Część I. Zagadnienia ogólne

Rozdział 1. Geneza regulacji geologiczno-górniczych w ujęciu historycznym

Literatura: *A. Lipiński*, *R. Mikosz*, Rozwój ustawodawstwa górniczego w Polsce w latach 1918–1939, Prawne Problemy Górnictwa 1983, Nr 6; *H. Łabędzki*, Górnictwo w Polsce. Opis kopalnictwa i hutnictwa polskiego, pod względem technicznym, historyczno-statystycznym i prawnym, Warszawa 1841; *R. Mikosz*, Ewolucja prawnej regulacji dotyczącej korzystania z zasobów naturalnych wnętrza Ziemi w kontekście przemian ustrojowych w Polsce, „Górnictwo i Geoinżynieria" 2010, Nr 34 (3); *Z. Przybylski*, Sądownictwo administracyjne w prawie górniczym, Głos Prawników Śląskich 1939, Nr 1; *K. Szamałek*, Zarys ewolucji polskiego prawa poszukiwania i wydobywania kopalin w latach 1991–2015, BPIG 2015, Nr 465; *P. Zagożdżon*, *M. Madziarz*, Dzieje górnictwa – element europejskiego dziedzictwa kultury, Wrocław 2010; *Z. Żółtowski*, Prawo geologiczne i górnicze, Warszawa 1972.

§ 1. Początki górnictwa

Górnictwo jest działem techniki obejmującym całokształt procesów związanych z wydobywaniem ze skorupy ziemskiej kopalin użytecznych oraz ich przeróbką[1]. Nauką, której narzędzia używane są w poszukiwaniu i rozpoznawaniu złóż kopalin, jest **geologia**. Stosunki społeczne związane z tą działalnością człowieka regulowane są natomiast przez **prawo geologiczne i górnicze**. Instytucje tej gałęzi prawa kształtowały się na przestrzeni dziejów wraz z rozwojem wiedzy na temat technik dokumentowania i eksploatacji złóż kopalin. **1**

Ślady działalności górniczej można dostrzec od początku dziejów ludzkości. Początkowo ludzie poszukiwali skał (epoka kamienia), a następnie metali

[1] Encyklopedia PWN, hasło „Górnictwo", https://sjp.pwn.pl/slowniki/górnictwo.html.

w stanie rodzimym i związków chemicznych metali (epoka brązu i żelaza). Wykorzystywano je m.in. na potrzeby produkcji narzędzi rolniczych, uzbrojenia, a także biżuterii. Przyjmuje się, że rozwój wiedzy człowieka o możliwościach zastosowań metali oraz skał jest zbieżny z początkiem rozwoju rolnictwa[2]. Pierwszym okresem rozwoju górnictwa była **działalność zbieracka** ludzi – zbierano kopaliny z powierzchni ziemi (np. samorodki metali). Rozpoczęcie eksploatacji przez **pierwsze kopalnie** było natomiast związane z wyczerpaniem się zasobów powierzchniowych metali rodzimych oraz ich minerałów. Kopalnie te zakładane były w płytkich utworach geologicznych, w związku z występowaniem w nich zmineralizowanych żył. Przykładem takiej kopalni są wyrobiska w *Meči Kladenec* w Tracji (4900–4500 p.n.e.), w której wydobywano miedź, cynk i ołów[3]. Prace wydobywcze prowadzono wówczas do głębokości warstwy wodonośnej, gdyż nie znano efektywnych technik odwadniania wkopów.

Aż do czasów Cesarstwa Rzymskiego działalność górnicza miała charakter rozproszony i nieprofesjonalny. **Profesjonalizacja** w górnictwie została wymuszona ze względu na pogarszanie się warunków wydobywania kopalin, które były pozyskiwane z coraz większych głębokości. Ówczesne zmiany wynikały z licznych wypadków powodowanych przez niewykwalifikowanych niewolników, zatrudnianych w rzymskich kopalniach. Wypadki te generowały znaczne straty: przykładowo zawalenie się budowanych przez wiele lat chodników kopalnianych uniemożliwiało dalszą eksploatację i powodowało utratę złoża. Straty te były jednocześnie trudne do skompensowania przez oszczędności w wydatkach na wynagrodzenia dla górników. Remedium na te problemy okazały się regulacja zasad wydobywania kopalin oraz rozwój wiedzy o zagrożeniach górniczych. Tendencje te spowodowały pojawienie się pierwszych urzędników sprawujących nadzór nad pozyskiwaniem kopalin.

Na ziemiach polskich pierwsze ślady działalności górniczej pochodzą z obszaru Gór Świętokrzyskich. Zlokalizowane były tam kopalnie krzemienia pasiastego, wydobywanego w Krzemionkach Opatowskich w okresie prawdopodobnie 3900–1600 lat p.n.e. Z kolei prace eksploatacyjne przy wydobyciu rud ołowiu i srebra w rejonie Tarnowskich Gór datuje się na III w. n.e.[4] Z IX w. pochodzą natomiast pierwsze ślady warzelnictwa, które prowadzono w rejonie

[2] *S. Łęczycki*, Początki metalurgii oraz górnictwa od Anatolii po Europę Centralną, [w:] *P. Zagożdżon*, *M. Madziarz* (red.), Dzieje górnictwa – element europejskiego dziedzictwa kultury, Wrocław 2010, s. 207.

[3] *Ibidem*, s. 214.

[4] *A. Mirek*, *K. Król*, Rozwój działalności urzędów górniczych na ziemiach polskich na tle wypisków z dziejów górnictwa, [w:] *P. Zagożdżon*, *M. Madziarz*, Dzieje górnictwa na tle europejskiego dziedzictwa kultury, Wrocław 2009, s. 220.

Wieliczki[5]. Sól kamienną uzyskiwano wówczas ze słonych źródeł i studni. Eksploatację wgłębną rozpoczęto wraz z ich wyczerpaniem.

§ 2. Regulacje geologiczno-górnicze w okresie I Rzeczypospolitej

I. Pierwsze regulacje górnicze

Regulacje geologiczno-górnicze wydawane były przez monarchów od początku polskiej państwowości. Czynili tak *Kazimierz Odnowiciel* w 1044 r. oraz *Bolesław Krzywousty* w 1105 r., którzy określili m.in. udział zakonu benedyktynów we wpływach z kopalń wielickich[6]. Ważnym dokumentem wskazującym na istnienie w tamtym okresie górnictwa w Polsce jest bulla papieża *Innocentego II* z 1136 r. (Bulla gnieźnieńska), która zatwierdziła arcybiskupowi gnieźnieńskiemu dochody z kopalń rud ołowiu i srebra w rejonie Bytomia i Chorzowa na Śląsku[7]. **2**

Wzmianki o polskim ustawodawstwie górniczym pojawiają się częściej, począwszy od czasów *Kazimierza Wielkiego*. Istotnym przykładem aktu prawnego dotyczącego górnictwa była w tamtym okresie ustawa z 1368 r. o kopalniach soli w Wieliczce i w Bochni, która traktowała m.in. o sposobie zarządzania górnictwem soli oraz o obowiązkach urzędników górniczych[8]. W myśl przepisów tej ustawy urzędnikami górniczymi byli **żupnicy** (urzędnicy królewscy nadzorujący pracę kopalń), **podżupkowie** (nadzorujący bezpośrednio produkcję w danej kopalni), **góromistrzowie** (zajmujący się kwestiami technicznymi i geologicznymi w kopalni, w tym bezpieczeństwem) oraz **sztygarzy** (nadzorujący konkretne roboty górnicze). Ustawa *Kazimierza Wielkiego* zabraniała także kasztelanom i starostom ingerencji w sprawy żup, była zatem wymierzona przeciw możnowładztwu[9]. Król Polski czerpał dzięki tym regulacjom wyłączne dochody ze sprzedaży soli, która była wówczas głównym polskim towarem eksportowym. **3**

[5] *K. Pająk*, Wieliczka – stare miasto górnicze, Kraków 1969, s. 7.

[6] *H. Łabędzki*, Górnictwo w Polsce. Opis kopalnictwa i hutnictwa polskiego, pod względem technicznym, historyczno-statystycznym i prawnym, Warszawa 1841, s. 103.

[7] *A. Mirek*, *K. Król*, Rozwój, s. 229.

[8] *H. Łabędzki*, Górnictwo, s. 105.

[9] *A. Mirek*, *K. Król*, Rozwój, s. 230.

II. Zasada wolności górniczej i regalia górnicze

4 Innym z przykładów średniowiecznych regulacji górniczych w Polsce jest przywilej królowej *Elżbiety* z 1372 r., potwierdzony przez króla *Władysława Jagiełłę* w 1426 r. Przywilej ten pozwalał każdemu na poszukiwanie i wydobywanie kopalin ze złóż w rejonie Olkusza w zamian za uiszczenie na rzecz króla podatku górniczego – **olbory** oraz innych opłat, w tym pogłównego od liczby zatrudnionych robotników. Przywilej ten wyrażał panującą w średniowieczu **zasadę wolności górniczej**, w której prowadzić roboty geologiczne i górnicze mógł każdy pod warunkiem opłacania stosownych podatków na rzecz monarchy. Nie wymagano wówczas licencji od górników, co miało zachęcić ludność do podejmowania poszukiwań złóż kopalin i wydobywania kopalin ze złóż.

5 Ograniczeniem zasady wolności górniczej były tzw. **regalia królewskie** (królewszczyzny), przewidujące prawo własności monarchy do wnętrza ziemi, w tym do złóż kopalin. Pierwsze takie regalia ustanowione zostały w **Prawie Ronkalijskim** z 1158 r. przez cesarza *Fryderyka I Rudobrodego*, a następnie stały się powszechne w większości państw ówczesnej Europy. Odtąd górnicy prowadzili prace na złożach będących własnością monarchów, a podstawę prawną prowadzenia prac górniczych w tamtym okresie porównać można do prawa dzierżawy. Odpłatność z tytułu pobierania pożytków z rzeczy cudzej manifestowała się wówczas w obowiązku wnoszenia danin na rzecz monarchy z tytułu prowadzenia działalności górniczej.

6 W tak zarysowanym reżimie prawnym polskie górnictwo funkcjonowało do końca XV w. Obszarami szczególnie intensywnej aktywności górniczej były wówczas rejony Wieliczki i Bochni (górnictwo soli kamiennej), Olkusza i Tarnowskich Gór (górnictwo ołowiu i srebra), Chęcin (górnictwo miedzi) oraz Tarnobrzega (górnictwo siarki). W XV wieku można jednak zaobserwować w Polsce powolny zanik średniowiecznej tradycji wolności górniczej, wynikający z postępujących procesów profesjonalizacji. Coraz częściej podejmowanie działalności górniczej uwarunkowane było uzyskaniem stosownych zezwoleń, a najdawniejszym znanym przykładem przyznanej koncesji na poszukiwanie złóż kopalin jest zezwolenie udzielone *Mikołajowi Sobowskiemu* z Kleparza na poszukiwanie złota, srebra, miedzi i ołowiu w całym kraju, wydane przez *Kazimierza Jagiellończyka* w 1448 r.[10]

Efektem tych tendencji był statut króla *Aleksandra Jagiellończyka* z 1505 r., który regulował działalność **sądów górniczych**, wydawanie przez żupnika pozwoleń na działalność górniczą (tzw. **fryszty**), działalność **towarzystw**

[10] *A. Mirek*, *K. Król*, Rozwój, s. 113.

gwareckich (w tym podejmowanie przez nie uchwał)[11], konsekwencje niewykonywania praw górniczych przez **gwarków**, a także system podatków od prowadzonej działalności[12]. Statut wprowadził także po raz pierwszy centralny królewski urząd **komornika górniczego**, który pełnił nadzór nad wydobywaniem kopalin ze złóż w Rzeczypospolitej. Ustawa *Aleksandra Jagiellończyka* jest symboliczną cezurą wskazującą na zanik wolności górniczej na ziemiach polskich. Odtąd działalność gospodarcza w tej dziedzinie została poddana reglamentacji poprzez koncesje, zezwolenia i licencje. Niestety, nie zachował się do czasów obecnych żaden egzemplarz statutu, a najstarszym zachowanym pomnikiem ustawodawstwa górniczego ziem polskich tamtego okresu, wydanym także w języku polskim, jest przywilej górniczy **Ordunek Gorny** księcia opolskiego *Jana II Dobrego*[13]. Został on wydany 16.11.1528 r. i zawierał 72 artykuły regulujące m.in. warunki pracy w tarnogórskich kopalniach srebra i ołowiu.

Druga ze średniowiecznych zasad, w której złoża kopalin stanowiły regale królewskie, została zniesiona z kolei podczas elekcji króla *Stefana Batorego* (1576 r.). W *pacta conventa* zrezygnował on z prawa własności do wszystkich bogactw naturalnych znajdujących się we wnętrzu ziemi[14], pozostając jednak właścicielem kopalń rejonu Wieliczki i Bochni. Zerwanie z zasadą odrębnej własności złóż przysługującej monarsze stanowiło ewenement na tle ustawodawstw europejskich (przykładowo na Węgrzech doszło wówczas do pozbawienia szlachty jakichkolwiek praw własności do złóż kopalin[15]). Odtąd własność posiadaczy ziemskich rozciągała się zarówno na powierzchnię terenu, jak i na wnętrze ziemi, co było potwierdzane w *pacta conventa* kolejnych królów elekcyjnych. Własność prywatna nie okazała się jednak bodźcem rozwojowym dla polskiego górnictwa, które podupadło zwłaszcza od czasów potopu szwedzkiego. Najprawdopodobniej sytuacja ta spowodowana była brakiem środków wśród rozproszonej szlachty na kosztowne inwestycje infrastrukturalne w górnictwo.

III. Królewska Komisja Kruszcowa

Po okresie wojen XVII w. polska gospodarka, osłabiana wskutek licz- **7**
nych działań wojennych prowadzonych na obszarze kraju, znalazła się

[11] Gwarek był osobą zajmującą się wydobywaniem kopalin ze złóż.

[12] *H. Łabędzki*, Górnictwo, s. 110.

[13] *J. Piernikarczyk*, Pierwsza polska ustawa górnicza, czyli Ordunek Gorny, Tarnowskie Góry 1928.

[14] *Z. Żółtowski*, Prawo geologiczne i górnicze, Warszawa 1972, s. 14.

[15] *H. Łabędzki*, Górnictwo, s. 122.

w stanie zapaści. Dotyczyło to także polskiego górnictwa, które było przestarzałe, a w wielu miejscach zarzucono eksploatację kopalin mimo dostępności złóż. Powodowało to marnotrawstwo krajowych zasobów surowców mineralnych, utrudniając odbudowę zniszczonej gospodarki. Próbę pobudzenia polskiego górnictwa podjął na szerszą skalę dopiero król *Stanisław August Poniatowski*, dążąc do większego zaangażowania państwa w sprawy górnicze[16]. W *pacta conventa* król zadeklarował przykładowo wprowadzenie możliwości inwestowania w polskie górnictwo przez cudzoziemców. W tym celu w 1776 r. upoważnił on Departament Skarbu w Radzie Nieustającej do rozmów z kompaniami górniczymi w sprawie otwierania nowych kopalń. Sam również był udziałowcem spółki górniczej, która podjęła próbę reaktywacji wydobycia metali w rejonie olkuskim. W 1782 r. król powołał z kolei **Komisję Kruszcową**, jako organ nadzorczy nad inwestycjami geologicznymi i górniczymi w kraju, do którego kompetencji należało także inicjowanie poszukiwań nowych złóż kopalin. Podstawowym obszarem pracy Komisji były pierwotnie rejony Olkusza i Gór Świętokrzyskich, skąd pochodzić miały metale na potrzeby polskich mennic. Prace poszukiwawcze Komisji stały się szczególnie intensywne po utracie kontroli nad kopalniami soli w Wieliczce i w Bochni (po I zaborze znalazły się one w granicach Cesarstwa Austriackiego) i przyniosły wówczas rezultat w postaci odkrycia złóż soli w Ciechocinku na Kujawach. Z uwagi na specyfikę zadań powierzonych Komisji Kruszcowej uchodzić ona może za zalążek służby geologicznej w Polsce[17].

§ 3. Ustawodawstwo geologiczno-górnicze państw zaborczych

I. Zasada dyrekcyjna

8 Wraz z upadkiem I Rzeczypospolitej na ziemiach polskich zostało wprowadzone prawo państw zaborczych. Ówczesne zmiany prawne w górnictwie związane były przede wszystkim z rozpoczynającą się rewolucją przemysłową i miały na celu wprowadzenie ułatwień w podejmowaniu działalności

[16] Doniosłą rolę w propagowaniu w Polsce wiedzy geologicznej i górniczej odgrywał wówczas ksiądz *Jan Krzysztof Kluk* (1739–1796), autor podręcznika Rzeczy kopalnych osobliwie zdatniejszych szukanie, poznanie i zażycie, wydanego w 1781 r.

[17] *M.O. Jędrysek*, Od Komisji Kruszcowej do dziś – wybrane zagadnienia z punktu widzenia Głównego Geologa Kraju (2005–2007), [w:] *P. Zagożdżon*, *M. Madziarz*, Dzieje górnictwa – element europejskiego dziedzictwa kultury, Wrocław 2009, s. 91–96.

geologiczno-górniczej. Z tego powodu władze pruskie uregulowały wówczas przykładowo zasady udzielania ulg podatkowych dla przedsiębiorców otwierających kopalnie. Na terenie zaboru pruskiego wprowadzona została także tzw. **zasada dyrekcyjna**, polegająca na ścisłej kontroli przez urzędy górnicze procesu wydobycia kopalin. Polegała ona na jednolitej organizacji wszystkich kopalń, dostosowanych do określonych standardów. Przejawami zasady dyrekcyjnej były m.in. wprowadzenie jednolitych wymogów sporządzania map górniczych i planów ruchu, a także inspekcje urzędników górniczych w kopalniach[18]. Podobne tendencje miały również miejsce na obszarze zaboru austriackiego, gdzie uporządkowano przykładowo eksploatację soli w kopalniach Wieliczki i Bochni poprzez wprowadzenie jednolitego systemu wydobycia, likwidację starych chodników i budowę ich regularnej sieci. Państwa zaborcze zorganizowały także administrację górniczą na ziemiach polskich. W 1769 r. utworzony został w Prusach **Wyższy Urząd Górniczy** (*Oberbergamt*) obejmujący swą jurysdykcją Śląsk, natomiast w 1786 r. utworzony został **Okręgowy Sąd Górniczy dla Galicji**, pełniący zarazem funkcję sądu i organu administracyjnego[19]. Z kolei w zaborze rosyjskim głównym organem pełniącym funkcję nadzorczą nad górnictwem była **Główna Dyrekcja Górnicza** z siedzibą w Kielcach, która została zorganizowana w 1816 r. w Królestwie Polskim z inicjatywy *Stanisława Staszica*.

II. Prawo własności górniczej

Ustawy regulujące prawo górnicze na ziemiach polskich wprowadzono ko- **9**
lejno w 1854 r. w zaborze austriackim, w 1865 r. w zaborze pruskim i w 1870 r. w zaborze rosyjskim[20]. Ustawodawstwa państw zaborczych nie tylko wprowadziły nową organizację administracji górniczej, lecz także uregulowały zagadnienie własności złóż kopalin. Traktowały one pojęcie własności gruntowej niezmiernie szeroko, uznając złoża za integralne części nieruchomości, które dzielą jej los prawny. Część kopalin została jednak wyłączona z tak określonego zakresu własności nieruchomości gruntowej i ukształtowana w przedmiot odrębnego **prawa własności górniczej**[21]. O wyłączeniu tym decydował strategiczny charakter niektórych kopalin dla gospodarek państw zaborczych.

[18] *E. Piątek*, *Z. Piątek*, Historia górnictwa węglowego w rejonie Nowej Rudy na Dolnym Śląsku w okresie od XV do XVIII wieku, Prz.Gór. 2020, Nr 10, s. 38–44.

[19] *E. Piątek*, *Z. Piątek*, Historia, s. 237.

[20] *A. Mirek*, *K. Król*, Rozwój, s. 235.

[21] *A. Lipiński*, *R. Mikosz*, Rozwój ustawodawstwa górniczego w Polsce w latach 1918–1939, „Prawne Problemy Górnictwa" 1983, Nr 6, s. 83–105.

I tak w austriackiej powszechnej ustawie górniczej z 1854 r. wyłączeniu podlegały wszystkie kopaliny metaliczne (m.in. minerały rudne cynku, ołowiu, miedzi oraz manganu), siarka, ałun, sól kamienna, grafit, asfalt, węgiel brunatny i kamienny. Treść prawa własności górniczej obejmowała przede wszystkim wyłączne uprawnienie do korzystania ze złoża i do rozporządzania wydobytą kopaliną. Ponadto w sytuacji odkrycia na obszarze istniejącego nadania górniczego innej kopaliny, własność górnicza obejmowała także prawo pierwszeństwa uzyskania nadania także w odniesieniu do drugiej z kopalin[22]. Szczególne cechy instytucji własności górniczej ukształtowane były przez państwa zaborcze dwojako:

1) w ustawodawstwach pruskim i austriackim złoża kopalin objęte własnością górniczą uważane były za zastrzeżone na rzecz państwa. Złoża te były bezwzględnie wyłączone z zakresu własności nieruchomości gruntowej, a właściciel nieruchomości nie miał do nich żadnych praw. W zaborze austriackim podmiot chcący zainwestować w poszukiwanie złóż kopalin musiał ubiegać się o zezwolenie (*Schurfbewilligung*), na podstawie którego uzyskiwał on prawo do prowadzenia prac poszukiwawczych w granicach pola poszukiwawczego (*Schurfgebiet*). Do prowadzenia prac poszukiwawczych nie była potrzebna zgoda właściciela nieruchomości gruntowej, który mógł zostać zmuszony do udostępnienia swej nieruchomości podmiotowi poszukującemu za wynagrodzeniem. Prawo do wydobywania kopaliny było z kolei przyznawane w drodze **nadania górniczego**, które określało treść prawa własności górniczej;
2) w ustawodawstwie rosyjskim, pomimo wyłączenia złóż niektórych kopalin z zakresu własności gruntowej, prawo własności złóż przysługiwało, co do zasady, właścicielowi nieruchomości gruntowej[23]. Dzięki temu właściciel mógł bez spełnienia dodatkowych wymogów poszukiwać złóż na obszarze swej nieruchomości gruntowej, chociaż w przypadku kopalin objętych własnością górniczą ich poszukiwanie było dozwolone również przez inne podmioty, także wbrew właścicielowi nieruchomości. O ile w fazie poszukiwawczej złóż kopalin procedura rosyjska była relatywnie prosta, o tyle postępowanie w sprawie nadania górniczego cechowało się uciążliwością, wysokim stopniem skomplikowania i formalizmem. O nadanie górnicze mógł ubiegać się tylko odkrywca złoża, w przeciwieństwie do zaborów austriackiego i pruskiego, gdzie możliwość taką miały także osoby trzecie.

[22] *Ibidem*, s. 90.

[23] *A. Lipiński*, *R. Mikosz*, Rozwój ustawodawstwa, s. 86.

Ustawodawstwa górnicze państw zaborczych ulegały licznym zmianom na przestrzeni lat. W momencie odzyskania przez Polskę niepodległości w 1918 r. obowiązywały na jej terenie następujące ustawy górnicze:
1) rosyjska ustawa górnicza z 1912 r.,
2) austriacka powszechna ustawa górnicza z 1854 r. oraz
3) pruska powszechna ustawa górnicza z 1865 r.

Ponadto na terenach dawnego zaboru austriackiego obowiązywały austriacka powszechna ustawa naftowa z 1884 r. oraz krajowa galicyjska ustawa naftowa z 1908 r.[24] Obowiązywały one w II Rzeczypospolitej także w pierwszych latach po odzyskaniu niepodległości.

§ 4. Podstawowe instytucje ustawodawstwa górniczego II Rzeczypospolitej

Ustawy górnicze państw zaborczych zostały uchylone przez rozporządze- **10**
nie Prezydenta Rzeczypospolitej z 29.11.1930 r. – Prawo górnicze[25], które normowało zarówno geologiczne prace poszukiwawczo-rozpoznawcze, jak i prace związane z wydobywaniem kopalin ze złóż. Rozporządzenie to liczyło 320 artykułów zgromadzonych w XIV działach. Instytucje wprowadzone rozporządzeniem wzorowały się na rozwiązaniach przyjętych przede wszystkim w pruskim i austriackim prawie górniczym okresu zaborów. W odniesieniu do własności złóż PrGór wyróżniało następujące kategorie kopalin:
1) kopaliny **niezwiązane z prawem własności gruntowej**, które mogły stać się przedmiotem własności górniczej. W zależności od kopaliny własność ta mogła być nadana każdemu[26] lub przysługiwać wyłącznie państwu;
2) kopaliny **związane z prawem własności gruntowej**. Prawo ich poszukiwania i wydobywania przysługiwało właścicielowi nieruchomości gruntowej.

Odrębny reżim prawny dotyczył natomiast ropy naftowej, której poszuki- **11**
wanie i wydobywanie określone były odrębnymi ustawami naftowymi. Podstawową instytucją Prawa górniczego była **własność górnicza**, która nawiązywała

[24] *P. Gisman*, Rozwój prawodawstwa górniczego w Polsce, „Prace naukowe Instytutu Górnictwa PWr" 2005, Nr 111, s. 72.

[25] Dz.U. z 1935 r. Nr 85, poz. 654.

[26] Dotyczyło to następujących kopalin: radu, złota, srebra, platyny, miedzi, cyny, cynku, kadmu, ołowiu, rtęci, żelaza (z wyjątkiem rud darniowych), kobalt, nikl, arsenu, antymonu, manganu, glinu, chromu, wolframu (metale te podlegały własności górniczej, zarówno występując w stanie rodzimym, jak i w rudach), minerałów będących źródłem pozyskania siarki oraz fosforu, węgla brunatnego, grafitu, węgla kamiennego oraz antracytu (art. 1 ust. 1 PrGór).

do rozwiązań ustawodawstw państw zaborczych. Prawo własności górniczej powstawało w drodze **nadania**, co było uwarunkowane odkryciem złoża kopaliny, zgłoszeniem odkrycia oraz wystąpieniem z wnioskiem o nadanie własności pola górniczego (art. 22 PrGór). O udzieleniu lub odmowie udzielenia nadania orzekały z kolei urzędy górnicze (art. 22–62 PrGór)[27]. Przedmiotem nadania było **pole górnicze**, czyli przestrzeń, w granicach której powstawała własność górnicza (art. 17 PrGór). Prawo odkrywcy do nadania górniczego stanowiło jednocześnie roszczenie służące przeciwko państwu, które realizowane było na drodze sądownictwa administracyjnego[28]. Na treść własności górniczej składały się następujące uprawnienia:

1) prawo poszukiwania złóż kopalin i wydobywania kopalin ze złóż, w tym kopalin współwystępujących w złożu, nieobjętych nadaniem górniczym;
2) prawo do wydobywania kopalin z hałd po robotach górniczych;
3) prawo do korzystania z wnętrza ziemi i jej powierzchni, wyrażające się m.in. w możliwości wykonywania wszelkiego rodzaju robót górniczych oraz prac budowlanych na powierzchni ziemi i pod jej powierzchnią;
4) prawo do budowy w granicach pola górniczego zakładów przetwórczych (np. sortowni, zakładów wzbogacania rud);
5) prawo do bezpłatnego korzystania z wody kopalnianej (z wyjątkami określonymi w prawie wodnym);
6) prawo do wstępu na cudzy grunt w celu dokonania pomiarów i umieszczenia znaków granicznych;
7) roszczenie przeciwko właścicielowi gruntu o odstąpienie nieruchomości, piasku i wód na potrzeby zakładu górniczego oraz urządzeń pomocniczych. Uprawnienie to stanowiło instytucję **wywłaszczenia górniczego**;
8) roszczenie o zaprzestanie wydobywania minerałów przynależnych do gruntu, jeżeli ich eksploatacja stanowiła utrudnienie lub uniemożliwiała wykonanie podstawowych uprawnień objętych treścią własności górniczej[29].

Własność górnicza mogła ulec zniesieniu w sytuacji, gdy została ona odebrana w drodze uchwały wyższego urzędu górniczego lub wskutek zrzeczenia się jej. W pierwszym przypadku przesłanką zniesienia było nieusprawiedliwione niewykonywanie w okresie 6 miesięcy robót górniczych nakazanych przez urząd górniczy (art. 172–183 PrGór). Była to regulacja zapobiegająca zjawisku **blokowania złóż** przez inwestorów, będącego przejawem nieuczciwej konkurencji.

---

[27] *A. Lipiński*, *R. Mikosz*, Rozwój ustawodawstwa, s. 95.

[28] *Z. Przybylski*, Sądownictwo administracyjne w prawie górniczym, „Głos Prawników Śląskich" 1939, Nr 1, s. 37–61.

[29] *A. Lipiński*, *R. Mikosz*, Rozwój ustawodawstwa, s. 99–101.

Prawo górnicze z 1930 r. zawierało liczne regulacje dotyczące ruchu zakładu górniczego, czego dotyczył Dział VII PrGór, O zarządzie i ruchu zakładu górniczego. Przepisy te przewidywały, że ruch mógł być prowadzony wyłącznie przez osoby o stwierdzonych przez urzędy górnicze kwalifikacjach (art. 123 ust. 1 PrGór). Kierownikiem ruchu mogła być, co do zasady, wyłącznie osoba posiadająca obywatelstwo polskie, biegle posługująca się językiem polskim, niepozbawiona praw publicznych i posiadająca stopień inżyniera górniczego uzyskany w wyższej uczelni w kraju (art. 124 PrGór). Ponadto regulacjami PrGór objęte zostały takie zagadnienia, jak: ochrona wyrobisk górniczych, bezpieczeństwo i higiena pracy w kopalniach, ochrona powierzchni, ochrona wód mineralnych czy zapobieganie szkodom górniczym. W odniesieniu do administracji górniczej PrGór przewidywało istnienie **okręgowych urzędów górniczych**, które rozpatrywały sprawy z zakresu górnictwa w I instancji oraz **wyższych urzędów górniczych** będących organami I lub II instancji (w odniesieniu do decyzji okręgowych urzędów górniczych). Z kolei **Minister Przemysłu i Handlu** rozpoznawał sprawy górnicze w II instancji od decyzji wyższych urzędów górniczych (art. 188 ust. 1 PrGór). Organem pomocniczym Ministra było **Kolegium Górnicze**.

§ 5. Zasada społecznej gospodarki złożami w Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej

12 Prawo górnicze z 1930 r. obowiązywało także w pierwszych latach po II wojnie światowej, podlegając nowelizacjom mającym na celu zasadniczo rozszerzanie listy kopalin stanowiących wyłączną własność państwa. Zostało ono derogowane 6.5.1953 r. przez dekret Rady Państwa – Prawo górnicze[30]. Regulacje dekretu sformułowane były według ogólnych zasad ustroju społeczno-gospodarczego Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, określonych w Konstytucji PRL z 22.7.1952 r.[31] Podstawą tego ustroju był socjalistyczny system gospodarczy, oparty na uspołecznionych środkach produkcji i socjalistycznych stosunkach produkcji[32]. W odniesieniu do gospodarki złożami najistotniejszy był art. 8 Konstytucji PRL, w myśl którego złoża mineralne oraz kopalnie, obok m.in. wód, lasów państwowych, dróg i banków, stanowiły

[30] Tekst jedn. Dz.U. z 1955 r. Nr 10, poz. 6.

[31] Dz.U. z 1952 r. Nr 33, poz. 232.

[32] *R. Mikosz*, Ewolucja prawnej regulacji dotyczącej korzystania z zasobów naturalnych wnętrza Ziemi w kontekście przemian ustrojowych w Polsce, „Górnictwo i Geoinżynieria" 2010, Nr 34 (3), s. 19.

mienie ogólnonarodowe, podlegające szczególnej trosce i opiece państwa oraz wszystkich obywateli. Regulacje te przesądzały o zmianie stosunków własnościowych w odniesieniu do złóż kopalin w porównaniu do postanowień prawa górniczego okresu II Rzeczypospolitej i wprowadzały **zasadę społecznej gospodarki złożami**. Regulacje dekretu z 1953 r. – Prawo górnicze niekoniecznie jednak rozwijały postanowienia Konstytucji PRL w sposób konsekwentny. Niekonsekwencją ustawodawcy był przede wszystkim brak przepisów rozstrzygających sytuację prawną złóż kopalin, w tym przede wszystkim w zakresie prawa własności wnętrza ziemi[33]. Artykuł 5 dekretu przesądzał jedynie, że **prawo wydobywania** kopalin przysługiwało, co do zasady, państwu. Z tego powodu rozstrzyganie o własności konkretnego złoża wymagało wzięcia pod uwagę zarówno miejsca jego położenia, jak i ustalenia, czy dana kopalina podlega reżimowi prawnemu prawa górniczego.

Pomimo niejasnej kwestii praw do złóż kopalin, działalność w zakresie prac geologicznych i górniczych była w PRL objęta w rzeczywistości **monopolem państwowym**, a kopaliny wydobywane były wówczas głównie przez przedsiębiorstwa państwowe. Wyjątek od tej reguły był przewidziany w art. 5 dekretu i przewidywał możliwość zezwolenia spółdzielniom i osobom niebędącym wykonawcami narodowych planów gospodarczych na wydobywanie kopalin. Zezwolenie to stanowiło kompetencję Ministra Górnictwa, który swoją decyzję uzgadniał z Przewodniczącym Państwowej Komisji Planowania Gospodarczego. W ograniczonym zakresie także poszukiwanie złóż kopalin, w odniesieniu do których prace poszukiwawcze nie były zastrzeżone na rzecz państwowej służby geologicznej, mogło być prowadzone również przez osoby fizyczne. Wymagało to jednak stosownego zezwolenia (art. 14 i 15 dekretu).

13 Inną z cech ustawodawstwa geologiczno-górniczego Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej było rozdzielenie zagadnień geologicznych i górniczych oraz uregulowanie ich w dwóch odrębnych aktach prawnych (dekret Rady Państwa z 6.5.1953 r. – Prawo górnicze oraz ustawa z 16.11.1960 r. o prawie geologicznym[34]). W pierwszym z nich poruszone były kwestie związane m.in. z poszukiwaniem złóż kopalin i wydobywaniem kopalin ze złóż, stosunkiem przedsiębiorstwa górniczego do właściciela nieruchomości gruntowej, szkodami górniczymi, planowaniem górniczym oraz ruchem zakładu górniczego. Przedmiotem ustawy o prawie geologicznym były z kolei zasady prowadzenia prac geologicznych, w tym sporządzanie i zatwierdzanie dokumentacji geologicznych, zasady działania państwowych przedsiębiorstw geologicznych,

[33] *Ibidem*, s. 21.

[34] Dz.U. z 1960 r. Nr 52, poz. 303.

bilansowanie zasobów kopalin, a także ustrój i kompetencje administracji geologicznej. Organami tej administracji były właściwe do spraw geologii organy prezydiów wojewódzkich rad narodowych oraz **Centralny Urząd Geologii**.

§ 6. Ewolucja prawa geologicznego i górniczego po okresie transformacji ustrojowej

I. Zasada wolności gospodarczej

W okresie transformacji ustrojowej dokonano gruntownych zmian dotyczących systemu polityczno-gospodarczego państwa. Na podstawie ustawy z 23.12.1988 r. o działalności gospodarczej[35] dokonano wyboru społecznej gospodarki rynkowej jako podstawy polskiego ustroju gospodarczego, przywrócono **zasadę wolności gospodarczej** oraz zrównano sytuację wszystkich podmiotów gospodarczych w zakresie podejmowania i prowadzenia działalności gospodarczej[36]. Na podstawie tych zmian umożliwiono przedsiębiorcom prywatnym podejmowanie działalności gospodarczej w sektorze geologii i górnictwa. **14**

Jednym z najistotniejszych wyzwań tamtego okresu było określenie nowych stosunków własnościowych w odniesieniu do złóż kopalin, zważywszy na niejednoznaczności odziedziczone w tej materii po okresie PRL. Z chwilą wejścia w życie ustaw z 9.3.1991 r. o zmianie Prawa górniczego[37] oraz o zmianie ustawy o prawie geologicznym[38] wprowadzona została zasada, zgodnie z którą złoża kopalin stały się własnością **Skarbu Państwa**. Dotyczyło to wszystkich złóż, które znajdowały się poniżej dolnej granicy nieruchomości gruntowej. Do właściciela nieruchomości należały z kolei te złoża, które stanowiły jej część składową. Regulacja ta była zatem mocno restrykcyjna w porównaniu z regulacjami przedwojennego Prawa górniczego.

Przepisy ustaw nowelizujących z okresu transformacji przewidywały, że podjęcie działalności gospodarczej w zakresie poszukiwania, rozpoznawania i wydobywania kopalin zależne było od uzyskania **koncesji**. Podstawą prowadzenia działalności geologicznej i górniczej było z kolei prawo **użytkowania górniczego**, uprawniające użytkownika górniczego do korzystania z określonej

[35] Dz.U. Nr 41, poz. 324.

[36] *P. Wojtulek*, *T. Kocowski*, Unijna zasada niedyskryminującego dostępu a system udzielania zezwoleń w polskim prawie geologicznym i górniczym, Prz.G. 2018, Nr 66 (2), s. 3.

[37] Dz.U. z 1991 r. Nr 31, poz. 128.

[38] Dz.U. z 1991 r. Nr 31, poz. 129.

przestrzeni w górotworze. Nowelizacje wprowadziły także do polskiego systemu prawnego **opłatę eksploatacyjną**, stanowiącą daninę publiczną z tytułu wydobycia kopalin[39].

II. Unifikacja prawa geologicznego i górniczego

15 Nowelizacje uchwalone w 1991 r. miały charakter tymczasowy. Uwzględniając postulaty o potrzebie kompleksowości i jednolitości prawa geologicznego i górniczego w Polsce, Sejm uchwalił 4.2.1994 r. ustawę – Prawo geologiczne i górnicze[40]. Ustawa ta skupiała w jednym akcie prawnym zagadnienia dotyczące zarówno geologii, jak i górnictwa. Oprócz przepisów dotyczących prac geologicznych i górniczych regulowała ona kwestie ochrony złóż kopalin, wód podziemnych i innych elementów środowiska. Ustawa ta potwierdziła zasadę, że właścicielem złóż był Skarb Państwa (art. 7 ust. 1), z wyjątkiem sytuacji, gdy złoże stanowiło część składową nieruchomości gruntowej – wówczas prawo własności tej części przysługiwało właścicielowi nieruchomości. Istotną regulacją ustawy był także **podział kopalin na podstawowe i pospolite**, który był wykorzystywany przy ustalaniu właściwości rzeczowej organu koncesyjnego[41].

Ustawa z 4.2.1994 r. była często krytykowana m.in. ze względu na nieprecyzyjne sformułowanie prawa własności złóż kopalin oraz nadmierną kazuistykę niektórych przepisów (np. przepisów o kwalifikacjach w zakresie górnictwa). Krytyka ta oraz potrzeba dostosowania polskiego prawa do dyrektyw Unii Europejskiej[42] spowodowały rozpoczęcie prac nad nową, obowiązującą obecnie ustawą – Prawo geologiczne i górnicze, która została uchwalona przez Sejm 9.6.2011 r.[43]

---

[39] *K. Szamałek*, Zarys ewolucji polskiego prawa poszukiwania i wydobywania kopalin w latach 1991–2015, BPIG 2015, Nr 465, s. 21–34.

[40] Dz.U. z 1994 r. Nr 27, poz. 96.

[41] Do grupy kopalin podstawowych zaliczano: gaz ziemny, ropę naftową z jej pochodnymi, węgiel brunatny, węgiel kamienny i metan z węgla kamiennego, kruszce metali szlachetnych, rudy metali z wyjątkiem darniowych rud żelaza, metale w stanie rodzimym, apatyt, baryt, fluoryt, fosforyt, gips, anhydryt, piryt, siarka rodzima, sole potasowe i potasowo-magnezowe, sole strontu, sól kamienną, azbest, bentonit, diatomit, dolomit, gliny biało wypalające się i kamionkowe, gliny i łupki ogniotrwałe, grafit, kaolin, kamienie szlachetne i ozdobne, kwarc, kwarcyt, magnezyt, miki, marmury i wapienie krystaliczne, piaski formierskie i szklarskie, skalenie i ziemię krzemionkową. Pozostałe kopaliny należały do grupy kopalin pospolitych.

[42] Zobacz też *P. Wojtulek*, *T. Kocowski*, Unijna zasada niedyskryminującego dostępu.

[43] Dz.U. z 2011 r. Nr 163, poz. 981.

Rozdział 2. Aksjologiczne uwarunkowania prawa geologicznego i górniczego

Literatura: *R. Andrzejczuk*, Stała suwerenność nad zasobami i bogactwami naturalnymi, Roczniki Nauk Prawnych 1998, t. VIII; *M. Bar* i in., Prawo ochrony środowiska. Komentarz, Warszawa 2011; *K. Bohdanowicz*, Zasady prawa górniczego ze względu na rozwój górnictwa w Polsce, „Przegląd Górniczo-Hutniczy" 1921, Nr 9; *Z. Bukowski* i in., Prawo ochrony środowiska. Komentarz, Warszawa 2013; *G. Dobrowolski*, *G. Radecki* (red.), Prawna regulacja geologii i górnictwa w Polsce, Czechach i na Słowacji. Wybrane zagadnienia, Katowice 2014; *G. Dobrowolski* (red.), Gospodarowanie geologicznymi zasobami środowiska w świetle zasady zrównoważonego rozwoju. Zagadnienia prawne, Katowice 2018; *J. Osiejewicz*, Globalne zarządzanie zasobami ropy i gazu w perspektywie prawnomiędzynarodowej, Warszawa 2018; *H. Spasowska-Czarny*, Wywłaszczenie a nowe regulacje prawa geologicznego i górniczego, *„Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska"* 2017, vol. LXIV (1); *W. Winkler*, Nowe prawo górnicze Republiki Federalnej Niemiec, NP 1984, Nr 6.

§ 7. Aksjologia krajowych systemów ustawodawstwa górniczego

16 Działalność geologiczno-górnicza jest sferą aktywności społecznej, w której kolizje pomiędzy wartościami chronionymi przez system prawa są dostrzegalne w sposób szczególnie wyraźny. Kształtując regulacje prawne z zakresu prawa geologicznego i górniczego, ustawodawca staje nierzadko przed koniecznością wyważenia kolidujących wartości i rozstrzygnięcia, które z nich znajdą pierwszeństwo przed innymi. Podstawowym obszarem przenikania się, a niekiedy także konfliktu wartości w prawie geologicznym i górniczym jest zagadnienie własności złóż kopalin i uprawnień do ich wydobywania. Decydując, jakiemu podmiotowi należy przyznać własność złóż kopalin i w jakich ramach prawnych zaistnieje uprawnienie do wydobywania kopalin, ustawodawca musi mieć na względzie ochronę własności prywatnej właściciela gruntu, pod którym znajdują się złoża kopalin, a także szeroko rozumiany **interes publiczny**. Interes publiczny może zaś wyrażać się z jednej strony – w trosce o interesy majątkowe państwa i jego dochody z wydobycia kopalin; z drugiej strony – w dążeniu do