własności*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2019, z. 1, s. 87–100, wraz z przywołanymi tam literaturą i orzecznictwem.

⁵⁶ Przepis art. 2 Konstytucji RP stanowi, że Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego dotyczące tej materii jest niezmiernie bogate. Tytułem przykładu można wskazać stanowisko wyrażone w wyroku z dnia 21 marca 2001 r. (sygn. K 24/00, OTK 2001, nr 3, poz. 51), w którym Trybunał stwierdził, że art. 2 Konstytucji RP „ma zasadnicze znaczenie dla sytuacji prawnej obywateli i organów władzy państwowej i uznać go trzeba za fundament konstytucyjnoprawnego porządku Państwa Polskiego”. Zarazem zwrócił uwagę, że „zasada demokratycznego państwa prawa była przedmiotem wielokrotnego zainteresowania Trybunału Konstytucyjnego, który w szeregu orzeczeń zdefiniował jej treść i zakres oraz wynikające z niej zasady szczegółowe, do których między innymi należą zasada zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, zawierająca w sobie tak zwaną zasadę przyzwoitej legislacji, i zasada ochrony praw nabytych”.

bowiem – warto powtórzyć – czym w kontekście Konstytucji RP jest zdarzenie prawne określone w art. 39a ust. 3 p.g.g. jako „przeniesienie na rzecz Skarbu Państwa z mocy prawa, bez odszkodowania”. Niezależnie od tego nie sposób odpowiedzieć na pytanie, jak należy ustalić katalog dóbr tworzących „zakład górniczy”, którego własność podlega przeniesieniu na rzecz Skarbu Państwa. W moim przekonaniu przy obecnym brzmieniu jego definicji zawartej w art. 6 ust. 1 pkt 18 p.g.g. nie jest to *lege artis* możliwe.

Literatura

- Agopszowicz A., *System prawny górnictwa w zarysie*, Uniwersytet Śląski, Katowice 1969.
- Bukowski Z., *Zrównoważony rozwój a gospodarowanie geologicznymi zasobami środowiska*, w: *Prawna regulacja geologii i górnictwa w Polsce, Czechach i na Słowacji. Wybrane zagadnienia*, red. G. Dobrowolski, G. Radecki, Polska Izba Ekologii, Katowice 2014, s. 47–56.
- Dobrowolski G., *Prawne zasady podejmowania i prowadzenia działalności w zakresie bezpiecznego geologicznego składowania dwutlenku węgla*, w: *Prawna regulacja geologii i górnictwa w Polsce, Czechach i na Słowacji. Wybrane zagadnienia*, red. G. Dobrowolski, G. Radecki, Polska Izba Ekologii, Katowice 2014, s. 240–252.
- Dobrowolski G., Lipiński A., Mikosz R., Radecki G., *Gospodarowanie geologicznymi zasobami środowiska w świetle zasady zrównoważonego rozwoju. Zagadnienia prawne*, Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice 2018.
- Dobrowolski G., Lipiński A., Mikosz R., Radecki G., *Zrównoważony rozwój jako czynnik determinujący prawne podstawy zarządzania geologicznymi zasobami środowiska*, red. G. Dobrowolski, Agencja Reklamowa Top, Katowice 2016.
- Garlicki L., Zubik M., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 1, *Wstęp. Art. 1–29*, wyd. 2, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2016.
- Gładysz P. et al., *Rola technologii wychwyty, transportu, utylizacji i składowania CO₂ w drodze do osiągnięcia neutralności klimatycznej*, „Nowa Energia” 2021, nr 3, s. 31–35.
- Klimek G., *Komentarz do art. 37*, w: *Prawo geologiczne i górnicze. Komentarz*, red. B. Rakoczy, Wolters Kluwer, Warszawa 2015, s. 203–206.
- Lipiński A., *Prawne podstawy geologii i górnictwa*, Wolters Kluwer, Warszawa 2019.
- Lipiński A., *Ustawa z 9 marca 1991 r. o zmianie prawa geologicznego*, „Problemy Prawne Górnictwa” 1992, t. 15, s. 36–69.
- Mikosz R., *Ustawa z 9 marca 1991 r. o zmianie prawa górniczego*, „Problemy Prawne Górnictwa” 1992, t. 15, s. 7–35.
- Pawłowski S., *Wyłączenie z mocy prawa (ex lege) a nacjonalizacja – refleksje w przedmiocie publicznoprawnych ingerencji w prawo własności*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2019, z. 1, s. 87–100.
- Schwarz H., *Prawo geologiczne i górnicze. Komentarz*, t. 1, *Art. 1–103*, wyd. 2, Salome, Wrocław 2013.
- Tarkowski R., Uliasz-Misiak B., *Podziemne magazynowanie dwutlenku węgla*, „Przegląd Techniczny. Gazeta inżynierska” 2008, z. 23, s. 402–409.
- Tuleja P., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, wyd. 2, Wolters Kluwer, Warszawa 2023.

Wojtulek P., Kocowski T., Małecki W., *Prawo geologiczne i górnicze*, Wydawnictwo C.H.Beck, Warszawa 2020.

Ryszard Mikosz

Kilka uwag w kontekście implementacji dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/31/WE z dnia 23 kwietnia 2009 r. w sprawie geologicznego składowania dwutlenku węgla

Streszczenie

Przedmiotem rozważań zawartych w opracowaniu jest próba oceny sposobu, w jaki implemmentowano do prawa polskiego dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/31/WE z dnia 23 kwietnia 2009 r. w sprawie geologicznego składowania dwutlenku węgla. Akt ten ustanawia ramy prawne bezpiecznego geologicznego składowania dwutlenku węgla, co ma się przyczynić do walki ze zmianami klimatu. Rozległość i złożoność materii normowanej w dyrektywie powoduje, że analizie poddano przede wszystkim kwestie ustanawiania zabezpieczenia finansowego przez podmiot, który prowadzi działalność polegającą na podziemnym magazynowaniu dwutlenku węgla, oraz wykorzystywania zgromadzonych środków. Analiza ta wykazała, że niektóre rozwiązania przyjęte w polskim prawie krajowym trzeba ocenić zdecydowanie krytycznie.

Słowa kluczowe: Prawo geologiczne i górnicze, podziemne składowanie, dwutlenek węgla, dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/31/WE

Рышард Микош

Некоторые замечания в контексте имплементации Директивы 2009/31/ЕС Европейского парламента и Совета от 23 апреля 2009 г. о геологическом хранении углекислого газа

Резюме

В настоящем исследовании предпринята попытка оценить способ имплементации Директивы 2009/31/ЕС Европейского парламента и Совета от 23 апреля 2009 г. о геологическом хранении углекислого газа в польское законодательство. Этот закон устанавливает правовую основу для безопасного геологического хранения углекислого газа, призванного способствовать борьбе с изменением климата. В связи с обширностью и сложностью вопросов, регулируемых директивой, проанализированы в первую очередь вопросы финансового обеспечения субъектов, осуществляющих деятельность по подземному хранению углекислого газа и использованию собранных средств. Данный анализ показал, что некоторые решения, принятые в польском национальном законодательстве, нуждаются в критической оценке.

Ключевые слова: Геологическое и горное право, подземное хранение, углекислый газ, Директива 2009/31/ЕС Европейского парламента и Совета

Ryszard Mikosz

Alcune osservazioni nel contesto dell'attuazione della direttiva 2009/31/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 aprile 2009, relativa allo stoccaggio geologico di anidride carbonica

Sommario

Oggetto delle considerazioni contenute nel presente studio è il tentativo di valutare le modalità di recepimento nella legislazione polacca della direttiva 2009/31/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 aprile 2009, sullo stoccaggio geologico del biossido di carbonio. Tale atto istituisce il quadro giuridico per lo stoccaggio geologico sicuro del biossido di carbonio, che dovrebbe contribuire alla lotta contro i cambiamenti climatici. Data l'ampiezza e la complessità della materia disciplinata dalla direttiva, l'analisi ha riguardato principalmente le questioni relative alla costituzione di una garanzia finanziaria da parte del soggetto che svolge attività di stoccaggio sotterraneo di anidride carbonica e all'utilizzo dei fondi raccolti. L'analisi ha dimostrato che alcune soluzioni adottate nella legislazione nazionale polacca devono essere valutate in modo decisamente critico.

Parole chiave: Diritto geologico e minerario, stoccaggio sotterraneo, anidride carbonica, direttiva 2009/31/CE del Parlamento europeo e del Consiglio