

# PRAWNE PROBLEMY GÓRNICTWA I OCHRONY ŚRODOWISKA



NR  
2/2017



WYDAWNICTWO  
UNIwersYTETU ŚLĄSKIEGO  
KATOWICE 2017

# **Prawne Problemy Górnictwa i Ochrony Środowiska**

**Nr 2/2017**

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  
Małgorzata Piekarska — współredaktor naukowy  
Ewa Olejarczyk — sekretarz

Recenzenci

Ewa Czech  
Anna Haładyj



Publikacja jest dostępna także w wersji internetowej:

Central and Eastern European Online Library

[www.cceol.com](http://www.cceol.com)

Central European Journal of Social Sciences and Humanities

<http://cejsh.icm.edu.pl/cejsh/browse/articles.action>

Index Copernicus World of Journals

<https://journals.indexcopernicus.com>

Śląska Biblioteka Cyfrowa

<https://www.sbc.org.pl/dlibra>

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
Aleksander Lipiński Komentarz do art. 10—12 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. Prawo geologiczne i górnicze . . . . .	11
Aleksander Lipiński Wydobywanie kopalin na terenach uzdrowisk . . . . .	29
Filip Nawrot Włoskie prawo środowiska . . . . .	47
Gabriel Radecki Kopalnia jako miejsce wykonywania pracy górniczej uprawniającej do emery- tury górniczej . . . . .	59

## Contents

Abbreviation list . . . . .	7
From the Editors ( <i>Grzegorz Dobrowolski</i> ) . . . . .	9
Aleksander Lipiński Comment on Art. 10—12 of Geological and Mining Act of 2011 . . . . .	11
Aleksander Lipiński Extraction (mining) of minerals in spa municipalities . . . . .	29
Filip Nawrot Italian environmental law . . . . .	47
Gabriel Radecki The mine as a place of performance of mining work entitling to mining old-age pension . . . . .	59

## Содержание

Список сокращений . . . . .	7
От составителей ( <i>Гжегож Добровольский</i> ) . . . . .	9
Александр Липинский Комментарий к ст. 10—12 закона от 9 июня 2011г. «Геологическое и горное право» . . . . .	11
Александр Липинский Добыча полезных ископаемых на территориях курортов . . . . .	29
Филип Наврот Итальянское право окружающей среды . . . . .	47
Габрель Радэкий Шахта как место осуществления труда с правом назначения горной пенсии . . . . .	59



## Wykaz skrótów

---

---

- k.c. — ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny. Dz.U. 2017, poz. 459.
- k.p.a. — ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego. Dz.U. 2017, poz. 1257.
- p.p.s.a. — ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Dz.U. 2017, poz. 1369.
- pr.bud. — ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane. Dz.U. 2017, poz. 1332.
- pr.g.g. — ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. Prawo geologiczne i górnicze. Dz.U. 2017, poz. 2126.
- pr.g.k. — ustawa z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne. Dz.U. 2017, poz. 2101.
- pr.o.ś. — ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska. Dz.U. 2017, poz. 519.
- pr.wodn. — ustawa z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo wodne. Dz.U. 2017, poz. 1566.
- u.c.p.g. — ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Dz.U. 2017, poz. 1289.
- u.g.n. — ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami. Dz.U. 2018, poz. 121.
- u.i.z.e.w. — ustawa z dnia 20 maja 2016 r. o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych. Dz.U. 2016, poz. 961.
- u.o. — ustawa z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach. Dz.U. 2018, poz. 21.
- 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. 2017, poz. 1405.



- u.o.p. — ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody. Dz.U. 2018, poz. 142.
- u.o.z.e. — ustawa z dnia 20 lutego 2015 r. o odnawialnych źródłach energii. Dz.U. 2017, poz. 1148.
- u.p.z.p. — ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Dz.U. 2017, poz. 1073.
- u.s.d.g. — ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej. Dz.U. 2017, poz. 2168.
- u.s.w. — ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa. Dz.U. 2017, poz. 2096.

## Od Redakcji

---

---

Przedstawiamy Czytelnikom kolejny numer naszego czasopisma. Tym razem zawiera ono cztery artykuły poświęcone dość zróżnicowanej problematyce. Jeden z prezentowanych tekstów dotyczy wydobywania kopalin na terenach uzdrowisk. Jego Autor zwraca uwagę na zbieg przepisów prawa geologicznego i górniczego z ustawą z dnia 28 lipca 2005 r. o lecznictwie uzdrowiskowym, uzdrowiskach oraz obszarach ochrony uzdrowiskowej.

Kolejny tekst prezentuje wątpliwości interpretacyjne występujące na styku prawa górniczego i prawa pracy. Dotyczą one uzyskiwania tzw. emerytury górniczej. Przepisy obowiązujące w tym zakresie powodują poważne trudności interpretacyjne ze względu na zastosowanie siatki pojęciowej, która jest niejednoznaczna i zarazem odbiega od terminologii przyjętej w prawie geologicznym i górnicznym. Trudności te potęguje fakt, że wykładnia tych przepisów nie może być prowadzona w całkowitym oderwaniu od tego ostatniego prawa.

Niezwykle ciekawie prezentuje się także opracowanie dotyczące włoskiego prawa środowiska. Jak wykazał jego Autor, wiele rozwiązań i przepisów w prawie Republiki Włoskiej jest tożsamych z regulacjami polskimi. Wynika to w znacznej mierze z faktu przynależności obu państw do Unii Europejskiej.

Tradycyjnie numer naszego czasopisma zawiera także komentarz do kolejnych przepisów ustawy prawo geologiczne i górnicze. Tym razem zostają omówione art. 10—12 ustawy. Te przepisy, z punktu widzenia całości regulacji, odgrywają szczególną rolę. Odnoszą się bowiem do własności górniczej i użytkowania górniczego.

W imieniu Zespołu Redakcyjnego  
*Grzegorz Dobrowolski*



Aleksander Lipiński  
Uniwersytet Śląski  
Katowice

## Komentarz do art. 10—12 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. Prawo geologiczne i górnicze

---

---

### DZIAŁ II WŁASNOŚĆ GÓRNICZA, UŻYTKOWANIE GÓRNICZE ORAZ INNE UPRAWNIENIA GÓRNICZE

#### Art. 10.

1. Złoża węglowodorów, węgla kamiennego, metanu występującego jako kopalina towarzysząca, węgla brunatnego, rud metali z wyjątkiem darniowych rud żelaza, metali w stanie rodzimym, rud pierwiastków promieniotwórczych, siarki rodzimej, soli kamiennej, soli potasowej, gipsu i anhydrytu, kamieni szlachetnych, bez względu na miejsce ich występowania, są objęte własnością górniczą.

2. Własnością górniczą są objęte także złoża wód leczniczych, wód termalnych i solanek.

3. Złoża kopalin niewymienionych w ust. 1 i 2 są objęte prawem własności nieruchomości gruntowej.

4. Własnością górniczą są objęte także części górotworu położone poza granicami przestrzennymi nieruchomości gruntowej, w szczególności znajdujące się w granicach obszarów morskich Rzeczypospolitej Polskiej.

5. Prawo własności górniczej przysługuje Skarbowi Państwa.

1. W toku rozwoju historycznego prawny status złóż kopalin oraz wnętrza skorupy ziemskiej podlegał licznym przemianom, niestety przeważnie w sposób

świadczący o braku wyobraźni i konsekwencji prawodawcy. Międzywojenne prawo górnicze<sup>1</sup> w zasadzie w ogóle nie dawało odpowiedzi na pytanie, kto był właścicielem złóż kopalin<sup>2</sup>. Wyjątek dotyczył tylko tzw. minerałów przynależnych do gruntu, posiadających niewielkie znaczenie gospodarcze (zaliczały się do nich kruszywa, surowce ilaste oraz inne, które nie mogły stać się przedmiotem „własności górniczej”). Były one objęte prawem własności gruntowej. Złóża kopalin o kluczowym znaczeniu gospodarczym<sup>3</sup> mogły natomiast stać się przedmiotem „własności górniczej”, powstającej w drodze tzw. nadania górniczego. W zasadzie mógł ją uzyskać każdy, kto miał zdolność prawną do nabywania prawa własności nieruchomości. Wyjątek dotyczył natomiast wskazanych złóż kopalin (np. węgla kamiennego, częściowo węgla brunatnego); były one „zastrzeżone na rzecz Państwa”, a w konsekwencji tylko ono mogło nabywać ich własność górniczą. Odrębna regulacja (w istocie polegająca na utrzymaniu mocy obowiązującej przepisów b. państw zaborczych) dotyczyła kopalin bitumicznych (węglowodorów). Co prawda były one objęte prawem własności gruntowej, ale właściciel mógł rozporządzić prawem do nich, ustanawiając tzw. własność naftową. Własność górnicza oraz zbliżona do niej własność naftowa były prawami podmiotowymi o treści zbliżonej do prawa własności gruntowej. Dawały one uprawnionemu wyłączność m.in. w zakresie wydobywania kopalin objętych takim prawem, jak również możliwość rozporządzania wspomnianymi prawami (tj. własnością górniczą oraz naftową).

2. Sytuacja ta nie uległa istotnej zmianie wraz z wejściem w życie ustawy z dnia 3 stycznia 1946 r. o przejęciu na własność Państwa podstawowych gałęzi gospodarki narodowej<sup>4</sup>. Znacjonalizowano wówczas wyłącznie określone tą ustawą gałęzie przemysłu, w tym górniczego. Przedmiotem własności Skarbu Państwa stała się istniejąca wówczas własność górnicza i naftowa. Nie dotyczyło to jednak prawa własności samych złóż.

3. Problem ten nie znalazł też swego rozstrzygnięcia w Konstytucji z 1952 r. Nie dotyczył go zwłaszcza jej art. 8 (art. 12 wedle późniejszej numeracji), według którego „mienie ogólnonarodowe, a w szczególności: złoża mineralne, podstawowe źródła energii, grunty państwowe, wody, lasy państwowe, kopalnie [...] — podlega szczególnej trosce i opiece państwa oraz wszystkich obywateli”. Rozwiązanie to w istocie oznaczało tylko tyle, że mienie ogólnonarodowe (okreś-

---

<sup>1</sup> Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 29 listopada 1930 r., Dz.U. 1930, nr 85, poz. 654 ze zm.

<sup>2</sup> Minerałów wedle ówczesnej terminologii. Rozwiązania te były wzorowane na Powszechnej Pruskiej Ustawie Górniczej z dnia 24 czerwca 1865 r., Zb. Ust. 1865, s. 705 ze zm.

<sup>3</sup> Ich wykaz określało wspomniane rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 29 listopada 1930 r.

<sup>4</sup> Dz.U., nr 3, poz. 17 ze zm.

lone tam jego składniki) miało pozostawać pod szczególną troską i opieką. Nie przesądzało ono jednak, które spośród wymienionych tam dóbr miały stanowić przedmiot własności, a zwłaszcza komu miałyby ona przysługiwać. Uchylenie tego przepisu spowodowało zresztą, że wątpliwości związane z jego wykładnią stały się bezprzedmiotowe. Z kolei dekret z dnia 6 maja 1953 r. — Prawo górnicze<sup>5</sup> wprowadził zasadę, że „prawo wydobywania kopalin służy wyłącznie Państwu, chyba że prawo górnicze stanowi inaczej” (art. 4). Wyjątki te nie miały jednak istotnego znaczenia. Brakowało natomiast podstaw, by wspomniany art. 4 interpretować jako rozwiązanie nacjonalizujące objęte jego hipotezą złoża kopalin. Państwowy monopol działalności w zakresie wydobywania kopalin zniesiono dopiero w 1989 r.<sup>6</sup>

4. Ustawa z dnia 9 marca 1991 r. o zmianie Prawa górniczego<sup>7</sup> wprowadziła rozwiązanie polegające na tym, że „złoża kopalin są własnością Skarbu Państwa. Przepis ten nie narusza praw właścicieli nieruchomości gruntowych” (art. 5 ust. 1). Brak jednak podstaw, by traktować ten przepis jako nacjonalizujący wszystkie złoża kopalin. Mógł on spowodować taki skutek wyłącznie w odniesieniu do złóż znajdujących się poza granicami przestrzennymi nieruchomości gruntowej. W ślad za tym dotychczasowe prawo geologiczne i górnicze<sup>8</sup> przewidywało, że „złoża kopalin niestanowiące części składowych nieruchomości gruntowej są własnością Skarbu Państwa” (art. 7 ust. 1), dzieląc tym samym złoża kopalin na te, które (bez względu na ich rodzaj), znajdując się w granicach przestrzennych nieruchomości gruntowych, były objęte prawem jej własności, oraz pozostałe (znajdujące się poza granicami przestrzennymi nieruchomości gruntowych), które stanowiły przedmiot własności przysługującej wyłącznie Skarbowi Państwa. Inaczej mówiąc, konsekwencją tej ostatniej regulacji było to, że:

- prawem własności nieruchomości gruntowej były objęte wszystkie (bez względu na ich rodzaj i wartość) znajdujące się w jej granicach złoża kopalin, a w konsekwencji istnienie ich wpływało na wartość takiej nieruchomości,
- pozostałe złoża stanowiły przedmiot własności Skarbu Państwa.

Rozwiązanie to nie dawało jednak odpowiedzi, wedle jakich zasad ustalać granice przestrzenne nieruchomości gruntowych oraz pozostałej przestrzeni, w istocie będącej wnętrzem skorupy ziemskiej. Nie było również odpowiedzi na

---

<sup>5</sup> Tekst pierwotny Dz.U., nr 29, poz. 113 ze zm. Wraz z wejściem w życie tego dekretu uchylono m.in. wspomniane rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 29 listopada 1930 r.

<sup>6</sup> Co nastąpiło wraz z wejściem w życie (dzisiaj już nieobowiązującej) ustawy z dnia 23 grudnia 1988 r. o działalności gospodarczej, Dz.U., nr 41, poz. 324.

<sup>7</sup> Dz.U., nr 31, poz. 128

<sup>8</sup> Ustawa z dnia 4 lutego 1994 r., tekst pierwotny Dz.U., nr 27, poz. 94 ze zm.

pytanie o status prawny tych elementów wnętrza skorupy ziemskiej, które nie były złożami kopalin. Co prawda w świetle art. 46 § 1 w zw. z art. 143 k.c. nieruchomościami są części powierzchni ziemskiej stanowiące przedmiot odrębnej własności (grunty), to jednak w granicach określonych przez społeczno-gospodarcze przeznaczenie gruntu prawo jego własności rozciąga się na przestrzeń nad i pod jego powierzchnią, co nie uchybia prawo do wód.

5. Komentowany art. 10 pr.g.g. wprowadza nową instytucję prawną, jaką jest „własność górnicza”. Określenie to niewiele ma natomiast wspólnego z „własnością górniczną” w rozumieniu (nieobowiązującego już) rozporządzenia Prezydenta RP z dnia 29 listopada 1930 r. — Prawo górnicze. W istocie oznacza ono, że złoża kopalin określonych w ust. 1—2, jak również części górotworu położone poza granicami przestrzennymi nieruchomości gruntowych (w tym np. naturalne bądź sztuczne pustki) stanowią przedmiot własności górnicznej. Literalnie rzecz biorąc, dotyczy to wszystkich złóż wspomnianych kopalin (przestrzeni nie objętych własnością gruntową), bez względu na to, czy zostały odnalezione, czy też rozpoznane. Nie ma też znaczenia, czy:

- doszło do ich udokumentowania (jeżeli tak — to z jakim stopniem dokładności),
- dokumentacja geologiczna została zatwierdzona (przyjęta pod rządem dotychczasowego stanu prawnego),
- komu przysługuje prawo do informacji geologicznej dotyczącej takich złóż (przestrzeni we wnętrzu skorupy ziemskiej).

Należy jednak podkreślić, że każda dokumentacja geologiczna złoża kopaliny jest wyłącznie przybliżoną informacją o jego istnieniu i granicach, co zresztą zakładają przepisy<sup>9</sup>. Nasuwa się zatem konkluzja, że zakres przestrzenny własności górnicznej oraz własności gruntowej przedstawiają się dość niejasno, co w praktyce może stać się źródłem sporów.

6. Wykaz kopalin, których złoża stanowią przedmiot własności górnicznej, ma charakter zamknięty jednak tylko o tyle, o ile chodzi o złoża znajdujące się w granicach przestrzennych nieruchomości gruntowych. Jego zmiana jest możliwa wyłącznie w drodze ustawowej. Złoża znajdujące się poza tymi granicami (zwłaszcza poniżej „dolnej” granicy nieruchomości gruntowych), bez względu na ich rodzaj, zawsze są przedmiotem prawa własności górnicznej. Przysługuje ona wyłącznie Skarbowi Państwa i ma charakter niezbywalny. Jedyną możliwością rozporządzenia tym prawem polega na obciążeniu go (w zasadzie) tzw. użytkowaniem górnicznym, o czym mowa w dalszych przepisach (zob.

<sup>9</sup> Zob. np. rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 1 lipca 2015 r. w sprawie dokumentacji geologicznej złoża kopaliny, z wyłączeniem złoża węglowodorów, Dz.U. 2015, poz. 987. Zależnie od dokładności sporządzenia takiej dokumentacji błąd oszacowania średnich wartości parametrów złoża i jego zasobów sięga od 40% do 10%.

zwłaszcza art. 12 i nast.). Pomimo swej prostoty komentowany przepis nie usuwa wszystkich wątpliwości związanych z ustaleniem tzw. prawnego statusu złóż kopaliny, a w istocie jest próbą odpowiedzi na pytanie, do kogo one należą oraz z jakiego tytułu.

7. Porównanie wykazu złóż kopaliny stanowiących przedmiot prawa własności górniczej z rozwiązaniem przewidzianym w dotychczasowym stanie prawnym (tj. przez ustawę z dnia 4 lutego 1994 r. — Prawo geologiczne i górnicze) prowadzi do wniosku, że wraz z wejściem w życie komentowanej ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. doszło do nacjonalizacji tych złóż, które znajdują się w granicach przestrzennych nieruchomości gruntowych, a z mocy art. 10 ust. 1—2 stanowią przedmiot własności górniczej. Ustawodawca nie przewidział natomiast jakichkolwiek roszczeń odszkodowawczych z tego tytułu.

8. Przede wszystkim omawiane rozwiązanie odnosi się w pierwszym rzędzie do „złóż” określonych tam kopaliny. Warto przypomnieć, że złożem kopaliny jest „naturalne nagromadzenie minerałów, skał oraz innych substancji, których wydobywanie może przynieść korzyść gospodarczą” (art. 6 pkt 19 pr.g.g.). W rezultacie ustalenie, które „naturalne nagromadzenia” kopaliny są złożami kopaliny, a które nimi nie są, staje się przedmiotem niezmiernie zróżnicowanych ocen. Nigdy np. nie da się wykluczyć, że wydobywanie określonego nagromadzenia „może” (będzie mogło, zwłaszcza w przyszłości) przynieść korzyść gospodarczą. Szczegóły zależą od dostępności technologii, relacji ekonomicznych itp. W rezultacie zachodzi wysokie prawdopodobieństwo, że co najmniej w niektórych sytuacjach ustalenie, co jest przedmiotem własności górniczej, będzie niezwykle trudne. Przykładem może być płytko występujący pokład węgla kamiennego o małej miąższości. Jego wydobywanie w skali przemysłowej może być oczywiście nieopłacalne i nie przyniesie korzyści gospodarczej. Nie można jednak wykluczyć opracowania technologii pozwalającej na uzasadnioną ekonomicznie jego eksploatację w skali przemysłowej. Można więc bronić zapatrywania, że w istocie złożem kopaliny byłoby jej każde naturalne nagromadzenie.

9. W świetle art. 10 ust. 1 komentowanej ustawy metan występujący jako kopalina towarzysząca złożu węgla kamiennego nie zalicza się do węglowodorów (które bez względu na miejsce występowania stanowią przedmiot własności górniczej). Przypomnieć należy, że węglowodorami „są ropa naftowa, gaz ziemny oraz ich naturalne pochodne, a także metan występujący w złożach węgla kamiennego, z wyjątkiem metanu występującego jako kopalina towarzysząca” (art. 6 ust. 1 pkt 16). Rozwiązanie to prowadzi do wniosku, że:

- metan w złożu w istocie zalicza się do węglowodorów,
- wyjątek dotyczy sytuacji, w której metan jest wydobywany jako kopalina towarzysząca złożu węgla kamiennego,



— węglowodorem jest natomiast metan wydobywany jako kopalina towarzysząca złożom innych kopaliny (np. soli).

Rozwiązanie to trudno ocenić jako racjonalne. Uzależnienie prawnego statusu złoża kopaliny zależnie od tego, czy jest ona wydobywana jako towarzysząca złożu węgla kamiennego, wypada ocenić krytycznie. W istocie jednak naturalne nagromadzenia metanu zawsze stanowią będą przedmiot własności górniczej. Można przypuszczać, że szczególna regulacja dotycząca metanu jako kopaliny towarzyszącej złożom węgla kamiennego podyktowana została zamiarem wyłączenia rygorów dotyczących koncesjonowania węglowodorów (art. 49a i nast. pr.g.g.).

10. Oznacza to jednocześnie, że złoża kopaliny wymienionych w art. 10 ust. 1—2 nie mogą stanowić części składowych nieruchomości gruntowych. Stosownie bowiem do art. 47 k.c. częścią składową rzeczy jest wszystko, co nie może być od niej odłączone bez uszkodzenia lub istotnej zmiany całości albo bez uszkodzenia lub istotnej zmiany przedmiotu odłączonego (§ 2). Tak rozumiana część składowa nie może być odrębnym przedmiotem własności i innych praw rzeczowych (§ 1). Prowadzi to do wniosku, że nieruchomość gruntowa nie jest strukturą jednorodną. O ile w jej granicach znajdują się złoża kopaliny stanowiących przedmiot własności górniczej, nie mogą one być objęte prawem własności gruntowej. W konsekwencji istnienie takich złóż nie zwiększa wartości nieruchomości. Podobne rozwiązanie dotyczy zresztą wód podziemnych<sup>10</sup>. Zawsze stanowią one przedmiot prawa własności Skarbu Państwa<sup>11</sup>, co jednak nie wyklucza możliwości korzystania z nich przez właściciela nieruchomości.

11. Złoża kopaliny niewymienionych w ust. 1—2, znajdujące się w granicach przestrzennych nieruchomości gruntowej, stanowią części składowe tej ostatniej i w konsekwencji są przedmiotem prawa własności przysługującego jej właścicielowi. W rezultacie złoża takich kopaliny występujących w granicach przestrzennych nieruchomości gruntowych wpływają na wartość tych ostatnich (zob. § 46 i nast. rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 21 września 2004 r. w sprawie wyceny nieruchomości i sporządzania operatu szacunkowego<sup>12</sup>).

12. Przedmiotem własności górniczej są nie tylko złoża kopaliny wymienionych w ust. 1 oraz 2, ale również części górotworu położone poza granicami przestrzennymi nieruchomości gruntowych, w szczególności znajdujące się

<sup>10</sup> Czyli znajdujących się pod powierzchnią ziemi w strefie nasycenia, w tym wód gruntowych pozostających w bezpośredniej styczności z gruntem (art. 16 pkt 68 obowiązującej od dnia 1 stycznia 2018 r. ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. — Prawo wodne. Dz.U. 2017, poz. 1566).

<sup>11</sup> Art. 211 ust. 2 Prawa wodnego.

<sup>12</sup> Dz.U. 2004, nr 207, poz. 2109 ze zm.

w granicach obszarów morskich RP. Inaczej mówiąc, własność górnicza obejmuje również m.in.:

- pustki (zarówno naturalne, jak i sztuczne) znajdujące się we wnętrzu skorupy ziemskiej,
- znajdujące się poza granicami przestrzennymi nieruchomości gruntowych złoża kopalin innych, niż wymienione w ust. 1—2, w tym znajdujących się w granicach przestrzennych obszarów morskich objętych zwierzchnictwem terytorialnym RP (a w istocie znajdujących się w obrębie dna tych obszarów oraz przestrzeni położonych pod tym dnem).

13. W dotychczasowej praktyce omawiane problemy stały się przedmiotem następujących rozstrzygnięć sądowych:

- kopaliny, które mogą być wydobywane metodą odkrywkową, są objęte prawem własności gruntowej. W skład nieruchomości gruntowej wchodzi nie tylko złoża znajdujące się na powierzchni bądź kilkadziesiąt centymetrów pod powierzchnią, ale także znajdujące się na głębokości np. kilkunastu czy więcej metrów (wyrok NSA z dnia 29 czerwca 1998 r., II S.A. 384/98; tak samo WSA w wyroku z dnia 22 kwietnia 2013 r., III S.A./GI 2012/12); pogląd ten został wypowiedziany pod rządem dawnego stanu prawnego i obecnie zachowuje aktualność tylko w odniesieniu do złóż nie wymienionych w art. 10 ust. 1 oraz ust. 2 oraz ust. 4 objętych własnością górniczą,
- uprawnienia do wydobywania kopalin wywodzą się z prawa własności gruntowej. Przysługują one również podmiotom praw pochodnych od własności, których treścią objęta jest możliwość korzystania z nieruchomości oraz pobierania pożytków (wyrok NSA z dnia 3 listopada 1998 r., II S.A. 918/98),
- zakres zasięgu własności gruntu we wnętrzu ziemi, przewidziany w art. 143 k.c., ograniczony został przez społeczno-gospodarcze przeznaczenie gruntu, które powinno być wyznaczone każdorazowo w odniesieniu do konkretnej nieruchomości, przy uwzględnieniu miejsca jej położenia, przeznaczenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego oraz sposobu, w jaki właściciel nieruchomości faktycznie i potencjalnie, zgodnie z przepisami prawa, może z gruntu korzystać. Jeżeli w tak określonych granicach dozwolonego korzystania z nieruchomości gruntowej przez właściciela zalega złoża kopalin nieobjęte art. 10 ust. 1 i 2 pr.g.g., to zgodnie z art. 10 ust. 3 tej ustawy objęte jest prawem własności nieruchomości gruntowej (wyrok SN z dnia 9 stycznia 2015 r., V CSK 200/14).

14. Rozwiązanie przewidziane w art. 10, pomimo swej prostoty, generuje jednak wątpliwości związane z ustaleniem granic przestrzennych nieruchomości gruntowych, zwłaszcza zaś w odniesieniu do przesłanek wyznaczających przebieg ich „dolnych” granic, a zatem ustalenia, na jakiej „głębokości” „kończy się” nieruchomość gruntowa i zaczyna się przestrzeń objęta własnością górniczą

Skarbu Państwa. Dość wspomnieć, że odwoływanie się do przeznaczenia nieruchomości określonego przez miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego nie pozwala na ustalenie tego przeznaczenia w razie braku wspomnianego planu. Co prawda wspomniane przeznaczenie może też być kształtowane w inny sposób<sup>13</sup>, jednakże i te rozwiązania nie dają dostatecznych wskazówek pozwalających na wyznaczenie przestrzennych granic nieruchomości gruntowych. Brak zresztą podstaw, by zakładać, że akt prawa miejscowego (uchwała rady gminy w sprawie przyjęcia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego) mógł kształtować przestrzenne granice wspomnianych nieruchomości. Zob. w tej kwestii art. 11 pr.g.g.

15. Ustawodawca jest niekonsekwentny. Skoro przedmiotem własności górniczej są części górotworu położone poza granicami przestrzennymi nieruchomości gruntowych (inaczej mówiąc — wewnątrz skorupy ziemskiej), to w konsekwencji ten, kto prowadzi tam jakąkolwiek działalność, powinien uzyskać niezbędne do takiego korzystania (z przedmiotu cudzej własności) prawo podmiotowe. Tak jednak nie jest, czego dowodem jest chociażby art. 2 ust. 1 pkt 4 i 5 pr.g.g., gdzie przewidziano, że wymagania omawianej ustawy (z wyjątkiem działu III dotyczącego koncesjonowania) stosuje się odpowiednio m.in. do „drażenia tuneli z zastosowaniem techniki górniczej”, jak również ich likwidacji. Brak natomiast takiej regulacji w odniesieniu do eksploatacji wykonanych w opisany sposób tuneli. Podobnie wygląda problem niekoncesjonowanych robót geologicznych wykonywanych w granicach przestrzeni wykraczających poza nieruchomości gruntowe, czyli prowadzonych na podstawie projektu robót geologicznych, zarówno podlegającego zatwierdzeniu (art. 80 i nast. pr.g.g.), jak i wymagającego tylko zgłoszenia organowi administracji geologicznej (art. 85 i nast. pr.g.g.). Nie stosuje się wówczas rozwiązań dotyczących użytkowania górniczego (zob. w tej kwestii komentarz do art. 12 pr.g.g.). Zbliżone rozwiązanie należy przyjąć w odniesieniu do wykorzystywania ciepła wnętrza skorupy ziemskiej. Nie jest ono kopaliną. W istocie jest ono postacią energii, a w rezultacie nie jest ono objęte dyspozycją art. 10 pr.g.g. Zob. również art. 12 ust. 4 komentowanej ustawy.

16. Lektura art. 10 pr.g.g. prowadzi równocześnie do wniosku, że prawa podmiotowe do prowadzenia działalności regulowanej prawem geologicznym i górniczym w zasadzie wywodzą się z prawa własności przestrzeni, w granicach której mają one być wykonywane. Oznacza to m.in., że ten, kto zamierza podjąć taką działalność, musi uzyskać prawo podmiotowe pozwalające mu na dany sposób korzystania ze wspomnianej przestrzeni (nieruchomości gruntowej,

---

<sup>13</sup> Czego przykładem mogą być wymagania związane z istnieniem tzw. obszarowej bądź indywidualnej (obiektovej) ochrony przyrody, ochroną gruntów rolnych (leśnych) itp.

wnętrza skorupy ziemskiej). W odniesieniu do złóż objętych prawem własności gruntowej oznacza to, że zainteresowany podmiot musi nabyć jej własność bądź takie prawo od niej pochodne (np. dzierżawę), które daje możliwość korzystania z nieruchomości w zamierzonym celu. Ustawa ingeruje w problematykę uzyskiwania tego prawa w ograniczonym zakresie (zob. np. art. 18—19 pr.g.g.), w pozostałych sytuacjach pozostawiając ten problem w zasadzie zainteresowanym stronom. Z kolei jedynym sposobem, w jaki Skarb Państwa może rozporządzić prawem własności górniczej, w zasadzie jest ustanowienie użytkownika górniczego. Ustawodawca nie jest jednak konsekwentny, bowiem niekiedy dopuszcza możliwość korzystania z przedmiotu własności górniczej bez ustanowienia użytkownika górniczego (art. 12 ust. 4 pr.g.g.).

17. „Złoża kopalin nie stanowiące części składowych nieruchomości gruntowej w rozumieniu ustawy z dnia 4 lutego 1994 r. — Prawo górnicze” zostały zaliczone do „strategicznych zasobów naturalnych kraju” w rozumieniu art. 1 pkt 4 ustawy z dnia 6 lipca 2001 r. o zachowaniu narodowego charakteru strategicznych zasobów naturalnych kraju<sup>14</sup>. W obecnym stanie prawnym wiele wskazuje na to, że chodzi tu o złoża stanowiące przedmiot prawa własności górniczej. Mogą natomiast pojawić się wątpliwości, czy chodzi tu o takie złoża, które nie były częściami składowymi nieruchomości w dniu wejścia w życie wspomnianej ustawy z dnia 6 lipca 2001 r., czy również te, które, nie będąc nimi obecnie, stanowią przedmiot własności górniczej. Wspomniane zasoby nie podlegają przekształceniom własnościowym, chyba że przepisy szczególne stanowią inaczej (art. 1 pkt 4 w zw. z art. 2), a ich wykorzystywanie powinno odbywać się zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju<sup>15</sup>. Rozwiązanie to w istocie zdaje się jednak mieć charakter wyłącznie deklaracji politycznej i trudno dopatrywać się w nim treści normatywnej. Wspomniana ustawa z dnia 6 lipca 2001 r. nie może bowiem przesądzać o treści innych aktów normatywnych dotyczących wspomnianych zasobów. Przede wszystkim nie ma jakichkolwiek przeszkód, by przewidziane nią rozwiązania zostały zmienione w drodze równorzędnych aktów normatywnych. Nie wiadomo także, jak należy rozumieć przewidziany tam zakaz przekształceń własnościowych. W obowiązującym stanie prawnym brak bowiem powszechnych rozwiązań dotyczących tej kwestii, zwłaszcza zaś odnoszących się do reprivatyzacji. Jeżeli wspomniane „zakaz przekształceń własnościowych” miałyby oznaczać zakaz zbywania własności górniczej, wówczas rozwiązanie to korespondowałoby z brzmieniem art. 10 pr.g.g., wedle którego wspomniana własność jest prawem niezbywalnym. Nie może on natomiast oznaczać zakazu obciążania własności górniczej. Z kolei nakaz respektowania

<sup>14</sup> Dz.U., nr 97, poz. 1051 ze zm.

<sup>15</sup> Definicję tego ostatniego określenia zawiera art. 3 pkt 50 pr.o.ś. Zob. Z. BUKOWSKI: *Zrównoważony rozwój w systemie prawa*. Toruń 2009.

zasady zrównoważonego rozwoju wynika już z Konstytucji (art. 5<sup>16</sup>). Korzystanie ze środowiska i gospodarowanie jego zasobami może odbywać się wyłącznie zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju (art. 3 pkt 13 lit. a pr.o.ś.).

18. Roszczenia osób fizycznych, byłych właścicieli i ich spadkobierców, z tytułu utraty własności zasobów naturalnych objętych hipotezą art. 1 wspomnianej ustawy z dnia 6 lipca 2001 r. mają zostać zaspokojone w drodze rekompensat wypłacanych ze środków budżetu państwa, tyle że na podstawie odrębnych przepisów (art. 7). Te ostatnie dotychczas nie ukazały się. Inaczej mówiąc, ustawodawca zadeklarował tylko, że zamierza w (bliżej nieokreślonej) przyszłości uregulować problem roszczeń odszkodowawczych z tytułu przejęcie na rzecz Skarbu Państwa wspomnianych zasobów naturalnych.

Orzekając na podstawie wspomnianego art. 7, sądy przyjęły, że:

- przepis ten nie stanowi źródła prawa podmiotowego dla wymienionych w nim osób fizycznych ani obowiązku wydania odrębnych przepisów, o których mowa w tym artykule (uchwała SN z dnia 20 grudnia 2012 r., III CZP 94/12),
- z art. 7 nie wynika dla byłych właścicieli lub ich spadkobierców roszczenie o rekompensatę z tytułu utraty własności zasobów wymienionych w art. 1 tej ustawy (wyrok SN z dnia 15 lutego 2013 r., I CSK 345/12); przepis ten nie stanowi źródła obowiązku legislacyjnego, nie stanowi źródła prawa podmiotowego, a w konsekwencji nie może być podstawą roszczenia o odszkodowanie z tytułu zaniechania legislacyjnego (wyroki: SN z dnia 9 czerwca 2012 r., I CSK 59/12; SA w Warszawie z dnia 27 lutego 2013 r., I Aca 1081/12); odmiennie SA w Krakowie w wyroku z dnia 4 lutego 2011 r. (Aca 13/11),
- skoro art. 7 odsyła do przepisów odrębnych, które nie zostały wydane, to zawarte w nim uregulowanie nie może być podstawą do rozpoznawania przez organ administracji publicznej spraw indywidualnych. Treść tego przepisu nie pozwala na konkretyzację normy prawa materialnego, która kształtowałaby uprawnienia i ewentualne obowiązki oznaczonego adresata (wyroki: NSA z dnia 6 sierpnia 2010 r., I OSK 1377/09; z dnia 23 stycznia 2014 r., I OSK 1567/12; WSA z dnia 6 czerwca 2016 r., IV SA/Wa 481/16),
- użyte w art. 7 [...] sformułowania mają postać deklaracji, skoro do zaspokojenia wymienionych w nim roszczeń ma dojść w przyszłości, na co wskazuje zwrot „zaspokojone zostaną”, czego formą będą rekompensaty „wypłacane” ze środków budżetu państwa, zaś ich podstawą odrębne przepisy. Nie można zatem zwrotu „roszczenia”, użytego w tym przepisie, utożsamiać z roszczeniem w znaczeniu cywilnoprawnym (wyrok SN z dnia 26 czerwca 2015 r.,

---

<sup>16</sup> Wedle którego Rzeczpospolita Polska m.in. zapewnia ochronę środowiska, kierując się zasadą zrównoważonego rozwoju.

I CSK 316/14, podobnie wyrok SA w Warszawie z dnia 17 listopada 2014 r., I Aca 736/14).

19. W tradycyjnej nauce prawa cywilnego przeważa zapatrywanie, że skoro złoża kopalin (wobec braku cechy samoistności) nie są rzeczami w rozumieniu k.c., to tym samym nie mogą być przedmiotem prawa własności w rozumieniu k.c. Wydaje się jednak, że w obecnym stanie prawnym (z mocy art. 10 pr.g.g.) oceny te mogą być kwestionowane. Nie ma wątpliwości, że złoża kopalin nieobjętych własnością górnictwem i znajdujących się w granicach przestrzennych nieruchomości gruntowej są jej częściami składowymi i brak podstaw, by traktować je jako odrębne (w stosunku do nieruchomości) rzeczy (a co najmniej jako dobra materialne do rzeczy podobne). Złoża kopalin nieobjętych własnością gruntową<sup>17</sup>, a ściślej rzecz biorąc: całe wnętrze skorupy ziemskiej, znajdujące się poza granicami przestrzennymi nieruchomości gruntowych, jest — aż do granic suwerenności Rzeczypospolitej Polskiej — przedmiotem wyłącznej własności Skarbu Państwa (a co najmniej musi tak być traktowane). Pozwala to przyjąć, że złoża stanowiące przedmiot własności górnictwem są jednak rzeczami, a co najmniej są one przedmiotami materialnymi, do których m.in. należy odpowiednio stosować przepisy dotyczące rzeczy. Przyjęcie, że wspomniane prawo (własności Skarbu Państwa) w istocie jest szczególną postacią prawa własności w rozumieniu k.c., ma kapitalne znaczenie dla określenia treści uprawnień przysługujących Skarbowi Państwa (np. w zakresie ochrony tego prawa za pomocą roszczeń petytoryjnych). Dość powołać się tu na przykład nielegalnego wydobywania złoża znajdującego się poza granicami nieruchomości gruntowej, będącego przedmiotem własności przysługującej tylko Skarbowi Państwa. Wiele wskazuje jednak na to, że spór o prawny status dóbr stanowiących przedmiot własności górnictwem ma charakter werbalny. Bezspornie bowiem wspomniane dobra są przedmiotem własności górnictwem, do której (w sytuacjach nieuregulowanych komentowaną ustawą) należy odpowiednio stosować przepisy Kodeksu cywilnego, w tym dotyczące prawa własności. Można zatem bronić zapatrywania, że do dóbr objętych własnością górnictwem (stanowiące jej przedmiot) należy odpowiednio stosować przepisy dotyczące rzeczy. W świetle art. 45 k.c. „rzeczami są tylko przedmioty materialne”, przy czym określenie „przedmiot” zakłada jego wyodrębnienie w taki sposób, że może on stanowić przedmiot stosunku prawnego. Nie ma natomiast wątpliwości co do tego, że w istocie wspomniane wyodrębnienie może również stanowić konsekwencję normy prawnej, czego najlepszym przykładem może być tzw. odrębna własność budynków bądź lokali.

<sup>17</sup> Tj. wymienionych w art. 10 ust. 1—2 oraz ust. 4 pr.g.g.



20. W obecnym stanie prawnym nieruchomości gruntowa jest więc strukturą niejednorodną. W jej granicach przestrzennych mogą bowiem występować „obiekty” należące do kogoś innego, czego przykładem są złoża kopalin wymienionych w art. 10 ust. 1—2.

21. Omawiany przepis nie określa ani treści, ani charakteru prawa własności górnicy. Zob. w tej kwestii dalej komentarz do art. 11.

#### **Art. 11.**

**W sprawach nieuregulowanych w ustawie do własności górniczej, a także do rozstrzygania sporów między Skarbem Państwa a właścicielem gruntu, stosuje się odpowiednio przepisy Kodeksu cywilnego, a także prawa geodezyjnego i kartograficznego dotyczące nieruchomości gruntowych, w tym ich rozgraniczania.**

#### **Art. 12.**

**1. 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 górnicy.**

**2. Uprawnienia Skarbu Państwa w zakresie wynikającym z własności górniczej wykonują właściwe organy koncesyjne.**

**3. Jeżeli przedmiot własności górniczej znajduje się w granicach obszarów morskich Rzeczypospolitej Polskiej, wykonywanie uprawnień właścicielskich wymaga porozumienia z ministrem właściwym do spraw gospodarki morskiej.**

**4. Przepisów dotyczących użytkowania górnicy nie stosuje się do wykonywania działalności niewymagającej uzyskania koncesji.**

1. Przedmiotem własności górniczej są określone ustawą (bez względu na miejsce ich występowania) złoża kopalin oraz przestrzeń określana jako wnętrze skorupy ziemskiej, czyli przede wszystkim znajdująca się poniżej „dolnej” granicy nieruchomości gruntowych. Od dnia wejścia w życie Kodeksu cywilnego nie ma bowiem wątpliwości, że nieruchomości gruntowa może obejmować wyłącznie powierzchniową warstwę skorupy ziemskiej (grunt), w granicach określonych przez społeczno-gospodarcze przeznaczenie tego gruntu (art. 46 § 1 w zw. z art. 143 k.c.). Lektura komentowanych rozwiązań uzasadnia przede wszystkim potrzebę ustalenia treści i charakteru własności górniczej, jak również podjęcia próby wskazania przesłanek pozwalających na rozgraniczenie pomiędzy własnością górnicy oraz własnością nieruchomości (gruntowej).

2. Złoza kopalin (bez względu na ich rodzaj) bezspornie są materialnymi elementami (składnikami) środowiska. Otwarty może być problem, czy są one „rzeczami” w rozumieniu przyjętym przez prawo cywilne. Wiadomo, że tymi ostatnimi mogą być tylko „przedmioty materialne” (art. 45). Tradycyjne zapatrywania na istotę „rzeczy” sprowadzają się do odmowy uznania złóż kopalin za mające taki charakter. Ma za tym przemawiać brak możliwości przyznania im cechy „samoistności”, rozumianej jako wyodrębnienie pozwalające traktować takie złoże jako „rzecz” (przedmiot materialny). Należy jednak podkreślić, że wyodrębnienie określonego wycinka (fragmentu) materii w sposób pozwalający traktować go jako przedmiot materialny (a więc rzecz) może mieć charakter naturalny (ruchomości) bądź stanowiący konsekwencję określonej konwencji (co ma miejsce np. w odniesieniu do rzeczy nieruchomości). Przykładem może być prawny status budynku trwale połączonego z nieruchomością (gruntową). W zasadzie stanowi on część składową takiej nieruchomości (art. 46 k.c.). Niekiedy może jednak być inaczej, czego przykładem może być sytuacja takiego samego budynku, tyle że wzniesionego na nieruchomości stanowiącej przedmiot użytkowania wieczystego. W tej ostatniej sytuacji budynek, pomimo trwałego połączenia z gruntem, nie będzie jego częścią składową. Za sprawą odrębnych uregulowań taki budynek (pomimo trwałego powiązania z gruntem) stanowić będzie odrębną nieruchomość (budynkową), a prawo jego własności przysługiwać będzie każdoczesnemu użytkownikowi wieczystemu nieruchomości (art. 235 k.c.). Podobne rozwiązania dotyczą odrębnej własności lokali. Oznacza to jednocześnie, że wyodrębnienie określonych składników materialnych w sposób pozwalający traktować je jako odrębny przedmiot (obiekt) może zostać dokonane zarówno w sposób naturalny (tj. z uwzględnieniem ich fizycznych cech), jak i sztuczny, w oparciu o normę prawną. Bezspornie zaś norma prawna (np. art. 10 pr.g.g.), określając prawa podmiotowe przysługujące do określonych materialnych składników (środowiska), nakazuje odpowiednio stosować do nich przepisy Kodeksu cywilnego dotyczące własności nieruchomości gruntowych (art. 11 pr.g.g.). Wiele wskazuje na to, że odesłanie do rozwiązań Kodeksu cywilnego dotyczy całości tego aktu, a nie tylko tych jego wymagań, które odnoszą się do prawa własności rzeczy, w tym nieruchomości. Stosuje się je jednak wyłącznie odpowiednio. Skoro jednak wymagania dotyczące określonego rodzaju rzeczy (nieruchomości gruntowej) należy odpowiednio stosować do obiektów materialnych, które wprawdzie nie są rzeczami (jak np. złóż kopalin), to nie powinno być wątpliwości, iż rozwiązanie to odnosi się m.in. do treści i charakteru praw podmiotowych.

3. Określenie „odpowiednio stosowanie prawa” ma swoje specyficzne znaczenie. Oznacza ono nakaz stosowania określonej normy prawnej (ich grupy) do stanów faktycznych tylko „podobnych” do tych, które objęte są hipotezą (hipotezami) odpowiednio stosowanej normy prawnej (norm prawnych). W praktyce



oznacza to ustawowy nakaz stosowania dyspozycji danej normy prawnej (norm prawnych) do stanów faktycznych tylko podobnych do tych, które objęte są jej hipotezą. Wbrew wypowiedianym niekiedy poglądom nie oznacza ono stosowania danych norm prawnych w takim zakresie, w jakim jest to możliwe.

4. Analiza omawianych przepisów nasuwa dwojakiego rodzaju wątpliwości. Przede wszystkim odnoszą się one do treści prawa własności górniczej. Odesłanie do odpowiedniego stosowania wymagań Kodeksu cywilnego prowadzi do wniosku, że własność górnicza jest w istocie prawem podmiotowym „podobnym” do własności rzeczy (nieruchomej). Rzecz jasna, wątpliwości mogą dotyczyć sposobu rozumienia wspomnianego „podobieństwa”. Bezsprene prawo to ma charakter wyłączny, bezwzględny (skuteczny *erga omnes*) i obejmuje przede wszystkim korzystanie z jego przedmiotu. W porównaniu z art. 140 k.c. ograniczeniu podlega jednak możliwość rozporządzania tym prawem. W zasadzie jest ono dopuszczalne tylko w drodze ustanowienia użytkowania górniczego. Ustawodawca jest jednak niekonsekwentny, bowiem wymagań dotyczących użytkowania górniczego nie stosuje się do robót geologicznych niepodlegających koncesjonowaniu (art. 12 ust. 4 pr.g.g.). Automatycznie nasuwa się zatem potrzeba ustalenia, jaki tytuł prawny do przedmiotu własności górniczej uzyskują podmioty prowadzące taką działalność w granicach objętej tym prawem przestrzeni, a nadto w jaki sposób on powstaje. Wiele wskazuje na to, że jest nim bezumowne korzystanie z przedmiotu własności górniczej, które powstaje w drodze zatwierdzenia projektu robót geologicznych. Wątpliwości mogą natomiast dotyczyć takich robót geologicznych, które wykonywane będą na podstawie projektu podlegającego wyłącznie przedłożeniu organowi administracji geologicznej, bez jego zatwierdzenia (art. 85 pr.g.g.). Nie powinno natomiast być wątpliwości, że „odpowiednie” stosowanie rozwiązań dotyczących prawa własności w omawianej sytuacji oznacza możliwość posłużenia się przez uprawnionego roszczeniami chroniącymi własność.

5. Znacznie więcej wątpliwości dotyczy przesłanek pozwalających na rozgraniczenie przedmiotów własności górniczej oraz własności gruntowej, a zwłaszcza związanych z tym sporów. Nie można wykluczyć, że pomiędzy właścicielem nieruchomości oraz Skarbem Państwa dojdzie do sporu, którego przedmiotem będzie odpowiedź na pytanie, na jakiej głębokości przebiega dolna granica nieruchomości gruntowej. Możliwy jest również spór związany z ustaleniem, czy dane nagromadzenie minerału jest już złożem kopaliny, a w konsekwencji czy stanowi przedmiot własności górniczej, czy też jest częścią składową nieruchomości. Co prawda art. 11 odsyła w tym zakresie do odpowiedniego stosowania przepisów:

- Kodeksu cywilnego, oraz
- Prawa geodezyjnego i kartograficznego w zakresie, w jakim odnosi się ono do nieruchomości gruntowych, w tym ich rozgraniczania,

jednak w praktyce jest wątpliwe, by rozwiązanie to doprowadziło do zakładanych efektów. Bezsposornie natomiast ten, kto ma w tym interes prawny, może żądać ustalenia przez sąd istnienia lub nieistnienia stosunku prawnego lub prawa (art. 189 k.p.c.). Źródłem trudności jest brak dostatecznych wskazówek pozwalających na rozgraniczenie pomiędzy nieruchomością gruntową oraz znajdującym się poniżej wnętrzem skorupy ziemskiej.

6. W świetle art. 11 pr.g.g. ustawowe określenie zakresu uprawnień przysługujących Skarbowi Państwa w zakresie korzystania z przedmiotu własności górniczej jako „wyłącznych” w istocie jest zbędne. Przewidziana tam „wyłączność” stanowi bowiem powtórzenie rozwiązania przewidzianego w art. 140 k.c. (do którego odsyła art. 11 pr.g.g.), zakładającego wyłączność uprawnień (w tym dotyczących korzystania) przysługujących właścicielowi (w omawianym przypadku Skarbowi Państwa jako podmiotowi własności górniczej). Z ust. 1 komentowanego artykułu bezspornie wynika natomiast, że Skarb Państwa (jako podmiot prawa własności górniczej) może rozporządzić prawami wynikającymi z własności górniczej w zasadzie wyłącznie w jeden sposób, jakim jest ustanowienie użytkowania górniczego. Rozwiązanie to nie jest jednak dostatecznie ścisłe, bowiem przepisów dotyczących użytkowania górniczego nie stosuje się do niekoncesjonowanych robót geologicznych (art. 12 ust. 4), czyli wykonywanych wyłącznie na podstawie projektu robót geologicznych zatwierdzonego w drodze decyzji organu administracji geologicznej bądź przyjmowanego w drodze milczącej zgody tego organu (art. 80 i nast.). Prowadzi to do paradoksalnych wniosków. Złoża wód leczniczych, termalnych i solanek są przedmiotem własności górniczej. Ich poszukiwanie (rozpoznawanie) nie wymaga koncesji (art. 21 ust. 1 pkt 1), a w konsekwencji nie stosuje się wówczas przepisów dotyczących użytkowania górniczego (art. 12 ust. 4). Koncesja jest natomiast wymagana w odniesieniu do wydobywania wspomnianych wód (art. 21 ust. 1 pkt 2). Wiadomo natomiast, że elementem rozpoznania złoża może być jego próbna eksploatacja. Ustawa przewiduje zresztą, że ten, kto wykonuje roboty geologiczne, ma obowiązek zagospodarowania kopalin wydobytych bądź wydobywających się w ich trakcie. Powstaje zatem pytanie, czy (i ewentualnie na jakiej podstawie prawnej) nabywa on prawo ich własności. Wiele wskazuje na to, że Skarb Państwa (jako podmiot prawa własności górniczej) pozbawiony jest jednak możliwości żądania wynagrodzenia z tego tytułu.

7. Niektórzy przedsiębiorcy przejściowo mogli korzystać z przedmiotu własności Skarbu Państwa bez użytkowania górniczego, w tym nieodpłatnie<sup>18</sup> (art. 206 ust. 3—4).

---

<sup>18</sup> Co stanowiło konsekwencję błędnych rozwiązań legislacyjnych wprowadzonych ustawą z dnia 9 marca 1991 r. o zmianie Prawa górniczego.

8. Niezbędnym elementem umowy ustanawiającej użytkowanie górnicze jest określenie wynagrodzenia z tytułu ustanowienia takiego prawa. Jeżeli ustawa zezwala na korzystanie z przedmiotu własności górniczej Skarbu Państwa bez ustanowienia użytkowania górniczego (jak to np. ma miejsce pod rządami art. 12 ust. 4), Skarb Państwa nie może żądać jakiegokolwiek wynagrodzenia z tytułu takiego korzystania z przedmiotu jego własności. Rozwiązanie to trudno natomiast ocenić jako konsekwentne.

9. Uprawnienia Skarbu Państwa w zakresie wynikającym z własności górniczej, dotyczące użytkowania górniczego, którego przedmiotem jest działalność podlegająca koncesjonowaniu, wykonują organy koncesyjne, tyle że w praktyce dotyczy to wyłącznie ministra właściwego do spraw środowiska oraz marszałka województwa. Co prawda bezspornie organem koncesyjnym jest również starosta, tyle że skoro przedmiotem koncesji tego organu nie mogą być kopaliny objęte własnością górniczą (art. 22 ust. 2 pkt 1 pr.g.g.), to w konsekwencji nie może on reprezentować Skarbu Państwa<sup>19</sup>. W odniesieniu do działalności określonej w art. 2 ust. 1 pr.g.g. zadania te powierzono zarządom województw.

10. W odniesieniu do użytkowania górniczego obejmującego obszary morskie RP minister właściwy do spraw środowiska (*statio fisci*) ma obowiązek współdziałania z ministrem właściwym do spraw gospodarki morskiej (w istocie — zasięgnięcia opinii tego ostatniego). Rozwiązanie to ewidentnie ma charakter szczególny do przewidzianego Prawem wodnym<sup>20</sup> (zob. zwłaszcza art. 211—212 tego ostatniego), a w konsekwencji jedynym tytułem prawnym do korzystania z dna wód morskich RP w zakresie podlegającym koncesjonowaniu może być tylko użytkowanie górnicze.

11. Przedstawione wyżej uwagi prowadzą do wniosku, że ustawodawca, określając instytucję własności górniczej, nie miał świadomości znaczących braków jej aktualnego modelu.

12. Co do treści użytkowania górniczego zob. art. 16 pr.g.g. oraz komentarz do tego przepisu.

---

<sup>19</sup> Odmiennie H. SCHWARZ: *Prawo geologiczne i górnicze. Komentarz*. T. 1. Wrocław 2013, s. 135.

<sup>20</sup> Ustawa z dnia 20 lipca 2017 r., Dz.U. 2017, poz. 1566.

## Literatura

- BUKOWSKI Z.: *Zrównoważony rozwój w systemie prawa*. Toruń 2009.
- FELCENLOBEN D.: *Granice nieruchomości i sposoby ich ustalania*. Warszawa 2011.
- GÓRSKI J.: *Nowe „Prawo geologiczne i górnicze” a sytuacja prawna nieruchomości*. „Nieruchomości” 2012, nr 7.
- LEVY M.: *Górnicze prawo*. W: *Encyklopedia podręczna prawa prywatnego*. Red. H. KONICA. T. 1. Warszawa 1931.
- LIPÍŃSKI A.: *Rozwój ustawodawstwa górniczego w Polsce w latach 1918—1939*. Cz. 2. W: *Sbornik přednasek Sekce Banske Zakonodarstvi a Hornictvi v Minulosti. Symposium Hornicka Příbram ve Vede a Technice 1981*. Příbram 1981.
- LIPÍŃSKI A., LIPÍŃSKA K.: *New Polish Geological and Mining Law*. “Polish Yearbook of Environmental Law” [Toruń] 2011.
- LIPÍŃSKI A., MIKOSZ R.: *Rozwój ustawodawstwa górniczego w Polsce w latach 1918—1939*. W: „Problemy Prawne Górnictwa”. T. 6. Red. A. AGOPSZOWICZ. Katowice 1983.
- MIKOSZ R.: § 24. *Granice przestrzenne nieruchomości gruntowych; § 31. Prawa do złóż kopalin oraz innych fragmentów górotworu*. W: „System Prawa Prywatnego”. T. 3: *Prawo rzeczowe*. Red. E. GNIEWEK. Warszawa 2013.
- MIKOSZ R.: *Kilka uwag o wzajemnych relacjach pomiędzy własnością górniczą a własnością gruntową*. W: *Rozprawy z prawa prywatnego: księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Wojciechowi Popiolkowi*. Red. M. PAZDAN. Warszawa 2017.
- Prawo geologiczne i górnicze. Komentarz*. Red. B. RAKOCZY. Warszawa 2015.
- SCHWARZ H.: *Prawo geologiczne i górnicze. Komentarz*. T. 1. Wrocław 2013.
- Wybrane problemy prawa geologicznego i górniczego*. Red. B. RAKOCZY. Warszawa 2016.

Aleksander Lipiński

### Comment on Art. 10—12 of Geological and Mining Act of 2011

#### Summary

According to Art. 10 of GMA deposits of hydrocarbons, hard coal, and methane occurring as an accessory accompanying mineral, lignite, metal ores except of bog soddy iron ores, native metals, radioactive element ores, native sulphur, halite rock salt, potassium salt and potassium — magnesium salt, gypsum and anhydrite, precious stones (gemstones), curative waters, thermal waters and brines — irrespective of their location (the place of their occurrence), are subject to mining property belonging to the State Treasury. Mining property also covers the parts of the formation rock mass located outside the borders of the land property, in particular those located within the maritime territories of the Republic of Poland. All other minerals are the subject to the land property. The provisions of the Civil Code apply, *mutatis mutandis*, to the mining property. The State Treasury, in the limits prescribed by the law, to the exclusion of other persons, may use the object subject of the mining property or dispose of its rights solely by the creation establishing of a mining usufruct. The mining property is inalienable (non-transferable).

Key words: mining property, landownership, legal situation of mineral deposits

Александр Липинский

**Комментарий к ст. 10—12 закона от 9 июня 2011 г.  
«Геологическое и горное право»**

Резюме

Согласно ст. 10 закона от 9 июня 2011 г. «Геологическое и горное право», месторождения углеводородов, каменного угля, метана как попутного полезного ископаемого, бурого угля, металлической руды за исключением болотной руды, самородных металлов, руд самородных радиоактивных элементов, самородной серы, каменной соли, сильвинита, гипса, ангидрита, драгоценных камни, а также месторождения лечебных вод, термальных вод и рапы, несмотря на их локализацию относятся к горной собственности принадлежащей Государственной казне. Ей предметом является тоже ороген вне пространственных границ земельных участков, особенно в пределах морских районов Республики Польша.

Месторождения остальных полезных ископаемых относятся к праву собственности на земельный участок. К горной собственности принимается соответственно положения Гражданского кодекса. Государственная казна может в определенных правом рамках, за исключением третьих лиц, пользоваться предметом горной собственности или распоряжаться своим правом только путем установления горного пользования. Горная собственность это неотчуждаемое право.

Ключевые слова: горная собственность, собственность на земельный участок, правовая ситуация месторождении полезных ископаем

Aleksander Lipiński  
Uniwersytet Śląski  
Katowice

## Wydobywanie kopaliny na terenach uzdrowisk

---

---

1. Uzdrowiskiem jest obszar wydzielony w celu wykorzystywania i ochrony znajdujących się na jego obszarze naturalnych surowców leczniczych, spełniający określone warunki, któremu nadany został status uzdrowiska i prowadzone jest tam leczenie uzdrowiskowe. Istota tego ostatniego polega na zorganizowanej działalności w zakresie udzielania świadczeń opieki zdrowotnej z zakresu leczenia uzdrowiskowego albo rehabilitacji uzdrowiskowej, prowadzonej w uzdrowisku przez zakłady leczenia uzdrowiskowego (a niekiedy poza uzdrowiskiem, w szpitalach i sanatoriach znajdujących się w urzędzonych podziemnych wyrobiskach górniczych), przy wykorzystaniu warunków naturalnych, takich jak:

- naturalne surowce lecznicze,
- lecznicze walory klimatu (w tym talassoterapia<sup>1</sup>, subterranoterapia<sup>2</sup>) oraz mikroklimatu,
- a także poprzez towarzyszące zabiegi z zakresu fizjoterapii (art. 2 pkt 1 i 3 ustawy z dnia 28 lipca 2005 r. o leczeniu uzdrowiskowym, uzdrowiskach i obszarach ochrony uzdrowiskowej oraz o gminach uzdrowiskowych<sup>3</sup>).

2. Naturalnymi surowcami leczniczymi są „gazy lecznicze oraz kopaliny lecznicze, w tym wody lecznicze i peloidy, których właściwości lecznicze zostały potwierdzone na zasadach określonych w ustawie” (art. 2 pkt 8 u.uzdr.). Definicja ta wymaga komentarza. Pojęcie „kopaliny lecznicze” nie występuje

---

<sup>1</sup> Terapia wykorzystująca walory klimatu morskiego oraz substancji pochodzących z morza.

<sup>2</sup> Terapia wykorzystująca czynniki lecznicze występujące w nieczynnych kopalniach podziemnych.

<sup>3</sup> Dz.U. 2017, poz. 1056, dalej cyt. jako u.uzdr. bądź ustawa uzdrowiskowa.

w Prawie geologicznym i górnictwym. Temu ostatniemu znane jest natomiast pojęcie „wody lecznicze”. Są nimi wody podziemne, które pod względem chemicznym i mikrobiologicznym nie są zanieczyszczone, cechują się naturalną zmiennością cech fizycznych i chemicznych”, a nadto zawierają określone ustawa substancje<sup>4</sup>. Nie są jednak nimi (nawet gdyby posiadały wspomniane właściwości) wody pochodzące z odwadniania wyrobisk górniczych (art. 5 ust. 2 i 4 pr.g.g.). Wody lecznicze stanowią przedmiot prawa własności górniczej. Nie jest natomiast dostatecznie jasne, jakimi właściwościami fizyko-chemicznymi mają się cechować „gazy lecznicze” oraz pozostałe „kopaliny lecznicze”, w tym peloidy. Gazy lecznicze określane są jako naturalne gazy występujące w przyrodzie, takie jak dwutlenek węgla, siarkowodór, radon, tlen, ozon oraz powietrze. W lecznictwie wykorzystywane są zarówno w formie rozpuszczonej w wodzie, jak i w formie gazowej. Ich prawny status jest zróżnicowany. Jeżeli występują one w złożach (siarkowodór, radon), wówczas są kopalinami, w praktyce występującymi poza granicami przestrzennymi nieruchomości gruntowych, co oznacza, że również i one stanowią przedmiot prawa własności górniczej (art. 10 ust. 4 pr.g.g.). „Peloidami” są natomiast ziemie lecznicze (niektóre rodzaje torfów) oraz osady podwodne. Przeważnie występują one w granicach przestrzennych nieruchomości gruntowych, a w konsekwencji są kopalinami objętymi prawem własności gruntowej (art. 10 ust. 3 pr.g.g.). Do kategorii kopalin leczniczych można również zaliczyć niektóre sole. Analiza ta prowadzi do wniosku, że styk ustawy uzdrowiskowej oraz Prawa geologicznego i górnictwego został uregulowany w sposób pozbawiony dostatecznej staranności i przejrzystości. Zaliczenie określonych substancji (w tym peloidów oraz gazów) do kategorii „naturalnych surowców leczniczych” w zakresie wynikającym z Prawa geologicznego i górnictwego powoduje skutki prawne wyłącznie w odniesieniu do „wód leczniczych”.

3. Status uzdrowiska może zostać nadany obszarowi, który spełnia łącznie następujące warunki:

1) posiada złoża naturalnych surowców leczniczych o potwierdzonych, na zasadach określonych w ustawie, właściwościach leczniczych,

---

<sup>4</sup> To jest:

- a) rozpuszczonych składników mineralnych stałych — nie mniej niż 1000 mg/dm<sup>3</sup> lub
- b) jonu żelazawego — nie mniej niż 10 mg/dm<sup>3</sup> (wody żelaziste), lub
- c) jonu fluorkowego — nie mniej niż 2 mg/dm<sup>3</sup> (wody fluorkowe), lub
- d) jonu jodkowego — nie mniej niż 1 mg/dm<sup>3</sup> (wody jodkowe), lub
- e) siarki dwuwartościowej — nie mniej niż 1 mg/dm<sup>3</sup> (wody siarczkowe), lub
- f) kwasu metakrzemowego — nie mniej niż 70 mg/dm<sup>3</sup> (wody krzemowe), lub
- g) radonu — nie mniej niż 74 Bq/dm<sup>3</sup> (wody radonowe), lub
- h) dwutlenku węgla niezwiązanego — nie mniej niż 250 mg/dm<sup>3</sup> (od 250 do 1000 mg/dm<sup>3</sup> wody kwasowęglowe, a powyżej 1000 mg/dm<sup>3</sup> — szczyawy).



- 2) posiada klimat o właściwościach leczniczych, potwierdzonych na zasadach określonych w ustawie,
- 3) znajdują się tam zakłady lecznictwa uzdrowiskowego i urządzenia lecznictwa uzdrowiskowego, przygotowane do lecznictwa uzdrowiskowego,
- 4) spełnia wymagania określone w przepisach o ochronie środowiska,
- 5) posiada infrastrukturę techniczną w zakresie gospodarki wodno-ściekowej, energetycznej, transportu zbiorowego, a także prowadzi gospodarkę odpadami (art. 34 ust. 1 u.uzdr.).

4. Jeżeli dany obszar spełnia łącznie wymagania określone wyżej w pkt 1, 2, 4 oraz 5, może uzyskać status obszaru ochrony uzdrowiskowej (art. 34 ust. 2 u.uzdr.). Omówienie szczegółów dotyczących sposobu stwierdzenia opisanych wyżej wymagań, jak również trybu uznawania określonego obszaru za uzdrowisko bądź obszar ochrony uzdrowiskowej, wykracza poza ramy opracowania, zwłaszcza że stan prawny w tym zakresie trudno uznać za dostatecznie jednoznaczny. Nie da się jednak ukryć, że w istocie większość spośród przesłanek określonych wyżej w pkt. 1—2 ma charakter silnie uznaniowy, pomimo że ich wykazanie następuje w oparciu o wymagania przewidziane ustawą.

5. Warto jednak zastanowić się, jak rozumieć uzależnienie uzyskania statusu uzdrowiska (bądź obszaru ochrony uzdrowiskowej) od spełnienia wymagań ochrony środowiska. Wydaje się, że co do zasady chodzi tu o spełnienie wymagań dotyczących „ochrony zasobów środowiska” w rozumieniu Prawa ochrony środowiska oraz innych ustaw szczegółowych, zwłaszcza dotyczących gospodarki wodnej, zbiorowego zaopatrzywania w wodę i odprowadzania ścieków, czystości powietrza oraz gospodarki odpadami. Nie sposób jednak ukryć, że spełnienie tych przesłanek tylko w niektórych sytuacjach jest zależne od gminy (jej organów), czego przykładem może być zbiorowe zaopatrzywanie w wodę i odprowadzanie ścieków. Zanieczyszczenia powietrza i wód mogą migrować w środowisku i jest oczywiste, że nie uznają granic terytorialnych. Podobnie problem ten należy widzieć w odniesieniu do hałasu. Nie da się jednak ukryć, że przedstawione wyżej wymagania zredagowane zostały w sposób infantylny. Pomijając przenośnię zakładającą, że „obszar” ma spełniać określone cyt. przepisem wymagania, zwrócić uwagę należy, że zwrot „prowadzi gospodarkę odpadami” należy rozumieć w ten sposób, że nie chodzi tu o „jakikolwiek” sposób prowadzenia takiej gospodarki, lecz prowadzenie jej w sposób zgodny z wymaganiami prawa. Oczywiście jest też, że to nie „obszar” ma spełniać takie wymagania, lecz „podmioty” które tam funkcjonują<sup>5</sup>.

6. W obecnym stanie prawnym o uzyskaniu statusu uzdrowiska bądź obszaru ochrony uzdrowiskowej rozstrzyga rozporządzenie Rady Ministrów,

<sup>5</sup> Wspomniany art. 34 u.uzdr. jest wyrazem nieuprawnionej personifikacji.



działającej na wniosek ministra właściwego do spraw zdrowia. Ten ostatni prowadzi ich rejestr (art. 42 u.uzdr.). Z mocy przepisów przejściowych obszary uznane za uzdrowiska na podstawie dotychczas obowiązujących przepisów są uzdrowiskami w rozumieniu ustawy uzdrowiskowej (art. 59). Nie rzadziej niż raz na 10 lat „gmina”<sup>6</sup>, na której znajduje się uzdrowisko bądź obszar ochrony uzdrowiskowej, sporządza tzw. operat uzdrowiskowy<sup>7</sup> i przedstawia go, w celu potwierdzenia spełnienia przesłanek ustawowych<sup>8</sup>, ministrowi właściwemu do spraw zdrowia. Konsekwencją ustalenia, że na takim obszarze nie są spełnione wymagania, które uzasadniły uznanie go za uzdrowisko bądź obszar ochrony uzdrowiskowej, może stać się pozbawienie go wspomnianego statusu ochronnego (art. 43—44 u.uzdr.). Inaczej mówiąc, uznanie za uzdrowisko (bądź obszar ochrony uzdrowiskowej) nie jest dane raz na zawsze. Rozporządzenie Rady Ministrów o nadaniu danemu obszarowi statusu uzdrowiska (lub obszaru ochrony uzdrowiskowej) określa jego nazwę oraz granice (art. 42 ust. 2 u.uzdr.).

7. Jednym z kluczowych dokumentów wyznaczających status uzdrowiska jest jego statut. Uchwala go rada gminy w terminie 30 dni od dnia wejścia w życie rozporządzenia Rady Ministrów<sup>9</sup>. Jego treścią są m.in.:

- określenie powierzchni obszaru uzdrowiska wraz z opisem stref ochrony uzdrowiskowej,
- przepisy mające na celu ochronę funkcji leczniczej w uzdrowiskach, określające w szczególności formy i miejsca prowadzenia punktów sprzedaży pamiątek, wyrobów ludowych, produktów regionalnych lub towarów o podobnym charakterze, formy i miejsca lokalizacji tablic i urządzeń reklamowych,
- opis właściwości leczniczych naturalnych surowców leczniczych występujących na terenie uzdrowiska (bądź obszaru ochrony uzdrowiskowej) i właściwości leczniczych klimatu,
- część graficzna określająca strefy ochrony uzdrowiskowej (w istocie przebieg ich granic) z rozróżnieniem na strefy:
  - a) „A” ochrony uzdrowiskowej, przedstawioną na mapie w skali 1 : 5 000 z zaznaczonymi ulicami, terenami zieleni, zakładami i urządzeniami lecznictwa uzdrowiskowego oraz granicami obszaru i terenu górniczego,
  - b) „B” ochrony uzdrowiskowej, przedstawioną na mapie w skali 1 : 10 000,

<sup>6</sup> W istocie jej organ wykonawczy.

<sup>7</sup> Jest nim dokument zawierający charakterystykę wyodrębnionego obszaru pod względem możliwości uznania go za uzdrowisko (albo obszar ochrony uzdrowiskowej), ze szczególnym uwzględnieniem dostępnych na tym obszarze naturalnych surowców leczniczych i klimatu (art. 2 pkt 5 u.uzdr.).

<sup>8</sup> Uzasadniających uznanie za uzdrowisko bądź obszar ochrony uzdrowiskowej.

<sup>9</sup> Dla uzdrowisk powstałych przed dniem wejścia w życie omawianej ustawy tymczasowy statut należało uchwalić w terminie 6 miesięcy od wejścia w życie u.uzdr. (art. 59 ust. 3).

- c) „C” ochrony uzdrowiskowej i obszaru górniczego, przedstawioną na mapie w skali 1 : 25 000 (art. 41 u.uzdr.).

8. Rozwiązania te wymagają komentarza. Przede wszystkim skoro jedną z konsekwencji uznania za uzdrowisko (bądź obszar ochrony uzdrowiskowej) jest wprowadzenie szczególnego reżimu ochronnego, to jego przestrzenne granice muszą być wyznaczone w sposób dokładny. Dotyczy to zarówno ustalenia przebiegu granic uzdrowiska (bądź obszaru ochrony uzdrowiskowej), jak i stref ochrony uzdrowiskowej („A”, „B” oraz „C”). Problem ten znacząco wykracza zresztą poza omawianą problematykę i z powodzeniem można go odnieść do wszystkich tych rozwiązań, które wiążą określony reżim prawny z daną przestrzenią<sup>10</sup>. Zapewne wskazanie (w statucie) punktów sprzedaży pamiątek, wyrobów ludowych, produktów regionalnych lub towarów o podobnym charakterze zmierza do ograniczenia tego rodzaju działalności handlowej. Pomijając wątpliwości związane z ustaleniem istoty wspomnianych wyrobów, powstaje pytanie, czy dopuszczalna jest sprzedaż takich wyrobów w innych placówkach handlowo-usługowych. Omawiana ustawa nie przewiduje zresztą żadnych sankcji z tytułu naruszenia wspomnianych ograniczeń.

9. Wątpliwość dotyczy celowości określenia w statucie opisu właściwości naturalnych surowców leczniczych występujących na terenie uzdrowisk (bądź obszaru ochrony uzdrowiskowej) oraz właściwości leczniczych klimatu. Przesłanki te mają charakter naturalny oraz istnieją niezależnie od tego, czy i co w tej mierze postanowi rada gminy. O istnieniu tych właściwości pośrednio przesądza zresztą Rada Ministrów w drodze rozporządzenia, w dodatku poprzedzonego złożoną procedurą. Celem tej ostatniej jest ustalenie, czy dany obszar cechuje się wspomnianymi właściwościami, a w konsekwencji powtarzanie ich istnienia w statucie jest oczywiście zbędne. Odnosząc się do wyróżnienia stref ochrony uzdrowiskowej, z uznaniem należy przyjąć nakaz przedstawienia ich na mapach we wskazanej ustawą skali. Krytycznie należy natomiast odnieść się do zróżnicowania skali map przedstawiających granice poszczególnych stref ochronnych. Być może stanowi to konsekwencję zróżnicowania obowiązujących tam ograniczeń (nakazów, zakazów) ochronnych, tyle że trudno ocenić je jako „bardziej” bądź „mniej” doniosłe (ważne). Trudno też dostrzec *ratio legis* nakazu przedstawienia na mapie strefy „A” ulic, terenów zieleni, zakładów i urzędzeń lecznictwa uzdrowiskowego. Likwidacja niektórych z nich bądź powstanie nowych powinny zatem uzasadnić potrzebę rewizji statutu w tej części, co trudno uznać za racjonalne.

<sup>10</sup> Jak np. dotyczących tzw. obszarowych i obiektowych form ochrony przyrody. Zob. A. LIPIŃSKI: *Z problematyki tworzenia niektórych form ochrony przyrody*. W: *Człowiek a środowisko. Aspekty prawno-społeczne*. Red. E. ŪRA, J. STELMASIAK, S. PIEPRZNY. Rzeszów 2010, s. 159 i nast.

10. Pomimo milczenia ustawy wypada przyjąć, że statut uzdrowiska jest aktem prawa miejscowego. Ocena ta nie budzi wątpliwości w orzecznictwie sądów administracyjnych. Warto jednak zwrócić uwagę, że z powodu zmian stanu prawnego nie wszystkie wypowiedziane tam oceny zachowują swą aktualność. W obowiązującym stanie prawnym rada gminy nie ma bowiem swobody w określaniu tzw. czynności zabronionych na terenie uzdrowiska<sup>11</sup>. Te ostatnie wynikają bowiem bezpośrednio z ustawy (o czym dalej).

11. Konsekwencją uznania za uzdrowisko (bądź obszar ochrony uzdrowiskowej) jest istnienie szczególnego reżimu ochronnego, wyrażającego się w licznych zakazach. Tak więc w strefie „A” ochrony uzdrowiskowej zabrania się:

1) budowy:

- a) zakładów przemysłowych; takim zakładem jest „zespół budynków i urządzeń wraz z terenem, na którym prowadzi się działalność wytwórczą polegającą na przekształcaniu mechanicznym, fizycznym lub chemicznym materiału, substancji lub ich części składowych w nowy produkt”,
- b) budynków mieszkalnych jednorodzinnych i wielorodzinnych,
- c) garaży wolno stojących,
- d) obiektów handlowych o powierzchni użytkowania większej niż 400 m<sup>2</sup>,
- e) stacji paliw oraz punktów dystrybucji produktów naftowych,
- f) autostrad i dróg ekspresowych,
- g) parkingów naziemnych o liczbie miejsc postojowych większej niż 15% miejsc noclegowych w szpitalach uzdrowiskowych, sanatoriach uzdrowiskowych i pensjonatach, nie większej jednak niż 30 miejsc postojowych, oraz parkingów naziemnych przed obiektami usługowymi o liczbie miejsc postojowych nie większej niż 10,
- h) stacji bazowych telefonii ruchomej, stacji nadawczych radiowych i telewizyjnych, stacji radiolokacyjnych i innych emitujących fale elektromagnetyczne, z wyłączeniem urządzeń łączności na potrzeby służb bezpieczeństwa publicznego i ratownictwa, z zastrzeżeniem że urządzenia te będą oddziaływały na środowisko polami elektromagnetycznymi o poziomie nie wyższym niż określone dla strefy „B”,
- i) obiektów budowlanych mogących zawsze znacząco oddziaływać na środowisko, w szczególności takich jak: warsztaty samochodowe, wędzarnie, garbarnie, z wyjątkiem obiektów budowlanych służących poprawie stanu sanitarnego uzdrowiska, w szczególności takich jak: sieć wodno-kanalizacyjna, sieć gazowa, kotłownie gazowe, wiercenia wykonywane w celu ujmowania wód leczniczych,
- j) zapór piętrzących wodę na rzekach oraz elektrowni wodnych i wiatrowych;

---

<sup>11</sup> Co w poprzednim stanie prawnym dopuszczało orzecznictwo (zob. wyrok NSA z dnia 10 października 2008 r., II OSK 807/07).

- 2) uruchamiania składowisk odpadów stałych i płynnych, punktów skupu złomu i punktów skupu produktów rolnych, składów nawozów sztucznych, środków chemicznych i składów opału;
- 3) uruchamiania pól biwakowych i campingowych, budowy domków turystycznych i campingowych;
- 4) prowadzenia targowisk, z wyjątkiem punktów sprzedaży pamiątek, wyrobów ludowych, produktów regionalnych, w formach i miejscach wyznaczonych przez gminę;
- 5) prowadzenia działalności rolniczej;
- 6) trzymania zwierząt gospodarskich;
- 7) organizacji rajdów samochodowych i motorowych;
- 8) organizowania imprez masowych zakłócających proces leczenia uzdrowskiego albo rehabilitacji uzdrowskowej, i działalności o charakterze rozrywkowym zakłócającej ciszę nocną w godz. 22<sup>00</sup>—6<sup>00</sup>, z wyjątkiem imprez masowych znajdujących się w harmonogramie imprez gminnych;
- 9) pozyskiwania surowców mineralnych innych niż naturalne surowce lecznicze;
- 10) wyřębu drzew leśnych i parkowych, z wyjątkiem cięć pielęgnacyjnych;
- 11) prowadzenia robót melioracyjnych i innych działań powodujących niekorzystną zmianę istniejących stosunków wodnych;
- 12) prowadzenia działań mających negatywny wpływ na fizjografię uzdrowiska i jego układ urbanistyczny lub właściwości lecznicze klimatu.

Wspomniane rygory mają charakter bezwzględny, wynikają bezpośrednio z ustawy, a nadto w żaden sposób nie mogą być liberalizowane.

12. Warto zwrócić uwagę, że chociaż ograniczenia (zakazy) obowiązujące w strefach „B” i „C” są mniej restrykcyjne, to jednak i tam obowiązuje zakaz „pozyskiwania surowców mineralnych innych niż naturalne surowce lecznicze” (art. 38 ust. 2 pkt 3, art. 38a ust. 3 u.uzdr.). Przede wszystkim odnosi się on do wydobywania kopalin. Zasadą jest, że to ostatnie jest dopuszczalne tylko po uzyskaniu koncesji. Z punktu widzenia tematu przede wszystkim powstaje pytanie, jak rozumieć przestrzenne granice tego zakazu, a nadto jaki jest los koncesji na wydobywanie kopalin wydanych przed dniem wejścia go w życie.

13. Wbrew pozorom nie jest jednak łatwo odpowiedzieć na pytanie, czy wspomniane „strefy” bądź „obszary” obejmują wyłącznie nieruchomości gruntowe, czy również przestrzeń nad oraz pod ich powierzchnią. Ustawodawca niestety nie ułatwia tego zadania. Ustawa uzdrowskowa posługuje się w zasadzie zamiennie takimi określeniami jak „obszar”, „teren”<sup>12</sup>, „grunt”. Rozwiązanie to nie jest odosobnione. Tytułem przykładu można wskazać, że:

<sup>12</sup> Definicja „uzdrowiska” rozpoczyna się od zwrotu „obszar, na terenie którego...” (art. 2 pkt 3 u.uzdr.).

- miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego określa przeznaczenie objętego nim „terenu”<sup>13</sup>,
- przez „tereny zamknięte” należy rozumieć „tereny o charakterze zastrzeżonym ze względu na obronność i bezpieczeństwo państwa, określone przez właściwych ministrów i kierowników urzędów centralnych”<sup>14</sup>,
- „park narodowy obejmuje obszar wyróżniający się szczególnymi wartościami przyrodniczymi [...]”<sup>15</sup>,
- „strefę ochronną” „stanowi obszar [...], na którym obowiązują zakazy, nakazy i ograniczenia w zakresie użytkowania gruntów oraz korzystania z wody”<sup>16</sup>.

14. Z kolei w świetle Prawa geologicznego i górniczego:

- „obszarem górnictwem — jest przestrzeń, w granicach której przedsiębiorca jest uprawniony do wydobywania kopaliny, podziemnego bezzbiornikowego magazynowania substancji, podziemnego składowania odpadów, podziemnego składowania dwutlenku węgla oraz prowadzenia robót podziemnych niezbędnych do wykonywania koncesji”<sup>17</sup>,
- „terenem górnictwem — jest przestrzeń objęta przewidywanymi szkodliwymi wpływami robót górnictwem zakładu górnictwa”<sup>18</sup>.

Lektura tych ostatnich rozwiązań prowadzi do wniosku, że zależnie od szczegółów chodzi tu o przestrzenne wycinki skorupy ziemskiej, niekiedy znajdujące się na znacznej głębokości poniżej powierzchni terenu<sup>19</sup>. Nie zawsze tak jednak musi być, bowiem obszar górnictwa wyznacza się również wtedy, gdy przedmiotem eksploatacji ma być złożo kopaliny znajdujące się bądź to bezpośrednio na powierzchni, czy też tuż pod nią. Tak samo należy przyjąć w odniesieniu do „terenów górnictwa”. Podejmując definicję wspomnianych pojęć, ustawodawca wyraźnie oderwał ich znaczenie od potocznego rozumienia takich określeń jak „obszar” bądź „teren”.

15. Wiele przemawia za tym, że (z wyjątkiem rozwiązań przewidzianych przepisami pr.g.g.) takie pojęcia jak „obszar” czy też „teren” należy rozumieć

<sup>13</sup> Zob. art. 4 u.p.z.p.

<sup>14</sup> Zob. art. 2 pkt 9 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne, Dz.U. 2016, poz. 1629 ze zm. Zdaniem NSA tak rozumiany „teren zamknięty” obejmuje również przestrzeń znajdującą się kilkaset metrów poniżej powierzchni terenu (postanowienie z dnia 17 czerwca 2011 r., sygn. akt II OW 43/11) wraz z glosą A. Lipińskiego. Casus 2012, nr 64, s. 60—64).

<sup>15</sup> Zob. art. 8 ust. 1 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody, Dz.U. 2016, poz. 2134 ze zm.; podobną terminologię zastosowano do pozostałych tzw. obszarowych form ochrony przyrody.

<sup>16</sup> Zob. art. 121 us. 1 pr.wodn.

<sup>17</sup> Zob. art. 6 ust. 1 pkt 5 pr.g.g.

<sup>18</sup> Zob. art. 6 ust. 1 pkt 15 pr.g.g.

<sup>19</sup> Czego przykładem może być złożo kopaliny zalegające na głębokości ponad 1000 m.

jako synonimy nieruchomości gruntowych (ich części). Niestety, sięgnięcie do ustawowej definicji wspomnianych nieruchomości niewiele daje. Stosownie bowiem do art. 46 § 1 Kodeksu cywilnego „nieruchomościami są części powierzchni ziemskiej (grunty)”. Wiadomo jednak, że „w granicach określonych przez społeczno-gospodarcze przeznaczenie gruntu własność gruntu rozciąga się na przestrzeń nad i pod jego powierzchnią”, co nie uchybia przepisom regulującym prawa do wód. Rozwiązanie to trudno ocenić jako jednoznaczne. Wiadomo natomiast, że:

- nieruchomość gruntowa obejmuje wyłącznie powierzchniową część skorupy ziemskiej<sup>20</sup>,
- w granicach tak pojmowanej nieruchomości mogą znajdować się elementy nie objęte prawem jej własności. Z mocy art. 211 ust. 2 pr.wodn. dotyczy to wód podziemnych, które są przedmiotem własności Skarbu Państwa. Podobne rozwiązanie dotyczy złóż kopalin wymienionych w art. 10 ust. 1 oraz ust. 2 pr.g.g.,
- części górotworu nieobjęte prawem własności gruntowej są przedmiotem prawa własności górniczej Skarbu Państwa (art. 10 ust. 3—4 pr.g.g.).

16. W literaturze przedmiotu dominuje zapatrywanie, że wspomniany reżim ochronny uzasadnia zaliczenie uzdrowiska (bądź obszaru ochrony uzdrowiskowej) do tzw. obszarów bądź stref „specjalnych”. Przeważnie przyjmuje się, że są nimi tereny obejmujące części powierzchni ziemi wraz z rzeźbą i pokryciem. Nie obejmują one przestrzeni powietrznych niepowiązanych z powierzchnią ziemi. Nie sposób uznać za taki obszar przestrzeń zajmowaną przez zbiornik wody podziemnej lub złoża kopalin ograniczone od góry dolną granicą nieruchomości gruntowych. Inaczej mówiąc, uważa się że obszary specjalne obejmują nieruchomości gruntowe (ich części, zespoły takich nieruchomości)<sup>21</sup>. Można jednak spotkać się z oceną, że obszarem specjalnym jest część przestrzeni państwa, w której obowiązuje specjalny reżim prawny<sup>22</sup>, co oznaczałoby, że taki obszar

---

<sup>20</sup> Czego potwierdzeniem jest porównanie wspomnianych przepisów z tymi, które obowiązywały przed wejściem Kodeksu cywilnego w życie. Zob. art. 31 dekretu z dnia 11 października 1946 r. Prawo rzeczowe (Dz.U., nr 57, poz. 319 ze zm.), wedle którego własność nieruchomości obejmowała m.in. przestrzeń pod jej powierzchnią, jednak właściciel nie mógł sprzeciwiać się działaniom dokonywanym na takiej głębokości, które nie naruszały jego uzasadnionych interesów.

<sup>21</sup> Zob. T. KUROWSKA: *Obszar specjalny jako postać ingerencji administracji w sferę uprawnień właściciela nieruchomości gruntowej*. „Studia Iuridica Silesiana” 1979, nr 6, s. 46; P. ZACHARCZUK: *Obszary specjalne w polskim materialnym prawie administracyjnym*. Warszawa 2017, s. 11 i nast.

<sup>22</sup> Zob. A. WASILEWSKI: *Obszar górniczy. Zagadnienia prawne*. Warszawa 1969, s. 96 i nast.; J. JAGIELSKI: *Specjalny status prawny*. W: „System Prawa Administracyjnego”. T. 7: *Prawo administracyjne materialne*. Red. R. HAUSER, Z. NIEWIADOMSKI, A. WRÓBEL. Warszawa 2012, s. 497 i nast.; J. STELMASIAK: *Institucja obszaru specjalnego w materialnym prawie administracyjnym*



może wykraczać poza granice przestrzenne nieruchomości gruntowych. Odnosić też należy ocenę, że o ile uzdrowiska (bądź obszary ochrony uzdrowiskowej) są obszarami specjalnymi, to takiego charakteru nie mają strefy ochrony uzdrowiskowej („A”, „B”, „C”)<sup>23</sup>. Problem „podpowierzchniowych” granic przestrzennych wspomnianych „obszarów specjalnych”, w tym uzdrowisk (obszarów ochrony uzdrowiskowej) jako „obszarów (stref) specjalnych” przeważnie nie jest jednak dostrzegany<sup>24</sup>. Inna rzecz, że ma on znaczenie właściwie wyłącznie w odniesieniu do górnictwa oraz gospodarki wodnej. W istocie jednak przydatność konstrukcji „obszaru specjalnego” jest co najmniej wątpliwa, bowiem w istocie można ją odnieść się do każdej nieruchomości gruntowej bądź jej części<sup>25</sup>. Nie ma wątpliwości co do tego, że sposób wykonywania prawa własności nieruchomości kształtowany jest w niezwykle zróżnicowany sposób, zarówno przepisami prawa, jak i podjętymi na ich podstawie rozstrzygnięciami (art. 140 k.c.).

17. Nie ma natomiast jednoznacznych wskazówek pozwalających na udzielenie odpowiedzi na pytanie, jak rozumieć odesłanie do „społeczno-gospodarczego przeznaczenia gruntu” w rozumieniu art. 143 k.c. Omówienie szczegółów wymagałoby bardzo obszernej analizy i wykraczałoby poza ramy tematu. Co prawda przeważnie przyjmuje się, że jednym z kluczowych kryteriów pozwalających na ustalenie wspomnianego przeznaczenia jest miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego<sup>26</sup>, tyle że konstrukcja ta zawodzi w razie jego braku<sup>27</sup>. Odnosząc zaś ten problem do nieruchomości znajdujących się w granicach uzdrowisk, należy bronić zapatrywania, że wspomniane społeczno-gospodarcze przeznaczenie kształtowane jest tymi wymaganiami ustawy uzdrowiskowej, które wyznaczają obowiązujący tam reżim ochronny (art. 38a u.uzdr.). Z punktu widzenia analizowanego problemu oznaczałoby to zakaz wydobywania tych kopalin, których złoża znajdują się w granicach

---

na przykładzie obszarów specjalnych o charakterze ekologicznym. W: „System Prawa Administracyjnego”. T. 7..., s. 651 i nast.

<sup>23</sup> P. ZACHARCZUK: *Obszary specjalne...*, s. 574 i nast.

<sup>24</sup> Zob. L. ZACHARKO: *Wybrane refleksje nad istotą strefy specjalnej w prawie administracyjnym, jej rodzajami i implikacjami w sferze skutków prawnych*. W: *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego: księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Bociowi*. Red. J. SUPERNAT. Wrocław 2009, s. 786 i nast.; L. ZACHARKO: *Strefy specjalne w prawie administracyjnym*. Katowice 2012; K. SIKORA: *Szczególny status gmin uzdrowiskowych w Polsce*. „Studia Iuridica Lublinensia” 2014, T. 23, s. 107 i nast.

<sup>25</sup> A. MILLER: *Obszar ograniczonego użytkowania. Zagadnienia prawne*. Toruń 2012.

<sup>26</sup> Zob. wyroki SN:

— z dnia 3 grudnia 2003 r., I CK 345.03,

— z dnia 9 stycznia 2015 r., V CSK 200/14.

<sup>27</sup> Nie sposób też zakładać, by uchwała rady gminy miała przesądzać o przestrzennych granicach własności gruntowej.

przestrzennych nieruchomości gruntowych<sup>28</sup>, co w praktyce byłoby równoznaczne z zakazem wydobywania metodą odkrywkową (z wyjątkiem „naturalnych surowców leczniczych”). Uzasadnienie tego rozwiązania jest proste. Odkrywkowe wydobywanie kopalin zawsze powoduje znaczące przeobrażenie terenu, co w przedmiotowej sprawie byłoby nie do pogodzenia z rygorami ochronnymi obowiązującymi w uzdrowiskach i mogłoby prowadzić do utraty funkcji tych ostatnich.

18. Zdecydowana większość złóż kopalin, a zwłaszcza te, które są przedmiotem prawa własności górniczej, znajduje się we wnętrzu skorupy ziemskiej, a zatem poza granicami przestrzennymi nieruchomości gruntowych. Nie ma bowiem wątpliwości co do tego, że prawo własności gruntowej nie może obejmować złóż (bez względu na ich rodzaj) znajdujących się na głębokości kilkuset (i więcej) metrów poniżej powierzchni terenu. Skoro zaś wspomniana przestrzeń nie jest objęta prawem własności gruntowej, to w konsekwencji nie mogą jej dotyczyć zakazy określone w art. 38a u.uzdr. Co prawda nie sposób podjąć wydobywania kopalin metodą podziemną bądź otworową bez wykonania stosownej infrastruktury powierzchniowej (obiekty, urządzenia, instalacje jak chociażby szyby zjazdowe, wentylacyjne, odwierty itd.), tyle że z powodzeniem mogą one być usytuowane poza miejscami, gdzie obowiązuje zakaz ich wykonywania. Istotne jest przy tym, że tego rodzaju działalność (wydobywanie kopalin ze złóż znajdujących się pod powierzchniami uzdrowisk) nie może powodować negatywnych oddziaływań wykluczających działalność uzdrowiskową. Przemawia za tym art. 7 pr.g.g., wedle którego podejmowanie i wykonywanie działalności określonej tą ustawą (w tym w zakresie wydobywania kopalin) jest dozwolone tylko wtedy, gdy nie naruszy ona przeznaczenia nieruchomości określonego w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego oraz w odrębnych przepisach. O ile zaś takiego planu nie sporządzono, nie może ona naruszać przeznaczenia nieruchomości ustalonego w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz w odrębnych przepisach. Z punktu widzenia tematu kluczowe znaczenie ma tu odesłanie do wspomnianych „odrębnych przepisów”. Przed wszystkim zaliczyć do nich należy wspomniany art. 38a u.uzdr. Inaczej mówiąc:

- nie ma zakazu uzyskania koncesji na wydobywanie kopalin ze złóż znajdujących się pod powierzchnią uzdrowiska,
- skutki takiego wydobywania nie mogą powodować braku możliwości wykorzystywania nieruchomości w sposób przewidziany w art. 38a u.uzdr., co nie wyklucza powstawania szkód (potocznie określanych jako „górnice”).

---

<sup>28</sup> Bez względu na to, czy stanowią one przedmiot prawa własności górniczej Skarbu Państwa, czy też przedmiot prawa własności gruntowej.



19. Za przedstawioną wyżej wykładnią przemawiają również inne argumenty. Przeznaczenie danego „terenu” (obszaru) może być kształtowane w sposób generalny wyłącznie przepisem prawa, którym przeważnie jest akt prawa miejscowego. Tym ostatnim będzie zaś przede wszystkim miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego. Z powodzeniem może nim być akt tworzący większość tzw. obszarowych form ochrony przyrody czy też strefy ochronne ujęć wód. Nie zawsze jednak taki akt będzie miał charakter prawa miejscowego. Tytułem przykładu można powołać się na reżim ochronny parku narodowego<sup>29</sup> bądź obowiązujący w odniesieniu do gruntów rolnych i leśnych<sup>30</sup>. Jedną z konsekwencji utworzenia parku narodowego jest zresztą zakaz wydobywania kopalin. Również i w tym przypadku brak podstaw, by zakładać, że terytorium tej formy ochronnej obejmuje przestrzeń znajdującą się poza granicami przestrzennymi nieruchomości gruntowych. Nie ma też wątpliwości, że reżim ochronny gruntów rolnych (leśnych) funkcjonuje wyłącznie w granicach przestrzennych nieruchomości gruntowych. W obu tych przypadkach brak zatem podstaw do zakazu wydobywania kopalin ze złóż znajdujących się odpowiednio pod nieruchomościami gruntowymi wchodzącymi w skład parku narodowego bądź będących gruntem rolnym (leśnym). Również i w takich sytuacjach pomocnym kryterium może być metoda wydobycia kopaliny. Górnictwo odkrywkowe powoduje znaczne przeobrażenia stanu środowiska (nieruchomości gruntowych), co wyklucza możliwość podejmowania takiej działalności na terenie parku narodowego bądź gruntu rolnego (leśnego). Wydobywanie metodą podziemną bądź otworową kopalin ze złóż znajdujących się poniżej nieruchomości gruntowych (w tym położonych na terenie parku narodowego bądź będących gruntami rolnymi lub leśnymi), czyli we wnętrzu skorupy ziemskiej, nie jest prowadzone odpowiednio w granicach parku narodowego bądź gruntu rolnego (leśnego). Oczywiście problemem może być lokalizacja infrastruktury niezbędnej do podjęcia (wykonywania) takiej działalności. W oczywisty sposób wyklucza ją zarówno reżim ochronny parku narodowego, jak i dotyczący wspomnianych gruntów. Nie ma jednak przeszkód, by zlokalizować ją poza granicami wspomnianych form ochrony.

20. Wykładnia ta znajduje swe potwierdzenie w art. 7 pr.g.g., wedle którego podejmowanie i wykonywanie działalności m.in. w zakresie wydobywania kopalin jest dozwolone tylko wówczas, jeżeli nie narusza ono przeznaczenia nieruchomości określonego w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego (a jeżeli jego brak — sposobu wykorzystywania z nieruchomości określonego w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy) oraz w odrębnych przepisach. Przykładami tych ostatnich mogą być:

<sup>29</sup> Który powstaje w drodze ustawy (zob. art. 10 ust. 3 u.o.p.).

<sup>30</sup> Który stanowi konsekwencję ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych, Dz.U. 2017, poz. 1161.

- akty tworzące obszarowe oraz indywidualne formy ochrony przyrody,
- wspomniana ustawa z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych.

21. Z punktu widzenia tematu zakaz naruszania wspomnianego przeznaczenia nieruchomości oznacza brak zakazu wydobywania kopalin ze złóż znajdujących się poniżej nieruchomości gruntowych, tyle że w sposób, który nie naruszy przeznaczenia tych ostatnich, w tym wyznaczonego przez przepisy ustawy uzdrowiskowej oraz podjęte na jej podstawie rozstrzygnięcia. Powstaje pytanie, czy dotyczy to również lokalizacji niezbędnej infrastruktury powierzchniowej. We wszystkich strefach ochrony uzdrowiskowej obowiązuje bowiem „zakaz budowy zakładów przemysłowych” (art. 38a ust. 1 lit. a, ust. 2 pkt 3, ust. 3 u.uzdr.). Taki zakład zdefiniowano jako „zespół budynków i urządzeń wraz z terenem, na którym prowadzi się działalność wytwórczą polegającą na przekształcaniu mechanicznym, fizycznym lub chemicznym materiału, substancji lub ich części składowych w nowy produkt” (art. 2 pkt 13 u.uzdr.). Powstaje pytanie, czy tak rozumianym „zakładem przemysłowym” może być „zakład górniczy”. Tym ostatnim (w odniesieniu do wydobywania kopalin), stosownie do art. 6 ust. 1 pkt 18 pr.g.g. „jest wyodrębniony technicznie i organizacyjnie zespół środków służących bezpośrednio do wykonywania działalności regulowanej ustawą w zakresie wydobywania kopalin ze złóż, a w podziemnych zakładach górniczych wydobywających węgiel kamienny wraz z pozostającymi w związku technologicznym z wydobyciem kopaliny przygotowaniem wydobytej kopaliny do sprzedaży [...] w tym wyrobiska górnicze, obiekty budowlane, urządzenia oraz instalacje”. Porównanie przytoczonych wyżej definicji prowadzi do wniosku, że tak rozumiany „zakład przemysłowy” obejmuje wyłącznie obiekty (itp.) powierzchniowe, za czym przemawiają takie określenia jak „budynek” oraz „teren”. Co prawda istota „wydobywania kopaliny” może polegać na „przekształcaniu mechanicznym, fizycznym” złoża kopaliny. Jest ona wykonywana w złożu, które może zalegać zarówno w granicach przestrzennych nieruchomości gruntowych, jak i poza nimi (we wnętrzu skorupy ziemskiej). Nie sposób jednak wykluczyć sytuacji polegającej na tym, że złożo jest urabiane poza granicami przestrzennymi nieruchomości gruntowych, wydobyty (na powierzchnię) urobek nie jest poddawany „przekształcaniom mechanicznym, fizycznym lub chemicznym materiału, substancji lub ich części składowych w nowy produkt”, i jest sprzedawany w takim stanie, w jakim doszło do jego powstania, a w konsekwencji obiekty służące w tym celu nie obejmują „wnętrza skorupy ziemskiej”. Nie można więc wykluczyć, że rodzajem tak rozumianego „zakładu przemysłowego” może być „zakład górniczy”. Nie ma jednak przeszkód, by był on zlokalizowany poza granicą uzdrowiska (obszaru ochrony uzdrowiskowej), zaś prowadził wydobycie kopaliny ze złoża zlokalizowanego pod jego powierzchnią. Inaczej

mówiąc, zakaz określony w art. 38a ust. 1 pkt 9 u.uzdr. oraz nast. może dotyczyć tylko tych kopalni, których złoża wydobywane są metodą odkrywkową. Oznacza to również zakaz wydobywania piasków kruszyw w rozumieniu art. 4 pr.g.g.<sup>31</sup>.

22. Nie dotyczy to jednak złóż tych kopalni, które są „naturalnymi surowcami leczniczymi”. Co więcej, z niczego nie wynika, że ich wydobywanie ma służyć zaspokajaniu potrzeb uzdrowiska (bądź obszaru ochrony uzdrowiskowej). Nie można więc wykluczyć, że całość bądź część wydobytych kopalni będących wspomnianymi „naturalnymi surowcami leczniczymi” będzie mogła zostać wykorzystana poza granicami uzdrowiska (bądź obszaru ochrony uzdrowiskowej).

Dokonana wyżej analiza ma charakter teoretyczny. Oparto ją jednak na zaistniałym stanie faktycznym. Częściowo pod powierzchnią terytorium jednego z uzdrowisk (utworzonego w 1967 r.), na głębokości kilkuset metrów p.p.t. znajduje się złożo węgla kamiennego. Jego eksploatację rozpoczęto w XIX w., a więc przed utworzeniem uzdrowiska. Formalnoprawną podstawą jego wydobywania początkowo było zarządzenie b. Ministra Górnictwa i Energetyki tworzące obszar górniczy<sup>32</sup>, a następnie m.in. koncesja b. Ministra Ochrony Środowiska i Zasobów Naturalnych z 1994 r.<sup>33</sup>. Gmina, powołując się na wspomniany art. 38a ust. 1 pkt 9 u.uzdr., wystąpiła z wnioskiem o stwierdzenie wygaśnięcia koncesji, wskazując w uzasadnieniu na jej bezprzedmiotowość w rozumieniu art. 38 ust. 1 pkt 2 pr.g.g. Co prawda przepis ten nie definiuje istoty „bezprzedmiotowości decyzji”, jednak przyjmuje się, że polega ona na trwałym braku możliwości prowadzenia objętej nią działalności.

Rozstrzygnięcie w przedmiotowej sprawie przede wszystkim zależy od tego, czy wniosek o wszczęcie postępowania złożony został przez legitymowany do tego podmiot. Wedle art. 41 pr.g.g., o ile ustawa nie stanowi inaczej, stronami postępowań dotyczących koncesji są właściciele (użytkownicy wiczyści) nieruchomości gruntowych, w granicach których ma być prowadzona działalność stanowiąca przedmiot koncesji. Nie są nimi natomiast właściciele (użytkownicy wiczyści) nieruchomości położonych poza granicami (projektowanego bądź istniejącego) obszaru górniczego (ust. 1—2). Przypomnieć należy, że obszarem

---

<sup>31</sup> Wedle którego w pewnych sytuacjach dopuszczalne jest ich wydobywanie dla zaspokajania potrzeb własnych właściciela nieruchomości gruntowej, z wyłączeniem wymagań prawa geologicznego i górniczego.

<sup>32</sup> Z dnia 12 lipca 1962 r., podjęte na podstawie art. 23 dekretu z dnia 5 maja 1953 r. Prawo górnicze (Dz.U., nr 29, poz. 113).

<sup>33</sup> Stan prawny obowiązujący w dacie podjęcia wspomnianej decyzji koncesyjnej nie przewidywał żadnych ograniczeń w zakresie wydobywania kopalni ze złóż na terenach uzdrowisk. O wiele bardziej przemyślane były w tym zakresie wymagania (art. 14—15) ustawy z dnia 23 marca 1922 r. o uzdrowiskach. Dz.U. 1922, nr 31, poz. 254 ze zm.

górnictwem jest przestrzeń, w granicach której przedsiębiorca jest uprawniony m.in. do wydobywania kopalin oraz prowadzenia robót górniczych niezbędnych do wykonywania koncesji (art. 6 ust. 1 pkt 5 pr.g.g.). W przedmiotowej sprawie złożono udostępnione z nieruchomości znajdujących się poza terytorium gminy. Dla wykazania swego interesu prawnego gmina powoływała się na prawo własności nieruchomości „położonych w obszarze górniczym”. Przedmiotem wydobywania był węgiel kamienny, a zatem kopalina, której złoża stanowiły (i stanowią nadal) przedmiot własności górniczej Skarbu Państwa. Nie powinno też być wątpliwości, że w świetle art. 46 § 1 w zw. z art. 143 k.c. w skład tak rozumianego „obszaru górniczego” nie może wchodzić żadna nieruchomość gruntowa. Gwoli ścisłości należy zwrócić uwagę, że źródłem wątpliwości i nieporozumień mogą być mapy górnicze. Nie przedstawiają one jednak wszystkich granic obszarów górniczych, a jedynie lokalizację ich rzutów. Przedstawienie lokalizacji wszystkich parametrów przestrzeni na płaszczyźnie nie jest możliwe. Nie ma zaś wątpliwości, że w granicach obszaru górniczego wyznaczonego dla wydobywania kopaliny ze złoża zalegającego kilkaset metrów p.p.t. nie może znajdować się żadna nieruchomość gruntowa. Przestrzeń objęta takim obszarem górniczym jest bowiem przedmiotem prawa własności górniczej Skarbu Państwa (art. 10 ust. 1 oraz ust. 4 pr.g.g.). Z punktu widzenia tematu oznacza to, że gmina nie jest legitymowana do złożenia wniosku w opisaną wyżej sprawę. Jeżeli zaś został on złożony, organ koncesyjny powinien odmówić wszczęcia postępowania (art. 61a k.p.a.). Jeżeli zaś zostało ono wszczęte, powinno zostać umorzone. Brak zresztą podstaw, by w postępowaniach administracyjnych gminie uzdrowiskowej przyznawać szczególnie status prawny<sup>34</sup>. Należy jednak podkreślić, że spór o stwierdzenie wygaśnięcia wspomnianej koncesji nie został jeszcze zakończony prawomocnym rozstrzygnięciem. Wiele wskazuje natomiast na to, że wspomniana koncesja pozostanie w mocy.

23. Zwrócić jednak należy uwagę, że jedną z przyczyn zasygnalizowanego wyżej sporu jest legislacyjne niechlujstwo. Warto w tym miejscu przypomnieć, że problem relacji pomiędzy górnictwem i ochroną uzdrowiskową był całkiem inaczej rozwiązany przez prawodawcę międzywojennego. Wedle ustawy z dnia 23 marca 1922 r. o uzdrowiskach<sup>35</sup> w granicach tzw. okręgu ochrony górniczej<sup>36</sup> nie wolno było prowadzić żadnych robót, w tym górniczych, z wyjątkiem ustalonych przez Ministra Przemysłu i Handlu (art. 15). W świetle obowiązujących wówczas ustaw cywilnych inna była natomiast konstrukcja prawna nieruchomości

<sup>34</sup> Zob. wyrok NSA z dnia 26 października 2016 r., II GSK 700/15.

<sup>35</sup> Dz.U., nr 31, poz. 254 ze zm.

<sup>36</sup> W celu ochrony źródeł mineralnych tworzył je Minister Przemysłu i Handlu w porozumieniu z innymi wskazanymi ustawą organami. Zob. np. Rozporządzenie Ministra Przemysłu i Handlu z dnia 10 lutego 1923 r. w przedmiocie ustalenia granic ochrony górniczej dla Państwowego Zakładu Zdrojowego w Ciechocinku, Dz.U. 1923, nr 18, poz. 115.

ści gruntowych. Zakładano, że sięga ona do „głębokości nieoznaczonej” poniżej powierzchni terenu.

## Literatura

- JAGIELSKI J.: *Specjalny status prawny*. W: „System Prawa Administracyjnego”. T. 7: *Prawo administracyjne materialne*. Red. R. HAUSER, Z. NIEWIADOMSKI, A. WRÓBEL. Warszawa 2012.
- KUROWSKA T.: *Obszar specjalny jako postać ingerencji administracji w sferę uprawnień właściciela nieruchomości gruntowej*. „Studia Iuridica Silesiana” 1979, nr 6.
- LIPIŃSKI A.: *Z problematyki tworzenia niektórych form ochrony przyrody*. W: *Człowiek a środowisko. Aspekty prawno-społeczne*. Red. E. URA, J. STELMASIAK, S. PIEPRZNY. Rzeszów 2010.
- MILLER A.: *Obszar ograniczonego użytkowania. Zagadnienia prawne*. Toruń 2012.
- SIKORA K.: *Szczególny status gmin uzdrowiskowych w Polsce*. „Studia Iuridica Lublinensia” 2014, T. 23.
- STELMASIAK J.: *Instytucja obszaru specjalnego w materialnym prawie administracyjnym na przykładzie obszarów specjalnych o charakterze ekologicznym*. W: „System Prawa Administracyjnego”. T. 7: *Prawo administracyjne materialne*. Red. R. HAUSER, Z. NIEWIADOMSKI, A. WRÓBEL. Warszawa 2012.
- WASILEWSKI A.: *Obszar górniczy. Zagadnienia prawne*. Warszawa 1969.
- ZACHARCZUK P.: *Obszary specjalne w polskim materialnym prawie administracyjnym*. Warszawa 2017.
- ZACHARKO L.: *Strefy specjalne w prawie administracyjnym*. Katowice 2012.
- ZACHARKO L.: *Wybrane refleksje nad istotą strefy specjalnej w prawie administracyjnym, jej rodzajami i implikacjami w sferze skutków prawnych*. W: *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego: księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Bociowi*. Red. J. SUPERNAT. Wrocław 2009.

Aleksander Lipiński

### **Extraction (mining) of minerals in spa municipalities**

#### Summary

The Act of 28 July 2005 on spa treatment, spa resorts and their protective zones and spa municipalities provides that mining of mineral resources other than natural therapeutic resources is prohibited. The question arises whether this ban applies to mining of minerals by the open-pit method only, or by underground and drilling as well. Another problem is to determine whether the spa municipality may demand the expiry of the mineral mining license „in the spa area” that was issued before the entry into force of such ban.

Key words: spa municipality, spa area protection, protective zones, mining

Александр Липинский

## **Добыча полезных ископаемых на территориях курортов**

### Резюме

Закон от 17 декабря 2005г. «О курортном лечении, курортах и территориях курортной охраны» предусматривает, что запрещена добыча другого минерального сырья чем природные лечебные ресурсы. Возникает вопрос, применяется ли этот запрет исключительно к добычи полезных ископаемых методом открытых горных работ, или тоже к подземной и бурению. Автор обсуждает также возможность требования лечебной гминой прекращения лицензии на добычу полезных ископаемых на территории курорта, которая была вынесена перед вступлением в силу упомянутого запрета.

Ключевые слова: лечебные гмины, охрана территории курорта, охранные зоны, добыча полезных ископаемых



Filip Nawrot  
Uniwersytet Śląski  
Katowice

## Włoskie prawo środowiska

---

---

### Wstęp

W polskiej literaturze prawniczej prawo włoskie nie jest zbadane i opracowane w takim stopniu jak porządku prawne innych państw. Nie inaczej sytuacja kształtuje się w przypadku tej dziedziny prawa włoskiego, jaką jest prawo ochrony środowiska. Jednak w ostatnich latach sytuacja uległa zmianie i pojawiło się kilka prac dotyczących tej właśnie materii. Wskazać tu należy przede wszystkim na bardzo ważne i cenne dla prowadzenia badań naukowych w tym zakresie opracowanie włoskiego kodeksu środowiskowego<sup>1</sup>, przygotowane przez K. Szumę i B. Rakoczego<sup>2</sup>. Wymienić również można inne teksty autorstwa K. Szumy, m.in.: *Przegląd piśmiennictwa włoskiego w zakresie regulacji prawnych dotyczących gospodarowania odpadami*<sup>3</sup>.

W pierwszej części artykułu poczynione zostaną uwagi dotyczące nazwy omawianej dyscypliny w Republice Włoskiej. W dalszej kolejności przedstawiony zostanie katalog podstawowych źródeł włoskiego prawa środowiska. W trzeciej części zostaną ukazane wybrane zasady włoskiego prawa środowiska, a w części ostatniej zaprezentowany będzie rozwój ustawodawstwa dotyczącego form ochrony przyrody w Republice Włoskiej i pokrótce zostaną omówione poszczególne ich rodzaje.

<sup>1</sup> Codice dell'ambiente, Decreto legislativo, 3 aprile 2006 n. 152, Norme in materia ambientale (G.U. 14.04.2006, nr 88), dalej: cod.amb.

<sup>2</sup> B. RAKOCZY, K. SZUMA: *Norme in materia ambientale — Codice dell' ambiente. Włoski kodeks środowiskowy*. Warszawa 2013.

<sup>3</sup> K. SZUMA: *Przegląd piśmiennictwa włoskiego w zakresie regulacji prawnych dotyczących gospodarowania odpadami*. „Przegląd Prawa Ochrony Środowiska” 2011, nr 1(5).



## Prawo środowiska czy prawo ochrony środowiska?

W polskiej doktrynie pojawił się postulat zmiany nazwy dyscypliny z „prawa ochrony środowiska” na „prawo środowiska”<sup>4</sup>. Jest to związane z faktem, że ochrona środowiska jest tylko jednym z aspektów, którym zajmuje się ta dziedzina. Jak zauważa G. Dobrowolski, prawo często pozwala, przy spełnieniu odpowiednich warunków, na „niszczenie” środowiska w związku z korzystaniem z niego<sup>5</sup>. Obecna nazwa w pewnym sensie wprowadza w błąd co do problematyki, którą reguluje prawo środowiska, dlatego właśnie pojawił się postulat wykreślenia z nazwy wyrazu „ochrona”.

W prawie włoskim nazwa dziedziny zajmującej się środowiskiem brzmi *diritto dell'ambiente*, co można przetłumaczyć właśnie jako „prawo środowiska”. Brakuje w nazwie pojęcia „ochrona”, ale oczywiście ochrona środowiska i jego poszczególnych elementów jest jednym z zadań włoskiego prawa środowiska.

Podkreślenia wymaga, że w systemie włoskim nie ma *expressis verbis* wyrażonej definicji legalnej środowiska, ani też jego ochrona nie jest wyraźnie zagwarantowana przez włoską Konstytucję. Jednak potwierdzenie konstytucyjnej gwarancji ochrony środowiska można znaleźć w orzeczeniu włoskiego Sądu Konstytucyjnego, w którym stwierdza on, że we włoskim systemie prawnym troska o środowisko wynika z konstytucyjnych zasad i jest wartością podstawową oraz bezwzględna<sup>6</sup>.

Z kolei definicję środowiska można wyinterpretować z definicji pojęcia „wpływ na środowisko” znajdującej się w art. 5 pkt c. *cod.amb.* Zgodnie z nią wpływ na środowisko to zmiana jakościowa i/lub ilościowa, bezpośrednia i pośrednia, krótkoterminowa i długoterminowa, stała i czasowa, indywidualna i zbiorcza, pozytywna i negatywna, mająca wpływ na środowisko, jako system relacji między człowiekiem a czynnikami naturalnymi, fizykochemicznymi, klimatycznymi, krajobrazowymi, architektonicznymi, kulturowymi, rolniczymi i gospodarczymi, istniejący w wyniku realizacji planów i programów lub projektów na różnych etapach ich budowy, eksploatacji i likwidacji. Wpływem na środowisko są również ewentualne awarie<sup>7</sup>. W drugiej części powyższej definicji można się właśnie dopatrzyć pośredniego wyjaśnienia pojęcia „środowiska” w prawie włoskim<sup>8</sup>.

<sup>4</sup> Zob. więcej: G. DOBROWOLSKI: *Kilka uwag na temat prawa środowiska*. W: *Prawo i polityka ochrony środowiska*. Red. A. BARCZAK A. OGOŃSKA. Szczecin 2016, s. 87—94; A. HABUDA: *Prawo ochrony środowiska czy prawo środowiska*. W: *Prawo...*, s. 73—85.

<sup>5</sup> G. DOBROWOLSKI: *Kilka uwag...*, s. 89.

<sup>6</sup> Sentenza della Corte Costituzionale del 30 dicembre 1987, n. 641, <http://www.cortecostituzionale.it/actionSchedaPronuncia.do?anno=1987&numero=641> [dostęp: 20.07.2017].

<sup>7</sup> K. SZUMA. W: B. RAKOCZY, K. SZUMA: *Norme in materia ambientale...*, s. 17.

<sup>8</sup> <http://www.ilnaturalista.it/la-definizione-di-ambiente.html> [dostęp: 20.07.2017].

## Źródła włoskiego prawa środowiska

Kluczowym aktem prawnym we włoskim prawie środowiska jest wspomniany powyżej włoski kodeks środowiskowy. Co prawda włoski prawodawca nie posługuje się wprost terminem *codice*, co tłumaczy się właśnie jako „kodeks”, ale taką nazwą posłużyli się autorzy wspomnianego już opracowania oraz jest to nazwa powszechnie przyjęta we włoskim języku prawniczym. Poza tym, z racji na wagę tego aktu w systemie źródeł włoskiego prawa środowiska, jest to określenie jak najbardziej odpowiednie.

Kodeks środowiskowy reguluje dużą część zagadnień z zakresu prawa środowiska, ze względu jednak na ogromny zakres tej dziedziny niemożliwe jest zamieszczenie wszystkich regulacji w jednym akcie prawnym, dlatego pozostałe z nich znajdują się w aktach prawnych dotyczących poszczególnych działów prawa środowiska.

Włoski kodeks środowiskowy składa się z sześciu części, podzielonych na tytuły. *Część pierwsza* dotyczy zagadnień wspólnych i zasad ogólnych; *Część druga* jest poświęcona procedurom strategicznej oceny oddziaływania na środowisko, oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko i procedurom w sprawie zintegrowanego zapobiegania i ograniczania zanieczyszczeń. Z kolei w *Części trzeciej* znajdują się przepisy regulujące ochronę gleby i przeciwdziałanie suszy (walka z pustynnieniem), ochronę wód przed zanieczyszczeniami i zarządzanie zasobami wodnymi, zaś *Część czwarta* składa się z przepisów dotyczących zarządzaniem odpadami i rekultywacji terenów skażonych. *Część piąta* zawiera normy dotyczące ochrony powietrza i redukcji emisji do atmosfery, a ostatnia, szоста część poświęcona jest ochronie odszkodowawczej za szkody w środowisku.

Wśród ważniejszych aktów prawnych dotyczących poszczególnych dziedzin prawa środowiska należy wskazać m.in. na akty prawne regulujące dostęp do informacji o środowisku, czyli ustawę z dnia 7 sierpnia 1990 r. nowe przepisy postępowania administracyjnego i prawo dostępu do dokumentów o charakterze administracyjnym<sup>9</sup> wraz z dekretem legislacyjnym z dnia 19 sierpnia 2005 r. o publicznym dostępie do informacji dotyczących środowiska<sup>10</sup>; ustawę ramową z dnia 21 listopada 2000 r., dotyczącą pożarów lasów<sup>11</sup>; Kodeks dziedzictwa kulturowego i krajobrazu z dnia 22 stycznia 2004 r.<sup>12</sup>,

<sup>9</sup> Legge 7 agosto 1990, n. 241, Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi (G.U. 18.08.1990, nr 192).

<sup>10</sup> Decreto legislativo 19 agosto 2005, n. 195, Attuazione della direttiva 2003/4/CE sull'accesso del pubblico all'informazione ambientale (G.U. 23.09.2005, nr 222).

<sup>11</sup> Legge 21 novembre 2000 n. 353, Legge-quadro sugli incendi boschivi (G.U. 30.11.2000, nr 280).

<sup>12</sup> Decreto legislativo 22 gennaio 2004 n. 42, Codice dei beni culturali e del paesaggio (G.U. 24.02.2004, nr 45).

dekret legislacyjny z dnia 18 maja 2001 r., dotyczący sektora leśnego<sup>13</sup>, a także na ustawę ramową z dnia 6 grudnia 1991 r., dotyczącą naturalnych obszarów chronionych<sup>14</sup>, oraz ustawę z dnia 31 grudnia 1982 r. o obronie morza, zawierającą przepisy o ochronie środowiska na obszarach morskich<sup>15</sup>. Na marginesie można wspomnieć, że włoskie ustawodawstwo dotyczące górnictwa opiera się w głównej mierze na rozporządzeniu królewskim z dnia 29 lipca 1927 r. o poszukiwaniu i wydobywaniu w kopalniach królestwa<sup>16</sup>, które zostało zaktualizowane i uporządkowane na mocy dekretu legislacyjnego z dnia 4 sierpnia 1999 r. Poza powyższe wskazane regulacje w tej materii obowiązują jeszcze szereg przepisów różnej rangi.

Pamiętać również należy, że część regulacji z zakresu prawa środowiska znajduje się w aktach o charakterze regionalnym, przyjmowanych przez władze poszczególnych jednostek podziału terytorialnego, jak np. ustawa lombardzka z dnia 2 lutego 2010 r. nr 5, regulacje w zakresie ocen oddziaływania na środowisko. Trzeba bowiem zaznaczyć, że zgodnie z art. 114 włoskiej Konstytucji<sup>17</sup> Republika Włoch składa się z gmin, prowincji, miast metropolitalnych i regionów. Są to autonomiczne jednostki podziału administracyjnego<sup>18</sup> i mają kompetencje do uchwalania aktów prawnych.

## Zasady włoskiego prawa środowiska

Zasady włoskiego prawa środowiska znajdują się w pierwszej części włoskiego kodeksu środowiskowego, natomiast dwie ostatnie z poniżej wskazanych zasad są rozwinięte w innych aktach prawnych. Zasady te stanowią normy, które powinny mieć zastosowanie zarówno we wszystkich aktach nowelizujących kodeks środowiskowy, jak i we wszelkich aktach dotyczących środowiska<sup>19</sup>.

Wśród tych zasad można wymienić: zasadę nakazującą ochronę środowiska, zasadę zrównoważonego rozwoju, zasadę lojalności, zasadę współpracy, zasadę

---

<sup>13</sup> Decreto legislativo 18 maggio 2001, n. 227, Orientamento e modernizzazione del settore forestale, a norma dell'articolo 7 della legge 5 marzo 2001, n. 57 (G.U. 15.06.2001, nr 149).

<sup>14</sup> Legge 6 dicembre 1991, n. 394, Legge-quadro sulle aree protette (G.U. 13.12.1991, nr 83), dalej: ustawa z 1991 r.

<sup>15</sup> Legge 31 dicembre 1982, n. 979/82 per la difesa del mare (G.U. 18.01.1983, nr 16).

<sup>16</sup> Regio Decreto 29 luglio 1927, n. 1443, Norme di carattere legislativo per disciplinare la ricerca e la coltivazione delle miniere nel regno (G.U. del R.I. 23.08.1927, nr 194).

<sup>17</sup> La Costituzione della Repubblica Italiana z dnia 22 grudnia 1947 r. (G.U. nr 298 ze zm).

<sup>18</sup> W. ORŁOWSKI, W. SKRZYDŁO. W: *Ustroje państw współczesnych*. Red. W. SKRZYDŁO. Lublin 2010, s. 60—62.

<sup>19</sup> K. SZUMA. W: B. RAKOCZY, K. SZUMA: *Norme in materia ambientale...*, s. 4.

pomocniczości oraz zasadę dostępu do informacji, a także zasadę udziału społeczeństwa w sprawach środowiskowych w celu współpracy.

Zasada nakazująca ochronę środowiska ustanawia obowiązek ochrony środowiska, ekosystemów naturalnych i dóbr kultury nie tylko przez instytucje publiczne i prywatne, ale także przez osoby fizyczne i prawne. Obowiązek ten powinien zostać osiągnięty za pomocą odpowiednich działań, zgodnych z zasadami ostrożności, zapobiegawczości, zasadą naprawy szkód u źródeł ich powstania oraz zasadą — zanieczyszczający płaci<sup>20</sup>.

Zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju każde działanie człowieka, mające znaczenie prawne w rozumieniu kodeksu środowiskowego, powinno być zgodne z omawianą zasadą w celu zapewnienia zaspokojenia potrzeb obecnych pokoleń, a także nie powinno wpłynąć na jakość życia i możliwości przyszłych pokoleń. Również organy administracji są zobowiązane do realizacji zasady zrównoważonego rozwoju i priorytetem dla nich powinna być aktywność, mająca na celu zapewnienie ochrony środowiska i dziedzictwa kulturowego. Dzięki niej wyważeniu powinno ulec korzystanie przez człowieka ze środowiska i powinna powstać równowaga między tym, co jest niezbędne dla realizacji potrzeb obecnych pokoleń, oraz tym, co pozostanie dla pokoleń przyszłych. Z tych relacji pomiędzy człowiekiem a środowiskiem można wywieść też zasadę solidarności. Istnieje ona, żeby chronić i poprawiać jakość środowiska — również tego, które będzie istniało w przyszłości<sup>21</sup>.

Kolejne dwie zasady: zasada pomocniczości i zasada lojalnej współpracy, są ściśle związane z podziałem administracyjnym Republiki Włoskiej. Wyrażają się one w tym, że kodeks określa minimalne warunki, które są konieczne do ochrony środowiska na terenie całego kraju, natomiast na podstawie tych zasad regiony oraz dwie autonomiczne prowincje (Trento i Bolzano) mogą zaostriżyć regulacje dotyczące ochrony środowiska. Przepisy mogą być zaostrożone, jeśli wymaga tego szczególna sytuacja na ich terytorium. Również zgodnie z tymi zasadami instytucje państwowe mogą podjąć działania w sprawach, w których ochrona i poprawa środowiska nie mogą być zrealizowane lub też nie są realizowane na niższych poziomach władzy terytorialnej. Zasady te dotyczą również stosunków pomiędzy regionami a mniejszymi jednostkami podziału administracyjnego<sup>22</sup>.

Na podstawie zasady dostępu do informacji, a także zasady udziału społeczeństwa w sprawach środowiskowych w celu współpracy, dostęp do tych informacji może mieć każdy, bez potrzeby wskazywania interesu prawnego<sup>23</sup>. Kodeks środowiskowy odsyła w tej mierze do aktów prawnych wskazanych we wcześniejszej części artykułu.

<sup>20</sup> Ibidem, s. 5.

<sup>21</sup> Ibidem, s. 6—7.

<sup>22</sup> Ibidem, s. 8.

<sup>23</sup> Ibidem, s. 9.

## Formy ochrony przyrody w Republice Włoskiej

Od początku XX w. we Włoszech rozwijało się zainteresowanie obszarami cennymi ze względów przyrodniczych, początkowo jednak obszary te były chronione ze względu na walory estetyczne, mniejszy nacisk kładziono podówczas na ochronę środowiska. Rozwój form ochrony przyrody nastąpił w dwudziestoleciu międzywojennym, wraz z powstaniem pierwszych parków narodowych<sup>24</sup>. Po II wojnie światowej problematyka form ochrony przyrody była regulowana różnymi aktami o charakterze regionalnym, ale jednocześnie trwały prace nad stworzeniem przepisów o zasięgu krajowym<sup>25</sup>.

Prace te zaowocowały uchwaleniem wspomnianej już ustawy z 1991 r. dotyczącej naturalnych obszarów chronionych. W prawie włoskim formy ochrony przyrody określa się terminem *aree naturali protette*, co można przetłumaczyć jako „naturalne obszary chronione”. Ustawa z 1991 r. reguluje podstawowe zasady dotyczące tworzenia, klasyfikacji i zarządzania tymi obszarami. Oficjalna lista obszarów chronionych, *L'Elenco ufficiale delle aree naturali protette*<sup>26</sup>, jest prowadzona przez Ministero dell'Ambiente e del Territorio e del Mare (Ministerstwo Środowiska i Ochrony Terytorium i Morza). Zatwierdzanie tej listy leży w kompetencji *Apposito Comitato per le Aree Naturali Protette*, czyli Specjalnego Komitetu do spraw Naturalnych Obszarów Chronionych. W jego skład wchodzi ministrowie: środowiska, polityki rolnej, dziedzictwa kulturowego oraz infrastruktury i edukacji, a także sześciu prezydentów regionów lub prowincji autonomicznych, wybranych przez Stałą Konferencję na Temat Stosunków Między Państwem, Regionami oraz Prowincjami Autonomicznymi. Lista obszarów chronionych była jednak ostatnio aktualizowana w 2010 r. i nie uwzględnia później powstałych obszarów chronionych<sup>27</sup>. Obecnie wszystkie obszary chronione zajmują 11% terytorium Republiki Włoskiej, a ich liczba wynosi ponad 1000.

Ustawa z 1991 r. wyróżnia następujące rodzaje naturalnych obszarów chronionych: *parchi nazionali* (parki naturalne); *parchi naturali interregionali* (parki naturalne międzyregionalne) i *parchi naturali regionali* (parki naturalne regionalne); *aree marine protette* (morskie obszary chronione), *riserve naturali statali* (rezerwaty państwowe) i *riserve naturali regionali* (rezerwaty regional-

---

<sup>24</sup> F. SAVASTANO. In: *Diritto dell'ambiente*. A cura di B. CARAVITA, L. CASSETTI, A. MORRONE. Bologna 2016, s. 253.

<sup>25</sup> G. DI PLINIO: *Diritto pubblico dell'ambiente e aree naturali protette: il dualismo giuridico dell'ambiente fra tutela comparativa e protezione integrale*. Torino 1994, s. 162—169.

<sup>26</sup> [http://www.minambiente.it/sites/default/files/archivio/normativa/dm\\_27\\_04\\_2010.pdf](http://www.minambiente.it/sites/default/files/archivio/normativa/dm_27_04_2010.pdf) [dostęp: 20.07.2017].

<sup>27</sup> F. SAVASTANO. In: *Diritto...*, s. 254.

ne); *zone umide* (obszary podmokłe) oraz *altre aree protette* (inne obszary chronione)<sup>28</sup>.

Parki narodowe składają się z obszarów lądowych, rzek, jezior i obszarów morskich, które: a) zawierają jeden ekosystem (lub więcej ekosystemów), który jest bądź nietknięty przez człowieka, bądź też tylko częściowo znajdował się pod wpływem jego działalności, oraz b) zawierają jedną (lub więcej) fizyczną, geologiczną, geomorfologiczną bądź biologiczną formację o międzynarodowym lub narodowym znaczeniu; które to obszary, ze względu na walory naturalne, naukowe, estetyczne, kulturowe, edukacyjne i rekreacyjne wymagają interwencji państwa w celu ochrony tych terenów dla obecnych i przyszłych pokoleń<sup>29</sup>. Parki narodowe tworzone są na mocy rozporządzenia Prezydenta Republiki Włoskiej (*Decreto del Presidente della Repubblica*), na wniosek Ministra Środowiska, po zasięgnięciu opinii władz regionu<sup>30</sup>. Obecnie we Włoszech znajduje się 25 parków narodowych, powstałych w różnych okresach, z których pierwsze dwa, *Parco nazionale del Gran Paradiso* i *Parco nazionale d'Abruzzo, Lazio e Molise*, zostały utworzone w latach 1921—1923, a ostatni, *Parco nazionale dell'Isola di Pantelleria*, w 2016 r.<sup>31</sup>.

Parki regionalne i międzyregionalne to obszary lądowe, rzeki, jeziora i czasami przybrzeżne obszary morskie o dużej naturalnej i środowiskowej wartości, które tworzą pojedynczy i jednorodny system, który może przekraczać granice dwóch lub większej liczby regionów. Wartości, z powodu których zostają utworzone, mogą wynikać z naturalnych zasobów tego obszaru, z piękna krajobrazu lub z tradycji artystycznych i kulturowych mieszkańców<sup>32</sup>. Obecnie we Włoszech jest jeden park międzyregionalny i 145 parków regionalnych<sup>33</sup>.

Morskie obszary chronione są tworzone na podstawie wspomnianej ustawy z 1982 r. o obronie morza oraz ustawy ramowej z 1991 r. Składają się one ze środowiska morskiego (czyli wody, dna i linii brzegowej), które ma duże znaczenie

---

<sup>28</sup> Ibidem, s. 153—254. Na temat naturalnych obszarów chronionych w Republice Włoskiej zob. więcej: *Aree protette: atti del convegno (Grado, 16 ottobre 2010)*. A cura di G. COCCO, L. DEGRASSI, A. MARZANATI. Milano 2011; *Parchi e aree naturali protette: ordinamenti e gestione*. A cura di G. CORDINI. Padova 2000; *Dizionario delle aree protette*. A cura di C. DESIDERI, R. MOSCHINI. Pisa 2010.

<sup>29</sup> G. DI PLINIO: *Diritto...*, s. 171.

<sup>30</sup> Zob. więcej m.in.: *I parchi nel terzo millennio. Ragioni e necessità delle aree naturali protette*. A cura di G. PIVA. Bologna 2005.

<sup>31</sup> Aktualna lista parków narodowych w Republice Włoskiej na stronie: <http://www.parks.it/indice/PN/index.php> [dostęp: 20.07.2017].

<sup>32</sup> G. DI PLINIO: *Diritto...*, s. 171.

<sup>33</sup> Aktualna lista parków regionalnych i międzyregionalnych w Republice Włoskiej znajduje się na stronie: <http://www.parks.it/indice/interregionali/index.php>, <http://www.parks.it/indice/PR/index.php> [dostęp: 20.07.2017].



ze względów naturalnych, geomorfologicznych, fizycznych i biochemicznych (ze szczególnym uwzględnieniem flory i fauny morskiej), a także ze względów naukowych, ekologicznych, kulturalnych, edukacyjnych i gospodarczych<sup>34</sup>. Do tej pory zostało utworzonych 30 takich obszarów<sup>35</sup>.

Rezerваты naturalne to obszary lądowe, rzeki, jeziora i obszary morskie, które zawierają jeden lub więcej gatunków zwierząt lub roślin wymagających ochrony, lub też które zawierają jeden lub więcej ekosystemów, ważnych ze względu na bioróżnorodność lub zachowanie zasobów genetycznych<sup>36</sup>. Rezerваты naturalne mogą być albo państwowe, albo regionalne, co zależy od wagi naturalnych elementów, dla których zostały utworzone, a łącznie ich liczba wynosi 570. Rezerваты państwowe tworzy się na podstawie rozporządzenia Ministra Środowiska i Ochrony Terytorium i Morza, po zasięgnięciu opinii władz regionu, na którego terytorium mają być utworzone. Klasyfikacja i utworzenie rezerwatów naturalnych o charakterze regionalnym należy do kompetencji poszczególnych regionów<sup>37</sup>.

Obszary podmokłe o międzynarodowym znaczeniu składają się z obszarów bagien, moczarów, torfowisk lub wody, naturalnych bądź sztucznych, trwałych lub tymczasowych, które ze względu na cechy mogą zostać uznane za będące obszarami o międzynarodowym znaczeniu, na podstawie konwencji o obszarach wodno-błotnych, mających znaczenie międzynarodowe, zwłaszcza jako środowisko życiowe ptactwa wodnego, tzw. konwencji ramsarskiej<sup>38</sup>.

Inne naturalne obszary chronione to obszary niemieszczące się w powyższych kategoriach. Dzieli się je na obszary zarządzane przez podmioty publiczne i prowadzone przez podmioty prywatne. Jako przykład można wskazać pomniki przyrody.

Oprócz tego we Włoszech funkcjonuje *Rete Natura 2000*, czyli Sieć obszarów Natura 2000. Tak jak we wszystkich krajach Unii Europejskiej obszary Natura 2000 dzielą się na: *Siti di Interesse Comunitario* (Obszary mające znaczenie dla Wspólnoty), *Zone Speciali di Conservazione* (Specjalne obszary ochrony siedlisk) i *Zone di Protezione Speciale* (Obszary specjalnej ochrony ptaków). Obecnie we Włoszech jest utworzonych ponad 1000 obszarów Natu-

<sup>34</sup> Zob. więcej: G. GARZIA: *Le aree marine protette: funzione amministrativa e nuovi strumenti per lo sviluppo sostenibile*. "Quaderni rivista giuridica dell'ambiente" 2011.

<sup>35</sup> Aktualna lista morskich obszarów chronionych w Republice Włoskiej znajduje się na stronie: <http://www.parks.it/indice/RM/index.php> [dostęp: 20.07.2017].

<sup>36</sup> G. Di PLINIO: *Diritto...*, s. 171.

<sup>37</sup> Aktualna lista rezerwatów państwowych i regionalnych w Republice Włoskiej znajduje się na stronie: <http://www.parks.it/indice/RS/index.php>, <http://www.parks.it/indice/RR/index.php> [dostęp: 20.07.2017].

<sup>38</sup> Konwencja o obszarach wodno-błotnych mających znaczenie międzynarodowe, zwłaszcza jako środowisko życiowe ptactwa wodnego, sporządzona w Ramsarze dnia 2 lutego 1971 r., Dz.U. 1978, nr 7, poz. 24. Na temat obszarów podmokłych zob. *Wetlandia: tradizioni, valori, turismi nelle zone umide italiane*. A cura di F.L. CAVALLO. Assago 2014.

ra 2000. Zajmują one około 19% powierzchni kraju i prawie 4% powierzchni obszarów morskich<sup>39</sup>.

W ustawie z 1991 r. brakuje katalogu zakazów i nakazów obowiązujących na naturalnych obszarach chronionych. Znajdują się one w aktach o charakterze planistycznym, przyjmowanych dla poszczególnych obszarów chronionych. W parkach narodowych oraz w niektórych spośród parków regionalnych przyjmuje się *Piano del Parco* (plan parku). Określa on m.in. podział obszaru parku na 4 strefy, z różnym stopniem natężenia ochrony przyrody i dopuszczalności działalności człowieka na jego terenie. Dodatkowo w parkach narodowych tworzy się *Piano Pluriennale Economico e Sociale* (Długoletni plan ekonomiczny i socjalny) oraz *Regolamento del Parco* (regulamin parku). W parkach regionalnych, dla których nie sporządzono planu parku, przygotowuje się plan zarządzania obszarem parku<sup>40</sup>.

## Zakończenie

Podsumowując, przeprowadzona analiza pozwala nakreślić podstawy systemu włoskiego prawa środowiska. Co było widoczne, wiele rozwiązań i przepisów w prawie Republiki Włoskiej jest tożsamych z regulacjami polskimi. Wynika to w znacznej mierze z faktu przynależności obu państw do Unii Europejskiej. Włoski system form ochrony przyrody, po jego ostatecznym ukształtowaniu w latach 90., pozwala skutecznie chronić obszary cenne przyrodniczo. Zwrócić uwagę należy jednak też na pewne problemy, a mianowicie, że podobnie jak w Polsce, poszczególne obszary chronione powstawały w różnych okresach, a w początkowej fazie po przyjęciu ustawy z 1991 r. włoskie ministerstwo środowiska nie było przygotowane do postawionych przed nim zadań.

Widoczne są także różnice pomiędzy oboma porządkami prawnymi. We Włoszech spora część zadań z zakresu ochrony środowiska leży w kompetencji władz regionalnych. Pomimo podobieństw system form ochrony przyrody wykazuje także pewne odmienności, m.in. pod względem klasyfikacji, tworzenia i zarządzania nimi. Nieco inaczej wygląda katalog zasad oraz źródeł włoskiego prawa środowiska. Zaznaczyć należy, że ten artykuł jest tylko pewnym wprowadzeniem do problematyki włoskiego prawa środowiska, a w przyszłości nastąpi jego rozwinięcie. Wydaje się, że dalsze badania w tej materii mogą

---

<sup>39</sup> <http://www.minambiente.it/pagina/rete-natura-2000> [dostęp: 20.07.2017]; aktualna lista obszarów Natura 2000 w Republice Włoskiej na stronie: <http://www.parks.it/indice/rete.natura.2000/index.php> [dostęp: 20.07.2017].

<sup>40</sup> F. SAVASTANO. In: *Diritto...*, s. 257—258.



pozwolić na przeniesienie pewnych rozwiązań z prawa włoskiego do prawa polskiego i w efekcie do usprawnienia działania regulacji z zakresu prawa ochrony środowiska w Polsce.

## Literatura

- Aree protette: atti del convegno (Grado, 16 ottobre 2010)*. A cura di G. COCCO, L. DEGRASSI, A. MARZANATI. Milano 2011.
- Di PLINIO G.: *Diritto pubblico dell'ambiente e aree naturali protette: il dualismo giuridico dell'ambiente fra tutela comparativa e protezione integrale*. Torino 1994.
- Dizionario delle aree protette*. A cura di C. DESIDERI, R. MOSCHINI. PISA 2000.
- DOBROWOLSKI G.: *Kilka uwag na temat prawa środowiska*. W: *Prawo i polityka ochrony środowiska*. Red. A. BARCZAK, A. OGOŃSKA. Szczecin 2016.
- GARZIA G.: *Le aree marine protette: funzione amministrativa e nuovi strumenti per lo sviluppo sostenibile*. "Quaderni rivista giuridica dell'ambiente" 2011.
- HABUDA A.: *Prawo ochrony środowiska czy prawo środowiska*. W: *Prawo i polityka ochrony środowiska*. Red. A. BARCZAK, A. OGOŃSKA. Szczecin 2016.
- I parchi nel terzo millennio. Ragioni e necessità delle aree naturali protette*. A cura di G. PIVA. Bologna 2005.
- ORŁOWSKI W., SKRZYDŁO W. W: *Ustroje państw współczesnych*. Red. W. SKRZYDŁO. Lublin 2010.
- Parchi e aree naturali protette: ordinamenti e gestione*. A cura di G. CORDINI. Padova 2000.
- RAKOCZY B., SZUMA K.: *Norme in materia ambientale — Codice dell'ambiente. Włoski kodeks środowiskowy*. Warszawa 2013.
- SAVASTANO F. In: *Diritto dell'ambiente*. A cura di B. CARAVITA, L. CASSETTI, A. MORRONE. Bologna 2016.
- SZUMA K.: *Przegląd piśmiennictwa włoskiego w zakresie regulacji prawnych dotyczących gospodarowania odpadami*. „Przegląd Prawa Ochrony Środowiska” 2011, nr 1(5).
- Wetlandia: tradizioni, valori, turismo nelle zone umide italiane*. A cura di F.L. CAVALLO. Assago 2014.

Filip Nawrot

### Italian environmental law

#### Summary

The main aim of this paper is to present a catalogue of sources of Italian environmental law and legal rules concerning Italian environmental law.

Remarks about the name of this discipline in the Italian Republic are made in the first part of the paper. Afterwards the list of basic acts regulating environmental issues in Italy is demonstrated. In the third part author discusses catalogue of selected legal rules, and in the last part

development of the legislation concerning forms of nature conservations in the Italian Republic is presented and particular forms are shortly characterized.

Key words: environmental law, conservation, sources of law, legal rules, the Italian Republic

Филип Наврот

## **Итальянское право окружающей среды**

### **Резюме**

Целью настоящей статьи является представление основных источников и принципов итальянского права окружающей среды.

В первой части обсуждаются вопросы связанные с названием этой дисциплины в Итальянской Республике. Затем автор указывает каталог основных источников итальянского права окружающей среды. Третья часть посвящена некоторым принципам итальянского права окружающей среды, а последняя — развитию законодательства об формах охраны природы в Итальянской Республике, а также анализе их отдельных типов.

Ключевые слова: право охраны окружающей среды, охрана природы, источники права, принципы, Итальянская Республика



Gabriel Radecki  
Uniwersytet Śląski  
Katowice

## Kopalnia jako miejsce wykonywania pracy górniczej uprawniającej do emerytury górniczej

---

---

### Wprowadzenie

Ustawa z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych<sup>1</sup>, w rozdziałach 3a i 4 Działu II, przewiduje emerytury górnicze jako szczególny rodzaj emerytur przyznawanych na preferencyjnych zasadach, odbiegających od reguł ogólnych ze względu na charakter zatrudnienia angażującego we wzmożonym stopniu siły fizyczne i psychiczne, zwłaszcza z powodu warunków pracy, m.in. licznych zagrożeń życia i zdrowia<sup>2</sup>. Zasadniczą przesłankę nabycia prawa do tego rodzaju emerytury stanowi okres pracy górniczej. Stosownie do art. 50a ust. 1 ustawy z 17 grudnia 1998 r. w przypadku, gdy pracownik ukończył 55 lat życia, wspomniany okres musi wynosić łącznie z okresami pracy równorzędnej co najmniej 20 lat dla kobiet i 25 lat dla mężczyzn, w tym co najmniej 10 lat pracy górniczej. W art. 50a ust. 2 ustawy z 17 grudnia 1998 r. wiek emerytalny obniżono przy tym do 50 lat odnośnie do kobiet mających co najmniej 20 lat oraz mężczyzn mających co najmniej 25 lat pracy górniczej i równorzędnej, w tym co najmniej 15 lat pracy górniczej. Ponadto w art. 50e ust. 1 ustawy z 17 grudnia 1998 r. wskazano, że prawo do emerytury górniczej przysługuje bez względu na wiek, w razie

---

<sup>1</sup> Dz.U. 2017, poz. 1383 ze zm., dalej określana jako ustawa z 17 grudnia 1998 r.

<sup>2</sup> Por. np. wyroki SN z dnia 13 lipca 2016 r., I UK 117/16, LEX nr 2096712 i z dnia 26 kwietnia 2017 r., I UK 578/16, LEX nr 2305921.

gdy pracownik pracę górniczą wykonywał pod ziemią stale i w pełnym wymiarze czasu pracy przez okres wynoszący co najmniej 25 lat<sup>3</sup>.

W związku z powyższym kluczową rolę w ustaleniu rozpatrywanej przesłanki odgrywa art. 50c ustawy z 17 grudnia 1998 r. zawierający katalog postaci zatrudnienia, które uważa się za pracę górniczą (ust. 1) oraz za pracę równorzędną z pracą górniczą (ust. 2). Przegląd tego katalogu prowadzi do wniosku, że jako główne kryterium wyodrębnienia pracy górniczej przyjęto w nim miejsce, w jakim praca jest świadczona. Wprawdzie nierzadko poszczególne typy prac charakteryzuje się poprzez wskazanie konkretnych stanowisk, np. dozoru ruchu oraz kierownictwa ruchu (art. 50c ust. 1 pkt 5 ustawy z 17 grudnia 1998 r.) albo maszynistów wyciągowych na szybach oraz sygnalistów na nadszybiach szybów (art. 50c ust. 1 pkt 7 ustawy z 17 grudnia 1998 r.), lub rodzaju składających się na nich czynności, np. ręczne lub zmechanizowane urabianie, ładowanie oraz przewożenie nadkładu (art. 50c ust. 1 pkt 4 ustawy z 17 grudnia 1998 r.), lecz zawsze podkreśla się, iż chodzi o pracę wykonywaną w jednym ze ściśle określonych zakładów pracy. Są to mianowicie kopalnie wydobywające niektóre kopaliny, tj. węgiel (*lege non distinguente* zarówno kamienny, jak i brunatny), rudy (zapewne metali), kruszce, surowce ogniotrwałe, gliny szlachetne, kaoliny, magnezyty, gips, anhydryt, sól kamienną i potasową, fosforyty oraz baryt, a także przedsiębiorstwa lub podmioty świadczące na rzecz tych kopalni opisane w ustawie usługi. Do tych ostatnich należą przedsiębiorstwa budowy tych kopalń oraz przedsiębiorstwa i inne podmioty wykonujące dla nich roboty górnicze lub przy budowie szybów (art. 50c ust. 1 pkt 2 ustawy z 17 grudnia 1998 r.), a także przedsiębiorstwa montażowe, przedsiębiorstwa maszyn górniczych, zakłady naprawcze i inne podmioty wykonujące dla tych kopalń podziemne roboty budowlano-montażowe, roboty przy naprawie maszyn i wdrażaniu nowych urządzeń (art. 50c ust. 1 pkt 3 ustawy z 17 grudnia 1998 r.).

We wszystkich wypadkach za pracę górniczą uznano zatrudnienie pod ziemią<sup>4</sup>. Odrębną kategorię pracy górniczej przewidziano natomiast w art. 50c ust. 1 pkt 4 ustawy z 17 grudnia 1998 r., w którym mowa o zatrudnieniu na

<sup>3</sup> Gwoli ścisłości wypada odnotować, że w każdej z przedstawionych sytuacji prawo do emerytury górniczej zależy także od innych przesłanek: w art. 50a ust. 1 pkt 3 oraz art. 50e ust. 3 ustawy z 17 grudnia 1998 r. zastrzeżono warunek polegający na tym, by pracownik nie przystąpił do otwartego funduszu emerytalnego albo złożył wniosek o przekazanie środków zgromadzonych na rachunku w otwartym funduszu emerytalnym, za pośrednictwem Zakładu, na dochody budżetu państwa. Ponadto w art. 39 ustawy z 17 grudnia 1998 r. uregulowano kwestię obniżenia wieku emerytalnego osób urodzonych przed dniem 1 stycznia 1949 r., które nie spełniają ogólnych warunków nabycia prawa do emerytury górniczej, lecz wykonywały pracę górniczą przez co najmniej 5 lat.

<sup>4</sup> Wyjątki w tym zakresie są nieliczne, np. pracą górniczą jest również wspomniane już zatrudnienie na stanowiskach maszynistów wyciągowych na szybach oraz na stanowiskach sygnalistów na nadszybiach szybów w wymienionych kopalniach, przedsiębiorstwach i podmiotach (art. 50c ust. 1 pkt 7 ustawy z 17 grudnia 1998 r.).

odkrywce w kopalniach siarki i węgla brunatnego przy niektórych czynnościach, w kopalniach otworowych siarki oraz w przedsiębiorstwach i innych podmiotach wykonujących roboty górnicze dla kopalń siarki i węgla brunatnego, na stanowiskach wyliczonych w rozporządzeniu<sup>5</sup>. Zawsze przy tym, gdy ustawowym wyznacznikiem pracy górniczej jest rodzaj wykonywanej pracy lub stanowiska pracy, przesądzające znaczenie ma charakter faktycznie dokonywanych czynności, odpowiadający wymaganiom ustawy, nie zaś nazwa stanowiska pracy, wynikająca np. z umowy o pracę, ze świadectwa pracy czy wewnętrznych zarządzeń pracodawcy<sup>6</sup>. Niemniej każdorazowo najpierw ustalić trzeba miejsce świadczenia pracy, a wielokrotnie kwestia ta stanowi wręcz jedyną przesłankę w rozpatrywanej materii, jeżeli zważyć na przykład, że zgodnie z art. 50c ust. 1 pkt 1 ustawy z 17 grudnia 1998 r. za pracę górniczą uważa się każde zatrudnienie pod ziemią w kopalniach wymienionych w tym przepisie, niezależnie od zajmowanego stanowiska czy realizowanych zadań.

### **Kwestia uwzględnienia przepisów prawa górniczego podczas ustalania znaczenia pojęcia „kopalnia”**

Ustawa z 17 grudnia 1998 r. nie zawiera ani definicji kopalni, ani jakichkolwiek wskazówek, które mogłyby być przydatne dla interpretacji tego pojęcia, ani odesłania do szeroko rozumianego prawa górniczego, czyli przepisów regulujących działalność prowadzoną przez kopalnie, a także przedsiębiorstwa i podmioty, o których mowa w art. 50c ustawy z 17 grudnia 1998 r., w szczegól-

<sup>5</sup> Stosownie do tego przepisu chodzi o zatrudnienie na odkrywce w kopalniach siarki i węgla brunatnego przy ręcznym lub zmechanizowanym urabianiu, ładowaniu oraz przewozie nadkładu i złoża, przy pomiarach w zakresie miernictwa górniczego oraz przy bieżącej konserwacji agregatów i urządzeń wydobywczych, a także w kopalniach otworowych siarki oraz w przedsiębiorstwach i innych podmiotach wykonujących roboty górnicze dla kopalń siarki i węgla brunatnego, na stanowiskach określonych w drodze rozporządzenia. Por. również dotąd obowiązujące rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 23 grudnia 1994 r. w sprawie określenia niektórych stanowisk pracy górniczej oraz stanowisk pracy zaliczanych w wymiarze półtorakrotnym przy ustalaniu prawa do górniczej emerytury lub renty (Dz.U., nr 2, poz. 8).

<sup>6</sup> Zob. np. wyroki SN z dnia 25 marca 1998 r., II UKN 570/97, OSNAPiUS 1999, nr 6, poz. 213, z dnia 22 marca 2001 r., II UKN 263/00, OSNAPiUS 2002, nr 22, poz. 553, z dnia 5 maja 2011 r., I UK 382/10, LEX nr 863949, z dnia 16 czerwca 2011 r., I UK 381/10, LEX nr 1043983, a także wyroki sądów apelacyjnych, m.in. w Katowicach z dnia 5 listopada 2015 r., III AUa 2323/14, LEX nr 1932010 i z dnia 23 listopada 2015 r., III AUa 119/15, LEX nr 1971090, a także K. ANTONÓW. *W: Emerytury i renty z FUS. Emerytury pomostowe. Okresowe emerytury kapitałowe. Komentarz.* Red. K. ANTONÓW. Warszawa 2014, s. 329—330 i K. KWAPISZ. *Ustawa o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. Komentarz.* Warszawa 2013, s. 139.

ności tych znajdujących się w ustawie z dnia 9 czerwca 2011 r. Prawo geologiczne i górnicze<sup>7</sup>, a także w ustawie z dnia 7 września 2007 r. o funkcjonowaniu górnictwa węgla kamiennego<sup>8</sup>, definiującego pojęcie kopalni węgla kamiennego. Brak takiego odesłania musi jednak oznaczać, że ustawa z 17 grudnia 1998 r. samodzielnie kształtuje przesłanki nabycia prawa do emerytury górniczej oraz że jej unormowania w analizowanym zakresie mają charakter autonomiczny w stosunku do innych aktów prawnych, w tym zaliczających się do prawa górniczego. Nie pozwala to na sięgnięcie po definicje ustawowe zgromadzone w art. 6 pr.g.g., które zresztą w myśl wyraźnego zastrzeżenia uczynionego w tym przepisie zostały sformułowane wyłącznie na potrzeby tej ustawy. Również wykładnia porównawcza obu ustaw nie daje podstaw do przypisania jednolitego sposobu rozumienia występującym w nich instytucjom lub choćby do postrzegania ich jako spójnych systemowo elementów jednego porządku prawnego, odnoszącego się do różnych aspektów górnictwa. Dowodzi ona bowiem, że w każdej z nich nawet tak samo brzmiącymi pojęciami posłużono się w odmiennym znaczeniu. Przykładem ilustrującym to spostrzeżenie jest treść art. 50c ust. 1 pkt 2 ustawy z 17 grudnia 1998 r., w której mowa o przedsiębiorstwach i innych podmiotach wykonujących dla kopalń roboty górnicze lub przy budowie szybów. Budowa szybów niewątpliwie stanowi wszak robotę górniczą w rozumieniu art. 6 ust. 1 pkt 12 pr.g.g. i z tego względu nie mogłaby być wymieniona jako działalność odrębna, alternatywna postać usług świadczonych na rzecz kopalni. Według przywołanego przepisu robotą górniczą jest wykonywanie, utrzymywanie, zabezpieczanie lub likwidowanie wyrobisk górniczych oraz — co w tym miejscu można pozostawić na uboczu — zwałowanie nadkładu w odkrywkowych zakładach górniczych w związku z działalnością regulowaną ustawą. Wyrobisko górnicze to z kolei przestrzeń w nieruchomości gruntowej lub górotworze powstała w wyniku robót górniczych (art. 6 ust. 1 pkt 12 pr.g.g.). Pomijając zatem podnoszoną w doktrynie wadliwość obu definicji, dotkniętych błędem logicznym *ignotum per ignotum*<sup>9</sup>, stwierdzić wypada, że wynika z nich niezbicie, iż szyby, jako wyrobiska pionowe, tak samo jak wyrobiska poziome, m.in. chodniki, bezsprzecznie należą do przestrzeni powstałej wskutek wykonywania robót górniczych<sup>10</sup>. Poza sporem natomiast pozostaje, że w obu ustawach roboty górniczej nie można utożsamiać z pracą górniczą, choć zakresy czynności składających się na każde z tych pojęć z pewnością w znacznym stopniu się pokrywają.

<sup>7</sup> Dz.U. 2016, poz. 113 ze zm.

<sup>8</sup> Dz.U. 2017, poz. 1327.

<sup>9</sup> Zob. m.in.: A. LIPIŃSKI, R. MIKOSZ: *Ustawa prawo geologiczne i górnicze. Komentarz*. Warszawa 2003, s. 50; A. LIPIŃSKI: *Komentarz do art. 6—9 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. Prawo geologiczne i górnicze*. „Prawne Problemy Górnictwa i Ochrony Środowiska” 2017, nr 1, s. 20—22 oraz H. SCHWARZ: *Prawo geologiczne i górnicze. Komentarz*. T. 1. Wrocław 2013, s. 89.

<sup>10</sup> H. SCHWARZ: *Prawo...*, s. 90.

Na odrębność obu ustaw wskazuje wreszcie fakt, że słowo „kopalnia” w ogóle nie występuje w ustawie Prawo geologiczne i górnicze, co w sposób oczywisty ogranicza możliwość odwołania się do jej przepisów podczas wykładni omawianej przesłanki nabycia prawa do emerytury górniczej. Wątpliwości może budzić też sięgnięcie do ustawy o funkcjonowaniu górnictwa węgla kamiennego, regulującej niektóre kwestie związane z jednym tylko rodzajem kopalni wymienionych w art. 50c ust. 1 pkt 1 ustawy z 17 grudnia 1998 r.

Dotychczasowe uwagi prowadzą do wniosku, że zakres pojęcia „kopalnia” należy ustalać z uwzględnieniem języka potocznego. Zgodnie z definicją słownikową kopalnią jest zakład górniczy zajmujący się wydobywaniem z ziemi kopalin użytecznych<sup>11</sup>. W efekcie niezbędne staje się nawiązanie do przepisów stanowiących prawną podstawę tworzenia, funkcjonowania i likwidowania tego typu zakładów oraz określających reguły działalności polegającej na wydobywaniu kopalin ze złóż. Tylko one mogą dostarczyć kryteriów miarodajnych dla udzielenia odpowiedzi na pytanie, czy dana jednostka organizacyjna taki zakład stanowi. Oznacza to, że przepisów prawa górniczego nie można całkowicie pominać.

W kontekście przytoczonej definicji słownikowej, w której mowa o zakładzie górniczym wydobywającym kopaliny, odnotować wypada, że ustawa Prawo geologiczne i górnicze reguluje zagadnienie wydobywania kopalin ze złóż oraz przewiduje instytucję zakładu górniczego. Dlatego analiza przepisów obowiązujących w tej materii wydaje się niezbędna do doprecyzowania tej definicji. Dopiero w dalszej kolejności można nawiązać do definicji kopalni znajdującej się w ustawie o funkcjonowaniu górnictwa węgla kamiennego, gdyż odwołuje się ona do terminologii ustawy Prawo geologiczne i górnicze, którą dla większej przejrzystości wyводу wypada omówić wcześniej. Nastąpi to w części opracowania poświęconej likwidacji kopalni (zakładu górniczego), która również jest unormowana przez tę ustawę.

## Koncesja na wydobywanie kopalin ze złóż

W myśl art. 21 ust. 1 pkt 2 pr.g.g. działalność w zakresie wydobywania kopalin ze złóż może być wykonywana po uzyskaniu koncesji. W konsekwencji wydobyć takie może nastąpić jedynie w ramach koncesjonowanej działalno-

---

<sup>11</sup> *Słownik języka polskiego*. T. 1: A—K. Red. M. SZYM CZAK. Warszawa 2002, s. 944. W rozwinięciu tej definicji wyszczególniono kopalnie odkrywkowe i głębinowe, a także kopalnie węgla, soli, srebra i rudy.



ści gospodarczej, z wyjątkiem, o którym mowa w art. 4 pr.g.g.<sup>12</sup>. Według art. 4 ust. 1 pr.g.g. przepisów m.in. działu III pr.g.g. dotyczącego koncesji nie stosuje się do wydobywania piasków i żwirów, przeznaczonych dla zaspokojenia potrzeb własnych osoby fizycznej, z nieruchomości stanowiących przedmiot jej prawa własności (użytkowania wieczystego), bez prawa rozporządzania wydobytą kopaliną, jeżeli jednocześnie wydobywanie będzie wykonywane bez użycia środków strzałowych, nie będzie większe niż 10 m<sup>3</sup> w roku kalendarzowym i nie naruszy przeznaczenia nieruchomości (ust. 1); działalność ta może być wykonywana po wcześniejszym zawiadomieniu organu nadzoru górniczego o zamiarze jej podjęcia (ust. 2)<sup>13</sup>. Wskazany wyjątek od obowiązku uzyskania koncesji nie ma więc znaczenia z rozważanego punktu widzenia, skoro obejmuje on jedynie wydobywanie piasków i żwirów, czyli kopalin innych niż te wymienione w art. 50c ustawy z 17 grudnia 1998 r. W przepisie tym mowa wszak o kopalniach niektórych kopalin, wobec czego zatrudnienie przy wydobyciu wszelkich pozostałych kopalin nie może być uznane za pracę górniczą, i to skądinąd także wówczas, gdy wydobywanie takie nie podlega zwolnieniu z obowiązku uzyskania koncesji.

Kopaliny wymienione w art. 50c ust. 1 ustawy z 17 grudnia 1998 r. jedynie częściowo należą do grupy kopalin, które, stosownie do art. 10 ust. 1 pr.g.g., bez względu na miejsce ich występowania są objęte własnością górniczą<sup>14</sup>; w obu przepisach wymieniono: węgiel<sup>15</sup>, rudy<sup>16</sup>, sól kamienną, sól potasową, gips, an-

---

<sup>12</sup> Tak np. A. LIPIŃSKI: *Nowe prawo geologiczne i górnicze (ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r.)*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 2011, nr 9, s. 5; H. SCHWARZ: *Prawo...*, s. 188.

<sup>13</sup> Por. również: A. LIPIŃSKI: *Komentarz do art. 3–5 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. Prawo geologiczne i górnicze*. „Prawne Problemy Górnictwa i Ochrony Środowiska” 2016, nr 2, s. 33–36; G. RADECKI: *Oplata podwyższona za naruszenie warunków wydobywania piasków i żwirów na własne potrzeby*. W: *Prawne aspekty gospodarowania zasobami środowiska. Korzystanie z zasobów środowiska*. Red. K. KARPUS, M. SZALEWSKA, B. RAKOCZY. Toruń 2014, s. 294–306; B. RAKOCZY. W: *Prawo geologiczne i górnicze. Komentarz*. Red. B. RAKOCZY. Warszawa 2015, s. 45–54 oraz H. SCHWARZ: *Prawo...*, s. 60–69.

<sup>14</sup> Własność górnicza jest przysługującym Skarbowi Państwa prawem do wspomnianych kopalin, niezależnie od miejsca ich występowania, oraz do części górotworu położonych poza granicami przestrzennymi nieruchomości gruntowej, w tym do znajdujących się tam złóż kopalin (art. 10 ust. 1, 4 i 5 pr.g.g.). Por. również R. MIKOSZ. W: „System Prawa Prywatnego”. T. 3: *Prawo rzeczowe*. Red. E. GNIEWEK. Warszawa 2013, s. 453–460.

<sup>15</sup> W art. 10 ust. 1 pr.g.g. mowa o węglu kamiennym i węglu brunatnym, podczas gdy w art. 50c ust. 1 pkt 1 ustawy z 17 grudnia 1998 r. tylko o węglu. Wydaje się, że w tym ostatnim przepisie chodzi o obie te kopaliny, skoro w art. 50c ust. 1 pkt 4 ustawy z 17 grudnia 1998 r. wspomniano o odkrywce węgla brunatnego.

<sup>16</sup> Jak już wspomniano, w art. 50 ust. 1 pkt 1 ustawy z 17 grudnia 1998 r. posłużono się ogólnym pojęciem „kopalnie rud”, natomiast w art. 10 ust. 1 pr.g.g. do kopalin objętych własnością górniczą bez względu na miejsce ich występowania zaliczono rudy metali z wyjątkiem darniowych rud żelaza.

hydryt i siarkę<sup>17</sup>. W art. 50c ustawy z 17 grudnia 1998 r. mowa także jednak o innych kopalniach, które według art. 10 ust. 3 pr.g.g. są objęte prawem własności nieruchomości gruntowej, np. fosforyt i baryt<sup>18</sup>. Zatrudnienie pod ziemią w kopalniach wydobywających te kopaliny stanowi pracę górniczą. Jednocześnie za pracę tę nie można uznać zatrudnienia przy wydobywaniu kopaliny, które wskazano w art. 10 ust. 1 pr.g.g., lecz pominięto w art. 50c ust. 1 ustawy z 17 grudnia 1998 r., w szczególności węglowodorów<sup>19</sup>.

Z tych spostrzeżeń wynika zarazem, że wydobycie w kopalniach wymienionych w art. 50c ust. 1 ustawy z 17 grudnia 1998 r. może być realizowane na podstawie koncesji wydawanej bądź przez ministra właściwego do spraw środowiska<sup>20</sup>, bądź przez marszałka województwa. Ten pierwszy organ udziela bowiem koncesji na wydobywanie ze złóż kopaliny, o których mowa w art. 10 ust. 1 pr.g.g. (art. 22 ust. 1 pkt 2 pr.g.g.), z kolei marszałek województwa w przypadku, gdy nie należy to do właściwości pozostałych organów koncesyjnych (art. 22 ust. 4 pr.g.g.). Właściwość trzeciego takiego organu, starosty, uzależniona została zaś od kilku warunków, w tym od tego, by działalność była prowadzona metodą odkrywkową (art. 22 ust. 2 pkt 3 pr.g.g.)<sup>21</sup>, tymczasem art. 50c ust. 1 ustawy z 17 grudnia 1998 r. zawiera zastrzeżenie, że chodzi o zatrudnienie pod ziemią<sup>22</sup>. Także jednak w przypadkach, gdy tego zastrzeżenia nie uczyniono, miejscem zatrudnienia wskazanego w analizowanym przepisie może być wyłącznie kopalnia inna niż odkrywkowa. Jest to oczywiste w przypadku maszynistów wyciągowych na szybach oraz sygnalistów na nadszybiach szybów (art. 50c ust. 1 pkt 7 ustawy z 17 grudnia 1998 r.), skoro w kopalniach

<sup>17</sup> W art. 10 ust. 1 pr.g.g. wymieniono siarkę rodzimą, z kolei w art. 50 ust. 1 pkt 4 ustawy z 17 grudnia 1998 r. za pracę górniczą uznano zatrudnienie przy niektórych czynnościach i na określonych stanowiskach na odkrywce w kopalniach siarki lub w kopalniach otworowych siarki.

<sup>18</sup> Przypomnieć wypada, że złoża takich kopaliny niewymienionych w art. 10 ust. 1 pr.g.g. są objęte własnością górniczą, jeżeli są położone poza granicami przestrzennymi nieruchomości gruntowej (art. 10 ust. 4 pr.g.g.) — por. przypis 14.

<sup>19</sup> Węglowodorami są ropa naftowa, gaz ziemny oraz ich naturalne pochodne, a także metan występujący w złożach węgla kamiennego, z wyjątkiem metanu występującego jako kopalina towarzysząca (art. 6 ust. 1 pkt 16 pr.g.g.).

<sup>20</sup> Zgodnie z § 1 ust. 2 pkt 2 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 17 listopada 2015 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Środowiska (Dz.U., poz. 1904) ministrem tym jest Minister Środowiska.

<sup>21</sup> W świetle art. 22 ust. 2 pr.g.g. pozostałe z tych warunków to wymogi, by: obszar udokumentowanego złoża nieobjętego własnością górniczą nie przekraczał 2 ha, wydobycie kopaliny ze złoża w roku kalendarzowym nie przekroczyło 20 000 m<sup>3</sup>, a działalność była prowadzona bez użycia środków strzałowych.

<sup>22</sup> Odkrywkowa metoda wydobywania kopaliny łączy się ze zwałowaniem nadkładu w rozumieniu art. 6 ust. 1 pkt 20 pr.g.g., czyli zespołem czynności prowadzonych w odkrywkowych zakładach górniczych, nierozzerwalnie związanych technicznie i organizacyjnie z przemieszczeniem i składowaniem mas ziemnych i skalnych usuwanych znad złoża, w celu umożliwienia wydobycia kopaliny użytecznej.

odkrywkowych szyby nie występują. W kopalniach tych nie są też zatrudniani członkowie drużyn ratowniczych, a w efekcie także mechanicy sprzętu ratowniczego tych drużyn (art. 50c ust. 1 pkt 7 ustawy z 17 grudnia 1998 r.). Otóż w art. 122 ust. 19 pr.g.g. przedsiębiorcy wydobywający kopaliny metodą odkrywkową zostali zwolnieni z wielu obowiązków w zakresie ratownictwa górniczego, w tym tego polegającego na zorganizowaniu drużyny ratowniczej oraz odpowiednio wyposażonej kopalnianej stacji ratownictwa górniczego (art. 122 ust. 13 pr.g.g.), zobowiązując ich do zabezpieczenia możliwości prowadzenia akcji ratowniczej przez inne jednostki ratownicze.

Zgodnie z definicją zamieszczoną w art. 6 ust. 1 pkt 9 pr.g.g. przedsiębiorcą jest ten, kto posiada koncesję na prowadzenie działalności regulowanej ustawą, tj. również koncesję na wydobywanie kopaliny ze złoża. Koncesja ta powinna wskazywać jednoznacznie rodzaj kopaliny, do której wydobywania przedsiębiorca jest uprawniony, a przez to umożliwi rozstrzygnięcie, czy wydobywanie następuje w ramach zakładu odpowiadającego jednemu z typów kopalń wyliczonych w art. 50c ust. 1 ustawy z 17 grudnia 1998 r. W świetle art. 30 ust. 1 pr.g.g. określa ona rodzaj i sposób wykonywania zamierzonej działalności, a stosownie do art. 26 ust. 1 pkt 1 pr.g.g. we wniosku o udzielenie koncesji na wydobywanie określa się złoże kopaliny lub jego część, która ma być przedmiotem wydobywania; do wniosku dołącza się projekt zagospodarowania złoża, określający wymagania w zakresie racjonalnej gospodarki złożem kopaliny, w szczególności przez kompleksowe i racjonalne wykorzystanie kopaliny głównej i kopaliny towarzyszących (art. 26 ust. 3 pr.g.g.).

Przydatność koncesji dla ustalenia znaczenia pojęcia „kopalnia” może wszelako ograniczać fakt, że w art. 50c ust. 1 pkt 1 ustawy z 17 grudnia 1998 r. występują nazwy kopaliny, które mogą budzić wątpliwości. W przepisie tym za pracę górniczą uznano np. zatrudnienie pod ziemią w kopalniach kruszców, które nie zostały wymienione ani w art. 10 ust. 1 pr.g.g., ani w załączniku do tej ustawy wskazującym stawki opłat eksploatacyjnych w odniesieniu do poszczególnych rodzajów kopaliny<sup>23</sup>. Trudności może też nastroić stwierdzenie, czy miejscem zatrudnienia jest kopalnia surowców ogniotrwałych oraz glin szlachetnych. Niepodobna wszak takich surowców czy glin bez zastrzeżeń przyporządkować pozycji 14 wspomnianego załącznika, przewidującego stawkę opłaty dla glin ogniotrwałych i ceramicznych, szczególnie jeżeli zważyć, że w niektórych przypadkach nazwy kopaliny użyte w załączniku i w art. 50c ust. 1 pkt 1 ustawy z 17 grudnia 1998 r. są jednobrzmiące<sup>24</sup>.

<sup>23</sup> Zgodnie z art. 134 ust. 1 pr.g.g. opłata eksploatacyjna ponoszona jest przez przedsiębiorcę, który uzyskał m.in. koncesję na wydobywanie kopaliny ze złoża, i ustalana jako iloczyn jej stawki oraz ilości kopaliny wydobytej ze złoża bilansowego i pozabilansowego, w okresie rozliczeniowym.

<sup>24</sup> W art. 50c ust. 1 pkt 1 ustawy z 17 grudnia 1998 r. mowa np. o kopalniach barytu, kaolinów oraz magnezytów, które to kopaliny zostały wymienione w załączniku odpowiednio pod pozycjami 4, 20 oraz 27.

## Zakład górniczy

Jak już była o tym mowa, przeprowadzane tu rozważania nie mogą abstrahować także od pojęcia zakładu górniczego, które również występuje w przytoczonej wyżej definicji słownikowej kopalni. Skłania to do rozważenia relacji, w jakiej oba te pojęcia ze sobą pozostają. Zakład górniczy został zdefiniowany w art. 6 ust. 1 pkt 18 pr.g.g. jako wyodrębniony technicznie i organizacyjnie zespół środków służących bezpośrednio do wykonywania działalności regulowanej ustawą w zakresie wydobywania kopalin ze złóż, a w podziemnych zakładach górniczych wydobywających węgiel kamienny wraz z pozostającym w związku technologicznym z wydobyciem kopaliny przygotowaniem wydobytej kopaliny do sprzedaży, podziemnego bezzbiornikowego magazynowania substancji, podziemnego składowania odpadów albo podziemnego składowania dwutlenku węgla, w tym wyrobiska górnicze, obiekty budowlane, urządzenia oraz instalacje. Zakres działalności wynikający z przytoczonego przepisu jest zatem znacznie szerszy niż przedmiot funkcjonowania kopalni wymienionych w art. 50c ust. 1 pr.g.g., zawężony jedynie do wydobywania kopalin, i to tylko ściśle określonych rodzajów. W konsekwencji zatrudnienie przy wykonywaniu każdej innej działalności regulowanej ustawą Prawo geologiczne i górnicze nie stanowi pracy górniczej w rozumieniu tego przepisu, niezależnie od jego warunków, w tym zagrożeń, choćby były one zbliżone do tych właściwych dla wydobywania kopalin ze złóż<sup>25</sup>.

Wyjaśnienie pojęcia „zakład górniczy” ma na celu wyodrębnienie zespołu środków wykorzystywanych w działalności, w rozważanym przypadku polegającej na wydobywaniu kopalin ze złóż, i oznaczenie przedmiotu odniesienia przepisów dotyczących zakładu górniczego, w szczególności tych regulujących

---

<sup>25</sup> Stosownie do art. 1 ust. 1 pkt 1 pr.g.g. ustawa ta określa także zasady i warunki podejmowania, wykonywania oraz zakończenia działalności w zakresie prac geologicznych, czyli w myśl art. 6 ust. 1 pkt 8 pr.g.g. projektowania i wykonywania 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 sporządzania map i dokumentacji geologicznych oraz projektowania i wykonywania badań na potrzeby wykorzystania ciepła Ziemi lub korzystania z wód podziemnych. Zgodnie z art. 25 ust. 1 pkt 1, 1a i 2a pr.g.g. poszukiwanie lub rozpoznawanie złóż kopalin, o których mowa w art. 10 ust. 1, z wyłączeniem złóż węglowodorów, kompleksu podziemnego składowania dwutlenku węgla oraz złóż węglowodorów (wraz z ich wydobywaniem ze złóż) stanowią działalność koncesjonowaną. W art. 80 ust. 1 pr.g.g. oraz art. 85a pr.g.g. przewidziano inne formy reglamentacji prac geologicznych w postaci odpowiednio decyzji zatwierdzającej projekt robót geologicznych oraz zgłoszenia — por. np. G. DOBROWOLSKI, G. RADECKI. W: *Zrównoważony rozwój jako czynnik determinujący prawne podstawy zarządzania geologicznymi zasobami środowiska*. Red. G. DOBROWOLSKI. Katowice 2016, s. 157—181, 190—199 i 206—217.

zasady nadzoru nad jego ruchem i zapewniających bezpieczeństwo tego ruchu<sup>26</sup>. Ruch taki powinien być przy tym postrzegany szeroko jako ogół funkcjonowania zakładu górniczego w miejscu i w czasie czy każdy przejaw jego działalności, w tym też jego przestoje, spowodowane np. awarią<sup>27</sup>. Zakład górniczy stanowi zatem samodzielną względem przedsiębiorcy kategorię prawną o charakterze przedmiotowym<sup>28</sup>, którą można przyrównać do przedsiębiorstwa w znaczeniu wynikającym z art. 55<sup>1</sup> ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny<sup>29</sup>, aczkolwiek zawężonego wyłącznie do wymienionych w tym przepisie składników materialnych<sup>30</sup>.

Nie ulega wątpliwości, że każdy z tego rodzaju składników materialnych tworzących którąkolwiek z kopalni wliczonych w art. 50c ust. 1 ustawy z 17 grudnia 1998 r. musi być jednocześnie elementem zakładu górniczego służącego wydobywaniu jednej ze wskazanych w tym przepisie kopalin. W konsekwencji ustalenie wszystkich tych elementów oraz dokładne wytyczenie granic zakładu górniczego w przestrzeni nie może pozostawać bez wpływu dla określenia miejsca wykonywania pracy górniczej. Nie stanowi to jednak zadania łatwego, skoro stwierdzenie, jakie obiekty, urządzenia itd. wchodzi w skład zakładu górniczego, jest możliwe wyłącznie w odniesieniu do konkretnego stanu faktycznego i zależy od wielu czynników, zwłaszcza od metody i miejsca wykonywania działalności i szeregu innych uwarunkowań<sup>31</sup>. Rozstrzygające znaczenie w rozpatrywanym zakresie ma decyzja organu nadzoru górniczego zatwierdzająca plan ruchu zakładu górniczego<sup>32</sup>.

Plan taki jest kluczowym dokumentem regulującym ruch zakładu górniczego<sup>33</sup>, będącym podstawą prawidłowego funkcjonowania tego zakładu<sup>34</sup>, a przez to jednym z wyznaczników dozwolonego zachowania się przedsiębiorcy, uszczegóławiającym reguły wynikające m.in. z koncesji<sup>35</sup>. Zgodnie z art. 108 ust.

<sup>26</sup> Zob. np. F. GOJNY: *Zakład górniczy w prawie polskim*. „Państwo i Prawo” 1965, nr 7, s. 78.

<sup>27</sup> Zob. A. LIPIŃSKI, R. MIKOSZ: *Ustawa...*, s. 286—287 oraz R. MIKOSZ: *Odpowiedzialność za szkody wyrządzone ruchem zakładu górniczego*. Warszawa 2006, s. 96—97.

<sup>28</sup> G. RADECKI. W: *Zrównoważony rozwój...*, s. 239.

<sup>29</sup> Dz.U. 2017, poz. 459 ze zm.

<sup>30</sup> H. SZWARZ: *Prawo...*, s. 93.

<sup>31</sup> Tak A. LIPIŃSKI: *Likwidacja zakładu górniczego*. W: *Sprawiedliwość ekologiczna w prawie i praktyce*. Red. T. BOJAR-FIJAŁKOWSKI. Gdańsk 2016, s. 177.

<sup>32</sup> Ibidem.

<sup>33</sup> Tak H. SZWARZ: *Racjonalna gospodarka złożem w prawie geologicznym i górniczym*. W: *Prawna regulacja geologii i górnictwa w Polsce, Czechach i na Słowacji*. Wybrane zagadnienia. Red. G. DOBROWOLSKI, G. RADECKI. Katowice 2014, s. 108.

<sup>34</sup> M. SZALEWSKA. W: *Prawo geologiczne i górnicze. Komentarz*. Red. B. RAKOCZY. Warszawa 2015, s. 549.

<sup>35</sup> Ł. IWAŃSKI: *Przymiot strony w postępowaniu w sprawie zatwierdzenia planu ruchu podziemnego zakładu górniczego oraz likwidowanego (likwidowanej oznaczonej części) podziemnego zakładu górniczego*. Cz. 1. „Przegląd Prawa Ochrony Środowiska” 2013, nr 3, s. 58 i 60.

2 pr.g.g. określa on m.in. strukturę organizacyjną zakładu górniczego, w szczególności przez wskazanie stanowisk osób kierownictwa i dozoru ruchu (pkt 1) oraz granice zakładu górniczego (pkt 1a). Szczegóły w rozpatrywanym zakresie precyzuje rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 16 lutego 2012 r. w sprawie planów ruchu zakładów górniczych<sup>36</sup>, określające wymagania dla takich planów odnośnie do wymienionych w nim typów zakładów. Według załącznika nr 1 do tego rozporządzenia, dotyczącego planu ruchu podziemnych zakładów górniczych, czyli takiego, który powinien być przyjęty we wszystkich kopalniach wymienionych w art. 50c ust. 1 pkt 1 ustawy z 17 grudnia 1998 r., plan ten powinien zawierać m.in. charakterystykę terenu zakładu górniczego z określeniem obiektów budowlanych zakładu górniczego.

Plan ruchu zakładu górniczego może dostarczyć informacji przydatnych do odpowiedzi na pytanie, czy zakład taki może być, a jeśli tak, to w jakim stopniu utożsamiony z którąś z kopalni wymienionych w art. 50c ust. 1 ustawy z 17 grudnia 1998 r. oraz czy zadania przypisane poszczególnym osobom w jego ramach odpowiadają wskazanym tam cechom mającym charakteryzować pracę górniczą, np. ze względu na zajmowane stanowisko lub rodzaj wykonywanych czynności. Plan ruchu zakładu górniczego zatwierdza właściwy organ nadzoru górniczego w drodze decyzji (art. 108 ust. 11 pr.g.g.)<sup>37</sup>.

W przypadku kopalń stanowiących miejsce wykonywania pracy górniczej zawsze można sięgnąć po tego rodzaju dokument, ponieważ nie zostały one zwolnione od obowiązku jego sporządzenia. W myśl art. 105 ust. 2 pr.g.g. odnośnie do zakładów górniczych służących wydobywaniu kopaliny ze złóż planu ruchu zakładu górniczego nie sporządza się bowiem, jeżeli koncesji udzielił starosta — wówczas ruch zakładu górniczego prowadzi się na podstawie warunków określonych w koncesji. Wyżej wykazano, że kopalnie, o których mowa w art. 50c ust. 1 ustawy z 17 grudnia 1998 r., prowadzą wydobywanie wymagające koncesji bądź Ministra Środowiska, bądź marszałka województwa.

Oczywiście, spostrzeżenia te nie oznaczają, że każde zatrudnienie na terenie zakładu górniczego stanowi pracę górniczą. Nawet w przypadku podziemnych zakładów górniczych wydobywających kopaliny wymienione w art. 50c ust. 1 ustawy z 17 grudnia 1998 r. musi to być bowiem zatrudnienie pod ziemią lub w części zakładu, która znajduje się na powierzchni ziemi, ale na stanowiskach określonych w tym przepisie, np. maszynistów wyciągowych.

Dotyczy to również tzw. zakładów przeróbczych w podziemnych zakładach górniczych wydobywających węgiel kamienny, które, zgodnie z definicją za-

<sup>36</sup> Dz.U. 2012, poz. 372.

<sup>37</sup> Organem nadzoru górniczego jest w rozpatrywanym przypadku dyrektor okręgowego urzędu górniczego w pierwszej instancji (art. 164 ust. 2 pr.g.g.) oraz Prezes Wyższego Urzędu Górniczego jako organ wyższego stopnia (art. 166 ust. 1 pkt 1 pr.g.g.). Por. spostrzeżenia dotyczące zatwierdzenia planu ruchu zakładu górniczego, zwłaszcza jego prawnego znaczenia — G. RADECKI. W: *Zrównoważony rozwój...*, s. 247—251.



mieszczoną w art. 6 ust. 1 pkt 18 pr.g.g., są elementem tego zakładu, pod warunkiem że przygotowanie wydobytej kopaliny do sprzedaży pozostaje w związku technologicznym z wydobyciem kopaliny<sup>38</sup>. Wątpliwości może budzić natomiast sytuacja, gdy przedmiotem tego rodzaju przygotowania do sprzedaży jest inna niż węgiel kamienny kopalina wymieniona w art. 50c ust. 1 ustawy z 17 grudnia 1998 r. Uzasadniony wydaje się pogląd, że czynności te są pracą górniczą, jeżeli wykonuje się je pod ziemią i w granicach zakładu górniczego. Pracą górniczą jest wszak każde zatrudnienie pod ziemią w kopalni, nie tylko to związane z wydobywaniem kopaliny ze złoża.

Nie można również tracić z pola widzenia, że podczas ustalania przesłanek pracy górniczej może powstać potrzeba sięgnięcia do dwóch innych rodzajów planu górniczego wymienionych w przywołanym rozporządzeniu z dnia 16 lutego 2012 r. w sprawie planów ruchu zakładów górniczych, a mianowicie po plan ruchu odkrywkowego zakładu górniczego oraz plan ruchu zakładu górniczego wydobywającego kopaliny otworami wiertniczymi. W art. 50c ust. 4 ustawy z 17 grudnia 1998 r. za pracę tę uznano bowiem niektóre czynności wykonywane „na odkrywce w kopalniach siarki i węgla brunatnego”, czyli w miejscu, gdzie w ramach kopalni następuje wydobycie tych kopaliny metodą odkrywkową<sup>39</sup>, oraz w kopalniach otworowych siarki. Pracą górniczą nie będzie natomiast zatrudnienie we wszystkich pozostałych rodzajach zakładów, dla których w tym rozporządzeniu określono szczególne wymagania odnoszące się do planów ruchu, w tym w zakładach górniczych prowadzących metodą podziemną: podziemne bezzbiornikowe magazynowanie substancji lub podziemne składowanie odpadów, niezależnie od zagrożeń, jakie mogą w tych zakładach powstać, choćby były one zbliżone do tych występujących w kopalniach wymienionych w art. 50c ustawy z 1998 r. Rodzajów tych jest łącznie trzynaście.

## Likwidacja zakładu górniczego oraz pojęcie kopalni węgla kamiennego

Istnienie zakładu górniczego obejmuje nie tylko etap ruchu, lecz także fazę likwidacji, która może mieć charakter całkowity lub częściowy i przeprowadzana jest na podstawie planu ruchu likwidowanego zakładu górniczego lub

<sup>38</sup> Por. np. A. LIPIŃSKI: *Komentarz do art. 6–9...*, s. 23–24. Autor zwrócił uwagę na wątpliwości interpretacyjne, jakie budzi ta definicja.

<sup>39</sup> Por. wyrok SN z dnia 21 lutego 2012 r., I UK 295/11, OSNP 2013, nr 3–4, poz. 38 oraz wyroki SA w Katowicach z dnia 16 stycznia 2013 r., III AUa 452/12, LEX nr 1280244 i z dnia 30 stycznia 2013 r., III AUa 832/12, LEX nr 1289760, w świetle których praca „na odkrywce” w kopalniach odkrywkowych jest odpowiednikiem pracy „na przodku” pod ziemią i polega na czynnościach bezpośrednio łączących się z pozyskiwaniem kopaliny ze złoża.

jego oznaczonej części<sup>40</sup>. Zgodnie z art. 129 ust. 4 pr.g.g. plan ten określa m.in. sposób wykonania obowiązków przedsiębiorcy przewidzianych w art. 129 ust. 1 pr.g.g., do których należy w szczególności zabezpieczenie lub likwidacja wyrobisk górniczych oraz urządzeń, instalacji i obiektów zakładu górniczego (pkt 1). W czasie likwidacji głównego celu zakładu górniczego nie stanowi więc już działalność, której wykonywaniu on służył przed likwidacją. Co więcej, wdrożenie rozpatrywanej fazy funkcjonowania zakładu górniczego oznacza wręcz, że działalność ta nie może być już kontynuowana<sup>41</sup>.

Jednocześnie wszelako w myśl art. 129 ust. 3 pr.g.g. do likwidacji zakładu górniczego stosuje się odpowiednio przepisy o ruchu zakładu górniczego. W konsekwencji warunki zatrudnienia w likwidowanym zakładzie górniczym, w szczególności w zakresie zagrożeń bezpieczeństwa, a także charakteru wykonywanych prac, nie odbiegają znacząco od tych, jakie panowały w zakładzie przed rozpoczęciem likwidacji. Potwierdza to treść załączników nr 8—10 do rozporządzenia z dnia 16 lutego 2012 r. w sprawie planów ruchu zakładów górniczych, określających szczególne wymagania dla planów ruchu odpowiednio likwidowanego podziemnego zakładu górniczego, likwidowanego odkrywkowego zakładu górniczego oraz likwidowanego zakładu górniczego wydobywającego kopaliny otworami wiertniczymi (lub likwidowanych części tych zakładów). Ten pierwszy plan powinien zawierać opis robót górniczych prowadzonych w czasie likwidacji (pkt 9)<sup>42</sup>, w tym robót wiertniczych (pkt 13) oraz robót strzałowych (pkt 15), a także sposobu zagospodarowania kopaliny uzyskanej w trakcie robót likwidacyjnych (pkt 14) oraz zabezpieczenia niewykorzystanej części złoża kopaliny i sąsiednich złóż kopaliny (pkt 15). Osoby zatrudnione w likwidowanym zakładzie górniczym mogą więc nawet wykonywać czynności, jakie zazwyczaj wiążą się z wydobywaniem kopaliny<sup>43</sup>. Podobnie w świetle przywołanego załącznika plan ruchu likwidowanego odkrywkowego zakładu górniczego powinien wskazywać w szczególności organizację robót strzałowych (pkt 7) oraz spowodowane ruchem zakładu zagrożenia naturalne, m.in. osuwiskowe oraz łączące się z obrywaniem się skał (pkt 8), z kolei plan

<sup>40</sup> A. LIPIŃSKI: *Likwidacja zakładu...*, s. 179.

<sup>41</sup> Zob. A. LIPIŃSKI: *W: Zrównoważony rozwój...*, s. 276. Autor zauważył, że przyczyną likwidacji zakładu górniczego wydobywającego kopaliny ze złoża może być wybranie złoża.

<sup>42</sup> Chodzi o roboty górnicze związane z likwidacją zakładu górniczego lub jego oznaczonej części, zabezpieczeniem sąsiednich złóż kopaliny oraz wyrobisk sąsiednich zakładów górniczych. Plan ruchu likwidowanego podziemnego zakładu górniczego powinien również zawierać opis partii złoża lub pokładów, w których roboty te będą prowadzone.

<sup>43</sup> Zgodnie z definicją, zamieszczoną w art. 6 ust. 1 pkt 3 pr.g.g., kopalina wydobyta jest całość kopaliny odłączonej od złoża. Wypada jednak opowiedzieć się za poglądem, że o tym, czy tego rodzaju odłączenie kopaliny od złoża stanowi jej wydobywanie, przesądza zamiar pozyskania kopaliny, wobec czego w innym przypadku, np. w razie wykopów wykonywanych w trakcie robót budowlanych, nie będzie ono mieściło się w zakresie przytoczonej definicji — zob. np. A. LIPIŃSKI: *Komentarz do art. 6—9...*, s. 15.



ruchu likwidowanego zakładu górniczego wydobywającego kopaliny otworami wiertniczymi podstawowe dane techniczne urządzeń stosowanych do likwidacji zakładu górniczego, w szczególności urządzeń wiertniczych, związanych z likwidacją odwiertów (pkt 6) oraz opis stref pożarowych i stref zagrożenia wybuchem (pkt 12).

Ponadto zlikwidowany zakład górniczy w całości lub w części bądź może być wykorzystywany w innych celach niż te, którym służył przed likwidacją, np. turystycznych, bądź musi być nadal utrzymywany ze względu na potrzebę ochrony jego otoczenia przed następstwami jego wcześniejszej działalności, co również wymaga odpowiedniego stosowania przepisów regulujących ruch zakładu<sup>44</sup>. Odesłanie w tej materii przewiduje art. 2 ust. 1 pr.g.g.<sup>45</sup>. Bezspornie znajduje ono uzasadnienie w konieczności zapewnienia bezpieczeństwa przed zagrożeniami właściwymi wszelkiej działalności wykonywanej pod ziemią, które nie występują gdzie indziej<sup>46</sup>.

Właśnie to podobieństwo zagrożeń wpływających na warunki pracy, będące — jak już była o tym mowa — czynnikiem decydującym o ustanowieniu bardziej korzystnych niż ogólne zasad nabycia prawa do emerytury górniczej, skłania do rozważenia kwestii zamykającej się w pytaniu, czy pracą górniczą może być zatrudnienie w likwidowanym zakładzie górniczym oraz zatrudnienie w zlikwidowanym zakładzie górniczym, czyli takim, w stosunku do którego proces likwidacji został już zakończony.

Odpowiedź na to pytanie zależy od wykładni art. 50c ust. 1 pkt 8 ustawy z 17 grudnia 1998 r., w myśl którego za pracę górniczą uważa się zatrudnienie na stanowiskach pracy pod ziemią w nieczynnych kopalniach wymienionych w pkt. 1 tego przepisu. Przytoczone unormowanie nie pozostawia wątpliwości, że w omawianym wypadku pracą górniczą nie jest praca wykonywana na powierzchni, choćby na stanowisku wymienionym w art. 50c ust. 1 ustawy z 17 grudnia 1998 r., w tym praca „na odkrywce”. Trudności może natomiast nastęczać interpretacja pojęcia „nieczynna kopalnia”, które jest, po pierwsze, nieprecyzyjne i, po drugie, nie nawiązuje do terminologii zastosowanej w ustawie Prawo geologiczne i górnicze.

---

<sup>44</sup> Tak A. LIPiŃSKI: *Likwidacja zakładu...*, s. 179.

<sup>45</sup> W myśl art. 2 ust. 1 pr.g.g. przepisy tej ustawy, z wyjątkiem działu III dotyczącego koncesji, a więc także przepisy odnoszące się do ruchu zakładu górniczego, stosuje się odpowiednio m.in. do budowy, rozbudowy oraz utrzymywania systemów odwadniania zlikwidowanych zakładów górniczych (pkt 1) i do robót prowadzonych w wyrobiskach zlikwidowanych podziemnych zakładów górniczych w celach innych niż określone ustawą, w szczególności turystycznych, leczniczych i rekreacyjnych (pkt 2).

<sup>46</sup> Tak A. LIPiŃSKI: *Komentarz do art. 1–2 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. Prawo geologiczne i górnicze (Dz.U. 2015, poz. 196 ze zm.)*. „Prawne Problemy Górnictwa i Ochrony Środowiska” 2016, nr 1 s. 35.

Wydaje się, że za nieczynny nie może zostać uznany zakład górniczy będący w fazie likwidacji, gdy wciąż znajduje się on w ruchu, mogącym polegać nawet na pozyskiwaniu kopalin ze złóż i prowadzonym na zbliżonych zasadach, choć w innym celu niż wcześniej. Takim zakładem byłby więc zakład górniczy zlikwidowany. Teza ta jednak jest dyskusyjna i wymaga dalszych analiz, dla których przepisy Prawa geologicznego i górniczego nie dają wystarczającej podstawy. Nieczynna kopalnia może wszak stanowić zarówno zlikwidowany zakład górniczy, jak i zakład górniczy, który nie służy już do wydobywania kopalin ze złóż i w efekcie musi być zlikwidowany. Przyjęcie pierwszej z tych możliwości byłoby oczywiste, gdyby w art. 50c ust. 1 pkt 8 ustawy z 17 grudnia 1998 r. posłużono się pojęciem byłej czy zamkniętej kopalni, zaś na rzecz drugiej z nich mogłaby jednoznacznie przemawiać np. formuła „kopalni, w której zaprzestano wydobywania”.

Jak już wcześniej zapowiedziano, pomocne dla rozstrzygnięcia powyższych wątpliwości może okazać się sięgnięcie do przepisów ustawy z dnia 7 września 2007 r. o funkcjonowaniu górnictwa węgla kamiennego, mimo że — jak wynika to już z jej tytułu — dotyczy ona tylko jednego rodzaju kopalni wymienionych w art. 50c ust. 1 ustawy z 17 grudnia 1998 r. Odnotowania wymaga, że ustawa ta posługuje się pojęciem kopalni, definiując je w art. 2 pkt 2 jako wyodrębnioną jednostkę organizacyjną przedsiębiorstwa górniczego prowadzącą zakład górniczy<sup>47</sup>. Definicja ta odwołuje się zatem do instytucji zakładu górniczego w znaczeniu określonym w art. 6 ust. 1 pkt 18 pr.g.g.<sup>48</sup> i niewystępującego w tej ustawie pojęcia przedsiębiorstwa, będącego w większości przypadków rodzajem czy podkategorią przedsiębiorcy w rozumieniu art. 6 ust. 1 pkt 9 pr.g.g. Przedsiębiorstwem górniczym jest bowiem najczęściej spółka prowadząca wydobywanie węgla kamiennego na podstawie koncesji<sup>49</sup>. W konsekwencji kopalnia, stano-

<sup>47</sup> Identyczne definicje zawierały art. 2 pkt 4 i art. 2 pkt 2 poprzednio obowiązujących ustaw z dnia 26 listopada 1998 r. o dostosowaniu górnictwa węgla kamiennego do funkcjonowania w warunkach gospodarki rynkowej oraz szczególnych uprawnieniach i zadaniach gmin górniczych (Dz.U., nr 162, poz. 1112 ze zm.) oraz z dnia 28 listopada 2003 r. o restrukturyzacji górnictwa węgla kamiennego w latach 2003—2006 (Dz.U. 2003, nr 210, poz. 2037 ze zm.).

<sup>48</sup> Stosownie do art. 2 pkt 3 ustawy o funkcjonowaniu górnictwa węgla kamiennego zakład górniczy to służący wydobywaniu węgla kamiennego zakład górniczy w rozumieniu art. 6 ust. 1 pkt 18 pr.g.g.

<sup>49</sup> W art. 2 pkt 1 ustawy z 2007 r. przedsiębiorstwo górnicze zdefiniowano jako spółkę węgłową — jednoosobową spółkę Skarbu Państwa, która prowadzi wydobywanie węgla kamiennego na podstawie koncesji lub która prowadzi likwidację zakładu górniczego oraz działania polikwidacyjne na terenach górniczych (lit. a), spółkę, w której Skarb Państwa lub spółki węglowe posiadają akcje albo udziały, prowadzącą wydobywanie węgla kamiennego na podstawie koncesji albo która prowadzi likwidację zakładu górniczego, działania polikwidacyjne na terenach górniczych albo zabezpiecza kopalnie przed zagrożeniami wodnymi, gazowymi oraz pożarowymi po zakończeniu likwidacji kopalni (lit. b), spółkę zależną lub współzależną w rozumieniu ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. 2016, poz. 1047 ze zm.) od spółki, w której Skarb Państwa posiada akcje lub udziały, prowadzącą wydobywanie węgla kamiennego na podsta-

wiąca wyodrębnioną część przedsiębiorstwa górniczego, jest swoistym konglomeratem zakładu górniczego, z którym nie może być całkowicie utożsamiana, oraz przedsiębiorcy w tym sensie, że łączy w sobie aspekt przedmiotowy, właściwy zakładowi, z wymiarem podmiotowym, charakteryzującym przedsiębiorcę. Dalszą kwestią pozostaje, że przedmiot działalności wspomnianego przedsiębiorstwa górniczego niekiedy obejmuje nie wydobywanie węgla kamiennego, lecz usuwanie skutków jego wydobywania, np. wtedy, gdy jest nim jednoosobowa spółka Skarbu Państwa, wykonująca zadania w zakresie naprawiania szkód wywołanych ruchem zakładu górniczego po zakończeniu jego likwidacji (art. 2 pkt 1 lit. d rozpatrywanej ustawy). Elementem przesądzającym o uznaniu jednostki tego przedsiębiorstwa za kopalnię jest wszak prowadzenie zakładu górniczego służącego wydobywaniu węgla kamiennego, które można wykonywać wyłącznie na podstawie koncesji.

W art. 6 ust. 1 ustawy o funkcjonowaniu górnictwa węgla kamiennego zastrzeżono, że likwidacja kopalni polega na zaprzestaniu wydobywania węgla kamiennego i likwidacji zakładu górniczego lub jego oznaczonej części. W przepisie tym wyodrębniono dwa etapy czy dwie fazy likwidacji kopalni, która kończy się wraz z likwidacją zakładu górniczego, następującą po wcześniejszym zaprzestaniu wydobywania. Tę sekwencję zdarzeń potwierdza treść dalszych jednostek redakcyjnych przywołanego art. 6. W jej świetle właściwy organ przedsiębiorstwa górniczego podejmuje decyzję o likwidacji kopalni, określając w szczególności terminy rozpoczęcia likwidacji kopalni, zakończenia wydobywania węgla kamiennego oraz zakończenia likwidacji kopalni (ust. 2 pkt 2—4), przy czym do likwidacji zakładu górniczego lub jego oznaczonej części oraz zadań wykonywanych po zakończeniu jego likwidacji stosuje się przepisy Prawa geologicznego i górniczego, o ile ustawa nie stanowi inaczej (ust. 3), a zakres likwidacji kopalni określa przedsiębiorstwo górnicze w planie ruchu likwidowanego zakładu górniczego (ust. 4).

Regulacja ta prowadzi do trzech wniosków. Po pierwsze, kopalnia może znajdować się w stanie likwidacji przed zakończeniem wydobywania, skoro akt organu przedsiębiorstwa górniczego ma wskazywać odrębnie terminy w obu tych zakresach. Po drugie, z takiego samego względu zakończenie wydobywania nie następuje w tym samym czasie co zakończenie likwidacji kopalni. Po trzecie jednak, od zakończenia wydobywania proces likwidacji kopalni można utożsamiać z likwidacją prowadzonego przez nią zakładu górniczego.

Ustawa o funkcjonowaniu górnictwa węgla kamiennego również nie dostarcza zatem wskazówek pozwalających ustalić jednoznacznie, kiedy kopalnia

---

wie koncesji (lit. c) lub jednoosobową spółkę Skarbu Państwa, wykonującą zadania w zakresie naprawiania szkód wywołanych ruchem zakładu górniczego po zakończeniu jego likwidacji, w tym szkód powstałych w wyniku reaktywacji starych zrobów (lit. d). Jak już wspomniano, przedsiębiorcą w rozumieniu art. 6 pkt 3 pr.g.g. jest ten, kto posiada koncesję na prowadzenie działalności regulowanej ustawą.

staje się kopalnią nieczynną. Niemniej wyklucza ona taki wniosek odnośnie do kopalni, której likwidację rozpoczęto, skoro wtedy jeszcze może być w niej kontynuowane wydobywanie. Z kolei zaprzestanie wydobywania również nie ma znaczenia przesądającego, jeżeli zważyć, że zakład górniczy służący temu wydobywaniu nie znajduje się wówczas jeszcze w stanie likwidacji. W tym czasie kopalnia stanowi zorganizowaną strukturę, która wciąż funkcjonuje i zatrudnia pracowników wykonujących czynności w tych samych warunkach, jak przed rozpoczęciem likwidacji. Wydaje się, że powyższe argumenty również uzasadniają pogląd, że kopalnia staje się kopalnią nieczynną z chwilą zakończenia likwidacji zakładu górniczego.

Bezcelowe jest natomiast dalsze rozszerzenie na potrzeby wykładni analizowanego pojęcia zakresu poszukiwań poprzez uwzględnienie definicji znajdujących się w innych aktach dotyczących szeroko rozumianego górnictwa, np. decyzji Rady z dnia 10 grudnia 2010 r. w sprawie pomocy państwa ułatwiającej zamykanie niekonkurencyjnych kopalń węgla<sup>50</sup>. Zgodnie z art. 1 lit. b przywołanej decyzji zamknięcie takie oznacza trwałe zaprzestanie produkcji i sprzedaży węgla. Definicja ta została jednak sformułowana na potrzeby decyzji z dnia 10 grudnia 2010 r., koncentrujących się wokół określenia zasad pomocy państwa w kontekście wartości i priorytetów wskazanych w jej preambule, takich jak w szczególności polityka unijna promująca odnawialne źródła energii oraz zrównoważoną i bezpieczną gospodarkę niskoemisyjną (pkt 3 preambuły) czy ograniczenie zakłócenia konkurencji na rynku wewnętrznym (pkt 7 preambuły) oraz oddziaływania na środowisko, jakie wywiera produkcja węgla (pkt 8 preambuły).

## Podsumowanie

Powyższe rozważania skłaniają do kilku krytycznych wniosków na temat ustawowych przesłanek przyznania prawa do emerytury górniczej. Przed wszystkim przepisy obowiązujące w tym zakresie powodują poważne trudności interpretacyjne ze względu na zastosowanie siatki pojęciowej, która jest niejednoznaczna i zarazem odbiega od terminologii przyjętej w Prawie geologicznym i górniczym. Trudności te potęguje fakt, że wykładnia tych przepisów nie może być prowadzona w całkowitym oderwaniu od tego ostatniego prawa. Budzą one też wątpliwości merytoryczne, dotyczące słuszności przewidzianych nimi rozwiązań, w szczególności ograniczających pracę górniczą do zatrudnienia w kopalniach wydobywających niektóre tylko, wyraźnie wskazane kopaliny.

<sup>50</sup> Dz.U. UE.L. 2010 r., poz. 336, s. 24.

Bezsprzecznie oznacza to bowiem pokrzywdzenie pracowników wykonujących analogiczne czynności w podobnych warunkach, którzy nie mają prawa do emerytury górniczej.

## Literatura

- Emerytury i renty z FUS. Emerytury pomostowe. Okresowe emerytury kapitałowe. Komentarz.* Red. K. ANTONÓW. Warszawa 2014.
- GOJNY F.: *Zakład górniczy w prawie polskim.* „Państwo i Prawo” 1965, nr 7, s. 77—85.
- IWAŃSKI Ł.: *Przymiot strony w postępowaniu w sprawie zatwierdzenia planu ruchu podziemnego zakładu górniczego oraz likwidowanego (likwidowanej oznaczonej części) podziemnego zakładu górniczego.* Cz. 1. „Przegląd Prawa Ochrony Środowiska” 2013, nr 3, s. 47—69.
- KWAPISZ K.: *Ustawa o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. Komentarz.* Warszawa 2013.
- LIPIŃSKI A.: *Komentarz do art. 1—2 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. Prawo geologiczne i górnicze (Dz.U. 2015, poz. 196 ze zm.).* „Prawne Problemy Górnictwa i Ochrony Środowiska” 2016, nr 1, s. 31—38.
- LIPIŃSKI A.: *Komentarz do art. 3—5 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. Prawo geologiczne i górnicze.* „Prawne Problemy Górnictwa i Ochrony Środowiska” 2016, nr 2, s. 27—40.
- LIPIŃSKI A.: *Komentarz do art. 6—9 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. Prawo geologiczne i górnicze.* „Prawne Problemy Górnictwa i Ochrony Środowiska” 2017, nr 1, s. 11—32.
- LIPIŃSKI A.: *Likwidacja zakładu górniczego.* W: *Sprawiedliwość ekologiczna w prawie i praktyce.* Red. T. BOJAR-FIJAŁKOWSKI. Gdańsk 2016, s. 177—190.
- LIPIŃSKI A.: *Nowe prawo geologiczne i górnicze (ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r.).* „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 2011, nr 9, s. 2—13.
- LIPIŃSKI A., MIKOSZ R.: *Ustawa prawo geologiczne i górnicze. Komentarz.* Warszawa 2003.
- MIKOSZ R.: *Odpowiedzialność za szkody wyrządzone ruchem zakładu górniczego.* Warszawa 2006.
- Prawo geologiczne i górnicze. Komentarz.* Red. B. RAKOCZY. Warszawa 2015.
- RADECKI G.: *Oplata podwyższona za naruszenie warunków wydobywania piasków i żwirów na własne potrzeby.* W: *Prawne aspekty gospodarowania zasobami środowiska. Korzystanie z zasobów środowiska.* Red. K. KARPUS, M. SZALEWSKA, B. RAKOCZY. Toruń 2014, s. 291—311.
- SCHWARZ H.: *Prawo geologiczne i górnicze. Komentarz.* T. 1. Wrocław 2013.
- SCHWARZ H.: *Racjonalna gospodarka złożem w prawie geologicznym i górniczym.* W: *Prawna regulacja geologii i górnictwa w Polsce, Czechach i na Słowacji. Wybrane zagadnienia.* Red. G. DOBROWOLSKI, G. RADECKI. Katowice 2014, s. 100—112.
- Słownik języka polskiego.* T. 1: A—K. Red. M. SZYMCZAK. Warszawa 2002.
- „System Prawa Prywatnego”. T. 3: *Prawo rzeczowe.* Red. E. GNIEWEK. Warszawa 2013.
- Zrównoważony rozwój jako czynnik determinujący prawne podstawy zarządzania geologicznymi zasobami środowiska.* Red. G. DOBROWOLSKI. Katowice 2016.

Gabriel Radecki

### **The mine as a place of performance of mining work entitling to mining old-age pension**

#### Summary

The Act of 17 December 1998 r. on old-age pensions and disability pensions from the Social Insurance Fund provides for mining old-age pension awarded under the preferential rules. Namely some miners have right to retire before the statutory retirement age, especially in case they are employed in mines of kinds specified by statute. The paper considers the notion of “mine” with regard to Act of 9 June 2011 — the mining and geological law, particularly regulation concerning concession for exploitation of minerals from deposits and mining plants. The prescriptions of the latter Act, which refer to liquidation of mining plants, as well as the Act of 7 September 2007 on functioning of the mining industry, must be taken into account to answer a question when the mine becomes inactive.

Key words: concession for exploitation of minerals from deposits, mining plant, liquidation of mining plant, mine, mining old-age pension

Габрель Радэкий

### **Шахта как место осуществления труда с правом назначения горной пенсии**

#### Резюме

Закон от 17 декабря 1998 г. «О пенсиях с Фонда социального страхования» предусматривает горную пенсию на преференциальных условиях. Некоторые шахтёры приобретают право на пенсию перед достижением законного пенсионного возраста, в частности когда работают в одном из типов шахт указанных в законе. В статье анализируется понятие шахты с учётом закона от 9 июня 2011 г. «Геологическое и горное право», особенно норм касающихся лицензии на добычу полезных ископаемых из месторождения, а также горных предприятия. Как положения этого закона относительно ликвидации горного предприятия, так и закона от 7 сентября 2007 г. «О функционировании горного дела каменного угля» надо учитывать, чтобы ответить на вопрос, когда шахта превращается в недействующую шахту.

Ключевые слова: лицензия на добычу полезных ископаемых из месторождения, горное предприятие, ликвидация горного предприятия, шахта, горная пенсия

Redakcja Katarzyna Więckowska  
Projekt okładki Aleksander Mikucki  
Realizacja projektu Paulina Dubiel  
Korektor Katarzyna Kondracka  
Łamanie Alicja Załęcka

Copyright © 2017 by  
Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego  
Wszelkie prawa zastrzeżone

ISSN 2451-3431

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. 5,0. Ark. wyd. 5,5.

