

# PRAWNE PROBLEMY GÓRNICTWA I OCHRONY ŚRODOWISKA



NR  
1/2016



WYDAWNICTWO  
UNIWERSYTETU ŚLĄSKIEGO  
KATOWICE 2016

# **Prawne Problemy Górnictwa i Ochrony Środowiska**

**Nr 1/2016**

Komitet Naukowy

Zbigniew Bukowski (Uniwersytet Kazimierza Wielkiego w Bydgoszczy)  
Ryszard Mikosz (Uniwersytet Śląski, Katowice)  
Soňa Košičiarová (Trnavská Univerzita, Trnava)  
Wojciech Radecki (INP PAN, Warszawa—Wrocław)  
Vojtěch Stejskal (Univerzita Karlova, Praha)

Kolegium Redakcyjne

Grzegorz Dobrowolski — redaktor naczelny  
Ewa Olejarczyk, Małgorzata Piekarska — sekretarz

Recenzenci

Wojciech Radecki  
Adam Habuda



Publikacja jest dostępna także w wersji internetowej  
Central and Eastern European Online Library  
[www.cceol.com](http://www.cceol.com)

Adres redakcji

Prawne Problemy Górnictwa i Ochrony Środowiska  
Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach  
ul. Bankowa 11B, 40-007 Katowice  
[www.kpgios.us.edu.pl](http://www.kpgios.us.edu.pl)  
[kpgios@us.edu.pl](mailto:kpgios@us.edu.pl)

## Spis treści

Wykaz skrótów . . . . .	7
Od Redakcji ( <i>Grzegorz Dobrowolski</i> ) . . . . .	9
Przemysław Kusik Prawne uwarunkowania budowy ekranów akustycznych w odniesieniu do inwestycji drogowych . . . . .	13
Aleksander Lipiński Komentarz do art. 1—2 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. Prawo geologiczne i górnicze (Dz.U. 2015, poz. 196 ze zm.) . . . . .	31
Aleksander Lipiński Na marginesie opracowania <i>Gaz łupkowy w Polsce. Aspekty prawno-środowiskowe</i> . Red. M. Stoczkiewicz. Warszawa: Raport ClientEarth, grudzień 2014, 2014, ss. 99 . . . . .	39
Aleksander Lipiński Głosa do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 20 maja 2015 r., II OSK 394/15 . . . . .	53
Jarosław Płak Definicja lasu w ustawie o lasach . . . . .	67
Sebastian Wójcik-Jackowski Prawa przysługujące do przestrzeni w obrębie wykonywanych robót geologicznych w ramach geotermii . . . . .	85

## Contents

Abbreviation list . . . . .	7
From the Editors ( <i>Grzegorz Dobrowolski</i> ) . . . . .	9
Przemysław Kusik Legal Framework for the Construction of Noise Barriers with Reference to Road Investments . . . . .	13
Aleksander Lipiński Comment on Art. 1—2 of Mining and Geological Act . . . . .	31
Aleksander Lipiński Comment on the Essay <i>Shale Gas in Poland. Legal and Environmental Aspects.</i> Ed. M. Stoczkiewicz. Warsaw: Report of ClientEarth, December 2014, 2014, pp. 99 . . . . .	39
Aleksander Lipiński Comment on the Judgement of Chief Administrative Court of 20 May 2015, II OSK 394/15 . . . . .	53
Jarosław Płak Forest definition in the Forest Act . . . . .	67
Sebastian Wójcik-Jackowski Exclusive rights to the area within the performed works under geological geo- thermal energy . . . . .	85

## Содержание

Список сокращений . . . . .	7
От составителей ( <i>Гжегож Добровольский</i> ) . . . . .	9
Пжемыслав Кусик Правовое регулирование применения шумозащитных экранов в отношении к дорожным инвестициям . . . . .	13
Александр Липинский Комментарий к ст. 1—2 закона «Геологическое и горное право» . . . . .	31
Александр Липинский Комментарий к публикации <i>Сланцевый газ в Польше. Правовые и экологические аспекты</i> . Ред. М. Сточкевич. Варшава: Рапорт ClientEarth, декабрь 2014, 2014, с. 99 . . . . .	39
Александр Липинский Глосса к решению Главного Административного Суда с 20 мая 2015 г., II OSK 394/15 . . . . .	53
Ярослав Птак Дефиниция леса в законе о лесах . . . . .	67
Себастьян Вуйчик-Яцковски Права на пространство при осуществлении геологических работ в области геотермии . . . . .	85



## Wykaz skrótów

---

---

- k.c. — ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny. Dz.U. 2016, poz. 380 ze zm.
- k.p.a. — ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego. Dz.U. 2016, poz. 23
- pr.g.g. — ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. Prawo geologiczne i górnicze. Dz.U. 2015, poz. 196 ze zm.
- pr.g.k. — ustawa z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne. Dz.U. 2015, poz. 520 ze zm.
- pr.o.ś. — ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska. Dz.U. 2016, poz. 672 ze zm.
- u.g.n. — ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami. Dz.U. 2015, poz. 1774 ze zm.
- u.o.o.ś. — ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko. Dz.U. 2016, poz. 353.
- u.o.p. — ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody. Dz.U. 2015, poz. 1651 ze zm.
- u.p.z.p. — ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Dz.U. 2016, poz. 778
- u.s.d.g. — ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej. Dz.U. 2015, poz. 584





## Od Redakcji

---

---

Trzydzieści dziewięć lat temu ukazał się pierwszy numer czasopisma „Problemy Prawne Górnictwa”. Było ono wydawane przez Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach, a jego ukazanie się było wynikiem starań pracowników Zakładu Prawa Górniczego (wcześniej: Katedry Prawa Górniczego) Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Śląskiego. Pierwotnie redaktorem naczelnym był założyciel i pierwszy kierownik Katedry — Antoni Agopszowicz, a w późniejszym okresie — Aleksander Lipiński.

Przez lata swojego istnienia „Problemy Prawne Górnictwa” stały się ważnym forum wymiany poglądów. Jako jedyne czasopismo tego typu w Polsce umożliwiało przedstawienie opinii, sądów dotyczących obowiązujących regulacji (czy wniosków *de lege ferenda*) zarówno uznanym badaczom, jak i osobom, które dopiero rozpoczynały karierę naukową. Publikowali w nim: A. Agopszowicz, A. Lipiński, R. Mikosz, W. Pańko, G. Grabowska, W. Radecki, J. Sommer, A. Witosz, M. Byrska i wielu, wielu innych prawników podejmujących w swych pracach, choćby tylko częściowo, problematykę korzystania z geologicznych zasobów środowiska.

Niestety w 1995 r. ukazał się ostatni (16/17) numer „Problemów Prawnych Górnictwa”. Był on w znacznej części poświęcony wchodzącym wówczas w życie przepisom ustawy Prawo geologiczne i górnicze z 1994 r.

W wyniku aktywności pracowników Katedry Prawa Górniczego i Ochrony Środowiska Wydziału Prawa i Administracji UŚ powstało nowe czasopismo naukowe. W założeniu twórców ma ono stanowić swego rodzaju kontynuację (oczywiście nie w rozumieniu formalnym) „Problemów Prawnych Górnictwa”. Jest ono skierowane zarówno do teoretyków, jak i praktyków prawa ochrony środowiska, ze szczególnym uwzględnieniem regulacji dotyczącej zasad korzy-

stania z wnętrza ziemi. W założeniu objąć ma swoim zakresem całokształt tego prawa, ze szczególnym wszak uwzględnieniem tej jego części, która dotyczy korzystania z wnętrza ziemi. Nie oznacza to jednak rozdzielenia obu tych sfer, gdyż z oczywistych powodów pozostają one w ścisłym związku, ponieważ przenikają się one na wielu płaszczyznach, jednocześnie wzajemnie uzupełniając.

Tematyka czasopisma jest nierozzerwalnie związana z badaniami prowadzonymi przez pracowników i doktorantów naszej Katedry. Dotyczą one obu wspomnianych sfer. W coraz szerszym zakresie wykraczają przy tym poza tak wytyczone ramy, gdyż pojawiają się nowe obszary badawcze pozostające w wyraźnym i bezpośrednim związku z ochroną środowiska, jak chociażby prawo bezpieczeństwa energetycznego.

Wznowienie publikacji o takim charakterze jest uzasadnione przede wszystkim koniecznością wypełnienia swego rodzaju „luki” istniejącej w wydawnictwach z zakresu prawa środowiskowego. Brakuje bowiem w Polsce czasopisma podejmującego prawną problematykę gospodarczego korzystania z geologicznych zasobów środowiska. Mamy więc nadzieję, że „Prawne Problemy Górnictwa i Ochrony Środowiska” (a tym samym ukazujące się w nim teksty) pozwolą przybliżyć zainteresowanym tę ciekawą dziedzinę. Niezależnie od tego nowe wydawnictwo pozwoli zwłaszcza młodym badaczom na prezentację swych osiągnięć.

W zamierzeniu czasopismo, zasadniczo publikowane w formie elektronicznej, będzie miejscem prezentacji różnego rodzaju form wypowiedzi przedstawiających dorobek naukowy. Będą w nim zamieszczane zarówno artykuły naukowe, glosy, jak i przeglądy orzecznictwa. W ramach swego rodzaju „eksperymentu” będą publikowane również komentarze do poszczególnych przepisów, które być może w przyszłości zostaną zebrane w osobny zbiór.

Z formalnego punktu widzenia „Prawne Problemy Górnictwa i Ochrony Środowiska” to czasopismo naukowe ukazujące się w cyklu półrocznym. Zawarte w nim teksty są recenzowane metodą „double-blind” review, czyli przez dwóch recenzentów dokonujących oceny tekstu bez wiedzy o tym, kto jest jego autorem. Niezależnie od tego redakcja podejmie wszelkie działania, aby spełnić wszystkie inne wymagania Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego w zakresie kryteriów oceny czasopism naukowych.

Czasopismo, jak wyżej wspomniano, będzie dostępne w formie elektronicznej Open Access. Każdy zainteresowany będzie mógł pobrać plik typu pdf ze strony [www.kpgios.us.edu.pl](http://www.kpgios.us.edu.pl).

Życząc przyjemnej i pouczającej — mamy nadzieję — lektury, pozostaje zaprosić osoby zajmujące się problematyką poruszaną w „Prawnych Problemach Górnictwa i Ochrony Środowiska” do zgłaszania swych opracowań naukowych do publikacji.

---

\*\*\*

Zespół redakcyjny pragnie poświęcić niniejszy numer czasopisma swoim zmarłym Mistrzom, Współpracownikom i Przyjaciołom. Nie sposób tu wymienić wszystkich. Jednakże troje z Nich wspominamy w sposób szczególny. Pierwszy z Nich to prof. dr hab. Antoni Agopszowicz. To On był założycielem Katedry, wyznaczył jej podstawowe cele badawcze, które są realizowane przez Jego uczniów. Niedawno odeszli od nas również prof. Jerzy Sommer i prof. dr hab. Halina Lisicka. Ich rola w kształtowaniu współczesnego prawa ochrony środowiska jest nie do przecenienia. Niezależnie od swych dokonań naukowych byli Oni także niezwykle ludźmi, którzy zostaną w naszej pamięci.

*Grzegorz Dobrowolski*



Przemysław Kusik  
Uniwersytet Śląski  
Katowice

## Prawne uwarunkowania budowy ekranów akustycznych w odniesieniu do inwestycji drogowych

---

---

### Wprowadzenie

Na problematykę ochrony środowiska przed negatywnym wpływem motoryzacji składają się uregulowania prawne odnoszące się do eksploatacji dróg oraz poruszających się po nich pojazdów. Używanie samochodów, oprócz emisji zanieczyszczeń powstałych wskutek spalania paliw, powoduje również inny istotny problem — emisję hałasu<sup>1</sup>. Rozwiązania, które w jego obliczu stosuje prawodawca, mają charakter dwutorowy i komplementarny: z jednej strony bowiem wprowadzono szczegółowe normy, które mają na celu wyeliminowanie pojazdów naruszających wymogi w zakresie emisji hałasu<sup>2</sup>, z drugiej zaś strony istnieją przepisy nakazujące spełnianie norm akustycznych przez obiekty, w ramach których pojazdy te poruszają się, czyli drogi.

Hałas, będący konsekwencją użytkowania dróg, negatywnie wpływa na przestrzeń i zdrowie ludzi<sup>3</sup>. Jego uciążliwość uzależniona jest od warunków terenu, zastosowanych rozwiązań technicznych, intensywności ruchu, a także rodzaju poruszających się po drodze pojazdów. Niekorzystny wpływ hałasu ogranicza-

---

<sup>1</sup> P. BOJARSKI: *Wymagania prawne ochrony środowiska w odniesieniu do ruchu drogowego*. Wrocław 2002, s. 12—13.

<sup>2</sup> *Ibidem*, s. 57.

<sup>3</sup> K. KOCUR-BERA: *Specyfika wybranych oddziaływań sieci drogowej na otaczającą przestrzeń*. „Acta Scientiarum Polonorum, Administratio Locorum” 2010, nr 9 (2), s. 89—100.

ny może być m.in. przez lokalizację inwestycji drogowych w miejscach najmniej wrażliwych pod względem akustycznym, a także zastosowanie urządzeń zabezpieczających, wśród których istotną rolę odgrywają ekrany akustyczne<sup>4</sup>. Niemniej budowa tych ostatnich niejednokrotnie wzbudza kontrowersje. Dlatego też warto przyjrzeć się regulacjom prawnym oraz orzecznictwu, które odnoszą się do sytuowania ekranów akustycznych w związku z podejmowanymi inwestycjami drogowymi.

## Ochrona przed hałasem w prawie ochrony środowiska

Przepisy ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. — Prawo ochrony środowiska<sup>5</sup> mające odniesienie do hałasu rozumieć można nie tylko jako chroniące przed nim jako czynnikiem oddziałującym na środowisko, lecz także jako ukierunkowane na ochronę wartości, którą stanowi pożądany przez ustawodawcę stan akustyczny środowiska<sup>6</sup>. Nadto pamiętać należy, iż ochrona środowiska przed zagrożeniami nie jest celem samym w sobie, a w istocie poprzez nią chroni się zdrowie ludzi<sup>7</sup>.

W rozumieniu pr.o.ś., hałasem są dźwięki mieszczące się w przedziale od 16 Hz do 16 kHz (art. 3 pkt 5), przy czym ustawa nie ma zastosowania do hałasu powstającego w związku z powszechnym korzystaniem ze środowiska (art. 2 ust. 2a). W rzeczywistości legalna definicja hałasu obejmuje dźwięki w zakresie częstotliwości słyszalnej dla człowieka (16 Hz—20 kHz)<sup>8</sup>. Jako bliższą rozumieniu hałasu w języku powszechnym<sup>9</sup> przywołać można definicję zawartą w implementowanej przez pr.o.ś. dyrektywie 2002/49/WE<sup>10</sup>, zgodnie z którą za hałas w środowisku uważa się „niepożądane lub szkodliwe dźwięki powodowane przez działalność człowieka na wolnym powietrzu, w tym hałas emitowany

<sup>4</sup> A. MORAWSKA, J. ŻELAZO: *Oddziaływanie dróg na środowisko i rola postępowania w sprawie OOS na przykładzie planowanej drogi krajowej*. „Przegląd Naukowy Inżynieria i Kształtowanie Środowiska” 2008, nr 4, s. 95—109.

<sup>5</sup> Tekst jednolity Dz.U. 2013, poz. 1232 ze zm.

<sup>6</sup> Z. BUKOWSKI, E. CZECH, K. KARPUS, B. RAKOCZY: *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*. Warszawa 2013, s. 173.

<sup>7</sup> M. BAR, M. GÓRSKI, J. JENDROŚKA, J. JERZMAŃSKI, M. PCHALEK, S. URBAN, W. RADECKI: *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*. Warszawa 2014, s. 331.

<sup>8</sup> *Encyklopedia powszechna PWN*. Warszawa 1973, s. 657.

<sup>9</sup> M. BAR, M. GÓRSKI, J. JENDROŚKA, J. JERZMAŃSKI, M. PCHALEK, S. URBAN, W. RADECKI: *Prawo...*, s. 326—330.

<sup>10</sup> Dyrektywa 2002/49/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 25 czerwca 2002 r. odnosząca się do oceny i zarządzania poziomem hałasu w środowisku (Dz.Urz. WE L 189 z 18.07.2002 ze zm, s. 12).

wany przez środki transportu, ruch drogowy, ruch kolejowy, ruch samolotowy, oraz hałas pochodzący z obszarów działalności przemysłowej [...]”<sup>11</sup>. Według pr.o.ś. hałas stanowi emisję (art. 3 pkt 4), która w przypadku swojej potencjalnej szkodliwości znajdzie się w zakresie pojęcia zanieczyszczenia (art. 3 pkt 49).

Ochrona zasobów środowiska jest w szczególności realizowana przez, po pierwsze, określenie i kontrolę osiągania standardów jakości środowiska oraz działania służące nieprzekraczaniu bądź przywracaniu tych standardów, a po drugie w drodze ograniczania emisji (art. 82 pr.o.ś.). Standardy jakości środowiska oznaczają dopuszczalne poziomy m.in. energii (do której zalicza się, zgodnie z definicją emisji, również hałas), które muszą być w określonym czasie osiągnięte przez środowisko jako całość bądź jego poszczególne elementy przyrodnicze (art. 3 pkt 34 pr.o.ś.).

Fundamentalną regulację w zakresie ochrony przed hałasem zawiera dział V tytułu II pr.o.ś. Podstawowe kierunki działania w odniesieniu do emisji hałasu<sup>11</sup> wyznacza przepis art. 112, który stanowi, iż „ochrona przed hałasem polega na zapewnieniu jak najlepszego stanu akustycznego środowiska, w szczególności poprzez: 1) utrzymanie poziomu hałasu poniżej dopuszczalnego lub co najmniej na tym poziomie; 2) zmniejszanie poziomu hałasu co najmniej do dopuszczalnego, gdy nie jest on dotrzymany”<sup>12</sup>. Ponieważ rozumienie hałasu powszechnie mieści się jedynie w zakresie ustawowego terminu zanieczyszczenia, kluczowym pojęciem staje się niezdefiniowany w ustawie stan akustyczny. Wobec faktu, iż emisja hałasu w granicach norm jest legalna, celem regulacji pr.o.ś. jest nie tyle eliminacja hałasu w ogóle, ile osiągnięcie właściwego stanu akustycznego<sup>12</sup>. Użyte w przepisie sformułowanie „co najmniej” sugeruje możliwość prowadzenia do ograniczania poziomu hałasu w zakresie dalszym niż poziom dopuszczalny.

Dopuszczalne poziomy hałasu w środowisku określa rozporządzenie wydane na podstawie delegacji z art. 113 pr.o.ś.<sup>13</sup>. Przepis art. 113 ust. 2 pkt 1 wskazuje na tereny, dla których ze względu na ich przeznaczenie winny zostać ustalone dopuszczalne poziomy hałasu (np. tereny przeznaczone pod zabudowę mieszkaniową). Można określić je jako objęte ochroną akustyczną<sup>14</sup>.

<sup>11</sup> K. GRUSZECKI: *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*. Warszawa 2011, s. 151—153.

<sup>12</sup> M. BAR, M. GÓRSKI, J. JENDROŚKA, J. JERZMAŃSKI, M. PCHALEK, S. URBAN, W. RADECKI: *Prawo...*

<sup>13</sup> Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 14 czerwca 2007 r. w sprawie dopuszczalnych poziomów hałasu w środowisku (tekst jednolity Dz.U. 2014, poz. 112), dalej: r.hał.

<sup>14</sup> W. FEDERCZYK, A. FOGEL, A. KOSIERADZKA-FEDERCZYK: *Prawo ochrony środowiska w procesie inwestycyjno-budowlanym*. Warszawa 2015, s. 235—236.



## Ekran akustyczny w ujęciu technicznym i prawnym

W celu redukcji poziomu hałasu do wartości dopuszczalnej zastosowanie znajdują różnorakie osłony przeciwdźwiękowe, wśród których wyróżnić można osłony roślinne, sztuczne i naturalne formy terenowe oraz ekrany przeciwdźwiękowe<sup>15</sup> (akustyczne<sup>16</sup>). Do obniżenia poziomu hałasu dochodzi na skutek odbicia bądź pochłaniania fali dźwiękowej<sup>17</sup>. Za tego rodzaju przeszkodą powstaje obszar, w którym występuje zmniejszone natężenie dźwięku, zwany cieniem akustycznym<sup>18</sup>. Wybór konkretnego rozwiązania osłony determinowany jest warunkami terenowymi czy wizją architektoniczną projektanta. Dobór parametrów akustycznych ekranów uwzględniać musi liczne czynniki, do których należą ukształtowanie terenu, absorpcja atmosferyczna oraz rodzaj hałasu<sup>19</sup>.

Zauważyć można, iż pewne kłopoty sprawiać może kwalifikacja ekranu akustycznego z punktu widzenia przepisów prawa, w szczególności zaś ustaw: z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane<sup>20</sup>, z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych<sup>21</sup> oraz z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym<sup>22</sup>, a także wydanych do nich rozporządzeń.

W świetle wydanego na mocy delegacji z art. 7 ust. 3 p.r.d. rozporządzenia w sprawie szczegółowych warunków technicznych dla znaków i sygnałów drogowych oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego i warunków ich umieszczania na drogach<sup>23</sup> osłony przeciwhałasowe zaliczają się do urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego (Załącznik 4 ust. 1). Rodzi to konieczność spełniania przez nie ogólnych wymagań określonych dla tych urządzeń w Załączniku 4 ust. 1 dotyczących m.in. dopuszczenia do obrotu i powszechnego stosowania w budownictwie. W rozporządzeniu brak natomiast regulacji szczególnych odnośnie do ekranów akustycznych. Ponadto, jak wskazał NSA<sup>24</sup>, ekran akustyczny wchodzi w zakres definicji drogi, zawartej w art. 4 pkt 2 u.d.p.,

<sup>15</sup> B. RYMSZA, A. SAKOWSKI: *Oslony przeciwdźwiękowe w budownictwie komunikacyjnym*. „Materiały Budowlane” 2010, nr 12, s. 5—7.

<sup>16</sup> K. KOCUR-BERA: *Specyfika...*

<sup>17</sup> B. RYMSZA, A. SAKOWSKI: *Oslony przeciwdźwiękowe...*

<sup>18</sup> W. KOTOWSKI, B. KURZEPA, Ł. KOT: *Drogi publiczne. Budowa, utrzymanie, finansowanie*. Warszawa 2014, s. 149.

<sup>19</sup> B. RYMSZA, A. SAKOWSKI: *Oslony przeciwdźwiękowe...*

<sup>20</sup> Tekst jednolity Dz.U. 2013, poz. 1409 ze zm., dalej: p.bud.

<sup>21</sup> Tekst jednolity Dz.U. 2015, poz. 460 ze zm., dalej: u.d.p.

<sup>22</sup> Tekst jednolity Dz.U. 2012, poz. 1137 ze zm., dalej: p.r.d.

<sup>23</sup> Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 3 lipca 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków technicznych dla znaków i sygnałów drogowych oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego i warunków ich umieszczania na drogach (Dz.U. 2003, Nr 220, poz. 2181 ze zm.), dalej: r.zn.syg.

<sup>24</sup> Wyrok NSA z dnia 28 września 2012 r., II OSK 1975/12, LEX 1361620.

zgodnie z którą jest to budowla wraz z drogowymi obiektami inżynierskimi, urządzeniami oraz instalacjami, stanowiąca całość techniczno-użytkową, przeznaczoną do prowadzenia ruchu drogowego, zlokalizowaną w pasie drogowym. Na gruncie rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie<sup>25</sup>, wydanego na mocy delegacji z art. 7 ust. 2 pkt 2 p.bud. „wał ziemny z ekranem lub ekran służący ochronie środowiska” zaliczone zostały do ogrodzenia drogi (§ 132 ust. 3 pkt 2), które z kolei, zgodnie z tytułem rozdziału zawierającego tę regulację, stanowi urządzenie techniczne drogi. Co więcej, w rozporządzeniu w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogowe obiekty inżynierskie i ich usytuowanie<sup>26</sup>, wydanego na podstawie tożsamej delegacji, ekrany akustyczne zaliczone zostały do wyposażenia drogowych obiektów inżynierskich. Ekranów dotyczą szczegółowe wymagania zawarte w przepisach § 280—284. Rozporządzenie to znajduje zastosowanie do obiektów mostowych, tuneli, przepustów oraz konstrukcji oporowych (§ 1 ust. 2).

W przywołanych powyżej przepisach ekran akustyczny ujmowany jest przede wszystkim pod kątem funkcjonalnym. Niemniej istotne wydaje się dokonanie kwalifikacji pod względem przedmiotowym z punktu widzenia siatki pojęciowej p.bud. Rozważać tu można zaliczenie ekranów akustycznych do kategorii obiektów budowlanych (budowli), bądź też urządzeń budowlanych. Ze stanowiska NSA<sup>27</sup> wynika, iż jeśli ekrany akustyczne mają być ustawiane przy drodze po jej zbudowaniu, mimo iż wcześniej nie były objęte pozwoleniem na budowę (zezwoeniem na realizację inwestycji drogowej), uznać je należy za obiekty budowlane. Jak się wydaje, nie zawsze kategorie urządzeń budowlanych i obiektów budowlanych muszą się wykluczać. Arkadiusz Despot-Mładanowicz wskazuje, iż urządzenia budowlane mogą w pewnych przypadkach, jeśli budowane są jako obiekty odrębne, mieścić się w pojęciu obiektu budowlanego (budowli)<sup>28</sup>.

---

<sup>25</sup> Rozporządzenie Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 2 marca 1999 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie (Dz.U. 1999, Nr 43, poz. 430 ze zm.), dalej: r.dr.pub.

<sup>26</sup> Rozporządzenie Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z 30 maja 2000 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogowe obiekty inżynierskie i ich usytuowanie (Dz.U. 2000, Nr 63, poz. 735 ze zm.), r.ob.inż.

<sup>27</sup> Wyrok NSA z dnia 11 stycznia 2013 r., II OSK 1603/11, LEX 1270180.

<sup>28</sup> *Prawo budowlane. Komentarz*. Red. M. WIERZBOWSKI, A. PLUĆIŃSKA-FILIPOWICZ. Warszawa 2014, s. 47.

## **Ekran akustyczny a realizacja obowiązku ochrony przed zanieczyszczeniem hałasem**

Z przepisów prawa wypływa obowiązek zapobiegania zanieczyszczeniu hałasem na terenach objętych ochroną akustyczną. Z uwagi na specyfikę dróg obowiązek ten w stosunku do nich przybiera kształty szczególne, które nadają mu przepisy o charakterze *lex specialis*. Zapewnienie jego wypełnienia spoczywać będzie na podmiocie podejmującym się inwestycji drogowej, a także organach administracji wydających rozstrzygnięcia administracyjne oraz czuwających nad prawidłową realizacją i funkcjonowaniem inwestycji<sup>29</sup>.

### **Inwestor**

W przypadku budowy dróg publicznych pełnienie funkcji inwestora należy do zarządcy drogi (art. 20 pkt 3 u.d.p.). Zarządcami dróg publicznych są co do zasady organy administracji rządowej lub jednostek samorządu terytorialnego, do których właściwości należą sprawy z zakresu planowania, budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg (art. 19 ust. 1 u.d.p.). Do organów tych zaliczają się w myśl art. 19 ust. 2 u.d.p. Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad, zarząd powiatu, zarząd województwa oraz wójt (burmistrz, prezydent miasta). Funkcję zarządcy pełnić może spółka, z którą zawarto umowę na budowę i eksploatację (bądź tylko eksploatację) autostrady, a także drogowa spółka specjalnego przeznaczenia. Określone zadania zarządcy (w tym pełnienie funkcji inwestora) wykonywać może partner prywatny w przypadku zawarcia umowy o partnerstwo publiczno-prywatne (art. 19 ust. 3—8 u.d.p.). Jeśli zaś chodzi o drogi wewnętrzne, „budowa, przebudowa, remont, utrzymanie, ochrona i oznakowanie dróg wewnętrznych oraz zarządzanie nimi należy do zarządcy terenu, na którym jest zlokalizowana droga, a w przypadku jego braku — do właściciela tego terenu” (art. 8 ust. 2 u.d.p.).

### **Obowiązek ochrony przed zanieczyszczeniem hałasem emitowanym przez drogi**

Rekonstrukcji prawnego obowiązku ochrony przed zanieczyszczeniem hałasem w odniesieniu do inwestycji drogowych dokonać można na podstawie kompleksu regulacji prawnych.

<sup>29</sup> W. KOTOWSKI, B. KURZĘPA, Ł. KOT: *Drogi...*, s. 115—116.

Zagadnienia związane z eksploatacją dróg uregulowane zostały w tytule II pr.o.ś. Przepisy działu III stanowią *lex specialis* wobec postanowień działu II, ze względu na specyfikę odróżniającą drogi od innych instalacji. Natomiast pełne zastosowanie znajdując w odniesieniu do dróg przepisy ogólne z działu I tego tytułu<sup>30</sup>. Obowiązek ochrony środowiska przed negatywnymi konsekwencjami związanymi z eksploatacją obiektów infrastrukturalnych, w tym dróg (na zasadzie wyjątku od art. 138)<sup>31</sup>, skierowany został do zarządzających tymi obiektami. W związku z niedookreśleniem pojęcia zarządzającego w ustawie, uznać należy za niego podmiot, który do zarządzania nimi został ustanowiony<sup>32</sup>. Podmioty te określone są w ustawach odrębnych<sup>33</sup>, a jeśli chodzi o drogi publiczne, ich katalog zawarty został w przywołanym wyżej art. 19 u.d.p.

Kluczowym przepisem, dotyczącym zapobiegania zanieczyszczeniom w związku z eksploatacją dróg, jest art. 174 pr.o.ś. Eksploatacja dróg nie może powodować przekroczenia standardów jakości środowiska (ust. 1). Co jednak najważniejsze, niedopuszczalne zanieczyszczenie środowiska nastąpi jedynie wtedy, gdy wskazane w tym przepisie emisje, do których zalicza się również hałas, doprowadzą do przekroczenia standardów jakości środowiska poza terenem, do którego zarządzający obiektem ma tytuł prawny (ust. 2). Oznacza to, iż zarządzający został zwolniony z obowiązku zapewnienia przestrzegania standardów jakości środowiska w granicach tego terenu<sup>34</sup>. Natomiast w przypadku utworzenia obszaru ograniczonego użytkowania, eksploatacja nie może prowadzić do przekroczenia standardów jakości środowiska poza tym obszarem (ust. 3). W art. 173 przedstawiono z kolei sposoby zapewnienia ochrony przed zanieczyszczeniami powstającymi w związku z eksploatacją dróg. Przepis ten wskazuje na rozwiązania technologiczne w postaci zabezpieczeń akustycznych, a także zapewnienie właściwej organizacji ruchu.

W stosunku do dróg wyłączona została możliwość wydania decyzji o dopuszczalnym poziomie hałasu, której przesłanką jest jego przekroczenie (art. 115a ust. 2 pr.o.ś.). Nie eliminuje to możliwości zdyscyplinowania zarządzającego drogą, który przekracza dopuszczalne normy hałasu na gruncie odpowiedzialności administracyjnej. NSA<sup>35</sup> uznał, iż wyłączenie możliwości wydania wspomnianej decyzji nie wyklucza zastosowania środków prawnych przewidzianych w art. 362 pr.o.ś. i nie oznacza, by ustawodawca uniemożliwił jakkolwiek ingerencję organów ochrony środowiska, mającą na celu zapewnienie jak najlepszego stanu akustycznego. Możliwe jest zatem, w drodze decyzji określanej jako

---

<sup>30</sup> M. BAR, M. GÓRSKI, J. JENDROŚKA, J. JERZMAŃSKI, M. PCHALEK, S. URBAN, W. RADECKI: *Prawo...*, s. 534—535.

<sup>31</sup> Z. BUKOWSKI, E. CZECH, K. KARPUS, B. RAKOCZY: *Prawo...*, s. 235.

<sup>32</sup> Wyrok NSA z dnia 17 czerwca 2011 r., II OSK 1057/10, LEX 992465.

<sup>33</sup> Z. BUKOWSKI, E. CZECH, K. KARPUS, B. RAKOCZY: *Prawo...*

<sup>34</sup> E. RADZISZEWSKI: *Prawo ochrony środowiska. Przepisy i komentarz...*, s. 221—222.

<sup>35</sup> Wyrok NSA z dnia 17 czerwca 2011 r., II OSK 1057/10, LEX 992465.

naprawcza, zobowiązanie zarządzającego drogą do ograniczenia oddziaływania na środowisko i jego zagrożenia, oraz do przywrócenia środowiska do stanu właściwego. Przesłanką podjęcia tej decyzji jest negatywne oddziaływanie na środowisko. Rozumienie tej przesłanki może być sporne, przy czym opowiedzieć należałoby się za stanowiskiem, iż negatywne oddziaływanie może stanowić rezultat jedynie działań bezprawnych<sup>36</sup>. W decyzji tej określić można czynności zmierzające do realizacji nałożonych obowiązków, zobowiązując jej adresata np. do wykonania ekranów akustycznych.

Przepisy precyzujące obowiązek przestrzegania wymagań ochrony środowiska przed hałasem w stosunku do dróg zawarte zostały także w innych aktach prawnych. W myśl przepisu § 176 r.dr.pub. „przy projektowaniu i wykonywaniu drogi dąży się do zachowania istniejącego stanu środowiska oraz do stosowania środków służących jego ochronie, odpowiednio do warunków wynikających z decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach”. W § 177 wskazano, iż „przy projektowaniu drogi powinno się dążyć do tego, aby w otoczeniu drogi obliczeniowe poziomy hałasu i wibracji powodowane prognozowanym ruchem na drodze nie przekraczały wartości dopuszczalnych określonych w przepisach odrębnych”. Natomiast w przypadku, gdy prognozowane poziomy przekroczą te wartości, winno się przy projektowaniu drogi zastosować odpowiednie środki ochrony (§ 178 ust. 1). Przewidziano również możliwość zastosowania urządzeń ochrony po wybudowaniu drogi, w przypadku stwierdzenia przekroczenia dopuszczalnych poziomów hałasu i wibracji (ust. 2). Regulacje dotyczące stosowania środków ochrony środowiska, przeciwdziałania negatywnym zmianom w środowisku, a także zaplanowanie rozwiązań technicznych ograniczających negatywne oddziaływania zawiera § 126 rozporządzenia w sprawie przepisów techniczno-budowlanych dotyczących autostrad płatnych<sup>37</sup>. Z kolei Załącznik 4 ust. 1 r.zn.syg. przewiduje, iż „do zabezpieczenia przed hałasem pochodzącym od ruchu drogowego stosuje się osłony przeciwhałasowe, nasypy ziemne, obudowy przekroju poprzecznego drogi”. Wyliczenie to ma charakter przykładowy. Jeśli chodzi o drogowe obiekty inżynierskie, w § 180 pkt 11 r.ob.inż. wskazano, iż w zależności od potrzeb, przeznaczenia i usytuowania, powinny być one wyposażone m.in. w urządzenia ochrony przed hałasem.

### Ustalenie obowiązywania ochrony akustycznej

Istotnym problemem praktycznym, z którym spotkać może się inwestor, jest ustalenie, czy, a jeśli tak, to jakie, dopuszczalne poziomy hałasu obowią-

<sup>36</sup> A. LIPIŃSKI: *Prawne podstawy ochrony środowiska*. Warszawa 2010, s. 373—374.

<sup>37</sup> Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z 16 stycznia 2002 r. w sprawie przepisów techniczno-budowlanych dotyczących autostrad płatnych (Dz.U. 2002, Nr 12, poz. 116 ze zm.).

zują na danym terenie. Powinno to nastąpić na jak najwcześniejszym etapie planowania, aby umożliwić przygotowanie analizy akustycznej przedsięwzięcia pod kątem zachowania norm hałasowych. Jeśli dany teren został objęty miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego, to informacji co do podlegania ochronie przed hałasem poszukiwać należy, jak wskazuje brzmienie art. 114 ust. 1 pr.o.ś., w treści tego planu. Natomiast w sytuacji braku planu, na mocy art. 115, właściwy organ jest obowiązany samodzielnie dokonać oceny faktycznego zagospodarowania i wykorzystania terenu<sup>38</sup>. Kwalifikacja ta uwzględnia kategorie, które wymienił ustawodawca w art. 113 ust. 2 pkt 1, niemniej ma ona charakter ocenny. Dokonywana jest *in concreto*, a jej kryterium stanowi faktyczne zagospodarowanie i wykorzystanie danego terenu oraz terenów sąsiednich<sup>39</sup>.

### **Ekran akustyczny jako środek realizacji obowiązku ochrony przed zanieczyszczeniem hałasem**

Jednym ze sposobów, który można zastosować w celu realizacji obowiązku nieprzekraczania dopuszczalnych poziomów hałasu, jest budowa ekranów akustycznych.

W rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2010 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko<sup>40</sup> budowa autostrad, dróg ekspresowych oraz innych dróg o nie mniej niż czterech pasach ruchu i długości nie mniejszej niż 10 km w jednym odcinku, a także zmiana przebiegu lub rozbudowa istniejącej drogi o dwóch pasach ruchu do co najmniej czterech pasów ruchu na długości nie mniejszej niż 10 km w jednym odcinku zostały zakwalifikowane jako przedsięwzięcia mogące zawsze znacząco oddziaływać na środowisko (§ 2 ust. 1 pkt. 31 i 32). Pozostałe drogi o nawierzchni twardej o całkowitej długości przedsięwzięcia powyżej 1 km oraz obiekty mostowe w ciągu drogi o nawierzchni twardej stanowią (z jednym wyjątkiem) przedsięwzięcia mogące potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko (§ 3 ust. 1 pkt 60). Oznacza to, iż na mocy ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko<sup>41</sup>, dla przedsięwzięć tych konieczne jest uzyskanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach (art. 71). Ponadto konieczne będzie również przeprowadzenie oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko, z zastrzeżeniem, że dla

<sup>38</sup> W. FEDERCZYK, A. FOGEL, A. KOSIERADZKA-FEDERCZYK: *Prawo...*, s. 235—237.

<sup>39</sup> Z. BUKOWSKI, E. CZECH, K. KARPUS, B. RAKOCZY: *Prawo...*, s. 178—180.

<sup>40</sup> Dz.U. 2010, Nr 213, poz. 1397 ze zm.

<sup>41</sup> Tekst jednolity Dz.U. 2013, poz. 1235 ze zm., dalej: u.u.i.ś.

przedsięwzięcia mogącego potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko tylko wtedy, gdy obowiązek taki zostanie stwierdzony przez organ właściwy do wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach (art. 59 ust. 1 w zw. z art. 63).

W ramach oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko niezbędne będzie sporządzenie raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko. Jest to jeden z najważniejszych elementów postępowania w przedmiocie tej oceny i ma na celu ułatwienie ustalenia wszelkich potencjalnych zagrożeń związanych z realizacją przedsięwzięcia. Ma on charakter dokumentu prywatnego, jest przedkładany przez inwestora i podlega ocenie organu przeprowadzającego postępowanie<sup>42</sup>. Spośród wielu elementów, które w myśl art. 66 u.u.i.ś. raport powinien zawierać, w kontekście hałasu wyróżnić można opis przewidywanych znaczących oddziaływań planowanego przedsięwzięcia na środowisko, które wynikają z emisji (art. 66 ust. 1 pkt 8), a także opis przewidywanych działań, które zmierzać będą do zapobiegania i ograniczania negatywnych oddziaływań na środowisko (pkt 9).

W przypadku inwestycji drogowych jako podstawę do oszacowania wielkości emisji przyjmując należy dane pochodzące z analizy i prognozy ruchu drogowego<sup>43</sup>. W odniesieniu do hałasu uwzględnić winno się również rodzaj projektowanej nawierzchni i wiele innych czynników<sup>44</sup>. Autorzy raportu powinni wykazać, że po zastosowaniu przewidzianych w nim urządzeń ochrony przed hałasem nie zostaną przekroczone jego dopuszczalne poziomy. Proponowanym w raporcie zabezpieczeniem akustycznym mogą być ekrany przeciwhałasowe<sup>45</sup>.

Jeśli chodzi o weryfikację raportu przez organ administracji, SKO we Wrocławiu<sup>46</sup>, mając na uwadze specyfikę prognozowania oddziaływania hałasu, zauważyło, iż „złożoność procesów dowodzenia mających za przedmiot np. prognozowanie propagacji hałasu komunikacyjnego, jaki będzie emitowany w związku z eksploatacją przyszłej drogi publicznej [...] wymaga szczególnie rzetelnego respektowania zasady dochodzenia prawdy obiektywnej”. Jeśli z oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko wynika potrzeba zapobiegania, ograniczania oraz monitorowania jego oddziaływania na środowisko, obowiązek realizacji tych działań właściwy organ obligatoryjnie nakłada w decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach (art. 82 ust. 1 pkt 2 lit. b u.u.i.ś.).

---

<sup>42</sup> K. GRUSZECKI: *Ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko. Komentarz*. Wrocław 2009, s. 179.

<sup>43</sup> T. NOWAKOWSKI, M. PODEDWORNA-ŁUCZAK: *Raport o oddziaływaniu na środowisko dróg i autostrad. Poradnik prawno-metodyczny*. Warszawa 2009, s. 80.

<sup>44</sup> Ibidem, s. 118.

<sup>45</sup> Ibidem, s. 86—87.

<sup>46</sup> Decyzja SKO we Wrocławiu z dnia 30 czerwca 2011 r., SKO 4136/7/11, „Orzecznictwo w sprawach samorządowych” 2011, nr 4, s. 61—78.

W przypadku zaistnienia przesłanki z art. 135 ust. 1 pr.o.ś., tj. niemożliwości dotrzymania standardów jakości środowiska mimo zastosowania dostępnych rozwiązań, w decyzji tej obligatoryjnie stwierdza się konieczność utworzenia obszaru ograniczonego użytkowania<sup>47</sup>.

W istocie skuteczność ekranu przed jego wybudowaniem może być jedynie szacowana<sup>48</sup>. WSA w Warszawie<sup>49</sup> za niezasadne uznał zarzuty niewłaściwej ochrony przed hałasem skierowane wobec decyzji w przedmiocie ustalenia środowiskowych uwarunkowań, dochodząc do wniosku, iż nałożenie na inwestora takich obowiązków jak m.in. wymóg budowy ekranów jest wystarczające. Sąd wskazał, iż w związku z niemożliwością zweryfikowania na aktualnym etapie postępowania, czy obowiązki te spełnią dostateczną rolę, ustali to dopiero analiza porealizacyjna, do której zobowiązano inwestora.

## Ekran akustyczny a interesy osób trzecich

Przykłady dostarczane przez orzecznictwo sądowe obejmują zarówno sytuacje, w których budowa ekranu akustycznego postrzegana jest przez osoby trzecie jako naruszenie ich praw, jak i takie, gdzie usytuowanie ekranu jest przedmiotem żądań tych podmiotów.

Naczelny Sąd Administracyjny<sup>50</sup> rozpoznał sprawę, w której zakwestionowano dopuszczalność udzielenia pozwolenia na budowę większej liczby ekranów akustycznych niż przewidziana w decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, przy czym strona skarżąca wskazywała, iż budowa dodatkowych ekranów doprowadzi po stronie jej nieruchomości m.in. do kumulacji nieczystości oraz utrudnień w dojeździe. Sąd uznał, iż określone w decyzji środowiskowe uwarunkowania są wiążące i uwzględnienie w projekcie budowlanym dodatkowych ekranów nie jest zależne wyłącznie od woli inwestora, w szczególności gdy narusza to interesy osób trzecich. Przywołano m.in. treść art. 5 ust. 1 pkt 9 p.bud., który nakazuje budować i projektować obiekt budowlany z poszanowaniem występujących w obszarze jego oddziaływania uzasadnionych interesów osób trzecich. Wnioski płynące z omawianego orzeczenia należy uwzględnić w kontekście wykładni art. 112 pr.o.ś., który wskazuje na możliwość ograniczania poziomu hałasu w dalszym zakresie niż wartości dopuszczalne. Jan Jerz-

<sup>47</sup> B. RAKOCZY: *Ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko. Komentarz*. Warszawa 2010, s. 234—236.

<sup>48</sup> W. KOTOWSKI, B. KURZĘPA, Ł. KOT: *Drogi...*, s. 151.

<sup>49</sup> Wyrok WSA w Warszawie z dnia 31 sierpnia 2010 r., IV SA/Wa 126/10, LEX 737871.

<sup>50</sup> Wyrok NSA z dnia 28 września 2012 r., II OSK 1975/12, LEX 1361620.



mański zauważa, iż działania takie pozostawać muszą w zgodzie z regułami ogólnymi, w tym wynikającymi z zasady zrównoważonego rozwoju, a także z zasad związanych z ochroną własności i wolnością gospodarowania<sup>51</sup>.

W sprawie z powództwa o naruszenie dóbr osobistych Sąd Najwyższy<sup>52</sup> oddalił kasację od wyroku, w którym nakazano stronie pozwanej budowę ekranu akustycznego. Sąd uznał, iż hałas może godzić w dobro osobiste człowieka w postaci zdrowia. Skoro zaś dopuszczenie do przekroczenia norm hałasu narusza prawo, to na mocy art. 24 § 1 Kodeksu cywilnego<sup>53</sup> legitymuje podmioty, których dobra osobiste doznały uszczerbku, do dochodzenia roszczeń tam określonych. Sposób, w jaki usunięcie skutków naruszenia nastąpi, powinien być każdorazowo dostosowany do konkretnych okoliczności sprawy. Na istotne znaczenie, jakie dla człowieka ma jego prawo do osobistego korzystania z wartości środowiska naturalnego, wskazuje J. Turek. Mimo iż dobro to nie zostało wymienione w art. 23 k.c., należy pamiętać, że środowisko stanowi jeden z podstawowych czynników decydujących o jakości życia ludzkiego. Stąd też naruszanie norm chroniących środowisko jest jednocześnie naruszeniem zdrowia jako dobra osobistego. Warto zwrócić uwagę na to, iż przepis art. 24 § 1 k.c. nie uzależnia odpowiedzialności od wystąpienia szkody, a jedynie od zagrożenia lub naruszenia dobra osobistego<sup>54</sup>. W przypadku, gdy przez bezprawne oddziaływanie na środowisko szkoda została wyrządzona lub bezpośrednio zagraża, każdy może wnieść pozew na podstawie art. 323 pr.o.ś. Możliwe jest w nim żądanie przywrócenia stanu zgodnego z prawem i podjęcia środków zapobiegawczych, w tym również lokalizacji ekranów akustycznych<sup>55</sup>.

## Ekran akustyczny a krajobraz

Krajobraz, w myśl definicji zawartej w art. 3 pkt. 39 pr.o.ś., jest elementem środowiska. Jeżeli chodzi o budowę linii komunikacyjnych, ustawa stanowi, iż przeprowadza i wykonuje się je w sposób zapewniający ograniczenie ich oddziaływania na środowisko, a w tym również i ochronę walorów krajobrazo-

---

<sup>51</sup> M. BAR, M. GÓRSKI, J. JENDROŚKA, J. JERZMAŃSKI, M. PCHALEK, S. URBAN, W. RADECKI: *Prawo...*, s. 331.

<sup>52</sup> Wyrok SN z dnia 23 lutego 2001 r., II CKN 394/00, *Legalis* 277377.

<sup>53</sup> Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (tekst jednolity Dz.U. 2014, poz. 121 ze zm.).

<sup>54</sup> J. TUREK: *Środki ochrony prawa do osobistego korzystania z wartości środowiska naturalnego — ujęcie cywilnoprawne*. „Iustitia” 2012, nr 2, s. 68—75.

<sup>55</sup> W. KOTOWSKI, B. KURZEPA, Ł. KOT: *Drogi...*, s. 155.

wych (72 ust. 2 pr.o.ś.). Nadto przy projektowaniu i wykonaniu drogi powinno się uwzględniać uwarunkowania przyrodnicze oraz dążyć do ograniczenia jej negatywnego wpływu m.in. na krajobraz (§ 186 r.dr.pub.).

Istotny wkład w ochronę krajobrazu wnosi ustawa o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu<sup>56</sup>. Dokonała ona nowelizacji u.u.i.ś., wprowadzając w ramach oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko obowiązek analizy i oceny bezpośredniego oraz pośredniego wpływu danego przedsięwzięcia na krajobraz, w tym krajobraz kulturowy (art. 62 ust. 1 pkt 1 lit. c, a). Ponadto, zgodnie z art. 66 ust. 1 pkt 3a, raport o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko winien zawierać opis krajobrazu, w którym dane przedsięwzięcie ma być zlokalizowane. W uzasadnieniu proponowanego przez wnioskodawcę wariantu obecnie należy również wskazać na jego oddziaływanie na krajobraz (art. 66 ust. 1 pkt 7 lit. d, a). Uregulowania te zatem muszą zostać uwzględnione przez inwestora drogowego zobowiązanego do sporządzenia raportu.

Warto wspomnieć również o zmianie w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym<sup>57</sup>, wprowadzonej przez u.kraj. Dodany do niej art. 37a upoważnia radę gminy do ustalenia w drodze uchwały zasad i warunków sytuowania m.in. ogrodzeń (ust. 1). Uchwała ta ma charakter aktu prawa miejscowego (ust. 4), a wyłączenie jej zastosowania w odniesieniu do ogrodzeń dróg dotyczy jedynie autostrad i dróg ekspresowych (ust. 8). Wobec tego, iż sama ustawa nie definiuje ogrodzenia, przy posłużeniu się r.dr.pub., które zalicza ekrany do ogrodzenia drogi (§ 132 ust. 3 pkt 2), ingerencja uchwały w zakres zastosowania ekranów akustycznych jest możliwa w przypadku pozostałych rodzajów dróg.

W kontekście omówionych uregulowań warto zwrócić uwagę na głosy krytyczne odnoszące się do budowy ekranów akustycznych. Podnoszone są bowiem zarzuty, iż ich instalowanie jest dla inwestorów tańszym i szybszym sposobem redukcji hałasu niż budowanie barier naturalnych, co prowadzić może do zeszpecenia krajobrazu<sup>58</sup>. W wątpliwość podawane bywa również sytuowanie ekranów zgodnie z rzeczywistymi potrzebami<sup>59</sup>. W ostatnim czasie zaobserwowano liczne konflikty społeczne rodzące się na tle sprzeciwu wobec budowy ekranów akustycznych. Zainteresowanie opinii publicznej tą problematyką znajduje odzwierciedlenie w mnogości dotyczących jej artykułów prasowych<sup>60</sup>.

<sup>56</sup> Ustawa z dnia 24 kwietnia 2015 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu (Dz.U. 2015, poz. 744 ze zm.), dalej: u.kraj.

<sup>57</sup> Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (tekst jedn. Dz.U. 2003, poz. 199 ze zm.).

<sup>58</sup> *Ochrona dziedzictwa kulturalnego i naturalnego. Perspektywa prawna i kryminologiczna*. Red. W. PLYWACZEWSKI, B. GADECKI. Warszawa 2015, s. 28.

<sup>59</sup> B. RYMSZA, A. SAKOWSKI: *Ostony przeciwdźwiękowe...*

<sup>60</sup> S. BERNAT: *Ekrany akustyczne w krajobrazie — ochrona akustyczna czy degradacja krajobrazu?* „Architektura Krajobrazu” 2013, nr 3, s. 16—30.

Naprzeciw powyższemu zarzutom wychodzić zdaje się przywołana u.kraj. Innym kierunkiem działań, podjętym już uprzednio, było rozporządzenie zmieniające r.hał.<sup>61</sup> poprzez podwyższenie dopuszczalnych poziomów hałasu. Uzasadnienie jego projektu odnosi się w głównej mierze do komplikacji związanych z budową ekranów akustycznych, w tym wynikających z ich wpływu na krajobraz, wyrażając dążenie do ograniczenia konieczności ich stosowania<sup>62</sup>.

Z punktu widzenia architektury krajobrazu, podkreślana jest konieczność integracji drogi z krajobrazem, czemu służyć ma m.in. odpowiednie ukształtowanie trasy, dbałość o zachowanie lokalnego charakteru krajobrazu oraz tworzenie ciekawych osi widokowych. Ponieważ droga traktowana jest jako integralny element kompozycji krajobrazowej, nie dziwi waga przywiązywana do dbałości o spójność widoku z drogi i na drogę. Jako że ekrany akustyczne tną zarówno krajobraz otwarty, jak i miejski, tworzą w nim rynny, a także zakrywają cenne obiekty, w pierwszej kolejności, jak wskazuje S. Bernat, do ochrony przed hałasem wykorzystywane powinny być instrumenty planowania przestrzennego i kształtowania terenów zielonych<sup>63</sup>. Z kolei B. Rymśza i A. Sakowski, podkreślając różnicę pomiędzy osłoną przeciwdźwiękową a ekranem, uwypuklają szerokie możliwości zastosowania innego rodzaju osłon oraz wskazują, iż powinny one lepiej wpisywać się w otoczenie<sup>64</sup>. Niewątpliwie bowiem, co zauważa Marta Podedworna-Łuczak, uwzględnienie estetyki pozwala na uniknięcie dysharmonii w krajobrazie otaczającym drogę oraz ułatwia akceptację jej budowy przez lokalne społeczności<sup>65</sup>.

Jak wynika z powyższych rozważań, problematyka stosowania ekranów akustycznych dotyczy konfliktu pomiędzy ochroną elementów środowiska w postaci jego stanu akustycznego oraz krajobrazu. Zasada, która winna stanowić wytyczną w procesie rozwiązywania przejawów tego konfliktu, określana zasadą kompleksowości<sup>66</sup>, wyrażona została w art. 5 pr.o.ś., który stanowi, iż „ochrona jednego lub kilku elementów przyrodniczych powinna być realizowana z uwzględnieniem ochrony pozostałych elementów”.

---

<sup>61</sup> Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 1 października 2012 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie dopuszczalnych poziomów hałasu w środowisku (Dz.U. 2012, poz. 1109).

<sup>62</sup> *Projekt rozporządzenia zmieniającego rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 14 czerwca 2007 r. w sprawie dopuszczalnych poziomów hałasu w środowisku (Dz.U., Nr 120, poz. 826)*. [http://www.mos.gov.pl/g2/big/2012\\_09/96aced15641e2823ca7e9280a8f9ada8.pdf](http://www.mos.gov.pl/g2/big/2012_09/96aced15641e2823ca7e9280a8f9ada8.pdf) [dostęp: 15.01.2016].

<sup>63</sup> B. RYMSZA, A. SAKOWSKI: *Oslony przeciwdźwiękowe...*

<sup>64</sup> *Ibidem*.

<sup>65</sup> T. NOWAKOWSKI, M. PODEDWORNA-ŁUCZAK: *Raport...*, s. 126.

<sup>66</sup> A. LIPIŃSKI: *Prawne...*, s. 32.

## Podsumowanie

Na zarządzającym drogą spoczywa obowiązek zachowania dopuszczalnego poziomu hałasu na terenach objętych ochroną akustyczną. Jego konsekwencją jest to, iż w całej rozciągłości procesu inwestycji drogowej uwzględniany musi być czynnik w postaci emisji hałasu, który generowany będzie w wyniku eksploatacji drogi. Jednym ze sposobów redukcji hałasu jest zastosowanie ekranów akustycznych. Chociaż rozwiązanie to posiada walory praktyczne, podejmując decyzję o jego wyborze uwzględnić należy nie tylko podstawowy czynnik w postaci właściwości akustycznych ekranów, ale także ich wpływ na krajobraz oraz możliwość ich nieuzasadnionej ingerencji w prawa osób trzecich. Staranności w ocenie proponowanych przez inwestorów rozwiązań dołożyć winny również organy, które wydają decyzje administracyjne wymagane dla realizacji przedsięwzięć drogowych.

Postulatem *de lege ferenda* płynącym z analizy prawnych uwarunkowań budowy ekranów akustycznych jest celowość wprowadzenia przepisów, które precyzowałyby wymogi co do stosowania ekranów akustycznych, zarówno jeśli chodzi o dostosowanie ich do otoczenia, jak i ich oddziaływanie na prawa osób trzecich. Szczególną regulację tego rodzaju zawierają obecnie jedynie przepisy § 280—284 r.ob.inż., które odnoszą się do ekranów akustycznych instalowanych jako wyposażenie drogowych obiektów inżynierskich. Taka zmiana przyczyniłaby się m.in. do szerszej realizacji zasady kompleksowości, wyrażonej w art. 5 pr.o.ś., poprzez wyraźniejsze uwzględnienie elementu środowiska, jakim jest krajobraz.

## Literatura

- BAR M., GÓRSKI M., JENDROŚKA J., JERZMAŃSKI J., PCHALEK M., URBAN S., RADECKI W.: *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*. Warszawa 2014.
- BERNAT S.: *Ekrany akustyczne w krajobrazie — ochrona akustyczna czy degradacja krajobrazu?* „Architektura Krajobrazu” 2013, nr 3, s. 16—30.
- BOJARSKI P.: *Wymagania prawne ochrony środowiska w odniesieniu do ruchu drogowego*. Wrocław 2002.
- BUKOWSKI Z., CZECH E., KARPUS K., RAKOCZY B.: *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*. Warszawa 2013.
- Encyklopedia powszechna PWN*. Warszawa 1973.
- FEDERCZYK W., FOGEL A., KOSIERADZKA-FEDERCZYK A.: *Prawo ochrony środowiska w procesie inwestycyjno-budowlanym*. Warszawa 2015.
- GRUSZECKI K.: *Komentarz do ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz.U.08.199.1227)*. LEX/el 2013.

- GRUSZECKI K.: *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*. Warszawa 2011.
- GRUSZECKI K.: *Ustawa o udostępnieniu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko. Komentarz*. Wrocław 2009.
- KOCUR-BERA K.: *Specyfika wybranych oddziaływań sieci drogowej na otaczającą przestrzeń*. „Acta Scientiarum Polonorum, Administratio Locorum” 2010, nr 9 (2), s. 89—100.
- KOTOWSKI W., KURZĘPA B., KOT Ł.: *Drogi publiczne. Budowa, utrzymanie, finansowanie*. Warszawa 2014.
- LIPIŃSKI A.: *Prawne podstawy ochrony środowiska*. Warszawa 2010.
- MORAWSKA A., ŻELAZO J.: *Oddziaływanie dróg na środowisko i rola postępowania w sprawie OOS na przykładzie planowanej drogi krajowej*. „Przegląd Naukowy Inżynieria i Kształtowanie Środowiska” 2008, nr 4 (42), s. 95—109.
- NOWAKOWSKI T., PODEDWORNA-ŁUCZAK M.: *Raport o oddziaływaniu na środowisko dróg i autostrad. Poradnik prawno-metodyczny*. Warszawa 2009.
- Ochrona dziedzictwa kulturalnego i naturalnego. Perspektywa prawna i kryminologiczna*. Red. W. PŁYWACZEWSKI, B. GADECKI. Warszawa 2015.
- Prawo budowlane. Komentarz*. Red. M. WIERZBOWSKI, A. PŁUCIŃSKA-FILIPOWICZ. Warszawa 2014.
- RADZISZEWSKI E.: *Prawo ochrony środowiska. Przepisy i komentarz*. Warszawa 2003.
- RAKOCZY B.: *Ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko. Komentarz*. Warszawa 2010.
- RYMSZA B., SAKOWSKI A.: *Ostony przeciwdźwiękowe w budownictwie komunikacyjnym*. „Materiały Budowlane” 2010, nr 12, s. 5—7.
- TUREK J.: *Środki ochrony prawa do osobistego korzystania z wartości środowiska naturalnego — ujęcie cywilnoprawne*. „Iustitia” 2012, nr 2, s. 68—75.

#### Źródła internetowe

- Projekt rozporządzenia zmieniającego rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 14 czerwca 2007 r. w sprawie dopuszczalnych poziomów hałasu w środowisku (Dz.U., Nr 120, poz. 826)*. [http://www.mos.gov.pl/g2/big/2012\\_09/96aced15641e2823ca7e9280a8f9ada8.pdf](http://www.mos.gov.pl/g2/big/2012_09/96aced15641e2823ca7e9280a8f9ada8.pdf) [dostęp: 15.01.2016].

Przemysław Kusik

### Legal Framework for the Construction of Noise Barriers with Reference to Road Investments

#### Summary

The article analyses legal regulations concerning the application of noise barriers with reference to road investments. It discusses general provisions aimed at protecting the environment against noise, special regulations pertaining to roads, and the legal status of a noise barrier. The role of noise barriers was approached in the context of the environmental impact assessment of a project. It was also necessary to take heed of the impact of noise barriers on third parties' interests and the landscape.

Key words: noise, road investment, noise barrier, environmental impact assessment

Пжемыслав Кусик

**Правовое регулирование применения шумозащитных экранов  
в отношении к дорожным инвестициям**

Содержание

Объектом анализа в данной статье является правовое регулирование применения шумозащитных экранов в отношении к дорожным инвестициям. Обсуждается в ней общие положения направленные на охрану окружающей среды от шума, специальные нормы, касающиеся дорог, а также правовой статус шумозащитных экранов. Роль шумозащитных экранов указано в контексте оценки воздействия деятельности на окружающую среду. Учтено тоже влияние шумозащитных экранов на интересы третьих лиц и ландшафт.

Ключевые слова: шум, дорожная инвестиция, шумозащитный экран, оценка воздействия на окружающую среду



Aleksander Lipiński

Uniwersytet Śląski  
Katowice

## Komentarz do art. 1—2 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. Prawo geologiczne i górnicze (Dz.U. 2015, poz. 196 ze zm.)

---

---

### DZIAŁ I

#### Przepisy ogólne

**Art. 1.1.** Ustawa określa zasady i warunki podejmowania, wykonywania oraz zakończenia działalności w zakresie:

- 1) prac geologicznych;
  - 2) wydobywania kopalin ze złóż;
  - 3) podziemnego bezzbiornikowego magazynowania substancji;
  - 4) podziemnego składowania odpadów;
  - 5) podziemnego składowania dwutlenku węgla w celu przeprowadzenia projektu demonstracyjnego wychwytu i składowania dwutlenku węgla.
2. Ustawa określa także:
- 1) wymagania w zakresie ochrony złóż kopalin, wód podziemnych oraz innych elementów środowiska w związku z wykonywaniem działalności, o której mowa w ust. 1;
  - 2) zasady wykonywania nadzoru i kontroli nad działalnością regulowaną ustawą.
3. Przez projekt demonstracyjny wychwytu i składowania dwutlenku węgla należy rozumieć przedsięwzięcie polegające na wychwytywaniu, przesyłaniu i podziemnym składowaniu dwutlenku węgla, spełniające kryteria dotyczące projektów demonstracyjnych określone w decyzji Komisji nr 2010/670/UE z dnia 3 listopada 2010 r. ustanawiającej kryteria i środki



dotyczące finansowania komercyjnych projektów demonstracyjnych mających na celu bezpieczne dla środowiska wychwytywanie i geologiczne składowanie CO<sub>2</sub> oraz projektów demonstracyjnych w zakresie innowacyjnych technologii energetyki odnawialnej realizowanych w ramach systemu handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych we Wspólnocie, ustanowionej dyrektywą 2003/87/WE Parlamentu Europejskiego i Rady (Dz.Urz. UE L 290 z 06 listopada 2010, s. 39), które jest realizowane w celu sprawdzenia:

- 1) skuteczności i przydatności stosowania technologii wychwyty i składowania dwutlenku węgla w zakresie ograniczenia emisji dwutlenku węgla;
- 2) dopuszczenia do stosowania technologii wychwyty i składowania dwutlenku węgla na skalę przemysłową.
- 3) bezpieczeństwa stosowania technologii wychwyty i składowania dwutlenku węgla dla zdrowia i życia ludzi oraz dla środowiska;
- 4) potrzeby i zasadności dopuszczenia do stosowania technologii wychwyty i składowania dwutlenku węgla na skalę przemysłową.

4. Warunki wykonywania i kontrolowania działalności polegającej na przesyłaniu dwutlenku węgla w celu jego podziemnego składowania w celu przeprowadzenia projektu demonstracyjnego wychwyty i składowania dwutlenku węgla określa ustawa z dnia 10 kwietnia 1997 r. — Prawo energetyczne (Dz.U. 2012, poz. 1059, z późn. zm.).

Komentowany artykuł wyznacza podstawowy (aczkolwiek niepełny) zakres prawa geologicznego i górniczego. Z jednej bowiem strony przedmiotem tej ustawy jest także regulacja innych zagadnień, jak np. dotyczących kwalifikacji zawodowych w zakresie geologii i górnictwa, odpowiedzialności odszkodowawczej itp. Z drugiej strony rozwiązania ustawy dotyczące spraw wymienionych w ust. 1 nie mają charakteru wyczerpującego, nie wyłączają bowiem powszechnie obowiązujących wymagań dotyczących korzystania z rzeczy, posługiwania się urządzeniami technicznymi, powszechnych wymagań bhp itp. Z kolei regulacja spraw określonych w ust. 2 jest również przedmiotem wielu odrębnych ustaw, jak np. dotyczących ochrony środowiska bądź jego niektórych elementów gospodarki odpadami itp. Tytułem przykładu można wskazać, że Prawo geologiczne i górnicze tylko w niewielkim zakresie reguluje ochronę złóż kopalin przed zagospodarowaniem terenów ich występowania w sposób utrudniający bądź wręcz wykluczający przyszłe wydobywanie. Wbrew dyspozycji ust. 2 instrumentów tej ochrony poszukiwać należy przede wszystkim w wymaganiach dotyczących planowania i zagospodarowania przestrzennego (zob. ustawę z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym<sup>1</sup>), ochrony środowiska (zob. ustawę z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowi-

<sup>1</sup> Dz.U. 2015, poz. 199 ze zm.

ska<sup>2</sup>), ochrony przyrody (zob. ustawę z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody<sup>3</sup>) czy też jego poszczególnych elementów (zob. np. ustawę z dnia 10 lipca 2008 r. o odpadach wydobywczych<sup>4</sup>). W istocie art. 1 ma charakter wyłącznie informacyjno-deklaratoryjny, bowiem dodatkowe zakresy odniesienia omawianej ustawy wynikają z jej dalszych przepisów (zob. art. 2). Z drugiej zaś strony np. wydobywanie kopalin niekiedy może odbywać się z całkowitym bądź częściowym wyłączeniem rozwiązań omawianej ustawy (zob. np. art. 4). Zbliżone rozwiązanie odnosi się do prac geologicznych, gdyż niektóre z nich wyłączone są z zakresu działania ustawy (zob. art. 3).

Wbrew pozorom ustalenie, na czym w istocie polega wydobywanie kopalin, a zwłaszcza jak odróżnić je od innych zbliżonych rodzajów działalności, nie jest łatwe. Przykładem może być wykonywanie wykopów budowlanych (w celu posadowienia fundamentów, obiektów komunikacyjnych), pogłębianie cieków wodnych itp., czego efektem staje się pozyskanie mas ziemno-skalnych, w tym mogących stanowić kopaliny. Nie da się wykluczyć, że będzie je można traktować jako odpady (art. 2 ust. 2 pkt 3 ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach<sup>5</sup>). Bezspornie również odzysk substancji znajdujących się na składowisku odpadów pogórnich (np. hałd węglowych) nie podlega regulacji przewidzianej prawem geologicznym i górnictwem. Szczegóły mogą natomiast być niezwykle sporne i niezwykle trudno o dokonanie ich oceny w sposób oderwany od okoliczności konkretnego stanu faktycznego.

Zdaniem NSA (wyrok z dnia 4 lipca 2012 r., II OSK 636/1) niedopuszczalne jest wydanie pozwolenia wodnoprawnego na budowę stawu rybnego, która wymaga wydobycia udokumentowanego kruszywa zalegającego pod próchniczą warstwą ziemi. Sąd podzielił stanowisko organu administracji wodnej, który uznał, że projektowany sposób korzystania z wody nie spełnia wymagań ochrony środowiska, polegających na ochronie złoża kopalin poprzez racjonalne gospodarowanie i kompleksowe wykorzystanie.

Podziemne bezzbiornikowe magazynowanie substancji polega na wykorzystywaniu wnętrza skorupy ziemskiej, a w istocie znajdujących się tam pustek w celu przechowywania użytecznych substancji, zwłaszcza gazu ziemnego. Działalność taka sprowadza się do rozpoznania bądź wykonania takiej pustki (która może być wyrobiskiem poeksploatacyjnym), dostosowania jej do celów magazynowania, wprowadzania tam substancji, ich magazynowania oraz wydobywania. Cykl ten można powtarzać wielokrotnie.

<sup>2</sup> Dz.U. 2013, poz. 1232 ze zm.

<sup>3</sup> Dz.U. 2015, poz. 1651 ze zm.

<sup>4</sup> Dz.U. 2013, poz. 1136 ze zm.

<sup>5</sup> Dz.U. 2013, poz. 21 ze zm. Wedle cytowanego przepisu ustawy o odpadach nie stosuje się do „niezanieczyszczonej gleby i innych materiałów występujących w stanie naturalnym, wydobytych w trakcie robót budowlanych, pod warunkiem że materiał ten zostanie wykorzystany do celów budowlanych w stanie naturalnym na terenie, na którym został wydobyty”.

Podziemne składowanie odpadów polega natomiast na ich unieszkodliwianiu w drodze składowania (najczęściej) w wyrobiskach poeksploatacyjnych. W praktyce może to być najbardziej bezpieczny sposób postępowania z niektórymi odpadami niebezpiecznymi, np. promieniotwórczymi. Warto natomiast zwrócić uwagę, że w świetle wymagań dotyczących postępowania z odpadami „składowanie” tych ostatnich jest rodzajem ich unieszkodliwiania. Umieszczenie odpadów w wyeksploatowanych wyrobiskach górniczych może natomiast być formą ich „odzysku”, czyli powtórnego wykorzystania (np. w drodze podszadzenia pustek poeksploatacyjnych).

Za sprawą zmian wprowadzonych ustawą z dnia 27 września 2013 r.<sup>6</sup> zakresem przedmiotowym Prawa geologicznego i górniczego objęto również działania w zakresie „podziemnego składowania dwutlenku węgla w celu przeprowadzenia projektu demonstracyjnego wychwytu i składowania” tejże substancji (tzw. technologia CCS). Istotę wspomnianego „projektu demonstracyjnego” zdefiniowano w art. 1 ust. 3 pr.g.g., odsyłając do powołanej tam decyzji Komisji nr 2010/670/UE z dnia 3 listopada 2010 r. Z punktu widzenia przedmiotu komentowanej ustawy oznacza to, że ta ostatnia znajdzie zastosowanie do:

- prac geologicznych zmierzających do poszukiwania (rozpoznawania) przydatnych w tym celu struktur geologicznych, jak również dokumentowania ich wyników,
- składowania w nich dwutlenku węgla (ruchu prowadzonego w tym celu zakładu górniczego, odpowiedzialności za szkody itd.).

Omawiane rozwiązania wdrażają wymagania przewidziane dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/31/WE z dnia 23 kwietnia 2009 r. w sprawie geologicznego składowania dwutlenku węgla oraz zmieniającą dyrektywę Rady 85/337/EWG, Euratom, 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.U. UE L 140, s. 144 ze zm.), co znajduje swe uzasadnienie w potrzebie zapewnienia szeroko pojmowanego bezpieczeństwa (powszechnego, środowiska, pracy) związanego z wykonywaniem takiej działalności.

Prawo geologiczne i górnicze nie znajdzie natomiast zastosowania do działalności w zakresie:

- wychwytu dwutlenku węgla oraz transportowania go do miejsc takiego składowania,
- realizacji projektów CCS o charakterze wyłącznie komercyjnym, niemających charakteru demonstracyjnego.

---

<sup>6</sup> O zmianie ustawy Prawo geologiczne i górnicze oraz niektórych innych ustaw zob. Dz.U. 2013, poz. 1238.

**Art. 2.**

1. Przepisy ustawy, z wyjątkiem działu III, stosuje się odpowiednio do:
  - 1) budowy, rozbudowy oraz utrzymywania systemów odwadniania zlikwidowanych zakładów górniczych;
  - 2) robót prowadzonych w wyrobiskach zlikwidowanych podziemnych zakładów górniczych, wymienionych w przepisach wydanych na podstawie ust. 2, w celach innych niż określone ustawą, w szczególności turystycznych, leczniczych i rekreacyjnych;
  - 3) robót podziemnych prowadzonych w celach naukowych, badawczych, doświadczalnych i szkoleniowych na potrzeby geologii i górnictwa;
  - 4) drażenia tuneli z zastosowaniem techniki górniczej;
  - 5) likwidacji obiektów, urządzeń oraz instalacji, o których mowa w pkt. 1—4.

2. (uchylony)

3. Przepisy ustawy dotyczące przedsiębiorcy stosuje się odpowiednio do podmiotów, które uzyskały inne niż koncesja decyzje stanowiące podstawę wykonywania działalności regulowanej ustawą.

Potrzeba stosowania (co najmniej niektórych) rozwiązań omawianej ustawy do działalności wykraczającej poza zakres wyznaczony w art. 1 ust. 1 znajduje swe uzasadnienie w wymaganiach związanych z zapewnieniem szeroko pojmowanego bezpieczeństwa. Standardy oparte na powszechnie obowiązujących wymaganiach prawa (np. w zakresie ogólnych wymagań bezpieczeństwa i higieny pracy, budownictwa, posługiwania się materiałami i urządzeniami technicznymi, nadzorem nad wykonywaniem określonych rodzajów działalności) mogą tu okazać się niewystarczające. W toku działalności wykonywanej pod powierzchnią ziemi wielokrotnie dochodzi do powstania zagrożeń, które gdzie indziej w ogóle nie są znane, albo ich występowanie powoduje znacznie mniejsze zagrożenia (np. obryw skał, metanowe, radiacyjne, wodne itp.). Najprostszym i najbardziej skutecznym sposobem zapobiegania im może być posłużenie się rozwiązaniami opartymi na prawie geologicznym i górniczym, chociaż dotyczyć to będzie działalności wykraczającej poza zakres wyznaczony przez art. 1 pr.g.g.

Stosownie do art. 2 ust. 1 wymagania oparte na omawianej ustawie znajdują zastosowanie do wspomnianych odniesień tylko odpowiednio (a nie wprost). W konsekwencji ten, do kogo będzie skierowany wspomniany obowiązek, każdorazowo będzie musiał ustalić zakres takiego „odpowiedniego” stosowania. Oznacza ono bowiem, że niektóre „odpowiednio” stosowane normy prawne będą mogły być stosowane bez jakichkolwiek modyfikacji ich dyspozycji, w stosunku do niektórych konieczne będzie dokonanie modyfikacji ich dyspozycji, podczas gdy innych w ogóle nie da się zastosować. Bezspornie zaś nie ma podstaw do objęcia wspomnianych rodzajów działalności koncesjonowaniem. W praktyce

oznacza to, że do działalności określonej w art. 2 ust. 1 co do zasady znajdują (odpowiednie) zastosowanie wymagania dotyczące użytkowania górniczego, kwalifikacji, wymagań określających reżim prawny zakładu górniczego, dotyczące odpowiedzialności za szkody, a także odnoszące się do zadań organów administracji geologicznej oraz nadzoru górniczego.

Prawo geologiczne i górnicze nie znajdzie natomiast zastosowania do budowy i utrzymywania tuneli wydrążonych z zastosowaniem techniki górniczej. Szczegóły mogą natomiast być sporne, bowiem odróżnienie samego „drażenia” od budowy tunelu (umacniania wydrążonej pustki) może być sporne.

Począwszy od dnia 1 stycznia 2015 r. ustawa (z wyjątkiem działu III) znajduje odpowiednie zastosowanie do robót wykonywanych w wyrobiskach wszystkich zlikwidowanych podziemnych zakładów górniczych (art. 2 ust. 1 pkt 2). Oznacza to, że każdy tego typu obiekt musi spełniać wspomniane wymagania ustawy. Co do związanego z tym okresem przejściowym dotyczącym użytkowania górniczego zob. art. 206 ust. 4 pr.g.g.

Rozwiązanie przewidziane w art. 2 ust. 1 pkt 2 znacząco różni się od rozwiązania obowiązującego do 31 grudnia 2014 r., kiedy to stosownie do rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia z dnia 16 grudnia 2011 r. w sprawie określenia zlikwidowanych podziemnych zakładów górniczych<sup>7</sup> przedstawione wyżej rygory znajdowały odpowiednie zastosowanie wyłącznie do robót prowadzonych w wyrobiskach zlikwidowanych podziemnych zakładów górniczych kopalń:

- Soli „Bochnia” w Bochni,
- Soli „Wieliczka” w Wieliczce,
- Węgla Kamiennego „Guido” w Zabrze,
- Węgla Kamiennego „Królowa Luiza” w Zabrze.

Wraz z uchyceniem art. 2 ust. 2 cytowane wyżej rozporządzenie utraciło moc obowiązującą.

Warto jednak zwrócić uwagę, że w praktyce ustalenie, jak rozumieć pojęcie „podziemne wyrobisko zlikwidowanego zakładu górniczego”, a zwłaszcza czy obejmuje ono również podziemne wyrobiska powstałe w czasach, kiedy to pojęcie „zakładu górniczego” w ogóle nie było znane, może być niezwykle trudne.

W konsekwencji wszystkie roboty wykonywane w podziemnych wyrobiskach zlikwidowanych zakładów górniczych objęte są jednolitym reżimem prawnym wynikającym z art. 2 pr.g.g. Nie istnieje natomiast podstawa prawna do stosowania (nawet odpowiedniego) rygorów opartych na tym prawie do innych (niż w art. 1 ust. 1 oraz w art. 2) rodzajów działalności podziemnej, zwłaszcza do robót związanych z penetracją jaskiń, podziemnych obiektów wojskowych itp., czy też wykonywanych w celu adaptacji ich do celów wymienionych w art. 2. Nie ma natomiast przeszkód, by podmiot prowadzący taką działalność dobro-

<sup>7</sup> Dz.U., Nr 286, poz. 1686.

wolnie stosował co najmniej niektóre rygory tego prawa (co też niekiedy dzieje się w praktyce). Nie może to natomiast dotyczyć działań władczych organów właściwych w tym zakresie.

Poza zakresem ustawy pozostaje natomiast wykorzystywanie naturalnego ciepła wnętrza Ziemi (tzw. technologia HDR<sup>8</sup>), aczkolwiek wykonywanie służących temu celowi wkopów i otworów wiertniczych o głębokości przekraczającej 30 m Prawu geologicznemu i górnictwu podlega. Nie podlega mu również podziemne zgazowanie węgla (tzw. technologia UCG<sup>9</sup>), chyba że działalność ta miałaby charakter robót podziemnych prowadzonych w celach naukowych, badawczych, doświadczalnych i szkoleniowych na potrzeby geologii i górnictwa.

## Literatura

LIPIŃSKI A.: *Uchwalenie nowego prawa geologicznego i górnictwa*. „Ochrona Środowiska. Prawo i Polityka” 2011, nr 2, s. 13—21.

LIPIŃSKI A.: *Zakres i przedmiot prawa geologicznego i górnictwa*. W: *Prawna regulacja geologii i górnictwa w Polsce, Czechach i na Słowacji. Wybrane zagadnienia*. Red. G. DOBROWOLSKI, G. RADECKI. Katowice 2014, s. 11—21.

LIPIŃSKI A., LIPIŃSKA K.: *New Polish Geological and Mining Law*. „Polish Yearbook of Environmental Law” [Toruń] 2011, s. 57—84.

*Prawo geologiczne i górnictwo. Komentarz*. Red. B. RAKOCZY. Warszawa 2015.

SCHWARZ H.: *Prawo geologiczne i górnictwo. Komentarz*. T. 1. Wrocław 2013.

---

<sup>8</sup> Hot Dry Rock.

<sup>9</sup> Underground Coal Gasification.

Aleksander Lipiński

### Comment on Art. 1—2 of Mining and Geological Act

#### Summary

The commented rules determine the basic scope of Geological and Mining Act of 9 June 2011. It covers the performance of geological work, extracting minerals from deposits, underground non-reservoir storage of substances, and also — as part of a demonstration project — the underground storage of waste and carbon dioxide. The provisions of this Act shall apply correspondingly to some other use of the interior of the Earth's crust.

Key words: Geological and Mining Act, geological activity (work), mining of minerals, some other use of) interior of the Earth's crust

Александр Липинский

### **Комментарий к ст. 1—2 закона «Геологическое и горное право»**

#### Содержание

Данные положения регулируют основную сферу применения закона от 9 июня 2011 г. «Геологическое и горное право». Она включает в себя осуществление геологических работ, добычу ископаемых из месторождений, подземное безконтейнерное хранение веществ, а также — в рамках демонстрационного проекта — подземное захоронение отходов и диоксида углерода. Положения упомянутого закона применяются соответственно к некоторым другим видам использования недр.

Ключевые слова: Геологическое и горное право, геологические работы, добыча ископаемых, некоторые другие виды использования недр

Aleksander Lipiński  
Uniwersytet Śląski  
Katowice

**Na marginesie opracowania  
*Gaz łupkowy w Polsce.*  
*Aspekty prawno-środowiskowe.*  
Red. M. Stoczkiewicz. Warszawa:  
Raport ClientEarth, grudzień 2014, 2014, ss. 99**

---

---

Co prawda wiele wskazuje na to, że euforia związana z perspektywami podjęcia w Polsce wydobycia tzw. gazu łupkowego<sup>1</sup> należy już do przeszłości, niemniej jednak jej efektem stały się m.in. zmiany legislacyjne odnoszące się do poszukiwania, rozpoznawania oraz wydobywania węglowodorów<sup>2</sup>. Dotychczas te ostatnie nie stały się jeszcze przedmiotem kompleksowej oceny. Raport Fundacji ClientEarth<sup>3</sup> podejmuje natomiast próbę analizy prawa polskiego odno-

<sup>1</sup> Określanego jako tzw. gaz uwięziony, którego cząsteczki znajdują się w skałach zalegających na znacznej głębokości (znacznie przekraczającej 2000 m). Podjęcie jego wydobycia wymaga doprowadzenia do złoża energii w celu wywołania przepływu do odwiertu.

<sup>2</sup> Zob. ustawę z dnia 10 lipca 2014 r. o zmianie ustawy Prawo geologiczne i górnicze oraz niektórych innych ustaw. Dz.U. 2014, poz. 1133.

<sup>3</sup> Której celami i formami działania są: tworzenie warunków korzystnych dla kształtowania środowiska naturalnego, jego odnowy, ochrony, utrzymywania i przywracania elementów przyrodniczych do stanu właściwego, w tym dla ochrony zdrowia ludzkiego i pożytku publicznego, w szczególności propagowanie i promowanie kształtowania środowiska naturalnego, jego odnowy, ochrony, utrzymywania i przywracania elementów przyrodniczych do stanu właściwego, w tym dla ochrony zdrowia ludzkiego i pożytku publicznego;

- a) wspieranie edukacji, inicjatyw i postaw nastawionych na ochronę środowiska;
- b) działalność na rzecz organizacji, instytucji, osób prawnych i fizycznych zajmujących się ochroną środowiska;
- c) propagowanie nowoczesnych technologii zmierzających do ochrony środowiska.



szącego się do wspomnianej działalności z punktu widzenia standardów prawa europejskiego, zwłaszcza zaś ochrony środowiska. Całość składa się z czterech części. Pierwsza (ramy ogólne) zawiera omówienie: procesu pozyskiwania gazu ze źródeł niekonwencjonalnych z uwzględnieniem zagrożeń dla środowiska; warunków wydobywania gazu łupkowego w Stanach Zjednoczonych i Europie ze szczególnym uwzględnieniem Polski, w tym informacje o niektórych rozwiązaniach prawno-środowiskowych. Nie wiadomo jednak, jakie znaczenie należy przypisać wywodom na temat biogazu (teza 12), zwłaszcza że nie sposób traktować go jako kopalinę w znaczeniu przyjętym przez prawo. Można zakładać, że część pierwsza ma stanowić (dla niezorientowanego w szczegółach Czytelnika) swego rodzaju wprowadzenie do tematu, tyle że nie ze wszystkimi konkluzjami można się zgodzić. Skoro bowiem autorzy wyraźnie sygnalizują, że europejskie rozwiązania w zakresie ochrony środowiska są bardziej restrykcyjne, to trudno zrozumieć, dlaczego „niemożliwe jest [...] przeniesienie technologii zza oceanu na polski grunt” (teza 40). Podstawowy problemem stanowi bowiem opracowanie technologii odpowiedniej do danych warunków geologicznych, a nie system prawa. Czym innym jest bowiem technologia, czym innym natomiast reżim prawny jej stosowania. Część druga (ramy prawne) poświęcona została przedstawieniu tych rozwiązań Unii Europejskiej, które znajdują zastosowanie do omawianej problematyki (dyrektywy: węglowodorowa, dotycząca ocen oddziaływania na środowisko, dotyczące odpadów, wodna, dotycząca szkód w środowisku) oraz stosownych wymagań prawa polskiego. Część trzecia i czwarta poświęcone zostały perspektywom zmian prawa UE. Dokonana w raporcie ocena prawa polskiego, z punktu widzenia spełniania standardów europejskich i prawnomiedzynarodowych, co do zasady jest pozytywna. Szczegółowe odniesienie się do całości raportu wymagałoby niezwykle drobiazgowej oceny wszystkich poruszonych w nim zagadnień. Nie jest to możliwe w ramach niniejszej publikacji, zwłaszcza że niektóre tezy raportu przedstawiono bez jakiegokolwiek uzasadnienia. Poznanie pełnego toku rozumowania ich autorów nie jest więc możliwe.

Raport niestety cechuje się licznymi uproszczeniami oraz niedomówieniami, w stopniu rzutuującym na zasadność wypowiedzianych tam poglądów. Przede wszystkim z informacji na IV stronie okładki wynika, że przedstawia on stan prawny na dzień 31 października 2014 r., podczas gdy jego treść zdaje się uwzględniać wymagania obowiązujące od 1 stycznia 2015 r., tyle że żadne z tych rozwiązań nie jest konsekwentne. Co więcej, skoro od ponad 2 lat nie obowiązuje ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. o odpadach, to powstaje pytanie: jaką wartość poznawczą ma uwaga przedstawiona w tezie 148, że „unieszkodliwiania” odpadów nie należy rozumieć w sposób zdefiniowany przywołaną wyżej ustawą. Z nieznanых powodów opracowanie nie nawiązuje natomiast do obowiązującej od ponad 2 lat ustawy o odpadach (z dnia 14 grudnia 2012 r.). Pomijanie fragmentów omawianych przepisów zniekształca ich treść (np. teza 387).

Całość napisana jest w dodatku stylem, który jest mało komunikatywny nawet dla osób, którym nie są obce analizowane zagadnienia.

Z wielu powodów dalsze uwagi należy odnieść w zasadzie wyłącznie do ocen sformułowanych pod adresem prawa polskiego, co jednak nie oznacza aprobaty wszystkich poglądów sformułowanych w przedmiotowym opracowaniu, czy odniesionych do geologii (w dodatku niemających znaczenia dla tematu, jak np. teza 10<sup>4</sup>), czy do prawa UE.

Odnosząc się (wprowadzenie, s. 7) do zalecenia Komisji Europejskiej z dnia 5 stycznia 2014 r. w sprawie podstawowych zasad rozpoznawania i wydobywania węglowodorów (takich, jak gaz łupkowy) z zastosowaniem intensywnego szczelinowania hydraulicznego (2014/70/EU)<sup>5</sup>, wypadało chyba zasygnalizować, że nie koresponduje ono z pozostałymi wymaganiami prawa UE (np. wprowadzając nakaz przeprowadzenia strategicznej OOS). Z punktu widzenia prawa polskiego nie ma ono zatem żadnego znaczenia. Błędna jest ocena (teza 37), że w Polsce wszystkie kopaliny należą do Skarbu Państwa. Przedmiotem własności górniczej są złoża tylko tych kopaliny, których rodzaje zostały wyraźnie wymienione w ustawie (w tym złoża wszystkich węglowodorów, bez względu na miejsce ich występowania). Nie sposób zgodzić się ze stanowiskiem (teza 38), że w Polsce „w zasadzie nie istnieją wyłączenia wydobycia gazu łupkowego, w tym szczelinowania hydraulicznego, spod regulacji ochrony środowiska”. Zwrot „w zasadzie” ewidentnie prowadzi do wniosku, że w pewnych sytuacjach takowe wyłączenia jednak mają miejsce. Nie przewiduje ich natomiast żaden przepis prawa polskiego chociażby dlatego, że nie jest w nim znane określenie „szczelinowanie hydrauliczne”. W konsekwencji polska regulacja dotycząca ochrony środowiska nie zawiera żadnych wyłączeń w zakresie szczelinowania hydraulicznego. Można ich natomiast upatrywać w odniesieniu do niektórych wymagań dotyczących wiertnictwa, które „przy okazji” mogłyby znaleźć zastosowanie do wspomnianego szczelinowania.

Niejasne i mało komunikatywne jest stanowisko przedstawione w tezach 169—170. Przede wszystkim nie jest jasne, czy chodzi tam o „zużyty”, czy tylko „używany” i nadający się do ponownego użycia (wykorzystania) płyn szczelinujący. Ocena, jakoby substancja, która została już „użyta”, ale nie mieści się w pojęciu odpadu, staje się odpadem tylko dlatego, że ma być ponownie „użyta”, nie znajduje dostatecznych podstaw prawnych.

Przywołane w tezie 374 miejsce promulgacji Prawa geologicznego i górniczego<sup>6</sup> (jako „Dz.U., Nr 163, poz. 981 ze zm.”) w dniu 31 października 2014 r. (wskazanym jako data analizowanego stanu prawnego) było nieaktualne.

---

<sup>4</sup> Odnosząca się do „biogazu”, który wprawdzie zalicza się do węglowodorów, tyle że nie jest kopaliną.

<sup>5</sup> Dz.U. E.E. 39/72.

<sup>6</sup> Ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r., aktualny tekst jednolity Dz.U. 2015, poz. 196 ze zm.

Pogląd, jakoby Skarb Państwa mógł eksploatować zasoby węglowodorów, może być zgodny z prawem tylko o tyle, o ile Skarb Państwa może czerpać korzyści ze wspomnianej eksploatacji. Brak natomiast podstaw do przyjęcia, że Skarb Państwa mógłby samodzielnie prowadzić ich wydobywanie, w dodatku bez koncesji, nie znajduje jakichkolwiek podstaw prawnych (tezy 376 i 381). Nie sposób też zgodzić się z oceną przedstawioną w tezie 378, jakoby o zakresie koncesjonowania działalności dotyczącej węglowodorów przesądzał art. 49g pr.g.g. Ten ostatni normuje natomiast niektóre problemy trybu koncesjonowania w tym zakresie. O tym zaś, jakie rodzaje działalności związane z węglowodorami wymagają koncesji, przesądza art. 21 ust. 1 pkt 2a wspomnianej ustawy.

Wbrew ocenie przedstawionej w tezie 387 żaden przepis Prawa geologicznego i górniczego nie pozwala na stwierdzenie, że plany ruchu zakładu górniczego „wskazują osoby zajmujące stanowiska kierownicze oraz dozoru ruchu”. Określenie „osoby” jednoznacznie sugeruje, że chodzi tu o wskazanie danych identyfikujących takich osób, co nie jest prawdą. W świetle art. 108 ust. 2 chodzi tu natomiast o wskazanie struktury organizacyjnej „zakładu górniczego, w szczególności stanowisk osób kierownictwa i dozoru ruchu”, co oznacza całkiem co innego. Inaczej mówiąc, plan ruchu określa, które stanowiska w zakładzie górnicznym muszą zajmować osoby legitymujące się stosownymi kwalifikacjami zawodowymi.

Nie jest trafne określenie (teza 396), jakoby odpowiedzialność odszkodowawcza regulowana Prawem geologicznym i górnicznym miała mieć charakter obiektywny, za czym miałyby (zdaniem autorów Raportu) przemawiać element braku zawinienia. Lektura art. 144—145 pr.g.g. poddających odpowiedzialność za szkody spowodowane ruchem zakładu górniczego rygorom kodeksu cywilnego uzasadnia bowiem wniosek, że chodzi tu o oparcie wspomnianej odpowiedzialności na art. 435 k.c. (tzw. odpowiedzialność na zasadzie ryzyka), co do czego nie ma wątpliwości ani w orzecznictwie sądowym, ani w literaturze przedmiotu. Koncepcja tzw. odpowiedzialności obiektywnej polega natomiast na tym, że nie zna ona jakichkolwiek przesłanek egzoneracyjnych (tj. wyłączających odpowiedzialność) i w takiej postaci nie jest znana prawu polskiemu. Trafna jest wprawdzie ocena przedstawiona w tezie 399, że stosownie do art. 149 pr.g.g. roszczenia z tytułu szkód spowodowanych ruchem zakładu górniczego przedawniają się z upływem 5 lat. Zdaniem autorów Raportu termin ten jest zbyt krótki. Nie dostrzegli oni natomiast specyficznej regulacji dotyczącej sposobu liczenia tego terminu<sup>7</sup>. W wielu przypadkach może ona spowodować znaczne wydłużenie terminu przedawnienia. Warto zresztą zwrócić uwagę, że regulacja zawarta w art. 149 jest efektem inicjatywy poselskiej podjętej w toku prac sejmowych, a zatem na jej rezultat projektodawcy nie mieli wpływu.

<sup>7</sup> Biegnie on „od dnia dowiedzenia się o szkodzie”.

W obowiązującym stanie prawnym plan ruchu zakładu górniczego prowadzącego roboty geologiczne metodą wiertniczą czy też prowadzącego w ten sposób wydobycie kopaliny musi określać m.in. „parametry mediów technologicznych”<sup>8</sup>, w czym mieści się informacja dotycząca składu płynu szczelinującego. Wspomniany plan podlega natomiast zatwierdzeniu przez organ nadzoru górniczego. Co prawda dane te nie podlegają obowiązkowi ujawnienia w powszechnie dostępnych wykazach informacji o środowisku, to jednak bezspornie stanowią tzw. inną informację o środowisku w rozumieniu jej art. 21 ust. 3 ustawy z dnia 3 października 2008 r. o dostępie do informacji o środowisku [...], objętą zasadą powszechnego dostępu (art. 8). Autorzy Raportu postulują natomiast wprowadzenie nakazu zamieszczenia na stronie internetowej przedsiębiorcy węglowodorowego „informacji na temat kompozycji i składu płynu szczelinującego” (teza 416), co ma być uzasadnione brakiem łatwości w dotarciu do informacji zawartych na ten temat w planie ruchu zakładu górniczego. Stosownie zaś do art. 49 pr.g.g. na wspomnianej stronie internetowej zamieszcza się m.in. kopię decyzji zatwierdzającej plan ruchu. Zawsze zaś załącznikiem do takiej decyzji jest sam plan ruchu. Prawo nie reguluje natomiast statusu załączników do decyzji, a w konsekwencji muszą one być traktowane jako ich elementy. W konsekwencji taki załącznik również musi być zamieszczony na stronie internetowej.

Przedstawione w tezie 417 wyliczenie dotyczące sankcji z tytułu naruszenia niektórych wymagań Prawa geologicznego i górniczego jest nieściśle, bowiem to ostatnie zna również:

- sankcję w postaci tzw. opłaty podwyższonej (za wykonywanie działalności bez wymaganej koncesji bądź bez zatwierdzonego, bądź podlegającego zgłoszeniu projektu robót geologicznych, art. 140 pr.g.g.),
- odpowiedzialność karną bądź z tytułu wykroczeń mogą ponosić wyłącznie osoby fizyczne (a nie wszyscy przedsiębiorcy).

Trudno też zgodzić się z konkluzją, jakoby przewidziane Prawem geologicznym i górniczym reżimy odszkodowawcze nie były przystosowane do prowadzonej na szeroką skalę działalności wydobywczej w zakresie niekonwencjonalnych złóż węglowodorów (teza 418). Przede wszystkim nie wiadomo, co miałyby stanowić kryterium wspomnianej „szerokiej skali”. Warto też zwrócić uwagę, że obowiązujący od 1994 r. (tj. od czasu wejścia w życie poprzednio obowiązującego Prawa geologicznego i górniczego) reżim odszkodowawczy w zakresie szkód spowodowanych ruchem zakładu górniczego oparty jest na wzorach kodeksu cywilnego, którego zasadą jest naprawa szkody w pełnej wysokości.

Błędna jest teza 421, że kary pieniężne określone w art. 175 pr.g.g. nie mogą obciążać tych przedsiębiorców, którzy prowadzą odwierty rozpoznawcze na ob-

---

<sup>8</sup> Zob. pkt 33 załącznika nr 3 do rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 16 lutego 2012 r. w sprawie planów ruchu zakładów górniczych, Dz.U. 2012, poz. 372.

szarze wstępnie udokumentowanego złoża gazu łupkowego. Można przypuszczać, że podstawą tej konkluzji jest założenie, że obiekty oraz instalacje służące do takiego rozpoznania nie są „zakładem górniczym”. Istotnie, nie mieszczą się one w sformułowanej przez art. 6 pkt 18 pr.g.g. definicji takiego „zakładu” (która dotyczy wydobywania kopalin ze złóż, podziemnego bezzbiornikowego magazynowania substancji, podziemnego składowania odpadów albo podziemnego składowania dwutlenku węgla). Wymagania dotyczące zakładu górniczego (jego ruchu, ratownictwa górniczego) stosuje się natomiast odpowiednio m.in. do robót geologicznych służących poszukiwaniu (rozpoznawaniu) złóż kopalin, poszukiwaniu i rozpoznawaniu złóż kopalin wykonywanych na głębokości większej niż 100 m (art. 86 oraz art. 105 ust. 2 pkt 2), co bezspornie obejmuje również działalność w zakresie poszukiwania (rozpoznawania) węglowodorów w złożach niekonwencjonalnych (tzw. zakład geologiczny). Konstrukcja ta pozwala na nakładanie kar pieniężnych przewidzianych przez art. 175 pr.g.g., czego nie dostrzeżono w Raporcie. Sankcje przewidziane cytowanym przepisem są wprawdzie niższe niż przewidziane Prawem energetycznym, tyle że nie są to sankcje jedyne. W połączeniu z innymi środkami (opłaty dodatkowe, opłaty podwyższone, odpowiedzialność karna, odpowiedzialność z tytułu wykroczeń, przymuszenie do wykonania niektórych obowiązków w drodze ich egzekucji, wstrzymanie ruchu zakładu górniczego, cofnięcie bądź ograniczenie koncesji) tworzą one skuteczny system zapewniający prawidłową realizację wymagań przewidzianych Prawem geologicznym i górniczym. Brak dowodów, że jest inaczej. Wspomniany art. 175 ust. 4 pr.g.g. wskazuje przesłanki, jakimi należy kierować się przy ustalaniu wysokości omawianych kar. Warto wspomnieć, że przepisy prawa karnego pozwalają, pomimo popełnienia przestępstwa, na umorzenie postępowania czy też odstąpienie od nałożenia sankcji karnej (a zatem są bardziej liberalne niż reżim odpowiedzialności oparty na wspomnianym art. 175. Przepis ten odnosi się zresztą do wszelkiej działalności regulowanej Prawem geologicznym i górniczym. Brak natomiast racjonalnych przesłanek uzasadniających potrzebę wprowadzenia bardziej rygorystycznych wymagań dotyczących odpowiedzialności przedsiębiorców prowadzących działalność w zakresie poszukiwania, rozpoznawania oraz wydobywania gazu łupkowego. Co prawda Raport trafnie zarzuca brak określenia minimalnego poziomu kar nakładanych na podstawie wspomnianego art. 175, tyle że wiele przemawia za tym, że nie istnieje taka potrzeba (tezy 42—425).

Autorzy Raportu nie dostrzegają, że sankcjami za „rażące naruszenie” koncesji regulowanych Prawem geologicznym i górniczym są również opłaty dodatkowe (art. 139 pr.g.g.), czy też możliwość cofnięcia koncesji (ograniczenia jej zakresu). Brak racjonalnych przesłanek do ustanowienia bardziej rygorystycznego systemu sankcji z tytułu wszelkich naruszeń wymagań Prawa geologicznego i górniczego. Warto wspomnieć, że cechą charakterystyczną działalności regulowanej tą ustawą jest znaczne ryzyko inwestycyjne, stanowiące konsekwen-

cję wielu niewiadomych towarzyszących poszukiwaniu, rozpoznawaniu oraz wydobywaniu kopalin. Z przyczyn całkowicie niezależnych od przedsiębiorcy może on nie mieć możliwości rygorystycznego przestrzegania obciążających go wymagań. Dotychczasowe doświadczenia związane z sankcjami przewidzianymi Prawem geologicznym i górniczym prowadzą do wniosku, że są one stosowane sporadycznie. Brak natomiast dowodu, że są one niewystarczające. Warto też zwrócić uwagę, że rozpoznanie niekonwencjonalnych złóż węglowodorów ewidentnie leży w interesie publicznym, zaś nadmiernie rygorystyczny system sankcji z tytułu (wszelkich) naruszeń prawa stanowiłby czynnik zniechęcający do podejmowania takiej działalności. Trudno zatem zgodzić się z tezą 427, gdzie wypowiedziano (jak się wydaje) sugestię, jakoby system odpowiedzialności za naruszenie wymagań koncesji uzyskanej na podstawie pr.g.g. należy oprzeć na wzorcach Prawa energetycznego.

Autorzy Raportu nie dostrzegają, że odpowiedzialność regulowaną Działem XI Prawa geologicznego i górniczego ponoszą osoby fizyczne, odpowiednio wedle zasad unormowanych kodeksem karnym bądź kodeksem w sprawach wykroczeń. Nie istnieją jakiegokolwiek racjonalne przesłanki przemawiające za potrzebą wprowadzenia w tej mierze szczególnych (bardziej surowych) reguł odnoszących się do działalności związanej z gazem łupkowym (teza 430). Błędem jest odniesienie odpowiedzialności regulowanej przez art. 175 pr.g.g. wyłącznie do problematyki wydobywania kopalin (teza 429). Ta ostatnia jest powiązana z „zakładem górniczym”. Co prawda w rozumieniu art. 6 pkt 18 pr.g.g. określenie to przede wszystkim odnosi się do działalności w zakresie wydobywania kopalin, to jednak (czego nie dostrzegli autorzy Raportu) z mocy art. 86 (w zw. z art. 105 ust. 2 pkt 2) pr.g.g. znajduje ono również odpowiednie zastosowanie do robót geologicznych, w tym do poszukiwania i rozpoznawania złóż kopalin (tzw. zakład geologiczny, do którego odpowiednio stosuje się wymagania kształtujący tzw. reżim prawny „zakładu górniczego”).

Autorzy Raportu nie dostrzegają (teza 436), że przedmiotem wydobycia (w przypadku węglowodorów) nie jest „paliwo”, lecz „kopalina”, a w dodatku myślą „naruszenia warunków koncesji” z „nieprzestrzeganiem przepisów dotyczących ochrony środowiska”. Sankcji z tytułu uchybienia tym ostatnim nie reguluje Prawo geologiczne i górnicze. Należy ich poszukiwać w innych aktach normatywnych, jak chociażby odnoszących się do ochrony przyrody, ochrony powietrza, postępowania z odpadami itd. Warto też pamiętać, że przepisy określające odpowiedzialność o charakterze represyjnym konstruuje się m.in. pod kątem widzenia prawdopodobieństwa występowania określonych zdarzeń, jak również możliwości zrealizowania sankcji. Wiele doświadczeń wskazuje na to, że nadmiernie represyjny system nie spełnia swej roli. Nie istnieją też jakiegokolwiek racjonalne przesłanki przemawiające za wprowadzeniem odrębnego systemu represji z tytułu naruszeń prawa w związku z poszukiwaniem, rozpoznawaniem oraz wydobywaniem gazu łupkowego.

Wedle dyrektywy 2011/92<sup>9</sup> „przedsięwzięcie” oznacza wykonanie prac budowlanych lub innych instalacji lub systemów, jak również inne interwencje w otoczeniu naturalnym i krajobrazie, włącznie z wydobywaniem zasobów mineralnych (art. 1 ust. 2 lit. a). W świetle ustawy z dnia 3 października 2008 r. przedsięwzięciem jest natomiast zamierzenie budowlane lub inna ingerencja w środowisko polegająca na przekształceniu lub zmianie sposobu wykorzystania terenu, w tym również na wydobywaniu kopalin; przedsięwzięcia powiązane technologicznie kwalifikuje się jako jedno przedsięwzięcie, także jeżeli są one realizowane przez różne podmioty (art. 3 pkt 13). Co prawda literalnie rzecz biorąc nie mieści się w tym poszukiwanie (rozpoznawanie) złóż kopalin, to jednak z dalszych przepisów (zarówno dyrektywy, jak i prawa polskiego) wynika, że „przedsięwzięciem” są niektóre wiercenia (załącznik nr 2 do dyrektywy, rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2010 r.<sup>10</sup>). Z kolei wymagania określające treść Raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko wyraźnie przewidują, że treścią tego dokumentu w odniesieniu do przedsięwzięcia związanego z poszukiwaniem (rozpoznawaniem) węglowodorów metodą otworów wiertniczych lub wydobywaniu ich tą metodą ma być m.in. opis elementów przyrodniczych objętych zakresem planowanego przedsięwzięcia na środowisko (art. 66 ust. 1 pkt 2 wspomnianej ustawy z dnia 3 października 2008 r.). W konsekwencji nie jest dostatecznie jasne, w jaki sposób ustalać przestrzenny zasięg tak rozumianego „przedsięwzięcia”, a zwłaszcza czy liczyć go od krawędzi odwiertu, zasięgu jego oddziaływania (a przy odwiercie kierunkowym może on być znaczny), czy jakoś inaczej. Zgodzić się zatem należy z oceną Raportu, że zmiany stanu prawnego obowiązujące w tej mierze od 1 stycznia 2015 r.<sup>11</sup> są nieczytelne (tezy 437—443).

Trudno również aprobować tezy 455—465. Przede wszystkim poszukiwanie (rozpoznawanie) złoża kopaliny nie może być utożsamiane z „przygotowaniem” do wydobycia kopaliny z tej choćby przyczyny, że takie poszukiwanie (rozpoznawanie) może dać (i nierzadko daje) wynik negatywny. To, że rodzaj (intensywność) poszukiwania (rozpoznawania) mogą być porównywalne z tymi, które wiążą się z wydobywaniem kopaliny, nie ma znaczenia. Wymagania dotyczące systemu ocen oddziaływania na środowisko są elementem prawa administracyjnego. Pod rządem tego ostatniego niedopuszczalna jest natomiast analogia (rozumowanie przez podobieństwo) prowadząca do zwiększenia obciążeń podmiotu prawa. Nikt przy zdrowych zmysłach nie podejmie poszukiwania złoża kopaliny w takich lokalizacjach, których budowa geologiczna nie wskazuje na prawdopodobieństwo występowania danej kopaliny. Nieprawdą jest, że środkiem pozwalającym na uniknięcie takiej sytuacji jest instytucja oceny oddziaływania

<sup>9</sup> W sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko, Dz.U. UE L 26/1 ze zm.

<sup>10</sup> Dz.U. 2010, Nr 213, poz. 1397 ze zm.

<sup>11</sup> Tj. od dnia wejścia w życie wspomnianej noweli węglowodorowej.

na środowisko. Z wielu powodów nie spełni ona takich oczekiwań. Środkiem pozwalającym na wstępną ocenę ryzyka podejmowania działalności geologicznej jest przede wszystkim powszechny dostęp do informacji geologicznej.

Raport (tezy 462—488) kwestionuje dokonaną przez nowelę węglowodorową zmianę wspomnianej ustawy z dnia 3 października 2008 r. Dotyczy ona „organizacji ekologicznej”, która może na prawach strony uczestniczyć w postępowaniu toczącym się z udziałem społeczeństwa, „jeżeli prowadzi działalność statutową w zakresie ochrony środowiska lub ochrony przyrody, przez minimum 12 miesięcy przed dniem wszczęcia postępowania”. Wedle dyrektywy 2011/92/UE „społeczeństwo” oznacza jedną lub więcej osób fizycznych lub prawnych oraz, zgodnie z krajowym ustawodawstwem lub praktyką, ich stowarzyszenia, organizacje lub grupy (art. 1 ust. 2 lit. d). Zwrot „zgodnie z krajowym ustawodawstwem” ewidentnie świadczy o tym, że o szczegółach przesądzających o takim zorganizowaniu się społeczeństwa (a zwłaszcza jego formach) i sposobie udziału w postępowaniu dotyczącym oceny oddziaływania na środowisko przesądzają przepisy prawa krajowego. Państwo, z poszanowaniem ogólnych wymagań dotyczących treści prawa i sposobu jego stanowienia, ma swobodę w tym zakresie. Tym samym zarzut, jakoby nowela węglowodorowa, zmieniając pojęcie „organizacji ekologicznej”, naruszyła wspomnianą dyrektywę, trudno uznać za uzasadniony. Warto zresztą zwrócić uwagę, że rozwiązanie to nie jest nowością. Dowodem jest podobnie zredagowany art. 20 ust. 2 ustawy z dnia 29 czerwca 2011 r. o przygotowaniu i realizacji inwestycji w zakresie obiektów energetyki jądrowej oraz inwestycji towarzyszących<sup>12</sup>. Inna rzecz, że omawiana zmiana ustawy z dnia 3 października 2008 r. zredagowana została w sposób wyjątkowo nieporadny. Skoro weszła ona w życie z dniem 1 stycznia 2015 r., to począwszy od tej daty niezbędną przesłanką udziału organizacji ekologicznej w postępowaniu z udziałem społeczeństwa jest wykazanie się swoistym „12-miesięcznym stażem”<sup>13</sup>. Powstaje zatem pytanie, czy skoro taka organizacja powstała w dniu 2 stycznia 2014 r., to czy będzie mogła ona powoływać się na status „organizacji ekologicznej” już w 2015 r., czy dopiero w 2016.

Przedstawione na s. 97 i nast. rekomendacje dotyczące zmian prawa polskiego nie zawierają jakiegokolwiek uzasadnienia i nie wynikają z wcześniej dokonanej analizy tego prawa. W większości przypadków ocena ich zasadności nie jest więc możliwa. Brak natomiast racjonalnych przesłanek przemawiających za proponowanym przedłużeniem go (20 lat) okresu przedawnienia dla „szkod górniczych”<sup>14</sup>. Warto podkreślić, że długi okres przedawnienia roszczeń tylko z pozoru poprawia sytuację prawną poszkodowanego. Może on natomiast

<sup>12</sup> Dz.U. 2011, Nr 135, poz. 789 ze zm.

<sup>13</sup> Odrębnym problemem jest ustalenie, na czym miałyby polegać istota prowadzenia działalności statutowej, a nadto czym ma być uzasadnione rozróżnienie pomiędzy „środowiskiem” oraz „przyrodą”.

<sup>14</sup> Określenie „szkoda górnicza” nie jest zresztą znane obowiązującemu prawu.



spowodować, że ustalenie stanu sprzed powstania szkody (a w konsekwencji zakresu obowiązku odszkodowawczego) będzie niezmiernie utrudnione, o ile w ogóle możliwe. Raport „nie przedstawia też argumentacji przemawiającej za potrzebą stworzenia rozwiązań umożliwiających wykorzystanie niewykorzystanych środków funduszu likwidacji zakładu górniczego, na cele kompensacji przyrodniczej i klimatycznej danego zakładu górniczego”. Przede wszystkim należy pamiętać, że środki wspomnianego funduszu są środkami własnymi przedsiębiorcy, tyle że gromadzonymi na wyodrębnionym rachunku, a nadto wykorzystywanymi w zasadzie wyłącznie w określonym celu oraz pod nadzorem organu administracji. Z kolei o przesłankach i zakresie „kompensacji przyrodniczej” orzeka Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska, przy czym bez znaczenia pozostaje okoliczność, z jakich źródeł zobowiązany sfinansuje obowiązki związane z taką kompensatą. Nie wiadomo natomiast, na czym miałyby polegać istota „kompensacji klimatycznej”, bowiem określenie to nie jest znane prawu polskiemu.

Nie istnieje też potrzeba wprowadzenia opłat sankcyjnych za wszelkie (nie mające charakteru rażącego) naruszenia koncesji, w dodatku z przeznaczeniem połowy zgromadzonych w ten sposób środków na kompensację przyrodniczą i klimatyczną. Przede wszystkim mogłoby to oznaczać zbędne (i w znacznej mierze niedopuszczalne) dublowanie się sankcji z tytułu naruszeń koncesji (np. w zakresie obowiązku przekazywania próbek geologicznych). Działalność regulowana Prawem geologicznym i górniczym obarczona jest wielorakim ryzykiem, a jednocześnie w interesie publicznym leży stwarzanie zachęt do jej podejmowania<sup>15</sup>. W konsekwencji wprowadzenie sankcji z tytułu naruszenia jakichkolwiek wymagań koncesji nie znajduje uzasadnienia. Idąc tokiem rozumowania autorów Raportu, należałoby przewidzieć taką opłatę np. z tytułu każdego (nawet jednodniowego) opóźnienia w stosunku do harmonogramu określonego koncesją, w dodatku nawet wtedy, gdyby opóźnienie to zaistniało z przyczyn niezależnych od zobowiązanego<sup>16</sup>. Rozbudowany system sankcji jest czynnikiem skutecznie zniechęcającym do podejmowania danej działalności. Nawiasem mówiąc w ten właśnie sposób część inwestorów odczytała zmiany wprowadzone nowelą węglowodorową.

---

<sup>15</sup> Nie sposób bowiem wyobrazić sobie państwo, które funkcjonuje bez wykorzystania surowców (wyrobów) pochodzenia górniczego. Zaspokajanie związanych z tym potrzeb w drodze przywozu z innych państw jest wprawdzie możliwe, ale może stwarzać zagrożenia dla bezpieczeństwa surowcowego (w tym energetycznego).

<sup>16</sup> Czego najlepszym przykładem mogą być trudności związane z uzyskiwaniem kolejnych (po koncesji) decyzji niezbędnych do podjęcia działalności. Przykładami mogą być:

- pozwolenie na usunięcie drzew (krzewów),
- decyzja w sprawie środowiskowych uwarunkowań przedsięwzięcia (na potrzeby zatwierdzenia planu ruchu zakładu górniczego); uzyskanie jej może niekiedy trwać nawet kilka lat.

Autorzy Raportu nie uzasadnili potrzeby opiniowania planów ruchu przez „organy j.s.t.”, nie dostrzegając, że chodziłoby tu o organy samorządu gminnego, powiatowego oraz wojewódzkiego, w dodatku stanowiące, jak i wykonawcze. Nie wiadomo zatem, o które z nich miałyby chodzić. Co prawda w obowiązującym stanie prawnym (art. 108 ust. 6b pr.g.g.) obowiązek uzyskania takiej opinii wyłączono w odniesieniu do robót geologicznych związanych z poszukiwaniem lub rozpoznawaniem węglowodorów, to jednak istnieje on (jako opinia organu wykonawczego gminy) w odniesieniu do pozostałych planów ruchu. Od lat praktyka stosowania wspomnianych wymagań (tj. opinie sformułowane pod adresem planów ruchu pozostałych zakładów górniczych) dostarcza przykładów patologicznych rozwiązań i nie istnieje jakikolwiek argument przemawiający za potrzebą obciążania nimi działalności w zakresie poszukiwania (rozpoznawania) węglowodorów. Co prawda Prawo geologiczne i górnicze zobiektywizowało przesłanki, jakimi ma kierować się organ wykonawczy gminy opiniujący projekt planu ruchu<sup>17</sup> (z wyłączeniem poszukiwania bądź rozpoznawania węglowodorów). W praktyce organy wykonawcze gmin całkowicie ignorują ustawowy nakaz oparcia wspomnianej opinii na art. 7 pr.g.g. i uzależniają pozytywne stanowisko od przesłanek całkowicie pozaprawnych. Co prawda taka opinia nie jest wprawdzie wiążąca dla organu nadzoru górniczego zatwierdzającego plan ruchu zakładu górniczego, tyle że w praktyce organy te wymuszają na przedsiębiorcach uzyskanie opinii pozytywnej, grożąc (w razie opinii negatywnej) odmową zatwierdzenia planu ruchu. Brak miejsca nie pozwala na rozwinięcie szczegółów.

Nie ma również racjonalnych argumentów przemawiających za potrzebą wprowadzenia obowiązków informacyjnych w zakresie:

- internetowej informacji o stanie prowadzonych prac (zapewne w zakresie poszukiwania i rozpoznawania węglowodorów niekonwencjonalnych, zakresu ingerencji w środowisko, podmiotu odpowiedzialnego właścicielsko, organu nadzoru dla danej koncesji; dane te albo są już informacją o środowisku, albo celowość ich zamieszczania na stronie internetowej jest problematyczna, czego przykładem może być chociażby powszechnie znana informacja, że organem nadzoru nad poszukiwaniem węglowodorów jest minister właściwy do spraw środowiska, a pojęcie „podmiotu odpowiedzialnego właścicielsko” podlega nieustannym zmianom, czego przykładem może być spółka z siedzibą poza granicami Polski, której akcje w dodatku są przedmiotem obrotu giełdowego,

---

<sup>17</sup> Stosownie do art. 7 pr.g.g. podejmowanie (wykonywanie) działalności regulowanej wspomnianą ustawą dopuszczalne jest tylko wówczas, jeżeli nie narusza ono:

- przeznaczenia nieruchomości określonego przez miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego oraz przepisy odrębne,
- w razie braku planu miejscowego — sposobu korzystania z nieruchomości ustalonej przez studium oraz przepisy odrębne.

- utworzenia ogólnopolskiego serwisu informacyjnego zawierającego dane odnośnie do prowadzonych „prac geologicznych i górniczych” dotyczących węglowodorów niekonwencjonalnych, w tym składu płuczki wiertniczej,
- rozszerzenia dostępu do informacji o środowisku oraz obowiązków informacyjnych operatora o dane dotyczące składu płynu szczelinującego.

Dotychczasowe badania wpływu poszukiwania gazu łupkowego na stan środowiska prowadzone przez: Państwowy Instytut Geologiczny, Akademię Górniczo-Hutniczą im. S. Staszica w Krakowie, Politechnikę Gdańską na siedmiu poligonach badawczych (obszarach objętych koncesjami nr 16/2007/p, 28/2007/p, 29/2008/p, 4/2009/p, 70/2009/p, 17/2010/p, 1/2011/p) wykazały, że prowadzona działalność nie spowodowała:

- uciążliwości hałasowych,
- widocznej zmiany parametrów fizykochemicznych wód,
- możliwości wycieku płynów technologicznych lub złożowych do wód użytkowych.

Czynnikiem podwyższającym bezpieczeństwo szczelinowania w Polsce jest duża głębokość perspektywicznych kompleksów łupkowych; są to zresztą obszary najspokojniejsze pod względem aktywności sejsmicznej w Europie.

Autorzy Raportu w żaden sposób nie uzasadnili postulatów:

- wprowadzenia minimalnej odległości (500 m) obiektów budowlanych zakładów górniczych od budynków mieszkalnych oraz służących użyteczności publicznej; warto zwrócić uwagę, że takim obiektem może być również ujęcie wody leczniczej, wydobywanej na terenie uzdrowiska<sup>18</sup> oraz dla jego potrzeb,
- wprowadzenia obowiązkowej oceny oddziaływania na środowisko „dla każdego odwiertu poszukiwawczego oraz produkcyjnego; przede wszystkim nie jest dostatecznie jasne, czy chodzi tu o działalność dotyczącą węglowodorów niekonwencjonalnych, czy też o wszystkie odwierty służące celom badawczym (bez względu na ich przeznaczenie), czy tylko dotyczące węglowodorów niekonwencjonalnych; warto zwrócić uwagę, że propozycja ta zmierza do znaczącego i pozbawionego dostatecznego uzasadnienia zaostrzenia rygorów dotyczących koncesjonowania; rozwiązanie to wykracza poza standardy UE<sup>19</sup> i pogarsza sytuację przedsiębiorców inwestujących w Polsce,
- usunięcia ograniczeń dotyczących udziału organizacji ekologicznych w postępowaniach wymagających udziału społeczeństwa,
- wprowadzenia obowiązku ponownego wykorzystania wody z płuczki wiertniczej po jej oczyszczeniu „na miejscu”, zwłaszcza że taki obowiązek byłby niesłychanie łatwy do ominięcia,

<sup>18</sup> Z wykorzystaniem obiektów znajdujących się wśród zabudowy uzdrowiskowej.

<sup>19</sup> Które wymagają takiej oceny wyłącznie w odniesieniu do „głębokich wierceń”, nie określając jednak ich głębokości.

- przywrócenia opłaty za wodę zużywaną w procesie wydobywania węglowodorów, zwłaszcza podczas zabiegu szczelinowania hydraulicznego; propozycja ta opiera się na niezrozumieniu istoty obowiązującej (od wielu lat) regulacji prawnej. Od dawna wykorzystywanie wód kopalnianych na potrzeby ruchu zakładu górniczego nie podlega opłatom (art. 20 pr.g.g.), żaden zaś przepis nie przewiduje takiego zwolnienia w odniesieniu do innych (niebędących kopalnianymi) wód wykorzystywanych w zakładzie górniczym, w tym na potrzeby poszukiwania (rozpoznawania) węglowodorów,
- propozycji nałożenia obowiązku pobierania próbek wody<sup>20</sup> z ujęć w promieniu 5 km od miejsca prowadzonych „prac” geologicznych lub górniczych. Prawu polskiemu nie jest znane pojęcie „gminne zasoby wody pitnej”, a w konsekwencji propozycja wprowadzenia obowiązku utrzymania minimalnej odległości (niejasne, czy od ujęć takich wód czy miejsc ich występowania) 2000 m dla otworów wiertniczych wydobywających węglowodory nie jest możliwe. Warto jednocześnie zwrócić uwagę, że prawdopodobieństwo zagrożenia dla wód podziemnych wykorzystywanych w celu zaopatrzenia ludności w wodę, spowodowanego poszukiwaniem (rozpoznawaniem) węglowodorów ze złóż niekonwencjonalnych jest znikome.

Zjawiskiem towarzyszącym euforii związanej z perspektywami podjęcia wydobywania gazu łupkowego w Polsce stała się również histeria polegająca na wyolbrzymianiu rzeczywistych i wyimaginowanych zagrożeń związanych z taką działalnością. Wiele przemawia za tym, że rację miał William Shakespeare, wykazując, że niekiedy mamy do czynienia z sytuacją, w której doszło do zjawiska określanego jako „wiele hałasu o nic”.

## Literatura

*Gaz łupkowy w Polsce. Aspekty prawno-środowiskowe* Red. M. STOCZKIEWICZ. Warszawa 2014. Załącznik nr 3 do rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 16 lutego 2012 r. w sprawie planów ruchu zakładów górniczych. Dz.U. 2012, poz. 372.

---

<sup>20</sup> Nie wiadomo czy tylko powierzchniowej, czy również podziemnej (a jeżeli podziemnej — to z jakiej głębokości).

Aleksander Lipiński

**Comment on the  
Essay *Shale Gas in Poland.  
Legal and Environmental Aspects.*  
Ed. M. Stoczkiewicz. Warsaw:  
Report of ClientEarth, December 2014, 2014, pp. 99**

Summary

The authors of the report analyse the risks and threats to the environment that may occur in connection with prospecting for, exploration of and exploitation of shale gas in Poland. The report includes both the requirements of European and Polish law. According to the authors, these solutions do not provide sufficient environmental protection. Their assessments are not only based on false premises, but also are devoid of adequate justification.

Key words: Shale gas, environmental threats, protection of underground (ground) waters, lack of sufficient legal rules (solutions)

Александр Липинский

**Комментарий к публикации  
*Сланцевый газ в Польше.  
Правовые и экологические аспекты.*  
Ред. М. Стоцкевич. Варшава:  
Рапорт ClientEarth, декабрь 2014, 2014, с. 99**

Содержание

Авторы рапорта анализируют риски и угрозы для состояния окружающей среды, которые могут возникнуть в связи с поиском, разведкой и добычей сланцевого газа в Польше. Предметом исследования являются требования как европейского, так и польского законодательства. По мнению авторов, принятые решения не обеспечивают достаточной охраны окружающей среды. Их оценки не только в большой степени опираются на ошибочных предпосылках, но кроме того они лишены убедительного обоснования.

Ключевые слова: Сланцевый газ, угрозы для окружающей среды, охрана подземных вод, отсутствие достаточного правового регулирования

Aleksander Lipiński  
Uniwersytet Śląski  
Katowice

## Glosa do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 20 maja 2015 r., II OSK 394/15

---

---

Istnienie złoża kopaliny nie daje podstaw do kształtowania warunków związanych z przestrzenią rozciągającą się na powierzchni ziemi, poza obowiązkiem odnotowania w studium faktu istnienia takiego złoża.

Naczelny Sąd Administracyjny po rozpoznaniu w dniu 20 maja 2015 r. na rozprawie skargi kasacyjnej G. Ż. od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z dnia 29 października 2014 r. sygn. akt II SA/Gl 1024/14 w sprawie ze skargi G. Ż. na rozstrzygnięcie nadzorcze wojewody w przedmiocie zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego oddala skargę kasacyjną.

### Z uzasadnienia

Wojewoda rozstrzygnięciem nadzorczym z dnia 4 czerwca 2014 r. stwierdził nieważność uchwały Rady Miasta Ż. z dnia 29 kwietnia 2014 r. w sprawie zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy w części dotyczącej postanowienia, wedle którego zabroniona jest „podziemna eksploatacja złóż mogąca powodować deformacje terenów”. Zdaniem organu nadzoru studium w tej części zostało uchwalone z naruszeniem zasad jego sporządzania, polegającym na przekroczeniu delegacji ustawowej zawartej w art. 10 u.p.z.p.<sup>1</sup>, przez wprowadzenie zakazu eksploatacji złóż poza wskazanymi obszarami.

---

<sup>1</sup> Zob. Dz.U. 2015, poz. 199 ze zm.

Sąd Wojewódzki wskazał, że podstawą rozstrzygnięcia nadzorczego może być tylko istotne naruszenie prawa, za które należało uznać przekroczenie delegacji ustawowej zawartej w art. 10 u.p.z.p. przez ograniczenie podziemnej eksploatacji złóż mogącej powodować deformację terenów do obszarów funkcjonalnej zieleni. Kopaliny, do których odnosi się zapis studium, nie zostały objęte koncesją na ich wydobywanie. Kompetencje zaś do kształtowania treści koncesji, zgodnie z art. 22 pr.g.g.<sup>2</sup>, posiada organ koncesyjny, którym jest odpowiednio starosta, marszałek województwa lub minister właściwy do spraw środowiska. Udział organu gminy w tych sprawach ograniczony jest do uzgodnienia, o którym mowa w art. 23 ust. 2 pkt 2 pr.g.g. Studium, przewidując ograniczenie podziemnej eksploatacji złóż, mogącej powodować deformacje terenów tylko do obszarów funkcjonalnej zieleni, w istocie wprowadziło zakaz podziemnej eksploatacji złóż poza tymi obszarami i wkroczyło w kompetencje organów koncesyjnych. Stanowi to istotne naruszenie prawa, skutkujące stwierdzeniem nieważności uchwały gminy w omawianym zakresie (art. 28 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, Dz.U. 2015, poz. 199, w zw. z art. 7 ust. 2 pr.g.g.). Przepisy u.p.z.p. nie mogły stanowić podstawy do zamieszczenia objętych rozstrzygnięciem nadzorczym zapisów. Złoża, w stosunku do których wprowadzono zakazy, nie są objęte koncesją, a tym samym terenem górniczym. Nie ma do nich zastosowania art. 104 pr.g.g. przewidujący dodatkowe wymagania dla takich terenów. Studium nie jest wprawdzie aktem prawa miejscowego, jednak z mocy art. 7 ust. 2 pr.g.g. — w przypadku braku planu miejscowego — podejmowanie i wykonywanie działań, m.in. w zakresie wydobywania kopaliny ze złóż jest dopuszczalne tylko wówczas, jeżeli nie narusza studium. Postanowienia studium mają więc wpływ na udzielenie koncesji (art. 23 ust. 2 pkt 2 pr.g.g.). Rada, wprowadzając w studium ograniczenia wydobywania kopaliny, winna mieć na uwadze przepisy rangi konstytucyjnej, a w szczególności art. 64 ust. 3 (własność może być ograniczona tylko w drodze ustawy oraz w zakresie, w jakim nie narusza ona istoty prawa własności) oraz art. 31 ust. 3. Skoro z mocy art. 10 ust. 1 pr.g.g. prawo własności górniczej przysługuje Skarbowi Państwa, to rada gminy, wprowadzając „ograniczenie” eksploatacji podziemnej, przekroczyła upoważnienie do ograniczenia prawa własności w drodze aktu planistycznego. Rozstrzygnięcie nadzorcze nie narusza także art. 125 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. — Prawo ochrony środowiska (Dz.U. 2013, poz. 1232 ze zm.).

NSA zważył, co następuje:

Przepisy u.p.z.p., pr.g.g., jak również pr.o.ś. postrzegać należy we wzajemnych związkach, co wynika zarówno z uwarunkowań o charakterze systemowym, ale również z ich analizy językowej. Realizacja praw i obowiązków odnoszących się do złóż kopaliny i do nieruchomości gruntowych, czy nawet szerzej

<sup>2</sup> Dz.U. 2015, poz. 196 ze zm.

— do sposobów zagospodarowania powierzchni ziemi, w znacznej mierze ze sobą kolidują. Złóża kopalin są nieodnawialne; można je wykorzystywać wyłącznie w miejscach ich występowania. Są one wartością podlegającą prawnej ochronie znajdującej swój wyraz zarówno w przepisach Prawa górniczego, jak i przepisach Prawa ochrony środowiska<sup>3</sup>. Art. 125 tej ostatniej ustawy zawiera właśnie taką klauzulę ochronną przez ustanowienie dyrektywy przewidującej ochronę złóż kopalin polegającą na racjonalnym gospodarowaniu ich zasobami oraz kompleksowym wykorzystaniu, w tym kopalin towarzyszących. W tym też miejscu stwierdzić trzeba, że o ile przepis ten odnosi się do ochrony zasobów ziemi w postaci złóż kopalin, o tyle kolejny art. 125 tej ustawy odnosi się już do ich eksploatacji. Przepisy te mają zatem nie tylko odmienną treść normatywną, ale też dotyczącą zupełnie innych stanów. Pierwszy dotyczy stwierdzenia istnienia złoża i objęcia go ochroną prawną, drugi dotyczy etapu podjęcia jej użytkowania. Różna treść normatywna omawianych przepisów przejawia się w tym, że w art. 125 ustawodawca wprowadził ochronę złóż kopalin niezależnie od tego, czy już podlegają eksploatacji, czy będą eksploatowane w przyszłości. Zasadny jest zatem wniosek, iż na mocy tego przepisu samo stwierdzenie istnienia złoża kopaliny generuje obowiązek jej ochrony. Z kolei art. 95 w ust. 1 pr.g.g. ochronę tę konkretyzuje, stanowiąc, iż udokumentowane złoża kopalin, w celu ich ochrony, ujawnia się m.in. w studiach uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin. Kolejne jednostki redakcyjne tego przepisu wyraźnie wskazują, iż dyrektywa jest obwarowana przymusem, bowiem wspomniany obowiązek podlega wykonaniu w terminie dwóch lat, licząc od dnia zatwierdzenia dokumentacji geologicznej. W razie niewykonania tego obowiązku przez radę gminy, wojewoda w drodze zarządzenia zastępczego wprowadza obszar udokumentowanego złoża kopaliny do studium. Koszty takiej zmiany ponosi gmina, której obszaru dotyczy zarządzenie zastępcze.

Wedle art. 10 ust. 1 pkt 11 u.p.z.p. w studium uwzględnia się uwarunkowania wynikające z udokumentowanych złóż kopalin. Z kolei ust. 2 pkt 12 tego artykułu zawiera nakaz określenia, m.in. obiektów lub obszarów, dla których wyznacza się w złożu kopaliny filar ochronny, który ustanawiany jest w złożu dla zabezpieczenia obiektów na powierzchni terenu przed nadmiernymi skutkami jego wybierania. Wyznaczenie filaru jest ściśle związane z fazą eksploatacyjną, gdyż może to nastąpić dopiero po sporządzeniu projektu zagospodarowania złoża. Część opisowa tego dokumentu uwzględnia zamierzony sposób eksploatacji, rodzaj kopaliny i warunki geologiczne prowadzenia eksploatacji, uzasadnienie jej granic, przedstawienie sposobu i miejsca składowania nadkładu, projektowanych filarów ochronnych, z określeniem warunków ewentualnej eksploatacji złoża w takim filarze. Samo ustalenie, że złożo kopaliny istnieje, nie daje podstaw do kształtowania warunków związanych z przestrzenią rozciąga-

<sup>3</sup> Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r., Dz.U. 2013, poz. 1232 ze zm.



jącą się na powierzchni ziemi, poza obowiązkiem odnotowania w studium faktu istnienia takiego złoża. Dopiero przeznaczenie złoża kopaliny do eksploatacji pociąga za sobą konsekwencje w zakresie oddziaływania na pozostałe elementy środowiska, w tym na nieruchomości.

Jeśli zatem art. 95 pr.g.g. stanowi, iż udokumentowane złoża kopalin, w celu ich ochrony, ujawnia się w studiach uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin, to jest on jedynie podstawą do ujawnienia złoża, nie może zaś być podstawą do regulowania zależności związanych z jego eksploatacją. Należało zatem przyjąć, że przekroczenie granic władztwa planistycznego (delegacji wynikającej z art. 10 u.p.z.p.) skutkowało możliwością ograniczenia podziemnej eksploatacji złoża, czego ustalenie mogłoby nastąpić w procesie koncesyjnym prowadzonym przez właściwe organy, a zbyt daleka ingerencja w uprawnienia przypisane innym organom stanowi przekroczenie upoważnienia do ograniczenia prawa własności w drodze aktu planistycznego.

### Glosa<sup>4</sup>

Styk górnictwa oraz planowania przestrzennego od dawna jest przedmiotem licznych sporów i niejasności. Przede wszystkim trudno wyobrazić sobie możliwość funkcjonowania gospodarki, która nie wykorzystuje surowców (produktów) pochodzenia górniczego. Nie ma natomiast wątpliwości co do tego, że przeznaczenie złoża kopaliny do wydobywania powoduje wielokierunkowe zależności, a przede wszystkim w znaczącym stopniu wpływa na stan środowiska. Problematyka ta jest niezwykle konfliktogenna. Szczegóły zależą od wielu czynników, zwłaszcza zaś metody wydobywania kopaliny oraz stanu środowiska otaczającego złoża kopaliny. Oczekiwania zainteresowanych (właściciela złoża kopaliny, właściciela nieruchomości, społeczności lokalnych) mogą tu być diametralnie różne. Odnotować też należy potencjalny konflikt pomiędzy celami publicznymi, do jakich niewątpliwie zalicza się zarówno wydobywanie kopaliny stanowiących przedmiot prawa własności górniczej<sup>5</sup>, jak i potrzeby w zakresie ochrony przyrody<sup>6</sup>. Istotną rolę w kształtowaniu tych zależności odgrywa zaś system planowania i zagospodarowania przestrzennego. To ostatnie jest natomiast zadaniem własnym gminy (art. 3 u.p.z.p.), a w konsekwencji jej organy

<sup>4</sup> Glosę przygotowano w ramach projektu sfinansowanego ze środków Narodowego Centrum Nauki (decyzja numer DEC-2012/05/B/HS5/00632).

<sup>5</sup> Zob. art. 6 pkt 8 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami. Dz.U. 2015, poz. 782 ze zm.

<sup>6</sup> Zob. art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody. Dz.U. 2015, poz. 1651 ze zm.

samodzielnie określają treść powstających w tym celu dokumentów (chyba, że przepis szczególny stanowi inaczej). Nie ma jednak wątpliwości co do tego, że zadania te nie mogą być wykonywane dowolnie. Sposób ich wykonywania, w tym treść powstających w tej kwestii dokumentów, determinowane są przepisami prawa, które, nakazując określony sposób ukształtowania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, w istocie zawężają sferę planistycznej samodzielności organów gmin.

Stan faktyczny, który legł u podstaw wydania glosowanego wyroku, był dość prosty, a jednocześnie typowy. Gmina, uchwalając studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego dla części terytorium, przewidziała zakaz podziemnej eksploatacji złóż „mogącej powodować deformacje terenu”. Powstaje pytanie, czy takie rozwiązanie odpowiada prawu. Studium nie jest aktem prawa miejscowego, a w konsekwencji nie może być powoływane jako podstawa decyzji administracyjnych oraz innych rozstrzygnięć. Wiadomo natomiast, że jeżeli dojdzie do uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, nie może on naruszać studium (art. 20 ust. 1 u.p.z.p.). Inaczej mówiąc, to ostatnie wyznacza treść przyszłego planu miejscowego. Gdyby w przedmiotowej sprawie doszło do uchwalenia tego ostatniego, musiałby on powtórzyć wspomniany zakaz (tyle, że tym razem miałby już rangę aktu prawa miejscowego). Jeżeli zaś taki plan nie został uchwalony, treść studium staje się m.in. podstawą do uzgodnienia koncesji na wydobywanie kopaliny ze złoża (art. 7, art. 23 ust. 2a pr.g.g.). Bezspornie zaś treść studium nie ma znaczenia z punktu widzenia decyzji w sprawie środowiskowych uwarunkowań (art. 80 ust. 3 u.o.o.ś.). W zakresie tematu istotne jest natomiast, że przewidziany przez wspomniane studium zakaz w istocie zmierza do całkowitego wyeliminowania możliwości wydobywania kopaliny. Nie da się bowiem prowadzić wydobywania kopaliny w sposób, który wykluczy możliwość spowodowania deformacji terenu. Ryzyko wystąpienia tych ostatnich istnieje zawsze, bez względu na metodę i wielkość wydobywania kopaliny, zwłaszcza że wspomniane deformacje mogą przybierać niesłychanie zróżnicowany charakter i rozmiary, począwszy od niezauważalnych (nieszkodliwych), na takich które wykluczają jakąkolwiek możliwość wykorzystania objętych nimi nieruchomości kończąc.

Stan prawny w tym zakresie jest dość jednoznaczny. Przede wszystkim studium musi m.in. uwzględnić<sup>7</sup>:

---

<sup>7</sup> Odnosząc się do sposobu rozumienia tego określenia, trafnie przyjęto, że nie można utrzymywać, że wymóg zawarcia (w studium) danego elementu jest już spełniony, jeżeli w ogóle coś o nim napisano i jakoś go określono. Jest on spełniony dopiero wówczas, gdy napisano o nim tak, by wynikały z tego konkretne dyrektywy na przyszłość, pozwalające napisać „spójny” ze studium plan zagospodarowania przestrzennego (prawomocny wyrok WSA z dnia 26 czerwca 2002 r., II S.A./Kr 608/02).

- zasady określone w koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju, strategii rozwoju oraz planu zagospodarowania przestrzennego województwa (art. 9 ust. 2 u.p.z.p.),
- uwarunkowania wynikające z występowania udokumentowanych złóż kopalin,
- występowanie terenów górniczych (art. 10 ust. 1 pkt. 11—12 u.p.z.p.).

Treść tego dokumentu kształtowana jest również wymaganiami znajdującymi się poza ustawą o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym<sup>8</sup>. Nie ma wątpliwości co do tego, że złoża kopalin są elementami środowiska (art. 3 pkt 39 pr.o.ś.). Istota ochrony tego ostatniego polega natomiast na racjonalnym gospodarowaniu jego zasobami, zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju (art. 3 pkt 13 pr.o.ś.). Wiadomo nadto, że funkcją studium oraz planu miejscowego jest m.in. określenie warunków racjonalnej gospodarki zasobami środowiska, w szczególności przez „uwzględnianie obszarów występowania złóż kopalin oraz obecnych i przyszłych potrzeb eksploatacji tych złóż” (art. 72 ust. 1 pkt 2 pr.o.ś.). Określenie to, wbrew ocenie przyjętej w głosowanym wyroku, może być interpretowane tylko w jeden sposób. Studium oraz plan miejscowy muszą być ukształtowane w sposób stwarzający możliwość podjęcia wydobywania takich złóż. Ich ochrona polega również na racjonalnym gospodarowaniu ich zasobami, co jest nakazem mającym znaczenie przede wszystkim w trakcie eksploatacji złoża (art. 125 pr.o.ś.). Wymagania te muszą być traktowane jako wyraz zasady zrównoważonego rozwoju. Bezsprzecznie bowiem stanowią one instrument stwarzający możliwość wykorzystania złóż kopalin przez przyszłe pokolenia. Brak tak rozumianej ochrony złoża kopaliny może prowadzić do zagospodarowania otaczającego je środowiska w taki sposób, że podjęcie jego wydobywania może okazać się niemożliwe bądź nieopłacalne, czy też doprowadzi ono do utraty walorów użytkowych takiego złoża (przykładem mogą być złoża kopalin o właściwościach leczniczych).

Warto też zwrócić uwagę, że rozwiązania te nie są żadną nowością. Stanowią one bowiem powtórzenie konstrukcji wprowadzonych przez (już nieobowiązującą) ustawę z dnia 31 stycznia 1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska<sup>9</sup>. Nie jest natomiast tajemnicą, że często są one ignorowane, zarówno przez pomijanie wspomnianych wymagań w studiach oraz planach miejscowych, jak i wprowadzanie w nich zakazów czy też ograniczeń w zakresie wydobywania kopalin. Przyczyny tego zjawiska są złożone. Co najmniej częściowo należy ich upatrywać w braku należytej staranności ze strony tych, którzy sporządzają projekty wspomnianych

---

<sup>8</sup> Trafnie też NSA przyjmuje, że miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego musi odpowiadać wymaganiom określonym w przepisach prawa materialnego (wyrok z dnia 15 kwietnia 2008 r., II OSK 17/08). Co prawda ocenę tę wypowiedziano pod adresem planu miejscowego, jednak bezsprzecznie dotyczy ona również studium, zwłaszcza że to ostatnie determinuje treść planu.

<sup>9</sup> Tekst pierwotny Dz.U. 1980, Nr 3, poz. 6.

dokumentów (czy też współdziałają w ich sporządzaniu), jak rad gmin, które je uchwalają. Warto zresztą zwrócić uwagę, że od lat gminy dysponują dostępem do informacji geologicznych dotyczących ich terytoriów, w tym danych pozwalających ustalić lokalizację wspomnianych złóż<sup>10</sup>. Z perspektywy gminy trudno jest natomiast ocenić potrzeby związane z potrzebami w zakresie eksploatacji złóż kopalin, zwłaszcza że przeważnie chodzi tu o działalność służącą zaspokajaniu potrzeb ponadgminnych. Jej organy współdziałają natomiast w postępowaniu dotyczącym uzyskania koncesji na wydobywanie kopalin ze złóż. Pomijając wątpliwości związane z ustaleniem kluczowych z punktu widzenia tematu pojęć jak „kopalina” oraz „złoże kopaliny”<sup>11</sup>, warto zwrócić uwagę, że zasobność oraz warunki występowania złóż nawet tej samej kopaliny mogą być niezwykle zróżnicowane. Przykładem może być złoże, którego wydobywanie zostało zaprzestane ze względu na występowanie zagrożeń naturalnych oraz bariery technologiczne. Nie przestaje ono natomiast być złożem, bowiem zmiany relacji ekonomicznych oraz postęp techniczny mogą spowodować opłacalność jego eksploatacji. Górnictwo niejednokrotnie postrzegane jest jako przemysł szkodliwy dla środowiska oraz źródło wielu uciążliwości. Nie jest tajemnicą, że genezy takich ocen należy upatrywać w rozwiązaniach dawnego systemu prawno-gospodarczego, kiedy to mechanizmy podejmowania rozstrzygnięć zezwalających na rozpoczęcie wydobywania kopalin były całkowicie oderwane od wymagań planowania przestrzennego, odpowiedzialność z tytułu szkód spowodowanych wydobywaniem kopalin podlegała ograniczeniom<sup>12</sup>, a ochrona środowiska miała charakter czysto werbalny. Co prawda rozwiązania te od lat należą już do przeszłości, tyle że niektóre ich skutki są odczuwalne do dzisiaj. Nic zatem dziwnego, że organy wielu gmin na różne sposoby sprzeciwiają się podejmowaniu na ich terenie działalności polegającej na wydobywaniu kopalin. Dodatkowym czynnikiem jest to, że organy te wybierane są przez mieszkańców wspólnot gminnych (w tym właścicieli nieruchomości), ci zaś nie chcą być narażeni na uciążliwości związane z wydobywaniem kopalin. Najbardziej spektakularnym przykładem mogą być spory związane z podejmowaniem działań zmierzających do udostępnienia nowych złóż węgla brunatnego (na wschód od Odry) oraz podjęcia ich wydobywania.

<sup>10</sup> Nie do rzadkości należą też sytuacje polegające na tym, że plan miejscowy całkowicie ignoruje podjęte wiele lat wcześniej wydobywanie kopalin. Zob. glosę mojego autorstwa do wyroku NSA z dnia 1 sierpnia 2012 r., II OSK 829/11., zamieszczoną w: „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2013, nr 4(49), s. 172—178.

<sup>11</sup> Wedle art. 6 pkt 19 pr.g.g. złożem kopaliny „jest naturalne nagromadzenie minerałów, skał oraz innych substancji, których wydobywanie może przynieść korzyść gospodarczą”. Słabość tej definicji polega na tym, że wspomniana „możliwość” zależy od wielu niesłychanie relatywnych czynników, w tym np. o charakterze ekonomicznym. Co więcej, w istocie możliwości uzyskania korzyści gospodarczej nigdy nie można wykluczyć.

<sup>12</sup> Zob. dekret z 6 maja 1953 r. Prawo górnicze, tekst pierwotny Dz.U. 1953, Nr 29, poz. 113.

Co prawda rada każdej gminy musi uchwalić studium (art. 9 ust. 3 u.p.z.p.), tyle że w praktyce jedyna sankcja z tytułu uchybienia temu obowiązкови polega na braku możliwości uchwalenia planu miejscowego. Z kolei o tym, czy zachodzi potrzeba sporządzenia tego ostatniego (z nielicznymi wyjątkami) samodzielnie rozstrzyga rada gminy. Co prawda w świetle art. 15 ust. 3 u.p.z.p. ta ostatnia może utracić na rzecz wojewody prawo do uchwalenia studium, tyle że dotyczy to wyłącznie sytuacji, w której na terytorium gminy mają być realizowane inwestycje celu publicznego o znaczeniu krajowym i wojewódzkim, ujęte w planie zagospodarowania przestrzennego województwa lub w programach zadań rządowych ustalonych w drodze rozporządzenia Rady Ministrów<sup>13</sup>. Rozwiązania te mają natomiast walor wyłącznie teoretyczny i dotychczas nie zostały wdrożone.

Istnieje jeszcze jeden czynnik powodujący, że zarówno studia, jak i plany miejscowe konstruowane są z pominięciem przedstawionych wyżej wymagań zapewniających ochronę złóż kopalin w sposób zapewniający „aktualne i przyszłe potrzeby ich eksploatacji”. Osiągnięcie tego celu może pociągać za sobą ograniczenia w zakresie korzystania z nieruchomości gruntowych, prowadząc do spadku ich wartości. Najbardziej spektakularnym przykładem znowu jest górnictwo odkrywkowe. Jego istota polega na zdjęciu tzw. nadkładu<sup>14</sup> i wybieraniu płytko zalegającego złoża. Takiej działalności nie da się pogodzić z innymi sposobami korzystania z nieruchomości gruntowych. Inaczej mówiąc, uwzględnienie w planie miejscowym (a poprzednio w studium) potrzeb w zakresie eksploatacji złoża kopaliny przeważnie będzie pociągać za sobą co najmniej ograniczenia w zakresie wykorzystywania takich nieruchomości, najczęściej w drodze zakazu ich zabudowy. W świetle art. 36 u.p.z.p. nie ma zaś wątpliwości co do tego, że konsekwencje majątkowe takich ograniczeń ponosi gmina. Literalnie rzecz biorąc, wspomniane ograniczenia (zakazy) mogą funkcjonować co najmniej tak długo, jak długo istnieje złoże kopaliny. O tym zaś, czy miałoby dojść do jego eksploatacji, rozstrzyga organ koncesyjny, działając w uzgodnieniu m.in. z organem wykonawczym gminy<sup>15</sup> (art. 22—23 pr.g.g.). Nie można wreszcie wykluczyć, że pomimo objęcia złoża kopaliny taką ochroną nikt nie będzie zainteresowany jego wydobywaniem. Z kolei wymagania dotyczące ochrony złóż kopalin w ogóle nie biorą pod uwagę ich wartości oraz częstotliwości występowania.

---

<sup>13</sup> Ściśle rzecz biorąc, chodzi tu o sytuację, w której studium albo w ogóle nie zostało sporządzone, albo nie uwzględnia potrzeb związanych z realizacją wspomnianych celów.

<sup>14</sup> Czyli warstw ziemnych i skalnych zalegających nad złożem. Miąższość nadkładu sięga od kilku do kilkudziesięciu metrów.

<sup>15</sup> Przesłanką takiego uzgodnienia jest ustalenie, że zamierzona działalność nie narusza przeznaczenia nieruchomości ustalonego miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego oraz odrębnymi przepisami; w razie braku wspomnianego planu — że nie narusza sposobu korzystania z nieruchomości określonego przez studium oraz przepisy odrębne.

Co prawda niekiedy formułuje się określenie „złóż strategicznych”<sup>16</sup>, tyle że nie ma ono swego ustawowego desygnatu<sup>17</sup>. Ochrona wszystkich złóż wszystkich kopalin (w tym również występujących powszechnie) jest natomiast zadaniem niewykonalnym i prowadzi do absurdów. Z punktu widzenia tematu oznacza to, że uchwalenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego ukształtowanego w sposób zapewniający ochronę złóż kopalin poprzez wprowadzenie ograniczeń w zakresie wykorzystywania nieruchomości gruntowych w wielu przypadkach będzie mało prawdopodobne. Oznaczałoby to bowiem konieczność poniesienia przez gminę konsekwencji spowodowanego w ten sposób spadku wartości nieruchomości, bez jakiegokolwiek pewności czy kiedykolwiek dojdzie do zwrotu związanych z tym nakładów finansowych. W konsekwencji rada gminy może wstrzymać się od podjęcia uchwały o przystąpieniu do sporządzenia (zmiany) planu miejscowego. Warto zresztą przypomnieć, że uchwały rady gminy w sprawie przyjęcia studium oraz planu miejscowego podlegają kontroli sądownoadministracyjnej (art. 101 i nast. ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym<sup>18</sup>). Legitymacja skargowa przysługuje natomiast temu, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone uchwałą rady gminy w sprawie z zakresu administracji publicznej. Dotychczasowa praktyka uznaje taką legitymację właścicieli (użytkowników wieczystych) nieruchomości oraz przedsiębiorców, którym przysługuje prawo do wydobywania kopaliny ze złoża objętego takim planem. Co ciekawe, brak informacji o inicjatywach Skarbu Państwa (jako tego, komu przysługuje prawo własności górniczej), zarówno w zakresie kształtowania zagospodarowania przestrzennego w sposób zapewniający należyłą ochronę należących do niego złóż kopalin<sup>19</sup>, jak i zaskarżania niekorzystnych dla niego rozstrzygnięć w tym zakresie.

Z dniem 1 stycznia 2012 r. ustawodawca wprowadził dodatkowy instrument wymuszający nakaz ujawniania w studium informacji o złożu kopaliny. Rozwiązanie to stanowi reakcję ustawodawcy na praktykę ignorowania przez wspomniane studia uwarunkowań stanowiących konsekwencje udokumentowania

<sup>16</sup> Zob. np.:

— obwieszczenie Ministra Gospodarki z dnia 21 grudnia 2009 r. w sprawie polityki energetycznej państwa do 2030 r., Mon.Pol. 2010, Nr 2, poz. 11 (pkt 3.1.1.),

— uchwałą Rady Ministrów z dnia 15 kwietnia 2014 r. w sprawie przyjęcia Strategii „Bezpieczeństwo Energetyczne i Środowisko — perspektywa 2020 r.”, Mon.Pol. 2014, poz. 469.

<sup>17</sup> Złóża stanowiące przedmiot prawa własności górniczej (a więc niestanowiące części składowych nieruchomości gruntowych) zaliczono wprawdzie do „strategiczných zasobów naturalnych kraju”, tyle że konstrukcja ta nie pociąga za sobą istotnych skutków prawnych, w istocie będąc swego rodzaju deklaracją polityczną (zob. ustawę z dnia 6 lipca 2001 r. o zachowaniu narodowego charakteru strategicznych zasobów naturalnych kraju. Dz.U. Nr 97, poz. 1051 ze zm.

<sup>18</sup> Dz.U. 2013, poz. 594 ze zm.

<sup>19</sup> Dopiero niedawno podjęto inicjatywę działań w tym zakresie. Zob. dokument o nazwie „Biała księga ochrony złóż kopalin”, [https://www.mos.gov.pl/artukul/7\\_aktualnosci/25387\\_biala\\_ksiega\\_ochrony\\_zloz\\_kopalin.html](https://www.mos.gov.pl/artukul/7_aktualnosci/25387_biala_ksiega_ochrony_zloz_kopalin.html) [dostęp: 9.11.2015].

złoża. Przede wszystkim wykonanie wspomnianego obowiązku musi nastąpić w terminie 2 lat od zatwierdzenia dokumentacji geologicznej. Zapewne jednak jego bieg nie może rozpocząć się przed datą ostateczności decyzji zatwierdzającej (art. 95 pr.g.g.). Z mocy przepisów przejściowych obowiązek ten odniesiono również do dokumentacji, które zostały „bez zastrzeżeń” przyjęte<sup>20</sup> przed wejściem w życie wspomnianej ustawy (art. 208 pr.g.g.). Rozwiązanie to zawiera jednak istotne braki. Nie dotyczy ono bowiem dokumentacji geologicznych:

— zatwierdzonych przed 2001 r.,

— „przyjętych” po 1 stycznia 2012 r. w wyniku rozpatrzenia wniosków złożonych przed tą datą<sup>21</sup>.

Co więcej, jeżeli obowiązek wprowadzenia do studium informacji o złożu nie zostanie wykonany, wojewoda (działając w drodze zarządzenia zastępczego) dokonuje stosownej zmiany studium na koszt gminy. Za sprawą tzw. noweli węglowodorowej<sup>22</sup> szczególną regulację w tym zakresie wprowadzono w odniesieniu do węglowodorów. Termin zmiany studium wynosi wówczas 6 miesięcy, licząc od zatwierdzenia tzw. dokumentacji geologiczno-inwestycyjnej. O ile nie zostanie on dotrzymany, wojewoda ma 6 miesięcy na wydanie zarządzenia zastępczego w sprawie zmiany studium, pod rygorem kary pieniężnej „w wysokości 1000 zł za każdy dzień zwłoki” (art. 96 pr.g.g.). Warto przypomnieć, że co prawda art. 95—96 pr.g.g. nakazują tylko „ujawnienie” złoża w studium, to jednak nie może to sprowadzać się do samej informacji o istnieniu złoża. Stosownie do art. 72 pr.o.ś. studium musi nadto uwzględniać aktualne i przyszłe potrzeby eksploatacji złoża.

Warto zwrócić uwagę na oceny orzecznictwa wyrażone w zbliżonych sprawach. Przykładem może być spór, jaki zaistniał w związku ze sporządzeniem miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obejmującego złoża węgla brunatnego, które nie było jeszcze objęte koncesją na jego wydobywanie. WSA trafnie przyjął, że niedopuszczalne jest wprowadzenie w planie miejscowym zakazu odkrywkowej eksploatacji złoża węgla brunatnego. Takie postępowanie nie miałyby bowiem nic wspólnego z ochroną tego złoża, która powinna być interpretowana jako jego zabezpieczenie w celu podjęcia w przyszłości jego wydobywania. Zdaniem komentatorów, obowiązek wprowadzenia złoża do miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego oznacza takie ukształtowanie tego planu, które zapewnia ochronę złoża, w tym jego dostępność dla eksploatacji

---

<sup>20</sup> W latach 2001—2011 r. ustawodawca zrezygnował z zatwierdzania dokumentacji geologicznych w drodze decyzji. O ile dokumentacja spełniała wymagania prawa, podlegała „przyjęciu” przez organ administracji geologicznej, o czym zawiadamiano wnioskodawcę. Bezsposornie jednak zawiadomienie to nie miało formy decyzji.

<sup>21</sup> Z mocy art. 222 pr.g.g. do postępowań wszczętych przed dniem wejścia w życie wspomnianej ustawy stosuje się przepisy dotychczasowe.

<sup>22</sup> Ustawa z dnia 11 lipca 2014 r. o zmianie ustawy — Prawo geologiczne i górnicze oraz niektórych innych ustaw. Dz.U. 2014, poz. 1133.

w przyszłości<sup>23</sup>. W konkluzji sąd przyjął jednak, że ochrona udokumentowanych złóż kopalin przewidziana w art. 95 ust. 1 pr.g.g. nie oznacza obowiązku ukształtowania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w sposób umożliwiający natychmiastową eksploatację złoża; taki plan ma jedynie zapewnić ewentualną możliwość eksploatacji, gdy zajdzie taka potrzeba (nieprawomocny wyrok WSA z dnia 13 maja 2015 r.<sup>24</sup>). Bez większych trudności można jednak dostrzec, że oceny te kolidują ze sobą. Co prawda art. 95 ust. 1 pr.g.g. nie nakłada obowiązku ukształtowania planu miejscowego w sposób pozwalający na podjęcie wydobywania kopaliny (w istocie — na uzyskanie niezbędnej w tym celu koncesji), to jednak dalej idące skutki przewiduje wspomniany art. 72 pr.o.ś. Trafnie natomiast NSA przyjmuje, że narusza prawo plan miejscowy dopuszczający zabudowę mieszkaniową na udokumentowanym złożu wapieni nadających się do wydobywania metodą odkrywkową<sup>25</sup>.

Warto zwrócić uwagę, że organy gminy dysponują niezwykle silnym instrumentem pozwalającym sterować wpływami działalności górniczej na środowisko. Jest nim plan zagospodarowania przestrzennego terenu górniczego, sporządzany wedle zasad przewidzianych w art. 104 pr.g.g. Można go sporządzić wyłącznie dla terenu górniczego, a zatem dopiero po uzyskaniu koncesji (w praktyce — koncesji na wydobywanie kopaliny ze złoża) i tylko wówczas, gdy w wyniku zamierzonej działalności przewiduje się istotne skutki dla środowiska. Konsekwencją takiego planu mogą być zarówno ograniczenia po stronie adresata koncesji (zwłaszcza w postaci wyznaczenia filara ochronnego), jak i właścicieli nieruchomości. Warto natomiast wspomnieć, że instytucja ta nie funkcjonuje prawidłowo. Gminy albo nie sporządzają takich planów, albo nadużywają przewidzianych tam rozwiązań (np. próbując przerzucić na przedsiębiorcę koszty każdego planu miejscowego sporządzonego dla terenu górniczego bądź jego fragmentu). Omówienie szczegółów wykracza poza ramy glosy.

Powyższa analiza prowadzi do wniosku, że istota rozstrzygnięcia zawartego w glosowanym wyroku odpowiada prawu<sup>26</sup>, tyle że zakwestionować należy zarówno jego tezę, jak i sposób uzasadnienia. Z nieznanych powodów sądy orzekające w sprawie nie powołały się na wspomniany art. 72 pr.o.ś., pomimo iż z punktu widzenia tematu zawiera on najdalej idące wskazówki kształtujące zarówno treść studium, jak i planu miejscowego. Co więcej, wymagania te mają charakter bezwzględny. Uchybienie im bezspornie musi być traktowane jako naruszenie zasad sporządzania wspomnianych dokumentów (art. 28 ust. 1 u.p.z.p.),

<sup>23</sup> Por. H. SCHWARZ: *Prawo geologiczne i górnicze. Komentarz*. T. 1. Wrocław 2013, s. 513—514.

<sup>24</sup> II SA/Po 828/14.

<sup>25</sup> Wyrok z dnia 8 grudnia 2009 r., II OSK 1661/09.

<sup>26</sup> Trafnie też NSA przyjmuje, że brak podstaw, by w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego wprowadzić ograniczenia dla przyszłej eksploatacji górniczej (wyrok z dnia 13 listopada 2012 r., II OSK 2443/12).



skutkujące (co najmniej częściową) nieważnością tych ostatnich. Trafnie też orzecznictwo przyjmuje, że w przypadku naruszenia zasad sporządzania studium ustawodawca nie wymaga, aby to naruszenie miało charakter istotny, co oznacza, że każde naruszenie zasad sporządzania studium skutkować będzie stwierdzeniem nieważności uchwały rady gminy w całości lub w części. Pojęcie zasad sporządzania studium interpretowane jest jako zbiór wartości i merytorycznych wymogów kształtowania polityki przestrzennej przez uprawniony do tego organ. Dotyczą one problematyki związanej ze sporządzaniem studium, a więc zawartości aktu (jego części tekstowej i graficznej, innych wymaganych ustawą załączników, stosownie do art. 10 i 11 u.p.z.p.), zawartych w nim ustaleń, a także standardów dokumentacji. Kontroli sądowej pod względem legalności podlega zatem zarówno treść uchwały przyjmującej zmiany studium, jak również załączniki do tej uchwały (tekst i rysunek studium oraz rozstrzygnięcie o sposobie rozpatrzenia uwag) oraz prawidłowość przeprowadzonej procedury<sup>27</sup>.

---

<sup>27</sup> Prawomocny wyrok WSA z dnia 23 września 2014, II S.A./OI 723/14.

Aleksander Lipiński

**Comment on the Judgement of Chief Administrative  
Court of 20 May 2015, II OSK 394/14**

Summary

The commented judgment regards the statutory command to include information about mineral deposits in the study of conditions and directions of local (spacial) development. Since the municipal council had ignored this obligation while preparing the study, the voivode (as the supervisory authority) had an obligation to appropriately modify this document by replacement ordinance. Environmental Protection Law in its Art. 72 provides that such studies as well as local development plans must take into account the current and future needs related to the mining of minerals from deposits.

Key words: Study of conditions and directions of local (spatial) development, local development plan, protection of mineral deposits

Александр Липинский

**Глосса к решению Главного Административного  
Суда с 20 мая 2015г., II OSK 394/15**

Содержание

Комментируемое решение касается предусмотренного законом предписания учитывать в исследовании факторов и направлений землепользования и застройки гмины информации о месторождениях ископаемых. Если совет гмины не выполнил этой обязанности, воевода (как орган надзора), должен был изменить этот документ путём вынесения заместительного распоряжения. Закон «Право охраны окружающей среды» (ст. 72) предусматривает, что как упомянутое исследования, так и составленные на их основании местные планы землепользования и застройки гмины, должны учитывать актуальные и будущие потребности связанные с добычей ископаемых из месторождений.

Ключевые слова: исследование факторов и направлений землепользования и застройки гмины, местный план землепользования и застройки гмины, охрана месторождений ископаемых



Jarosław Ptak  
Uniwersytet Śląski  
Katowice

## Definicja lasu w ustawie o lasach

---

---

Pojęcie „las” w polskim systemie prawa ma odmienne znaczenie niż w naukach przyrodniczych. Bogdan Jaroszewicz w swojej pracy *Różnorodność biologiczna lasów polskich* przytacza definicję lasu według J. Karpińskiego, stwierdzając, że lasem jest dynamiczny twór przyrody, w którym są zespolone w niepodzielną całość układem zależności, powiązań i wzajemnych wpływów: określona roślinność, z przeważającym udziałem form drzewiastych, związanych z nimi zwierzętami oraz wykorzystywane przez rośliny i zwierzęta podłoże geologiczne, gleba, woda i klimat<sup>1</sup>. W znaczeniu ekonomicznym mianem „las” określa się miejsce produkcji drewna oraz runa leśnego<sup>2</sup>. Tadeusz Marszałek zwraca uwagę na wiele znaczeń pojęcia „las” w nauce o lesie, ponadto wymienia rodzaje lasu, w tym m.in.: gospodarczy, górski, łęgowy<sup>3</sup>. Lasy mogą pełnić różne funkcje i w zależności od tego można dokonywać wielorakiej klasyfikacji lasów, np. na leśne kompleksy promocyjne, lasy ochronne, lasy komunalne<sup>4</sup>.

„Las” jest pojęciem trudnym do zdefiniowania na gruncie języka prawnego, o czym może świadczyć różnorodność definicji w systemach prawnych poszczególnych państw członkowskich Unii Europejskiej<sup>5</sup>. Generuje to wiele problemów prawnych i ekonomicznych w zakresie tworzenia programów pomocy

---

<sup>1</sup> B. JAROSZEWICZ: *Różnorodność biologiczna lasów polskich*. „Wszechświat” 2007, T. 8, nr 7—9, s. 216 i nast.

<sup>2</sup> T.M. ŁAGUNA, M. WITKOWSKA-DĄBROWSKA: *Ekonomiczne podstawy zarządzania środowiskiem i zasobami naturalnymi*. Białystok 2005, s. 52.

<sup>3</sup> T. MARSZAŁEK: *Nasze dziedzictwo leśne*. Warszawa 1999, s. 31 i nast.

<sup>4</sup> Por. szerzej B. WIERZBOWSKI, B. RAKOCZY: *Prawo ochrony środowiska. Zagadnienia podstawowe*. Warszawa 2010, s. 238—239.

<sup>5</sup> M. GESZPRYCH: *Wpływ regulacji unijnych na kształtowanie gospodarki leśnej w lasach prywatnych w prawie polskim*. „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2008, nr 3—4, s. 100 i nast.

na zagospodarowanie i ochronę lasu ze środków unijnych<sup>6</sup>. W związku z tym Komisja Europejska w dwóch rozporządzeniach wykonawczych zwróciła uwagę na konieczność ujednoczenia definicji lasu we wszystkich krajach członkowskich Unii Europejskiej<sup>7</sup>. Prawodawstwo Unii Europejskiej podkreśla znaczenie leśnictwa będącego składnikiem polityki rozwoju obszarów wiejskich.

Przy ustalaniu definicji pojęcia lasu w państwach członkowskich Unii Europejskiej uwzględnia się zarówno obszar: w granicach od 0,05 ha (w Austrii i we Francji) do 2 ha (w Wielkiej Brytanii), jak i powierzchnię koron drzew od 10% do 30%<sup>8</sup>. W prawie Unii Europejskiej definicja lasu zawarta jest w art. 30 ust. 2 rozporządzenia Komisji (WE) nr 1974/2006 z dnia 15 grudnia 2006 r. w sprawie szczegółowych zasad stosowania rozporządzenia Rady (WE) nr 1968/2005 w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW). Zgodnie z tą definicją za las uznawany jest „obszar obejmujący więcej niż 0,5 hektara z drzewami o wysokości powyżej 5 metrów i z pokryciem powierzchni przez korony drzew powyżej 10%, lub drzewami, które będą mogły osiągnąć te progi *in situ*. Z definicji tej wyklucza się grunty przeznaczone głównie do użytku rolnego lub miejskiego. Definicja ta obejmuje obszary zalesiane, które nie osiągnęły jeszcze pokrycia powierzchni przez korony drzew na poziomie 10% i wysokości drzew na poziomie 5 metrów, ale oczekuje się, że osiągną te poziomy, a także obszary czasowo pozbawione roślinności w wyniku interwencji człowieka lub z przyczyn naturalnych, które się zregenerują. Lasy obejmują drogi leśne, pasy przeciwpożarowe i inne małe obszary nieleśne położone w granicach kompleksów leśnych; lasy w parkach narodowych, lasy w rezerwach przyrody i innych obszarach chronionych, takie jak obszary mające szczególne znaczenie naukowe, historyczne, kulturowe i duchowe. Lasy obejmują grunty po wiatrolomach, pasy ochronne i korytarze złożone z drzew na obszarze większym niż 0,5 hektara i o szerokości większej niż 20 metrów. Lasy obejmują plantacje służące przede

---

<sup>6</sup> IDEM: *Identyfikacja lasu indywidualnego gospodarstwa leśnego w polskim systemie prawnym — uwagi de lege lata i de lege ferenda*. „Przegląd Prawa Ochrony Środowiska” 2011, nr 2, s. 14. Autor ten wskazuje, że w pkt. 17 sprawozdania specjalnego Komisji Europejskiej nr 9/2004 dotyczącego działania w zakresie leśnictwa w ramach polityki rozwoju obszarów wiejskich (Dz.Urz. UE C 67 z 2005, s. 1), jednym z celów wsparcia Unii Europejskiej dla leśnictwa jest rozszerzenie arealu terenów leśnych, jakkolwiek wobec braku wspólnej definicji w poszczególnych krajach trudno jest kontrolować zakres realizacji tego celu.

<sup>7</sup> „Rozporządzenie Komisji (WE) nr 1974/2006 z dnia 15 grudnia 2006 r. w sprawie szczegółowych zasad stosowania rozporządzenia Rady (WE) nr 1968/2005” w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW), Dz.Urz. UE L 368 z 23 grudnia 2006 ze zm., s. 15 oraz rozporządzenie Komisji (WE) nr 1320/2006 z dnia 5 września 2006 r. w sprawie zasad przejścia do systemu wsparcia rozwoju obszarów wiejskich określonych w rozporządzeniu Rady (WE) nr 1698/2005. Dz.Urz. UE L 243 z 6 września 2006, s. 6.

<sup>8</sup> R. SZTYK: *Obrót nieruchomościami rolnymi de lege ferenda*. „Rejent” 2006, nr 10, s. 36.

wszystkim do celów ochrony lasów, takie jak plantacje drzew kauczukowych i zgrupowania dębów korkowych”. Marek Geszprych<sup>9</sup> zwraca uwagę, że z definicji lasu *ex lege* wyłączono obszary zadrzewione poniżej 0,5 ha, plantacje owoców i sady, obszary parków miejskich, tzw. obszary zalesione, oznaczające „obszary niesklasyfikowane jako lasy, obejmujące więcej niż 0,5 hektara, z drzewami o wysokości powyżej 5 metrów i pokryciem powierzchni przez korony drzew na poziomie 5—10%, lub drzewami, które będą mogły osiągnąć te progi *in situ*; lub z mieszaną pokrywą składającą się z krzewów, krzaków i drzew powyżej 10%. Definicja ta nie obejmuje gruntów przeznaczonych głównie do użytku rolnego lub miejskiego”<sup>10</sup>. Powinno się zwrócić uwagę, że przepisy Unii Europejskiej definiujące las i obszary zadrzewione należy interpretować w ten sposób, że nie sprzeciwiają się one przepisom prawa krajowego, które definiują las w odmienny sposób<sup>11</sup>.

W ustawodawstwie polskim definicja lasu zawarta jest w art. 3 ustawy o lasach<sup>12</sup>. Zgodnie z tą definicją „Lasem w rozumieniu ustawy jest grunt:

- 1) o zwartej powierzchni co najmniej 0,10 ha, pokryty roślinnością leśną (uprawami leśnymi) — drzewami i krzewami i krzewami oraz runem leśnym — lub przejściowo jej pozbawiony:
  - a) przeznaczony do produkcji leśnej lub
  - b) stanowiący rezerwat przyrody lub wchodzący w skład parku narodowego albo
  - c) wpisany do rejestru zabytków;
- 2) związany z gospodarką leśną, zajęty pod wykorzystywane dla potrzeb gospodarki leśnej: budynki i budowle, urządzenia melioracji wodnych, linie podziału przestrzennego lasu, drogi leśne, tereny pod liniami energetycznymi, szkółki leśne, miejsca składowania drewna, a także wykorzystywany na parkingi leśne i urządzenia turystyczne”.

Definicja ta w znaczny sposób różni się od definicji lasu zawartej w unijnym prawodawstwie. Główną różnicą pomiędzy obu definicjami jest kryterium powierzchniowe. Ustawodawca krajowy posługuje się określeniem: powierzchnia 0,10 ha, a w prawodawstwie unijnym minimalna powierzchnia lasu to 0,5 ha. Istotną różnicą pomiędzy omawianymi definicjami jest także wprowadzony w art. 3 ust. 2 ustawy o lasach wymóg przeznaczenia do produkcji leśnej.

<sup>9</sup> M. GESZPRYCH: *Identyfikacja...*, s. 15.

<sup>10</sup> Art. 30 ust. 3 rozporządzenia Komisji (WE) nr 1974/2006 z dnia 15 grudnia 2006 r. w sprawie szczegółowych zasad stosowania rozporządzenia Rady (WE) nr 1968/2005 w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) Dz.Urz. UE L 368 z 23 grudnia 2006, s. 15 ze zm. Przepis ten cytowany jest również przez M. GESZPRYCHA: *Identyfikacja...*, s. 14.

<sup>11</sup> Por. wyrok TS UE w sprawie C-82/09.

<sup>12</sup> Ustawa z dnia 28 września 1991 r. o lasach: Dz.U. 2015, poz. 2100 — tekst jednolity z późniejszymi zmianami, dalej cyt.: ustawa o lasach.

Punktem wspólnym obu definicji jest wskazanie, że las jest gruntem. Generalnie ustawa o lasach wprowadza cztery kryteria uznawania danego gruntu za las<sup>13</sup>. I tak, jest to kryterium przyrodnicze, rozumiane jako pokrycie roślinnością leśną (uprawami leśnymi), na którą składają się drzewa i krzewy oraz runo leśne, przy czym przejściowe pozbawienie roślinności leśnej nie pozbawia gruntu cechy lasu, jeżeli spełnione są pozostałe kryteria. Po drugie, kryterium przestrzenne, czyli zwarta powierzchnia co najmniej 0,10 ha. Kolejne kryteria to: przeznaczenie — do produkcji leśnej, chyba że chodzi o lasy w rezerwatach przyrody i w parkach narodowych bądź wpisane do rejestru zabytków, które z istoty swej nie są przeznaczone do produkcji leśnej; oraz związek z gospodarką leśną.

Elementem zasadniczym definicji lasu jest odwołanie się do pojęcia gruntu. Grunt z kolei stanowi podstawowy element pojęcia nieruchomości wyrażony w art. 46 k.c. i w tym zakresie pojęcie lasu oraz pojęcie nieruchomości są ze sobą zbieżne i nie ma pomiędzy nimi żadnej sprzeczności<sup>14</sup>. Definicja lasu zawarta w ustawie o lasach jest ściśle związana z pojęciem nieruchomości i twierdzenie, że las jest pojęciem spoza prawa cywilnego, stoi w sprzeczności z wykładnią systemową art. 3 ustawy o lasach i spójnością systemu prawnego traktowanego jako pewna całość.

W związku z definicją lasu rodzi się wiele wątpliwości. W szczególności dotyczy to zagadnienia, czy kryteria: przyrodnicze, przestrzenne i przeznaczenia, muszą być spełnione łącznie, by można było mówić o lesie w znaczeniu art. 3 pkt 1 ustawy o lasach. Dla prawidłowej interpretacji definicji lasu ma znaczenie interpretacja kryteriów: wykorzystywania gruntu na potrzeby gospodarki leśnej oraz jego przeznaczenia do produkcji leśnej. Ustawodawca w definicji lasu odwołuje się do tych kryteriów, a istotna jest prawidłowa ich interpretacja. Nadto aby ustalić prawne znaczenie lasu, należy zastanowić się, jakie znaczenie dla lasu mają: ewidencja gruntów i budynków, miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, plan urządzenia lasu czy uproszczony plan urządzenia lasu.

W odniesieniu do zagadnienia, czy kryteria: przyrodnicze, przestrzenne i przeznaczenia, muszą być spełnione łącznie, by można było mówić o lesie w znaczeniu art. 3 pkt 1 ustawy o lasach, należy stwierdzić, że wykładnia językowa art. 3 pkt 1 lit. a, b i c ustawy o lasach nie prowadzi do jednoznacznych wniosków. Nie przynosi ona zwłaszcza odpowiedzi na pytanie, czy lasem jest grunt, który spełnia tylko jedno z kryteriów wymienionych pod literą a, b lub c. Wątpliwości są też związane z pytaniem, czy w świetle definicji lasu kryteria dodatkowe wyrażone w art. 3 pkt 1 lit. a, b, c ustawy o lasach, w tym w szczególności kryterium przeznaczenia do produkcji leśnej, odnoszą się wyłącznie

<sup>13</sup> W. RADECKI: *Ustawa o lasach. Komentarz*. Warszawa 2006, s. 28.

<sup>14</sup> B. RAKOCZY: *Ustawa o lasach. Komentarz*. Warszawa 2011, uwagi do art. 3 ustawy o lasach.

do gruntów przejściowo pozbawionych roślinności leśnej i nie mają zastosowania do gruntów o zwartej powierzchni co najmniej 0,10 ha, pokrytych roślinnością leśną.

Problemy te są przedmiotem analizy orzecznictwa. W wyroku Sądu Najwyższego z dnia 28 stycznia 2009 r.<sup>15</sup> stwierdzono, że przyjęcie poglądu, że lasem jest tylko grunt o zwartej powierzchni co najmniej 10 arów, pokryty roślinnością leśną, o ile spełnia jedno z kryteriów wymienionych za literami a, b lub c, prowadziłoby *a contrario* do wniosku, że nie byłaby lasem np. nieruchomości o obszarze 0,10 ha, pokryta roślinnością leśną, krzewami oraz runem leśnym, jeśli nie byłaby przeznaczona do produkcji leśnej, nie stanowiłaby rezerwatu przyrody lub nie byłaby wpisana do rejestru zabytków. Zdaniem Sądu Najwyższego taki wniosek byłby trudny do zaakceptowania. Sąd Najwyższy zwrócił uwagę, że, dążąc do ustalenia prawnego znaczenia definicji lasu, należy wziąć pod uwagę inne przepisy ustawy o lasach, w tym w szczególności art. 2 tejże ustawy, który stanowi, że przepisy tej ustawy stosuje się do lasów, bez względu na formę ich własności.

Uznanie określonego gruntu za las wymaga ustalenia, zgodnie z art. 3 ustawy o lasach, czy grunt ten przeznaczony jest do produkcji leśnej, czy wykorzystywany jest na potrzeby gospodarki leśnej. W ustawie o lasach nie ma definicji pojęcia produkcji leśnej, którym ustawodawca posługuje się w art. 3 pkt 1 lit. a. ustawy o lasach. Natomiast w art. 6 ust. 1 pkt 1 tej ustawy znajduje się definicja legalna pojęcia gospodarki leśnej<sup>16</sup>. Ustawodawca nie przesądza jednak o tym, że pojęcie „produkcja leśna” jest tożsame z pojęciem gospodarki leśnej. Sąd Najwyższy w uzasadnieniu cytowanego wyżej wyroku założył, że pojęcie produkcji leśnej jest równoważne pojęciu „gospodarka leśna”, co *de facto* oznaczałoby, że prowadzenie na gruncie gospodarki leśnej jest równoważne z prowadzeniem produkcji leśnej. Według Sądu Najwyższego podejmowanie przez właściciela lub innego użytkownika gruntu czynności faktycznych na gruncie, które składają się na czynności objęte pojęciem gospodarki leśnej, oznacza prowadzenie na danym gruncie produkcji leśnej. Nadto o przeznaczeniu gruntu do produkcji leśnej świadczy sporządzenie planu urządzenia lasu względnie uproszczonego planu urządzenia lasu w rozumieniu art. 6 pkt. 6 i 7 ustawy o lasach. Zgodnie z art. 20 ustawy o lasach ustalenie planów urządzenia lasu uwzględnia się zarówno w miejscowych planach zagospodarowania prze-

<sup>15</sup> Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 28 stycznia 2009 r., sygn. akt IV CSK 353/08 OSNC-ZD 2009/4/99. Podobne stanowisko wyraził Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 28 stycznia 2010 r., I CSK 258/09, LexPolonica Serwis Prawniczy LexisNexis nr 2299851.

<sup>16</sup> Art. 6 ust. 1 pkt 1 ustawy o lasach podaje definicję lasu „[...] gospodarka leśna — działalność leśna w zakresie zarządzania, ochrony i zagospodarowania lasu, utrzymania i powiększania zasobów i upraw leśnych, gospodarowania zwierzyną, pozyskiwania — z wyjątkiem skupu — drewna, żywicy, choinek, karpiny, kory, igliwia, zwierzyny oraz płodów runa leśnego, a także sprzedaż tych produktów oraz realizację pozaprodukcyjnych funkcji lasu”.



strzennego, jak i w ewidencji gruntów i budynków. Sąd Najwyższy w uzasadnieniu wyroku stwierdził, że ustalenie przeznaczenia terenu oraz określanie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy następuje w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, a w przypadku braku miejscowego planu określenie sposobów zagospodarowania i warunków budowy następuje w drodze decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu<sup>17</sup>. Decyzja taka nie ustala jednak przeznaczenia terenu, a jedynie sposoby zagospodarowania i warunki zabudowy. Z takiej decyzji można jedynie pośrednio wnioskować o przeznaczeniu terenu.

Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 28 stycznia 2009 r. zwrócił uwagę, że przy ustalaniu wykładni art. 3 ustawy o lasach znaczenie mają dane z ewidencji gruntów i budynków, w szczególności co do określenia rodzaju użytków gruntowych. Ewidencję gruntów i budynków reguluje ustawa z dnia 17 maja 1989 r. — Prawo geodezyjne i kartograficzne<sup>18</sup> oraz przepisy rozporządzenia Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z dnia 29 marca 2001 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków<sup>19</sup>. Ewidencja gruntów i budynków jest podstawą krajowego rejestru informacji o terenie. Sporządzona jest dla całego kraju i na bieżąco aktualizowana. Ewidencja ta w odniesieniu do gruntów obejmuje m.in. informacje dotyczące ich położenia, granic, powierzchni, rodzajów użytków gruntowych oraz ich klas gleboznawczych. W skład gruntów wymienionych w załączniku nr 6 do wyżej wymienionego rozporządzenia wchodzi m.in. grunty leśne. Do gruntów tych zaliczono z kolei lasy oraz grunty zadrzewione i zakrzewione. Rozporządzenie odróżnia lasy przez odwołanie się do definicji ustawowej lasu w ustawie o lasach oraz grunty zadrzewione i zakrzewione<sup>20</sup>.

<sup>17</sup> Art. 4 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. „o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym”. Dz.U. 2015, poz. 199 — tekst jednolity.

<sup>18</sup> Ustawa z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne. Dz.U. 2015, poz. 520 — tekst jednolity z późniejszymi zmianami.

<sup>19</sup> Rozporządzenie Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z dnia 29 marca 2001 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków. Dz.U. 2015, poz. 542 — tekst jednolity z późniejszymi zmianami.

<sup>20</sup> Grunty zadrzewione i zakrzewione według załącznika nr 6 do rozporządzenia Rozporządzenie Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z dnia 29 marca 2001 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków. Dz.U. 2015, poz. 542 — tekst jednolity z późniejszymi zmianami, zostały określone jako grunty porośnięte roślinnością leśną, których pole powierzchni jest mniejsze niż 0,1000 ha, a także:

- 1) tereny torfowisk, pokrytych częściowo kępami krzewów i drzew karłowatych;
- 2) grunty porośnięte wikliną w stanie naturalnym oraz krzewiastymi formami wierzb w dolinach rzek i obniżeniach terenu;
- 3) przylegające do wód powierzchniowych grunty porośnięte drzewami lub krzewami, stanowiące biologiczną strefę ochronną cieków i zbiorników wodnych;
- 4) jary i wąwozy pokryte drzewami i krzewami w sposób naturalny lub sztuczny w celu zabezpieczenia przed erozją, niezaliczone do lasów;
- 5) wysypiska kamieni i gruzowiska porośnięte drzewami i krzewami;

Do gruntów zadrzewionych i zakrzewionych załącznik nr 6 do rozporządzenia Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z dnia 29 marca 2001 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków zalicza się m.in. grunty porośnięte roślinnością leśną, których pole powierzchni jest mniejsze od 0,10 ha. Zatem podstawą rozróżnienia między lasem — jako gruntem pokrytym roślinnością leśną, a gruntem zadrzewionym i zakrzewionym — jako również gruntem pokrytym roślinnością leśną, jest wyłącznie kryterium obszarowe. Lasem jest grunt pokryty roślinnością leśną o obszarze zwartym co najmniej 0,10 ha, zaś gruntami zadrzewionymi i zakrzewionymi są grunty pokryte roślinnością leśną o obszarze poniżej 0,10 ha. Zdaniem Sądu Najwyższego wyrażonym w przywołanym wyroku rozróżnienie pojęcia lasu i terenów zadrzewionych i zakrzewionych jest wskazówką przy wykładni art. 3 pkt 1 ustawy o lasach. Sąd Najwyższy stwierdził, że biorąc pod uwagę „spójność systemu prawnego i racjonalność ustawodawcy, należy uznać, że ustawa i rozporządzenie wchodzą w skład systemu prawnego pozbawionego luk i sprzeczności. Prowadzi to do wniosku, że jeżeli rozporządzenie wykonawcze wskazuje na określony sposób rozumienia przez ustawodawcę pojęcia lasu użytego w ustawie o lasach, a gramatyczna i funkcjonalna wykładnia art. 3 pkt 1 ustawy o lasach, zawierającego legalną definicję lasu powołaną w rozporządzeniu, nie daje podstaw do tego, aby temu pojęciu nadać odmienną treść, możliwa jest wykładnia systemowa, oparta na założeniu niesprzeczności norm wchodzących w skład danego systemu i ściśle ze sobą powiązanych. W konsekwencji należy przyjąć, że w świetle art. 3 pkt 1 ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach za las należy także uznać grunt o zwartej powierzchni co najmniej 0,10 ha pokryty roślinnością leśną (uprawami leśnymi), drzewami i krzewami oraz runem leśnym, który nie spełnia żadnego dodatkowego kryterium z art. 3 pkt 1 lit. a, b i c. Dodatkowe kryteria dotyczą gruntów o obszarze co najmniej 0,10 ha przejściowo pozbawionych roślinności leśnej”<sup>21</sup>.

Z taką wykładnią art. 3 pkt 1 ustawy o lasach nie zgadza się Departament Prawny Ministerstwa Środowiska. W niepublikowanej opinii prawnej Departamentu Prawnego Ministerstwa Środowiska podniesiono, że przy analizie załącznika nr 6 do rozporządzenia Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z dnia 29 marca 2001 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków Sąd Najwyższy nie wziął pod uwagę innych gruntów pokrytych roślinnością leśną, a niezaliczonych do lasów i gruntów zadrzewionych i zakrzewionych. Załącz-

6) skupiska drzew i krzewów mające charakter parku, ale nie wyposażone w urządzenia i budowle służące rekreacji i wypoczynkowi;

7) zadrzewione i zakrzewione tereny nieczynnych cmentarzy.

<sup>21</sup> Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 28 stycznia 2009 r., sygn. akt IV CSK 353/08... Podobnie wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z dnia 5 kwietnia 2012 r., II SA/Bk 132/12, Lex System informacji prawnej Wydawnictwa Wolters Kluwer orzeczenie nr 1145729, (niepublikowany).

nik ten wymienia także grunty pokryte roślinnością leśną i zakwalifikowane jako tereny rekreacyjno-wypoczynkowe, wśród których m.in. wymienione są tereny zieleni nieurządzonej niezaliczone do lasów oraz gruntów zadrzewionych i zakrzewionych<sup>22</sup>. Z tych względów Departament Prawny Ministerstwa Środowiska stoi na stanowisku, że kryteria określone w art. 3 pkt 1 lit. a, b i c ustawy o lasach, w tym kryterium przeznaczenia do produkcji leśnej, odnoszą się zarówno do gruntów pokrytych roślinnością leśną, jak i przejściowo jej pozbawionych.

Kryteria określone w art. 3 pkt 1 lit. b i c ustawy o lasach nie budzą żadnych wątpliwości interpretacyjnych. Kryterium przeznaczenia do produkcji leśnej określone w art. 3 pkt 1 lit. a ustawy o lasach nie jest jednoznaczne. Zdaniem Wojciecha Radeckiego kryterium przeznaczenia do produkcji leśnej nie jest żadnym kryterium dodatkowym, odnoszącym się wyłącznie do gruntów przejściowo pozbawionych roślinności leśnej. Autor ten podziela opinię Departamentu Prawnego Ministerstwa Środowiska, że o lesie w rozumieniu ustawy o lasach można mówić dopiero wtedy, gdy spełnione są łącznie wszystkie trzy kryteria podstawowe: przyrodnicze, przestrzenne i przeznaczenia do produkcji leśnej. Kryterium dodatkowe związania z gospodarką leśną występuje dopiero w art. 3 pkt 2 ustawy o lasach<sup>23</sup>. Kryterium przeznaczenia do produkcji leśnej budzi m.in. wątpliwości z tego względu, że ustawa o lasach nie definiuje pojęcia „produkcja leśna”. W. Radecki stwierdza, że definicję produkcji leśnej z łatwością można wyprowadzić z definicji gospodarki leśnej zamieszczonej w art. 6 ust. 1 pkt 1 ustawy o lasach<sup>24</sup>. Należy jednak zwrócić uwagę, że nawet przywołana we wcześniejszych uwagach interpretacja pojęcia produkcji leśnej zawarta w wyroku Sądu Najwyższego z dnia 28 stycznia 2009 r., jest zabiegiem wysoce skomplikowanym, lecz nieuwzględniającym treści art. 7 ust. 1 pkt 5 ustawy o lasach. Przepis ten wspomina o „produkcji, na zasadzie racjonalnej gospodarki, drewna oraz surowców i produktów ubocznego użytkowania lasu”, jako jednym z celów trwale zrównoważonej gospodarki leśnej. Należy zgodzić się z wnioskiem Sądu Najwyższego, że prowadzenie na gruncie gospodarki leśnej może być równoważne z prowadzeniem produkcji leśnej. Dotyczyłoby to jednak wyłącznie czynności faktycznych na gruncie. Jednak z normatywnego punktu widzenia postawienie znaku równości pomiędzy pojęciem produkcji leśnej i pojęciem gospodarki leśnej jest zbyt dużym uproszczeniem, zwłaszcza jeśli pomija się art. 7 ust. 1 pkt 5 ustawy o lasach. Stąd trudno o pewność, czy tak wąsko rozumiane pojęcie produkcji leśnej jest wystarczające, by zdefiniować las na gruncie art. 3 ustawy o lasach.

<sup>22</sup> Za: niepublikowana opinia prawna Departamentu Prawnego Ministerstwa Środowiska (nr DP-024-19/11/JB).

<sup>23</sup> W. RADECKI: *Ustawa o lasach. Komentarz*. Warszawa 2012, s. 39.

<sup>24</sup> *Ibidem*, s. 40.

W kryterium przeznaczenia do produkcji leśnej niejasne jest też sformułowanie „przeznaczony”. Przepisy ustawy o lasach nie wskazują żadnych aktów prawnych ani też dokumentów, z których miałyby wynikać przeznaczenie określonego gruntu do produkcji leśnej, co w efekcie mogłoby decydować o tym, czy ten grunt jest lasem w rozumieniu art. 3 ustawy o lasach. Problem ten jest szczególnie istotny w odniesieniu do nowych lub tworzących się dopiero lasów. Ustawodawca posługuje się słowem „przeznaczony”, co zdaniem W. Radeckiego stanowi podstawę do posiłkowania się przepisami ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym<sup>25</sup>. Zdaniem W. Radeckiego założeniem generalnym wynikającym z art. 4 u.p.z.p. jest, że przeznaczenie terenu oraz określenie sposobu jego zagospodarowania ustalane jest w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, a jeśli takiego planu nie ma, to o przeznaczeniu tego terenu oraz sposobie jego zagospodarowania ostatecznie przesądza decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Według W. Radeckiego dokumentami, które rozstrzygają o tym, czy dany grunt jest przeznaczony do produkcji leśnej, czy też nie jest przeznaczony do niej, są: miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, a jeżeli dany teren nie jest objęty takim planem — decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu<sup>26</sup>. Pogląd ten opiera się jednak na założeniu, że „przeznaczenie gruntu na cele leśne” wynikające z ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym zawiera w sobie dokładnie taką samą treść normatywną jak określenie „przeznaczenia do produkcji leśnej” w rozumieniu art. 3 ustawy o lasach. Założenie takie skutkowałoby automatycznym uznaniem gruntu za las w sytuacji, gdy w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego określony grunt zostałby przeznaczony na cele leśne. Taki wniosek jest nie do zaakceptowania. Dodatkowe wątpliwości powstają w sytuacji braku planu zagospodarowania przestrzennego. W związku z tym wydaje się decyzję o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu<sup>27</sup>. Ustawodawca w art. 14 ust. 3 ustawy o lasach stwierdził, że „Grunty przeznaczone do zalesienia określa miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego lub decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu”. Jednak przeznaczenie gruntu do zalesienia w decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu nie czyni go automatycznie lasem w rozumieniu art. 3 ustawy o lasach. Konstrukcja art. 14 ust. 3 ustawy o lasach wydaje się niewłaściwa z uwagi na charakter prawny decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu i jej ustawowe znamiona. Zgodnie z art. 4 ust. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym decyzja ta rozumiana jest jako decyzja o lokalizacji inwestycji celu

<sup>25</sup> Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Dz.U. 2015, poz. 199 — tekst jednolity.

<sup>26</sup> W. RADECKI: *Ustawa o... Komentarz*. Warszawa 2012, s. 38.

<sup>27</sup> Art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

publicznego lub decyzja o warunkach zabudowy dla innych inwestycji. Zalesianie gruntu własnego nie może być traktowane jako inwestycja celu publicznego. Z kolei w przypadku decyzji o warunkach zabudowy dla innych inwestycji niż inwestycja celu publicznego zalesianie gruntu nie może być określane pojęciem zabudowy. Zatem decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu nie przesądza o przeznaczeniu określonego gruntu do produkcji leśnej, a tym samym o tym, czy ten grunt jest lasem w rozumieniu art. 3 ustawy o lasach. Decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu — jak sama nazwa wskazuje — przesądza tylko o sposobie zagospodarowania i warunkach zabudowy terenu. Decyzja ta zgodnie z jej ustawową konstrukcją określoną w art. 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie określa przeznaczenia danego terenu<sup>28</sup>. Stąd istnieją uzasadnione wątpliwości co do trafności

---

<sup>28</sup> W związku z okolicznością, iż od strony językowej pojęcie „zabudowy” nie może być traktowane jako zalesianie, posadzenie lasu, w poglądach doktryny istnieją rozbieżne poglądy co do dopuszczalności stosowania decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu w odniesieniu do kwestii zalesienia gruntu. Ma to związek z wykładnią art. 59 ustawy o „planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym”, który w ust. 1 i 2 stanowi:

„1. Zmiana zagospodarowania terenu w przypadku braku planu miejscowego, polegająca na budowie obiektu budowlanego lub wykonaniu innych robót budowlanych, a także zmiana sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części, z zastrzeżeniem art. 50 ust. 1 i art. 86, wymaga ustalenia, w drodze decyzji, warunków zabudowy. Przepis art. 50 ust. 2 stosuje się odpowiednio.

2. Przepis ust. 1 stosuje się również do zmiany zagospodarowania terenu, która nie wymaga pozwolenia na budowę, z wyjątkiem tymczasowej, jednorazowej zmiany zagospodarowania terenu, trwającej do roku”.

Według pierwszego poglądu decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu jest wydawana także wtedy, gdy zmiana zagospodarowania terenu nie wymaga podjęcia robót budowlanych. Według W. Radeckiego taką sytuację przewiduje m.in. art. 14 ust. 3 ustawy o lasach (W. RADECKI: *Ustawa...* Warszawa 2012, s. 125 i nast.; IDEM: *Interpretacje prawnicze. Zalesianie. „Ochrona Środowiska. Prawo i Polityka”* 2004, nr 4. s. 53—56). Pogląd ten podziela T. Bąkowski, który jednoznacznie opowiedział się za taką wykładnią art. 59 ust. 2 ustawy o „planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym” i art. 14 ust. 3 ustawy o lasach (T. BĄKOWSKI: *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz.* Kraków 2004, s. 204). Według odmiennego poglądu opierającego się na wykładni systemowej tych przepisów prawa, *ratio legis* decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu jest jedynie stwierdzenie dopuszczalności zamierzeń inwestycyjnych dotyczących: lokalizacji inwestycji celu publicznego lub innych inwestycji niż inwestycja celu publicznego. Zamierzenia te regulowane są z kolei przepisami ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane, ale na ich realizację nie zawsze należy uzyskać pozwolenie na budowę. Zatem posłużenie się przez ustawodawcę w art. 14 ust. 3 konstrukcją decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu jest nietrafne. Z orzecznictwa sądów administracyjnych można wyciągnąć wniosek, że w praktyce dominuje pierwszy pogląd. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Białymstoku w wyroku z 23 listopada 2004, II SA/Bk 536/04 (opubl.: ONSA i WSA rok 2005, nr 6, poz. 134, s. 155, Legalis System Informacji Prawnej. Wydawnictwo C.H. Beck, orzeczenie nr 71817) stwierdził wyraźnie, że w razie braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego grunty przeznaczone do zalesienia może określać wydana w tym celu decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania

w wykorzystaniu konstrukcji decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu w odniesieniu do kwestii zalesiania gruntu. Dodatkowym argumentem pogłębiającym te wątpliwości jest treść art. 14 ust. 7 ustawy o lasach, który stanowi, że „Starosta właściwy ze względu na położenie gruntu objętego zalesieniem dokonuje oceny udatności upraw leśnych najpóźniej w piątym roku od zalesienia gruntu oraz przekwalifikuje z urzędu zalesiony grunt na leśny, jeżeli zalesienia gruntu dokonano na podstawie przepisów o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich ze środków pochodzących z Sekcji Gwarancji Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej lub na podstawie przepisów o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007—2013, lub na podstawie przepisów o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014—2020”. Z przepisu tego można wyciągnąć wniosek, że w sytuacji gdy źródłem finansowania zalesienia określonego gruntu nie są środki określone w tym przepisie, to grunt ten stanie się lasem dopiero wówczas, gdy faktycznie zostanie zalesiony i spełni wszystkie pozostałe kryteria określone w art. 3 ustawy o lasach.

Z opinią Departamentu Prawnego Ministerstwa Środowiska w pełni zgadza się M. Geszprych, który stwierdza, że wykładnia przepisu art. 3 pkt 1 ustawy o lasach zaprezentowana przez Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 28 stycznia 2009 r., oznaczałaby, „że za las w rozumieniu ustawy o lasach należałoby uznać na przykład działkę spełniającą kryterium obszarowe, będącą działką budowlaną, na której właściciel zasadził roślinność leśną, jednak bez zamiaru zmiany jej przeznaczenia. Taka interpretacja skutkowałaby naruszeniem i ograniczeniem prawa własności. Zgodnie zaś z art. 64 ust. 3 Konstytucji RP własność może być ograniczona tylko w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim nie

---

terenu. Zgodnie z treścią uzasadnienia tego wyroku przepis art. 59 ust. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym „nie ogranicza zmiany zagospodarowania terenu do inwestycji budowlanych, chociaż nie wymagających pozwolenia na budowę. Pozwolenia takiego nie wymaga też każda inna trwała zmiana zagospodarowania terenu, która mieści się w dyspozycji normy zawartej w art. 59 ust. 2 ustawy, a która nie jest związana z procesem budowlanym. Pojęcie »zmiana zagospodarowania teren« jest niedookreślone i treść nadają mu organy stosujące prawo w procesie jego stosowania, przyjmując odniesienia do wiedzy pozaprawnej”. Podobne stanowisko zajął Wojewódzki Sąd Administracyjny w Opolu w wyroku z 12 maja 2011, II SA/Op 77/11 (opubl.: *Legalis* 350815, stwierdzając, że „Wydanie decyzji, o której mowa w art. 14 ust. 2 ustawy o lasach, staje się konieczne w sytuacji braku miejscowego planu, ale pomimo, że zamierzona zmiana zagospodarowania polegająca na zalesieniu gruntu rolnego nie wymaga pozwolenia na budowę, to jednak o niezbędności decyzji ustalającej warunki zabudowy dla zmiany zagospodarowania terenu polegającego na zalesieniu gruntów rolnych przesądza przepis art. 59 ust. 2 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. 2003, Nr 80, poz. 717 ze zm.)”.

narusza ona istoty prawa własności”<sup>29</sup>. Nadto W. Radecki zwraca uwagę na pozornie przekonujący przykład przywołany przez Sąd Najwyższy w wyrokach z dnia 28 stycznia 2009 r., sygn. IV CSK 353/08 i z dnia 28 stycznia 2010 r., I CSK 258/09, że łączne potraktowanie kryteriów przyrodniczego, przestrzennego i przeznaczenia musiałby *a contrario* prowadzić do wniosku, że nie byłaby lasem nieruchomości o obszarze 10 ha, pokryta roślinnością leśną, krzewami oraz runem leśnym, jeśli nie byłaby przeznaczona do produkcji leśnej, nie stanowiłaby rezerwatu przyrody lub nie byłaby wpisana do rejestru zabytków. Taki wniosek, zdaniem Sądu Najwyższego, jest trudny do zaakceptowania, jeśli zważyć, że zgodnie z art. 2 ustawy o lasach przepisy tej ustawy stosuje się do lasów bez względu na formę własności. Jednak trzeba zauważyć, że przywołany przykład przez Sąd Najwyższy dotyczy lasu w znaczeniu przyrodniczym, a nie w rozumieniu art. 3 ustawy o lasach. Art. 2 ustawy o lasach odnosi się wyłącznie do lasu w znaczeniu art. 3 tejże ustawy, a nie do lasu w znaczeniu przyrodniczym, stąd art. 2 ustawy o lasach nie może stanowić żadnego argumentu w powołanym przykładzie<sup>30</sup>.

Zakres wątpliwości dotyczących definicji lasu w wersji zaproponowanej przez Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 28 stycznia 2009 r., powiększa się po przeanalizowaniu orzecznictwa sądów administracyjnych. Z treści wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 9 lipca 2008 r., (II SA/Gd 702/07)<sup>31</sup> można wysnuć wniosek, że Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 28 stycznia 2009 r., próbując ustalić znaczenie prawne definicji lasu zawartej w art. 3 ustawy o lasach, zbyt duże znaczenie przypisał ewidencji gruntów i budynków. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku w wyroku z dnia 9 lipca 2008 r., stwierdził, że ewidencja gruntów i budynków ze swej istoty ma charakter informacyjny i jest prowadzona w celu uporządkowania informacji o gruntach, jednakże nie rozstrzyga o ich przeznaczeniu. Wynika to jednoznacznie z przepisów rozdziału 4 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne. Z przepisu art. 22 tej ustawy wynika obowiązek zgłaszania zmian wszelkich danych objętych ewidencją gruntów. Wskazuje to jednoznacznie na charakter informacyjny, a nie normatywny ewidencji gruntów. Nie można zatem wywodzić przeznaczenia nieruchomości z danych zawartych w ewidencji gruntów. Ewidencja gruntów i budynków oraz dane objęte tą ewidencją nie mogą mieć również tak doniosłego znaczenia, aby wpływać na prawne znaczenie ustawowej definicji lasu zawartej w art. 3 ustawy o lasach. Nadto w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia

<sup>29</sup> M. GESZPRYCH: *Identyfikacja...*, s. 16.

<sup>30</sup> W. RADECKI: *Ustawa... Komentarz*. Warszawa 2012, s. 39 i 40.

<sup>31</sup> Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 9 lipca 2008 r., II SA/Gd 702/07, Lex System informacji prawnej Wydawnictwa Wolters Kluwer, orzeczenie nr 459339, (niepublikowany).

31 sierpnia 2010 r.<sup>32</sup> stwierdzono, że wskazana w art. 3 ustawy o lasach definicja lasu powinna mieć zastosowanie do wszystkich instrumentów uregulowanych w ustawie o lasach, w tym np. przy ustaleniu uprawnień strony do sfinansowania kosztów odnowienia spalonego drzewostanu z budżetu państwa na podstawie art. 12 ustawy o lasach. Ustawa o lasach nie zawiera żadnego odesłania do stosowania w tym zakresie danych zawartych w ewidencji gruntów i budynków. Zatem dane te nie mogą mieć rozstrzygającego znaczenia przy ustalaniu uprawnień strony określonych w art. 12 ustawy o lasach. Ustalenie, czy nieruchomości objęta wnioskiem stanowi las, powinno nastąpić właśnie na podstawie art. 3 ustawy o lasach. Nadto rozważania Sądu Najwyższego w wyroku z dnia 28 stycznia 2009 r. opierały się na założeniu, że wystarczającą przesłanką uznania za las gruntu pokrytego roślinnością leśną jest spełnienie przez niego kryterium obszarowego bez spełnienia przesłanek, o których mowa w art. 3 pkt 1 lit. a, b, c. Kryterium obszarowe i przyrodnicze co prawda nie są kryteriami ocennymi, jednak często w praktyce może się okazać, że do ich prawidłowego zastosowania będzie konieczne stwierdzenie, czy grunt ten jest przeznaczony do produkcji leśnej. Powoduje to na powrót konieczność rozstrzygnięcia wcześniej wspomnianych problemów prawnych związanych z określeniem „przeznaczenia do produkcji leśnej”. Stąd z tego punktu widzenia definicja lasu zaproponowana przez Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 28 stycznia 2009 r., w tym odwołanie się przy definiowaniu lasu do ewidencji gruntów i budynków, nie są — jak się wydaje — zgodne z wykładnią art. 3 ustawy o lasach.

Krzysztof Gruszecki po przeanalizowaniu art. 20 ust. 3a Prawa geodezyjnego i kartograficznego<sup>33</sup>, który stanowi, że „Ewidencję gruntów i budynków, w części dotyczącej lasów prowadzi się z uwzględnieniem przepisów o lasach”, uważa, że w przepisach ustawy o lasach należy szukać odpowiedzi na pytanie, kto i w jakiej formie może decydować o przeznaczeniu gruntu do produkcji leśnej, co w dalszej konsekwencji ma istotny wpływ na uznanie tego gruntu za las w rozumieniu ustawy o lasach<sup>34</sup>. Art. 20 ustawy o lasach stanowi, że:

„1. W miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego uwzględnia się ustalenia planów urządzenia lasu dotyczące granic i powierzchni lasów, w tym lasów ochronnych.

2. W ewidencji gruntów i budynków uwzględnia się ustalenia planów urządzenia lasu i uproszczonych planów urządzenia lasu dotyczące granic i powierzchni lasu”.

---

<sup>32</sup> Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 31 sierpnia 2010 r., II SA/OI 534/10, Lex System informacji prawnej Wydawnictwa Wolters Kluwer, orzeczenie nr 602615.

<sup>33</sup> Art. 20 ust. 3a ustawy z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne. Dz.U. 2010, Nr 193, poz. 1287 — tekst jednolity z późniejszymi zmianami.

<sup>34</sup> K. GRUSZECKI: *Przekwalifikowanie zadrzewienia na las*. „Zieleń Miejska” 2011, nr 9, s. 56.



Z przepisu tego wynika, że plany urządzenia lasu lub uproszczone plany urządzenia lasu będą przesądzały o tym, czy dany grunt jest lasem w rozumieniu przepisów ustawy o lasach. Za takim wnioskiem przemawia także okoliczność, iż plany urządzenia lasu lub uproszczone plany urządzenia lasu zatwierdzane są przez odpowiednie organy<sup>35</sup>. Organy te sprawują nadzór nad gospodarką leśną. Minister Środowiska nadzoruje wykonanie planów urządzenia lasu dla lasów stanowiących własność Skarbu Państwa oraz wykonanie uproszczonych planów urządzenia lasu dla lasów wchodzących w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa. Starosta nadzoruje wykonanie zatwierdzonych uproszczonych planów urządzenia lasów niestanowiących własności Skarbu Państwa<sup>36</sup>. Inne organy takie jak rada gminy, uchwalająca miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, czy też wójt, burmistrz, prezydent, wydający decyzję o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, nie są organami właściwymi w sprawach lasów i gospodarki leśnej. Stąd z punktu widzenia właściwości i kompetencji tych organów należy wnioskować, że ani uchwalony przez radę gminy miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, ani też wydana przez wójta, burmistrza, prezydenta decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu nie mają decydującego znaczenia do uznania czy dany grunt jest lasem w rozumieniu ustawy o lasach, czy też lasem nie jest.

Plan urządzenia lasu lub uproszczony plan urządzenia lasu nie są jedynymi dokumentami przesądzającymi o tym, czy określony grunt jest przeznaczony do produkcji leśnej. Zgodnie z art. 19 ust. 3 i 4 ustawy o lasach dla lasów rozdrobionych o powierzchni do 10 ha, niestanowiących własności Skarbu Państwa, zadania z zakresu gospodarki leśnej określa decyzja starosty wydana na podstawie inwentaryzacji stanu lasów. Dla lasów rozdrobionych o powierzchni do 10 ha, wchodzących w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa, zadania z zakresu gospodarki leśnej na podstawie inwentaryzacji stanu lasów określa nadleśniczy. Zgodnie z obowiązującymi przepisami nie można stwierdzić, że istnieje obowiązek uwzględnienia treści decyzji starosty, czy też aktu nadleśniczego, określających zadania z zakresu gospodarki leśnej, w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego oraz w ewidencji gruntów i budynków. Decyzja starosty, czy też akt nadleśniczego z tego punktu widzenia mają zatem niższą rangę niż plan urządzenia lasu lub uproszczony plan urządzenia lasu, których treść obowiązkowo powinna być uwzględniana w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego oraz w ewidencji gruntów i budynków. Skoro jednak z art. 19 ust. 3 i 4 wynika, że decyzja starosty i akt nadleśniczego wy-

<sup>35</sup> I tak, są to: a) Minister Środowiska, który zatwierdza plany urządzenia lasu dla lasów stanowiących własność Skarbu Państwa lub uproszczone plany urządzenia lasu dla lasów wchodzących w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa, b) starosta, który zatwierdza uproszczone plany urządzenia lasu dla pozostałych lasów.

<sup>36</sup> Art. 22 ust. 4 i 5 ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach, Dz.U. 2014, poz. 1153 — tekst jednolity z późniejszymi zmianami.

dawane są dla lasów, to grunt objęty decyzją starosty lub aktem nadleśniczego musi być uznany za las w rozumieniu ustawy o lasach. Trudno nie zgodzić się z tym wnioskiem. Jednak Departament Prawny Ministerstwa Środowiska w opinii prawnej wyciąga z tego zbyt daleko idący wniosek, stwierdzając, że grunty nieobjęte planem urządzenia lasu, uproszczonym planem urządzenia lasu, decyzją starosty ani aktem nadleśniczego, nie mogą być uznawane za las w rozumieniu ustawy o lasach i w konsekwencji nie powinny być oznaczone jako las w ewidencji gruntów i budynków<sup>37</sup>. Trudno zaakceptować tak daleko idący wniosek. Wniosek ten wydaje się nieprawidłowy z tego powodu, że istnieją grunty uznane za las zgodnie z przepisami ustawy o lasach, a nie są one objęte żadnym z wymienionych dokumentów, a nadto grunty te oznaczone są jako las w ewidencji gruntów i budynków.

Przedstawione rozważania dotyczące definicji lasu w ustawie o lasach ilustrują wątpliwości interpretacyjne dotyczące tej definicji. Należy stwierdzić, że istnieje konieczność nowelizacji ustawy o lasach w zakresie doprecyzowania definicji lasu. Realna potrzeba stanowi, aby w ustawie o lasach istniała jednoznaczna definicja lasu, która zostanie w odpowiedni sposób powiązana z innymi przepisami ustawy o lasach oraz pozostałymi regulacjami prawnymi związanymi z problematyką lasów. W nowej definicji lasu należy jednoznacznie ująć pojęcie „las”, odcinając się tym samym od sztucznego określania gruntu jako lasu w oparciu o dane z ewidencji gruntów i budynków. Nowa jednoznaczna definicja lasu powinna zawierać jasne i precyzyjne określenie pojęcia przeznaczenia do produkcji leśnej oraz wskazanie, jaki akt decyduje o tym przeznaczeniu. Definicja lasu nie może budzić wątpliwości w tym zakresie i powinna jednoznacznie określić, że o tym przeznaczeniu powinien decydować plan urządzenia lasu, uproszczony plan urządzenia lasu, decyzja starosty, akt nadleśniczego. Nowa definicja lasu powinna uznawać za las grunt, który służy realizacji wszystkich funkcji leśnych. Minimalna powierzchnia lasu winna uwzględniać normy unijne i nie powinna być mniejsza niż 0,5 ha. Za las należałoby uznać grunt częściowo lub przejściowo pozbawiony roślinności leśnej, jeśli spełniałby on wymogi procentowego pokrycia drzewostanem lub wysokości tegoż drzewostanu.

Przy definiowaniu pojęcia „las” ustawodawca winien także rozstrzygnąć problem dotyczący kwestii rodzaju upraw leśnych, rodzaju drzewostanu, które mogą zostać uznane za las. Problem ten dotyczy dwóch kwestii. Po pierwsze, chodzi o plantacje drzew szybko rosnących, choinek rozumianych jako oddzielny rodzaj lasów produkcyjnych. Druga kwestia dotyczy zagadnienia uznania gruntów za powierzchnię leśną w sytuacji, gdy grunt ten nie może służyć gospodarce leśnej. W przypadku pierwszej kwestii w aktualnie obowiązującym ustawodawstwie nie wiadomo, czy grunt taki należy traktować jako las, czy

---

<sup>37</sup> Niepublikowana opinia prawna Departamentu Prawnego Ministerstwa Środowiska (nr DP-024-19/11/JB).

też jako grunt rolny. Wyjątkiem są tu plantacje objęte ustawą z dnia 7 czerwca 2001 r. o leśnym materiale rozmnożeniowym<sup>38</sup>. Plantacje te uznawane są za grunty leśne. Nadto w prawodawstwie innych krajów Unii Europejskiej plantacje choinek, drzew szybko rosnących, np. wierzy energetycznej, topoli, uznawane są za las<sup>39</sup>. Postulat uregulowania kwestii plantacji drzew szybko rosnących, choinek i traktowania ich jako swoisty rodzaj lasu wynika z polityki leśnej Unii Europejskiej<sup>40</sup>. Istniejąca w polskim prawodawstwie luka prawna w zakresie uregulowania leśnictwa plantacyjnego występującego obok leśnictwa ekosystemowego jest coraz bardziej widoczna. Potrzeba prawnego odróżnienia leśnictwa ekosystemowego i leśnictwa plantacyjnego jest coraz silniejsza z uwagi na coraz większe znaczenie różnych funkcji tych dwóch rodzajów leśnictwa. W przypadku leśnictwa ekosystemowego wzrasta znaczenie lasu wraz z jego funkcją ochronną i ogólnospołeczną, a w przypadku leśnictwa plantacyjnego dominującą rolę odgrywa funkcja produkcyjna. Nie do zaakceptowania jest aktualna sytuacja, w której zakłada się, iż określony grunt leśny w tym samym czasie ma pełnić wszystkie wymienione funkcje z tą samą intensywnością. Stąd istnieje konieczność wprowadzenia w tym zakresie regulacji prawnych i unormowania leśnictwa plantacyjnego przy zaakcentowaniu jego funkcji produkcyjnych jako dominującej cechy<sup>41</sup>.

W przypadku drugiej kwestii dotyczącej zagadnienia uznania gruntów za powierzchnię leśną w sytuacji, gdy grunt ten nie może służyć gospodarce leśnej, to ustawodawca w nowej definicji lasu winien zerwać z koncepcją uznania takiego gruntu za las. Jeśli określony grunt nie może służyć gospodarce leśnej, nie może realizować wszystkich funkcji leśnych, to nie powinien być uznawany za las, nawet jeśli jest pokryty roślinnością leśną ceną z przyrodniczego punktu widzenia. W przypadku wszelkich budowli i budynków należy odejść od uznawania ich za las z uwagi na to, iż mogą one służyć gospodarce leśnej. Znaczenie prawne kryterium służenia gospodarce leśnej rozumiane jest obecnie zdecydowanie za szeroko. Kryterium to winno być rozumiane w sposób znacznie węższy i nie powinno obejmować budynków oraz budowli. Natomiast za las

<sup>38</sup> Ustawa z dnia 7 czerwca 2001 r. o leśnym materiale rozmnożeniowym. Dz.U. 2015, poz. 1092 — tekst jednolity. Zgodnie z art. 2 pkt 2c tej ustawy za plantację nasienną uważa się grupę wyselekcjonowanych klonów lub rodów, zagospodarowaną lub izolowaną w sposób zapobiegający zapyleniu ze źródeł zewnętrznych, prowadzoną w celu uzyskania obfitych zbiorów łatwo pozyskiwanych nasion.

<sup>39</sup> Na przykład na Litwie tego rodzaju plantacje zgodnie z art. 2 pkt 3 ustawy z dnia 10 kwietnia 2001 r. o zmianie ustawy o lasach są uznawane za las. „Lietuvos Respublikos miškų įstatymo paketimo įstatymas 2001 m. Balandžio 10 d. Nr. IX-240 Vilnius (Valstybes indos nr 111—3566)”.

<sup>40</sup> Opinia z inicjatywy własnej Komitetu Regionów z dnia 29 maja 2010 r. Polityka leśna: Cele 20-20-20, Dz.Urz. EU C 141 z 2010 r., s. 45.

<sup>41</sup> K. RYKOWSKI: *Kryteria i indykatory trwałego i zrównoważonego rozwoju lasów. Zarys problematyki i propozycje dla leśnictwa*. Warszawa 1994, s. 36.

z całą pewnością należałoby uznać drogi leśne, linie podziału przestrzennego lasu, tereny pod liniami energetycznymi, szkółki leśne, parkingi leśne, miejsca składowania drewna przy założeniu, że nieruchomości te wykorzystywane są na potrzeby gospodarki leśnej.

## Literatura

- BAKOWSKI T.: *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*. Kraków 2004.
- GESZPRYCH M.: *Identyfikacja lasu indywidualnego gospodarstwa leśnego w polskim systemie prawnym — uwagi de lege lata i de lege ferenda*. „Przegląd Prawa Ochrony Środowiska” 2011, nr 2.
- GESZPRYCH M.: *Wpływ regulacji unijnych na kształtowanie gospodarki leśnej w lasach prywatnych w prawie polskim*. „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2008, nr 3—4.
- GRUSZECKI K.: *Przekwalifikowanie zadrzewienia na las*. „Zieleń Miejska” 2011, nr 9.
- JAROSZEWICZ B.: *Różnorodność biologiczna lasów polskich*. „Wszecławiat” 2007, T. 8, nr 7—9.
- ŁAGUNA T.M., WITKOWSKA-DĄBROWSKA M.: *Ekonomiczne podstawy zarządzania środowiskiem i zasobami naturalnymi*. Białystok 2005.
- MARSZAŁEK T.: *Nasze dziedzictwo leśne*. Warszawa 1999.
- RADECKI W.: *Interpretacje prawnicze. Zalesianie*. „Ochrona Środowiska. Prawo i Polityka” 2004, nr 4.
- RADECKI W.: *Ustawa o lasach. Komentarz*. Warszawa 2006.
- RADECKI W.: *Ustawa o lasach. Komentarz*. Warszawa 2012.
- RAKOCZY B.: *Ustawa o lasach. Komentarz*. Warszawa 2011.
- RYKOWSKI K.: *Kryteria i indykatory trwałego i zrównoważonego rozwoju lasów. Zarys problematyki i propozycje dla leśnictwa*. Warszawa 1994.
- SZTYK R.: *Obrót nieruchomościami rolnymi de lege ferenda*. „Rejent” 2006, nr 10.
- WIERZBOWSKI B., RAKOCZY B.: *Prawo ochrony środowiska. Zagadnienia podstawowe*. Warszawa 2010.

Jarosław Ptak

### Forest definition in the Forest Act

#### Summary

Forest is a concept difficult to define in legal language. In European Union Member States the concept refers to both, an area from 0.05 ha up to 2 ha as well as an area of tree crowns from 10% to 30%. Forest definition in Poland is significantly different from the forest definition included in the European Union legislation. The Forest Act introduces four criteria of considering a given land a forest: environmental criterion, spatial criterion, criterion of the use for forest production and criterion of a relation with forest management. For the purpose of proper inter-

pretation of forest definition, the interpretation of the following criteria is of importance: the use of the land for the purposes of forest management and its use for forest production. It is necessary to amend the forest act in the scope of specifying the forest definition. The legislator should also solve the problem concerning the issue of types of forest crops, a type of forest stand that can be considered as forest. A new forest definition should include the issue of planting fast-growing trees, pines understood as a separate type of production forests and the issue of considering the land as forest area, when this land cannot be of use for forest management.

Key words: forest definition, land property, forest management, forest production

Ярослав Птак

### **Дефиниция леса в законе о лесах**

#### Содержание

Определение понятия леса в юридическом языке вызывает трудности. В государствах-членах Европейского Союза учитывается как территорию площадью от 0,05 до 2 гектаров, так и поверхность крон деревьев от 10% до 30%. Дефиниция леса в Польше значительно отличается от дефиниции принятой в законодательстве ЕС. Закон «о лесах» вводит четыре критерия признания данного участка лесом: природный, территориальный, назначения для лесного производства и связи с лесном хозяйством. Для правильной интерпретации дефиниции леса значение имеет интерпретация критериев использования участка в лесном хозяйстве и его назначения для лесного производства. Существует необходимость новеллизации закона «о лесах» в сфере совершенствования дефиниции леса. Законодатель должен решить вопросы касающиеся видов лесных выращивании и древостоя, которые могут быть признаны лесом. Новая дефиниция должна определять позицию плантации деревьев быстрого роста, хвойных как отдельного вида производственных лесов, а также предусматривать ситуацию признания участков лесом тогда, когда они не могут быть использованы для лесного хозяйства.

Ключевые слова: дефиниция леса, земельный участок, лесное хозяйство, лесное производство

Sebastian Wójcik-Jackowski

Uniwersytet Śląski  
Katowice

## **Prawa przysługujące do przestrzeni w obrębie wykonywanych robót geologicznych w ramach geotermii**

---

---

### **Wprowadzenie**

Geotermia jest rozumiana jako zjawisko, polegające na wzroście temperatury panującej we wnętrzu Ziemi wskutek zachodzących w niej naturalnych procesów, do którego dochodzi wraz z głębokością, co jest wyrażane współczynnikiem nazywanym stopniem geotermicznym<sup>1</sup>. Powstałe w ten sposób ciepło stanowi przy tym niezmiernie zróżnicowane źródło energii odnawialnej, w postaci energii geotermalnej.

Oba wymienione pojęcia zostały objaśnione w ustawie z dnia 20 lutego 2015 r. o odnawialnych źródłach energii<sup>2</sup>. Zgodnie z art. 2 pkt 22 cytowanej ustawy „odnawialne źródło energii oznacza odnawialne, niekopalne źródła energii obejmujące energię wiatru, energię promieniowania słonecznego, energię aerotermalną, energię geotermalną, energię hydrotermalną, hydroenergię, energię fal, prądów i pływów morskich, energię otrzymywaną z biomasy, biogazu, biogazu rolniczego oraz z biopłynów. Z kolei energia geotermalna to energia o charakterze nieantropogenicznym skumulowana w postaci ciepła pod powierzchnią ziemi” (art. 2 pkt 10 o.z.e.). Co oczywiste, nie tylko nie powoduje ona żadnej emisji, ale także znajduje różnorakie zastosowanie, w zależności od

---

<sup>1</sup> Zob. [https://pl.wikipedia.org/wiki/Stopie%C5%84\\_geotermiczny](https://pl.wikipedia.org/wiki/Stopie%C5%84_geotermiczny) [dostęp: 20.11.2015].

<sup>2</sup> Dz.U. 2015, poz. 478, ze zm., dalej: o.z.e.

przyjętych technologii, rodzaju nośników oraz skali zamierzeń<sup>3</sup>. Realizacja inwestycji geotermalnych jest jednak dość skomplikowana i wymaga określonych badań pod powierzchnią terenu, które w świetle definicji zawartych w ustawie z dnia 9 czerwca 2011 r. Prawo geologiczne i górnicze<sup>4</sup> polegają na prowadzeniu robót geologicznych<sup>5</sup>, w ramach prac geologicznych<sup>6</sup>.

„Prace geologiczne z zastosowaniem robót geologicznych mogą być wykonywane tylko na podstawie projektu robót geologicznych” (79 ust. 1 pr.g.g.). Nie wdając się w techniczne szczegóły zawartości projektu robót geologicznych, trzeba dostrzec, że zgodnie z art. 79 ust. 2 pkt 4 pr.g.g. określa on m.in. przestrzeń, w obrębie której mają być wykonywane roboty geologiczne. Wskazana przestrzeń, będąc od strony morfologicznej zawsze bryłą, ma bez wątpienia charakter trójwymiarowy<sup>7</sup>. Obejmuje zatem nie tylko powierzchnię, lecz również, a może nawet przede wszystkim, sięga w głąb, poniżej jej poziomu. „Wszelako we wniosku o zatwierdzenie projektu robót geologicznych zamieszcza się informację o prawach przysługujących wnioskodawcy wyłącznie do pewnej części tej przestrzeni, w postaci nieruchomości, w granicach której owe roboty mają być wykonywane” (art. 80 ust. 2 pr.g.g.), a do zgłoszenia projektu robót geologicznych nie są wymagane żadne dodatkowe elementy, prócz oczywiście opracowania podlegającego zgłoszeniu (art. 85 ust. 2 pr.g.g.).

Nasuwa się zatem kluczowe pytanie, jak w przypadku robót geologicznych w ramach geotermii kształtuje się wspomniana przestrzeń, w obrębie której mają być wykonywane roboty geologiczne, w stosunku do nieruchomości gruntowej w rozumieniu art. 46 § 1 k.c.<sup>8</sup>, zważywszy, iż prace mogą być prowadzone albo dość płytko w glebie poniżej strefy przemarzania (gruntowe poziome wymienniki ciepła)<sup>9</sup>, albo w gruncie na głębokości najczęściej

<sup>3</sup> Zob. R. TYTKO: *Odnawialne źródła energii*. Warszawa 2009, s. 116—121.

<sup>4</sup> Dz.U. 2015, poz. 196 ze zm.

<sup>5</sup> Robotą geologiczną jest wykonywanie w ramach prac geologicznych wszelkich czynności poniżej powierzchni terenu, w tym przy użyciu środków strzałowych, a także likwidacja wyrobisk po tych czynnościach (art. 6 ust. 1 pkt 11 pr.g.g.).

<sup>6</sup> Pracą geologiczną jest projektowanie i wykonywanie badań oraz innych czynności w celu ustalenia budowy geologicznej kraju, a w szczególności poszukiwania i rozpoznawania złóż kopalin, wód podziemnych oraz kompleksu podziemnego składowania dwutlenku węgla, określenia warunków hydrogeologicznych, geologiczno-inżynierskich, a także sporządzanie map i dokumentacji geologicznych oraz projektowanie i wykonywanie badań na potrzeby wykorzystania ciepła Ziemi lub korzystania z wód podziemnych (art. 6 ust. 1 pkt 11 pr.g.g.).

<sup>7</sup> Sięgając do pojęć znanych w geometrii, dostrzeżemy, że składająca się z trzech wymiarów przestrzeń o geometrii euklidesowej stanowi naturalny element modeli świata rzeczywistego. Jednowymiarowa przestrzeń euklidesowa nazywana jest tymczasem prostą euklidesową, zaś dwuwymiarowa to tzw. płaszczyzna euklidesowa. Zob. [http://pl.wikipedia.org/wiki/Przestrze%C5%84\\_euklidesowa](http://pl.wikipedia.org/wiki/Przestrze%C5%84_euklidesowa) [dostęp: 14.11.2015].

<sup>8</sup> Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz.U. 2014, poz. 121 ze zm.).

<sup>9</sup> <http://instalreporter.pl/ogolna/jak-wlasciwie-wykonac-gruntowe-pozio-me-wymienniki-ciepła/> [dostęp: 20.11.2015].

60—125 m (sondy głębinowe)<sup>10</sup>, albo też w warstwach skał, sięgając w głąb od ok. 3 aż do 6 km (HDR)<sup>11</sup>. Ponadto sprawdzić należy, czy i kiedy w świetle obowiązujących przepisów konieczne będzie nabycie prawa do jednego lub obu tych składników (fragmentów przestrzeni), wraz ze wskazaniem, w jakim trybie i formie ono ewentualnie nastąpi, mając jednocześnie na uwadze, że ze względu na brak samoistości kopaliny<sup>12</sup> nie są uznawane według dominującego poglądu za rzeczy<sup>13</sup>, podobnie jak wszelkie inne niewyodrębnione części przyrody (art. 45 k.c.)<sup>14</sup>.

## Nieruchomość gruntowa

Nieruchomość gruntowa, jako część powierzchni ziemskiej, stanowi wyodrębniony prawnie i fizycznie wydzielony fragment gruntu o określonym kształcie, limitowany stykiem z innymi tego rodzaju nieruchomościami. Chodzi przy tym nie tylko o samą płaszczyznę dającą się w razie potrzeby bez większych przeszkód wyznaczyć w terenie w drodze rozgraniczenia, o którym mowa w art. 29 ust. 1 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne<sup>15</sup>, ale również o to, co zawiera się bezpośrednio nad i pod nią w obrębie jej obrysu. Zasięg granic pionowych nieruchomości gruntowej nigdy nie jest z góry ustalony, albowiem zgodnie z art. 143 k.c. wynika dopiero z zastosowania klauzuli generalnej, w postaci społeczno-gospodarczego przeznaczenia gruntu<sup>16</sup>. Konieczne jest więc uwzględnienie nie tylko interesu właściciela, lecz także potrzeb ogółu oraz aspektu ekonomicznego wykorzystywania gruntu, co

<sup>10</sup> [http://www.solis.pl/index.php/projektowanie\\_instalacji/instalacje\\_zrodla/sondy\\_glebino\\_we\\_kolektory\\_pionowe](http://www.solis.pl/index.php/projektowanie_instalacji/instalacje_zrodla/sondy_glebino_we_kolektory_pionowe) [dostęp: 20.11.2015].

<sup>11</sup> <http://www.pgi.gov.pl/institut-geologiczny-aktualnosci-informacje/4911-hot-dry-rocks-w-polsce.html> [dostęp: 20.11.2015].

<sup>12</sup> Próżno szukać ustawowej definicji kopaliny. W znaczeniu językowym jest ona pojmowana jako substancja pochodzenia nieorganicznego lub organicznego, powstała w wyniku procesów zachodzących w skorupie ziemskiej i tworząca złożę. Zob. <http://encyklopedia.pwn.pl/haslo/kopalina;3925524.html> [dostęp: 22.11.2015].

<sup>13</sup> Zob. J. IGNATOWICZ, K. STEFANIUK: *Prawo rzeczowe*. Warszawa 2012, s. 74—75; W.J. KATNER: *Przedmioty stosunku cywilnoprawnego*. W: *System prawa prywatnego. Prawo cywilne — część ogólna*. Red. M. SAFIAN. T. 1. Warszawa 2012, s. 1299, 1322.

<sup>14</sup> Zob. M. BEDNAREK: *Mienie*. Kraków 1997, s. 65—67, a także przywoływaną tamże literaturę.

<sup>15</sup> Dz.U. 2015, poz. 520 ze zm.

<sup>16</sup> W granicach określonych przez społeczno-gospodarcze przeznaczenie gruntu własność gruntu rozciąga się na przestrzeń nad i pod jego powierzchnią. Przepis ten nie uchybia przepisom regulującym prawa do wód (art. 143 k.c.).



z kolei wymaga wzięcia pod uwagę wielu regulacji szczególnych, wyznaczających sposób wykonywania własności nieruchomości<sup>17</sup>.

Decydujące znaczenie w tej materii należy przypisać ustawie z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym<sup>18</sup>, która w myśl art. 1 pkt 2 określa zakres i sposoby postępowania w sprawach przeznaczania terenów na określone cele oraz ustalania zasad ich zagospodarowania i zabudowy, co ma miejsce poprzez uchwalenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego<sup>19</sup>, bądź wydanie decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu lub decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego (przy jego braku) — art. 4 ust. 1 i 2 cytowanej ustawy<sup>20</sup>. Potwierdzenie rangi wspomnianych instrumentów planistycznych w Prawie geologicznym i górniczym znajduje wyraz w art. 7 ust. 1 i 2 pr.g.g., stanowiącym, iż „podejmowanie i wykonywanie działalności określonej ustawą jest dozwolone tylko wówczas, jeżeli nie naruszy ona przeznaczenia nieruchomości określonego w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego oraz w odrębnych przepisach”. Natomiast „w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, podejmowanie i wykonywanie działalności określonej w Prawie geologicznym i górniczym jest dopuszczalne tylko wówczas, jeżeli nie naruszy ona sposobu wykorzystywania nieruchomości ustalonego w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy<sup>21</sup> oraz w odrębnych przepisach”<sup>22</sup>.

Jeśli chodzi o zgodność zagospodarowania terenu w stosunku do robót geologicznych związanych z gruntowymi poziomymi wymiennikami ciepła lub

---

<sup>17</sup> Zob. S. KALUS: *Prawne aspekty określania pionowych granic nieruchomości. Gospodarowanie przestrzenią „nad” i „pod” gruntem*. W: *XX Krajowa Konferencja Rzecznawców Majątkowych*. Katowice 2011, s. 36—37; H. WITCZAK, A. KAWAŁKO: *Prawo rzeczowe*. Warszawa 2012, s. 25; Z. RADWAŃSKI: *Czy klauzula generalna społeczno-gospodarczego przeznaczenia prawa powinna określać treść prawa własności*. W: *Ars et usus. Księga pamiątkowa ku czci sędziego Stanisława Rudnickiego*. Warszawa 2005, s. 231.

<sup>18</sup> Dz.U. 2015, poz. 199 ze zm.

<sup>19</sup> Zgodnie z art. 14 ust. 8 u.p.z.p., miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest aktem prawa miejscowego.

<sup>20</sup> Zob. E. GNIEWEK: *Prawo rzeczowe*. Warszawa 2014, s. 90—91.

<sup>21</sup> Przepis ten daje zatem możliwość ustalenia przeznaczenia terenu przy braku planu miejscowego na podstawie studium, w odróżnieniu od reguły wynikającej z art. 4 u.p.z.p., wedle której w takim przypadku następuje ono w drodze decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Zob. R. MIKOSZ: *Geologia i górnictwo a planowanie przestrzenne*. W: G. DOBROWOLSKI, G. RADECKI: *Prawna regulacja geologii i górnictwa w Polsce, Czechach i na Słowacji. Wybrane zagadnienia*. Katowice 2014, s. 337.

<sup>22</sup> Przykładowo można w tym miejscu wymienić następujące regulacje: ustawę z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz.U. 2013, poz. 1232 ze zm.), ustawę z dnia 28 września 1991 r. o lasach (Dz.U. 2015, poz. 2100), ustawę z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz.U. 2015, poz. 909 ze zm.), czy też ustawę z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz.U. 2015, poz. 1651 ze zm.).

panionymi pompami ciepła niewielkiej mocy, należy zwrócić uwagę, że są to urządzenia techniczne służące najczęściej jako indywidualny system grzewczy, alternatywny w stosunku do tradycyjnego ogrzewania kotłem węglowym lub gazowym (ewentualnie wspomagający go). Stąd też przeznaczenie terenu w miejscowym planie pod zabudowę mieszkaniową wydaje się kluczową przesłanką do stwierdzenia, że takie roboty odbywają się w granicach nieruchomości gruntowej przeznaczonej na ten cel i stanowią element zwykłego wykorzystania nieruchomości<sup>23</sup>, czyli zgodnego ze społeczno-gospodarczym jej przeznaczeniem<sup>24</sup>. Oczywiście z racji szerokiego zakresu pojęciowego geotermii, oprócz podanych typów urządzeń, w grę mogą wchodzić znacznie większe zespoły maszyn cieplnych, służące do pozyskiwania energii cieplnej dla wielu innych potrzeb (np. rekreacja, hydroterapia, ciepłownictwo, energetyka przemysłowa). Wtedy ich realizacja, poprzedzona przeprowadzeniem robót geologicznych, będzie skutkowałą bez wątpienia koniecznością dokonania zmiany dotychczasowego przeznaczenia nieruchomości<sup>25</sup>, uwzględniającej zamierzoną działalność, wykraczającą poza istniejące do tej pory granice pionowe nieruchomości gruntowych<sup>26</sup>.

Znaczącą rolę w odniesieniu do zagospodarowania terenu odgrywają też przepisy ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane<sup>27</sup>. Projekt budowlany powinien wszak zawierać m.in. projekt zagospodarowania działki lub terenu, którego zakres i forma zostały ustalone w akcie wykonawczym, tj. rozporządzeniu Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 25 kwietnia 2012 r. w sprawie szczegółowego zakresu i formy projektu bu-

---

<sup>23</sup> Problematykę zwykłego wykorzystania nieruchomości w kontekście wydobywania kopalin metodą odkrywkową omawia wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 31 stycznia 2008 r., I OSK 79/07, publ. LEX nr 453377.

<sup>24</sup> Odwołanie się przez ustawodawcę do społeczno-gospodarczego przeznaczenia gruntu jako kryterium wyznaczającego granice przestrzenne własności nieruchomości gruntowej oznacza, że granice te muszą być ustalone dla każdej nieruchomości odrębnie. Nie jest możliwe wyznaczenie granic przestrzennych nieruchomości gruntowej w sposób abstrakcyjny, w oderwaniu od takich okoliczności, jak przeznaczenie gruntu, miejsce jego położenia, sposób korzystania przez właściciela. Zob. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 3 listopada 2004 r., III CK 52/04, publ. LEX nr 1124087.

<sup>25</sup> Np. poprzez określenie w planie miejscowym granic terenów pod budowę urządzeń wytwarzających energię z odnawialnych źródeł energii o mocy przekraczającej 100 kW, oraz granic ich stref ochronnych związanych z ograniczeniami w zabudowie, zagospodarowaniu i użytkowaniu terenu oraz występowaniem znaczącego oddziaływania tych urządzeń na środowisko, stosownie do art. 15 ust. 3 pkt 3a u.p.z.p.

<sup>26</sup> Stąd istotne jest oznaczenie granic społeczno-gospodarczego przeznaczenia nieruchomości gruntowej jeszcze przed dokonaniem zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Zob. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 9 stycznia 2015 r., V CSK 200/14, LEX nr 1652450.

<sup>27</sup> Dz.U. 2016, poz. 290, dalej: pr.bud.

dowlanego<sup>28</sup>. Jego wpływ na określenie sposobu wykonywania prawa własności nieruchomości gruntowej jest zaś szczególnie istotny dla wolno stojących budynków mieszkalnych jednorodzinnych, których obszar oddziaływania mieści się w całości na działce lub działkach, na których zostały zaprojektowane, gdyż przy braku miejscowego planu nie jest zasadniczo wymagane uzyskanie pozwolenia na budowę, lecz dokonanie zgłoszenia (art. 30 ust. 1 pkt 1 w zw. z art. 29 ust. 1 pkt 1a pr.bud.), dotyczącego całego zamierzenia budowlanego. W konsekwencji nie wydaje się decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu (art. 50 ust. 1 pkt 2 u.p.z.p.), a podstawowym dokumentem dającym wskazania co do projektowanych zmian stanu zagospodarowania działki lub terenu, będzie właśnie projekt zagospodarowania działki lub terenu<sup>29</sup>, załączany do zgłoszenia, stosownie do art. 30 ust. 4b pr.bud. Pomijam w tym miejscu montaż pomp ciepła we wcześniej wybudowanych i użytkowanych budynkach, odbywający się na podstawie zgłoszenia (art. 29 ust. 2 pkt 16 pr.bud.).

Skoro indywidualne systemy grzewcze opierające się na geotermii znajdują przeznaczenie w budownictwie mieszkaniowym, patrząc przez pryzmat art. 3 pkt 2 pr.g.g., stanowiącego, że „ustawy nie stosuje się do wykonywania wkopów oraz otworów wiertniczych o głębokości do 30 m w celu wykorzystania ciepła Ziemi, poza obszarami górniczym”, a co za tym idzie również przepisów Prawa geologicznego i górniczego odnoszących się do własności górniczej oraz prac geologicznych, można wyciągnąć wniosek, iż ustawodawca generalnie założył prowadzenie tak sprecyzowanych czynności (o stosunkowo mniejszym zasięgu i stopniu skomplikowania) w obrębie nieruchomości gruntowej w ramach wykonywania uprawnień właścicielskich (art. 140 k.c.), nie przewidując skutków zaistnienia odmiennych stanów faktycznych. Skądinąd trudno przyjąć z podanej przyczyny, że sam status niektórych złóż kopaliny<sup>30</sup> oraz górotworu<sup>31</sup> poniżej nieruchomości gruntowej jest nieuregulowany na głębokości do 30 m, bo prowadzona w owej lokalizacji działalność nie została objęta przepisami Prawa geologicznego i górniczego tylko i wyłącznie w sprecyzowanym celu, a nie w pozostałych przypadkach nie związanych w ogóle z geotermią. Wydaje się jednak, że niejako wbrew powyższym założeniom, w pewnych okolicznościach może dojść do sytuacji, gdy realizacja wskazanych urządzeń zostanie umiejscowiona w górotworze poza granicami przestrzennymi nieruchomości gruntowej. Mianowicie tam, gdzie dotychczasowy i nie sprzeczny z nowym sposób wyko-

<sup>28</sup> Dz.U. 2012, poz. 462 ze zm.

<sup>29</sup> Zob. § 8 ust. 2 pkt 2 wspomnianego wcześniej rozporządzenia Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 25 kwietnia 2012 r.

<sup>30</sup> Złoże kopaliny jest naturalnym nagromadzeniem minerałów, skał oraz innych substancji, których wydobywanie może przynieść korzyść gospodarczą (art. 6 ust. 1 pkt 19 pr.g.g.).

<sup>31</sup> [https://pl.wikipedia.org/wiki/G%C3%B3rotw%C3%B3r\\_\(g%C3%B3rnicтво\)](https://pl.wikipedia.org/wiki/G%C3%B3rotw%C3%B3r_(g%C3%B3rnicтво)) [dostęp: 21.11.2015].

rzystania zawęży zasięg pionowy nieruchomości gruntowej (np. wykonywanie rzeczonych wkopów oraz otworów wiertniczych na terenach użytkowanych rolniczo<sup>32</sup>).

## Wnętrze Ziemi

Nie będzie dopuszczalne ustanowienie użytkowania górniczego na potrzeby prowadzenia działalności innej aniżeli unormowana została w Prawie geologicznym i górniczym, choć nie zostało to wyraźnie uregulowane w ustawie<sup>33</sup>. Podobnie niedopuszczalne okazuje się ustanowienie użytkowania górniczego w przypadku wszelkich robót geologicznych dotyczących geotermii, wykraczających poza ramy działalności wyszczególnionej w art. 3 pkt 2 pr.g.g., jakkolwiek z zupełnie innych powodów. Chodzi tu o art. 12 ust. 4 pr.g.g., stanowiący, że „przepisów dotyczących użytkowania górniczego nie stosuje się do robót geologicznych, których wykonywanie nie wymaga uzyskania koncesji”. Jest ona bowiem wymagana tylko w zakresie poszukiwania<sup>34</sup> lub rozpoznawania<sup>35</sup> kopalin, o których mowa w art. 10 ust. 1 pr.g.g. (art. 21 ust. 1 pkt 1 pr.g.g.), wobec czego przepisów dotyczących użytkowania górniczego nie stosuje się m.in. do robót geologicznych w ramach geotermii.

Zgodnie z art. 12 ust. 1 pr.g.g. „w granicach określonych przez ustawy Skarb Państwa, z wyłączeniem innych osób, może korzystać z przedmiotu własności górniczej albo rozporządzać swoim prawem wyłącznie przez ustanowienie użytkowania górniczego”. Własność górnicza obejmuje natomiast nie tylko niektóre kopaliny i wody termalne<sup>36</sup> (niezależnie od ich lokalizacji), lecz także części górotworu położone poza granicami przestrzennymi nieruchomości gruntowej (art. 10 ust. 1—4 pr.g.g.), czyli całość jego substancji materialnej wraz z pustkami w nim zawartymi. W rezultacie nie znajdują wówczas zastosowania żadne

<sup>32</sup> Różne sposoby i warunki zagospodarowania terenu mogą niekiedy współistnieć. Zob. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 6 stycznia 2005 r., III CK 129/04, publ. „Państwo i Prawo” 2005, nr 7—8, s. 52.

<sup>33</sup> Zob. R. MIKOSZ: *Tytuły prawne pozwalające na korzystanie z przestrzeni „pod” powierzchni gruntu*. W: *XX Krajowa Konferencja Rzeczoznawców...*, s. 50.

<sup>34</sup> Poszukiwaniem jest wykonywanie prac geologicznych w celu ustalenia i wstępnego udokumentowania złoża kopaliny albo wód podziemnych (art. 6 ust. 1 pkt 7 pr.g.g.).

<sup>35</sup> Rozpoznawaniem jest wykonywanie prac geologicznych na obszarze wstępnie udokumentowanego złoża kopaliny albo wód podziemnych (art. 6 ust. 1 pkt 13 pr.g.g.).

<sup>36</sup> Wodą termalną jest woda podziemna, która na wypływie z ujęcia ma temperaturę nie mniejszą niż 20 °C (art. 5 ust. 2 pkt 2 pr.g.g.).

inne konstrukcje prawne<sup>37</sup>. Zwłaszcza, że przepisy kodeksu cywilnego dotyczące dzierżawy stosuje się odpowiednio jedynie w sprawach nieuregulowanych w ustawie do użytkowania górniczego<sup>38</sup> (art. 17 pr.g.g.) i nie mogą one stanowić samodzielnej podstawy dysponowania wnętrzem Ziemi. Z kolei kwestia własności wód stanowi wprawdzie przedmiot odrębnych regulacji ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne<sup>39</sup>, ale ustawy tej nie stosuje się do poszukiwania i rozpoznawania wód podziemnych w zakresie uregulowanym w Prawie geologicznym i górnicyzm (art. 8 ust. 1 pkt 1 pr.wod.), co może mieć ważne znaczenie przy urządzeniach pozyskujących energię z wód podziemnych (pompy ciepła typu woda-woda), zaliczaną do energii geotermalnej w rozumieniu art. 2 pkt 10 o.z.e.<sup>40</sup>.

W przeciwnym razie należałoby uznać, że art. 12 ust. 4 pr.g.g. wyłącza generalną zasadę z ust. 1 tegoż artykułu, w konsekwencji czego istnieje możliwość uzyskania innego tytułu do dysponowania wnętrzem Ziemi. Sprowadziłoby się to do rozporządzania złożami np. poprzez dzierżawę prawa<sup>41</sup> (art. 693 § 1 k.c. w zw. z art. 709 k.c.). Kierunek ów znajduje po części uznanie w doktrynie<sup>42</sup>, choć zauważalny jest również głos odmienny. Wskazujący mianowicie, iż mamy do czynienia w art. 12 ust. 4 pr.g.g. z wyjątkiem od reguły z art. 16 ust. 1 pr.g.g., nakazującej legitymowanie się oznaczonym prawem do przestrzeni, w której ma być prowadzona działalność regulowana Prawem geologicznym i górnicyzm, co nie uchybia jednak przepisom art. 79 ust. 1 i art. 80 ust. 1 pr.g.g., dotyczącym sporządzania projektów robót geologicznych oraz ich zatwierdzania<sup>43</sup>. Ostatni z przytoczonych poglądów jest w dodatku zgodny z uzasadnieniem do projektu obecnie obowiązującego Prawa geologicznego i górniczego. Intencją zakładanego wyodrębnienia kopalin niestanowiących przedmiotu własności górniczej była

<sup>37</sup> Zob. K. SZUMA: *Własność górnicza, użytkowanie górnicze i inne uprawnienia górnicze według ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. Prawo geologiczne i górnicze*. „Przegląd Prawa Ochrony Środowiska” 2012, nr 2, s. 51.

<sup>38</sup> Problematykę odesłania do przepisów o dzierżawie omawia G. RADECKI: *Odpowiednie stosowanie przepisów o dzierżawie do użytkowania górniczego*. W: G. DOBROWOLSKI, G. RADECKI: *Prawna regulacja geologii i górnictwa...*, s. 199—220.

<sup>39</sup> Dz.U. 2015, poz. 469 ze zm., dalej: pr.wod.

<sup>40</sup> Do energii geotermalnej w rozumieniu cytowanego przepisu zalicza się bez wątpienia również energię w postaci ciepła skumulowanego w wodach podziemnych, choć nie zostało to wyraźnie w nim wyartykułowane. Niemniej wniosek taki można wyciągnąć, zestawiając go z art. 2 pkt 11 i 12 o.z.e. Energia hydrotermalna jest wszak skumulowana wyłącznie w wodach powierzchniowych, a hydroenergia to energia spadku wód.

<sup>41</sup> Z racji braku wyodrębnienia i samoistości *de lege lata* złoża kopalin nie mogą stanowić przedmiotu ani prawa własności, ani użytkowania, ani żadnego innego podmiotowego prawa rzeczowego. Zob. S. WÓJCIK: *Problem uprawnień do złóż kopalin (w związku z reformą prawa górniczego)*. „Państwo i Prawo” 1992, nr 1, s. 57.

<sup>42</sup> Zob. H. SCHWARZ: *Prawo geologiczne i górnicze. Komentarz*. Wrocław 2013, s. 136.

<sup>43</sup> R. MIKOSZ: *Prawa do przedmiotów materialnych niebędących rzeczami*. W: *System prawa prywatnego. Prawo rzeczowe*. Red. E. GNIEWEK. T. 3. Warszawa 2013, s. 466—467.

liberalizacja związanych z nimi wymagań, jak chociażby poprzez ich poszukiwanie (rozpoznawanie) wyłącznie w oparciu o projekt robót geologicznych. Ustanowienie użytkowania górniczego pozostawiono przy tym jedyną dopuszczoną prawem formą rozporządzenia własnością górniczą, a użycie słowa „wyłącznie” w treści art. 12 ust. 1 pr.g.g. miało na celu uściślenie treści niektórych przepisów. Ponadto na etapie prac legislacyjnych opowiedziano się za wyłączeniem niekoncesjonowanych robót geologicznych z wymagań dotyczących użytkowania górniczego (art. 12 ust. 4 pr.g.g.)<sup>44</sup>.

## Prawa do przestrzeni i ich uzyskanie

Dopiero zatwierdzenie projektu robót geologicznych następujące w drodze decyzji administracyjnej albo przyjęcie zgłoszenia robót geologicznych bez sprzeciwu dają możliwość oznaczonej działalności w określonej przestrzeni poniżej granic przestrzennych nieruchomości gruntowej, w zakresie wyznaczonym przez sam projekt. Zgodnie bowiem z art. 80 ust. 1 pr.g.g. projekt robót geologicznych, których wykonywanie nie wymaga koncesji, zatwierdza organ administracji geologicznej, w drodze decyzji. Reguła ta zaś doznaje wyjątku, jeśli roboty geologiczne obejmują wyłącznie wiercenia w celu wykorzystania ciepła Ziemi. Wtenczas, w myśl art. 85 ust. 1 i 2 cytowanej ustawy, projekt robót geologicznych nie wymaga zatwierdzenia, podlegając jednak zgłoszeniu. Formalne rozpoczęcie robót wymagających uzyskania decyzji o zatwierdzeniu projektu robót geologicznych następuje po upływie 2 tygodni od zgłoszenia zamiaru rozpoczęcia robót geologicznych organom wymienionym w art. 81 ust. 1 pr.g.g., a rozpoczęcie robót geologicznych prowadzonych w ramach zgłoszenia następuje, jeżeli w terminie 30 dni od dnia przedłożenia projektu robót geologicznych starosta, w drodze decyzji, nie zgłosi do niego sprzeciwu (art. 85 ust. 3 pr.g.g.). Zatwierdzenie bądź przyjęcie projektu rodzi więc co prawda skutek w sferze imperium, ale i pośrednio oddziałuje, w mojej ocenie, także na sferę dominium, choć następuje to w sposób dorozumiany, budząc zarazem kontrowersje, ponieważ ustawodawca nie sprecyzował w żaden sposób charakteru oraz treści uprawnień przysługujących do przestrzeni niezbędnej dla przeprowadzenia robót, ani w art. 12 ust. 4 pr.g.g., ani w art. 16 ust. 1—3 pr.g.g. W szczególności, nie wskazując czy prowadzący roboty może korzystać bezumownie z przestrzeni nimi objętej z wyłączeniem innych osób, jak przedstawiają się wzajemne relacje z organami wykonującymi obowiązki właścicielskie w imieniu Skarbu Państwa, a także jak kształtują się jego prawa oraz środki ich ochrony, w tym

<sup>44</sup> Zob. <http://orka.sejm.gov.pl/Druki6ka.nsf/wgdruku/1696> [dostęp: 14.06.2015].

w stosunku do podmiotów podejmujących działania konkurencyjne, wreszcie jaki jest status obiektów, urządzeń i instalacji przez niego wzniesionych.

Brak umowy użytkowania górniczego jednakowoż nie oznacza, że roboty odbywają się w sposób bezprawny z naruszeniem własności, bądź to własności nieruchomości gruntowej, bądź własności górniczej. Co do tej ostatniej wydaje się, że mamy do czynienia w nieco zawoalowany sposób z powstaniem z mocy ustawy prawa do nieodpłatnego używania oznaczonej przestrzeni stanowiącej własność Skarbu Państwa, ale tylko w celu i zakresie określonym w projekcie robót geologicznych. Warto w tym miejscu zwrócić uwagę, że w poprzednim stanie prawnym zakładano istnienie tzw. *quasi-użytkowania*<sup>45</sup>, w sytuacji braku możliwości zawarcia umowy użytkowania na podstawie przepisów ustawy z dnia 4 lutego 1994 r. Prawo geologiczne i górnicze<sup>46</sup>, w odniesieniu do trwającego poszukiwania i rozpoznawania złóż w oparciu o uprawnienie nabyte zgodnie z wcześniejszą regulacją, tj. ustawą z dnia 16 listopada 1960 r. o prawie geologicznym<sup>47</sup>. Ostatnia z wymienionych ustaw przewidywała z kolei w myśl art. 2 ust. 1 stosowanie przepisów dekretu Rady Państwa z dnia 6 maja 1953 r. Prawo górnicze<sup>48</sup>, dopiero gdy głębokość wiercenia przekracza 30 m, a więc także art. 5 ust 2 tego dekretu, wedle którego oddanie w użytkowanie górnicze kopaliny następowało poprzez udzielenie koncesji, czyli w drodze decyzji administracyjnej.

W rezultacie dotychczasowych wywodów nieodzowne okazuje się wyłącznie uzyskanie prawa do nieruchomości gruntowej i to nawet wtedy, kiedy roboty sięgają niżej niż 30 m. Przede wszystkim może nim być prawo własności, a dalej ograniczone prawa rzeczowe albo prawo o charakterze obligacyjnym. Co istotne, ustawodawca nie wprowadził w Prawie geologicznym i górniczym odrębnego sposobu nabycia takich praw, aniżeli wynikający z kodeksu cywilnego. Nie jest to również dopuszczalne w trybie administracyjnym, na podstawie innych regulacji. Toteż nadal pozostaje w pełni aktualny niezrealizowany postulat, wyrażony jeszcze pod koniec lat 80. XX w. co do nadania prawa do poszukiwania kopaliny formy odrębnego od własności samoistnego prawa podmiotowego<sup>49</sup>.

Wprawdzie ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami<sup>50</sup> przewiduje w art. 125 ust. 1 możliwość ograniczenia w drodze decyzji (wydanej przez starostę wykonującego zadania z zakresu administracji rządowej) sposobu korzystania z nieruchomości niezbędnej w celu poszukiwania,

<sup>45</sup> Zob. A. LIPIŃSKI: *Użytkowanie górnicze*. Kraków 1996, s. 161—162.

<sup>46</sup> Dz.U. 2005, Nr 228, poz. 1947 ze zm.

<sup>47</sup> Dz.U. 1960, Nr 52, poz. 303 ze zm.

<sup>48</sup> Dz.U. 1978, Nr 4, poz. 12 ze zm.

<sup>49</sup> Zob. A. AGOPSZOWICZ: *Opinia o projekcie założeń do ustawy – prawo geologiczne*. „Problemy Prawne Górnictwa” 1990, T. 12, s. 10.

<sup>50</sup> Dz.U. 2015, poz. 1774 ze zm., dalej: u.g.n.

rozpoznawania, wydobywania kopalin objętych własnością górniczą, niemniej nie znajdzie ona zastosowania do robót geologicznych w ramach geotermii, co wynika po części z różnych przyczyn, w zależności od rodzaju zasobów przeznaczonych do eksploatacji (wody podziemne, górotwór, wody termalne).

Własnością górniczą nie są objęte wody podziemne, *a priori* pozostające z tego powodu poza nawiasem dalszych rozważań<sup>51</sup>. Z kolei górotwór jest objęty własnością górniczą tylko poza granicami nieruchomości gruntowej. Jednakże nawet przyjmując taką możliwość w stosunku do tej jego części, to raczej wyłącznie odnośnie do poszukiwania lub rozpoznawania go dla zamierzonego wydobywania, a nie robót geologicznych polegających na badaniach danej struktury i jej temperatury w celu wykorzystania ciepła Ziemi bez wydobywania kopaliny, za pomocą nośników energii sztucznie wprowadzonych do górotworu. Konstatację taką można w każdym razie wysnuć, patrząc przez pryzmat definicji poszukiwania oraz definicji złoża kopaliny — gwoli przypomnienia, „poszukiwanie polega na wykonywaniu prac geologicznych w celu ustalenia i wstępnego udokumentowania złoża kopaliny albo wód podziemnych” (art. 6 ust. 1 pkt 7 pr.g.g.), a „złożo kopaliny jest naturalnym nagromadzeniem minerałów, skał oraz innych substancji, których wydobywanie może przynieść korzyść gospodarczą” (art. 6 ust. 1 pkt 19 pr.g.g.). Z kolei wody termalne co prawda zostały w całości objęte własnością górniczą i nie ma wątpliwości co do ich poszukiwania lub rozpoznawania w kontekście potencjalnego wydobywania, lecz nie spełniają dalszego kryterium — wynikającego z następnego ustępu cytowanego wcześniej przepisu, tj. art. 125 ust. 2 u.g.n. Zgodnie z nim ograniczenie może nastąpić na rzecz przedsiębiorcy, który uzyskał koncesję na wykonywanie działalności na czas nie dłuższy niż termin obowiązywania koncesji. Tymczasem, jak wiemy z dotychczasowych wywodów, na etapie poszukiwania i rozpoznawania kopalin w przypadku wód termalnych nie jest przecież konieczna koncesja, tylko decyzja zatwierdzająca projekt robót geologicznych, co zresztą tyczy się także badań temperatury górotworu celem instalacji wymienników ciepła, prowadzonych wyłącznie za zgłoszeniem.

Rozważenia wymaga natomiast kwestia wystąpienia przez przedsiębiorcę z roszczeniem wynikającym z art. 18 ust. 1—4 pr.g.g., dotyczącym umożliwienia korzystania z cudzej nieruchomości, jeśli jest ona niezbędna do wykonywania działalności regulowanej ustawą — w rezultacie czego również właściciel (użytkownik wieczysty) może żądać, aby przedsiębiorca dokonał jej wykupu, jeżeli na skutek ograniczenia prawa nieruchomości lub jej część nie nadaje się

---

<sup>51</sup> Celem publicznym jest również wykonywanie urządzeń wodnych. Chodzi jednak o takie urządzenia, które zostały literalnie wymienione w art. 6 pkt 4 u.g.n. bez względu na przynależność podmiotową, jeśli tylko spełniają funkcje publiczne. Zob. W. SKRZYDŁO: *Cele publiczne w gospodarce nieruchomościami skarbowymi i samorządowymi*. „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2005, nr 3, s. 161—162. Będą to zatem ujęcia wód służące wyłącznie zaopatrzeniu w wodę, a nie ich poborowi dla innych celów.



do wykorzystania na dotychczasowe cele. Wedle art. 6 ust. 1 pkt 9 pr.g.g. przedsiębiorcą jest ten, kto posiada koncesję na prowadzenie działalności regulowanej ustawą. W konsekwencji wydawałoby się, że nie mamy do czynienia z tak rozumianym przedsiębiorcą na obecnym etapie, gdyż przeprowadzanie badań w omawianej materii nie wymaga uzyskania koncesji. Wystąpienie ze wskazanym roszczeniem będzie zasadniczo dopuszczalne, albowiem w myśl art. 2 ust. 3 pr.g.g. „przepisy ustawy dotyczące przedsiębiorcy stosuje się odpowiednio do podmiotów, które uzyskały inne niż koncesja decyzje stanowiące podstawę wykonywania działalności regulowanej ustawą”. Takie sformułowanie pomija jednak pozostałe podmioty prowadzące roboty oparte na dokonanym zgłoszeniu, czyli właśnie roboty geologiczne obejmujące wiercenia w celu wykorzystywania ciepła Ziemi. Należy zarazem mieć na uwadze, że choć umożliwienie korzystania z cudzej nieruchomości ma na celu wykonanie działalności regulowanej ustawą, a więc bez wątpienia mieści się w niej prowadzenie robót geologicznych, to samo roszczenie związane jest z wcześniejszym nabyciem uprawnienia do zamierzonej działalności. Decyzja zatwierdzająca projekt robót geologicznych w sposób jednoznaczny wymaga uprzedniego nabycia praw do nieruchomości gruntowej. Stąd wystąpienie z roszczeniem zmierzającym do umożliwienia korzystania z nieruchomości gruntowej będzie dopuszczalne dopiero wtedy, kiedy jej zajęcie okaże się niezbędne dla ich prawidłowego przeprowadzenia w toku prowadzonych robót, a nie z nieruchomości, której dysponowanie warunkuje wydanie decyzji zatwierdzającej projekt robót geologicznych.

## Wnioski

Dokonane spostrzeżenia dowodzą niezbicie, że kwestia praw przysługujących do przestrzeni, w obrębie której są wykonywane roboty geologiczne, pomimo wprowadzonych ułatwień związanych w znacznym stopniu z geotermią, budzi wątpliwości. Ustawodawca wyłączył co prawda niekoncesjonowane roboty geologiczne z obowiązku uzyskania użytkownika górniczego, aczkolwiek nie dostrzegł problemów z tego posunięcia wynikających, w przedmiocie dysponowania nieruchomością gruntową oraz wnętrzem Ziemi. Niezbędne jest nabycie praw do nieruchomości gruntowej, co odbywać się może wyłącznie przy zastosowaniu przepisów kodeksowych, niemniej już wystąpienie z roszczeniem w przedmiocie umożliwienia korzystania z cudzej nieruchomości nie będzie dopuszczalne. Niekiedy roboty geologiczne wykonywane są także poza granicami nieruchomości gruntowej, czyli we wnętrzu Ziemi. Ich podjęcie oraz przebieg są zaś wtedy limitowane tylko poprzez zaakceptowany w przewidzianej formie projekt robót geologicznych (decyzja albo zgłoszenie). Charakter i treść uprawnień

przysługujących do tej przestrzeni nie zostały jednak w żaden inny sposób bezpośrednio sprecyzowane, tak jak przy użytkowaniu górniczym (art. 16 pr.g.g.), co może stanowić potencjalne źródło konfliktów, zwłaszcza w razie zamierzonych bądź już trwających konkurencyjnych prac w tej samej lub przylegającej przestrzeni. Wątpliwości budzi też status obiektów i urządzeń w niej wykonanych, przy czym temat ten zostaje jedynie zasygnalizowany w podsumowaniu, gdyż wykracza poza ramy niniejszego opracowania.

## Literatura

- AGOPSZOWICZ A.: *Opinia o projekcie założeń do ustawy – prawo geologiczne*. „Problemy Prawne Górnictwa” 1990, T. 12.
- BEDNAREK M.: *Mienie*. Kraków 1997.
- GNIEWEK E.: *Prawo rzeczowe*. Warszawa 2014.
- IGNATOWICZ J., STEFANIUK K.: *Prawo rzeczowe*. Warszawa 2012.
- KALUS S.: *Prawne aspekty określania pionowych granic nieruchomości. Gospodarowanie przestrzenią „nad” i „pod” gruntem*. W: *XX Krajowa Konferencja Rzeczoznawców Majątkowych*. Katowice 2011.
- KATNER W.J.: *Przedmioty stosunku cywilnoprawnego*. W: *System prawa prywatnego. Prawo cywilne — część ogólna*. Red. M. SAFJAN. T. 1. Warszawa 2012.
- LIPIŃSKI A.: *Użytkowanie górnicze*. Kraków 1996.
- MIKOSZ R.: *Geologia i górnictwo a planowanie przestrzenne*. W: G. DOBROWOLSKI, G. RADECKI: *Prawna regulacja geologii i górnictwa w Polsce, Czechach i na Słowacji. Wybrane zagadnienia*. Katowice 2014.
- MIKOSZ R.: *Prawa do przedmiotów materialnych niebędących rzeczami*. W: *System prawa prywatnego. Prawo rzeczowe*. Red. E. GNIEWEK. T. 3. Warszawa 2013.
- MIKOSZ R.: *Tytuły prawne pozwalające na korzystanie z przestrzeni „pod” powierzchnią gruntu*. W: *XX Krajowa Konferencja Rzeczoznawców Majątkowych*. Katowice 2011.
- RADECKI G.: *Odpowiednie stosowanie przepisów o dzierżawie do użytkowania górniczego*. W: G. DOBROWOLSKI, G. RADECKI: *Prawna regulacja geologii i górnictwa w Polsce, Czechach i na Słowacji. Wybrane zagadnienia*. Katowice 2014.
- RADWAŃSKI Z.: *Czy klauzula generalna społeczno-gospodarczego przeznaczenia prawa powinna określać treść prawa własności*. W: *Ars et usus. Księga pamiątkowa ku czci sędziego Stanisława Rudnickiego*. Warszawa 2005.
- SCHWARZ H.: *Prawo geologiczne i górnicze. Komentarz*. Wrocław 2013.
- SKRZYDŁO W.: *Cele publiczne w gospodarce nieruchomościami skarbowymi i samorządowymi*. „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2005, nr 3.
- SZUMA K.: *Własność górnicza, użytkowanie górnicze i inne uprawnienia górnicze według ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. Prawo geologiczne i górnicze*. „Przegląd Prawa Ochrony Środowiska” 2012, nr 2.
- TYTKO R.: *Odnawialne źródła energii*. Warszawa 2009.
- WITCZAK H., KAWAŁKO A.: *Prawo rzeczowe*. Warszawa 2012.
- WÓJCIK S.: *Problem uprawnień do złóż kopalni (w związku z reformą prawa górniczego)*. „Państwo i Prawo” 1992, nr 1.

### Źródła internetowe

- <http://encyklopedia.pwn.pl/haslo/kopalina;3925524.html> [dostęp: 22.11.2015]  
<http://instalreporter.pl/ogolna/jak-wlasciwie-wykonac-gruntowe-poziome-wymienniki-ciepła/> [dostęp: 20.11.2015].  
<http://orka.sejm.gov.pl/Druki6ka.nsf/wgdruku/1696> [dostęp: 14.06.2015].  
[https://pl.wikipedia.org/wiki/G%C3%B3rotw%C3%B3r\\_\(g%C3%B3rnictwo\)](https://pl.wikipedia.org/wiki/G%C3%B3rotw%C3%B3r_(g%C3%B3rnictwo)) [dostęp: 21.11.2015].  
[http://pl.wikipedia.org/wiki/Przestrze%C5%84\\_euklidesowa](http://pl.wikipedia.org/wiki/Przestrze%C5%84_euklidesowa) [dostęp: 14.11.2015].  
[https://pl.wikipedia.org/wiki/Stopie%C5%84\\_geotermiczny](https://pl.wikipedia.org/wiki/Stopie%C5%84_geotermiczny) [dostęp: 20.11.2015].  
<http://www.pgi.gov.pl/instytut-geologiczny-aktualnosci-informacje/4911-hot-dry-rocks-w-polsce.html> [dostęp: 20.11.2015].  
[http://www.solis.pl/index.php/projektowanie\\_instalacji/instalacje\\_zrodla/sondy\\_glebinowe\\_kolektory\\_pionowe](http://www.solis.pl/index.php/projektowanie_instalacji/instalacje_zrodla/sondy_glebinowe_kolektory_pionowe) [dostęp: 20.11.2015].

Sebastian Wójcik-Jackowski

### **Exclusive rights to the area within the performed works under geological geothermal energy**

#### Summary

The subject of the text is the issue of geothermal energy, considered in the context of the rights to a plot of land and the interior of the Earth when conducting geological works under the relevant legislation in this matter, which have been analyzed taking into account the specifics of specified types of renewable energy sources.

**Key words:** Geothermal energy, geological work, ownership and disposition of land property and the interior of the Earth

Себастьян Вуйчик-Яцковски

### **Права на пространство при осуществлении геологических работ в области геотермии**

#### Содержание

Предметом статьи является вопрос геотермии, обсуждаемый в контексте прав на земельный участок и недра во время осуществления геологических работ в соответствии с действующими в этой области нормами, анализируемыми с учётом специфики указанного вида обновляемых источников энергии.

**Ключевые слова:** Геотермальная энергия, геологические работы, собственность и распоряжение земельным участком и недрами



Redakcja Katarzyna Więckowska  
Projekt okładki Aleksander Mikucki  
Realizacja projektu Paulina Dubiel  
Redaktor techniczny Barbara Arenhövel  
Korektor Marzena Marczyk  
Łamanie Alicja Załęcka

Copyright © 2016 by  
Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego  
Wszelkie prawa zastrzeżone

Wydawca  
**Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego**  
**ul. Bankowa 12B, 40-007 Katowice**  
[www.wydawnictwo.us.edu.pl](http://www.wydawnictwo.us.edu.pl)  
e-mail: [wydawus@us.edu.pl](mailto:wydawus@us.edu.pl)

Wydanie I. Ark. druk. 6,25. Ark. wyd. 8,5.

