KAIROS

Filip Nawrot



GÓRNICTWO TRANSGRANICZNE W ŚWIETLE PRAWA POLSKIEGO

UNIWERSYTET ŚLĄSKI
WYDAWNICTWO

Filip
Nawrot

Górnictwo transgraniczne
w świetle prawa polskiego

KAIROS

Filip
Nawrot

Górnictwo transgraniczne w świetle prawa polskiego

Wydawnictwo
Uniwersytetu Śląskiego
Katowice 2025

KAIROS

Recenzje:
Adam Habuda
Tomasz Bojar-Fijałkowski

Seria:
Kairos – Humanistyka Środowiskowa (3)

Redaktor serii:
Lucyna Sadzikowska

Rada serii:
Małgorzata Sugiera (Uniwersytet Jagielloński)
Andrzej Kowalczyk (Uniwersytet Śląski w Katowicach)
Janusz Janeczek (Uniwersytet Śląski w Katowicach)

Spis treści

9 Wykaz skrótów

13 Wstęp
13 Znaczenie podejmowanej problematyki
14 Stan badań
15 Zakres tematu
17 Cele badawcze
17 Struktura
18 Źródła
18 Metody badawcze

21 Rozdział I. Wprowadzenie do problematyki transgranicznego poszukiwania i wydobywania kopalin
23 Zasada stałej suwerenności nad zasobami naturalnymi
23 1. Zagadnienia wstępne
23 2. Zasady prawa międzynarodowego
25 3. Geneza oraz istota zasady suwerenności nad zasobami naturalnymi
34 4. Zasada suwerenności – uprawnienia oraz zobowiązania z niej wynikające
41 Status prawny zasobów naturalnych dzielonych
41 1. Pojęcie zasobów naturalnych
47 2. Podziały zasobów naturalnych
50 3. Zasoby naturalne dzielone
55 4. Zasoby naturalne a pojęcie kopaliny
57 Pojęcie górnictwa transgranicznego
57 1. Dotychczasowe rozumienie pojęcia górnictwa transgranicznego
58 2. Propozycja nowej definicji górnictwa transgranicznego
61 Wnioski

63 Rozdział II. Źródła prawa górnictwa transgranicznego
64 Źródła prawa krajowego
69 Źródła prawa o charakterze międzynarodowym
71 1. Umowy międzynarodowe
71 1.1. Umowy międzynarodowe i ich rodzaje
73 1.2. Rodzaje umów międzynarodowych dotyczących statusu zasobów naturalnych dzielonych
76 1.3. Umowy multilateralne
76 1.3.1. Konwencja z Montego Bay
77 1.3.2. Umowy dotyczące Antarktyki
78 1.4. Umowy bilateralne
78 1.4.1. Umowy dotyczące Morza Północnego
86 1.4.2. Umowy bilateralne zawarte przez Polskę
97 1.4.3. Podsumowanie
98 1.5. Pozostałe źródła prawa międzynarodowego
98 1.5.1. Rezolucje Organizacji Narodów Zjednoczonych i inne akty prawa międzynarodowego
99 1.5.2. Zwyczaj międzynarodowy
101 Wnioski

105 Rozdział III. Zasady podejmowania działalności w zakresie poszukiwania i wydobywania kopalin w prawie polskim
107 Zagadnienia wstępne
109 Status podmiotów podejmujących działalność geologiczną i górniczą
111 Prawa wnioskodawcy do nieruchomości (przestrzeni)
117 Prawo do informacji geologicznej
121 Decyzje reglamentacyjne
121 1. Decyzje reglamentacyjne
121 1.1. Postępowanie reglamentacyjne
127 1.2. Koncesje węglowodorowe
130 1.3. Treść decyzji reglamentacyjnych
131 1.4. Pozostałe aspekty proceduralne
133 Pozostałe decyzje
133 1. Decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu
137 2. Decyzja o wyłączeniu z produkcji rolnej lub leśnej
139 3. Pozwolenie na budowę
143 Rozpoczęcie ruchu zakładu górniczego
147 Wnioski

151 Rozdział IV. Oceny oddziaływania na środowisko a górnictwo transgraniczne
153 Zagadnienia wprowadzające
153 1. Wstęp do problematyki ocen oddziaływania na środowisko
154 2. Istota ocen oddziaływania na środowisko
157 Rodzaje ocen oddziaływania na środowisko
157 1. Podziały ocen oddziaływania na środowisko
158 2. Strategiczna ocena oddziaływania na środowisko
159 3. Ocena oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko
160 3.1. Podstawowe elementy ocen oddziaływania na środowisko
164 3.2. Etapy postępowania
165 3.2.1. Wniosek o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach
165 3.2.2. Wstępna ocena
166 3.2.3. Ocena właściwa
171 3.2.4. Decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach
173 4. Ocena oddziaływania przedsięwzięcia na Obszar Natura 2000
177 Transgraniczne oceny oddziaływania na środowisko
177 1. Konwencja z Espoo
182 2. Transgraniczna ocena oddziaływania na środowisko w prawie polskim
189 Wnioski

193 Rozdział V. Próba określenia prawnych przesłanek podejmowania działalności w zakresie poszukiwania i wydobywania kopalin prowadzonej w układzie transgranicznym na przykładzie Polski
195 Sekwencja podejmowania czynności
197 Podejmowanie działalności w Polsce
197 1. Ocena oddziaływania na środowisko
202 2. Działania podejmowane przed uzyskaniem koncesji
204 3. Uzyskanie koncesji
206 4. Pozostałe decyzje
206 5. Plan ruchu zakładu górniczego
207 Proponowane rozwiązania – postulaty *de lege ferenda*
211 Zakończenie

215 Bibliografia
229 Streszczenie
231 Summary

Wykaz skrótów

Akty prawne

dyrektywa 2001/42/WE	–	dyrektywa 2001/42/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 27 czerwca 2001 r. w sprawie oceny wpływu niektórych planów i programów na środowisko (Dz.U. UE L 197/30)
dyrektywa 2011/92/UE	–	dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/92/UE z dnia 13 grudnia 2011 r. w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko (Dz.U. UE L 26/1)
k.p.a.	–	ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 572)
Karta NZ	–	Karta Narodów Zjednoczonych, Statut Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości i Porozumienie ustanawiające Komisję Przygotowawczą Narodów Zjednoczonych z dnia 26 czerwca 1945 r. (Dz.U. z 1947, Nr 23, poz. 90)
Kodeks cywilny lub K.c.	–	ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 1610)
Konstytucja RP	–	Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.)
Konwencja o szelfie kontynentalnym	–	Konwencja genewska o szelfie kontynentalnym, sporządzona dnia 29 kwietnia 1958 r. (Dz.U. 1964 Nr 28, poz. 179)
Konwencja z Espoo;		

K.Es.	–	Konwencji z Espoo z dnia 25 lutego 1991 r. o ocenach oddziaływania na środowisko w kontekście transgranicznym (Dz.U. 1999 nr 96 poz. 1110)
MPGSiK	–	Międzynarodowy Pakt Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych otwarty do podpisu w Nowym Jorku dnia 19 grudnia 1966 r. (Dz.U. 1977 nr 38 poz. 169)
MPPOiP	–	Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych otwarty do podpisu w Nowym Jorku dnia 19 grudnia 1966 r. (Dz.U. 1977 nr 38 poz. 167)
Pr.b.	–	ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 725)
Pr.w.	–	ustawa z dnia 18 lipca 2001 r. – Prawo wodne (t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 1478)
Prawo geologiczne i górnicze; Pr.g.g.	–	ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. – Prawo geologiczne i górnicze (t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 633)
Prawo ochrony środowiska; Pr.o.ś.	–	ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 54)
Prawo przedsiębiorców; P.p.	–	ustawa z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców (Dz.U. z 2024 r. poz. 236)
Prawo traktatów lub P.t.	–	Konwencja wiedeńska z dnia 23 maja 1969 r. o prawie traktatów (Dz.U. 1990 Nr 74, poz. 439)
r.p.m.z.o.ś.	–	rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 10 września 2019 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko (Dz.U. 2019 poz. 1839)
u.l.	–	ustawa z dnia 28 września 1991 r. o lasach (t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 530)
u.o.g.r.l.	–	ustawa z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 82)
u.o.m.	–	ustawa z dnia 21 marca 1991 r. o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej (t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 960)
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 (t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 1094)

u.o.p.	–	ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 1336)
umowa w sprawie ocen transgranicznych zawarta z Litwą	–	umowa z dnia 27 maja 2004 r. między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Republiki Litewskiej o realizacji Konwencji o ocenach oddziaływania na środowisko w kontekście transgranicznym, podpisaną w Warszawie (M.P. 2005 nr 13 poz. 238)
umowa w sprawie ocen transgranicznych zawarta z Niemcami	–	umowa z dnia 10 października 2018 r. między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Republiki Federalnej Niemiec w zakresie ocen oddziaływania na środowisko i strategicznych ocen oddziaływania na środowisko w kontekście transgranicznym, podpisaną w Neuhardenberg (Dz.U. z 2021 r., poz. 330)
UNCLOS	–	Konwencja Narodów Zjednoczonych z dnia 10 grudnia 1982 r. o prawie morza, podpisana w Montego Bay na Jamajce (Dz.U. z 2002 r., Nr 59, poz. 543)
ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym; u.p.z.p.	–	ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 977)

Pozostałe

Dz.U.	–	Dziennik Ustaw
Dz. Urz.	–	Dziennik Urzędowy
Dz. Urz. UE	–	Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej
Nr	–	numer
NSA	–	Naczelny Sąd Administracyjny
ONZ	–	Organizacja Narodów Zjednoczonych
pkt	–	punkt
por.	–	porównaj
poz.	–	pozycja
PRL	–	Polska Rzeczpospolita Ludowa
r.	–	rok
red.	–	redakcja

s.	–	strona
SN	–	Sąd Najwyższy
TK	–	Trybunał Konstytucyjny
ust.	–	ustęp
WSA	–	Wojewódzki Sąd Administracyjny
z.	–	zeszyt
zob.	–	zobacz

Wstęp

Znaczenie podejmowanej problematyki

Ilość dostępnych złóż kopalin jest ograniczona i obecnie następuje ich powolne wyczerpywanie. Konieczne jest zatem poszukiwanie nowych złóż, niezbędnych do zaspokajania potrzeb gospodarczych. Z tego powodu człowiek sięga po złoża położone pod dnem morza czy też na obszarach nieobjętych władztwem państwowym.

Jednym z problemów pojawiających się w związku z poszukiwaniem i wydobywaniem kopalin jest sytuacja, gdy jest ono zlokalizowane na obszarze dwóch lub więcej państw. Sytuacja taka powoduje szereg wątpliwości dotyczących prawnych podstaw wykonywania takiej działalności.

Niniejsza monografia stanowi próbę rozwiązania przynajmniej niektórych problemów prawnych dotyczących wyżej określonej działalności na przykładzie polskiego porządku prawnego. W pierwszej kolejności celem tej monografii jest zdefiniowanie potencjalnych problemów prawnych związanych z górnictwem transgranicznym. Rozumie się przez nie prowadzenie działalności geologicznej i górniczej wobec zasobów naturalnych dzielonych, będących jednocześnie kopalinami. Przeprowadzona analiza jest przyczynkiem do przedstawienia propozycji rozwiązań zdiagnozowanych problemów.

Pomimo odchodzenia od tradycyjnych źródeł energii i zmniejszania udziału elektrowni węglowych w produkcji energii, m.in. poprzez korzystanie ze źródeł odnawialnych[1]

[1] Na temat odnawialnych źródeł energii zob. więcej: Z. Wrzesiński, *Termodynamika odnawialnych źródeł energii*, Warszawa 2017; A.M. Graczyk, *Gospodarowanie odnawialnymi źródłami energii w ekonomii rozwoju zrównoważonego: teoria i praktyka*, Wrocław 2019; A. Graczyk, I. Wielewska, M. Piaskowska-Silarska, *Rozwój odnawialnych źródeł energii w Polsce: problemy bezpieczeństwa energetycznego i lokalnego wykorzystania zasobów*, Warszawa 2017; G. Maśloch, *Uwarunkowania i kierunki rozwoju energetyki*

oraz energetyki jądrowej[2], wydobywanie innych kopalin, poza węglem, wciąż jest podstawą ludzkiej egzystencji[3]. Wspomnieć tu należy chociażby gaz, rudy metali, gips, piasek, kamienie szlachetne czy też wody termalne. Jak wskazuje się w doktrynie, górnictwo to gałąź przemysłu dostarczająca surowce niezbędne do funkcjonowania państwa[4]. Pamiętać trzeba, że jest to proces złożony, ponadto odchodzenie od tradycyjnych źródeł energii przyczyni się do pozyskiwania kopalin, które dotychczas nie były tak często wydobywane, czego przykładem może być chociażby lit[5]. Do tego wciąż pozostaje wiele nie do końca zbadanych zagadnień związanych z górnictwem, jak na przykład problematyka zasobów naturalnych dzielonych oraz górnictwa transgranicznego. Wagę tych zagadnień zauważa się w literaturze, podkreśla się również, że zasoby naturalne w obszarach granicznych mogą być głównym źródłem konfliktów w XXI wieku[6].

Stan badań

Podejmowana tematyka do tej pory nie doczekała się kompleksowej analizy. Wzmianki dotyczące zasobów naturalnych dzielonych można znaleźć między innymi w pracach naukowych autorstwa T. Jasudowicza[7] oraz G. Grabow-

---

odnawialnej w Polsce, Warszawa 2018; M. Domagała, M. Ganczar, A. Kuś, *Współczesne wyzwania prawa energetycznego*, Lublin 2016; J. Baehr, S. Lissoń, J. Pokrzywniak, M. Szambelańczyk (red.), *Ustawa o odnawialnych źródłach energii. Komentarz*, Warszawa 2016; M. Czarnecka, T. Ogłódek (red.), *Odnawialne źródła energii. Rynek mocy. Inwestycje w zakresie elektrowni wiatrowych. Promowanie energii z wysokosprawnej kogeneracji oraz w morskich farmach wiatrowych. Komentarz*, tom II, Warszawa 2023.

[2] Na temat energii atomowej zob. więcej: J. Kubowski, *Elektrownie jądrowe*, Warszawa 2014; G. Jezierski, *Energia jądrowa wczoraj i dziś*, Warszawa 2015; T. Młynarski, *Energetyka jądrowa wobec globalnych wyzwań bezpieczeństwa energetycznego i reżimu nieproliferacji w erze zmian klimatu*, Kraków 2006.

[3] Działanie to należy prowadzić oczywiście zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju. Na temat zasady zrównoważonego rozwoju zob. więcej: Z. Bukowski, *Zrównoważony rozwój w systemie prawa*, Toruń 2009, s. 23 i nast.; J. Ciechanowicz-McLean, K. Urbańska, *Zasada zrównoważonego rozwoju w prawie polskim i międzynarodowym*, Gdańsk 2009; D. Pyć, *Zrównoważony rozwój jako cel polityki współpracy na rzecz rozwoju Unii Europejskiej*, „Gdańskie Studia Prawnicze" 2011, t. XXV, s. 353 i nast.; E. Olejarczyk, *Zasada zrównoważonego rozwoju w systemie prawa polskiego*, „Przegląd Prawa Ochrony Środowiska" 2016, nr 2, s. 119 i nast.; R. Mikosz, *Zasada zrównoważonego rozwoju* [w:] G. Dobrowolski (red.), *Zrównoważony rozwój jako czynnik determinujący prawne podstawy zarządzania geologicznymi zasobami środowiska*, Katowice 2016, s. 14–30; R. Mikosz, *Zrównoważony rozwój i jego istota* [w:] G. Dobrowolski, A. Lipiński, R. Mikosz, G. Radecki, *Gospodarowanie geologicznymi zasobami środowiska w świetle zasady zrównoważonego rozwoju. Zagadnienia prawne*, Katowice 2018, s. 19–37.

[4] A. Lipiński, *Legislacyjne problemy geologii i górnictwa*, „Państwo i Prawo" 2023, nr 3, s. 115.

[5] A. Lipiński, *Prawne podstawy geologii i górnictwa*, Warszawa 2019, s. 13–14.

[6] J.I. Morán, *Building a general international legal regime for the exploitation of transboundary oil and gas deposits*, https://www.academia.edu/12802120/BUILDING_A_GENERAL_INTERNATIONAL_LEGAL_REGIME_FOR_THE_EXPLOITATION_OF_TRANSBOUNDARY_OIL_AND_GAS_DEPOSITS, s. 1, dostęp na dzień: 10.06.2024 r.

[7] T. Jasudowicz, *Zasoby naturalne dzielone w stosunkach międzynarodowych*, „Sprawy Międzynarodowe" 1978, z. 9 (307), s. 44–55.

skiej[8], a także w niektórych podręcznikach do prawa międzynarodowego publicznego[9], niemniej wszystkie one mają charakter przyczynkarski. Wskazać też można na prace, które dotyczą tylko wybranych zasobów naturalnych, przykładowo ropy i gazu[10] czy też zasobów morskich[11], gdzie zasoby naturalne dzielone są wspomniane.

Mimo że w zagranicznej literaturze tematyka ta była również poruszana[12], brak jest w obiegu międzynarodowym pracy, która gromadziłaby istotne zagadnienia dotyczące zasobów naturalnych dzielonych oraz górnictwa transgranicznego, w dodatku opierającej się na aktualnym stanie prawnym.

Wszystkie wymienione pozycje w żadnej mierze nie mogą uchodzić za uniwersalne i aktualne oraz w pełni omawiające zdefiniowane na wstępie cele badawcze. Nie przeanalizowano w nich również przepisów dotyczących podejmowania i prowadzenia działalności geologicznej i górniczej wobec zasobów naturalnych dzielonych. Mam nadzieję, że opracowanie wyników przeprowadzonych badań przyczyni się do wypełnienia luki w nauce prawa geologicznego i górniczego w odniesieniu do górnictwa transgranicznego i zasobów naturalnych dzielonych. Istniejąca luka powoduje, że nie do końca wiadomo, jak rozstrzygać kwestie prawne i faktyczne związane z podejmowaniem i prowadzeniem działalności w zakresie poszukiwania i wydobywania kopalin.

Zakres tematu

Tytuł monografii niewątpliwie wyznacza jej zakres, tematem monografii są bowiem problemy prawne związane z górnictwem transgranicznym w Polsce. Górnictwo transgraniczne może być rozumiane zarówno szeroko, jak i wąsko. W rozumieniu wąskim górnictwo transgraniczne dotyczy działalności geologicznej i górniczej,

---

[8] G. Grabowska, *Zasoby naturalne w świetle prawa międzynarodowego,* „Problemy prawne górnictwa" 1980, nr 4, s. 27–43.

[9] Na przykład: W. Góralczyk, S. Sawicki, *Prawo międzynarodowe publiczne w zarysie*, Warszawa 2017, s. 199–200.

[10] J. Osiejewicz, *Globalne zarządzanie zasobami ropy i gazu w perspektywie prawnomiędzynarodowej*, Warszawa 2018.

[11] K.J. Marciniak, *Morskie zasoby genetyczne w prawie międzynarodowym*, Warszawa 2016.

[12] Zob. E. Candioti, *Comment: International Law of Shared Natural Resources and Peace* [w:] G. Nolte (red.) *Peace through International Law*, „Beiträge zum ausländischen öffentlichen Recht und Völkerrecht" 2009 (Veröffentlichungen des Max-Planck-Instituts für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht), vol. 211, lub M.H. Omar, *The Implications of the Shared Natural Resources On Interstate Relations In The East African Community: A Case Study of Maasai/Serengeti National Parks*, Nairobi, 2015; J.I. Morán, *Building...*; Z. Beyene, I.L. Wadley, *Common goods and the common good: Transboundary natural resources,principled cooperation, and the Nile Basin Initiative*, California 2004; J.L. Weaver, D.F. Asmus, *Unitizing oil and gas fields around the world: a comparative analysis of national laws and private contracts*, „Public Law and Legal Theory Series" 2006.

która jest prowadzona wobec zasobów naturalnych dzielonych. Z kolei w ujęciu szerokim górnictwo transgraniczne dotyczy również działalności wobec zasobów krajowych, jednakże jej skutki występują na terytorium państw sąsiednich. Ponieważ omówienie obu powyższych aspektów górnictwa transgranicznego w jednym opracowaniu byłoby znacznie utrudnione, to w dalszej części pracy górnictwo transgraniczne będzie rozpatrywane w znaczeniu węższym. Propozycja definicji tego pojęcia oraz jej szersze omówienie znajduje się w Rozdziale I.

Należy tu wyraźnie podkreślić, że nie zawsze istniała możliwość odniesienia się do aspektów procesowych, które same w sobie mogłoby być przedmiotem odrębnych opracowań. Niekiedy również poruszane zagadnienia stawały się elementami szerszej tematyki, której nie sposób było rozwinąć w stopniu dostatecznym i rozstrzygającym w tej pracy.

Poza omówieniem regulacji z zakresu szeroko pojętej geologii i górnictwa, konieczne było także przeanalizowanie przepisów dotyczących ocen oddziaływania na środowisko. Wynika to z tego, że niezbędnym etapem przy podejmowaniu działalności w zakresie poszukiwania i wydobywania kopalin jest przeprowadzenie procedury oceny. Trzeba pamiętać, że analiza wpływu rozpoczynanej aktywności na środowisko jest nierozerwalnie związana z tą działalnością. Jednakże ze względu na obszerność regulacji w tym zakresie wymagane jest rozdzielenie tej problematyki na dwa osobne rozdziały. Dlatego Rozdział III dotyczy podejmowania działalności w zakresie poszukiwania i wydobywania kopalin, a oceny oddziaływania na środowisko zostały opisane w Rozdziale IV. Ponieważ przed uzyskaniem decyzji reglamentacyjnych najpierw konieczne jest przeprowadzenie procedury zmierzającej do oceny wpływu podejmowanej działalności na środowisko, w ramach systematyki pracy kolejność omawiania tych zagadnień została celowo odwrócona względem tego, jak toczy się rzeczywiste postępowanie. Celem tego zabiegu jest ułatwienie zrozumienia w pierwszej kolejności zasad dotyczących postępowania reglamentacyjnego, którego ocena oddziaływania na środowisko jest jedną z części, a dopiero później szczegółowe omówienie tej oceny. Szerokie omówienie tego zagadnienia w Rozdziale IV jest uzasadnione również ze względu na transgraniczny aspekt ocen i odpowiedź na pytanie, czy znajdą one zastosowanie przy poszukiwaniu i wydobywaniu kopalin w kontekście transgranicznym.

Ostatnim etapem jest próba podsumowania omówionych regulacji prawnych oraz wskazanie potencjalnych rozwiązań zdefiniowanych problemów.

Cele badawcze

W monografii postawiono za cel uzyskanie odpowiedzi na następujące pytania badawcze:

1. Czy obecnie istniejąca definicja zasobów naturalnych dzielonych jest wystarczająco precyzyjnie sformułowana? Jeśli nie, to konieczne jest jej przeformułowanie i dookreślenie. Obecnie zasoby naturalne dzielone zostały w nauce wyodrębnione z podziału zasobów naturalnych obok zasobów międzynarodowych oraz zasobów krajowych.
2. Jaki jest status prawny tychże zasobów w prawie międzynarodowym, prawie europejskim oraz w prawie krajowym?
3. Czy istnieje obecnie prawidłowa i precyzyjna definicja pojęcia górnictwa transgranicznego? Jeśli nie, to czy potrzebne jest jego zdefiniowanie. Odpowiedzi wymaga również pytanie, jakie rozwiązania są przewidziane obecnie w przepisach w zakresie eksploatacji złoża kopalin, nad którym przebiega granica co najmniej dwóch państw i jakie konflikty może rodzić stosowanie obowiązujących rozwiązań.
4. Jak kształtują się regulacje prawne w zakresie poszukiwania i wydobywania kopalin w Polsce, i czy w obowiązującym stanie prawnym możliwe jest podejmowanie działalności w zakresie górnictwa transgranicznego na przykładzie Rzeczypospolitej Polskiej?

Postawiona hipoteza badawcza brzmi zatem: **brak jest wystarczająco precyzyjnie sformułowanych definicji pojęć związanych z górnictwem transgranicznym i zasobami naturalnymi dzielonymi, a przepisy ich dotyczące są niedostatecznie skonkretyzowane, a bardzo często brak ich w ogóle. Ponadto obecnie obowiązujące przepisy nie są spójne i uniemożliwiają podjęcie działalności w zakresie poszukiwania i wydobywania kopalin w Polsce w aspekcie transgranicznym**.

Struktura

Monografia składa się z pięciu rozdziałów. Rozpoczyna ją wstęp, a zamyka zakończenie, zaś każdy z rozdziałów podsumowany jest syntetycznymi wnioskami częściowymi.

Pierwszy rozdział dotyczy wprowadzenia do problematyki transgranicznego poszukiwania i wydobywania kopalin. Wyjaśniono w nim podstawowe pojęcia związane z zasobami naturalnymi dzielonymi oraz górnictwem transgranicznym, a także zasadą stałej suwerenności nad zasobami naturalnymi.

W rozdziale drugim przedstawiono źródła prawa, czyli prawne podstawy podejmowania działalności poszukiwania i wydobywania kopalin w Polsce. Wskazano,

jakie akty prawne podlegają analizie w rozprawie oraz zaprezentowano poglądy doktryny w tym zakresie. Omówiono również prawno-międzynarodowe podstawy górnictwa transgranicznego, poddając analizie kilkadziesiąt umów międzynarodowych oraz związaną z nimi literaturę przedmiotu.

Rozdział trzeci wraz z rozdziałem czwartym stanowią rdzeń tej pracy. W pierwszym z nich omówiono kolejne etapy postępowania przy podejmowaniu działalności geologicznej i górniczej w prawie polskim. Wynika to z jednego z założonych celów badań, czyli próby ustalenia, czy pod rządem obowiązującego stanu prawnego istnieje możliwość podejmowania działalności w zakresie górnictwa transgranicznego na przykładzie Polski.

W rozdziale czwartym omówiono postępowanie w zakresie ocen oddziaływania na środowisko. Tak jak wskazywano wcześniej, omówienie tej procedury po analizie postępowania reglamentacyjnego jest uzasadnione zapewnieniem klarowności prowadzonego wywodu oraz ma ułatwić zrozumienie omawianej problematyki.

Ostatni, piąty rozdział to omówienie poszczególnych kroków, jakie musi podjąć podmiot planujący podejmowanie działalności w odniesieniu do zasobów naturalnych dzielonych, czyli właśnie górnictwa transgranicznego. Zawiera on także szereg postulatów *de lege ferenda*.

Źródła

Do podstawowych źródeł wykorzystywanych w pracy należą przede wszystkim polskie akty normatywne. Omówiono wszystkie źródła prawa zgodnie z ich hierarchią, poczynając od Konstytucji, a kończąc na aktach prawa miejscowego. Przeanalizowano także kilkadziesiąt umów międzynarodowych, zarówno o charakterze multilateralnym, jak i bilateralnym.

W toku badań ogromną rolę odegrała też literatura przedmiotu. Wykorzystano szereg prac z innych państw, głównie odnoszących się do zagadnień prawno-międzynarodowych. Co więcej, użyte w rozprawie piśmiennictwo nie ograniczało się jedynie do publikacji prawniczych, ale obejmowało również teksty z zakresu nauk przyrodniczych oraz geologii i górnictwa. Orzecznictwo sądów krajowych i międzynarodowych stanowiło tło do prowadzonych rozważań.

Metody badawcze

Przeprowadzenie analizy o tak zakreślonym przedmiocie jest możliwe przy wykorzystaniu różnych metod, pozwalających na gruntowane zbadanie tematu.

Jedną z zastosowanych w pracy metod jest formalno-dogmatyczna, oparta na badaniu tekstów aktów prawnych i poglądów wyrażonych w doktrynie oraz judy-

katurze. Celem jej wykorzystywania było w głównej mierze dokonanie inwentaryzacji przepisów dotyczących badanego zagadnienia oraz ich wykładnia. W pracy wykorzystane zostały również metody historycznoprawna i prawnoporównawcza. Metoda historycznoprawna miała za zadanie przybliżyć ewolucję regulacji w zakresie geologii i górnictwa oraz ocen oddziaływania na środowisko. Studium komparatystyczne stanowiło zaś asumpt do odpowiedzi na pytanie, jak kształtują się regulacje w tym zakresie na świecie ze szczególnym uwzględnieniem prawa polskiego. W książce przyjęto stan prawny na dzień 10.06.2024 roku.

Rozdział I

Wprowadzenie do problematyki transgranicznego poszukiwania i wydobywania kopalin

Zasada stałej suwerenności nad zasobami naturalnymi

1. Zagadnienia wstępne

Natura nie uznaje granic państwowych, co powoduje, że niektóre z zasobów mogą się znajdować na terytorium dwóch lub więcej państw. Prowadzi to do sytuacji, w której podlegają one różnym reżimom prawnym oraz mogą również leżeć w ogóle poza jurysdykcją jakiegokolwiek państwa.

Głównym zamierzeniem tej części opracowania jest zdefiniowanie problemów prawnych związanych z zasadą stałej suwerenności nad zasobami naturalnymi, tak zwanymi zasobami naturalnymi dzielonymi, oraz górnictwem transgranicznym, a także przedstawienie rozwiązań wyodrębnionych problemów. Będzie to konieczne do dalszej analizy zagadnień podejmowanych w niniejszej pracy.

2. Zasady prawa międzynarodowego

Międzynarodowe prawo ochrony środowiska jest najszybciej rozwijającą się częścią prawa międzynarodowego, co po części pozostaje związane z utożsamianiem ochrony środowiska ze sposobem na zabezpieczenie globalnego bezpieczeństwa i pokoju[1]. Tak samo jak w innych działach prawa międzynarodowego, tak i tu można wyróżnić podkategorię zasad prawa międzynarodowego, czyli zasady

[1] Zob. więcej: R. Rosicki, *Ogólna charakterystyka międzynarodowego prawa ochrony środowiska*, „Środkowoeuropejskie Studia Polityczne" 2010, s. 79 i nast.; J. Ciechanowicz-McLean, *Międzynarodowe prawo ochrony środowiska*, Warszawa 2001, s. 22 i nast.

międzynarodowego prawa środowiska[2]. Sprowadzają się one właściwie do ograniczenia korzystania z własnej suwerenności na rzecz suwerennej równości oraz współistnienia w ramach stosunków międzynarodowych[3].

Na potrzeby prowadzonych w niniejszej pracy rozważań konieczne jest omówienie zasady stałej suwerenności nad zasobami naturalnymi, poczynając w ogóle od samego pojęcia zasady prawa oraz przedstawienia katalogu zasad międzynarodowego prawa ochrony środowiska.

Oczywiście, na uwadze należy mieć wszystkie problemy związane ogólnie z terminami „zasada" oraz „zasada prawa". Wielokrotnie podejmowano próby zdefiniowania tych pojęć, wydaje się jednak, że nie przyczyniły się one do wyjaśnienia pojawiających się wątpliwości. W teorii prawa używa się omawianego pojęcia w znaczeniu opisowym oraz dyrektywalnym. Pozostałe szczegóły należy jednak pozostawić na uboczu oraz odesłać do bogatej literatury w tym temacie[4].

Zasady prawa międzynarodowego często pojawiają się w dokumentach międzynarodowych. Zdarza się, że w tych aktach podejmuje się próby wskazania ich listy, jednak zgodzić się należy z L. Antonowiczem, że nie został stworzony do tej pory w pełni miarodajny, wyczerpujący oraz definitywny katalog podstawowych zasad prawa międzynarodowego[5]. Za zasady prawa międzynarodowego uznaje się reguły o podstawowym, przewodnim charakterze w tym systemie[6]. Tym bardziej próba wskazania listy jest utrudniona w przypadku zasad międzynarodowego prawa środowiska.

W doktrynie prawa ochrony środowiska wyróżnia się jednak, zgodnie z dokumentami międzynarodowymi, dwie kategorie zasad międzynarodowego prawa ochrony środowiska. Są to, po pierwsze, zasady ogólne, wśród których wymienia się przykładowo zasadę dobrego sąsiedztwa oraz zasadę nienadużywania prawa. Nie są to oczywiście *stricte* zasady prawa ochrony środowiska. Jednakże ich uniwersalny charakter pozwala na odniesienie do tej części prawa międzynarodowego. Do drugiej kategorii zalicza się zasady szczegółowe, wśród których można wskazać: obowiązek współpracy w dziedzinie środowiska między państwami; zasadę racjonalności i słuszności stosowaną do użytkowania i podziału korzyści; obowiązek

---

[2] J. Ciechanowicz-McLean, *Międzynarodowe…*, s. 22. Zob. również na temat zasad: J. Ciechanowicz-McLean, *Globalne prawo środowiska. Podstawowe zagadnienia*, Gdańsk 2021, s. 39 i nast.

[3] R. Rosicki, *Ogólna…*, s. 97.

[4] Zob. m.in.: S. Wronkowska, M. Zieliński, Z. Ziembiński, *Zasady prawa: zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1974; M. Kordela, *Zasady prawa: studium teoretycznoprawne*, Poznań 2014; Cz. Martysz, A. Matan, Z. Tobor (red.), *Zasady prawa: materiały konferencyjne*, Bydgoszcz, Katowice 2007; M. Granat, *Zasady prawa*, Warszawa 2019.

[5] L. Antonowicz, *Podręcznik prawa międzynarodowego*, Warszawa 2011, s. 38.

[6] A. Wiśniewski, *Zasady prawa międzynarodowego* [w:] A. Przyborowska-Klimczak, D. Pyć (red.), *Leksykon prawa międzynarodowego publicznego. 100 podstawowych pojęć*, Warszawa 2012, s. 549.

informowania i konsultacji z państwami, z którymi dzielone są zasoby, w sprawie działań wpływających na ich naturalny stan; obowiązek zawierania umów w zakresie korzystania z zasobów; wolność badań naukowych mogących służyć ochronie środowiska; obowiązek informowania i ostrzegania o zdarzeniach szkodliwych dla środowiska; obowiązek informowania i ostrzegania o zdarzeniach szkodliwych dla środowiska; międzynarodowa odpowiedzialność za szkody w środowisku oraz pokojowe wykorzystanie zasobów[7]. Bez wątpienia także zasada suwerenności nad zasobami naturalnymi należy do grona tych zasad[8], co zostanie wykazane w dalszej części tego rozdziału.

3. Geneza oraz istota zasady suwerenności nad zasobami naturalnymi

Analizując problem praw do bogactw wnętrza ziemi, należy przede wszystkim wskazać na zasadę suwerenności nad zasobami naturalnymi. Stanowi ona pochodną dwóch innych zasad prawa międzynarodowego publicznego, a mianowicie samostanowienia narodów oraz suwerenności państw[9]. Obecnie zyskała ona status zasady międzynarodowego prawa zwyczajowego, co zostało potwierdzone w orzeczeniu Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości[10]. Z kolei w art. 38 Statutu Trybunału, zostały wymienione źródła prawa międzynarodowego, gdzie wskazuje się, że przepisy i zasady prawa międzynarodowego powinny pochodzić z:

1) konwencji międzynarodowych, ogólnych lub szczególnych, ustanawiających reguły wyraźnie uznane przez państwa pozostające w sporze;
2) zwyczaju międzynarodowego jako dowodu istnienia powszechnej praktyki przyjętej jako prawo;
3) ogólnych zasad prawa uznanych przez narody cywilizowane;
4) oraz – z pewnymi zastrzeżeniami – orzeczeń sądowych i nauk najznakomitszych znawców prawa publicznego różnych narodów, jako środka pomocniczego służącego do określania zasad prawa[11].

---

[7] J. Ciechanowicz-McLean, *Międzynarodowe…*, s. 22–23.

[8] R. Rosicki, *Ogólna…*, s. 98.

[9] J. Osiejewicz, *Globalne zarządzanie zasobami ropy i gazu w perspektywie prawnomiędzynarodowej*, Warszawa 2018, s. 1.

[10] Orzeczenie Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości z dnia 19 grudnia 2005 r. w sprawie Demokratycznej Republiki Konga przeciwko Ugandzie, C.I.J. Recueil 2005, s. 168.

[11] J. Osiejewicz, *Globalne…*, s. 17 za A. Pellet, *Article 38* [w:] A. Zimmermann, C. Tomuschat, K. Oellers-Frahm, C. Tams, *The Statute of the International Court of Justice. A Commentary*, Oxford 2012, s. 924–1044.

Strona podmiotowa zasady stałej suwerenności, w zależności od danego aktu, jest ujmowana różnie, raz są nią państwa, raz narody lub ludy, a czasem obie te grupy podmiotów łącznie. W dalszej części tego rozdziału przedstawiono poglądy doktryny w tym aspekcie. Również strona przedmiotowa nie jest do końca sprecyzowana, używa się bowiem takich pojęć jak: zasoby naturalne, naturalne bogactwa i zasoby lub bogactwa naturalne[12]. Różnice i podobieństwa między tymi terminami zostały z kolei przeanalizowane w części niniejszego rozdziału dotyczącej definicji zasobów naturalnych.

Dla zrozumienia istoty zasady stałej suwerenności nad zasobami naturalnymi konieczne jest przedstawienie, chociażby skrótowo, jej genezy. W znaczeniu nadawanym tej zasadzie współcześnie pojawiła się ona w latach pięćdziesiątych XX wieku, chociaż jej korzeni można poszukiwać już w czasach średniowiecznych, a konkretnie w umowach koncesyjnych i kapitulacyjnych. Obecnie można wskazać na dwa źródła tej zasady – po pierwsze będzie to rozwój gospodarczy, w szczególności w krajach tzw. rozwijających się, a po drugie międzynarodowe zasady prawa do samostanowienia oraz *pacta sunt servanda*, a także obowiązek współpracy na rzecz rozwoju[13]. Problematyczne jednak w ukształtowaniu tej zasady było jej upolitycznienie oraz narastający konflikt pomiędzy państwami rozwiniętymi a rozwijającymi się, co ma swoje głębokie korzenie w okresie kolonializmu[14].

Pierwszym etapem rozwoju tej zasady w czasach współczesnych były rezolucje Zgromadzenia Ogólnego Organizacji Narodów Zjednoczonych[15], uchwalone w 1952 r.[16]. Zgodnie z nimi, kraje zacofane gospodarczo mają prawo do swobodnego określania sposobu użytkowania zasobów naturalnych i powinny z nich korzystać dla zapewnienia realizacji swoich planów rozwoju gospodarczego. Uznano też, że prawo narodów do swobodnego dysponowania zasobami naturalnymi wynika w sposób nieodłączny z ich suwerenności, a państwa członkowskie ONZ powinny powstrzymać się od działań utrudniających wykonywanie suwerenności nad zasobami naturalnymi przez jakiekolwiek państwo[17].

---

[12] J. Osiejewicz, *Globalne…*, s. 23–24.

[13] Tamże, s. 1.

[14] R. Andrzejczuk, *Stała suwerenność nad zasobami i bogactwami naturalnymi*, „Roczniki Nauk Prawnych" 1998, Tom VIII, s. 5.

[15] *United Nations*, dalej: ONZ.

[16] Chodzi o Rezolucję Zgromadzenia Ogólnego ONZ Nr 523 (VI) z 12 stycznia 1952 r. w sprawie zintegrowanego rozwoju gospodarczego i umów handlowych (https://documents-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/067/78/IMG/NR006778.pdf?OpenElement, dostęp na dzień: 10.06.2024 r.) oraz Rezolucję Nr 626 (VII) z 21 grudnia 1952 r. (http://www.un.org/documents/ga/res/7/ares7.htm, dostęp na dzień: 10.06.2024 r.), dalej: Rezolucja Nr 626 (VII).

[17] R. Andrzejczuk, *Stała…*, s. 6–7.

Co ciekawe, na etapie projektowania tych dokumentów, jak zauważa się w literaturze, początkowo zasada suwerenności nad zasobami naturalnymi nie była przypisana do państw[18]. Wynikało to stąd, że w odniesieniu do praw człowieka, odesłanie do państwa, które często było odpowiedzialne za niedostateczną realizację praw gospodarczych jednostek, wydawało się bezpodstawne[19]. Wskutek decyzji o czysto politycznym podłożu, w związku z procesami dekolonizacyjnymi, podmiot tejże zasady ewoluował i stały się nim państwa, wypierając lud czy też naród. Dlatego też w późniejszych dokumentach jako uprawnione z tytułu tej zasady nie pojawiają się narody, lecz państwa[20]. Treść części ze wspomnianych rezolucji może jednak sugerować, że dla ich autorów prawo swobodnej eksploatacji bogactw naturalnych jest atrybutem ludu czy też narodu, a jego wykonywanie zaś należy do państwa, któremu nie powinni w tym przeszkadzać inni członkowie społeczności międzynarodowej[21].

Nie można pomijać znaczenia uchwalonej przez Zgromadzenie Ogólne ONZ w dniu 14 grudnia 1960 r. Deklaracji w sprawie przyznania niepodległości krajom i narodom kolonialnym[22]. Jak zauważył J. Tyranowski, geneza zasady stałej suwerenności nad bogactwami naturalnymi związana jest z dekolonizacją i dlatego stała suwerenności formułowana była pierwotnie jako prawo ludu, a nie państwa[23].

Przyjmując za R. Andrzejczukiem, że podmiotami prawa do samostanowienia są ludy i narody, a suwerenna równość przysługuje tylko państwom, ostatecznie jednak można wskazać podmioty uprawnione z tytułu zasady suwerenności. Zgodnie z zasadą samostanowienia prawo do dysponowania zasobami i bogactwami naturalnymi przysługuje ludom i narodom. Zaś stała suwerenność nad tymi zasobami i bogactwami jest atrybutem państwa, co z kolei wynika z zasady suwerennej równości[24]. Odmienny pogląd reprezentuje J. Osiejewicz, która stwierdza, że w rezolucjach Zgromadzenia Ogólnego ONZ z lat siedemdziesiątych naród utracił swoje znaczenie jako podmiot prawa do stałej suwerenności nad zasobami naturalnymi[25].

---

[18] Tamże, s. 6.

[19] J. Makarczyk, *Zasady Nowego Międzynarodowego Ładu Gospodarki Światowej*, Wrocław 1988, s. 233.

[20] R. Andrzejczuk, *Stała…*, s. 6.

[21] Tamże, s. 7.

[22] Rezolucja Zgromadzenia Ogólnego ONZ z dnia 14 grudnia 1960 r., Nr 1514 (XV), Declaration on the granting of independence to colonial countries and peoples, https://documents-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/152/88/PDF/NR015288.pdf?OpenElement, dostęp na dzień: 10.06.2024 r.

[23] J. Tyranowski, *Ekonomiczne aspekty suwerenności i samostanowienia we współczesnym prawie międzynarodowym (Zagadnienia podstawowe)*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny" 1992, z. 1, s. 32.

[24] R. Andrzejczuk, *Stała…*, s. 14.

[25] J. Osiejewicz, *Globalne…*, s. 21.

Rozwinięcie tej zasady nastąpiło wraz z uchwaleniem w dniu 14 grudnia 1962 r. Rezolucji Zgromadzenia Ogólnego ONZ Nr 1803 (XVII) w sprawie stałej suwerenności nad zasobami naturalnymi[26]. Stosownie do treści § 1 tejże rezolucji, prawo ludów i narodów do stałej suwerenności nad ich bogactwami i zasobami naturalnymi musi być wykonywane w interesie ich narodowego rozwoju i dla dobrobytu ludności danego państwa. W § 5 oświadczono też, że swobodne i przynoszące korzyści sprawowanie suwerenności nad zasobami naturalnymi powinno być oparte na zasadzie suwerennej równości państw. Z kolei na podstawie § 7, naruszenie prawa do suwerenności nad tymi zasobami jest sprzeczne z duchem i zasadami Karty Narodów Zjednoczonych, Statutu Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości i Porozumieniem ustanawiającym Komisję Przygotowawczą Narodów Zjednoczonych z dnia 26 czerwca 1945 r.[27] oraz stanowi przeszkodę dla rozwoju współpracy międzynarodowej i utrzymania pokoju. Podczas tworzenia tego dokumentu powstało dużo kontrowersji, co więcej, należy pamiętać, że nie ma on prawnie wiążącego charakteru. Wskazuje się jednak, że deklaracja ta wywarła wpływ na praktykę międzynarodową, w tym na orzecznictwo arbitrażowe[28].

W dniu 30 grudnia 1969 r. uchwalono Deklarację o społecznym postępie i rozwoju wśród głównych warunków postępu i rozwoju[29]. Wymienia się w niej trwałą suwerenność każdego narodu nad jego naturalnymi bogactwami i zasobami. Również w Rezolucji Zgromadzenia Ogólnego ONZ z dnia 18 grudnia 1972 r. w sprawie stałej suwerenności krajów rozwijających się nad ich zasobami[30] zostało potwierdzone prawo państw do stałej suwerenności nad wszystkimi zasobami naturalnymi na lądzie w obrębie ich granic państwowych, jak również nad tymi zasobami, które znajdują się na dnie morskim i pod tym dnem w granicach ich jurysdykcji państwowej oraz w wodach nad tym dnem.

Jednakże już w latach siedemdziesiątych zmieniła się sytuacja na arenie międzynarodowej i dotychczasowa kooperacja (choć czasami była to trudna współpraca) pomiędzy państwami rozwiniętymi a rozwijającymi się została zastąpiona przez konfrontację. Zasada stałej suwerenności nad zasobami naturalnymi stała się

---

[26] Rezolucja Zgromadzenia Ogólnego ONZ z dnia 14 grudnia 1962 r., Nr 1803 (XVII), Permanent sovereignty over natural resources, https://www.ohchr.org/sites/default/files/resources.pdf, dostęp na dzień: 10.06.2024 r., dalej: Rezolucja Nr 1803 (XVII).

[27] Dz.U. z 1947, Nr 23, poz. 90, dalej: Karta NZ.

[28] R. Andrzejczuk, *Stała…*, s. 14.

[29] Rezolucja Zgromadzenia Ogólnego ONZ z dnia 11 grudnia 1969 r., Nr 2542 (XXIV), Declaration on Social Progress and Development, https://www.ohchr.org/sites/default/files/progress.pdf, dostęp na dzień: 10.06.2024 r.

[30] Rezolucja Zgromadzenia Ogólnego ONZ z dnia 18 grudnia 1972 r., Nr 3016 (XXVII), Permanent sovereignty over natural resources of developing countries, https://digitallibrary.un.org/record/191568, dostęp na dzień: 10.06.2024 r.

usprawiedliwieniem dla coraz bardziej radykalnej polityki nacjonalizacji i ustanawiania stowarzyszeń producentów[31]. W kolejnych latach uzgodnienia odnoszące się do zasady suwerenności państw nad ich zasobami naturalnymi, które były podejmowane na forum ONZ, były związane z kształtowaniem się koncepcji nowego międzynarodowego ładu gospodarczego. Analizowana zasada miała być jednym z najważniejszych elementów tej koncepcji.

Zasada stałej suwerenności została również sformułowana w art. 2 Karty gospodarczych praw i obowiązków państw, która została uchwalona 12 grudnia 1974 r.[32]. Stosownie do treści przywołanego artykułu, każde państwo wykonuje i będzie wykonywać swobodnie pełną i stałą suwerenność nad wszystkimi swoimi bogactwami, zasobami naturalnymi i działalnością gospodarczą, włączając w to własność, używanie i dysponowanie tymi zasobami i bogactwami. Zawarto w niej również wiele postanowień, dotyczących możliwości regulowania inwestycji zagranicznych oraz ich nacjonalizacji[33].

Początkowo prace nad tą Kartą były utrudnione, m.in. ze względu na wspomniany wcześniej konflikt pomiędzy państwami rozwiniętymi i rozwijającymi się, zwłaszcza w kontekście prawnego charakteru tego dokumentu. Dotyczyło to kwestii, czy jest to akt wiążący czy tylko deklaracja[34]. Interesujące jest, że sama zasada suwerenności nad zasobami naturalnymi była również przyczyną sporu. Była ona obecna w projekcie Karty, ponieważ wzbogacono w niej katalog zasad prawa międzynarodowego zaczerpnięty z Karty Narodów Zjednoczonych, m.in. właśnie o wspomnianą zasadę. W trakcie prac okazało się niemożliwe osiągnięcie konsensusu co do treści tejże zasady[35]. W dalszych wersjach projektu umieszczono tę zasadę w innym rozdziale niż zasady ogólne, co pozwoliło na osiągnięcie kompromisu[36]. Jak jednak słusznie podniósł J. Makarczyk, nie można wyciągać stąd wniosku, że zasada ta nie należy do *corpus iuris* rządzącego międzynarodowymi stosunkami gospodarczymi i politycznymi. Wręcz przeciwnie, wynika ona bowiem z zasad suwerenności i samostanowienia[37], o czym była mowa na początku rozdziału.

---

[31] J. Osiejewicz, *Globalne…*, s. 8.

[32] Rezolucja Zgromadzenia Ogólnego ONZ z dnia 12 grudnia1974 r., Nr 3281 (XXIX), Charter of Economics Rights and Duties of States, A/RES/29/3281, http://www.un-documents.net/a29r3281.htm, dostęp na dzień: 10.06.2024 r.

[33] J. Osiejewicz, *Globalne…*, s. 9.

[34] R. Andrzejczuk, *Stała…*, s. 18.

[35] Można wspomnieć, że tekst skonsolidowany rozdziału, w którym była obecna ta zasada, zawiera dwie lub trzy wersję, zaś fragment dotyczący zasady stałej suwerenności nad zasobami naturalnymi ma aż 8 wersji (R. Andrzejczuk, *Stała…*, s. 18).

[36] R. Andrzejczuk, *Stała…*, s. 19.

[37] J. Makarczyk, *Zasady…*, s. 102.

Podczas opracowywania Karty praw i obowiązków gospodarczych, w dniu 1 maja 1974 r., została przyjęta Rezolucja Nr 3201 (S-VI) – Deklaracja w sprawie ustanowienia nowego międzynarodowego ładu gospodarczego[38]. Proklamowała ona m.in. pełną stałą suwerenność każdego państwa nad jego zasobami naturalnymi oraz całą działalnością gospodarczą, mającą obejmować prawo do nacjonalizacji środków lub przeniesienia ich własności na obywateli[39].

Ostatecznie, tak jak wspomniano, Kartę przyjęto na posiedzeniu Zgromadzenia Ogólnego ONZ w dniu 12 grudnia 1974 r. i w toku dalszych rozważań będzie należało do niej powrócić, ponieważ w jej art. 3 wskazano, że w przypadku eksploatowania zasobów podzielonych pomiędzy dwa lub więcej państw, każde z nich powinno współpracować z innymi poprzez ustanowienie systemu informacji i konsultacji w celu optymalnego wykorzystania tych zasobów, co jest bardzo istotne z punktu widzenia tematu tej książki.

Trzeba pamiętać, że wszystkie przytaczane dotychczas dokumenty były rezolucjami Zgromadzenia Ogólnego ONZ, które nie mają mocy wiążącej, nie tworzą bezpośrednio praw oraz obowiązków dla członków ONZ. Wynika to z faktu, że Zgromadzenie Ogólne nie ma kompetencji do podejmowania uchwał o charakterze prawotwórczym. Wiążący charakter tej zasady wnika z atrybutu suwerenności państwowej, a powyższe akty potwierdzały jedynie istnienie tej zasady i doprecyzowały jej treść[40]. Wskazuje się, że rezolucje mają charakter zaleceń i nie mają obowiązującej mocy prawnej. Posiadają jednak duży ciężar moralny i polityczny, więc w efekcie mogą doprowadzić do powstania pewnej praktyki. Rezolucje skła-

---

[38] Rezolucja Zgromadzenia Ogólnego ONZ z dnia 1 maja 1974 r., Nr 3201 (S-VI), Declaration on the Establishment of a New International Economic Order, A/RES/29/3281, https://legal.un.org/avl/pdf/ha/ga_3201/ga_3201_ph_e.pdf, dostęp na dzień: 10.06.2024 r., dalej: Rezolucja Nr 3201 (S-VI).

[39] J. Osiejewicz, *Globalne…*, s. 8.

[40] Jak wskazuje się w doktrynie, rezolucje ONZ zaliczają się do tzw. miękkiego prawa międzynarodowego (R. Bierzanek, J. Symonides, *Prawo międzynarodowe publiczne*, Warszawa 2005, s. 113). Miękkie prawo jest określane jako prawo programowe lub prawo celowości. Z kolei prawo twarde to prawo relacji, które w wielu przypadkach jest dla państw trudniejsze do zaakceptowania. Jak wskazuje się w literaturze przedmiotu, termin „twarde prawo" (*hard law*) odnosi się do prawnie wiążących zobowiązań, które są precyzyjne (lub mogą być sprecyzowane poprzez orzeczenie lub wydanie szczegółowych regulacji) i które delegują uprawnienia do interpretacji i wdrażania prawa. Sfera „miękkiego prawa", czyli *soft law*, zaczyna się w momencie, gdy prawne zobowiązania zostają osłabione w jednym lub więcej z wymiarów obowiązku, precyzji i delegacji. To złagodzenie może wystąpić w różnym stopniu w każdym z wymiarów i w różnych kombinacjach pomiędzy wymiarami. Używa się skróconego terminu miękkie prawo, aby odróżnić tę szeroką klasę od twardego prawa. Należy jednak pamiętać, że miękkie prawo występuje w wielu odmianach. Zob. więcej K.W. Abbott, D. Snidal, *Hard and Soft Law in International Governance*, "International Organization" 2000, vol. 54, no. 3, s. 421–456 oraz przytoczona tam literatura; M. Pietrzyk, *Soft law i hard law w europejskim prawie administracyjnym: relacja alternatywy, uzupełnienia, wykluczenia oraz przejścia* [w:] M. Giełda, R. Raszewska-Skałecka (red.), *Administracja publiczna wobec wyzwań i oczekiwań społecznych*, Wrocław 2015, s. 133–143.

dają się z dwóch części, czyli preambuły i części operatywnej. Jedynym wiążącym ich rodzajem są rezolucje Rady Bezpieczeństwa, zgodnie z art. 25 Karty NZ[41].

Nadmienić można również o dokumentach opracowanych przez *International Law Association*[42], z których najważniejszym jest przyjęta w dniu 30 sierpnia 1986 r. Deklaracja o postępowym rozwoju zasad prawa międzynarodowego publicznego dotyczącego nowego międzynarodowego ładu gospodarczego[43]. Jest ona określana w literaturze przedmiotu jako pierwsza rezolucja *International Law Association*, dotycząca nowego ładu gospodarki światowej o charakterze merytorycznym[44]. Również w przypadku tej Deklaracji omawiana w tym rozdziale zasada wzbudziła największe kontrowersje[45].

W Zasadzie 5 Deklaracji w sprawie ładu gospodarczego, w punktach 1 i 2 wskazano, że stała suwerenność nad bogactwami naturalnymi, działalnością gospodarczą i zasobami, jest zasadą prawa międzynarodowego. Z kolei stała suwerenność, która wynika z zasady samostanowienia, jest niezbywalna. Państwo może jednakże podjąć zobowiązania dotyczące wykonywania suwerenności w drodze swobodnie zawartej umowy lub kontraktu. Punkt ten nie stanowi przeszkody wobec gospodarczej integracji między państwami. Zgodnie z punktem 3, stała suwerenność zakłada narodową jurysdykcję państwa nad jego bogactwami naturalnymi, działalnością gospodarczą i zasobami, nie zwalniając go od stosowania odpowiednich zasad i reguł prawa międzynarodowego. W literaturze przedmiotu zwraca się uwagę, że w Deklaracji w sprawie ładu gospodarczego suwerenność nad zasobami naturalnymi umiejscowiono we właściwości prawa międzynarodowego oraz jako jej źródło wskazano prawo do samostanowienia[46].

---

[41] J. Rydzkowski, *Słownik Organizacji Narodów Zjednoczonych*, Warszawa 2003, s. 218–219. Więcej na temat rezolucji ONZ zob. R. Jasica, *Wybór ważniejszych rezolucji Zgromadzenia Ogólnego Organizacji Narodów Zjednoczonych*, Katowice 1976, s. 7 i nast.

[42] *International Law Association* to organizacja non-profit, założona w 1873 r. w Brukseli, a obecnie jej siedziba główna mieści się w Wielkiej Brytanii. Cele światowego *International Law Association* utrwalone w jego Konstytucji obejmują: „badania, objaśnianie i wspieranie rozwoju publicznego i prywatnego prawa międzynarodowego, porównawcze badanie prawa, opracowywanie propozycji rozwiązywania kolizji norm prawnych i unifikacji prawa oraz wspieranie międzynarodowego porozumienia i dobrej woli" (Art. 3.1 obecnie obowiązującego Statutu, znowelizowanego na 68. Konferencji w Tajpej w końcu maja 1998 r.). Na temat *International Law Association* zob. więcej: https://www.ila-hq.org/en_GB/about-us, dostęp na dzień: 10.06.2024 r.

[43] Rezolucja Zgromadzenia Ogólnego ONZ z dnia 30 sierpnia 1986 r., Nr 41/73, Progressive development of the principles and norms of international law relating to the new international economic order, http://www.un-documents.net/a41r73.htm, dostęp na dzień: 10.06.2024 r., dalej: Deklaracja w sprawie ładu gospodarczego.

[44] J. Makarczyk, *Zasady…*, s. 187.

[45] R. Andrzejczuk, *Stała…*, s. 35.

[46] Tamże.

Od lat siedemdziesiątych powyższa zasada zaczęła być włączana do dokumentów z dziedziny ochrony środowiska. Po raz pierwszy nastąpiło to w jednym z ważniejszych aktów w tej dziedzinie, czyli Deklaracji w sprawie środowiska człowieka z dnia 14 czerwca 1972 r.[47]. Nakierowała ona debatę międzynarodową w kierunku zwiększania współpracy międzynarodowej w zakresie zarządzania zasobami naturalnymi. Zgodnie z jej postanowieniami, państwa mają suwerenne prawo eksploatowania własnych zasobów, zgodnie z ich polityką dotyczącą środowiska, zaś prawo to wynika z Karty NZ i zasad prawa międzynarodowego. Ponadto, prawu temu towarzyszy obowiązek państw polegający na zapewnieniu, by działalność prowadzona w granicach ich jurysdykcji lub pod ich kontrolą nie powodowała szkód w środowisku innych państw lub obszarów poza granicami jurysdykcji państwowej[48].

Wspomniana Deklaracja sztokholmska była podstawą do sporządzenia wytycznych dla Programu Ochrony Środowiska Narodów Zjednoczonych z 1978 r.[49] w sprawie podziału zasobów transgranicznych. Dokumenty te przyczyniły się do ograniczenia wykonywania suwerenności nad bogactwami naturalnymi, poprzez odwołanie się do zasad prawa międzynarodowego, wśród których należy wymienić: zachowanie należytej staranności, dobre sąsiedztwo i odpowiedzialność państwa za szkody eksterytorialne[50]. Wpływ na kształtowanie omawianej zasady miała także Światowa Karta Przyrody z dnia 10 października 1982 r.[51], która sformułowała wymagania środowiskowe, które dotyczyły wykorzystania zasobów naturalnych, przy uwzględnieniu zasady suwerenności nad zasobami[52].

Tłem dla prowadzonych rozważań jest fakt, że w latach osiemdziesiątych zaczęto zwracać uwagę na konieczność ochrony i racjonalnego wykorzystania zasobów naturalnych, co wiązało się z powstaniem koncepcji zrównoważonego rozwoju, która miała łączyć rozwój gospodarczy z ochroną środowiska[53]. Wspomnieć tu

---

47 https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/29567/ELGP1StockD.pdf, dostęp na dzień: 10.06.2024 r., dalej: Deklaracja sztokholmska.

48 J. Osiejewicz, *Globalne…*, s. 9.

49 https://wedocs.unep.org/handle/20.500.11822/30739, dostęp na dzień: 10.06.2024 r., dalej: UNEP.

50 J. Osiejewicz, *Globalne…*, s. 10.

51 Rezolucja Zgromadzenia Ogólnego ONZ z dnia 10 października 1982 r., Nr 37/7, World Charter for Nature, http://www.un-documents.net/wcn.htm, dostęp na dzień: 10.06.2024 r.

52 J. Osiejewicz, *Globalne…*, s. 10.

53 Tamże, s. 11. Polski ustawodawca zdefiniował zrównoważony rozwój w art. 3 pkt 50, stosownie do treści którego przez zrównoważony rozwój rozumie się taki rozwój społeczno-gospodarczy, w którym następuje proces integrowania działań politycznych, gospodarczych i społecznych, z zachowaniem równowagi przyrodniczej oraz trwałości podstawowych procesów przyrodniczych, w celu zagwarantowania możliwości zaspokajania podstawowych potrzeb poszczególnych społeczności lub obywateli zarówno współczesnego pokolenia, jak i przyszłych pokoleń. Na temat zrównoważonego rozwoju zob. więcej w literaturze przywołanej w przypisie 3.

można o raporcie Światowej Komisji do spraw Środowiska i Rozwoju pt. *Nasza wspólna przyszłość*[54].

Kolejnym ważnym dokumentem, w którym zasada została ujęta, jest Deklaracja z Rio de Janeiro w sprawie środowiska i rozwoju z 1992 r.[55]. Deklaracja ta była jednym z wielu dokumentów przyjętych na konferencji w Rio[56]. Rozszerzono w niej zasadę suwerenności nad zasobami naturalnymi poprzez dodanie, że korzystanie z tych zasobów, poza zgodnością z polityką odnośnie do środowiska, powinno być zgodne z polityką dotyczącą rozwoju.

Kolejne konferencje z zakresu ochrony środowiska o zasięgu światowym, w szczególności Światowy Szczyt w Johannesburgu w 2002 r. i Konferencja na temat Zrównoważonego Rozwoju Rio+20 w 2012 r. potwierdziły istnienie zasady suwerenności nad zasobami naturalnymi[57].

Ponadto, zasada stałej suwerenności nad zasobami naturalnymi została włączona do prawa traktatowego, przede wszystkim w zakresie ochrony inwestycji oraz środowiska. Przykładowo można tu wskazać na Traktat w sprawie Międzynarodowej Karty Energetycznej[58], który zapewnia wielostronne ramy dla współpracy w dziedzinie energetyki i ma na celu promowanie bezpieczeństwa energetycznego poprzez współdziałanie otwartych i konkurencyjnych rynków energii, przy jednoczesnym przestrzeganiu zasad zrównoważonego rozwoju oraz suwerenności nad zasobami energetycznymi. Do tej grupy dokumentów można również zaliczyć konwencję ramową w sprawie zmian klimatycznych oraz konwencję w sprawie różnorodności biologicznej.

Również w orzecznictwie międzynarodowych sądów i trybunałów oraz międzynarodowych quasi-sądowych instytucji zasada stałej suwerenności nad zasobami naturalnymi jest obecna. Jako przykład można wskazać orzeczenia Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości czy też Międzyamerykańską Komisję i Międzyamerykański Trybunał Praw Człowieka. Analiza jednak tych wyroków wykracza poza ramy przedmiotowego opracowania[59].

---

54 *Nasza wspólna przyszłość. Raport Światowej Komisji do spraw Środowiska i Rozwoju*, Warszawa 1991.

55 https://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/inne/1992.html, dostęp na dzień: 10.06.2024 r.

56 Efektem tak zwanego „Szczytu Ziemi", poza Agendą 21, była też Ramowa konwencja Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu, sporządzona w Nowym Jorku dnia 9 maja 1992 r., Dz.U. 1996 nr 53 poz. 238 oraz Konwencja o różnorodności biologicznej, sporządzona w Rio de Janeiro dnia 5 czerwca 1992 r., Dz.U. 2002 nr 184 poz. 1532.

57 J. Osiejewicz, *Globalne…*, s. 12.

58 The Energy Charter Treaty, https://www.energycharter.org/fileadmin/DocumentsMedia/Legal/ECTC-en.pdf, dostęp na dzień: 10.06.2024 r.

59 Na temat obecności zasady stałej suwerenności państwa nad zasobami naturalnymi w orzecznictwie międzynarodowym zob. więcej: J. Osiejewicz, *Globalne…*, s. 14 i nast. oraz przywołane tam orzeczenia i literaturę.

4. Zasada suwerenności – uprawnienia oraz zobowiązania z niej wynikające

Jak zwraca uwagę J. Osiejewicz, przez długi czas zasada stałej suwerenności nad zasobami naturalnymi była utożsamiana jedynie z prawami z niej wynikającymi, z pominięciem wynikających z niej obowiązków[60]. Dopiero N. Schrijver, po analizie dotychczasowego dorobku w tym zakresie[61], sformułował wniosek, że z zasady tej nie wynikają jedynie prawa, ale także obowiązki[62].

Zgodnie z katalogiem zaproponowanym przez N. Schrijver'a J. Osiejewicz wyróżnia następujące prawa wynikające z zasady stałej suwerenności nad zasobami naturalnymi:

1) prawo do swobodnego dysponowania zasobami naturalnymi;
2) prawo do swobodnego poszukiwania i eksploatacji zasobów naturalnych;
3) prawo do odzyskania skutecznej kontroli i odszkodowania;
4) prawo do korzystania z zasobów naturalnych dla rozwoju krajowego;
5) prawo do zarządzania zasobami naturalnymi zgodnie z polityką ekologiczną państwa;
6) prawo do sprawiedliwego udziału w korzyściach płynących z transgranicznych zasobów naturalnych;
7) prawo do regulowania inwestycji zagranicznych;
8) prawo do wywłaszczenia lub nacjonalizacji inwestycji zagranicznych;
9) prawo do rozstrzygania sporów na podstawie prawa krajowego[63].

Uprawnieniom wskazanym wcześniej odpowiadają oczywiście właściwe obowiązki, do których należą:

1) obowiązek wykonywania stałej suwerenności narodowej na rzecz rozwoju i dobrobytu narodów;
2) obowiązek poszanowania praw i interesów ludności rdzennej;
3) obowiązek współpracy na rzecz rozwoju międzynarodowego;

---

[60] J. Osiejewicz, *Globalne…*, s. 25.

[61] Zob. m.in.: R. Bernhardt, *Encyclopedia of Public International Law*, 12 Instalments, Amsterdam 1981–1990; R. Higgins, *The taking of property by the state: recent developments in international law (T. 176)* [w:] *Collected Courses of the Hague Academy of International Law*, The Hague Academy of International Law, Recueil des Cours 1982; M. Dixon, R. McCorquodale, *Cases and Materials on International Law*, Londyn 1995; J. Makarczyk, *Principles of a New International Order: A Study of International Law in the Making*, Dordrecht 1988; C. Brower, *The Iran-United States Claims Tribunal* [w:] *Recueil des Cours (1990–V)*, t. 224, Dordrecht 1993, s. 127–396; A. Mouri, *The International Law of Expropriation as Reflected in the Work of the Iran-US Claims Tribunal*, Dordrecht 1994.

[62] N. Schrijver, *Sovereignty over Natural Resources*, Cambridge 2008, s. 258 i nast. oraz s. 306 i nast.

[63] J. Osiejewicz, *Globalne…*, s. 26.

4) obowiązek ochrony i zrównoważonego wykorzystania naturalnych bogactw i zasobów;
5) obowiązek sprawiedliwego podziału transgranicznych zasobów naturalnych;
6) obowiązek poszanowania prawa międzynarodowego i sprawiedliwego traktowania inwestorów zagranicznych;
7) obowiązki związane z prawem do przejęcia własności zagranicznej[64].

Bardzo trafnie J. Osiejewicz pogrupowała powyższe prawa i obowiązki w pięć wyodrębnionych obszarów tematycznych, a mianowicie: gospodarowanie zasobami naturalnymi, rozwój kraju i dobrobyt narodów, ochrona środowiska, współpraca międzynarodowa oraz ochrona inwestycji[65]. Oczywiście niemożliwe jest w ramach niniejszego opracowania przedstawienie szczegółowego opisu wszystkich wymienionych wcześniej praw i obowiązków, które wynikają z zasady stałej suwerenności nad zasobami naturalnymi. Jedynie skrótowo opisane zostały poszczególne zagadnienia, ponieważ będzie to istotne dla prezentacji dalszych wyników przeprowadzonych badań.

Do grupy dotyczącej gospodarowania zasobami naturalnymi należą same uprawnienia, a mianowicie prawo do swobodnego dysponowania zasobami naturalnymi, prawo do swobodnego poszukiwania i eksploatacji zasobów naturalnych oraz prawo do odzyskania skutecznej kontroli i odszkodowania. Suwerenne prawo do swobodnego dysponowania zasobami i bogactwami naturalnymi w granicach jurysdykcji krajowej jest obecne właściwie we wszystkich przywoływanych już wcześniej rezolucjach dotyczących analizowanej zasady i jest ściśle związane z zasadą, że każde państwo ma prawo do przyjęcia systemu społecznego i gospodarczego, który uznaje za najbardziej korzystny dla swojego rozwoju[66]. Państwo powinno mieć znaczną swobodę w zarządzaniu swoimi zasobami naturalnymi, uważać jednak trzeba na ryzyko przeniesienia tego suwerennego uprawnienia na podmiot prywatny. Pamiętać bowiem należy, że stała suwerenność jest niezbywalna, państwo może jednak zaakceptować obowiązki w odniesieniu do wykonywania takiej suwerenności w drodze swobodnie zawartej umowy[67]. Jak wskazuje N. Schrijver, każdy konkretny przypadek wymaga indywidualnej analizy[68].

Każde państwo ma prawo do swobodnej eksploatacji oraz używania swoich zasobów naturalnych, a także do sprawowania skutecznej nad nimi kontroli oraz

---

[64] Tamże.

[65] Tamże.

[66] Tamże, s. 27.

[67] Tamże, s. 29. Więcej na temat prawa do swobodnego dysponowania zasobami naturalnymi, aktów prawnych z tym związanych, orzecznictwa oraz literatury zob.: Tamże, s. 27–29.

[68] N. Schrijver, *Sovereignty…*, s. 264.

podejmowania decyzji, jak te zasoby naturalne chce wykorzystać, co wprost wynika z Rezolucji 3201 (S-VI). Prawa te zostały sformułowane przez państwa rozwijające się i wyrażone w Konwencji genewskiej o szelfie kontynentalnym, sporządzonej dnia 29 kwietnia 1958 r.[69]. Państwa te chciały zapewnić sobie skuteczną kontrolę nad ich zasobami naturalnymi oraz zmaksymalizować korzyści wynikające z ich eksploatacji. Rozwiązania te powtórzono w Konwencji Narodów Zjednoczonych z dnia 10 grudnia 1982 r. o prawie morza, podpisanej w Montego Bay na Jamajce[70]. Również Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych otwarty do podpisu w Nowym Jorku dnia 19 grudnia 1966 r.[71] oraz Międzynarodowy Pakt Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych otwarty do podpisu w Nowym Jorku dnia 19 grudnia 1966 r.[72] zawierają niezbywalne prawo narodów do korzystania w pełni i swobodnie z ich bogactw i zasobów naturalnych[73]. Także Międzynarodowy Trybunał Sprawiedliwości uznał, że prawo do swobodnego poszukiwania i eksploatacji zasobów naturalnych jest jednym z podstawowych praw wynikających z zasady stałej suwerenności[74].

Z kolei prawo do odzyskania skutecznej kontroli i odszkodowania ma swoje korzenie w Deklaracji w sprawie ładu gospodarczego. Przewiduje ona, że państwa powinny szanować zasadę, zgodnie z którą wszystkie kraje, terytoria oraz narody pod obcą okupacją, obcą i kolonialną dominacją lub apartheidem mają prawo do restytucji i pełnego odszkodowania za wyzysk i zubożenia, a także za szkody w zasobach naturalnych oraz w innych zasobach tych państw, terytoriów i narodów[75]. Deklaracja ta stanowi jedną z prób przypisania prawa do stałej suwerenności nad bogactwami i zasobami naturalnymi także do narodów okupowanych państw, a także terytoriów niesamorządnych[76]. Prawo to obecne jest również w rezolucjach ONZ oraz w MPPOiP i MPGSiK[77]. W literaturze pojawia się koncepcja zastosowa-

---

[69] Dz.U. 1964 Nr 28, poz. 179, dalej: Konwencja o szelfie kontynentalnym.

[70] Dz.U. z 2002 r., Nr 59, poz. 543, dalej: UNCLOS.

[71] Dz.U. 1977 nr 38 poz. 167, dalej: MPPOiP.

[72] Dz.U. 1977 nr 38 poz. 169, dalej: MPGSiK.

[73] J. Osiejewicz, *Globalne…*, s. 30. Więcej na temat prawa do swobodnego poszukiwania i eksploatacji zasobów naturalnych, aktów prawnych z tym związanych, orzecznictwa oraz literatury zob.: Tamże, s. 29-31.

[74] Wyrok Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości z dnia 25 lipca 1974 r. w sprawie *Fishries jurisdiction* (Zjednoczone Królestwo przeciwko Islandii), https://www.icj-cij.org/sites/default/files/case-related/55/055-19730202-JUD-01-00-EN.pdf, dostęp na dzień: 10.06.2024 r.

[75] J. Osiejewicz, *Globalne…*, s. 31.

[76] Tamże, s. 31-32.

[77] Więcej na temat prawa do odzyskania skutecznej kontroli i odszkodowania, aktów prawnych z tym związanych, orzecznictwa oraz literatury zob.: J. Osiejewicz, *Globalne…*, s. 31–32.

nia użytkowania mienia przez państwo okupujące także do zasobów, jest to jednak pogląd dyskusyjny[78].

Do grupy praw i obowiązków związanych z rozwojem gospodarczym i dobrobytem narodów należy prawo do korzystania z zasobów naturalnych dla rozwoju krajowego, obowiązek wykonywania stałej suwerenności narodowej na rzecz rozwoju i dobrobytu narodów oraz obowiązek poszanowania praw i interesów ludności rdzennej[79].

Zgodnie z Rezolucją Nr 626 (VII) państwa mogą swobodnie wykonywać swoje prawa do wykorzystania własnych bogactw i zasobów naturalnych gdziekolwiek uznają to za konieczne dla ich postępu i rozwoju gospodarczego, z kolei Rezolucja Nr 1803 (XVII) odwołuje się do rozwoju i dobrobytu narodu danego państwa. Odwołanie do tego prawa zawierała również Rezolucja Nr 2158 (XXI)[80], a także Deklaracja w sprawie ładu gospodarczego. Również do sformułowania zasady stałej suwerenności obecnej w Deklaracji sztokholmskiej oraz Agendzie 21 także dodano wyrażenie „i rozwoju"[81].

Następnie występują dwa obowiązki, pierwszy z nich, czyli obowiązek wykonywania stałej suwerenności narodowej na rzecz rozwoju i dobrobytu narodów, pojawił się już w rezolucjach ONZ z lat pięćdziesiątych, a w Rezolucji Nr 1803 wprost zawarte zostały konkretne wytyczne, które dotyczą wykonywania prawa do stałej suwerenności podkreślając zarazem, że prawo to musi być wykonywane w interesie rozwoju ludów i narodów oraz dobrobytu mieszkańców danego państwa[82].

Drugi z nich, tj. obowiązek poszanowania praw i interesów ludności rdzennej, jest związany z ochroną praw ludności rdzennej[83]. Brak jest obecnie ustalonego rozumienia tego ostatniego pojęcia, J. Osiejewicz w ślad za dokumentami ONZ wskazuje, że poprzez opis właściwości ludności rdzennej wymienia się kontynuację kulturową i związek z określonymi dziedzicznymi ziemiami. Powinna ją również cechować odrębność językowa, kulturowa i społeczna, która odróżnia

---

78 N. Schrijver, *Sovereignty…*, s. 268.

79 J. Osiejewicz, *Globalne…*, s. 33.

80 Rezolucja Zgromadzenia Ogólnego ONZ z dnia 25 listopada 1966 r., Nr 2158 (XXI), Permanent sovereignty over natural resources, https://documents-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/004/61/PDF/NR000461.pdf?OpenElement, dostęp na dzień: 10.06.2024 r., dalej: Rezolucja Nr 2158 (XXI).

81 J. Osiejewicz, *Globalne…*, s. 33. Więcej na temat prawa do korzystania z zasobów naturalnych dla rozwoju krajowego, aktów prawnych z tym związanych, orzecznictwa oraz literatury zob.: Tamże, s. 33–34.

82 Tamże, s. 34. Więcej na temat obowiązku wykonywania stałej suwerenności narodowej na rzecz rozwoju i dobrobytu narodów, aktów prawnych z tym związanych, orzecznictwa oraz literatury zob.: Tamże, s. 34–36.

83 Tamże, s. 36.

ją od grup sąsiadujących i dominującej kultury państwowej[84]. W 1994 r. przyjęta została wersja robocza Deklaracji o prawach ludności rdzennej[85], która odwoływała się również do prawa tej ludności do rozporządzania zasobami naturalnymi. Dokument ten formułuje prawa uznawane za minimalne standardy dla przetrwania, godności i dobrobytu tej grupy ludności[86]. Odpowiadają im właściwe obowiązki państw w postaci nakazów i zakazów, nie sposób jednak ich wszystkich tu omówić, ale wymienić można przykładowo zakaz podejmowania wobec ludności rdzennej jakichkolwiek działań mających na celu lub pociągających za sobą pozbawienie ich ziem, terytoriów lub bogactw czy też nakaz wprowadzenia i realizacji programów pomocowych dla ludności rdzennej w zakresie konserwacji i ochrony środowiska oraz zdolności produkcyjnej ich ziem, terytoriów i bogactw naturalnych[87]. Prawa ludności rdzennej są również wskazane m.in. przez dokumenty końcowe konferencji ONZ w Rio de Janeiro w 1992 r. oraz w Wiedniu w 1993 r.[88].

Prawo do zarządzania zasobami naturalnymi zgodnie z polityką ekologiczną państwa oraz obowiązek ochrony i zrównoważonego wykorzystania naturalnych bogactw i zasobów należą do grupy zobowiązań i uprawnień związanych z ochroną środowiska. Ten aspekt zasady stałej suwerenności nad zasobami naturalnymi jest pokłosiem rozwoju prawa ochrony środowiska *sensu largo*.

Początki wspomnianego prawa datuje się od konferencji w Sztokholmie, ponieważ od jej zakończenia trwała debata nad tym, jak zrównoważyć zasadę stałej suwerenności nad zasobami naturalnymi z odpowiedzialnością państwa w zakresie środowiska. Zostało to zaznaczone w Deklaracji sztokholmskiej oraz w Agendzie 21, a także w UNCLOS. W tym ostatnim akcie prawa międzynarodowego postanowiono przykładowo, że państwa mają suwerenne prawo do eksploatacji swoich zasobów naturalnych stosownie do ich polityki środowiskowej oraz zgodnie z ich obowiązkiem ochrony i zachowania środowiska morskiego[89].

Kolejny obowiązek, czyli ochrona i zrównoważone wykorzystanie naturalnych bogactw i zasobów, został sformułowany w Rezolucji w sprawie rozwoju gospo-

---

[84] Tamże, s. 38–39.

[85] Wersja robocza Deklaracji Narodów Zjednoczonych w sprawie praw ludów tubylczych, Draft United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples, https://pdba.georgetown.edu/IndigenousPeoples/UNdraft.html, dostęp na dzień: 10.06.2024 r. Następnie przyjęta została Rezolucja Zgromadzenia Ogólnego ONZ z dnia 13 września 2007 r., Nr 61/295, United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples, https://www.un.org/development/desa/indigenouspeoples/wp-content/uploads/sites/19/2018/11/UNDRIP_E_web.pdf, dostęp na dzień: 10.06.2024 r.

[86] J. Osiejewicz, *Globalne…*, s. 37.

[87] Więcej na temat obowiązku poszanowania praw i interesów ludności rdzennej, aktów prawnych z tym związanych, orzecznictwa oraz literatury przedmiotu zob.: Tamże, s. 36–40.

[88] Tamże, s. 39.

[89] Tamże, s. 41.

darczego i ochrony przyrody[90], a następnie został on wyrażony także w Deklaracji sztokholmskiej. Zgodnie z jej postanowieniami staranne planowanie i zarządzanie są warunkiem koniecznym, żeby zabezpieczyć zasoby naturalne ziemi dla dobra obecnych i przyszłych pokoleń. Również Karta gospodarczych praw i obowiązków państw wskazuje, że staranna ochrona, zachowanie i poprawa stanu środowiska dla obecnych i przyszłych pokoleń są obowiązkami wszystkich państw[91].

W grupie uprawnień i zobowiązań dotyczących współpracy międzynarodowej znajduje się obowiązek współpracy na rzecz rozwoju międzynarodowego, prawo do sprawiedliwego udziału w korzyściach płynących z transgranicznych zasobów naturalnych oraz obowiązek sprawiedliwego podziału transgranicznych zasobów naturalnych. Dalsza część niniejszej rozprawy w dużej mierze dotyczy tego zagadnienia, dlatego też należy odesłać do szerszych rozważań w dalszej części pracy.

Ostatnia grupa zawiera prawa i obowiązki służące ochronie inwestycji, tj. prawo do regulowania inwestycji zagranicznych, prawo do wywłaszczenia lub nacjonalizacji inwestycji zagranicznych, obowiązek poszanowania prawa międzynarodowego i sprawiedliwego traktowania inwestorów zagranicznych, a także obowiązki związane z prawem do przejęcia własności zagranicznej. W zakresie szczegółów należy odesłać do pracy J. Osiejewicz oraz przywołanych tam aktów prawnych, literatury oraz orzeczeń[92].

Przeprowadzona analiza zasady stałej suwerenności nad zasobami naturalnymi stanowi punkt wyjścia oraz tło dla dalszych rozważań podejmowanych w przedmiotowej rozprawie.

---

[90] Rezolucja Zgromadzenia Ogólnego ONZ z dnia 18 grudnia 1962 r., Nr 1831 (XVII), Economic development and the conservation of nature, https://digitallibrary.un.org/record/204288, dostęp na dzień: 10.06.2024 r.

[91] J. Osiejewicz, *Globalne…*, s. 43. Więcej na temat prawa do zarządzania zasobami naturalnymi zgodnie z polityką ekologiczną państwa oraz obowiązku ochrony i zrównoważonego wykorzystania naturalnych bogactw i zasobów, aktów prawnych z tym związanych, orzecznictwa oraz literatury zob. tamże, s. 41–50.

[92] Tamże, s. 57–87.

Status prawny zasobów naturalnych dzielonych

1. Pojęcie zasobów naturalnych

Na wstępie wyjaśnienia wymaga pojęcie zasobów naturalnych, choć trzeba zaznaczyć, że jest to termin bardzo pojemny i niejednoznaczny[1]. W podstawowym aspekcie określa się je jako dobra użyteczne dla człowieka, wśród których wymienia się złoża minerałów i skał, zasoby wód i powietrza, zasoby roślin i zwierząt, ale również przestrzeń geograficzną wraz z kompleksem glebowo-fizjologicznym, którego składowymi są naturalne formy terenu i walory krajobrazowe, zasoby glebowe, warunki klimatyczne oraz, według niektórych badaczy, specyficzne położenie geograficzne[2].

Samo pojęcie zasobów, w najszerszym znaczeniu prezentowanym w literaturze, obejmuje wszystkie środki ułatwiające lub umożliwiające zaspokojenie potrzeb ludzkich, dobra materialne i niematerialne, co zawiera w sobie bardzo szerokie *spectrum*. Chodzi tu na przykład o czynniki produkcyjne, m.in.: ludzi, produkty, ziemię i kapitał, ale także czynniki do tworzenia dobrobytu – handel czy inwestycje. Oznaczałoby to również zasoby ożywione i nieożywione, czyli zasoby środowiska takie jak czyste powietrze, surowce, energię, towary, oraz mikroprocesory, a także zasoby regulacji społecznej, wśród których można wymienić systemy prawne, infrastrukturę transportową, systemy edukacji, systemy opieki społecznej i wreszcie nawet właściwości osób fizycznych, takie jak umiejętności, talenty,

---

[1] A. Woś, *Ekonomika odnawialnych zasobów naturalnych*, Warszawa 1995, s. 11.

[2] A. Bogda, C. Kabała, A. Karczewska, K. Szopka, *Zasoby naturalne i zrównoważony rozwój*, Wrocław 2010, s. 27.

zdolności przystosowawcze, a nawet kreatywność ludzką[3]. To ujęcie jest jednak zbyt szerokie w kontekście omawianego tematu, dlatego też przejść należy do analizy rozumienia nie tyle samych zasobów, co zasobów naturalnych.

Współcześnie definiuje się je w ujęciu dynamicznym, zgodnie z którym zasobami naturalnymi stają się składniki i siły przyrody, które mogą być wykorzystane w sferze produkcji materialnej i sferze nieprodukcyjnej, w celu zaspokojenia potrzeb materialnych i duchowych człowieka[4].

W polskim systemie prawnym zasoby naturalne nie zostały zdefiniowane[5]. W prawie międzynarodowym można natomiast odnaleźć próby wyjaśnienia, jak rozumieć zasoby naturalne w aktach prawnych różnego szczebla, gdzie przyjmuje się daną interpretację na potrzeby konkretnej konwencji lub umowy międzynarodowej. Brakuje jednak jednego wiążącego pojmowania tego terminu, tak samo jak w przypadku pojęcia środowiska. W przypadku obu tych określeń duża różnorodność ich desygnatów sprawia, że jeśli definicje te w ogóle są formułowane, to są zależne od celu i przedmiotu danej umowy międzynarodowej[6].

Przykładowo można tu wymienić wspomnianą już Konwencję o szelfie kontynentalnym, gdzie zgodnie z art. 2 pkt 4 tejże konwencji, zasoby naturalne, o których mowa w niniejszych przepisach, obejmują minerały i inne nieżyjące bogactwa naturalne dna morskiego i podglebia, wraz z organizmami żywymi należącymi do gatunków osiadłych, to jest organizmami, które – w stadium, gdy mogą być łowione – są bądź nieruchome na dnie morskim lub pod tym dnem, bądź też niezdolne do poruszania się inaczej, jak pozostając stale w fizycznym kontakcie z dnem morskim lub podglebiem. Również w dokumentach niebędących źródłami prawa powszechnie obowiązującego można znaleźć wskazówki, jak rozumieć pojęcie zasobów naturalnych. Jako przykład można tu wymienić raport Światowej Organizacji Handlu z 2010 r. na temat handlu zasobami naturalnymi[7]. Zgodnie z nim są to zapasy materiałów, które występują w środowisku naturalnym, które są jednocześnie rzadkie i ekonomicznie przydatne w produkcji lub konsumpcji, zarówno w stanie surowym, jaki i po minimalnej obróbce. Jest to jednak definicja dość wąska[8] i jak wspomniano, nie znajduje się w akcie o charakterze normatywnym.

---

3 J. Osiejewicz, *Globalne…*, s. 18–19.

4 Tamże, s. 27–28.

5 A. Haładyj, J. Trzewik, *Pojęcie strategicznych zasobów naturalnych – uwagi krytyczne*, „Przegląd Prawa Ochrony Środowiska" 2014, nr 1, s. 28–29.

6 K.J. Marciniak, *Morskie…*, s. 59–60.

7 World Trade Organization, Trade in natural resources. WTO Geneva 2010, https://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/anrep_e/world_trade_report10_e.pdf, s. 5 i 46, dostęp na dzień: 10.06.2024 r.

8 J. Osiejewicz, *Globalne…*, s. 18.

Tak w przypadku źródeł prawa polskiego, jak i międzynarodowego można wskazać akty prawne, w których używa się pojęcia zasobów naturalnych, ale nie jest ono wyjaśnione. W Polsce są to chociażby ustawa z dnia 6 lipca 2001 r. o zachowaniu narodowego charakteru strategicznych zasobów naturalnych kraju[9], ustawa z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej[10], ustawa z dnia 21 marca 1991 r. o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej[11] czy też ustawa z dnia 20 października 1994 r. o specjalnych strefach ekonomicznych[12]. Wśród umów międzynarodowych można wskazać m.in. na konwencje: o ochronie środowiska morskiego obszaru Morza Bałtyckiego z 9 kwietnia 1992 r.[13], o morzu pełnym, sporządzoną w Genewie dnia 29 kwietnia 1958 r.[14], o różnorodności biologicznej z 5 czerwca 1995 r.[15], o zapobieganiu zanieczyszczaniu mórz przez zatapianie odpadów i innych substancji, sporządzona w Moskwie, Waszyngtonie, Londynie i Meksyku dnia 29 grudnia 1972 r.[16] czy też Konwencję Narodów Zjednoczonych w sprawie zwalczania pustynnienia w państwach dotkniętych poważnymi suszami i/lub pustynnieniem, zwłaszcza w Afryce[17].

W niektórych innych aktach prawnych występują również pojęcia zbliżone do zasobów naturalnych bądź posiadające pokrywające się częściowo desygnaty, jak np. zasoby środowiska z ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska[18], zasoby złoża kopaliny z ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. – Prawo geologiczne i górnicze[19] lub zasoby leśne z ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach[20]. Powyższe terminy również nie doczekały się wyjaśnienia ich znaczenia przez ustawodawcę.

Przechodząc do definicji wypracowanych w literaturze przedmiotu, należy wskazać, że według ujęcia, które można znaleźć w pracach sprzed wielu lat, przez

---

[9] T.j. Dz.U. z 2018 r. poz. 1235, dalej: ustawa o zachowaniu narodowego charakteru strategicznych zasobów naturalnych kraju.

[10] T.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 2512.

[11] T.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 960.

[12] T.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 91.

[13] Dz.U. z 2000 r., Nr 28, poz. 346.

[14] Dz.U. z 1963 r., Nr 33, poz. 187.

[15] Dz.U. z 2002 r., Nr 184, poz. 1532.

[16] Dz.U. z 1984 r., Nr 11, poz. 46.

[17] Dz.U. z 2002 r., Nr 185, poz. 1538.

[18] T.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 54, dalej: Prawo ochrony środowiska lub Pr.o.ś.

[19] T.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 633, dalej: Prawo geologiczne i górnicze lub Pr.g.g.

[20] T.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 672.

zasoby naturalne rozumie się twory organiczne (rośliny[21], zwierzęta[22], ekosystemy[23]) i nieorganiczne (atmosfera[24], wody[25], minerały[26]), wykorzystywane przez człowieka

[21] Zgodnie z art. 2 pkt 7) ustawy z dnia 13 lutego 2020 r. o ochronie roślin przed agrofagami, (t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 301), przez rośliny rozumie się rośliny w rozumieniu art. 2 pkt 1 Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/2031 z dnia 26 października 2016 r. w sprawie środków ochronnych przeciwko agrofagom roślin, zmieniające rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 228/2013, (UE) nr 652/2014 i (UE) nr 1143/2014 oraz uchylające dyrektywy Rady 69/464/EWG, 74/647/EWG, 93/85/EWG, 98/57/WE, 2000/29/WE, 2006/91/WE i 2007/33/WE. Zgodnie z nim rośliny oznaczają żywe rośliny oraz następujące żywe części roślin – nasiona w znaczeniu botanicznym, inne niż nasiona nieprzeznaczone do siewu; owoce w znaczeniu botanicznym; warzywa; bulwy, bulwocebule, cebule, kłącza, korzenie, podkładki, stolony; pędy, łodygi, rozłogi; kwiaty cięte; gałęzie z ulistnieniem lub bez ulistnienia; drzewa ścięte z zachowanym ulistnieniem; liście, ulistnienie; roślinne hodowle tkankowe, w tym kultury komórkowe, zasoby genowe, merystemy; klony chimerowe; materiał mikrorozmnażany; żywy pyłek i spory; pąki, okulanty, sadzonki, zrazy, szczepy.

[22] Definicja legalna zwierzęcia znajduje się m.in. w ustawie z dnia 15 stycznia 2015 r. o ochronie zwierząt wykorzystywanych do celów naukowych lub edukacyjnych (tj. Dz.U. z 2023 r. poz. 465). Stosownie do treści art. 2 ust. 1 pkt 1) tejże ustawy, zwierzęta to żywe zwierzęta kręgowe, w tym formy larwalne zdolne do samodzielnego odżywiania i formy embrionalne ssaków w ostatniej jednej trzeciej życia płodowego albo znajdujące się we wcześniejszym stadium rozwoju, gdy w wyniku wykonanych procedur, po osiągnięciu ostatniej jednej trzeciej życia płodowego, mogą one odczuwać ból, cierpienie, dystres lub wystąpi u nich trwałe uszkodzenie organizmu, oraz żywe głowonogi. Nie jest to definicja idealna, ponieważ zawiera błąd typu *idem per idem*. W powyższej ustawie znajdują się również wyjaśnienia pojęć takich jak zwierzęta laboratoryjne, dzikie i gospodarskie. Także wspomniana w poprzednim przypisie ustawa o ochronie roślin definiuje zwierzęta jako zwierzęta należące do gatunków zwyczajowo żywionych lub chowanych, lub których mięso jest spożywane przez człowieka, ponownie nie jest to definicja idealna. Zgodnie z rozumieniem słownikowym, zwierzę to każde żywe stworzenie z wyjątkiem człowieka (*Słownik języka polskiego PWN*, https://sjp.pwn.pl/szukaj/zwierz%C4%99.html, dostęp na dzień: 10.06.2024 r.).

[23] Pojęcie ekosystemu często pojawia się w aktach prawnych różnego szczebla, natomiast brak jego definicji legalnej. W słowniku tłumaczy się je jako fragment przyrody, np. jezioro, las, stanowiący funkcjonalną całość (*Słownik języka polskiego PWN*, https://sjp.pwn.pl/sjp/ekosystem;2456447.html, dostęp na dzień: 10.06.2024 r.).

[24] Podobnie jak ekosystem, termin atmosfera występuje w ustawach, ale prawodawca nie zdecydował się na jego wyjaśnienie. Zgodnie z definicją słownikową jest to warstwa powietrza otaczająca kulę ziemską (*Słownik języka polskiego PWN*, https://sjp.pwn.pl/szukaj/atmosfera.html, dostęp na dzień: 10.06.2024 r.).

[25] Pojęcie wody jest obecne w wielu aktach prawnych, zwłaszcza z zakresu prawa ochrony środowiska i jest jednym z bardziej kluczowych pojęć, natomiast również w tym przypadku brak jest definicji legalnej. W ujęciu słownikowym jest to przezroczysta, bezbarwna ciecz, niezbędny składnik organizmów żywych (*Słownik języka polskiego PWN*, https://sjp.pwn.pl/szukaj/woda.html, dostęp na dzień: 10.06.2024 r.). Z kolei według ujęcia *Leksykonu ekologii i ochrony środowiska*, jest to jeden z najszerzej rozpowszechnionych w przyrodzie związków chemicznych (https://www.ekologia.pl/wiedza/slowniki/leksykon-ekologii-i-ochrony-srodowiska/woda, dostęp na dzień: 10.06.2024 r.).

[26] Pojęcie minerału jest jednym z istotniejszych pojęć z punktu widzenia niniejszego opracowania, dlatego wymaga szerszego wytłumaczenia. Zgodnie z definicją językową jest to związek lub pierwiastek chemiczny, powstały wskutek procesów geologicznych. Można przytoczyć definicję z literatury specjalistycznej, gdzie przez minerał rozumie się pierwiastek, związek lub jednorodną mieszaninę pierwiastków lub związków chemicznych o stałym stanie skupienia, utworzoną w wyniku procesów geologicznych lub kosmologicznych. Inaczej mówiąc, jest to jednorodne ciało stałe, utworzone w procesach geologicznych lub kosmologicznych, a czasem można się spotkać z ograniczeniem używania tego pojęcia do fazy krystalicznej (W. Jaroszewski, L. Marks, A. Radomski, *Słownik geologii dynamicznej*, Warszawa 1985, s. 147). W *Leksykonie górniczym* zaprezentowano następującą definicję – minerał to faza krystaliczna powstała w wyniku procesów geologicznych. Charakteryzuje się stałym stanem skupie-

w procesie produkcji i konsumpcji. Według innych definicji uznaje się za zasoby naturalne takie obiekty przyrodnicze, które już są lub potencjalnie mogą być przedmiotem eksploatacji przez człowieka, a więc występują lub mogą występować jako przedmiot obrotu gospodarczego[27]. Zamiennie używa się też czasem takich terminów jak „bogactwa naturalne" lub „zasoby (obiekty) przyrody", z tym że nie do końca są to synonimy[28].

Definiowano również zasoby naturalne jako dobra materialne i związane z nimi usługi, będące częścią szeroko rozumianej natury. Jako składniki przyrody, tworzą one środowisko życia człowieka, tj. biotyp, a jednocześnie stanowią czynniki procesów produkcyjnych. Dotychczas były one traktowane jako darmowe siły przyrody, ponieważ nie były one rezultatem ludzkiej pracy, zatem były wolne[29]. Jednak już w początkach XIX wieku, w Wielkiej Brytanii, pojawiła się teoria, zgodnie z którą dostępność zasobów naturalnych wyznacza górną granicę rozwoju gospodarczego, a dostępność ta jest ze swojej istoty ograniczona. Kolejną fazą było powstanie tzw. Ruchu Ochrony Zasobów[30] w Stanach Zjednoczonych, w związku z troską o szczupłość zasobów naturalnych i w związku z tym koniecznością sformułowania wskazań dla szeroko pojętej działalności publicznej[31].

Dalszym etapem, już w XX wieku, był słynny raport Klubu Rzymskiego *Granice wzrostu*[32], opublikowany w 1972 r. Można w nim odnaleźć stwierdzenie, że gospodarowanie geologicznymi zasobami środowiska już dawno przestało być suwerenną domeną poszczególnych państw[33]. Publikacja ta odbiła się szerokim

---

nia, prawidłową i uporządkowaną budową wewnętrzną oraz określonymi właściwościami fizycznymi i chemicznymi. Minerałami mogą być pierwiastki, związki chemiczne lub ich stałe, jednopostaciowe roztwory, występujące w postaci krystalicznej, skrytokrystalicznej lub bezpostaciowej (J. Olszewski et al., *Leksykon górniczy*, Katowice 1989, s. 165). Obie przytoczone definicje są w istocie bardzo do siebie zbliżone, a pojęcie minerałów będzie niezbędne do zrozumienia innych analizowanych terminów.

27 Zob. G. Grabowska, *Zasoby naturalne w świetle prawa międzynarodowego,* „Problemy prawne górnictwa" 1980, nr 4, s. 30–31 i przytoczoną tam literaturę.

28 Zdaniem G. Grabowskiej, najszerszy zakres ma pojęcie zasoby przyrody, które utożsamia się z obiektami naturalnymi (G. Grabowska, *Zasoby…*, s. 30). Podobnie T. Jasudowicz, który również za najbardziej pojemne uważał pojęcie „obiekty naturalne" (bądź „obiekty przyrody"), za węższe zaś terminy „zasoby naturalne" jak i „bogactwa naturalne". Zdaniem autora, w pojęciu zasobów naturalnych moment znaczenia gospodarczego czy też wartości eksploatacyjnej danej kategorii obiektów przyrody jest mocniej zaakcentowany (T. Jasudowicz, *Zasoby naturalne dzielone w stosunkach międzynarodowych*, „Sprawy Międzynarodowe" 1978, z. 9 (307), s. 46).

29 A. Woś, *Ekonomika…*, s. 11.

30 *Conservation Movement*. Na temat Ruchu Ochrony Zasobów zob. więcej m.in.: C. Meine, *Conservation Movement, Historical* [w:] S.A. Levin (red.), *Encyclopedia of Biodiversity*, T. 2, Waltham 2013, s. 278–288.

31 H.J. Barnett, Ch. Morse, *Ekonomika zasobów naturalnych*, Warszawa 1968, s. 1. Na ten temat zob. więcej tamże.

32 D.H. Meadows, D.L. Meadows, J. Randers, W.W. Behrens III, *The Limits to Growth*, Nowy Jork 1973.

33 Tamże.

echem w świecie, raport ten był też jednak krytykowany przez ekonomistów za braki metodologiczne[34]. Już rok później, w 1973 r., odbyło się Sympozjum Ekonomii Wyczerpywalnych Zasobów Naturalnych. Pokłosiem tego sympozjum był m.in. szereg prac dotyczących wyczerpalności i odnawialności zasobów naturalnych, dalsze szczegóły należy jednak pozostawić na uboczu[35].

Jednak cała dotychczasowa historia ludzkości jest dowodem na to, że zasoby naturalne mają niepodważalny wpływ na dobrobyt społeczny oraz postęp. W znacznej mierze bogactwo i postęp narodów pochodzą z zasobów naturalnych, a dzisiaj ich znaczenie wzrasta ze względu na ich ograniczoną ilość[36]. Można się też jednak spotkać z poglądem, zgodnie z którym obfitość kraju w zasoby naturalne nie zawsze prowadzi do rozwoju i bogactwa państwa[37].

Spośród przykładów definicji ze współczesnej literatury można wymienić ujęcie przedstawione na początku niniejszego rozdziału przez A. Bogdę, C. Kabałę, A. Karczewską oraz K. Szopkę, czy też K.J. Marciniaka, który za M. Bothe przez zasoby naturalne rozumie wszelkie, naturalnie występujące, wartościowe elementy na Ziemi, włączając w to powierzchnię, podziemie, wody, a także powietrze[38].

Oczywiście podkreślenia wymaga, że zasoby naturalne można definiować tylko w ramach danej dostępnej techniki, co oznacza, że z biegiem czasu definicja zasobów ciągle ewoluuje. Dotyczy to m.in. istotnych z punktu widzenia przeprowadzanych badań kopalin, które mogły być wcześniej bezużyteczne, niedostępne lub ich wydobycie było nieopłacalne z punktu widzenia ekonomicznego, a w związku z rozwojem nauki i technologii, ich eksploatacja okazuje się możliwa i opłacalna. Zasoby takie stają się dzięki temu cennym i powszechnie używanym surowcem[39]. Innym przykładem może być powietrze, które przez tysiąclecia służyło ludziom wyłącznie do oddychania i procesów spalania, a dzisiaj jest jednym z podstawowych surowców przemysłu chemicznego[40]. Oznacza to, że właściwie niemożliwe jest opracowanie jednej definicji zasobów naturalnych, która będzie uniwersalna i niezmienna na przestrzeni lat.

W związku z powyższym, na potrzeby rozważań prowadzonych w tej monografii, za definicję wiodącą przyjęto następujące ujęcie zasobów naturalnych – są to natu-

---

[34] M. Malczewski, *Zasoby naturalne, postęp techniczny a długookresowy wzrost gospodarczy*, Łódź 2013, s. 41.

[35] Zob. więcej: M. Malczewski, *Zasoby…*, s. 41 i nast. oraz przywołana tam literatura.

[36] A. Woś, *Ekonomika…*, s. 16.

[37] M. Malczewski, *Zasoby…*, s. 13 i nast. oraz przywołana tam literatura.

[38] K.J. Marciniak, *Morskie…*, s. 60 za M. Bothe, *Environment, Development, Resources*, RdC 2007, s. 353.

[39] A. Woś, *Ekonomika…*, s. 11.

[40] H.J. Barnett, Ch. Morse, *Ekonomika…*, s. 9.

ralnie występujące dobra, które są lub mogą być użyteczne dla człowieka, w szczególności powierzchnia ziemi, wody, minerały, powietrze oraz zasoby ożywione.

Większość podejmowanych w niniejszej monografii rozważań będzie dotyczyła geologicznych zasobów środowiska. Pojęcie to ma charakter prawny i używa się go do określenia ilości kopaliny występującej w złożu. W doktrynie przyjmuje się, że są to elementy środowiska, które powstały w wyniku naturalnych procesów geologicznych. Będą to w takim przypadku nie tylko złoża kopalin, ale także inne, powstałe w wyżej wskazany sposób, elementy środowiska, takie jak pustki we wnętrzu skorupy ziemskiej, a także pozostałe elementy górotworu, w tym również te obecnie nie posiadające wartości użytkowej[41].

2. Podziały zasobów naturalnych

Zasoby naturalne klasyfikuje się według różnych kryteriów, najbardziej powszechny jest podział na zasoby odnawialne i nieodnawialne[42]. Dzieli się je również na substancje (czyli minerały, wodę i inne), energię i użytki[43]. W innych podziałach wymienia się przestrzeń geograficzną, zasoby mineralne, zasoby wodne oraz zasoby biotyczne, tj. rośliny i zwierzęta. Trzeba zaznaczyć, że podział na zasoby odnawialne i nieodnawialne jest także związany z wyodrębnianiem zasobów niewyczerpywalnych, takich jak m.in. położenie geograficzne czy też przestrzeń oraz na zasoby wyczerpywalne. Dopiero w tej drugiej kategorii zasoby dzieli sią na te, które są odnawialne i te, które są nieodnawialne. Wspomnieć też wypada o podziale na zasoby nieożywione, do których zalicza się chociażby wodę, ziemię, minerały, ale także energię oraz na zasoby ożywione, inaczej nazywane biologicznymi[44].

Bardziej interesujący i zdecydowanie mniej obecny w literaturze, jest podział zasobów ze względu na ich stosunek do sfer zwierzchnictwa państwowego i stosunek do granic państwowych. Według tego kryterium zasoby dzieli się na:

1) zasoby naturalne międzynarodowe (nazywane też zewnętrznymi);
2) wewnętrzne (nazywane też krajowymi lub narodowymi);
3) zasoby naturalne dzielone (nazywane też wspólnymi lub transgranicznymi)[45].

Trochę inaczej klasyfikuje zasoby K.J. Malczewski, który wyróżnia zasoby znajdujące się na terytorium jednego państwa, zasoby dzielone, zasoby znajdujące się

---

[41] G. Dobrowolski, *Źródła prawa* [w:] G. Dobrowolski, A. Lipiński, R. Mikosz, G. Radecki, *Gospodarowanie geologicznymi zasobami środowiska w świetle zasady zrównoważonego rozwoju. Zagadnienia prawne*, Katowice 2018, s. 46.

[42] Zob. więcej m.in.: A. Bogda, C. Kabała, A. Karczewska, K. Szopka, *Zasoby…*, s. 28 i nast.

[43] A. Woś, *Ekonomika…*, s. 11.

[44] Tamże.

[45] G. Grabowska, *Zasoby…*, s. 30; T. Jasudowicz, *Zasoby…*, s. 47–48.

poza terytoriami państw i wreszcie zasoby, które przemieszczają się pomiędzy strefami w granicach jurysdykcji państw oraz poza nimi[46]. Autor zauważa również, że lądowe zasoby ożywione co do zasady znajdują się w granicach jurysdykcji państwa. Z kolei specyfika morskich zasobów ożywionych powoduje, że częściej stanowią one zasoby dzielone czy też te przemieszczające się pomiędzy strefami[47].

W monografii przyjęto podział zaproponowany przez G. Grabowską i T. Jasudowicza, bez dodatkowego wyodrębniania zasobów, które się przemieszczają. W dalszej części niniejszego rozdziału opisane zostaną poszczególne rodzaje zasobów naturalnych sklasyfikowanych według kryterium ich położenia względem terytorium państwowego.

Międzynarodowe zasoby naturalne leżą w całości na obszarach niepodlegających zwierzchnictwu terytorialnemu poszczególnych państw[48], czyli wszelkie zasoby leżące poza granicami jurysdykcji państwowej oraz zasoby wykraczające poza granice jurysdykcji pojedynczego państwa[49]. Nie chodzi jednak o obszary niczyje, które mogą być zawłaszczone, a o takie, które ze względu na swoje znaczenie polityczne, gospodarcze i społeczne, a nawet strategiczne, odgrywają rolę tak ważną, że powinny podlegać nie jednemu państwu ani grupie, tylko wspólnemu międzynarodowemu zarządowi[50]. Bardzo często zasoby te należą do tak zwanego „wspólnego dziedzictwa ludzkości", inaczej *res communis*[51]. Współcześnie wspólne dziedzictwo ludzkości to pojęcie, które odnosi się do statusu prawnomiędzynarodowego określonego terytorium, obszaru. *Res communis* nie może zostać zawłaszczona przez żadne państwo i ma służyć całej społeczności międzynarodowej. Pojęcie to powstało w związku z wypracowywaniem statusu prawnego dna mórz i oceanów oraz podziemia, a także dla odróżnienia od statusu morza otwartego[52], czego efektem była wspomniana wcześniej UNCLOS. Co prawda nie zawiera ona definicji legalnej wspólnego dziedzictwa ludzkości, ale na podstawie jej przepisów można wyróżnić następujące cechy konstytutywne:

1) szeroko pojęty zakaz zawłaszczania danego terytorium i jego zasobów;
2) uznanie, że wszelkie prawa do danego terytorium i jego zasobów przysługują ludzkości jako całości, z uwzględnieniem interesów przyszłych pokoleń;

---

[46] K.J. Marciniak, *Morskie…*, s. 61.

[47] Tamże.

[48] G. Grabowska, *Zasoby…*, s. 34.

[49] T. Jasudowicz, *Zasoby…*, s. 48.

[50] G. Grabowska, *Zasoby…*, s. 34.

[51] Tamże.

[52] M. Kowalski, *Wspólne dziedzictwo ludzkości* [w:] B. Hołyst, R. Hauser, J. Symonides, D. Pyć (red.), *Wielka Encyklopedia Prawa*, tom 4, Warszawa 2014, s. 563.

3) zorganizowany w ramach współpracy międzynarodowej mechanizm regulacji działalności na danym terytorium;
4) wyłącznie pokojowe wykorzystanie danego terytorium[53].

Tak jak wspomniano, wspólnego dziedzictwa ludzkości można używać tylko do celów pokojowych i należy je zachować dla przyszłych pokoleń. Należy do niego m.in. morze otwarte, dno mórz i oceanów poza terenem przynależnym konkretnym państwom, Antarktyka oraz przestrzeń kosmiczna.

Jeśli o chodzi o morze otwarte oraz dno mórz i oceanów, to do podstawowych aktów prawnych regulujących ich status prawny należy wspomniana powyżej UNCLOS. Polska ratyfikowała tę konwencję 6 listopada 1998 r., na podstawie ustawy z dnia 2 lipca 1998 r. o ratyfikacji Konwencji Narodów Zjednoczonych o prawie morza, sporządzonej w Montego Bay dnia 10 grudnia 1982 r., wraz z Porozumieniem w sprawie implementacji części XI Konwencji, sporządzonym w Nowym Jorku dnia 29 lipca 1994 r.[54]. Obecnie UNCLOS wciąż nie została podpisana lub ratyfikowana przez wszystkie państwa, często jednak nawet państwa nie będące stronami tej konwencji powołują się na jej postanowienia, traktując ją jako kodyfikację zwyczajowego prawa morza[55].

Antarktyka jest obszarem kuli ziemskiej znajdującym się w pasie od bieguna południowego do równoleżnika 60°S, a w jej skład wchodzi Antarktyda i otaczający ją Ocean Południowy wraz z położonymi na nim wyspami. Układ Antarktyczny z dnia 1 grudnia 1959 r., podpisany w Waszyngtonie[56] wraz z Regułami dotyczącymi ochrony fauny i flory antarktycznej[57], Konwencją o ochronie fok antarktycznych[58], Konwencją o ochronie żywych zasobów Antarktyki[59] oraz Konwencją regulującą eksploatację surowców mineralnych na Antarktydzie[60] (Konwencja ta nie

---

53 M. Kowalski, *Wspólne…*, s. 563. Na ten temat zob. więcej: K. Balsar, *The concept of the common heritage of mankind*, Hague 1997.

54 Dz.U. 1998 nr 98 poz. 609.

55 Zob. więcej: J. Symonides, *Nowe prawo morza*, Warszawa 1986.

56 Dz.U. z 1961 r., Nr 46, poz. 237. Umowa ta inaczej nazywana jest układem w sprawie Antarktydy, traktatem antarktycznym lub paktem antarktycznym.

57 https://www.ecolex.org/details/treaty/agreed-measures-for-the-conservation-of-antarctic-fauna-and-flora-tre-000079/?q=Agreed+Measures+for+the+Conservation+of+Antarctic+Fauna+and+Flora+%28, dostęp na dzień: 10.06.2024 r.

58 https://www.ecolex.org/details/treaty/convention-for-the-conservation-of-antarctic-seals-tre-000042/?q=The+Convention+for+the+Conservation+of+Antarctic+Seals+, dostęp na dzień: 10.06.2024 r.

59 https://www.ecolex.org/details/treaty/convention-on-the-conservation-of-antarctic-marine-living-resources-tre-000134/?q=The+Convention+for+the+Conservation+of+Antarctic+Marine+Living+Resources+, dostęp na dzień: 10.06.2024 r.

60 https://documents.ats.aq/recatt/Att311_e.pdf, dostęp na dzień: 10.06.2024 r.

została ratyfikowana i została zastąpiona przez Protokół o ochronie środowiska naturalnego[61], tzw. Protokół Madrycki) tworzą System Układu Antarktycznego[62].

Jeśli zaś chodzi o przestrzeń kosmiczną, to jej status prawny reguluje Traktat o przestrzeni kosmicznej, tj. Układ o zasadach działalności państw w zakresie badań i użytkowania przestrzeni kosmicznej łącznie z Księżycem i innymi ciałami niebieskimi sporządzony w Moskwie, Londynie i Waszyngtonie 27 stycznia 1967 r.[63], a także Konwencja o międzynarodowej odpowiedzialności za szkody wyrządzone przez obiekty kosmiczne, sporządzona w Moskwie, Londynie i Waszyngtonie dnia 29 marca 1972 r.[64].

Najmniej problemów powodują zasoby naturalne wewnątrzkrajowe, narodowe, bo są to po prostu zasoby leżące w całości na terytorium jednego państwa i podlegające pod jego zwierzchnictwo terytorialne[65]. Kompetencje w zakresie ich badania, dysponowania nimi oraz ich eksploatacji leżą po stronie poszczególnych państw, co jest związane m.in. z analizowaną na początku tego rozdziału zasadą suwerenności państwa nad zasobami naturalnymi.

3. Zasoby naturalne dzielone

Zasoby naturalne dzielone definiuje się jako zasoby naturalne leżące na terytorium lub w granicach jurysdykcji dwóch lub więcej państw, czyli złoża mineralne przecięte granicą państw lub leżące na styku obszarów szelfowych co najmniej dwóch państw[66]. Tak powyższe pojęcie rozumie G. Grabowska. Z kolei według ujęcia T. Jasudowicza są to zasoby naturalne, które stanowią naturalną jedność (biologiczną lub geofizyczną), lecz leżą na terytorium lub w granicach jurysdykcji dwóch lub więcej państw, podlegające w odnośnych częściach suwerennemu prawu tych państw oraz wymagające, ze względu na swój międzypaństwowy charakter, ścisłego współdziałania między państwami[67].

Specyfika zasobów naturalnych dzielonych wynika z tego, że nie da się ich zakwalifikować do żadnej z dwóch powyższych kategorii. Nie są to zasoby międzynarodowe, ponieważ ich poszczególne części stanowią cześć terytoriów danych

---

[61] https://www.ecolex.org/details/treaty/protocol-to-the-antarctic-treaty-on-environmental-protection-tre-001120/?q=The+Convention+on+the+Regulation+of+Antarctic+Mineral+Resource+Activities+, dostęp na dzień: 10.06.2024 r.

[62] Ang. *Antarctic Treaty System* (ATS).

[63] Dz.U. 1968 Nr 14, poz. 82.

[64] Dz.U. 1973 nr 27 poz. 154.

[65] G. Grabowska, *Zasoby…*, s. 37.

[66] G. Grabowska, *Zasoby…*, s. 40.

[67] T. Jasudowicz, *Zasoby…*, s. 49.

państw i zgodnie z omawianą zasadą suwerenności podlegają im bądź też są zlokalizowane w obrębie uznanej jurysdykcji wyłącznej tych państw. Nie można ich także zakwalifikować do zasobów narodowych z racji tego, że inny jest zakres suwerenności, jakie poszczególne państwa mogą względem nich realizować, od zakresu przysługującemu im do zasobów wewnętrznych. Ich specjalny charakter powoduje w związku z tym konieczność wyodrębnienia ich do autonomicznej kategorii prawnej[68].

Również bardzo istotne jest, że zasoby naturalne dzielone są nierozerwalną jednością biogeofizyczną, a więzi wewnętrzne, które działają w ramach tej jedności, nie mogą zostać zmienione bądź też zlikwidowane poprzez granice państwowe[69]. Jest to jedna z cech konstytuujących ich odrębność.

Spotkać się również można z definicjami dotyczącymi zasobów dzielonych danego rodzaju kopalin, np. transgranicznych zasobów gazu i ropy, formułowane przez zagranicznych autorów[70]. Przez takie zasoby rozumie się naturalne nagromadzenie ropy i gazu, które jest nie tylko podzielone przez granicę, lecz dodatkowo, dzięki właściwościom stanu skupienia, ma zdolność przekroczenia tej granicy. W związku z tym, część złoża znajdująca się po jednej stronie granicy może być wydobyta częściowo lub w całości z drugiej strony granicy.

W kolejnych pracach zagranicznych wskazuje się, odnosząc się do konkretnych przykładów zasobów naturalnych dzielonych (do niektórych węglowodorów), że zasób dzielony to „geologicznie jednolity pokład ropy naftowej lub gazu ziemnego, który przekracza linię narodowych sektorów szelfu kontynentalnego […]"[71]. W innym ujęciu zasoby dzielone odnosi się do „jednolitej wspólnej struktury geologicznej rozciągającej się na obszary jurysdykcji obu krajów"[72].

Pojęcie to obecne jest także w dokumentach o różnym szczeblu oraz charakterze, aczkolwiek już na wstępie należy zaznaczyć, że jest ich stosunkowo niewiele. Jak podkreśla J. Osiejewicz, wspomniana już Karta gospodarczych praw i obowiązków państw jako jedna z nielicznych rezolucji ONZ, dotyczy zasobów naturalnych dzielonych[73]. W art. 3 powyższej rezolucji wprowadzono zasady eksploatacji

---

[68] Tamże, s. 48.

[69] Tamże, s. 49.

[70] J.I. Morán, *Building a general international legal regime for the exploitation of transboundary oil and gas deposits*, https://www.academia.edu/12802120/BUILDING_A_GENERAL_INTERNATIONAL_LEGAL_REGIME_FOR_THE_EXPLOITATION_OF_TRANSBOUNDARY_OIL_AND_GAS_DEPOSITS, s. 1, dostęp na dzień: 10.06.2024 r., s. 2.

[71] J.C. Woodlife, *International Utilisation of an Offshore Gas Field*, „The International and Comparative Law Quarterly" 1977, nr 2, s. 339.

[72] W.T. Onorato, *Apportionment of an International Common Petroleum*, „The International and Comparative Law Quarterly" 1977, nr 2, s. 324–325.

[73] J. Osiejewicz, *Globalne…*, s. 53.

zasobów przez dwa lub więcej państw i zgodnie z nimi każde państwo powinno współpracować w oparciu o system informacji i wcześniejszych konsultacji w celu osiągnięcia optymalnego wykorzystania tych zasobów, nie powodując szkody dla uzasadnionego interesu innych podmiotów. Same zasoby dzielone nie zostały jednak zdefiniowane w tej rezolucji.

Wśród dalszych dokumentów, w tym aktów prawa międzynarodowego, które w jakiejkolwiek mierze odnoszą się do zasobów naturalnych dzielonych i zasad postępowania, należy wymienić: projekt zasad postępowania w dziedzinie ochrony środowiska dla orientacji państw w zakresie ochrony i harmonijnego wykorzystania zasobów naturalnych wspólnie przez dwa lub więcej państw, który został przyjęty przez Program Narodów Zjednoczonych ds. środowiska[74], UNCLOS oraz Konwencję z Bonn o ochronie wędrownych gatunków dzikich zwierząt i Umowę ASEAN o ochronie przyrody[75], a także Konwencję Narodów Zjednoczonych w sprawie zwalczania pustynnienia[76].

Powyższe analizy nie mogą się oczywiście obyć bez odniesienia się do samego terminu oraz zasad prawnych dotyczących granicy, na co zresztą zwracał uwagę T. Jasudowicz[77]. Oczywiście ze względu na ograniczenia tematyczne nie sposób omówić w wyczerpujący sposób wszystkich aspektów problematyki związanej z granicami, najważniejsze zagadnienia muszą być jednak przedstawione w choćby skrótowej formie.

Pojęcie granicy jest znacznie młodsze niż pojęcie terytorium[78] i pochodzi z przełomu XIII i XIV wieku, zaś narodziny granicy linearnej przypadają na okres rewolucji francuskiej oraz wojen napoleońskich[79]. Przechodząc do definicji, należy wyjaśnić, że poprzez granicę rozumie się linię, a ściślej płaszczyznę, w obrębie której zawiera się terytorium państwowe. Oddziela ona to terytorium od terytorium innego państwa albo od terytorium, które nie podlega jurysdykcji narodowej[80]. Granice określają obszar, na którym rozciąga się zwierzchnictwo terytorialne państwa

---

74 Environmental Law Guidelines and Principles on Shared Natural Resources, UNEP GC Dec. No. 6/14, 19 May 1978, adopted by consensus and reproduced in UN Doc. A/33/25, s. 154-155.

75 Dz.U. z 2003 r., Nr 2, poz. 17.

76 Agreement on the Conservation of Nature and Natural Resources, Kuala Lumpur, 9 July 1985, http://environment.asean.org/agreement-on-the-conservation-of-nature-and-natural-resources/, dostęp na dzień: 10.06.2024 r.

77 T. Jasudowicz, *Zasoby…*, s. 47.

78 Na temat pojęcia terytorium zob. więcej: K. Zaidler [w:] A. Przyborowska-Klimczak, D. Pyć (red.), *Leksykon prawa międzynarodowego publicznego. 100 podstawowych pojęć*, Warszawa 2012, s. 479 i nast., J. Symonides, *Terytorium państwa* [w:] A. Klafkowski et al. (red.), *Encyklopedia prawa międzynarodowego i stosunków międzynarodowych*, Warszawa 1976, s. 390–391; L. Antonowicz, *Państwa i terytoria. Studium prawnomiędzynarodowe*, Warszawa 1988.

79 R. Bierzanek, J. Symonides, *Prawo…*, s. 209–210.

80 Tamże.

i są to powierzchnie prostopadłe do powierzchni ziemi, jakie, poza oddzielaniem terytorium jednego państwa od terytorium innych państw, oddzielają je też od obszarów, które nie podlegają zwierzchnictwu terytorialnemu, takim jak na przykład morze pełne. Z punktu widzenia prowadzonych rozważań bardzo istotne jest, że granice oddzielają także podziemie oraz przestrzeń powietrzną[81].

W polskim prawie definicja granicy znajduje się w ustawie z dnia 12 października 1990 r. o ochronie granicy państwowej[82]. Stosownie do treści art. 1 tej ustawy, granicą Rzeczypospolitej Polskiej jest powierzchnia pionowa przechodząca przez linię graniczną, oddzielająca terytorium państwa polskiego od terytoriów innych państw i od morza pełnego. Granica państwowa rozgranicza również przestrzeń powietrzną, wody i wnętrze ziemi.

Jeśli chodzi o podział granic, to wyróżnia się kilka kryteriów podziału. Po pierwsze, historycznie wskazywano na granice naturalne oraz sztuczne. Wśród naturalnych granic wymienia się granice wyznaczane przez rzeki, morza, góry, stepy lub pustynie, które nie wymagają dokładnej demarkacji. Wystarczające jest w takim przypadku określenie, że granica przebiega po rzece thalwegiem[83] lub środkiem koryta, a w przypadku gór wierzchołkami bądź działem wodnym. Współcześnie jednak podział ten nie ma znaczenia prawnego. Zgodnie z kolejnym kryterium, tj. sposobu ich ustalania, można wymienić granice orograficzne, czyli uwzględniające ukształtowanie powierzchni oraz geometryczne, czyli przebiegające niezależnie od rzeźby terenu. Szczególnym rodzajem są granice astronomiczne, czyli biegnące wzdłuż południków i równoleżników[84]. Granice ustala się najpierw na mapach, tj. w procesie delimitacji, a następnie faktycznie na miejscu podczas demarkacji[85].

Wracając do specyfiki zasobów naturalnych dzielonych, można je również podzielić ze względu na ich stan skupienia, czyli zasoby w stanie ciekłym, stałym i gazowym[86]. Więcej problemów, tak faktycznych, jak i prawnych, jest związanych z zasobami gazowymi i ciekłymi, co zostanie oczywiście rozwinięte w dalszej części monografii.

Wysiłku określenia, jakie zasoby naturalne wchodzą w zakres pojęcia zasobów naturalnych dzielonych, podjął się T. Jasudowicz i w ocenie tego autora są

---

81 W.S. Staszewski, *Granice państwa* [w:] A. Przyborowska-Klimczak, D. Pyć (red.), *Leksykon…*, s. 73.

82 T.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 388.

83 Thalweg – chodzi o żeglugowy nurt rzeki.

84 R. Bierzanek, J. Symonides, *Prawo…*, s. 209–210.

85 Tamże, s. 210–211. Na temat pojęcia granic zob. więcej: W.S. Staszewski, *Granice państwa* [w:] A. Przyborowska-Klimczak, D. Pyć (red.), *Leksykon…*, s. 73 i nast.; A. Maksimczuk, L. Sidorowicz, *Ochrona granic i obsługa ruchu granicznego*, Warszawa 2007; J. Tyranowski, *Zasada nienaruszalności granic w prawie międzynarodowym*, Warszawa 1987.

86 T. Jasudowicz, *Zasoby…*, s. 53.

to wszystkie zasoby położone na terytorium lub w obrębie jurysdykcji więcej niż jednego państwa, które stanowią naturalną i jednolitą całość. Będą to zatem zasoby we wszystkich stanach skupienia wskazanych powyżej, znajdujące się tak na powierzchni, jak i we wnętrzu Ziemi, a także pochodzenia organicznego lub nieorganicznego. Zaliczałyby się do nich również zasoby żywe roślinne i zwierzęce oraz powietrze[87]. Zaliczanie jednak powietrza do zasobów naturalnych dzielonych jest chyba zbyt daleko idącym poglądem, ponieważ korzystają z niego ludzie na całym świecie. Można by zastanowić się, czy nie bardziej należy ono do wspólnego dziedzictwa ludzkości, ale oczywiście na uwadze trzeba mieć wszelkie związane z tym konsekwencje prawne i faktyczne. Pewne jest, że powietrze, ze względu na swoją charakterystykę i właściwości, wymyka się trochę z przyjętego w tym opracowaniu podziału na zasoby naturalne międzynarodowe, wewnętrzne i dzielone. Jednakże już dalej wymieniane przez przytaczanego autora różnego rodzaju zasoby wodne jak najbardziej można do zasobów naturalnych dzielonych zaliczyć. Będą to zatem śródlądowe zbiorniki wodne o charakterze międzypaństwowym, a więc powierzchniowe cieki wodne rozdzielające lub przecinające w swoim biegu terytorium dwóch lub więcej państw, wody gruntowe posiadające podobną charakterystykę oraz zbiorniki wodne stałe, czyli jeziora i morza śródlądowe.

Te definicje zasobów naturalnych dzielonych są jednak niepełne i wymagają doprecyzowania, a nawet sformułowania satysfakcjonującej i uniwersalnej definicji zasobów naturalnych dzielonych na nowo. W kwestii, jaki jest status prawny zasobów naturalnych dzielonych w prawie międzynarodowym, prawie europejskim oraz w prawie krajowym, konieczne będzie odwołanie się do poszczególnych aktów prawnych na różnych szczeblach. W przypadku Unii Europejskiej będą to zarówno akty prawa pierwotnego, jak i wtórnego, z kolei, jeśli chodzi o umowy międzynarodowe będą to umowy bilateralne i multilateralne oraz akty nie zawsze mające moc powszechnie obowiązującego prawa, takie jak rezolucje organów Organizacji Narodów Zjednoczonych. W przypadku przepisów krajowych będą to ustawy i akty wykonawcze do tychże ustaw.

Przede wszystkim definicja zasobów naturalnych dzielonych sformułowana na potrzeby prowadzonych badań oraz nawiązująca do przytaczanych wyjaśnień tego pojęcia dalej musi się odwoływać do ogólnego rozumienia zasobów naturalnych, które zostało przyjęte w niniejszym rozdziale. Musi także uwzględniać cechy wyróżniające zasoby naturalne dzielone od innych ich rodzajów, jak chociażby ich położenie, status prawny czy cechy fizyczne.

Zatem w tym opracowaniu za zasoby naturalne dzielone przyjmuje się takie zasoby naturalne, których złoża znajdują się pod lub na granicy co najmniej dwóch

[87] Tamże.

różnych państw, z których korzystanie jest możliwe z terytorium wszystkich państw, na których obszarze położone jest złoże oraz, z których korzystanie może oddziaływać, zarówno pozytywnie, jak i negatywnie, na te państwa.

4. Zasoby naturalne a pojęcie kopaliny

Trzeba mieć na uwadze relację pojęcia „zasoby naturalne" do pojęcia „złóż kopalin" oraz samej „kopaliny", używanych przez polskiego prawodawcę. Co ciekawe, Prawo geologiczne i górnicze nie zawiera definicji kopaliny, wyjaśniono jedynie, jak należy rozumieć kopaliny wydobyte i złoża kopalin. Stosownie do treści art. 6 pkt 19 Pr.g.g., złożem kopaliny jest naturalne nagromadzenie minerałów, skał oraz innych substancji, których wydobywanie może przynieść korzyść gospodarczą[88].

Próby zdefiniowania samej kopaliny były już wielokrotnie podejmowane. Przykładowo H. Schwarz na podstawie definicji złoża kopalin, formułuje definicję kopaliny jako minerałów i skał, oraz innych naturalnych substancji stałych, gazowych lub ciekłych. Zauważa jednak jej niedoskonałość ze względu na niedostateczny opis cech konstytutywnych[89]. Z kolei A. Lipiński przytacza również definicję językową, zgodnie z którą kopaliną jest skała (w rozumieniu nauk geologicznych) lub wydzielana z niej w czasie eksploatacji część składowa czy też zawarta w niej ciecz lub gaz, która po wydobyciu w formie naturalnej lub po przetworzeniu – staje się użytecznym surowcem mineralnym. Zdaniem autora można jednak bronić poglądu, że kopaliną jest każdy minerał (substancja) występujący w naturalnym nagromadzeniu, a jego użyteczność może być jedynie przesłanką podjęcia jego wydobycia[90].

Sięgając do literatury technicznej dotyczącej geologii i górnictwa, również można próbować wyjaśnić, jak należy rozumieć kopaliny. W słowniku górniczym za kopalinę (użyteczną) uznaje się surowiec mineralny wydobywany z ziemi robotami górniczymi o znaczeniu gospodarczym w stanie surowym lub po przeróbce. W zależności od stanu skupienia kopaliny dzielą się na stałe, ciekłe i gazowe, a w zależności od przeznaczenia na energetyczne, hutnicze, chemiczne i budowlane[91]. Z kolei zgodnie z leksykonem górniczym, kopalina to skała lub minerał o znaczeniu gospodarczym, uzyskiwany ze złoża za pomocą procesów górniczych[92]. Trochę bardziej rozbudowana jest definicja, zgodnie z którą kopalina to utwór geologiczny występujący

---

88 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. 24.

89 H. Schwarz, *Prawo geologiczne i górnicze. Komentarz. Tom I (art. 1–103)*, Wrocław 2013, s. 69.

90 A. Lipiński, *Komentarz do art. 6–9 ustawy…*, s. 21; A. Lipiński, *Prawne podstawy geologii i górnictwa*, Warszawa 2019, s. 31–32.

91 M. Najberg, J. Lubert, *Słownik górniczy*, Warszawa 1969, s. 106.

92 J. Olszewski et al., *Leksykon…*, s. 118.

wewnątrz skorupy ziemskiej lub na jej powierzchni, które może znaleźć opłacalne zastosowanie gospodarcze. Po jej wydobyciu ze złoża, kopalina staje się surowcem[93]. Taką samą definicję można znaleźć w najnowszych publikacjach[94].

Z przeprowadzonej analizy wynika, że termin „zasoby naturalne" jest pojęciem szerszym niż „złoża kopaliny" i „kopaliny" oraz zawiera je częściowo w swoim zakresie, ponieważ pojęcia te się zazębiają, ale nie pokrywają się ze sobą całkowicie. Nieuprawnionym zatem jest używanie ich zamiennie.

Działalność prowadzona na podstawie przepisów Pr.g.g. dotyczy najczęściej[95] zatem tych zasobów naturalnych, które są kopalinami. Z tego wynika, że działalność związana z górnictwem transgranicznym dotyczyć będzie właśnie zasobów naturalnych dzielonych, które jednocześnie są kopalinami i będzie ona miała na celu eksplorację oraz eksploatację złóż tychże kopalin.

---

[93] W. Jaroszewski, L. Marks, A. Radomski, *Słownik…*, s. 117.

[94] W. Glapa, J.I. Korzeniowski, *Mały leksykon górnictwa odkrywkowego*, Wrocław 2005, s. 43.

[95] Należy pamiętać, że zgodnie z Prawem geologicznym i górniczym działalność prowadzona w przestrzeni objętej prawem własności górniczej może być odniesiona do złoża kopalin (jego poszukiwania, rozpoznawania albo wydobywania) jak i innych fragmentów górotworu, czyli np. podziemne bezzbiornikowe magazynowanie substancji, podziemne składowanie odpadów czy też podziemne składowanie dwutlenku węgla w celu przeprowadzenia projektu demonstracyjnego wychwytu i składowania dwutlenku węgla.

Pojęcie górnictwa transgranicznego

1. Dotychczasowe rozumienie pojęcia górnictwa transgranicznego

Po omówieniu zasady stałej suwerenności nad zasobami naturalnymi oraz klasyfikacji zasobów naturalnych, ze szczególnym uwzględnieniem zasobów naturalnych dzielonych, należy wyjaśnić kluczowe pojęcie z punktu widzenia podejmowanej problematyki, a mianowicie górnictwo transgraniczne. Brak obecnie jest także dobrej i precyzyjnej definicji pojęcia górnictwa transgranicznego, pomimo tego, że zjawisko to jest znane, a pojęcie używane, tak w literaturze przedmiotu, jak i w praktyce. Przykładowo, transgraniczna integracja jest wskazywana jako jedno z zagadnień związanych z prawem geologicznym i górniczym, którego rozwiązanie wciąż pozostaje nieuchwytne. Sukces lub porażka wielu przedsięwzięć jest ściśle związana z osiągnięciem współpracy przez niepodległe i suwerenne państwa[1].

W doktrynie podnosi się, że efektywne zarządzanie zasobami naturalnymi wymaga wspólnych wysiłków wszystkich rządów państw, dzielących dane złoże naturalne[2]. Zwraca się również uwagę, że górnictwo transgraniczne i ochrona środowiska w związku z prowadzoną eksploatacją są ściśle związane z polityką krajową oraz rozwojem gospodarczym[3].

---

[1] J.P. Williams [w:] E. Bastida, T. Wälde, J. Warden-Fernández (red.), *International and Comparative Mineral Law and Policy. Trends and Prospects*, 2004, s. 67.

[2] R. Guo, *Cross-Border Resource Management. Theory and Practice*, Amsterdam 2004, s. 32.

[3] Tamże.

Reżim prawny prowadzenia działalności w zakresie górnictwa transgranicznego jest trudny do ustalenia, ponieważ regulacje prawne są w tym zakresie bardzo słabo rozbudowane i nie ma jednego powszechnie obowiązującego aktu prawnego, który by tej problematyki dotyczył. Konieczne zatem jest sięgnięcie do innych źródeł prawa międzynarodowego, czyli m.in. jego zasad, praktyki państw oraz orzecznictwa międzynarodowego[4].

2. Propozycja nowej definicji górnictwa transgranicznego

W celu określenia zakresu prowadzonych badań należy sformułować kolejną już definicję, a mianowicie górnictwa transgranicznego. Należy przez to rozumieć działalność górniczą, ale także geologiczną, ponieważ trudno jest rozpatrywać te dwa aspekty oddzielnie, prowadzoną wobec zasobów naturalnych dzielonych, będących jednocześnie kopalinami. Wynika z tego, że analizowana działalność będzie głównie dotyczyć obszaru przygranicznego, czyli wykonywana będzie albo na granicy państwa, albo też w jej bezpośrednim sąsiedztwie.

Omawiając poszczególne elementy przyjętej definicji, w pierwszej kolejności podkreślenia wymaga, że również działalność geologiczna jest analizowana. Wynika to z tego, że przedmiotem działalności geologicznej jest badanie wnętrza ziemi, a bez prawidłowego rozpoznania w tym zakresie nie da się prowadzić wydobywania. Działania podejmowane jeszcze przed wydobywaniem kopalin też dotyczą zasobów naturalnych dzielonych oraz również może powodować skutki na terenie państw sąsiadujących. Zatem omawiana działalność będzie obejmować poszukiwanie, rozpoznawanie oraz wydobywanie kopalin ze złóż. Na uboczu rozważań należy pozostawić pozostałe formy prowadzenia działalności uregulowanej w ustawach z zakresu górnictwa, takich jak np. podziemne składowanie dwutlenku węgla czy też podziemne składowanie odpadów. Po pierwsze dlatego, że działania te nie dotyczą zasobów naturalnych dzielonych, a po drugie ich omówienie wykraczałoby poza przyjęte ramy analizy tematu.

Wskazać należy, że górnictwo transgraniczne może być rozumiane w sposób wąski oraz szeroki. Powyższa definicja dotyczy ujęcia wąskiego, ponieważ w rozumieniu szerokim, górnictwo transgraniczne dotyczy również działalności geologicznej i górniczej, która jest prowadzona także wobec zasobów krajowych, jednakże jej skutki występują na terytorium państw sąsiednich. Tak jak wskazano we wstępie, analiza obu powyższych aspektów górnictwa transgranicznego w jednym opracowaniu byłaby znacznie utrudniona, dlatego też w dalszej części monografii górnictwo transgraniczne będzie używane w znaczeniu węższym.

---

[4] J.I. Morán, *Building*..., s. 4.

Zasoby naturalne dzielone, które są przedmiotem górnictwa transgranicznego, muszą oczywiście być kopalinami. Tak jak wcześniej w tym rozdziale wskazano, nie są to pojęcia tożsame, ponieważ kopaliny stanowią jeden z rodzajów zasobów naturalnych. W dalszej części pracy wymieniono konkretne przykłady takich zasobów, znajdujących się na granicy Polski z państwami sąsiadującymi.

Wnioski

Podsumowując tę część rozważań, należy podkreślić najistotniejsze kwestie zawarte w tym rozdziale.

Zasada stałej suwerenności nad zasobami naturalnymi wywodzi się od zasady samostanowienia narodów oraz zasady suwerenności państw. Jej rozwój przypada na drugą połowę XX wieku i jest obecnie uznawana za jedną z zasad międzynarodowego prawa ochrony środowiska. Prawo do dysponowania zasobami i bogactwami naturalnymi przysługuje ludom i narodom. Zaś stała suwerenność nad tymi zasobami i bogactwami jest atrybutem państwa, co z kolei wynika z zasady suwerennej równości. Z kolei przedmiotem tej zasady są zasoby naturalne oraz bogactwa naturalne. Trzeba mieć też na uwadze, że są z nią związane nie tylko uprawnienia, ale także odpowiadające im obowiązki.

Jeśli chodzi o pojęcie zasobów naturalnych dzielonych to jest ono ściśle związane z samym pojęciem zasobów naturalnych, dlatego dla pełnego zrozumienia ich statusu prawnego oraz sporządzenia satysfakcjonującej definicji legalnej konieczne jest wyjaśnienie także tego pojęcia.

Zatem za zasoby naturalne uznać należy naturalnie występujące dobra, które są lub mogą być użyteczne dla człowieka, w szczególności powierzchnia ziemi, wody, minerały, powietrze oraz zasoby ożywione. Zgodnie z jedną z przyjmowanych klasyfikacji, wśród zasobów naturalnych wyodrębnia się zasoby narodowe, zasoby międzynarodowe oraz zasoby dzielone.

Na podstawie dotychczasowego dorobku nauki konieczne wydaje się sformułowanie definicji zasobów naturalnych dzielonych, za które należy uznać takie zasoby naturalne, jakich złoża znajdują się pod lub na granicy co najmniej dwóch państw, gdzie korzystanie jest możliwe z terytorium wszystkich państw, na których terytorium położone jest złoże oraz z których korzystanie może oddziaływać, zarówno pozytywnie jak i negatywnie, na te państwa.

Trzeba też pamiętać, że wyrażenie „zasoby naturalne" jest pojęciem szerszym niż „złoża kopaliny" i „kopaliny" oraz zawiera je częściowo w swoim zakresie, ponieważ pojęcia te na siebie zachodzą, ale nie pokrywają się całkowicie ze sobą i nie mogą być używane zamiennie.

Na zakończenie, zgodnie z zaproponowanym w tym rozdziale rozumieniem, wskazać należy, że przez górnictwo transgraniczne rozumie się działalność górniczą i geologiczną, prowadzoną wobec zasobów naturalnych dzielonych, będących jednocześnie kopalinami.

Rozdział II

Źródła prawa górnictwa transgranicznego

Źródła prawa krajowego

Obecnie obowiązujące w Polsce[1] Prawo geologiczne i górnicze jest ustawą kompleksową[2], ale nie jest jedynym aktem prawnym regulującym omawianą problematykę. Zagadnienie gospodarowania geologicznymi zasobami środowiska jest ujęte chociażby w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.[3]. Idąc dalej, zgodnie z hierarchią źródeł prawa, wymienić należy umowy międzynarodowe ratyfikowane za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie, chociaż jak słusznie zauważa się w literaturze przedmiotu, Polska nie zawarła dotychczas umów międzynarodowych dotyczących bezpośrednio gospodarowania geologicznymi zasobami środowiska[4].

Jeśli chodzi o akty prawne o randze ustawowej, to poza Prawem geologicznym i górniczym, można tu wymienić ustawę z dnia 10 lipca 2008 r. o odpadach wydobywczych[5], która uzupełnia przepisy Prawa geologicznego i górniczego. Zastosowanie znajdą też oczywiście przepisy innych ustaw. Chodzi m.in. o Prawo ochrony

---

[1] Na temat genezy polskiego prawa geologicznego i górniczego zob. m.in.: A. Lipiński, *Prawne podstawy geologii i górnictwa*, Warszawa 2019, s. 19; Z. Jedynak, *Ordunek Gorny* „Montes Tarnovicensis" 2002, nr 10; J. Piernikarczyk, *Pierwsza polska ustawa górnicza, czyli „Ordunek Gorny"*, Tarnowskie Góry 1928; S. Sroka, *Piastowie. Leksykon Biograficzny*, Kraków 1999, s. 760–761; A. Lipiński, *Prawo górnicze z 29 listopada 1930 r.* [w:] R. Jastrzębski (red.), *Prawo handlowe i gospodarcze II Rzeczypospolitej*, Warszawa 2019, s. 390–417 i przytoczoną tam literaturę; R. Mikosz, *Prawo naftowe* [w:] R. Jastrzębski (red.), *Prawo…*, s. 418–448 i przytoczoną tam literaturę; P. Wojtulek, T. Kocowski, W. Małecki, *Prawo geologiczne i górnicze*, Warszawa 2020, s. 1–14 i przytoczoną tam literaturę.

[2] A. Lipiński, *Prawne…*, s. 27.

[3] Dz.U. Nr 78, poz. 483, dalej: Konstytucja RP.

[4] G. Dobrowolski, *Źródła prawa* [w:] G. Dobrowolski (red.), *Zrównoważony rozwój jako czynnik determinujący prawne podstawy zarządzania geologicznymi zasobami środowiska*, Katowice 2016, s. 39. Wskazać można jednak na umowy, które regulują tę problematykę pośrednio, jak chociażby UNCLOS czy też Konwencję Międzynarodowej Organizacji Pracy nr 176 z dnia 22 czerwca 1995 r. dotyczącą bezpieczeństwa i zdrowia w kopalniach (Dz.U. z 2003 r. Nr 117, poz. 1105).

[5] T.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 2336.

środowiska, ustawę z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach[6] czy też ustawę z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym[7]. Ponadto wskazać też należy na ustawę z dnia 16 kwietnia 2003 r. o ochronie przyrody[8], ustawę z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców[9], wspominaną już wcześniej ustawę o zachowaniu narodowego charakteru strategicznych zasobów naturalnych kraju, czy też ustawę z dnia 5 lipca 2018 r. o zarządzie sukcesyjnym przedsiębiorstwem osoby fizycznej i innych ułatwieniach związanych z sukcesją przedsiębiorstw[10]. Nie można zapominać oczywiście także o przepisach ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeksu postępowania administracyjnego[11], które znajdą zastosowanie w przypadku braku odpowiednich unormowań w ustawach szczególnych.

Wspomnieć również wypada o aktach wykonawczych, czyli rozporządzeniach wydawanych na podstawie delegacji ustawowych, których jest co najmniej kilkadziesiąt. Przykładem może być rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 10 stycznia 2012 r. w sprawie przetargu na ustanowienie użytkowania górniczego[12], rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 24 kwietnia 2012 r. w sprawie szczegółowych wymagań dotyczących projektów zagospodarowania złóż[13], rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 30 października 2017 r. w sprawie gromadzenia i udostępniania informacji geologicznej[14] czy też rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 8 grudnia 2017 r. w sprawie planów ruchu zakładów górniczych[15]. Również akty prawa miejscowego odgrywają tu znaczącą rolę, w szczególności miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego[16].

Z pola widzenia nie można również tracić aktów prawnych o charakterze międzynarodowym, w szczególności należących do *acquis*. Mowa tu zarówno o źródłach prawa pierwotnego, jak i aktach prawa wtórnego, czyli rozporządzeniach, dyrektywach oraz decyzjach, które od czasu przystąpienia Polski do Unii Europejskiej weszły do polskiego porządku prawnego. W omawianej dziedzinie jako przykład może posłużyć dyrektywa Rady 92/91/EWG z dnia 3 listopada 1992 r. doty-

---

[6] T.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 1587.

[7] T.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 977, dalej: ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym lub u.p.z.p.

[8] T.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 1336, dalej: ustawa o ochronie przyrody lub u.o.p.

[9] T.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 236, dalej: Prawo przedsiębiorców lub P.p.

[10] T.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 170.

[11] T.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 572, dalej: k.p.a.

[12] Dz.U. z 2012 r. poz. 101.

[13] Dz.U. z 2012 r. poz. 511.

[14] Dz.U. z 2017 r. poz. 2075.

[15] Dz.U. z 2017 r. poz. 2293.

[16] G. Dobrowolski, *Źródła*..., s. 44.

cząca minimalnych wymagań mających na celu poprawę warunków bezpieczeństwa i ochrony zdrowia pracowników w zakładach górniczych wydobywających kopaliny otworami wiertniczymi[17], dyrektywa Rady 92/104/EWG z dnia 3 grudnia 1992 r. w sprawie minimalnych wymagań w zakresie poprawy bezpieczeństwa i ochrony zdrowia pracowników odkrywkowego i podziemnego przemysłu wydobywczego[18], dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 94/22/WE z dnia 30 maja 1994 r. w sprawie warunków udzielania i korzystania z zezwoleń na poszukiwanie, badanie i produkcję węglowodorów[19] czy też dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/31/WE z dnia 23 kwietnia 2009 r. w sprawie geologicznego składowania dwutlenku węgla oraz zmieniającej dyrektywę Rady 85/337/EWG, dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2000/60/WE, 2001/80/WE, 2004/35/WE, 2006/12/WE, 2008/1/WE i rozporządzenie (WE) nr 1013/2006[20].

Jeśli chodzi o miejsce prawa geologicznego i górniczego w systemie prawa, to w doktrynie pojawił się w tym zakresie spór, czy należy uznać je za odrębną gałąź prawa czy też nie. Zgodzić należy się z głosami, że nie ma podstaw, żeby uznawać prawo geologiczne i górnicze za odrębną gałąź prawa, między innymi dlatego właśnie, że konieczne jest sięganie do innych przepisów, jak choćby z zakresu szeroko pojętego prawa ochrony środowiska czy też prawa pracy. Jest to pogląd akceptowany w doktrynie[21]. Można spotkać się jednak ze stanowiskiem odmiennym, ale argumenty zaprezentowane przez jego zwolenników nie wydają się być przekonujące[22].

W prawie geologicznym i górniczym znajdziemy instrumenty zarówno o charakterze administracyjnoprawnym, cywilnoprawnym, jak i karnoprawnym. W ustawie dominuje metoda administracyjnoprawna, czego przykładem będą przepisy dotyczące koncesji, zezwoleń, kontroli czy też instrumentów o charakterze interwencyjnym. Rozwiązania o charakterze cywilnoprawnym znajdują się chociażby przy kształtowaniu uprawnień górniczych w zakresie użytkowania górniczego, a także przy odpowiedzialności za szkody wyrządzone ruchem zakładu górniczego. Instrumenty karnoprawne to na przykład przepisy dotyczące odpowiedzialności za przestępstwa i wykroczenia polegające na naruszeniu niektórych nakazów i zakazów

---

[17] Dz. Urz. WE L 348 z 28.11.1992, str. 9, ze zm.

[18] Dz. Urz. WE L 404 z 31.12.1992, str. 10, ze zm.

[19] Dz. Urz. WE L 164 z 30.06.1994, s. 3 ze zm. dalej: dyrektywa węglowodorowa.

[20] Dz. Urz. UE L 140 z 05.06.2009, s. 114, ze zm. Zob. więcej przykładów: A. Lipiński, *Prawne…*, s. 28–29 i przywołane tam akty prawne.

[21] Tak przykładowo: A. Lipiński, *Prawne…*, s. 28; B. Rakoczy, *Wprowadzenie do prawa geologicznego i górniczego* [w:] B. Rakoczy (red.), *Wybrane problemy prawa geologicznego i górniczego*, Warszawa 2016, s. 13 i nast.

[22] P. Wojtulek, T. Kocowski, W. Małecki, *Prawo…*, s. 32–40.

z Prawa geologicznego i górniczego. W ustawie tej znajdują się również regulacje mające cechy właściwe dla prawa finansowego czy też prawa pracy. Powyższe prowadzi do wniosku, że wykładnia prawa geologicznego i górniczego wymaga posługiwania się dorobkiem wszystkich gałęzi prawa, zwłaszcza że zawiera ono liczne odesłania do innych ustaw, np. w art. 7, art. 11 czy też art. 129 Pr.g.g.[23].

Bardzo istotna z punktu widzenia podejmowanych rozważań jest też procedura ocen oddziaływania na środowisko, która obecnie jest uregulowana na poziomie międzynarodowym, europejskim oraz krajowym. Aspekty związane z ocenami transgranicznymi są zawarte w ratyfikowanej przez Polskę Konwencji z Espoo z dnia 25 lutego 1991 r. o ocenach oddziaływania na środowisko w kontekście transgranicznym[24], a w kwestii zapewnienia aktywnego udziału społeczeństwa w procedurze ocen oddziaływania na środowisko należy wskazać na Konwencję z Aarhus z dnia 25 czerwca 1998 r. o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska[25]. Warto jednak zaznaczyć, że problematyka powyższa może być regulowana również umowami dwustronnymi. Przykłady takich umów, a także szczegóły dotyczące ocen oddziaływania na środowisko są omówione w Rozdziale IV.

Na szczeblu europejskim materia dotycząca ocen jest normowana przez dwa akty, a mianowicie dyrektywę 2001/42/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 27 czerwca 2001 r. w sprawie oceny wpływu niektórych planów i programów na środowisko[26] oraz dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/92/UE z dnia 13 grudnia 2011 r. w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko[27]. W prawie krajowym przepisy dotyczące ocen znajdują się natomiast w ustawie 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[28].

---

[23] A. Lipiński, *Prawne…*, s. 27–28; P. Wojtulek, T. Kocowski, W. Małecki, *Prawo…*, s. 33–34.

[24] Dz.U. 1999 nr 96 poz. 1110., dalej: Konwencja z Espoo lub K.Es.

[25] Dz.U. 2003 nr 78 poz. 706.

[26] Dz.U. UE L 197/30, dalej: dyrektywa 2001/42/WE.

[27] Dz.U. UE L 26/1, dalej: dyrektywa 2011/92/UE.

[28] T.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 1094, dalej: u.o.o.ś. lub ustawa o ocenach.

Źródła prawa o charakterze międzynarodowym

W opracowaniu tym wielokrotnie odnoszono się do różnych źródeł prawa międzynarodowego. W dalszym toku rozważań część z nich będzie szerzej analizowana, w związku z tym konieczne jest wyjaśnienie, co rozumie się pod tym pojęciem.

Podobnie jak w przypadku innych dziedzin prawa, również prawo międzynarodowe publiczne posługuje się pojęciem źródło prawa, które jest określane jako nieścisłe oraz ma charakter metaforyczny[1]. Używa się go w dwóch znaczeniach – materialnym oraz formalnym. Czasem wyróżnia się także źródła prawa w znaczeniu poznawczym jako zbiory dokumentów, z których czerpie się znajomość norm prawa międzynarodowego[2].

W sensie materialnym jest to zespół czynników, które prowadzą do powstania norm prawnomiędzynarodowych, a wśród nich można wymienić współpracę, współzawodnictwo czy też rywalizację państw[3]. Innymi słowy, źródłem prawa międzynarodowego jest to, co sprawia, że prawo to powstaje oraz nabywa moc obowiązującą[4].

W znaczeniu formalnym jest to zewnętrzny wyraz procesu tworzenia normy prawa. To właśnie te źródła stają przedmiotem zainteresowania nauki prawa oraz

---

1 R. Bierzanek, J. Symonides, *Prawo…*, s. 75.

2 W. Góralczyk, S. Sawicki, *Prawo…*, s. 60; R. Bierzanek, J. Symonides, *Prawo…*, s. 76; W. Czapliński, A. Wyrozumska, *Prawo międzynarodowe publiczne. Zagadnienia systemowe*, Warszawa 2004, s. 16.

3 M. Barczewski, *Źródła prawa międzynarodowego* [w:] A. Przyborowska-Klimczak, D. Pyć (red.), *Leksykon prawa międzynarodowego publicznego. 100 podstawowych pojęć*, Warszawa 2012, s. 590.

4 R. Bierzanek, J. Symonides, *Prawo…*, s. 75.

należą do sfery prawnej[5]. W tym też znaczeniu pojęcia tego będzie się używać w toku dalszych rozważań[6].

Na wstępie konieczne jest odwołanie się do Karty NZ, a konkretnie do jej art. 38, który zawiera wyliczenie źródeł prawa międzynarodowego[7].

Stosownie do jego treści, Trybunał, którego zadaniem jest orzekać na podstawie prawa międzynarodowego w sporach, które będą mu przekazane, będzie stosował:

1) konwencje międzynarodowe bądź ogólne, bądź specjalne, ustalające reguły, wyraźnie uznane przez państwa spór wiodące;
2) zwyczaj międzynarodowy jako dowód istnienia powszechnej praktyki, przyjętej jako prawo;
3) zasady ogólne prawa, uznane przez narody cywilizowane;
4) z zastrzeżeniem postanowień artykułu 59 Karty NZ, wyroki sądowe tudzież zdania najznakomitszych znawców prawa publicznego różnych narodów, jako środek pomocniczy do stwierdzania przepisów prawnych.

Zgodnie z art. 38 ust. 2 Karty NZ, postanowienie niniejsze nie stanowi przeszkody, aby Trybunał mógł orzekać *ex aequo et bono*, o ile strony się na to zgadzają.

Przepis ten jako definicja źródeł prawa międzynarodowego, jest poddawany krytyce w doktrynie. Wskazuje się na brak jego adekwatności, nieprzystawanie do czasów współczesnych oraz niemożliwość adaptacji do współczesnego prawa międzynarodowego. Jest to też związane z krytyką koncepcji źródeł prawa jako takich, zagadnienia tego jednak nie sposób rozwinąć w tym miejscu[8].

Na podstawie tego przepisu można jednak bezsprzecznie wskazać, że do źródeł prawa międzynarodowego należą umowy międzynarodowe oraz zwyczaj międzynarodowy. Sporne jest, czy zalicza się do nich również orzecznictwo sądów międzynarodowych, doktrynę prawa międzynarodowego oraz uchwały organizacji międzynarodowych[9]. Wskazuje się, że uchwały takie można zaliczyć do źródeł prawa, pod warunkiem że mają one charakter wiążący i prawotwórczy[10]. Do źródeł prawa zalicza się także zasady prawa międzynarodowego, pod warunkiem że można się na nie powoływać *erga omnes*[11].

---

[5] Tamże.

[6] Na temat źródeł prawa międzynarodowego zob. więcej również: J. Klabbers, *International law*, New York 2013; G.J.H. van Hoof, *Rethinking the Sources of International Law*, Deventer 1983; J. d'Aspremont, *Formalism and the Sources of International Law*, 2011; H. Thirlway, *The Sources of International Law*, Oxford, New York 2014.

[7] H. Thirlway, *The Sources of International Law* [w:] M.D. Evans (red.), *International Law*, Oxford 2010, s. 99.

[8] Tamże.

[9] R. Bierzanek, J. Symonides, *Prawo…*, s. 76.

[10] M. Barczewski, *Źródła prawa…*, s. 591.

[11] W. Czapliński, A. Wyrozumska, *Prawo…*, s. 108–109.

Jeśli chodzi o wzajemne relacje pomiędzy kategoriami źródeł prawa, to pomimo postępującego procesu kodyfikacji prawa międzynarodowego, wciąż są one równorzędne. W związku z tym normy zawarte w danym źródle prawa mogą uchylać normy wynikające ze źródła innego rodzaju[12].

W praktyce okazało się, że eksploatacja zasobów naturalnych dzielonych jest niezwykle skomplikowana. W efekcie powstaje konieczność stworzenia na gruncie prawa międzynarodowego mechanizmu, który mógłby zapobiegać negatywnym konsekwencjom indywidulanych działań podejmowanych przez państwa, przy wykorzystywaniu ich zasobów dzielonych[13]. Pierwsze podejmowane próby to rezolucje Organizacji Narodów Zjednoczonych[14], a w dalszej kolejności umowy międzynarodowe. W literaturze przedmiotu wskazuje się, że umowy te, wzbogacone przez normy prawa zwyczajowego oraz ogólne zasady prawa, tworzą odrębny system, który nazywa się międzynarodowym prawem wspólnego rozwoju zasobów naturalnych (ang. *the international law of joint development of natural resources*)[15]. Umowy należące do tego systemu, a także przykłady innych umów międzynarodowych będą poddawane analizie w dalszej części niniejszego rozdziału.

1. Umowy międzynarodowe

1.1. Umowy międzynarodowe i ich rodzaje

Umowy międzynarodowe to źródło prawa właściwe wyłącznie dla prawa międzynarodowego i znajdują one oparcie w jednej z podstawowych zasad, czyli *pacta sunt servanda*[16]. Warto zaznaczyć, że spotyka się różne określenia, takie jak traktat, karta, konwencja, układ, pakt czy też protokół. Jednakże nazwa, jaką nosi umowa jest bez znaczenia prawnego[17]. Jeśli chodzi o definicję legalną, to najważniejsza jest ta znajdująca się w Konwencji wiedeńskiej z dnia 23 maja 1969 r. o prawie traktatów[18]. Stosownie do treści art. 2 ust. 1 lit. a) P.t., traktat oznacza międzynarodowe porozumienie między państwami, zawarte w formie pisemnej i regulowane przez prawo międzynarodowe, niezależnie od tego, czy jest ujęte w jednym dokumencie, czy w dwóch lub więcej dokumentach i bez względu na jego szczególną nazwę.

---

[12] M. Barczewski, *Źródła…*, s. 593.

[13] G. Grabowska, *Eksploatacja zasobów naturalnych w regionach przygranicznych. Praktyka traktatowa*, „Prawne Problemy Górnictwa" 1990, nr 13, s. 10.

[14] M.in. rezolucje 2994 (XXVII), rezolucje 3129 (XXVIII) oraz 3281 (XXIX).

[15] G. Grabowska, *Eksploatacja…*, s. 11.

[16] M. Barczewski, *Źródła…*, s. 590 za: R. Bierzanek, J. Symonides, *Prawo…*, s. 76.

[17] R. Bierzanek, J. Symonides, *Prawo…*, s. 78.

[18] Dz.U. 1990 Nr 74, poz. 439, dalej: Prawo traktatów lub P.t.

W literaturze przedmiotu przyjmuje się, że umowa międzynarodowa jest to zgodne oświadczenie dwóch lub też więcej podmiotów prawa międzynarodowego, rodzące zobowiązania oraz uprawnienia w sferze tego prawa. Pamiętać należy, że niezbędne jest, by taka umowa podlegała temu prawu, a nie prawu krajowemu[19]. Oznacza to, że zawieranie, stosowanie oraz zmiana umowy międzynarodowej nie mogą być sprzeczne z normami *ius cogens* prawa międzynarodowego oraz podlegają interpretacji w zgodzie z kanonami tego prawa[20].

Najczęściej stronami umów międzynarodowych są państwa, choć oczywiście mogą to być również inne podmioty prawa międzynarodowego, takie jak na przykład międzynarodowe organy rządowe. Ich *ius contrahendi*, czyli zdolność do zawierania umów międzynarodowych zostało nadane lub uznane przez państwa[21]. Jednakże zgodnie z art. 3 P.t., konwencji nie stosuje się ani do porozumień międzynarodowych, zawartych między państwami a innymi podmiotami prawa międzynarodowego lub między takimi innymi podmiotami prawa międzynarodowego, ani do porozumień międzynarodowych zawieranych w formie innej niż pisemna, co jednak nie wpływa na moc prawną takich porozumień. W ślad za R. Bierzankiem oraz J. Symonidesem należy zauważyć, że zgodnie z tym przepisem stronami umów międzynarodowych mogą być również inne podmioty międzynarodowe, takie jak na przykład strona wojująca w wojnie domowej, ruchy narodowowyzwoleńcze czy też Stolica Apostolska[22].

Bardzo ważne jest zastrzeżenie, że z zakresu pojęcia umów międzynarodowych należy wykluczyć czasami zawierane między państwami umowy o charakterze cywilnoprawnym, w których państwa nie występują jako podmioty prawa międzynarodowego[23]. Umowami nie są również umowy zawierane przez państwa ze spółkami oraz korporacjami zagranicznymi[24].

Umowy międzynarodowe można dzielić wedle wielorakich kryteriów. Wyróżnia się także dwie metody klasyfikowania umów międzynarodowych – klasyfikację materialną oraz klasyfikację formalną[25].

W przypadku pierwszej z nich pod uwagę bierze się naturę, treść oraz funkcję umowy. W ramach tej klasyfikacji wyróżnia się umowy ogólne i partykularne, umowy normatywne oraz umowy tworzące organizacje międzynarodowe, a ze

---

[19] M. Barczewski, *Umowa międzynarodowa* [w:] A. Przyborowska-Klimczak, D. Pyć (red.), *Leksykon…*, s. 514; W. Czapliński, A. Wyrozumska, *Prawo…*, s. 33.

[20] A. Wyrozumska, *Umowy międzynarodowe. Teoria i praktyka*, Warszawa 2006, s. 34 i s. 55.

[21] M. Barczewski, *Umowa…*, s. 515.

[22] R. Bierzanek, J. Symonides, *Prawo…*, s. 77.

[23] W. Góralczyk, S. Sawicki, *Prawo…*, s. 68.

[24] R. Bierzanek, J. Symonides, *Prawo…*, s. 77.

[25] M. Barczewski, *Umowa…*, s. 515.

względu na ich przedmiot wyszczególnia się umowy polityczne, gospodarcze i kulturowe[26]. Analizowane w dalszej części rozdziału akty będą miały głownie charakter gospodarczy, co oczywiście nie oznacza, że nie mają one również znaczenia politycznego[27].

Najczęściej spotykanym oraz najbardziej przydatnym ze względu na systematykę niniejszego opracowania jest podział na umowy bilateralne, czyli dwustronne oraz multilateralne, czyli wielostronne.

1.2. Rodzaje umów międzynarodowych dotyczących statusu zasobów naturalnych dzielonych

Jak wskazuje się w literaturze przedmiotu, umowy międzynarodowe o statusie zasobów naturalnych dzielonych można sklasyfikować na te, które dotyczą wszystkich takich zasobów, zarówno nieodkrytych oraz tych, które dotyczą zasobów już odkrytych[28]. Wśród tej drugiej grupy można wyróżnić następujące podgrupy:

1) pierwszą, nazywaną współpracą geologiczną: żadne państwo nie ma zwierzchności nad złożem w całości i każde państwo ma prawo do proporcjonalnych udziałów zgodnie z rocznymi wyliczeniami. Przykładem takiej umowy może być porozumienie zawarte przez Czechosłowację i Austrię z dnia 23 stycznia 1960 r., dotyczące eksploatacji wspólnych złóż ropy naftowej i gazu ziemnego[29];
2) do drugiej podgrupy można zaliczyć m.in. dodatkową umowę do Traktatu Ems-Dollart pomiędzy Holandią i Republiką Niemiec z dnia 8 kwietnia 1960 r.[30], w której te państwa godzą się na wstępnie wyznaczoną linię podziału i każde sprawuje jurysdykcję na swojej części, a adresaci koncesji wszystkich stron muszą ze sobą ściśle współpracować;
3) w trzeciej podgrupie sytuuje się umowy, w których dokonuje się wyboru jednego operatora, który administruje wspólnym złożem w imieniu wszystkich stron. Umowy takie mają zapobiegać marnowaniu zasobów czy też duplikowaniu instalacji wiertniczych;
4) do czwartej podgrupy zaliczane są umowy, w ramach których państwa wspólnie wykonują władztwo nad złożem. W przeciwieństwie do trzech poprzednich

---

[26] Tamże.

[27] R. Bierzanek, J. Symonides, *Prawo…*, s. 78.

[28] J.I. Morán, *Building a general international legal regime for the exploitation of transboundary oil and gas deposits*, https://www.academia.edu/12802120/BUILDING_A_GENERAL_INTERNATIONAL_LEGAL_REGIME_FOR_THE_EXPLOITATION_OF_TRANSBOUNDARY_OIL_AND_GAS_DEPOSITS, s. 1, dostęp na dzień: 10.06.2024 r., s. 9–10.

[29] UNTS 1964, vol. 495, s. 125.

[30] JAARGANG 1962 Nr. 54, s. 53.

podgrup, chodzi o przypadki, gdy państwa posiadają wspólne prawo własności oraz własne interesy we wspólnym złożu. Może to nastąpić w formie wspólnej suwerennej władzy nad obszarem lub też w formie ustanowionych umownie równych, suwerennych praw do zasobów naturalnych określonego obszaru[31].

Wskazuje się jednak, że poza powyższym podziałem dotyczącym bilateralnej współpracy, można wyróżnić także inne przykłady współpracy. W związku z tym, transgraniczne wykorzystanie zasobów dzielonych oraz umów typu *joint development* stały się najczęściej stosowanym typem współpracy w ostatnich latach[32].

Określenie *joint development* pojawiło się w praktyce państw oraz w doktrynie prawniczej w pierwszej połowie lat siedemdziesiątych. Było ono używane dla określenia współpracy państw obejmującej eksploatację określonego obszaru lub zidentyfikowanych geologicznie złóż mineralnych, które są usytuowane w poprzek ich granicy lub zalegają na terytorium, co do którego obydwa państwa wysuwają konkurencyjne roszczenia. W wyniku zawartego porozumienia strony najczęściej tworzą specjalną strefę buforową wzdłuż ich wspólnej granicy. W takiej strefie zabrania się prowadzenia indywidualnych i nieskoordynowanych z działaniami sąsiadującego państwa wierceń i innych przygotowań do ewentualnej eksploatacji. Celem utworzenia takiej wspólnej strefy buforowej jest zapobieganie i unikanie naruszenia suwerennych praw państwa sąsiada do zasobów naturalnych leżących w strefie przygranicznej[33]. Podkreśla się, że system *joint development* zawsze znajduje oparcie oraz wynika z umowy międzynarodowej, zawieranej zwykle przez dwa państwa, określającej zasady współpracy w odniesieniu do zasobów naturalnych w ich regionach przygranicznych[34]. Co ciekawe, jeśli eksploatacja po obydwu stronach granicy nie jest oparta na umowie pomiędzy państwami, to nawet fakt prowadzenia eksploatacji przez jedno przedsiębiorstwo wydobywcze, nie tworzy systemu *joint development*[35].

Pierwsze umowy i porozumienia tego typu dotyczyły zasobów naturalnych położonych w obszarze lądowym zainteresowanych państw, ale rozwój techniki doprowadził do wzmożenia zainteresowania zasobami znajdującymi się w szelfie kontynentalnym oraz pod dnem morskim.

Jeśli chodzi o cel umów omawianego typu, to jest nim przede wszystkim ustalenie zasad poszukiwania i eksploatacji zasobów naturalnych, które znajdują się w pewnym obszarze lub pochodzą z określonego złoża i są zasobami naturalnymi

---

[31] J.I. Morán, *Building…*, s. 10.

[32] Tamże, s. 13.

[33] G. Grabowska, *Eksploatacja…*, s. 11.

[34] Tamże, s. 11–12.

[35] Tamże, s. 12.

dzielonymi. Do najistotniejszych elementów umowy *joint development*, w ślad za G. Grabowską, należy zaliczyć:

1) określenie granic strefy specjalnej, inaczej nazywaną strefą wspólną;
2) wskazanie rodzaju zasobów naturalnych poddanych specjalnemu reżimowi;
3) określenie podmiotu wykonującego jurysdykcję w części lub w całości wspólnej strefy oraz wskazanie prawa właściwego dla procesu eksploatacji;
4) warunki eksploatacji, a w szczególności warunki techniczne[36].

Co do generalnych uwag dotyczących umów typu *joint development*, to jak słusznie wskazuje G. Grabowska, nie ma jednego właściwego schematu ani wzorca obowiązującego przy zawieraniu umów tego typu[37]. Możliwe jest jednak sformułowanie ich cech wspólnych, do których należą:

1) system umów *joint development* ma zastosowanie do nieorganicznych zasobów naturalnych, które są usytuowane na dnie morskim i w jego podziemiu, w określonym geologicznie polu oraz do złóż mineralnych znajdujących się w strefie zdefiniowanej za pomocą współrzędnych geograficznych;
2) stopień szczegółowości umów pozwala na zróżnicowane, a niekiedy nawet swobodne określenie warunków poszukiwań i eksploatacji zasobów naturalnych;
3) niekiedy powołuje się w umowie tworzącej wspólną strefę eksploatacyjną specjalne komisje mieszane, które mają zarządzać takimi obszarami;
4) system umów *joint development* zakłada proporcjonalny podział dochodów i wydatków;
5) każde państwo wykonuje jurysdykcję i stosuje własne prawo w tej części wspólnej strefy, która leży w obrębie jego granic;
6) na ogół umowy typu *joint development* utrzymują w mocy ustalone wcześniej zasady eksploatacji obszarów przygranicznych;
7) umowy tego typu stają się bezprzedmiotowe w momencie, w którym eksploatacja zasobów naturalnych wspólnej strefy staje się ostatecznie zakończona;
8) w umowach *joint development* brak jednolitego systemu rozstrzygania sporów wynikających w trakcie zasobów naturalnych wspólnej strefy;
9) oprócz zasad wspólnej eksploatacji, uwzględnia się w takich umowach ochronę środowiska naturalnego[38].

Na zakończenie tej części należy zauważyć, że istnieją właściwie dwa rodzaje umów typu *joint development*. Różnią się one w zależności od tego, czy pomiędzy

---

[36] Tamże, s. 12–13.

[37] Tamże, s. 27.

[38] Tamże, s. 27–30.

państwami będącymi stronami takiej umowy istnieje już granica państwowa, czy też nie została ona jeszcze wytyczona[39].

1.3. Umowy multilateralne

Obecnie nie ma umowy multilateralnej, która kompleksowo regulowałaby kwestię statusu prawnego zasobów naturalnych dzielonych oraz zasad podejmowania działań w stosunku do nich. Wynika to z faktu, że łatwiej jest tę kwestię unormować w umowach pomiędzy państwami zainteresowanymi, a nie w akcie o charakterze generalnym. Dlatego też w dzisiejszym stanie prawnym jest to raczej domena umów bilateralnych, których postanowienia zostaną przeanalizowane w dalszej części tego rozdziału. Zwrócić jednak należy uwagę na liczne umowy multilateralne, które dotyczą przykładowo zasobów będących częścią wspomnianego już wcześniej wspólnego dziedzictwa ludzkości. Niektóre umowy wielostronne nakładają także obowiązek współpracy na rzecz rozwoju międzynarodowego, co wynika z omówionej w poprzednim rozdziale zasady stałej suwerenności nad zasobami naturalnymi dzielonymi. Obowiązek ten uwzględnia także wykorzystanie zasobów naturalnych, aczkolwiek jest to zagadnienie jedynie wzmiankowane w niektórych umowach[40].

1.3.1. Konwencja z Montego Bay

W pierwszej kolejności można wskazać na UNCLOS, która zawiera w sobie także postanowienia dotyczące zasobów naturalnych. Tak jak wspomniano w poprzednim rozdziale, mimo że konwencja ta została podpisana przez ponad 150 państw, to większość państw wciąż jej nie ratyfikowała[41].

UNCLOS jest podzielona na 17 części oraz 320 artykułów, z czego szczególną uwagę należy zwrócić na przepisy dotyczące eksploatacji zasobów mineralnych znajdujących się na dnie i pod dnem morskim w granicach Obszaru. Sam Obszar został zdefiniowany w art. 1 pkt 1 UNCLOS jako dno mórz i oceanów oraz jego podziemie poza granicami jurysdykcji państwowej. Z kolei na podstawie art. 1

---

[39] Tamże, s. 13.

[40] J. Osiejewicz, *Globalne zarządzanie zasobami ropy i gazu w perspektywie prawnomiędzynarodowej*, Warszawa 2018, s. 50–51. Jeśli chodzi o wspomniane akty wielostronne, są to przede wszystkim Karta Narodów Zjednoczonych, Układ Ogólny w sprawie Ceł i Handlu czy też statut Światowej Organizacji Handlu. Zob. więcej: tamże, s. 50 i nast. oraz przywołana tam literatura i akty prawne.

[41] M.H. Koziński, *Morskie prawo publiczne*, Gdynia 2015, s. 20. Na ten temat zob. więcej: L. Łukaszuk, *Międzynarodowe prawo morza*, Warszawa 1997, s. 33 i nast.; Y. Tanaka, *The International Law of the Sea*, Cambridge 2023.

pkt 3 UNCLOS, działalność w Obszarze to wszelka działalność w zakresie badania i eksploatacji zasobów Obszaru[42].

Zgodnie z art. 135 UNCLOS prawa dotyczące dna i tego, co się pod nim znajduje, nie naruszają statusu prawnego wód nad nimi oraz przestrzeni powietrznej nad tymi wodami. Co więcej, wykorzystywanie Obszaru może się odbywać tylko w celach pokojowych i działalność tam prowadzona ma być prowadzona na korzyść ludzkości jako całości, co wynika z art. 137 i art. 141 UNCLOS. Ponadto gwarantuje się w art. 140 UNCLOS sprawiedliwy podział finansowych oraz innych ekonomicznych korzyści z jej prowadzenia. Zastrzega się także w art. 145 UNCLOS, że podczas tych wszystkich aktywności nie można szkodzić środowisku morskiemu[43].

W omawianej konwencji powołano również Międzynarodową Organizację Dna Morskiego, której podstawowym zadaniem jest zarządzanie zasobami mórz i oceanów, organizowanie oraz kontrolowanie działalności w Obszarze. Jej organem wykonawczym jest Przedsiębiorstwo[44].

1.3.2. Umowy dotyczące Antarktyki

W zakresie statusu prawnego Antarktyki[45], to tak jak wspomniano w poprzednim rozdziale, jest on uregulowany w szeregu aktów prawnych, jednak w odniesieniu do zasobów naturalnych wskazać należy na dwa akty. Po pierwsze, jest to Konwencja regulująca eksploatację surowców mineralnych na Antarktydzie[46], która jednak nie została nigdy ratyfikowana. Została ona zastąpiona przez Protokół z dnia 4 października 1991 r. o ochronie środowiska naturalnego[47], czyli tzw. Protokół Madrycki.

Jeśli chodzi o porównanie tych dwóch aktów, to różnią się one diametralnie w zakresie dopuszczalności oraz zasad podejmowania jakiejkolwiek działalności względem zasobów naturalnych. Konwencja dopuszczała prowadzenie działalności geologicznej i górniczej, wprowadzając jednak daleko idące obostrzenia. Można wśród nich wskazać m.in.: konieczność zapewnienia współpracy międzynarodowej, utworzenie Antarktycznej Komisji ds. Zasobów Naturalnych oraz kilku rodzajów

---

[42] M.H. Koziński, *Morskie…*, s. 23.

[43] Tamże, s. 25.

[44] Tamże. Zob. więcej: J. Symonides, *Nowe prawo morza*, Warszawa 1986, s. 383 i nast.

[45] Antarktyka to część świata znajdująca się na półkuli południowej, która obejmuje Antarktydę oraz otaczający ją Ocean Południowy i położone na nim wyspy. Międzynarodowo uznawaną granicą Antarktyki jest równoleżnik 60°S (J. Symonides, *Antarktyka* [w:] A. Klafkowski et al. (red.), *Encyklopedia…*, s. 25; *Nazewnictwo geograficzne Świata. Antarktyka*, z. 8, Warszawa 2006. Główny Urząd Geodezji i Kartografii. Komisja Standaryzacji Nazw Geograficznych poza Granicami Rzeczypospolitej Polskiej, dostęp na dzień: 10.06.2024 r.).

[46] https://documents.ats.aq/recatt/Att311_e.pdf, dostęp na dzień: 10.06.2024 r.

[47] Dz.U. 2001 Nr 6, poz. 52.

komitetów, które łącznie miały kontrolować oraz reglamentować działania podmiotów chętnych do podjęcia działalności. Dalej konwencja zawierała regulacje w zakresie poszukiwania oraz wydobywania kopalin. Podsumowując, to akt zawierający kompleksową regulację, składający się z kilkudziesięciu artykułów[48].

Z kolei Protokół zawiera tylko jeden przepis dotyczący omawianego zagadnienia. Zgodnie z jego art. 7, jakakolwiek działalność dotycząca kopalin, inna niż badania naukowe, jest zakazana. W przeciwieństwie do przepisów konwencji, działalność geologiczna i górnicza została praktycznie zakazana. Jest to doskonały przykład aktu, który nie dopuszcza prowadzenia jakichkolwiek działań względem zasobów naturalnych na obszarze jego obowiązywania. Na marginesie należy dodać, że Polska jest stroną Traktatu Antarktycznego z dnia 1 grudnia 1959 r.[49], który został ratyfikowany w 1961 r., a także omówionego powyżej Protokołu madryckiego.

1.4. Umowy bilateralne

W tej części monografii poddano analizie kilkadziesiąt umów bilateralnych, w których postanowieniach mogą znajdować się odniesienia do zasobów naturalnych dzielonych oraz działań w zakresie górnictwa transgranicznego.

1.4.1. Umowy dotyczące Morza Północnego

W tym aspekcie warto przyjrzeć się najpierw umowom dotyczącym Morza Północnego. Dla celów tej pracy konieczne było ustalenie, czy te umowy w ogóle zawierają jakiekolwiek regulacje w analizowanym zakresie, a jeśli tak, to jakie rozwiązania przewidują.

Morze Północne jest bardzo bogate zarówno w zasoby ożywione, jak i nieożywione. Zasoby znajdujące się na dnie tego morza, pomimo wysokich kosztów wydobycia, są bardzo dobrej jakości. Co więcej, polityczna stabilność w tym regionie oraz bliskość kluczowych rynków europejskich uczyniły z tego morza ważny obszar pozyskiwania surowców. Jednak stosunkowa mała powierzchnia tego akwenu oraz duża ilość państw nadbrzeżnych zrodziła konieczność uregulowania zasad pozyskiwania surowców w drodze umów bilateralnych.

Umowy te dotyczą szelfu kontynentalnego, na wstępie zatem należy przytoczyć jego definicję znajdującą się w Konwencji o szelfie kontynentalnym oraz

---

[48] Na temat Antarktyki, jej statusu prawnego oraz zlokalizwoanych tam zasobów naturalnych zob. więcej: M. Wright, *The Ownership of Antarctica, Its Living and Mineral Resources*, "Journal of Law and the Environment" 1987, no. 4.

[49] Dz.U. 1961 Nr 46, poz. 237.

w UNCLOS. Na podstawie art. 1 Konwencji o szelfie kontynentalnym pojęcie to jest używane dla określenia, po pierwsze, dna morskiego i podglebia obszarów podmorskich przyległych do wybrzeża, lecz położonych poza morzem terytorialnym, aż do głębokości 200 metrów albo poza tę granicę, aż do punktu, gdzie głębokość znajdujących się nad nim wód pozwala na eksploatację naturalnych zasobów wymienionych obszarów. Po drugie, używa się go dla określenia dna morskiego i podglebia analogicznych obszarów podmorskich przyległych do brzegów wysp.

Państwa nadbrzeżne sprawują swoje prawa suwerenne w celu badania i eksploatowania jego zasobów naturalnych. Zgodnie z art. 6 Konwencji, jeśli szelf przylega do terytoriów dwóch lub więcej państw, których wybrzeża leżą naprzeciwko siebie, to jego rozgraniczenie następuje w drodze porozumienia[50].

Z kolei zgodnie z art. 76 ust. 1 UNCLOS, szelf kontynentalny państwa nadbrzeżnego zawiera w sobie dno i podziemie obszarów podmorskich rozciągających się poza jego morzem terytorialnym poprzez naturalne przedłużenie jego terytorium lądowego, aż do zewnętrznej krawędzi obrzeża kontynentalnego albo na odległość 200 mil morskich[51] od linii podstawowych, od których mierzy się szerokość morza terytorialnego, jeżeli zewnętrzna krawędź obrzeża kontynentalnego nie osiąga tej odległości[52].

Chronologicznie pierwsza z nich to umowa pomiędzy Rządem Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii oraz Irlandii Północnej oraz Rządem Królestwa Norwegii w zakresie podziału szelfu kontynentalnego pomiędzy te dwa Państwa z dnia 10 marca 1965 r.[53]. Jak wskazuje jej nazwa, dzieli ona szelf kontynentalny pomiędzy oba kraje, zwrócić jednak należy uwagę w szczególności na art. 4 tejże umowy. Stosownie do jego treści, jeżeli jakakolwiek pojedyncza struktura geologiczna lub pole naftowe lub jakakolwiek pojedyncza struktura geologiczna lub pole złoża innego rodzaju, w tym piasek lub żwir, rozciąga się ponad linią podziału, a część takiej struktury lub pola, która znajduje się po jednej stronie linii podziału, nadaje się do eksploatacji w całości lub w części od drugiej strony linii podziału, umawiające się Strony, w porozumieniu z ewentualnymi adresatami koncesji, starają się osiągnąć porozumienie co do sposobu, w jaki struktura lub pole będzie skutecznie

---

[50] M.H. Koziński, *Morskie…*, s. 20.

[51] Mila morska to jednostka długości stosowana w żegludze międzynarodowej. Zgodnie z Międzynarodowym Układem Jednostek Miar, 1 NM (ang. *Nautical Mile*) to 10 kabli, czyli 1852 m. *Encyklopedia PWN*, https://encyklopedia.pwn.pl/haslo/mila-morska;3941409.html, dostęp na dzień: 10.06.2024 r.

[52] Na temat szelfu kontynentalnego oraz jego delimitacji i praw do niego przysługujących zob. więcej: J. Połatyńska, *Delimitacja szelfu kontynentalnego w Konwencji Narodów Zjednoczonych o Prawie Morza z 1982 roku* [w:] C. Mika, K. Marciniak (red.), *Konwencja NZ o Prawie Morza z 1982 r.*, Toruń 2009, s. 163–178 oraz T. Wasilewski, *Granice szelfu kontynentalnego w świetle Konwencji Prawa Morza z 1982 roku i praktyki państw* [w:] C. Mika, K. Marciniak (red.), *Konwencja…*, s. 179–218.

[53] UNTS 1966, vol. 551, s. 213.

eksploatowane oraz co do sposobu podziału uzyskanych z tego tytułu dochodów. Protokół dodatkowy z dnia 22 grudnia 1978 r.[54] nie zmienił omawianej umowy w tym zakresie.

Jest to doskonały przykład tego, jak umowa bilateralna może regulować zagadnienie statusu zasobów naturalnych dzielonych oraz zasady podejmowania działalności dotyczącej tych złóż. Tożsame rozwiązania są przewidziane w umowach zawartych pomiędzy Rządem Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej oraz Rządem Królestwa Danii w zakresie podziału szelfu kontynentalnego pomiędzy te dwa Państwa z dnia 3 marca 1966 r.[55] oraz z dnia 25 listopada 1971 r.[56], a także w umowie zawartej pomiędzy Rządem Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej oraz Republiką Federalną Niemiec z dnia 25 listopada 1971 r.[57].

W sposób zbliżony brzmi również art. 4 umowy pomiędzy Szwecją i Norwegią w sprawie podziału szelfu kontynentalnego[58], zgodnie z którym jeżeli zasoby naturalne dna morskiego lub jego podglebia rozciągają się po obu stronach linii granicznej określonej w tej umowie, a zasoby naturalne znajdujące się w obszarze szelfu kontynentalnego należącego do jednego państwa mogą być eksploatowane w całości lub w części z tego obszaru należącego do drugiego państwa, oba państwa starają się, na wniosek jednego z państw, osiągnąć porozumienie w sprawie najbardziej skutecznych sposobów wykorzystania takich zasobów naturalnych oraz w sprawie sposobu podziału wpływów.

Odmienne rozwiązanie przewidziano w umowie zawartej pomiędzy Danią i Norwegią w sprawie wytyczenia granic szelfu kontynentalnego, z dnia 8 grudnia 1965 r.[59]. Zgodnie z jej art. 4, w przypadku stwierdzenia, że zasoby naturalne na dnie morskim lub w jego podglebiu rozciągają się po obu stronach linii oddzielającej obszary szelfu kontynentalnego należącego do umawiających się Stron w taki sposób, że zasoby znajdujące się na obszarze jednej ze Stron można eksploatować, w całości lub w części, z obszaru drugiej Strony, to na wniosek każdej z Uma-

---

[54] http://www2.ecolex.org/server2neu.php/libcat/docs/TRE/Full/Other/TRE-149106.pdf, dostęp na dzień: 10.06.2024 r.

[55] http://www2.ecolex.org/server2neu.php/libcat/docs/TRE/Full/Other/TRE-149052.pdf, dostęp na dzień: 10.06.2024 r.

[56] http://www2.ecolex.org/server2neu.php/libcat/docs/TRE/Full/Other/TRE-149142.pdf, dostęp na dzień: 10.06.2024 r.

[57] http://www2.ecolex.org/server2neu.php/libcat/docs/TRE/Full/Other/TRE-149181.pdf, dostęp na dzień: 10.06.2024 r.

[58] http://www2.ecolex.org/server2neu.php/libcat/docs/TRE/Full/Other/TRE-149094.pdf, dostęp na dzień: 10.06.2024 r.

[59] http://www2.ecolex.org/server2neu.php/libcat/docs/TRE/Full/Other/TRE-149034.pdf, dostęp na dzień: 10.06.2024 r.

wiających się Stron zostaje zawarta umowa dotycząca eksploatacji tych zasobów naturalnych. W tej umowie strony zadecydowały, że w przypadku pojawienia się jakichś złóż, strony zawrą odrębną umowę, która będzie regulowała zagadnienia związane z ich eksploatacją.

Podobne zasady postępowania formułuje umowa zawarta pomiędzy Rządem Królestwa Danii i Rządem Królestwa Norwegii w sprawie rozgraniczenia szelfu kontynentalnego w obszarze pomiędzy Wyspami Owczymi i Norwegią oraz w zakresie granic pomiędzy strefą rybołówstwa w pobliżu Wysp Owczych i norweską strefą ekonomiczną z dnia 15 czerwca 1979 r.[60]. Zgodnie z jej art. 3, w przypadku stwierdzenia, że zasoby naturalne na dnie morskim lub w jego podglebiu rozciągają się po obu stronach granicy między obszarami szelfowymi umawiających się Stron w taki sposób, że zasoby znajdujące się na obszarze szelfu kontynentalnego jednej ze Stron mogą być wydobywane w całości lub w części z obszaru drugiej Strony, na wniosek jednej z umawiających się Stron zostaje zawarta umowa dotycząca eksploatacji przedmiotowych zasobów naturalnych.

Również zbliżone, ale nieco zmodyfikowane zasady znajdują się w umowie zawartej pomiędzy Królestwem Danii, a Królestwem Norwegii w zakresie podziału szelfu kontynentalnego w obszarze pomiędzy Jan Mayen oraz Grenlandią z dnia 18 grudnia 1995 r.[61]. Zgodnie z jej postanowieniami, jeżeli zasoby naturalne zostaną odkryte w lub na szelfie kontynentalnym jednej ze Stron, a druga Strona uzna, że zasoby te rozciągają się na jej szelfie kontynentalnym, to ta druga Strona może, przedstawiając dowody, na których opiera się opinia, np. dane geologiczne lub geofizyczne, przedstawić tę opinię pierwszej wymienionej Stronie. W przypadku przedstawienia takiej opinii, Strony rozpoczną rozmowy, podczas których przedłożone zostaną informacje dostępne dla obu Stron, dotyczące zakresu zasobów i możliwości ich eksploatacji. Jeżeli w trakcie tych rozważań zostanie ustalone, że zasoby rozciągają się na części szelfu kontynentalnego obu Stron i że zasoby na obszarach jednej ze Stron są eksploatowane w całości lub w części z zasobów drugiej Strony lub że eksploatacja zasobów na obszarach jednej ze Stron miałaby wpływ na możliwość eksploatacji zasobów na obszarach drugiej Strony, na wniosek jednej ze Stron zostaje zawarta umowa dotycząca eksploatacji tych zasobów.

Zatem tu również nałożono na strony obowiązek zawarcia odrębnej umowy, w której zostaną uregulowane kwestie szczegółowe, natomiast nakazano im

---

[60] http://www2.ecolex.org/server2neu.php/libcat/docs/TRE/Full/Other/TRE-153403.pdf, dostęp na dzień: 10.06.2024 r.

[61] http://www2.ecolex.org/server2neu.php/libcat/docs/TRE/Full/Other/TRE-153322.pdf, dostęp na dzień: 10.06.2024 r.

najpierw przeprowadzenie stosownych rozmów, w celu ustalenia tych szczegółów i zasad działania.

Nieco rozbudowuje te rozwiązania umowa zawarta pomiędzy Rządem Królestwa Danii wraz z Rządem Domowym Wysp Owczych oraz Rządem Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej w sprawie morskiego rozgraniczenia w obszarze pomiędzy Wyspami Owczymi i Zjednoczonym Królestwem z dnia 18 maja 1999 r.[62]. W art. 2 ust. 1 tej umowy wskazano, że jeżeli na szelfie kontynentalnym jednej ze Stron lub na jego powierzchni znajduje się nagromadzenie ropy naftowej lub jakiegokolwiek innego złoża kopalin, a druga Strona uważa, że nagromadzenie to lub złoże rozciąga się na jej szelfie kontynentalnym, ta druga Strona może, przedstawiając dowody, na których opiera się opinia, przedstawić swoje stanowisko pierwszej wymienionej Stronie.

Zgodnie z ust. 2, w przypadku przedłożenia takiej opinii, Strony rozpoczynają rozmowy na temat zakresu rozmiarów nagromadzenia i możliwości eksploatacji. Podczas tych rozmów Strona inicjująca je wspiera swoją opinię dowodami geofizycznymi i geologicznymi, w tym we właściwym czasie danymi dotyczącymi odwiertów, a obie Strony dokładają wszelkich starań, aby zapewnić dostęp do wszystkich istotnych informacji dla celów tych rozmów. Jeżeli w trakcie tych rozmów zostanie ustalone, że akumulacja lub złoże rozciąga się na szelfie kontynentalnym obu Stron, oraz że minerały na szelfie kontynentalnym jednej ze Stron mogą być eksploatowane w całości lub w części z szelfu kontynentalnego drugiej Strony, lub że eksploatacja minerałów na szelfie kontynentalnym jednej ze Stron miałaby wpływ na możliwość eksploatacji minerałów na szelfie kontynentalnym drugiej Strony, porozumienie zostanie osiągnięte na wniosek jednej ze Stron, w szczególności co do sposobu, w jaki takie nagromadzenie zostanie najskuteczniej wykorzystane, a związane z nim wpływy zostaną rozdzielone.

Co ciekawe, dalej wskazano, że Strony dołożą wszelkich starań w celu jak najszybszego rozstrzygnięcia wszelkich sporów. Jeżeli jednak Strony nie osiągną porozumienia w trakcie rozmów, wspólnie rozważą wszystkie możliwości rozwiązania sporu, w tym zaproszenie do wyrażenia opinii przez niezależnych ekspertów. Praktycznie identyczne postanowienia zawiera umowa pomiędzy Rządem Królestwa Norwegii oraz Rządem Królestwa Danii wraz z Rządem Domowym Grenlandii w sprawie morskiego rozgraniczenia w obszarze pomiędzy Grenlandią i Svalbard z dnia 20 lutego 2006 r.[63].

---

[62] http://www2.ecolex.org/server2neu.php/libcat/docs/TRE/Full/Other/TRE-153407.pdf, dostęp na dzień: 10.06.2024 r.

[63] https://treaties.un.org/doc/Publication/UNTS/Volume%202378/v2378.pdf, dostęp na dzień: 10.06.2024 r.

Inne procedury przewiduje umowa pomiędzy Rządem Królestwa Niderlandów a Rządem Królestwa Danii w zakresie podziału szelfu kontynentalnego na dnie Morza Północnego pomiędzy te dwa Państwa z dnia 31 marca 1966 r.[64]. W art. 2 zbiorczo potraktowano kwestię istniejących i projektowanych instalacji oraz innych konstrukcji, a także miejsca prowadzenia prac wiertniczych. Na podstawie ust. 1, na wniosek jednej z umawiających się Stron, druga Strona jak najszybciej przedstawia swoją opinię na temat położenia powyższych lokalizacji w stosunku do linii granicznej. Zaś zgodnie z ust. 2, w przypadku sporu dotyczącego położenia, w stosunku do linii granicznej, instalacji lub innej konstrukcji bądź miejsca wiercenia, umawiające się Strony określają w drodze umowy, po której stronie linii granicznej znajduje się instalacja, konstrukcja lub miejsce wiercenia.

Wprost zatem kwestia prowadzenia działalności odnośnie do zasobów naturalnych dzielonych nie została poruszona, ale z brzmienia tego artykułu można wywnioskować, że ewentualna umowa, o której tu mowa, mogłaby tego zagadnienia dotyczyć.

Dużo bardziej rozbudowane regulacje zawiera traktat zawarty pomiędzy Królestwem Niderlandów a Republiką Federalną Niemiec z 28 stycznia 1971 r. w sprawie podziału szelfu kontynentalnego na dnie Morza Północnego[65]. W art. 2 ust. 1 wskazano, że jeżeli zostanie stwierdzone istnienie złoża kopalin na szelfie kontynentalnym lub na szelfie kontynentalnym jednej z umawiających się Stron, a druga umawiająca się Strona jest zdania, że wspomniane złoże kopaliny rozciąga się w lub na jej szelfie kontynentalnym, to może ona odpowiednio powiadomić pierwszą Stronę, przekazując dane, na których opiera swoją opinię. Jeżeli wspomniana Strona nie podzieli tej opinii, to trybunał arbitrażowy, o którym mowa w artykule 5, na wniosek jednej ze Stron orzeka w sprawie.

Stosownie do treści ust. 2 omawianego artykułu, jeżeli Strony uzgodnią (lub trybunał arbitrażowy orzeknie), że złoża minerałów rozciągają się w lub na szelfie kontynentalnym obu Stron, to rządy obu Stron dla celów eksploatacji przyjmą regulacje, które z należytym uwzględnieniem interesów obu Stron, wezmą pod uwagę zasadę, że każda ze Stron ma prawo do zasobów mineralnych znajdujących się w lub na szelfie kontynentalnym. Jeżeli jakiekolwiek zasoby mineralne zostały wcześniej wydobyte ze złoża rozciągającego się przez granicę, przepisy powinny również zawierać postanowienia dotyczące odpowiedniej rekompensaty. Te przepisy, o których mowa w ust. 2 powyżej, mogą również, za zgodą rządów umawiających

[64] http://www2.ecolex.org/server2neu.php/libcat/docs/TRE/Full/Other/TRE-149079.pdf, dostęp na dzień: 10.06.2024 r.

[65] http://www2.ecolex.org/server2neu.php/libcat/docs/TRE/Full/Other/TRE-149187.pdf, dostęp na dzień: 10.06.2024 r.

się stron, zostać przyjęte w całości lub w części między uprawnionymi stronami. Stroną uprawnioną jest zaś każda osoba, która ma prawo do wydobywania kopalin.

Jeżeli przepisy, o których mowa w ust. 2 lub 3 powyżej, nie zostały sporządzone w rozsądnym terminie, każda ze Stron może wnieść sprawę do trybunału arbitrażowego, o którym mowa w art. 5. W takich przypadkach sąd arbitrażowy może również wydać orzeczenie *ex aequo et bono*[66]. Trybunał arbitrażowy będzie uprawniony, po wysłuchaniu Stron, do wydawania zarządzeń tymczasowych.

Wspomniany już wcześniej art. 5 tej umowy zawiera przepisy dotyczące ukształtowania oraz funkcjonowania trybunału arbitrażowego, który jest tworzony *ad hoc*. Ewentualnie, do wykonywania zadań wskazanych w treści art. 2 i omówionych powyżej, zamiast trybunału, można powołać pojedynczego arbitra.

Analizowana umowa nie określa sytuacji prawnej zasobów naturalnych dzielonych, a podobnie jak w przypadku innych omawianych umów wskazuje na potrzebę osiągnięcia konsensu przez strony umowy. Ponadto zawiera ona także reguły powoływania oraz funkcjonowania i wydawania orzeczeń w tej sprawie przez trybunał arbitrażowy. Nałożono również na strony obowiązek opracowania regulacji prawnych, które pozwolą na eksplorację i eksploatację kopalin.

Podobne, ale nieco inne postanowienia zawiera umowa pomiędzy Niemiecką Republiką Demokratyczną i Królestwem Danii w sprawie rozgraniczenia szelfu kontynentalnego oraz stref rybołówstwa z dnia 14 sierpnia 1988 r.[67]. Obecnie Republika Federalna Niemiec jest państwem sukcesorem tej umowy. Na podstawie art. 2, jeżeli zasoby naturalne znajdują się na dnie oceanu lub jego podglebiu po obu stronach linii granicznej między odcinkami szelfu kontynentalnego Niemieckiej Republiki Demokratycznej i Królestwa Danii lub jeżeli zasoby te znajdują się na odcinku szelfu kontynentalnego jednego z państw i mogą być wydobywane w całości lub w części z odcinka szelfu kontynentalnego drugiego państwa, obie Umawiające się Strony przed rozpoczęciem eksploatacji i na wniosek jednej z Umawiających się Stron podejmują negocjacje w celu ustalenia warunków eksploatacji tych zasobów naturalnych.

W tej umowie przewiduje się zatem prowadzenie negocjacji w celu ustalenia zasad prowadzenia działalności odnośnie do zasobów naturalnych dzielonych. Nie nakłada się na strony obowiązku zawierania odrębnej umowy, ale nie można wykluczyć, że taka umowa zostanie zawarta w efekcie prowadzenia rozmów.

Oczywiście nie wszystkie umowy dotyczące Morza Północnego zawierają regulacje, które w taki czy inny sposób dotyczyłyby omawianej problematyki, czego

---

[66] Łac. według tego, co słuszne i dobre.

[67] http://www2.ecolex.org/server2neu.php/libcat/docs/TRE/Full/En/TRE-152877.pdf, dostęp na dzień: 10.06.2024 r.

przykładem może być umowa (wraz z protokołem) pomiędzy Królestwem Danii i Republiką Federalną Niemiec w sprawie wytyczenia granic szelfu kontynentalnego Morza Północnego w regionach przybrzeżnych z dnia 9 czerwca 1965 r.[68], umowa zawarta pomiędzy Rządem Republiki Francuskiej oraz pomiędzy Rządem Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej w sprawie rozgraniczenia szelfu kontynentalnego w obszarze 30 minut na zachód od południka Greenwich z dnia 24 czerwca 1982 r.[69], umowa zawarta pomiędzy Rządem Republiki Francuskiej i Rządem Królestwa Belgii w sprawie rozgraniczenia morza terytorialnego z dnia 8 października 1990 r.[70], umowa zawarta pomiędzy Rządem Republiki Francuskiej oraz Rządem Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej w sprawie dopełnienia rozgraniczenia szelfu kontynentalnego z dnia 23 lipca 1991 r.[71], umowy zawarte pomiędzy Królestwem Niderlandów oraz Królestwem Belgii w sprawie rozgraniczenia szelfu kontynentalnego[72], a także w sprawie rozgraniczenia morza terytorialnego[73], obie z dnia 18 grudnia 1996 r. Postanowienia takie nie znajdują się także w umowie pomiędzy Zjednoczonym Królestwem Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej oraz Republiką Francuską w sprawie ustanowienia granicy morskiej pomiędzy Francją a Jersey z dnia 4 lipca 2000 r.[74] ani w projekcie umowy pomiędzy Rządem Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej oraz Rządem Irlandii ustanawiającej granicę morską pomiędzy wyłącznymi strefami ekonomicznymi tych dwóch państw, a także ich szelfów kontynentalnych z dnia 28 marca 2013 r.[75], która jednak nie została zawarta.

Ze względu na tematykę opracowania, umowy dotyczące wyłącznie rybołówstwa na Morzu Północnym nie będą podlegać analizie[76].

---

[68] http://www2.ecolex.org/server2neu.php/libcat/docs/TRE/Full/Other/TRE-149016.pdf, dostęp na dzień: 10.06.2024 r.

[69] http://www2.ecolex.org/server2neu.php/libcat/docs/TRE/Full/En/TRE-149145.pdf, dostęp na dzień: 10.06.2024 r.

[70] http://www2.ecolex.org/server2neu.php/libcat/docs/TRE/Full/En/TRE-152715.pdf, dostęp na dzień: 10.06.2024 r.

[71] http://www2.ecolex.org/server2neu.php/libcat/docs/TRE/Full/En/TRE-152667.pdf, dostęp na dzień: 10.06.2024 r.

[72] https://www.un.org/Depts/los/LEGISLATIONANDTREATIES/PDFFILES/TREATIES/NLD-BEL1996CS.PDF, dostęp na dzień: 10.06.2024 r.

[73] https://www.un.org/Depts/los/LEGISLATIONANDTREATIES/PDFFILES/TREATIES/NLD-BEL1996TS.PDF, dostęp na dzień: 10.06.2024 r.

[74] https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/273230/6138.pdf, dostęp na dzień: 10.06.2024 r.

[75] https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/226440/8666.pdf, dostęp na dzień: 10.06.2024 r.

[76] Chodzi o umowę w sprawie rozgraniczenia obszarów połowu Norwegii i Szwecji w Północno-Wschodnim Skagerrak z 5 kwietnia 1967 r., https://www.un.org/Depts/los/LEGISLATIONANDTREATIES/PDFFILES/TREATIES/SWE-NOR1967SK.PDF, dostęp na dzień: 10.06.2024 r.

Podsumowując, przeanalizowane w tym punkcie umowy międzynarodowe dotyczące Morza Północnego w większości zawierają postanowienia dotyczące zasobów naturalnych dzielonych oraz sposobów postępowania z nimi. Można wśród nich wyróżnić następujące kategorie:

1) umowy, zgodnie z którymi strony dochodzą do porozumienia, w jaki sposób zasoby będą eksploatowane oraz jak podzielić uzyskane dochody;
2) umowy nakładające na strony obowiązek zawarcia odrębnej umowy pomiędzy nimi;
3) umowy nakazujące prowadzenie przez strony negocjacji;
4) umowy nakazujące prowadzenie przez strony negocjacji w zakresie możliwości eksploatacji zasobów naturalnych, a dopiero później zawarcie odrębnej umowy;
5) umowy, zgodnie z którymi strony prowadzą negocjacje i dochodzą do porozumienia, ale w razie jego nieosiągnięcia mogą skorzystać z opinii podmiotów trzecich, np. niezależnych ekspertów;
6) umowy przewidujące utworzenie trybunału arbitrażowego, który rozstrzyga spory dotyczące zasobów dzielonych, jeśli strony nie dojdą do wspólnych rozstrzygnięć.

Trzeba pamiętać, że wiele zależy tu od poszczególnych państw będących stronami umowy oraz od tego, jak one ukształtują stosunki między sobą oraz zasady dotyczące prowadzenia działalności odnośnie do zasobów naturalnych dzielonych.

Co ciekawe, traktaty[77] dotyczące Morza Bałtyckiego nie zawierają podobnych postanowień w zakresie zasobów naturalnych dzielonych.

1.4.2. Umowy bilateralne zawarte przez Polskę

Przeprowadzona wcześniej analiza miała na celu pokazanie rozwiązań międzynarodowych, ale z punktu widzenia prowadzonego w niniejszej pracy wywodu konieczne jest szczegółowe omówienie umów zawartych przez Rzeczpospolitą Polską. Oczywiście analizie podlegały te umowy, w których było prawdopodobieństwo występowania regulacji dotyczących zasobów naturalnych oraz górnictwa transgranicznego. Wśród tych umów największe znaczenie mają umowy o przyjaźni i współpracy oraz tzw. umowy graniczne.

---

[77] Traktat pomiędzy Polską Rzeczpospolitą Ludową a Niemiecką Republiką Demokratyczną w sprawie podziału szelfu kontynentalnego na Morzu Bałtyckim z dnia 29 października 1968 r. (http://www2.ecolex.org/server2neu.php/libcat/docs/TRE/Full/Other/TRE-149178.pdf, dostęp na dzień: 10.06.2024 r.); traktat pomiędzy Polską Rzeczpospolitą Ludową a ZSRR w sprawie podziału szelfu kontynentalnego w Zatoce Gdańskiej oraz południowo-wschodniej części Morza Bałtyckiego z dnia 28 sierpnia 1969 r. (http://www2.ecolex.org/server2neu.php/libcat/docs/TRE/Full/Other/TRE-149115.pdf, dostęp na dzień: 10.06.2024 r.).

Traktaty o przyjaźni są często określane jako umowy polityczne, mimo że regulują znacznie większy zakres i dotyczą znacznie szerszego współdziałania państw. Przykładowo można tu wskazać współpracę gospodarczą, kulturalną, naukową, prawną oraz działalność na rzecz ochrony środowiska, a ponadto zdrowia i poszanowania praw człowieka[78]. Większość z obecnie obowiązujących umów została zawarta w latach dziewięćdziesiątych, co oczywiście jest związane ze zmianą systemu polityczno-gospodarczego w Rzeczypospolitej[79]. W doktrynie dzieli się je na dwie grupy – umowy z państwami zachodnioeuropejskimi oraz z państwami ukształtowanymi po rozpadzie Związku Radzieckiego[80]. Obecnie Polska zawarła ponad dwadzieścia takich umów[81], ale z powodu tematyki tego opracowania, najbardziej istotne są oczywiście umowy zawarte z sąsiadami Rzeczypospolitej. Wynika to z faktu, że zasoby naturalne dzielone i zagadnienia z zakresu górnictwa transgranicznego dotyczą tylko sąsiadujących krajów.

Z kolei umowy graniczne należą do tzw. grupy umów zlokalizowanych[82]. Umowy te mają specyficzny status w prawie traktatów, związany m.in. z ich trwałością[83]. Wywierają one także dalej idące skutki niż same ich postanowienia oraz mogą stać się zalążkiem do powstania tytułu prawnego do danego terytorium[84]. Co ciekawe, pomimo że są zawierane co do zasady pomiędzy dwiema stronami, to są one skuteczne *erga omnes*[85].

Umowy zawarte z Rosją

Polska zawarła z Rosją następujące umowy, które wymagają analizy pod kątem zawierania postanowień ważnych w kontekście prowadzonych badań:

1) Umowa między Rzecząpospolitą Polską i Związkiem Socjalistycznych Republik Radzieckich o polsko-radzieckiej granicy państwowej, podpisana 16 kwietnia 1945 r.[86];

---

78 A. Przyborowska-Klimczak, W.Sz. Staszewski, *Traktaty o przyjaźni i współpracy zawarte przez Polskę. Wybór dokumentów*, Lublin 2005, s. 5.

79 Tamże, s. 7.

80 Tamże, s. 8.

81 Tamże, s. 6.

82 Inaczej zwanymi umowami terytorialnymi, dyspozytywnymi lub realnymi.

83 J. Sozański, *Prawo traktatów. Zarys współczesny*, Warszawa–Poznań 2009, s. 206.

84 M.N. Shaw QC, *Boundary Treaties and their Interpretation* [w:] *Evolving principles of International Law*, 2011, s. 239.

85 Znajduje to potwierdzenie zarówno w literaturze, jak i w orzecznictwie sądów międzynarodowych: M. N. Shaw QC, *Boundary…*, s. 239–240 oraz przywołane tam orzecznictwo, m.in.: Eritrea/Yemen case, 114 International Law Reports, s. 48, *Libya/Chad*, ICJ Reports 1994, p. 37.

86 Dz.U. 1947 Nr 35, poz. 167.

2) Umowa między Rządem Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej a Rządem Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich o stosunkach prawnych na polsko-radzieckiej granicy państwowej oraz współpracy i wzajemnej pomocy w sprawach granicznych, podpisana 15 lutego 1961 r.[87];
3) Traktat między Rzecząpospolitą Polską a Federacją Rosyjską o przyjaznej i dobrosąsiedzkiej współpracy, podpisany 22 maja 1992 r.[88];
4) Umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Federacji Rosyjskiej o współpracy transgranicznej, podpisana 2 października 1992 r.[89];
5) Umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Federacji Rosyjskiej o współpracy w dziedzinie ochrony środowiska, podpisana 25 sierpnia 1993 r.[90].

Z perspektywy tematyki poruszanej w niniejszym opracowaniu największe znaczenie mają wskazane dalej postanowienia powyższych umów. Pierwsza z nich, o polsko-radzieckiej granicy państwowej reguluje jedynie kwestię przebiegu granicy państwowej. Doprecyzowuje jej postanowienia umowa zawarta między Rządem Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej a Rządem Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich o stosunkach prawnych na polsko-radzieckiej granicy państwowej oraz współpracy i wzajemnej pomocy w sprawach granicznych. W art. 12 stanowi ona, że strony zastosują odpowiednie środki w tym celu, żeby przy użytkowaniu wód granicznych były uwzględnione odpowiednie prawa i interesy tych stron, jest to jednak dość enigmatyczne postanowienie. W art. 16 wskazano z kolei, że strony dołożą starań, by utrzymywać te wody w należytym stanie, a niestosowanie się do tego obowiązku spowoduje konieczność naprawienia ewentualnych szkód. Bardzo istotna jest jednak treść art. 33, z którego wynika, że w celu zabezpieczenia linii granicy po jej obu stronach powinny być zostawione pasy o szerokości 20 metrów, w których wykonywanie prac górniczych oraz związanych z poszukiwaniem bogactw mineralnych w zasadzie jest zabronione. Użycie sformułowania „w zasadzie" sugeruje, że możliwe są wyjątki od tego zakazu, co potwierdza dalsze brzmienie tego przepisu. Prace te mogą być wykonywane tylko w przypadkach wyjątkowych, po porozumieniu między odpowiednimi władzami stron. Jeśli zaś ustalenie tych 20 metrowych pasów byłoby niecelowe w poszczególnych przypadkach, wtedy odpowiednie władze stron, po wzajemnym porozumieniu ustalą inne środki zapobiegawcze, zabezpieczające linię granicy.

---

87 Dz.U. 1961 Nr 47, poz. 253.

88 Dz.U. 1993 Nr 61, poz. 291.

89 A. Przyborowska-Klimczak, W. Staszewski, *Stosunki traktatowe Polski z państwami sąsiednimi. Wybór dokumentów*, Lublin 1998, s. 266 i nast.

90 Tamże, s. 266 i nast.

Widoczne jest zatem, że powyższa umowa ustanawia *de facto* zasadę nieprowadzenia działalności mieszczącej się w ramach ustalonej wcześniej definicji górnictwa transgranicznego, ale dopuszcza odstąpienie od tego zakazu, do tego konieczne jest jednak porozumienie stron, a także muszą zajść przypadki wyjątkowe. Nie zostało jednak zdefiniowane, co pod tym pojęciem należy rozumieć.

Z kolei umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Federacji Rosyjskiej o współpracy transgranicznej, podpisana 2 października 1992 r., w art. 4 wskazuje, że jednym z przedmiotów współpracy transgranicznej będzie wykorzystanie zasobów naturalnych. Brak jest jednak rozwiązań szczegółowych, w art. 5 wskazano jedynie, że władze lokalne i regionalne mogą zawierać w ramach swoich kompetencji umowy w zakresie współpracy transgranicznej, m.in. w sprawie tworzenia wspólnych przedsiębiorstw. Postanowienie to może być w części zastosowane do górnictwa transgranicznego, bo część z koncesji w Polsce jest udzielana także przez organy będące organami samorządu terytorialnego. Dopuszcza się również tworzenie na szczeblu regionalnym oraz lokalnym organów koordynacyjnych do spraw współpracy transgranicznej, a także tworzy się komisję do spraw współpracy międzyregionalnej.

Umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Federacji Rosyjskiej o współpracy w dziedzinie ochrony środowiska wskazuje w art. 1, że strony będą rozwijały i umacniały współpracę w zakresie m.in. racjonalnego wykorzystania zasobów naturalnych zgodnie z koncepcją zrównoważonego rozwoju z uwzględnieniem interesów obu państw. Dalej wskazuje się, że jednym z przedmiotów współpracy będzie także ocena wpływu i uzgadnianie przedsięwzięć, które potencjalnie mogą mieć negatywny wpływ na środowisko na terytorium drugiego państwa. Dotyczy to górnictwa transgranicznego, które bardzo często wpływa na stan środowiska po drugiej stronie granicy. Jednym z instrumentów do realizacji powyższych celów jest utworzenie Komisji Mieszanej ds. Współpracy w dziedzinie ochrony środowiska, w której składa wchodzą m.in. przedstawiciele właściwych ministrów.

Po rozpadzie ZSRR sukcesorem umów zawartych z tym podmiotem stała się Federacja Rosyjska.

Umowy zawarte z Litwą

Z Litwą łączą Polskę dwie umowy, które mogłyby potencjalnie zawierać interesujące przepisy, niestety żadna z nich nie dotyka kwestii górnictwa transgranicznego ani zasobów naturalnych dzielonych. Są to następujące umowy:

1) Traktat między Rzecząpospolitą Polską a Republiką Litewską o przyjaznych stosunkach i dobrosąsiedzkiej współpracy, podpisany 26 kwietnia 1994 r.[91];

[91] Dz.U. 1995 Nr 15, poz. 71.

2) Umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Republiki Litewskiej o współpracy transgranicznej, podpisana 16 września 1995 r.[92].

W przypadku obu umów ich przedmiot nie dotyczy omawianej w pracy problematyki.

Umowy zawarte z Białorusią

Jeśli chodzi o umowy podpisane z Republiką Białorusi, to wskazać należy na:

1) Umowę między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Republiki Białorusi o współpracy gospodarczej, sporządzoną 30 kwietnia 2004 r.[93];
2) Umowę między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Republiki Białorusi o współpracy w dziedzinie ochrony i racjonalnego wykorzystania wód transgranicznych, sporządzoną 7 lutego 2020 r.[94];
3) Porozumienie między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Republiki Białoruś o głównych zasadach współpracy transgranicznej, podpisane 24 kwietnia 1990 r.[95];
4) Porozumienie między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Republiki Białorusi o współpracy w dziedzinie ochrony środowiska, sporządzone 12 września 2009 r.[96].

Bardzo ciekawe i istotne z punktu widzenia przeprowadzonych badań regulacje zawiera umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Republiki Białorusi o współpracy w dziedzinie ochrony i racjonalnego wykorzystania wód transgranicznych. Zawiera ona definicję wód transgranicznych, które są zasobami naturalnymi dzielonymi. Stosownie do treści art. 1 są to każde wody powierzchniowe lub podziemne, którymi przebiega granica państwowa pomiędzy stronami umowy lub które są nią przecięte, a także które znajdują się w granicach zlewni tych wód. Wyjaśniono również, jak rozumieć wody graniczne, uznając za nie powierzchniowe wody transgraniczne, po których przebiega granica państwowa, a także powierzchniowe wody transgraniczne w tych miejscach, w których granica państwowa je przecina.

Z problematyki istotnej dla omawianego tematu, wskazać należy na porozumienie między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Republiki Białoruś o głównych zasadach współpracy transgranicznej. Wspomniano w nim o wzajem-

---

92 A. Przyborowska-Klimczak, W. Staszewski, *Stosunki…*, s. 239 i nast.

93 M.P. 2006 nr 26 poz. 286.

94 Dz.U. 2021 poz. 119.

95 M.P. 2017 poz. 49.

96 M.P. 2011 nr 74 poz. 737.

nej pomocy m.in. w przypadku katastrof górniczych, ale zagadnienie to nie zostało jednak szerzej omówione.

Umowy zawarte z Ukrainą

Z Ukrainą łączy Polskę kilka umów, którym należy poświęcić więcej uwagi z racji na postanowienia w nich zawarte. Są to:

1) Traktat między Rzecząpospolitą Polską a Ukrainą o dobrym sąsiedztwie, przyjaznych stosunkach i współpracy, podpisany 18 maja 1992 r.[97];
2) Umowa między Rzecząpospolitą Polską a Ukrainą o stosunkach prawnych na polsko-ukraińskiej granicy państwowej oraz współpracy i wzajemnej pomocy w sprawach granicznych, podpisana 12 stycznia 1993 r.[98];
3) Umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Ukrainy o współpracy w dziedzinie ochrony środowiska, podpisana 24 stycznia 1994 r.[99].

Druga z wymienionych umów zawiera tożsame rozwiązania jak te, które przyjęto w umowie zawartej z Federacją Rosyjską. Ustala się dwudziestometrowe pasy po obu stronach granicy, w których nie można prowadzić działalności górniczej. Ponownie dopuszczalne jest odstąpienie od tego zakazu, w takich samych przypadkach jak w umowie z Rosją.

Z kolei umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Ukrainy o współpracy w dziedzinie ochrony środowiska także zawiera postanowienia o współpracy w dziedzinie racjonalnego wykorzystania zasobów naturalnych, zgodnie z koncepcją zrównoważonego rozwoju oraz przy uwzględnieniu interesów obu państw. Przedmiotem współpracy są m.in. wymiana doświadczeń we wprowadzaniu ekonomicznych metod zarządzania zasobami naturalnymi i ochroną środowiska. Podobnie jak w przypadku podobnych umów zawartych z innymi sąsiadami ta umowa również tylko pośrednio dotyczy omawianej problematyki.

Umowy zawarte ze Słowacją

Republika Słowacka oraz Rzeczypospolita Polska zawarły szereg umów, które wymagają szerszej analizy i są to:

1) Układ między Rzeczpospolitą Polską a Czeską i Słowacką Republiką Federacyjną o dobrym sąsiedztwie, solidarności i przyjacielskiej współpracy, sporządzony w dniu 6 października 1991 r.[100];

---

97 Dz.U. 1993 Nr 125, poz. 573.

98 Dz.U. 1994 Nr 63, poz. 267.

99 A. Przyborowska-Klimczak, W. Staszewski, *Stosunki…*, s. 164 i nast.

100 Dz.U. 1992 Nr 59, poz. 296.

2) Umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Republiki Słowackiej o współpracy w dziedzinie ochrony środowiska, podpisana 18 sierpnia 1994 r.[101];
3) Umowa między Rzeczpospolitą Polską a Republiką Słowacką o stosunkach prawnych i współpracy na wspólnej granicy państwowej, podpisana 6 lipca 1995 r.[102];
4) Umowa między Rzeczpospolitą Polską a Republiką Słowacką o wspólnej granicy państwowej, podpisana 6 lipca 1995 r.[103];
5) Porozumienie między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Republiki Słowackiej o współpracy transgranicznej, podpisane 18 sierpnia 1994 r.[104];
6) Porozumienie między Ministrem Środowiska Rzeczypospolitej Polskiej a Ministerstwem Środowiska Republiki Słowackiej o współpracy w dziedzinie geologii, podpisane 10 lipca 2009 r.[105];

Układ między Rzeczpospolitą Polską a Czeską i Słowacką Republiką Federacyjną o dobrym sąsiedztwie, solidarności i przyjacielskiej współpracy ma tożsamą treść zarówno w przypadku Słowacji, jak i Czech, dlatego omówieniu będzie podlegać tylko raz. Zawarte są w nim postanowienia o ogólnej współpracy gospodarczej oraz współdziałaniu w dziedzinie ochrony środowiska oraz racjonalnego wykorzystania zasobów naturalnych.

Tak jak inne tego typu umowy umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Republiki Słowackiej o współpracy w dziedzinie ochrony środowiska w sposób zbliżony reguluje kwestie wykorzystania zasobów naturalnych, czyli w zgodzie i z uwzględnieniem interesów stron. Dalej jednak wspomina się w art. 2, że za szczególnie ważną dziedzinę współpracy, zwłaszcza na obszarach przygranicznych uznaje się m.in. współpracę w dziedzinie geologii, a także wspólną ocenę wpływu planowanych przedsięwzięć, które potencjalnie mogą mieć negatywny wpływ na środowisko drugiego państwa, co w przypadku górnictwa transgranicznego może mieć przecież miejsce.

W art. 7 ust. 3 umowy między RP a Republiką Słowacką o stosunkach prawnych i współpracy na wspólnej granicy państwowej wskazano, że umawiające się strony zobowiązują się nie prowadzić odkrywkowego wydobycia kopalin w odległości nie mniejszej niż 50 metrów od granicy państwowej, jeśli odrębna umowa nie stanowi inaczej. Czyli zakazano prowadzenia działalności w odniesieniu do zasobów naturalnych dzielonych, ale umożliwiono modyfikację tego zakazu w drodze

---

[101] A. Przyborowska-Klimczak, W. Staszewski, *Stosunki…*, s. 111 i nast.

[102] Dz.U. 1996 Nr 55, poz. 250.

[103] Dz.U. 1996 Nr 55, poz. 248.

[104] A. Przyborowska-Klimczak, W. Staszewski, *Stosunki…*, s. 108 i nast.

[105] https://www.geology.sk/wp-content/uploads/2018/03/Doh_SR_PL.pdf, dostęp na dzień: 10.06.2024 r.

umowy. Umowa między Rzecząpospolitą Polską a Republiką Słowacką o wspólnej granicy państwowej dotyczy przebiegu granicy jako takiej i nie zawiera postanowień w zakresie działalności spełniającej znamiona przyjętej definicji górnictwa transgranicznego, podobnie jak porozumienie między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Republiki Słowackiej o współpracy transgranicznej. Porozumienie między Ministrem Środowiska Rzeczypospolitej Polskiej a Ministerstwem Środowiska Republiki Słowackiej o współpracy w dziedzinie geologii dotyczy bardziej współpracy naukowo badawczej niż przemysłowej.

Umowy zawarte z Czechami

Z Republiką Czeską łączy Polskę najwięcej umów dotykających problematyki wykorzystania zasobów naturalnych, co najprawdopodobniej wynika z tego, że jest to najdłuższa polska granica lądowa oraz zapewne z rozmieszczenia tychże zasobów. Są to:

1) Porozumienie między Rządem Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej a Rządem Czechosłowackiej Republiki Socjalistycznej o współpracy przy wybieraniu złóż węgla kamiennego zalegających w rejonie wspólnej polsko-czechosłowackiej granicy państwowej, podpisane 9 grudnia 1984 r.[106];
2) Układ między Rzeczpospolitą Polską a Czeską i Słowacką Republiką Federacyjną o dobrym sąsiedztwie, solidarności i przyjacielskiej współpracy, sporządzony w dniu 6 października 1991 r.[107];
3) Porozumienie między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Republiki Czeskiej o współpracy transgranicznej, podpisane 8 września 1994 r.[108];
4) Umowa między Rzeczpospolitą Polską a Republiką Czeską o wspólnej granicy państwowej, podpisana 17 stycznia 1995 r.[109];
5) Umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Republiki Czeskiej o współpracy w dziedzinie ochrony środowiska, podpisana 15 stycznia 1998 r.[110];
6) Umowa między Rzecząpospolitą Polską a Republiką Czeską w sprawie wykonywania robót geologicznych w rejonie wspólnej granicy państwowej, podpisana 19 sierpnia 2008 r.[111];

---

[106] Vyhláška č. 16/1986 Sb. ministra zahraničních věcí o Dohodě mezi vládou Československé socialistické republiky a vládou Polské lidové republiky o spolupráci při dobývání ložisek černého uhlí v oblasti společných československo-polských státních hranic.

[107] Dz.U. 1992 nr 59 poz. 296.

[108] A. Przyborowska-Klimczak, W. Staszewski, *Stosunki…*, s. 78 i nast.

[109] Dz.U. 1996 Nr 46, poz. 205.

[110] A. Przyborowska-Klimczak, W. Staszewski, *Stosunki…*, s. 81 i nast.

[111] Dz.U. 2009 Nr 198, poz. 1530.

7) Umowa z dnia 3 lutego 2022 r. między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Republiki Czeskiej o współpracy w zakresie odnoszenia się do skutków na terytorium Republiki Czeskiej wynikających z eksploatacji kopalni odkrywkowej węgla brunatnego Turów w Rzeczypospolitej Polskiej, podpisana w Pradze[112].

W pierwszej kolejności wskazać należy na umowę między Rzecząpospolitą Polską a Republiką Czeską o wspólnej granicy państwowej, która w art. 19 stanowi, że w razie gdyby wewnątrz pięćdziesięciometrowego pasa po obu stronach granicy państwowej przewidywano wykonywanie robót mających na celu poszukiwanie lub wydobywanie bogactw mineralnych, zostaje podjęta wspólna decyzja o zastosowaniu niezbędnych środków dla zabezpieczenia przebiegu granicy państwowej i jej oznakowania. Ustanowienie 50 metrów odstępu wynika z omówionego poniżej porozumienia.

Umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Republiki Czeskiej o współpracy w dziedzinie ochrony środowiska wspomina o racjonalnym wykorzystaniu zasobów naturalnych w art. 1, a w art. 2 wskazuje ochronę zasobów kopalin jako jedną z dziedzin współpracy stron. Porozumienie między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Republiki Czeskiej o współpracy transgranicznej porusza kwestie tej współpracy w rozumieniu Konwencji o współpracy transgranicznej.

Umowa między Rzeczpospolitą Polską a Republiką Czeską w sprawie wykonywania robót geologicznych w rejonie wspólnej granicy państwowej oraz porozumienie między Rządem Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej a Rządem Czechosłowackiej Republiki Socjalistycznej o współpracy przy wybieraniu złóż węgla kamiennego zalegających w rejonie wspólnej polsko-czechosłowackiej granicy państwowej zawierają najbardziej rozbudowane regulacje w zakresie działań, które można zakwalifikować jako mieszczące się w ramach górnictwa transgranicznego.

Umowa reguluje wykonywanie robót geologicznych, które definiuje w art. 1 pkt 2 jako wykonywanie w ramach rozpoznawania złoża wszelkich czynności poniżej powierzchni ziemi, w tym podziemnych wyrobisk górniczych i otworów wiertniczych[113]. Ich wykonywanie w rejonie granicy państwowej jest dopuszczalne, ale musi następować zgodnie z przepisami prawa obowiązującymi na terytorium tej z umawiających się stron, na którym będą wykonywane roboty geologiczne. Ponadto na stronach ciąży także obowiązek współpracy w zakresie dotyczącym wykonywania tychże robót.

---

[112] M.P. z 2022 r. poz. 276.

[113] Definicja ta jest zbliżona do tej znajdującej się polskiej ustawie. Zgodnie z art. 6 ust. 1 pkt 11 Pr.g.g., robotą geologiczną jest wykonywanie w ramach prac geologicznych wszelkich czynności poniżej powierzchni terenu, w tym przy użyciu środków strzałowych, a także likwidacja wyrobisk po tych czynnościach (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).

Podziemne wyrobiska górnicze[114] będą wykonywane bądź od strony terytorium Republiki Czeskiej w kierunku oraz na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, albo od strony terytorium Rzeczypospolitej Polskiej w kierunku oraz na terytorium Republiki Czeskiej. W sytuacjach wyjątkowych zasady te podlegają modyfikacji. Przebieg granicy w tych wyrobiskach jest wyznaczany na podstawie współrzędnych określonych w obowiązującej dokumentacji granicznej, wykazywany w dokumentacji mierniczo-geologicznej oraz oznaczany w jednoznaczny, wyraźnie widoczny sposób. Dalsze postanowienia umowy dotyczą m.in. współpracy organów nadzoru i kontroli obu państw oraz odpowiedzialności za szkody wyrządzone robotami geologicznymi, choć nie są to regulacje rozbudowane. Jak wskazuje art. 8, omawiana umowa nie narusza praw i zobowiązań wynikających z innych umów, a także wskazanego powyżej porozumienia.

Porozumienie to zostało zawarte dla zapewnienia najbardziej racjonalnego i optymalnego wykorzystania złóż węgla kamiennego w rejonie wspólnej polsko-czechosłowackiej[115] granicy państwowej. Jak wskazuje G. Grabowska, zgodnie z jego art. 1, celem porozumienia jest koordynacja działalności górniczej w rejonie granicy państwowej w zakresie badania, udostępniania, przygotowania i wybierania złóż węgla kamiennego, jak również w zakresie usuwania szkód górniczych zaistniałych w wyniku tej działalności[116].

Głównym celem stron jest współpraca oraz koordynacja podejmowanych działań, czemu służyć ma również m.in. powołanie Dwustronnej Międzyrządowej Komisji ds. eksploatacji złóż węgla kamiennego w rejonie wspólnej polsko-czechosłowackiej granicy państwowej. Kolejne przepisy dotyczą zapewnienia odpowiedniej ochrony środowiska, w tym w szczególności wód oraz konieczności zachowania przebiegu granicy państwowej.

Ponadto, co bardzo istotne, na podstawie art. 4 ust. 2, odpowiednie organy umawiających się stron wyznaczają na mapach górniczych filar graniczny o szerokości 50 metrów po każdej stronie wspólnej granicy państwowej. Podstawą wyznaczania będzie linia wspólnej granicy państwowej określona w odpowiednich, obowiązujących dokumentach granicznych, czyli umowie dotyczącej przebiegu granicy polsko-czeskiej. Powyżej wspomniana komisja ma uprawnienia do zmiany szerokości filara granicznego w zależności od przebiegu naturalnych granic.

---

[114] Podziemne wyrobisko górnicze zostało zdefiniowane w art. 1 pkt 3 umowy jako przestrzeń w górotworze powstała w wyniku robót geologicznych. Zgodnie z definicją z Pr.g.g., wyrobiskiem górniczym jest przestrzeń w nieruchomości gruntowej lub górotworze powstała w wyniku robót górniczych (A. Lipiński, *Komentarz do art. 6–9 ustawy…*, s. 22).

[115] Ówcześnie Czechosłowacji, obecnie sukcesorem tej umowy jest Republika Czeska.

[116] G. Grabowska, *Eksploatacja…*, s. 16.

Zgodnie z art. 6 utworzono także górniczą strefę ochrony, którą wyznacza na powierzchni pas o szerokości 20 metrów po każdej stronie wspólnej granicy. W strefie tej, roboty górnicze wykonuje się w taki sposób, aby zachować filar graniczny o szerokości 50 metrów po każdej stronie wspólnej granicy państwowej.

Dalej zawarto regulacje dotyczące szkód górniczych, które są dużo bardziej rozbudowane od tych z umowy w sprawie wykonywania robót geologicznych w rejonie wspólnej granicy państwowej.

Interesujące rozwiązania zwiera art. 12, stosownie bowiem do jego treści, jeżeli jednej z umawiających się stron uniemożliwi się wybranie złoża na jej terytorium z przyczyn zawinionych przez drugą z umawiających się stron, to zagadnienie będzie rozwiązane na podstawie odrębnego porozumienia.

Ostatnia ze wskazanych umów dotyczy kopalni w Turowie i jest efektem sporu pomiędzy Polską i Czechami. Jednakże z racji na to, że sprawa ta dotyczy działalności prowadzonej na terytorium polskim, której skutki pojawiają się po stronie czeskiej, nie będzie ona analizowana szerzej w tej pracy[117].

Jak wskazano wcześniej, umowy oraz porozumienia zawarte z Republiką Czeską zawierają najbardziej rozbudowaną regulację ze wszystkich umów zawartych z sąsiadami Polski. Stanowią one pewnego rodzaju wzór, ale oczywiście niepozbawiony wad. Mimo że są to poprawnie skonstruowane przepisy, to wciąż nie są to do końca kompleksowe regulacje.

Umowy zawarte z Niemcami

Ostatnim państwem sąsiedzkim, z którym Polska zawarła umowy dwustronne jest Republika Federalna Niemiec i są to następujące umowy:

1) Polsko-niemiecki traktat graniczny, podpisany 14 listopada 1990 r. pomiędzy Rzecząpospolitą Polską i Republiką Federalną Niemiec[118];
2) Traktat między Rzecząpospolitą Polską a Republiką Federalną Niemiec o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy, podpisany w Bonn dnia 17 czerwca 1991 r.[119];
3) Porozumienie między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Republiki Federalnej Niemiec zawarte w formie wymiany not o współpracy regionalnej i przygranicznej, podpisane 17 czerwca 1991 r.[120];

---

[117] Sprawa C-121/21, https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=240041&pageIndex=0&doclang=pl&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=3683537, dostęp na dzień: 10.06.2024 r.; zob. więcej: A. Lipiński, *Glosa do postanowienia Wiceprezes Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z 21.05.2021 r. (Republika Czeska v. Rzeczpospolita Polska, C-121/21)*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego" 2021, nr 6, s. 61–66.

[118] Dz.U. 1992 nr 14 poz. 54.

[119] Dz.U. 1992 nr 14, poz. 56.

[120] A. Przyborowska-Klimczak, W. Staszewski, *Stosunki…*, s. 35 i nast.

4) Umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Republiki Federalnej Niemiec o współpracy w dziedzinie ochrony środowiska, podpisana 7 kwietnia 1994 r.[121].

Jednakże żadna z analizowanych umów nie zawiera postanowień, które dotykałyby w jakimkolwiek stopniu problematyki górnictwa transgranicznego.

1.4.3. Podsumowanie

Reasumując, należy wskazać, że wśród umów zawartych przez Polskę z sąsiadami można wyróżnić umowy o różnym charakterze. Z niektórymi z państw zawarte zostały umowy zawierające jedynie drobne wzmianki na temat zasobów naturalnych dzielonych oraz działalności w zakresie górnictwa transgranicznego, a czasem nawet w ogóle tematyka ta nie jest poruszana i wspomina się jedynie o konieczności nawiązywania współpracy w dziedzinie ochrony środowiska oraz współpracy gospodarczej. Z innymi sąsiadami łączą Rzeczpospolitą umowy zawierające bardziej szczegółowe postanowienia w tym zakresie, ale często zabraniają one prowadzenia działalności geologicznej i górniczej w określonej przestrzeni po obu stronach granicy.

Na granicy z Rosją, w celu zabezpieczenia linii granicy po jej obu stronach, powinny być zostawione pasy o szerokości 20 metrów, w których wykonywanie prac górniczych oraz związanych z poszukiwaniem bogactw mineralnych w zasadzie jest zabronione poza przypadkami wyjątkowymi. Umowy zawarte z Litwą nie zawierają żadnych interesujących rozwiązań w zakresie górnictwa transgranicznego, a te zawarte z Białorusią dotyczą ogólnie współpracy jako takiej oraz wód transgranicznych. W przypadku granicy polsko-ukraińskiej, podobnie jak z Rosją, ustala się dwudziestometrowe pasy po obu stronach granicy, w których nie można prowadzić działalności górniczej. Ważna jest również współpraca w dziedzinie ochrony środowiska oraz współpraca w dziedzinie racjonalnego wykorzystania zasobów naturalnych. W umowach zawartych ze Słowacją mowa jest o ogólnej współpracy gospodarczej oraz współdziałaniu w dziedzinie ochrony środowiska i racjonalnego wykorzystania zasobów naturalnych. Za szczególnie ważną dziedzinę współpracy, zwłaszcza na obszarach przygranicznych, uznaje się m.in. współpracę w dziedzinie geologii, a także wspólną ocenę wpływu planowanych przedsięwzięć, które potencjalnie mogą mieć negatywny wpływ na środowisko drugiego państwa. Ponadto umawiające się strony zobowiązują się nie prowadzić odkrywkowego wydobycia kopalin w odległości nie mniejszej niż 50 m od granicy państwowej, jeśli odrębna umowa nie stanowi inaczej. Zaś w umowach z Niemcami postanowiono

[121] Tamże, s. 37 i nast.

o współpracy w dziedzinie ochrony środowiska, uznając konieczność nieuciążliwego dla środowiska korzystania z zasobów naturalnych.

Zdecydowanie najwięcej regulacji szczegółowych zawierają umowy podpisane z Republiką Czeską, których postanowienia były wcześniej omówione w tym rozdziale. Ustanawia się pięćdziesięciometrowy filar ochronny po obu stronach granicy oraz dopuszcza się wykonywanie robót geologicznych. Bardzo rozbudowana jest regulacja w zakresie wydobywania węgla kamiennego. Omówienie rozwiązań szczegółowych związanych z prowadzeniem działalności geologicznej i górniczej w kontekście transgranicznym nastąpi w dalszych rozdziałach.

1.5. Pozostałe źródła prawa międzynarodowego

1.5.1. Rezolucje Organizacji Narodów Zjednoczonych i inne akty prawa międzynarodowego

Rezolucje wydawane przez organy Organizacji Narodów Zjednoczonych jako drugie w kolejności zawierają najwięcej postanowień odnośnie do zasobów naturalnych dzielonych. Wskazano w nich również niektóre prawa i obowiązki wynikające z zasady stałej suwerenności nad zasobami naturalnymi, które zostały wymienione w poprzednim rozdziale.

Jedną z rezolucji dotyczących tej problematyki jest Karta gospodarczych praw i obowiązków państw, która była już częściowo analizowana w poprzednim rozdziale. Dla przypomnienia, stosownie do treści jej art. 3, w przypadku eksploatowania zasobów podzielonych pomiędzy dwa lub więcej państw, każde z nich powinno współpracować z innymi poprzez ustanowienie systemu informacji i konsultacji w celu optymalnego wykorzystania tych zasobów. Działanie to nie powinno powodować także szkody dla uzasadnionych interesów państw trzecich[122].

Z niej wynika właśnie prawo do sprawiedliwego udziału w korzyściach płynących z transgranicznych zasobów naturalnych. Na prawo to składają się m.in. prawo do informacji ze strony państw sąsiadujących oraz prawo do konsultacji z nimi, jeśli państwa te planują przystąpienie do projektów, które obejmują wykorzystanie zasobów naturalnych dzielonych[123].

Prawo takie pojawia się także w innych aktach prawa międzynarodowego, m.in. we wspomnianym w poprzednim rozdziale projekcie zasad postępowania w dziedzinie ochrony środowiska dla orientacji państw w zakresie ochrony i harmonijnego wykorzystania zasobów naturalnych. Projekt ten został sporządzony przez

[122] J. Osiejewicz, *Globalne…*, s. 53.

[123] Tamże, s. 53–54.

grupę roboczą, która zadecydowała się ograniczyć jedynie do sporządzenia zasad i wytycznych, które nie będą tworzyć wiążących prawnie obowiązków. Składa się on z 15 zasad postępowania z zasobami naturalnymi dzielonymi[124].

Zasada 1 i 2 wskazują na obowiązek współpracy państw w zakresie kontroli, zapobiegania, redukcji i eliminowania niekorzystnych skutków dla środowiska w zakresie ochrony i harmonijnego wykorzystania zasobów naturalnych dzielonych. Wymagane jest zawieranie dwu lub wielostronnych umów, w celu zabezpieczenia dokładnych reguł ich działania. Kolejne zasady nawiązują do Zasady 21 Deklaracji Sztokholmskiej, czyli konieczności przeprowadzenia procedury oceny oddziaływania na środowisko przed podjęciem określonych działań. Ma to zapewnić m.in. wydobywanie zasobów w taki sposób, żeby nie naruszyć praw innych państw, ani nie spowodować szkód na ich terytorium.

Dalej wskazuje się na konieczność wymiany informacji, konsultacji oraz wzajemnego powiadamiania. Zasada 5 i 6 wynikają zatem z zasad dobrej wiary oraz dobrego sąsiedztwa opracowanych w zasadzie 7. Następnie wymienia się zasady: naukowych badań i ocen, sytuacji awaryjnych oraz korzystania z usług organizacji międzynarodowych. Zasada 11 i 12 dotyczą właściwości w przypadku sporów i odpowiedzialności. Kolejne wytyczne dotyczą niedyskryminacji oraz praw innych osób, które mogą zostać naruszone przez szkody w środowisku. Ostatnia z zasad wskazuje, że wszystkie wcześniejsze zasady powinny być interpretowane oraz stosowane w celu poprawy i nie zaszkodzenia rozwojowi i interesom wszystkich państw, w szczególności krajów rozwijających się[125].

Z tego projektu zasad wyłania się również obowiązek sprawiedliwego podziału transgranicznych zasobów naturalnych. Jak zauważa J. Osiejewicz, pojęcie absolutnej suwerenności jest obecnie powoli zastępowane przez pojęcie równego wykorzystania. Nie oznacza to, że suwerenność terytorialna zostaje całkowicie zastąpiona przez wspólną jurysdykcję czy też wspólne zarządzanie, ale sugeruje, że państwa są dzisiaj zobowiązane rozpoznać współzależne prawa innych państw, a co najmniej konsultować się z nimi w zakresie równoczesnego korzystania z zasobów transgranicznych[126].

1.5.2. Zwyczaj międzynarodowy

Zwyczaj międzynarodowy był do około XIX wieku dominującym źródłem prawa międzynarodowego, choć obecnie jest on znacznie ograniczony na rzecz umów

[124] P. Sands, *Principles of International Environmental Law*, Cambridge 2012, s. 43.

[125] Tamże, s. 44.

[126] J. Osiejewicz, *Globalne…*, s. 55–56.

międzynarodowych. Podkreśla się jednak, że nadal ma on istotne znaczenie, ponieważ wciąż powstają nowe normy zwyczajowe, a ponadto nawet jeśli niektóre zagadnienia są regulowane prawem umownym, to zwyczaj dalej zachowuje swoją rolę w stosunku do państw niezwiązanych umową[127].

Wskazuje się również, że normy zwyczajowe mają charakter powszechny i często występują równolegle z umowami międzynarodowymi. Dla wykształcenia się norm prawa zwyczajowego konieczne są dwa elementy – obiektywny (powszechna praktyka stosowania, czyli *usus*) i subiektywny (przekonanie o mocy wiążącej danej normy postępowania, czyli *opinio iuris sive necessitatis*)[128].

W zakresie zasobów naturalnych dzielonych czy też górnictwa transgranicznego przykładowo można wskazać na zwyczaj, który wykształcił się w odniesieniu do sytuacji prawnej dna morskiego, zanim zostało to uregulowane.

Formułując odpowiedź na pytanie, jaki jest status dna morskiego poza granicami szelfu kontynentalnego wskazywano dwie ścieżki interpretacji. Według pierwszej z nich, pomimo braku możliwości wskazania norm bezpośrednio regulujących status dna morskiego, to zastosowanie do niego znajdują normy prawa zwyczajowego i konwencyjne, dotyczące morza otwartego. Wyprowadzono z nich zasady odnoszące się również do dna, zgodnie z którymi było ono niezawłaszczaone oraz wymagano rozsądnego czerpania pożytków przy uwzględnieniu interesów innych podmiotów oraz innych sposobów użytkowania morza. Prawo eksploatacji dna morskiego nie było kwestionowane, aczkolwiek sporny był status samego dna. Część badaczy uważała, że jest ono *res communis*, a część, że *res nullius*[129].

Według drugiego sposobu wykładni określenie statusu prawnego dna morskiego było niemożliwe i była to istniejąca luka w prawie[130].

---

[127] M. Barczewski, *Źródła*..., s. 587.

[128] Tamże.

[129] J. Symonides, *Nowe*..., s. 374–375.

[130] Tamże, s. 375.

Wnioski

Na zakończenie tego rozdziału wspomnieć należy najważniejsze zagadnienia w nim poruszone. Źródła prawa międzynarodowego dzielą się na źródła w znaczeniu materialnym oraz formalnym, przy czym wiodące w tym rozdziale jest ujęcie formalne, zgodnie z którym jest to zewnętrzny wyraz procesu tworzenia normy prawa. Z całą pewnością należy do nich zaliczyć umowy międzynarodowe oraz zwyczaj międzynarodowy, natomiast problematyczna pozostaje kwestia pozostałych dokumentów.

Umowa międzynarodowa jest charakterystycznym źródłem prawa w stosunkach międzynarodowych. Definicja legalna z Prawa traktatów stanowi, że traktat oznacza międzynarodowe porozumienie między państwami, zawarte w formie pisemnej i regulowane przez prawo międzynarodowe, niezależnie od tego, czy jest ujęte w jednym dokumencie, czy w dwóch lub więcej dokumentach, i bez względu na jego szczególną nazwę. Zgodnie z definicjami spotykanymi w doktrynie, że jest to zgodne oświadczenie dwóch lub też więcej podmiotów prawa międzynarodowego, rodzące zobowiązania oraz uprawnienia w sferze prawa międzynarodowego.

Spotyka się różne podziały umów międzynarodowych, ale najczęściej spotykanym oraz najbardziej przydatnym ze względu na systematykę niniejszego opracowania jest podział na umowy bilateralne oraz multilateralne. Z kolei wśród umów międzynarodowych o statusie zasobów naturalnych dzielonych można wyszczególnić te, które dotyczą zasobów nieodkrytych, oraz te, które dotyczą zasobów już odkrytych. Wśród tej drugiej grupy można wyróżnić kilka podgrup. Niektóre umowy, wzbogacone przez normy prawa zwyczajowego oraz ogólne zasady prawa, tworzą odrębny system, który nazywa się międzynarodowym prawem wspólnego rozwoju zasobów naturalnych. Trudno jest wskazać na jeden właściwy schemat lub wzorzec obowiązujący przy zawieraniu umów typu *joint development*, ale można wskazać na szereg elementów wspólnych łączących te umowy. Zaaprobować należy wyliczenie tych cech przez G. Grabowską, zawarte w tym rozdziale.

Brak jest umowy multilateralnej, która kompleksowo regulowałaby kwestię statusu prawnego, oraz zasad podejmowania działań w stosunku do zasobów naturalnych dzielonych, co wynika z tego, że łatwiej jest tę kwestię unormować w umowach pomiędzy państwami zainteresowanymi, a nie w aktach o charakterze bardziej generalnym.

Dlatego też w tym zakresie zdecydowanie bardziej rozbudowane regulacje znajdują się w umowach bilateralnych, których przykłady zostały przeanalizowane, w szczególności dotyczące Morza Północnego. Dzielą się one na następujące kategorie:

1) umowy niezawierające postanowień dotyczących zasobów naturalnych dzielonych;
2) umowy, zgodnie z którymi strony dochodzą do porozumienia, w jaki sposób zasoby będą eksploatowane oraz jak podzielić uzyskane dochody;
3) umowy nakładające obowiązek zawarcia odrębnej umowy pomiędzy stronami;
4) umowy nakazujące prowadzenie przez strony negocjacji;
5) umowy nakazujące prowadzenie przez strony negocjacji w zakresie możliwości eksploatacji zasobów naturalnych, a dopiero później zawarcie odrębnej umowy;
6) umowy, zgodnie z którymi strony prowadzą negocjacje i dochodzą do porozumienia, ale w razie jego nieosiągnięcia mogą skorzystać z opinii strony trzeciej, np. niezależnych ekspertów;
7) umowy przewidujące utworzenie trybunału arbitrażowego, który rozstrzyga spory dotyczące zasobów dzielonych, jeśli strony nie dojdą do wspólnych rozstrzygnięć.

Jeśli chodzi o umowy zawarte przez Polskę z jej sąsiadami, to wśród nich można wyróżnić umowy o różnym charakterze. Z niektórymi z państw zawarte zostały umowy zawierające jedynie drobne wzmianki na temat zasobów naturalnych dzielonych oraz działalności w zakresie górnictwa transgranicznego, a czasem nawet w ogóle tematyka ta nie jest poruszana i wspomina się jedynie o konieczności nawiązywania współpracy w dziedzinie ochrony środowiska oraz współpracy gospodarczej. Z innymi sąsiadami łączą Rzeczpospolitą umowy zawierające bardziej szczegółowe postanowienia w tym zakresie, ale często zabraniają one prowadzenia działalności geologicznej i górniczej w pasie ziemi po obu stronach granicy.

Problematyka zasobów naturalnych dzielonych oraz zagadnień związanych z górnictwem transgranicznym pojawia się również w rezolucjach Organizacji Narodów Zjednoczonych oraz w innych dokumentach prawa międzynarodowego i w zwyczaju międzynarodowym.

Zgodzić należy się z J. Osiejewicz, która podkreśla, że pojęcie absolutnej suwerenności jest obecnie powoli zastępowane przez pojęcie równego wykorzystania. Oczywiście nie oznacza to, że suwerenność terytorialna zostaje całkowicie zastą-

piona przez wspólną jurysdykcję czy też wspólne zarządzanie, ale sugeruje, że państwa są dzisiaj zobowiązane rozpoznać współzależne prawa innych państw, a co najmniej konsultować się z nimi w zakresie równoczesnego korzystania z zasobów transgranicznych.

Rozdział III

Zasady podejmowania działalności w zakresie poszukiwania i wydobywania kopalin w prawie polskim

Zagadnienia wstępne

W tym rozdziale analizie zostaną poddane regulacje dotyczące podejmowania działalności geologicznej i górniczej na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Z uwagi na ograniczenie ramami tematycznymi regulacje dotyczące podejmowania działalności geologicznej i górniczej zostały omówione w wąskim zakresie, jako tło do opisu odmienności w kontekście transgranicznym. Z tego względu poza zakresem opracowania pozostaną aspekty procesowe i praktyczne. Co więcej oparto się jedynie na regulacjach dotyczących działalności koncesjonowanej, pozostawiając wyjątki wynikające z art. 4 Pr.g.g. na uboczu[1].

Na wstępie należy także zdefiniować, co należy rozumieć przez podejmowanie działalności geologicznej i górniczej. Na potrzeby niniejszego opracowania przyjąć trzeba, że jest to pewien kompleks działań, na który składa się szereg etapów i czynności, zmierzających do rozpoczęcia tej działalności.

Wśród nich można wskazać, po pierwsze, kroki zmierzające do uzyskania koncesji. Najczęściej będą one poprzedzone przeprowadzeniem procedury oceny oddziaływania na środowisko, o czym była mowa w poprzednim rozdziale. Następnie będą to działania, które umożliwią wykonanie uprawnień wynikających z koncesji.

---

[1] Stosownie do art. 4 ust. 1 Pr.g.g., przepisów działu III–VIII oraz art. 168–174 Pr.g.g 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 wydobycie:

1) będzie wykonywane bez użycia środków strzałowych;
2) nie będzie większe niż 10 m^3 w roku kalendarzowym;
3) nie naruszy przeznaczenia nieruchomości.

Zgodnie z art. 4 ust. 2 Pr.g.g. ten, kto zamierza podjąć wydobywanie, o którym mowa w ust. 1, jest obowiązany z siedmiodniowym wyprzedzeniem na piśmie zawiadomić o tym właściwy organ nadzoru górniczego, określając lokalizację zamierzonych robót oraz zamierzony czas ich wykonywania.

Wśród tej drugiej grupy można wyróżnić uzyskanie szeregu decyzji, w tym między innymi decyzję o warunkach zabudowy czy też pozwolenie na budowę. Ostatnim krokiem jest sporządzenie i najczęściej zatwierdzenie planu ruchu zakładu górniczego.

Status podmiotów podejmujących działalność geologiczną i górniczą

Działalność uregulowaną w Prawie geologicznym i górniczym może podjąć, a także prowadzić podmiot będący przedsiębiorcą. Trzeba tu też wyjaśnić, że w Prawie geologicznym i górniczym została wprowadzona definicja przedsiębiorcy i w jej rozumieniu, jest nim ten, kto posiada koncesję na prowadzenie działalności regulowanej ustawą. Pamiętać trzeba, że prawo geologiczne i górnicze nie jest jedyną ustawą, w której zdecydowano się wyjaśnić co należy rozumieć pod pojęciem przedsiębiorcy. Przykładowo można tu wymienić Prawo przedsiębiorców, ustawę z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji[1], czy też Kodeks cywilny z dnia 23 kwietnia 1964 r.[2]. Definiowanie pojęcia przedsiębiorcy w Prawie geologicznym i górniczym spotyka się z krytyką, właśnie ze względu na liczbę jego definicji w polskim systemie prawnym. Postuluje się nawet zastąpienie tego pojęcia w omawianej ustawie terminem koncesjonariusz, jest to chyba jednak zbyt daleko idący pogląd[3].

Trzeba mieć na uwadze, że aby uzyskać status przedsiębiorcy w rozumieniu Prawa geologicznego i górniczego, konieczne jest, żeby być przedsiębiorcą w rozumieniu Prawa przedsiębiorców. Pojęcie przedsiębiorcy w rozumieniu art. 6 ust. 1 pkt 9 Pr.g.g. stosuje się odpowiednio do innych podmiotów prowadzących niekon-

---

[1] T.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 1233. Zgodnie z art. 2 tej ustawy, przedsiębiorcami, w rozumieniu ustawy, są osoby fizyczne, osoby prawne oraz jednostki organizacyjne niemające osobowości prawnej, które prowadząc, chociażby ubocznie, działalność zarobkową lub zawodową uczestniczą w działalności gospodarczej.

[2] T.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 1610, dalej: Kodeks cywilny lub K.c. Na podstawie art. 43^1 K.c., przedsiębiorcą jest osoba fizyczna, osoba prawna i jednostka organizacyjna, o której mowa w art. 33^1 § 1 K.c., prowadząca we własnym imieniu działalność gospodarczą lub zawodową.

[3] H. Schwarz, *Prawo geologiczne i górnicze. Komentarz. Tom I (art. 1–103)*, Wrocław 2013, s. 77.

cesjonowaną działalność regulowaną prawem geologicznym i górniczym[4]. Wnioskodawca, czyli podmiot planujący podjąć działalność, która wymaga uzyskania koncesji na podstawie przepisów Prawa geologicznego i górniczego, musi być przedsiębiorcą w rozumieniu Prawa przedsiębiorców[5]. Zgodnie z art. 4 ust. 1 P.p., przedsiębiorcą jest osoba fizyczna, osoba prawna lub jednostka organizacyjna niebędąca osobą prawną, której odrębna ustawa przyznaje zdolność prawną, wykonująca działalność gospodarczą. Ponadto, przedsiębiorcami są także wspólnicy spółki cywilnej w zakresie wykonywanej przez nich działalności gospodarczej. Mogą to być również osoby zagraniczne[6].

---

[4] 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. 19.

[5] A. Lipiński, *Prawne podstawy geologii i górnictwa*, Warszawa 2019, s. 88.

[6] Na temat definicji przedsiębiorcy zob. więcej m.in.: G. Lubeńczuk [w:] M. Zdyb, G. Lubeńczuk, A. Wołoszyn-Cichocka, *Prawo przedsiębiorców. Komentarz*, Warszawa 2019, s. 154 i nast.; G. Kozieł, *Prawo przedsiębiorców* [w:] G. Kozieł (red.), *Prawo przedsiębiorców. Przepisy wprowadzające do Konstytucji Biznesu. Komentarz*, Warszawa 2019, s. 37 i nast.; E. Komierzyńska-Orlińska [w:] W. Wierzbowski (red.), *Konstytucja biznesu. Komentarz*, Warszawa 2019, s. 154 i nast.

Prawa wnioskodawcy do nieruchomości (przestrzeni)

Jednym z elementów obowiązkowych we wniosku o wydanie koncesji jest określenie prawa wnioskodawcy do nieruchomości (przestrzeni), w granicach której ma być wykonywana zamierzona działalność, lub prawo, o ustanowienie którego ubiega się wnioskodawca.

Należy zauważyć, że w polskim porządku prawnym złoża kopaliny mogą być objęte albo prawem własności górniczej, albo prawem własności nieruchomości gruntowej. Wynika to stąd, że rozwiązania stosowane w zakresie własności złóż kopalin w poszczególnych ustawodawstwach opierają się na jednym z dwóch przeciwstawnych założeń. Albo przyjmuje się, że złoża kopaliny stanowią części (części składowe) nieruchomości gruntowej i tym samym dzielą jej los prawny, albo też niejako normatywnie „wyjmuje się" te złoża z zakresu własności gruntowej. Pierwsze z sygnalizowanych rozwiązań oznacza, że właściciel nieruchomości gruntowej jest zarazem właścicielem wszystkich znajdujących się w tej przestrzeni złóż. W drugim z nich uprawnienia przysługujące w stosunku do złóż kopalin ukształtowane zostają natomiast w postaci prawa odrębnego od własności gruntowej[1].

Sytuacja prawna geologicznych zasobów środowiska w Polsce zmieniała się na przestrzeni lat wielokrotnie i wyglądała odmiennie w poszczególnych aktach, które regulowały to zagadnienie[2].

---

[1] R. Mikosz, *Prawa do złóż kopalin oraz innych fragmentów górotworu* [w:] E. Gniewek (red.), *System Prawa Prywatnego*, Tom 3, *Prawo Rzeczowe*, Warszawa 2020, s. 192 w ślad za A. Agopszowicz, *Zarys systemu prawnego górnictwa*, Katowice 1974, s. 54 i nast.

[2] O tym jak kształtował się status prawny złóż kopalin na przestrzeni lat szerzej: A. Lipiński, *Komentarz do art. 10–12 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. Prawo geologiczne i górnicze*, „Prawne Problemy Górnictwa i Ochrony Środowiska" 2017, nr 2, s. 11–14.

Analizując dzisiejszą sytuację prawną geologicznych zasobów środowiska, należy sięgnąć w pierwszej kolejności do Prawa geologicznego i górniczego, ale nie tylko. Konieczne jest sięgnięcie także do innych aktów prawnych, m.in. do Kodeksu cywilnego, w którym znajdują się przepisy dotyczące nieruchomości gruntowej oraz jej granic przestrzennych czy też do ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. – Prawo wodne[3], które reguluje prawne zasady gospodarowania wodami[4].

Obecnie obowiązujące przepisy Prawa geologicznego i górniczego wprowadziły wcześniej nieznaną polskiemu prawu instytucję, a mianowicie własność górniczą[5]. Na podstawie art. 10 tego aktu, objęte nią zostały dwa rodzaje dóbr, czyli złoża niektórych kopalin, a ponadto ta część skorupy ziemskiej (górotworu), która jest położona poza granicami przestrzennymi nieruchomości gruntowej. Prawo własności górniczej przysługuje Skarbowi Państwa, co wprost wynika z treści art. 10 ust. 5 Pr.g.g.[6].

W art. 10 ust. 1 Pr.g.g. zostały wymienione enumeratywnie wszystkie kopaliny, których złoża są objęte prawem własności górniczej i są to, bez względu na miejsce ich występowania: 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, soli potasowo-magnezowej, gipsu i anhydrytu, kamieni szlachetnych, pierwiastków ziem rzadkich, gazów szlachetnych. Co do zasady własnością górniczą nie są objęte złoża wód, poza wyjątkami wskazanymi w art. 10 ust. 2 Pr.g.g., czyli złożami wód leczniczych, wód termalnych i solanek. Objęcie tych złóż własnością górniczą oznacza, że nawet jeśli znajdują

---

[3] T.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 1478, dalej: Pr.w. lub Prawo wodne.

[4] A. Lipiński, R. Mikosz, G. Dobrowolski, *Sytuacja prawna geologicznych zasobów środowiska* [w:] G. Dobrowolski, A. Lipiński, R. Mikosz, G. Radecki, *Gospodarowanie geologicznymi zasobami środowiska w świetle zasady zrównoważonego rozwoju. Zagadnienia prawne*, Katowice 2018, s. 64.

[5] Co prawda własność górnicza występowała już w Pr.g. z 1930 r., w którym to minerały zostały podzielone na te, które nie były związane z prawem własności gruntowej i mogły się stać przedmiotem własności górniczej, oraz minerały „przynależne do gruntu", czyli będące częścią składową gruntu. Jednakże ówczesna konstrukcja prawna własności górniczej znacznie różniła się od tej obowiązującej obecnie. Wynika to zwłaszcza z obowiązujących wtedy regulacji prawnych, dotyczących własności nieruchomości gruntowej, które całkowicie różniły się od przepisów dzisiejszych (A. Lipiński, R. Mikosz, G. Dobrowolski, *Sytuacja prawna geologicznych zasobów środowiska* [w:] G. Dobrowolski, A. Lipiński, R. Mikosz, G. Radecki, *Gospodarowanie…*, s. 65). Szerzej na ten temat zob. A. Lipiński, R. Mikosz, *Rozwój ustawodawstwa górniczego w Polsce w latach 1928–1939*, „Problemy Prawne Górnictwa" 1983, nr 6, s. 83 i nast.

[6] A. Lipiński, *Prawne…*, s. 40–41. Poprzez wejście w życie Prawa geologicznego i górniczego zerwano z wcześniejszymi podziałami kopalin, jak chociażby tym z poprzedniej ustawy z 1994 r. na kopaliny podstawowe i pospolite.

się one w granicach przestrzennych nieruchomości gruntowej, to nie stanowią jej części składowej i co za tym idzie nie wchodzą w zakres prawa własności gruntowej[7].

Własnością górniczą są objęte także części górotworu położone poza granicami przestrzennymi nieruchomości gruntowej, w szczególności znajdujące się w granicach obszarów morskich Rzeczypospolitej Polskiej. W przypadku kopalin nie wymienionych powyżej, czyli tych wskazanych w art. 10 ust. 1 i ust. 2 Pr.g.g., są one objęte prawem własności nieruchomości gruntowej[8]. Na uwadze należy mieć problematykę granic nieruchomości gruntowej, zagadnienie to niestety przekracza przyjęte ramy opracowania[9]. Powyższe oznacza, że złoża kopalin mogą być przedmiotem bądź to własności górniczej, bądź to własności gruntowej[10].

Z przytoczonych przepisów wynika, że przedmiotem własności górniczej mogą być z jednej strony złoża kopalin, a z drugiej części górotworu położone poza granicami przestrzennymi nieruchomości gruntowej[11]. W oparciu o powyższe wskazać należy, że własność górnicza jest prawem podmiotowym, które powstało z mocy prawa wraz z wejściem w życie większości przepisów Prawa geologicznego i górniczego, tj. z dniem 1 stycznia 2012 r. Własność górnicza ma charakter bezwzględny i skuteczny *erga omnes*. Skarb Państwa może korzystać z przedmiotu własności górniczej z wyłączeniem innych osób, ale nie może jej ani zbyć, ani się jej zrzec. Przysługuje mu również możliwość rozporządzenia swoim prawem, ale wyłącznie poprzez ustanowienie użytkowania górniczego.

W tym miejscu warto przywołać treść prawa własności i zgodnie z art. 140 K.c., w granicach określonych przez ustawy i zasady współżycia społecznego, właściciel może, z wyłączeniem innych osób, korzystać z rzeczy zgodnie ze społeczno-gospodarczym przeznaczeniem swego prawa, w szczególności pobierać pożytki i inne dochody z rzeczy. W tych samych granicach może rozporządzać rzeczą. Z racji na założone ramy tematyczne dalsza analiza nie jest możliwa i należy odesłać do bogatej literatury w tym zakresie[12]. A zatem, porównując do prawa własności z art. 140 K.c., treść własności górniczej jest węższa[13].

---

7 A. Lipiński, R. Mikosz, G. Dobrowolski, *Sytuacja…*, s. 65–66.

8 Tamże, s. 68.

9 Na temat rozgraniczania nieruchomości gruntowej zob.: Tamże, s. 68 i nast. wraz z przytoczoną tam literaturą oraz A. Lipiński, *Prawne…*, s. 41.

10 R. Mikosz, *Prawa…*, s. 201.

11 Tamże, s. 202.

12 E. Gniewek, P. Machnikowski (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz*, Warszawa 2021; M. Gutowski (red.), *Kodeks cywilny. Tom I. Komentarz do art. 1–352*, Warszawa 2021; K. Pietrzykowski (red.), *Kodeks cywilny. Tom I. Komentarz. Art. 1–449*, Warszawa 2020.

13 A. Lipiński, *Prawne…*, s. 42–43.

Jak wskazano powyżej, możliwość rozporządzenia prawem własności górniczej jest możliwa jedynie poprzez ustanowienie użytkowania górniczego. Następuje to w drodze umowy, która musi być zawarta na piśmie pod rygorem nieważności. Umowa ta staje się skuteczna z dniem uzyskania koncesji przez przedsiębiorcę, a zatem ustawodawca powiązał byt tej umowy z otrzymaniem koncesji[14]. Nie jest zatem dopuszczalne ustanowienie tego prawa w inny sposób, w szczególności w drodze decyzji administracyjnej[15].

Zgodnie z przepisami konieczne jest również określenie w umowie wynagrodzenia z tytułu ustanowienia użytkowania górniczego, które stanowi dochód państwa. Stronami umowy ustanawiającej użytkowanie górnicze są z jednej Skarb Państwa, czyli właściciel złoża (bądź innej części górotworu), a z drugiej podmiot ubiegający się o ustanowienie użytkowania górniczego. Nie wprowadza się żadnych ograniczeń podmiotowych, co oznacza, że o ustanowienie użytkowania górniczego może ubiegać się każdy podmiot prawa[16].

Podkreślenia wymaga ścisła relacja pomiędzy użytkowaniem górniczym a koncesją. Wynika stąd, że wykonywanie działalności górniczej w przestrzeni objętej własnością górniczą wymaga uzyskania przez podmiot, który zamierza ją prowadzić, prawa do korzystania z tej przestrzeni, a obecnie prawem tym może być w przypadku tej przestrzeni tylko użytkowanie górnicze. Niezależnie od tego, co do zasady warunkiem prowadzenia działalności jest uzyskanie decyzji administracyjnej, umożliwiającej jej wykonywanie, tj. koncesji[17]. Czyli regułą jest, że zasadniczo ustanowienie użytkowania górniczego poprzedzać powinno uzyskanie koncesji. Wyjątkiem są jednak tzw. koncesje węglowodorowe, gdzie powyższa zasada ulega odwróceniu[18].

Kolejne przepisy ustawy zawierają szczegóły dotyczące umowy użytkowania górniczego, m.in. w zakresie wygaśnięcia umowy czy też przeprowadzenia przetargu. Ostatni z przepisów dotyczących użytkowania górniczego zawiera odesłanie w sprawach nieuregulowanych w Pr.g.g. do użytkowania górniczego, do odpowiedniego stosowania przepisów Kodeksu cywilnego dotyczących dzierżawy. Co ciekawe, jest to swego rodzaju „piętrowe" odwołanie do stosowania tych regulacji, na co zresztą kilkukrotnie zwracali uwagę przedstawiciele doktryny, m.in. G. Radecki[19]. Trzeba pamiętać, że w polskim prawie cywilnym dzierżawa nie jest uregu-

---

[14] A. Lipiński, R. Mikosz, G. Dobrowolski, *Sytuacja*…s. 75.

[15] R. Mikosz, *Prawa*…, s. 206.

[16] Tamże, s. 206.

[17] Tamże, s. 207.

[18] Tamże, s. 207–208.

[19] G. Radecki, *Odpowiednie stosowanie przepisów o dzierżawie do użytkowania górniczego* [w:] *Prawna*…, s. 199–220.

lowana w sposób kompleksowy. Zgodnie bowiem z art. 694 K.c., do dzierżawy stosuje się odpowiednio przepisy o najmie z zachowaniem przepisów wskazanych w dziale II. Odesłanie to powoduje również powstanie wątpliwości, czy użytkowanie górnicze jest cywilnym prawem majątkowym ukształtowanym na podobieństwo prawa rzeczowego ograniczonego, prawem bezwzględnym, skutecznym *erga omnes*, czy też prawem względnym o charakterze obligacyjnym[20].

[20] R. Mikosz, *Prawa…*, s. 216. Jak sam autor wskazuje, zdania w tej kwestii są mocno podzielone. Wyrażany jest pogląd, że wspomniane prawo ma charakter cywilny zbliżony do dzierżawy (tak A. Lipiński, *Komentarz do art. 13–17 ustawy*, „Prawne Problemy Górnictwa i Ochrony Środowiska" 2018, nr 1–2, s. 44 oraz A. Lipiński, *Prawne…*, s. 48). Zapatrywanie odmienne przyjmuje, że użytkowanie górnicze nie jest prawem rzeczowym, ale prawem *sui iuris* (tak B. Rakoczy, *Użytkowanie górnicze w prawie polskim* [w:] B. Rakoczy (red.), *Wybrane…*, s. 59), albo też prawem *sui generis* „skutecznym względem każdej innej osoby, które określa się w doktrynie mianem praw bezwzględnych" (H. Schwarz, *Prawo geologiczne i górnicze. Komentarz. Tom I (art. 1–103)*, Wrocław 2013, s. 162). Zagadnienie to wymaga dogłębnej analizy, która jednak wykracza poza założone ramy opracowania.

Prawo do informacji geologicznej

Omawiając problematykę przesłanek uzyskania uprawnień do wydobywania kopalin, wspomnieć trzeba o prawie do informacji geologicznej. Wiedza dotycząca struktury wnętrza ziemi, wielkości oraz zalegania złoża jest bowiem niezbędna do prawidłowego ukształtowania przyznanych uprawnień do korzystania z wnętrza ziemi oraz wykonywania uprawnień wynikających z aktu kreującego „uprawnienie górnicze".

Polskie Prawo geologiczne i górnicze posługuje się w powyższym zakresie pojęciem informacji geologicznej. Zgodnie z art. 6 ust. 1 pkt 2 Pr.g.g. są to dane i próbki geologiczne wraz z wynikami ich przetworzenia i interpretacji, w szczególności przedstawione w dokumentacjach geologicznych oraz zapisane na informatycznych nośnikach danych[1]. Z kolei do danych geologicznych zalicza się wyniki bezpośrednich obserwacji i pomiarów uzyskanych w toku prowadzenia prac geologicznych[2].

W literaturze przedmiotu zwraca się uwagę, że to powyższe wyliczenie elementów składających się na pojęcie informacji geologicznej ma charakter wyłącznie przykładowy, o czym świadczy zwrot „w szczególności". Zdaniem A. Lipińskiego nie powinno być wątpliwości co do tego, że informacje geologiczne nie muszą być zawarte ani w próbkach (geologicznych), ani w dokumentacjach geologicznych, czego przykładem może być interpretacja wyników robót geologicznych. Bez znaczenia wydaje się także odpowiedź na pytanie, czy tak rozumiana „informacja"

---

[1] Co bardzo istotne, informacje geologiczne (bez względu na to, czy są zawarte w dokumentacjach geologicznych czy nie) są informacjami o środowisku. Przewidziane prawem geologicznym i górniczym uwarunkowania dotyczące ich udostępniania mają charakter szczególny w stosunku do przewidzianych wspomnianą ustawą z 3.10.2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (A. Lipiński, *Prawne*..., s. 80).

[2] A. Lipiński, *Prawne*..., s. 78.

przybiera postać dokumentacji geologicznej, a nawet czy została utrwalona na jakimkolwiek materialnym nośniku informacji. Jeżeli zaś znalazła się ona w dokumentacji geologicznej, to nie ma znaczenia ani rodzaj takiej dokumentacji, ani to, czy została ona zatwierdzona[3].

Zgodnie z treścią art. 99 ust. 1 Pr.g.g., prawo do informacji geologicznej przysługuje Skarbowi Państwa[4]. Jak wskazuje się w doktrynie, w art. 99 Pr.g.g. przepis ust. 1 normuje prawo do informacji geologicznej, zaś ust. 2 i 4 stanowią o prawie do korzystania z informacji geologicznej. Te dwa rodzaje uprawnień należy odróżnić, ponieważ prawo do informacji geologicznej jest prawem o najszerszym zakresie, które uprawnia zarówno do korzystania z informacji geologicznej, jak i rozporządzania nią. Z kolei prawo do korzystania z informacji geologicznej można uznać za niejako wycinek prawa do informacji, który dotyczy wyłącznie możliwości do korzystania z informacji[5].

W doktrynie podkreśla się, że istota prawa do informacji geologicznej nie została określona ustawowo. Wiadomo, że obejmuje ono możliwość korzystania ze wspomnianej informacji oraz rozporządzania nią[6].

Dalsze przepisy wskazują, że ten, kto, ponosząc koszt prac prowadzonych na podstawie decyzji bądź zgłoszenia, uzyskał informację geologiczną, ma prawo do nieodpłatnego korzystania z niej. W niektórych sytuacjach prawo to ma charakter wyłączny. Dotyczy to wykorzystywania wspomnianej informacji w celu wykonywania działalności w zakresie:

a) wydobywania kopalin ze złóż;
b) poszukiwania i rozpoznawania złóż węglowodorów oraz ich wydobywania;
c) podziemnego bezzbiornikowego magazynowania substancji;
d) podziemnego składowania odpadów;

---

[3] A. Lipiński, *Komentarz do art. 6–9…*, s. 15.

[4] G. Klimek [w:] B. Rakoczy (red.), *Prawo…*, s. 498.

[5] H. Schwarz, *Prawo…*, s. 523. Z kolei J. Stefanowicz wskazuje, że w kształcie, w jakim została informacja geologiczna uformowana w nowym prawie geologicznym i górniczym, jest to prawo niezbywalne z ograniczoną istotnie możliwością rozporządzania i korzystania. Prawo to nie jest jednak w aktualnym kształcie prawem jednolitym. Gdyby dotyczyło tylko danych i ich przetworzeń, agregacji, to można by mówić, że ma charakter zbliżony do prawa własności przemysłowej i postulować zaliczenie do takich. Jednak obejmuje ono także treści wynikające z najróżniejszych autorskich przetworzeń i interpretacji, a więc utwory wynikające z prawa autorskiego. O ile charakter przysługiwania „własności" informacji Skarbowi Państwa nie budzi co do zasady większych wątpliwości, o tyle już mniej jasne jest, jaki jest charakter „prawa" do informacji geologicznej. Niespornie informacja należy do dóbr niematerialnych, nie może zatem być rzeczą w rozumieniu prawa cywilnego. W praktyce natomiast jej nośnikiem jest określona rzecz (np. pisemna analiza lub dokumentacja). „Prawo" do takiej informacji ma wobec tego niewątpliwie charakter prawa na dobrach niematerialnych (J. Stefanowicz, *Informacja geologiczna w nowym prawie geologicznym i górniczym*, „Biuletyn Państwowego Instytutu Geologicznego" 2012, nr 448, s. 259–264).

[6] A. Lipiński, *Prawne…*, s. 78.

e) podziemnego składowania dwutlenku węgla;
f) który wymaga uzyskania pozwolenia wodnoprawnego (art. 100 ust. 2 p.g.g.)[7].

Ta wyłączność obejmuje okres 3 lat, który liczony jest od dnia doręczenia m.in. decyzji zatwierdzającej dokumentację geologiczną. W przypadku uzyskania którejkolwiek spośród wymienionych wyżej decyzji przez korzystającego ze wspomnianej wyłączności przed upływem tego terminu, to okres ten ulega wydłużeniu o czas jej obowiązywania plus 2 lata, licząc od utraty mocy decyzji[8].

Zasadą jest, że korzystanie z informacji geologicznej, do której prawa przysługują (wyłącznie) Skarbowi Państwa, następuje nieodpłatnie. Wyjątkiem jest korzystanie ze wspomnianej informacji albo w zakresie niezbędnym do wykonywania działalności w zakresie przewidzianym przez art. 100 ust. 2 p.g.g., albo w postaci następujących danych geologicznych – dotyczących większości złóż objętych własnością górniczą, dotyczących otworów wiertniczych służących rozpoznaniu budowy głębokiego podłoża lub wykonania regionalnych badań budowy geologicznej kraju, stanowiących wyniki badań geofizycznych, w sposób powodujący zużycie bądź zniszczenie próbki.

Wtedy też podstawą korzystania z informacji geologicznej jest umowa zawierana ze Skarbem Państwa, za wynagrodzeniem, szczegóły w tym zakresie zawiera rozporządzenie[9]. Niestety Prawo geologiczne i górnicze nie zawiera wyszczególnienia żadnych szczególnych cech, jakimi powinna charakteryzować się taka umowa (oprócz wynagrodzenia, a pośrednio również sposobu jego ustalania).

Zgodnie z art. 98 Pr.g.g. obowiązkiem organów administracji geologicznej oraz państwowej służby geologicznej jest gromadzenie, ewidencjonowanie, archiwizacja, ochrona oraz udostępnianie informacji geologicznej. To ostatnie następuje odpłatnie i jest rozumiane jako wydanie zainteresowanemu reprodukcji, odpisu, wydruku, fotokopii lub kopii w postaci elektronicznej lub innej formy utrwalania dokumentów (zbiorów danych), ale bez prawa pobierania próbek. Opłata z tego tytułu obejmuje koszty utrwalenia i przekazania informacji, ewentualnie jej przetworzenia. Udostępnianie informacji geologicznych na rzecz organów administracji publicznej, w zakresie niezbędnym do wykonywania ich zadań ustawowych, jest wolne od opłat.

---

7 Tamże, s. 78.

8 G. Klimek [w:] B. Rakoczy (red.), *Prawo geologiczne i górnicze. Komentarz*, Warszawa 2015, s. 500.

9 Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 20 grudnia 2011 r. w sprawie korzystania z informacji geologicznej za wynagrodzeniem, Dz.U. Nr 292, poz. 1724.

Decyzje reglamentacyjne

1. Decyzje reglamentacyjne

W prawie polskim przed podjęciem działalności geologicznej i górniczej następuje uzyskanie decyzji administracyjnej, która pozwala na prowadzenie danej działalności i najczęściej jest to koncesja. Koncesjonowanie jest jednym z wyjątków od zasady swobody działalności gospodarczej, wyrażonej w art. 22 Konstytucji RP oraz art. 2 P.p. Stosownie do treści pierwszego z tych przepisów ograniczenie wolności działalności gospodarczej jest dopuszczalne tylko w drodze ustawy i tylko ze względu na ważny interes publiczny[1]. Zgodnie zaś z Prawem przedsiębiorców podejmowanie, wykonywanie i zakończenie działalności gospodarczej jest wolne dla każdego na równych prawach. Wolność gospodarcza jest bowiem podstawowym elementem ładu gospodarczego w warunkach gospodarki rynkowej[2].

1.1. Postępowanie reglamentacyjne

Według znaczenia[3] przyjmowanego w Prawie geologicznym i górniczym oraz w niniejszym opracowaniu koncesja jest kwalifikowaną decyzją administracyjną[4],

---

[1] B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 32.

[2] M. Zdyb [w:] M. Zdyb, G. Lubeńczuk, A. Wołoszyn-Cichocka, *Prawo…*, s. 63 i nast.; G. Kozieł, *Prawo…*, s. 11 i nast.; E. Komierzyńska-Orlińska [w:] W. Wierzbowski (red.), *Konstytucja…*, s. 40 i nast.

[3] Koncesja może mieć dwa znaczenia – według innego ujęcia jest to umowa, na podstawie której gmina przyznaje przedsiębiorcy prawo do realizacji określonej działalności, polegającej na wykonaniu robót budowlanych bądź świadczenia określonych usług i zarządzaniu nimi. Jest to tak zwana koncesja komunalna.

[4] Oznacza to, że podejmuje się ją w szczególnym rodzaju procedury, która odbiega od przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego. Ponadto, jej uzyskanie wymaga spełnienia wymagań, które są określone w odrębnych ustawach i nierzadko są bardzo skomplikowane. Wreszcie, decyzja taka ma

która jest zezwoleniem na podjęcie i wykonywanie działalności gospodarczej uznanej za szczególnie doniosłą dla państwa bądź taką, która (np. ze względu na potrzeby ochrony środowiska) musi pozostawać pod jego wzmożonym nadzorem. Powyższe kryterium odnosi się do m.in. większości rodzajów działalności regulowanej Prawem geologicznym i górniczym[5].

Warto zwrócić uwagę, że poza przepisami Prawa geologicznego i górniczego w postępowaniu o wydanie koncesji na prowadzenie działalności w zakresie uregulowanym ustawą zastosowanie znajdzie również Prawo przedsiębiorców oraz ustawa o ocenach[6].

Wydawanie koncesji leży w kompetencjach organów administracji geologicznej, co oznacza, że organy te są również jednocześnie organami koncesyjnymi. Można wśród nich wskazać przede wszystkim ministra właściwego do spraw środowiska (w obecnym stanie prawnym jest nim Minister Klimatu i Środowiska). Dalej wymienić trzeba marszałka województwa i wreszcie starostę[7].

W art. 21 Pr.g.g. znajduje się katalog zamknięty działalności uregulowanych w ustawie, które wymagają uzyskania koncesji i jest to po pierwsze działalność w zakresie poszukiwania lub rozpoznawania złóż kopalin, o których mowa w art. 10 ust. 1 Pr.g.g., z wyłączeniem złóż węglowodorów. Dalej wskazać trzeba na wydobywanie kopalin ze złóż, a pozostałe działalności wymagające koncesji do poszu-

---

również w pewnym zakresie charakter uznaniowy (A. Lipiński, *Prawne*..., s. 84). Oczywiście musi także spełniać wymogi określone w przepisach k.p.a. w odniesieniu do decyzji administracyjnych.

[5] A. Lipiński, *Prawne*..., s. 84. Zob. też ustawę z dnia 21 października 2016 r. o umowie koncesji na roboty budowlane lub usługi, t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 140.

[6] Regulacje ustawy o ocenach będą stosowane m.in. w związku z koniecznością zapewnienia udziału społeczeństwa w ochronie środowiska, a także procedurą oceny oddziaływania na środowisko, które zostały omówione w rozdziale IV. Na temat udziału społeczeństwa w ochronie środowiska oraz procedurze ocen oddziaływania na środowisko w procedurze udzielania koncesji zob. więcej m.in.: G. Dobrowolski, *Decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach*, Toruń 2011.

[7] Jeśli chodzi o podział właściwości, to zgodnie z art. 22 ust. 1 Pr.g.g. minister właściwy do spraw środowiska udziela koncesji na:

1) poszukiwanie lub rozpoznawanie złóż kopalin, o których mowa w art. 10 ust. 1, z wyłączeniem złóż węglowodorów;
2) wydobywanie kopalin, o których mowa w art. 10 ust. 1 Pr.g.g. ze złóż;
3) poszukiwanie i rozpoznawanie złóż węglowodorów oraz wydobywanie węglowodorów ze złóż;
4) wydobywanie kopalin ze złóż znajdujących się w granicach obszarów morskich Rzeczypospolitej Polskiej;
5) podziemne bezzbiornikowe magazynowanie substancji;
6) podziemne składowanie odpadów;
7) podziemne składowanie dwutlenku węgla.

Natomiast starosta udziela koncesji na wydobywanie kopalin ze złóż, jeżeli jednocześnie są spełnione następujące wymagania:

1) obszar udokumentowanego złoża nieobjętego własnością górniczą nie przekracza 2 ha;
2) wydobycie kopaliny ze złoża w roku kalendarzowym nie przekroczy 20 000 m^3;
3) działalność będzie prowadzona metodą odkrywkową oraz bez użycia środków strzałowych.

W pozostałych przypadkach, czyli tych nie wskazanych powyżej, koncesji udziela marszałek województwa (P. Wojtulek, T. Kocowski, W. Małecki, *Prawo geologiczne i górnicze*, Warszawa 2020, s. 96–97).

kiwanie i rozpoznawanie złóż węglowodorów[8] oraz wydobywania węglowodorów ze złóż, a także podziemne bezzbiornikowe magazynowanie substancji. Wreszcie, działalność w zakresie podziemnego składowania odpadów oraz podziemnego składowania dwutlenku węgla[9] również wymaga uzyskania takiej decyzji.

Definicja poszukiwania stanowi zmodyfikowaną regułę, która znajdowała się w Prawie geologicznym i górniczym z 1994 r. Zgodnie z nią jest to wykonywanie prac geologicznych w celu ustalenia i wstępnego udokumentowania złoża kopaliny, wód podziemnych albo kompleksu podziemnego składowania dwutlenku węgla. Zastosowanie koniunkcji sugerowałoby, że jedynie łączne wystąpienie celów ustalenia i wstępnego udokumentowania złoża powoduje spełnienie warunku określonego w tym artykule. Zauważyć jednak należy, że mowa jest o celu, a nie o rezultacie prac, dlatego nawet jeśli rezultat nie zostanie osiągnięty, ale planowany cel uwzględniał ustalenie i wstępne udokumentowanie złoża, to takie prace są poszukiwaniem w rozumieniu ustawy[10]. Wątpliwości interpretacyjne budzi jednak określenie „wstępne udokumentowanie złoża", ale, jak wskazuje się w literaturze, warunek ten spełni dokumentacja geologiczna sporządzona z dokładnością, która jednak nie jest wystarczająca do podjęcia działalności[11].

Rozpoznawanie to z kolei wykonywanie prac geologicznych na obszarze wstępnie udokumentowanego złoża kopaliny, wód podziemnych albo kompleksu podziemnego składowania dwutlenku węgla. Jest to kolejny etap prac geologicznych po poszukiwaniu, będący skutkiem wykrycia kopaliny. Może być on prowadzony po powstaniu dokumentacji geologicznej dokumentującej złoże, co wchodzi w skład poszukiwania, jak też może być prowadzony równocześnie z poszukiwaniem, ponieważ możliwe jest uzyskanie jednej koncesji na poszukiwanie i rozpoznawanie złoża kopaliny[12]. W literaturze zauważa się, że także w przypadku tej definicji mogą pojawić się wątpliwości interpretacyjne. Przede wszystkim nie można wysuwać twierdzenia, że rozpoznawaniem jest wykonywanie wszelkich prac geologicznych w obszarze wstępnie udokumentowanym, w tym również niemających nic wspólnego ze „wstępnym udokumentowaniem", o którym mowa w niniejszym punkcie art. 6 Pr.g.g. Jako przykład można wskazać prace geofizyczne związane

---

[8] 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. Wyłączenie metanu będącego kopaliną towarzyszącą jest związane ze stworzeniem możliwości jego wydobywania bez uzyskiwania koncesji węglowodorowej, którą znacznie trudniej uzyskać niż inne rodzaje koncesji, o czym będzie dalej mowa (A. Lipiński, *Komentarz do art. 6–9…*, s. 22).

[9] A. Lipiński, *Komentarz do art. 18–20 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. Prawo geologiczne i górnicze*, „Prawne Problemy Górnictwa i Ochrony Środowiska" 2019, nr 1, s. 14.

[10] H. Schwarz, *Prawo…*, s. 75.

[11] A. Lipiński, R. Mikosz, *Komentarz do ustawy Prawo geologiczne i górnicze*, Warszawa 2003, s. 44–45.

[12] H. Schwarz, *Prawo…*, s. 79–80.

z rozpoznawaniem węglowodorów, wykonywane na nieruchomości, w granicach której występuje już udokumentowane złoże piasku. W ślad za A. Lipińskim opowiedzieć należy się za poglądem, że w przypadku rozpoznawania chodzi wyłącznie o takie prace, które zmierzają do bardziej dokładnego rozpoznania tej struktury, której dotyczyły wcześniejsze badania[13].

Wreszcie, wydobywanie kopalin nie doczekało się zdefiniowania ani w obecnie obowiązującym Prawie geologicznym i górniczym, ani w poprzedniej ustawie z 1994 r., pomimo że, jak wskazuje się w literaturze przedmiotu, wydobywanie kopalin ze złóż ma charakter kluczowy dla całej ustawy[14]. Wspomnieć można o niedawno dodanej definicji wydobywania węglowodorów, jednak nie wpływa ona na wyjaśnienie, na czym polega samo wydobywanie. W niektórych orzeczeniach sądy administracyjne odwołują się do definicji słownikowej wydobywania, tak np. NSA w wyroku z dnia 7 grudnia 2012 r.[15]. Według przytoczonej definicji przez wydobywanie rozumie się wydostawanie z wnętrza na powierzchnię, wyciąganie, ewentualnie jako uzyskanie, wydostanie z trudem od kogoś[16]. Jak zauważa A. Lipiński, z wydobywaniem kopaliny mamy do czynienia w razie odłączania minerału bądź innych substancji od ich naturalnego nagromadzenia i to tylko wówczas, gdy celem działania jest pozyskanie tego minerału lub innych substancji. Na marginesie rozważań można wskazać na przykłady sytuacji, w których dochodzi do takiego skutku, jednak celem robót nie było pozyskanie kopaliny, np. wykonanie wykopu budowlanego. Pamiętać należy, że wydobywanie nie zawsze wymaga uzyskania koncesji, ponieważ na mocy art. 4 Pr.g.g. dopuszczalne jest wydobywanie na własne potrzeby, po spełnieniu odpowiednich warunków wskazanych w tym przepisie[17]. Wydobywaniem będzie również prowadzenie działalności w odkrywkowych zakładach górniczych.

Zwięzłe omówienie postępowania koncesyjnego jest niezwykle trudnym zadaniem ze względu na ogromną drobiazgowość oraz zróżnicowanie poszczególnych regulacji[18]. Postępowanie inicjuje wniosek złożony przez podmiot, który ubiega się o udzielenie koncesji, który spełnia wszystkie wymogi wskazane w art. 24 Pr.g.g. Są to wymogi o charakterze ogólnym, dotyczące wszystkich typów koncesji, natomiast dalsze przepisy zawierają rozwiązania szczegółowe dla poszczególnych

---

[13] A. Lipiński, *Komentarz do art. 6–9…*, s. 21.

[14] A. Lipiński [w:] G. Dobrowolski (red.), *Zrównoważony rozwój jako czynnik determinujący prawne podstawy zarządzania geologicznymi zasobami środowiska*, Katowice 2016, s. 42.

[15] II FSK 2407/12, Legalis numer 549–474.

[16] M. Szymczak (red.), *Słownik języka polskiego*, Warszawa 1981, s. 794–795.

[17] A. Lipiński [w:] G. Dobrowolski (red.), *Zrównoważony…*, s. 43–47.

[18] A. Lipiński, *Prawne…*, s. 87.

rodzajów koncesji[19]. Stąd wynika podział na wymagania wniosku o charakterze ogólnym oraz o charakterze szczegółowym[20]. Wyznacza on ramy postępowania, a także wydawanego na jego koniec rozstrzygnięcia[21]. Nie ma potrzeby przytaczania konkretnych elementów ogólnych wniosku, odesłać należy w tej mierze do treści art. 24 Pr.g.g. Przykładowo można jedynie wskazać konieczność określenia właścicieli (użytkowników wieczystych) nieruchomości, w granicach których ma być wykonywana zamierzona działalność, prawa wnioskodawcy do nieruchomości (przestrzeni), w granicach której ma być wykonywana zamierzona działalność, lub prawo, o ustanowienie którego ubiega się wnioskodawca oraz oznaczenie tych nieruchomości zgodnie z ewidencją gruntów i budynków, rodzaj i zakres wykonywania zamierzonej działalności czy też czas, na jaki koncesja ma być udzielona wraz ze wskazaniem terminu rozpoczęcia działalności[22]. Należy zwrócić uwagę, że prawem wnioskodawcy do nieruchomości gruntowej może być prawo własności bądź też każde prawo pochodne od prawa własności (użytkowanie, dzierżawa) wiążące się z prawem pobierania pożytków. Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że „uprawnienia do wydobywania kopalin wywodzą się z prawa własności gruntowej. Przysługują one również podmiotom praw pochodnych od własności, których treścią objęta jest możność korzystania z nieruchomości gruntowej oraz pobierania pożytków"[23]. Ustawa nie wyklucza możliwości złożenia wniosku o koncesję przez przedsiębiorcę, który nie legitymuje się tytułem prawnym do nieruchomości gruntowej lub prawem użytkowania górniczego, a dopiero zamierza taki tytuł uzyskać[24].

Postępowanie w sprawie udzielenia koncesji toczy się zgodnie z zasadami określonymi w kodeksie postępowania administracyjnego. Procedura ta w postępowaniu koncesyjnym ulega pewnym modyfikacjom. Dotyczą one wyznaczenia kręgu stron postępowania, ograniczenia możliwości udziału organizacji społecznych w postępowaniu, wzmocnienia trwałości decyzji koncesyjnej oraz zasad współdziałania przy wydawaniu tej decyzji[25].

Zgodnie z art. 41 ust. 1 Pr.g.g. jeżeli ustawa nie stanowi inaczej, stronami postępowań koncesyjnych w odniesieniu do działalności wykonywanej w granicach

---

[19] G. Dobrowolski, *Zasady…*, s. 172–173.

[20] A. Lipiński, *Prawne…*, s. 88.

[21] G. Dobrowolski, *Zasady…*, s. 173.

[22] Zob. więcej: A. Lipiński, *Komentarz do art. 24—25 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. — Prawo geologiczne i górnicze Dz.U. 2020, poz. 1064 ze zm.*, „Prawne Problemy Górnictwa i Ochrony Środowiska" 2021, nr 1, s. 1–20.

[23] Wyrok z dnia 3 marca 1998 r., II SA 918/98, LEX nr 41307.

[24] G. Klimek [w:] B. Rakoczy (red.), *Prawo…*, s. 137.

[25] G. Dobrowolski, *Zasady…*, s. 177. Więcej na temat zob.: G. Dobrowolski, *Postępowanie w sprawach górniczych*, „Przegląd Prawa Publicznego" 2014, nr 9, s. 47–48.

nieruchomości gruntowych, z wyłączeniem badań sejsmicznych w celu zbadania struktur geologicznych związanych z występowaniem złóż kopalin, o których mowa w art. 10 ust. 1 Pr.g.g., są ich właściciele (użytkownicy wieczyści)[26]. Modyfikacja liczby stron w postępowaniu koncesyjnym jest uzasadniona i spełnia postulat ograniczenia ich kręgu do racjonalnych rozmiarów[27].

Na podstawie art. 33 ust. 1 Pr.g.g., w postępowaniu koncesyjnym organ koncesyjny nie stosuje przepisów o udziale organizacji społecznych, jeżeli koncesja jest poprzedzona decyzją o środowiskowych uwarunkowaniach podjętą w postępowaniu toczącym się z udziałem społeczeństwa, na podstawie ustawy o ocenach. Wynika to z tego, że w procedurze wydawania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach udział społeczeństwa został już zapewniony, m.in. poprzez udział organizacji ekologicznych na prawach strony oraz procedurę składania uwag i wniosków[28].

Wzmocnienie trwałości decyzji następuje na podstawie art. 42 ust. 1 Pr.g.g, w którym została ograniczona możliwość ich wzruszania. Stosownie do treści przywołanego przepisu rozpoczęcie działalności objętej koncesją uważa się za zaistnienie nieodwracalnych skutków prawnych. Natomiast uchylenie lub zmiana koncesji w wyniku wznowienia postępowania nie może nastąpić z upływem roku od dnia rozpoczęcia określonej nią działalności. Rozwiązanie to w oczywisty sposób wzmacnia pozycję przedsiębiorcy i trwałość decyzji, ale z drugiej strony, może prowadzić do sytuacji, w której w obrocie prawnym pozostanie decyzja dotknięta bardzo poważnymi wadami[29].

Udzielenie koncesji nigdy nie jest decyzją podejmowaną samodzielnie przez organ koncesyjny, zawsze następuje ono we współdziałaniu z innymi organami, zarówno administracji rządowej jak i samorządowej. Przyjmuje ono znaną prawu administracyjnemu formę bądź to uzgodnienia bądź opinii[30]. Modyfikacja następuje poprzez zmianę reguł wynikających z art. 106 § 3 k.p.a., zgodnie z którym organ, do którego zwrócono się o zajęcie stanowiska, obowiązany jest przedstawić je niezwłocznie, jednak nie później niż w terminie dwóch tygodni od dnia doręczenia mu żądania, chyba że przepis prawa przewiduje inny termin. Z kolei zgodnie z art. 9 ust. 1 Pr.g.g., jeżeli ustawa uzależnia rozstrzygnięcie organu administracji od współdziałania (uzgodnienia lub wyrażenia opinii) z innym organem administracji, zajmuje on stanowisko nie później niż w terminie 14 dni od dnia doręczenia

---

[26] Zgodnie z art. 28 k.p.a., stroną jest każdy, czyjego interesu prawnego lub obowiązku dotyczy postępowanie albo kto żąda czynności organu ze względu na swój interes prawny lub obowiązek.

[27] G. Dobrowolski, *Zasady…*, s. 177–178.

[28] Tamże, s. 178.

[29] Tamże, s. 178.

[30] Na temat różnicy pomiędzy uzgodnieniem a opinią zob.: G. Dobrowolski, *Zasady…*, s. 178–181 oraz przywołaną tam literaturę i orzecznictwo.

projektu rozstrzygnięcia. Również na podstawie art. 9 ust. 2 Pr.g.g., jeżeli organ współdziałający nie zajmie stanowiska w terminie określonym w ust. 1, uważa się, że aprobuje przedłożony projekt rozstrzygnięcia. Rozwiązanie to należy uznać za trafne, ponieważ znacząco przyczynia się do przyspieszenia postępowania koncesyjnego.

1.2. Koncesje węglowodorowe

Powyżej omówione zostało postępowanie koncesyjne, które toczy się w przypadku kopalin innych niż węglowodory. Odrębne regulacje w zakresie koncesji na poszukiwanie i rozpoznawanie złóż węglowodorów oraz wydobywanie węglowodorów ze złóż, a także koncesji na wydobywanie węglowodorów ze złóż zostały dodane na podstawie ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o zmianie ustawy – Prawo geologiczne i górnicze oraz niektórych innych ustaw[31]. Wymagania te mają charakter szczególny w stosunku do rozwiązań dotyczących pozostałych rodzajów koncesji. Przepisy te stanowią implementację dyrektywy węglowodorowej[32], są niestety dość skomplikowane i niejasno sformułowane, co krytykuje się w doktrynie[33]. Poza koniecznością wprowadzenia przepisów unijnych do polskiego systemu prawnego powodem wprowadzenia szczególnej procedury koncesjonowania węglowodorów jest zwiększenie nadzoru państwa nad tą działalnością. Po pierwsze dotyczy to procesu wywiązywania się przedsiębiorców z realizacji ich obowiązków, ale także pozwala na badanie przedsiębiorcy ubiegającego się o koncesję w zakresie spełniania przez niego wymogów związanych z bezpieczeństwem państwa czy też posiadanego przez niego doświadczenia[34].

W ramach koncesji węglowodorowych wyróżnia się koncesje na poszukiwanie i rozpoznawanie oraz wydobywanie węglowodorów, a także koncesje na wydobywanie węglowodorów. Pierwsza z nich, która powinna mieć charakter swego rodzaju „koncesji łącznej"[35], jedynie pozornie pozwala prowadzić wszystkie określone w niej rodzaje działalności, czyli poszukiwanie, rozpoznawanie i wydobywanie. Wynika

---

[31] Dz.U. z 2014 r. poz. 1133.

[32] K. Karpus [w:] B. Rakoczy (red.), *Prawo…*, s. 231.

[33] A. Lipiński, *Prawne…*, s. 122.

[34] G. Dobrowolski, *Koncesja na poszukiwanie, rozpoznawanie i wydobywanie węglowodorów ze złóż* [w:] G. Dobrowolski, A. Lipiński, R. Mikosz, G. Radecki, *Gospodarowanie…*, s. 201.

[35] Tzw. koncesja łączna była uregulowana w Prawie geologicznym i górniczym z 1994 r., jednakże została wyeliminowana z obrotu prawnego wraz z wejściem w życie obowiązującego Prawa geologicznego i górniczego. Powrócenie do tego rodzaju koncesji w przypadku węglowodorów, ze względu na szczególne warunki geologiczne ich występowania i konieczność rozpoczęcia eksploatacji tuż po odkryciu złoża, należy uznać za uzasadnione (G. Dobrowolski, *Koncesja…*, s. 201).

to z tego, że rozpoczęcie wydobywania wymaga uzyskania odrębnej decyzji inwestycyjnej[36].

Koncesję węglowodorową można uzyskać na dwa sposoby, czyli albo w postępowaniu *open door*, czyli na wniosek zainteresowanego (art. 49d Pr.g.g.), albo w wyniku przetargu. Postępowanie zmierzające do udzielania koncesji węglowodorowych wykazuje szereg odmienności w stosunku do zwykłej procedury, a pierwszą z nich jest modyfikacja w analizowanym zakresie, która dotyczy kręgu podmiotów legitymowanych do uzyskania koncesji na poszukiwanie, rozpoznawanie i wydobywanie węglowodorów. Druga zmiana ma charakter podmiotowy i polega na tym, że o wydanie tych koncesji może wystąpić wspólnie kilka podmiotów[37]. Ponadto w toku postępowania przeprowadza się przetarg zmierzający do udzielenia koncesji. Wreszcie sama treść koncesji węglowodorowych jest odmienna od pozostałych koncesji[38].

Postępowanie kwalifikacyjne, uregulowane w art. 49a–49d Pr.g.g., zmierza do tego, by koncesję węglowodorową uzyskał tylko tzw. podmiot kwalifikowany. Przedmiotem postępowania kwalifikacyjnego jest ustalenie, czy ten, kto zamierza ubiegać się o koncesję samodzielnie bądź jako operator wspólnie z innymi podmiotami, znajduje się pod kontrolą korporacyjną państwa trzeciego, a jeśli tak, to czy może ona zagrażać bezpieczeństwu państwa[39]. Chodzi o to, by koncesję węglowodorową mógł uzyskać tylko taki podmiot, który nie jest powiązany z innym państwem w stopniu mogącym zagrażać bezpieczeństwu Rzeczypospolitej Polskiej[40]. Postępowanie kwalifikacyjne prowadzi minister właściwy do spraw środowiska, prowadzi on również wykaz podmiotów kwalifikowanych, który jest udostępniany w Biuletynie Informacji Publicznej. Wpis w takim wykazie zachowuje swą skuteczność w zasadzie przez 5 lat[41].

---

[36] A. Lipiński, *Prawne…*, s. 123.

[37] G. Dobrowolski, *Koncesja…*, s. 202–203.

[38] Tamże, s. 203–205.

[39] A. Lipiński, *Prawne…*, s. 123–124. Jak wskazuje się w doktrynie, zasada niedyskryminacji podmiotu uprawnionego, polega na tym, zgodnie z art. 1 pkt 2 dyrektywy węglowodorowej, że osoba fizyczna lub prawna lub jakakolwiek grupa takich osób, ubiega się, będzie się ubiegać lub posiada takie zezwolenie, ze względu na pochodzenie w zakresie wykonywania i dostępu do tej działalności. Zasadniczo zakaz dyskryminacji należy rozumieć szeroko, w którym to przypadku równe traktowanie powinno być zapewnione także podmiotom z państw trzecich. Jednakże dyrektywa węglowodorowa pozostawia państwom członkowskim swobodę co do ustanowienia wyłączenia z zakresu równego traktowania ze względu na bezpieczeństwo krajowe. Może nim być objęty podmiot z państwa trzeciego, którego definiuje się jako podmiot, który jest skutecznie kontrolowany przez państwa trzecie lub obywateli państw trzecich. Ustawodawca polski skorzystał z możliwości ustanowienia takiego wyłączenia, właśnie poprzez wprowadzenie postępowania kwalifikacyjnego (K. Karpus [w:] B. Rakoczy (red.), *Prawo…*, s. 232–233).

[40] A. Lipiński, *Prawne…*, s. 123–124. Więcej na temat postępowania kwalifikacyjnego zob. K. Karpus [w:] B. Rakoczy (red.), *Prawo…*, s. 226 i nast.

[41] A. Lipiński, *Prawne…*, s. 124–125.

Wspomniany powyżej tryb *open door*, uregulowany w art. 49ea Pr.g.g., polega na możliwości uzyskania koncesji węglowodorowej w wyniku rozpoznania wniosku koncesyjnego i jest on dopuszczalny tylko wówczas, gdy przedmiotem koncesji ma być przestrzeń, która nie jest objęta obwieszczeniem o zamiarze przeprowadzenia postępowania przetargowego, jak również nie toczy się takie postępowanie. Ogłoszenie o złożeniu wniosku umieszcza się w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej. Po uzyskaniu wymaganych ustawą uzgodnień oraz opinii organ koncesyjny udziela koncesji temu podmiotowi, którego wniosek uzyskał najwyższą ocenę. Należy zawrzeć wówczas z adresatem wspomnianej decyzji umowę o ustanowieniu użytkowania górniczego[42].

Drugi sposób uzyskania koncesji węglowodorowej to tryb przetargowy, który reguluje art. 49f Pr.g.g. i następne. Co roku, w terminie do dnia 30 czerwca, organ koncesyjny ogłasza w Biuletynie Informacji Publicznej informacje o przestrzeniach, które w następnym roku mają być przedmiotem postępowania przetargowego. Ich wykaz ustala się na podstawie oceny perspektyw m.in. w zakresie możliwości udokumentowania złóż węglowodorów oraz opłacalności ich wydobycia, przygotowanej przez Państwową Służbę Geologiczną. Zgodnie z art. 49h Pr.g.g. postępowanie przetargowe składa się z następujących etapów – przetargu, zawarcia umowy o współpracy, w przypadku, gdy zwycięzcą przetargu jest kilka podmiotów, które wspólnie złożyły ofertę i wreszcie udzielenia koncesji[43].

Treść koncesji węglowodorowej musi być, po pierwsze, zgodna z ogólnymi wymaganiami z art. 21 Pr.g.g., a także tymi szczegółowymi wynikającymi z art. 49u Pr.g.g. i kolejnych przepisów ustawy[44]. Na zakończenie tej części rozważań wspomnieć trzeba o decyzji inwestycyjnej, która ma charakter wykonawczy w stosunku do koncesji na poszukiwanie i rozpoznawanie oraz wydobywanie węglowodorów i podejmuje ją organ koncesyjny na wniosek przedsiębiorcy. Zgodnie z art. 49za Pr.g.g., określa ona sposób wydobywania węglowodorów, granice obszaru i terenu górniczego[45],

---

[42] Tamże, s. 125.

[43] Tamże, s. 127. Na temat postępowania przetargowego zob. więcej: K. Karpus [w:] B. Rakoczy (red.), *Prawo…*, s. 242 i nast.; G. Dobrowolski, *Koncesja…*, s. 203.

[44] W art. 49u Pr.g.g. określono elementy wspólne, które powinna zawierać koncesja na poszukiwanie i rozpoznawanie złoża węglowodorów oraz wydobywanie węglowodorów ze złoża, a także koncesja na wydobywanie węglowodorów ze złoża. Ponadto, dodatkowa treść koncesji na poszukiwanie i rozpoznawanie złoża węglowodorów oraz wydobywanie węglowodorów ze złoża, została wskazana w art. 49v Pr.g.g., natomiast treść koncesji na wydobywanie węglowodorów ze złoża została wskazana w art. 49w Pr.g.g. (M. Walas [w:] B. Rakoczy (red.), *Prawo…*, s. 284).

[45] Konieczne jest wyjaśnienie pojęć obszar górniczy oraz teren górniczy, co ułatwi sięgnięcie do tzw. słowniczka ustawowego, znajdującego się w art. 6 Pr.g.g. Zgodnie z definicją, obszarem górniczym 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 górniczych niezbędnych do wykonywania koncesji. W Prawie geologicznym i górniczym ustawodawca wyraźnie przesądził, że obszar górniczy wyznacza

termin rozpoczęcia wydobycia oraz minimalny stopień wykorzystania zasobów złoża oraz przedsięwzięcia niezbędne do osiągnięcia tego celu[46].

1.3. Treść decyzji reglamentacyjnych

Jeśli chodzi o treść koncesji, to zgodnie z art. 30 ust. 1 Pr.g.g., koncesja określa przede wszystkim rodzaj i sposób wykonywania zamierzonej działalności, a także przestrzeń, w granicach której ma być ona prowadzona. W jej treści oznacza się również czas obowiązywania koncesji oraz termin rozpoczęcia działalności określonej koncesją, a w razie potrzeby również przesłanki, których spełnienie oznacza rozpoczęcie działalności[47].

Koncesja może określać również inne wymagania dotyczące wykonywania działalności objętej koncesją, w szczególności w zakresie bezpieczeństwa powszechnego i ochrony środowiska[48].

W decyzji tej powinno się również znaleźć określenie czasu, na jaki została ona udzielona. Co do zasady, czas ten nie może być krótszy niż 3 lata, chyba że sam wnioskodawca wnosi o wydanie koncesji na czas krótszy, oraz nie może być dłuższy niż 50 lat. Odmiennie zostało to uregulowane w przypadku koncesji węglowodorowej, gdzie koncesji tej udziela się na czas nie krótszy niż 10 lat i nie dłuższy niż 30 lat. Z kolei koncesji na podziemne składowanie dwutlenku węgla udziela się na okres uwzględniający obowiązek prowadzenia po zamknięciu podziemnego składowiska dwutlenku węgla monitoringu kompleksu podziemnego składowania dwutlenku

---

się nie tylko na potrzeby prowadzenia wydobycia kopaliny, ale również pozostałych form prowadzenia działalności na podstawie ustawy oraz prowadzenia robót górniczych niezbędnych do wykonywania koncesji. Pojęcie to nie odnosi się jednakże do robót geologicznych i bez znaczenia pozostaje cel ich wykonywania. Jak zauważa A. Lipiński, do pewnego stopnia pojęcie obszaru górniczego można utożsamiać z „obszarem koncesyjnym" (A. Lipiński, *Komentarz do art. 6–9…*, s. 16). Pojęcie obszaru górniczego należy odróżnić od terenu górniczego, który jest przestrzenią objętą przewidywanymi szkodliwymi wpływami robót górniczych zakładu górniczego i jest to jedno z częściej używanych pojęć Pr.g.g. Podobnie jak pozostałe definicje, również tę należy czytać wraz z definicjami innych terminów, w tym przypadku robót górniczych i zakładu górniczego (H. Schwarz, *Prawo…*, s. 80). Można się jednak spotkać z zarzutem, że jest to niefortunne sformułowanie, ponieważ trudno zakładać, by zakład górniczy prowadził roboty górnicze. Chodzi tu o roboty górnicze prowadzone przez przedsiębiorcę, niekoniecznie w już istniejącym zakładzie górniczym. Jego granice określa koncesja, pamiętać jednak należy, że są to granice hipotetyczne. Jeśli rzeczywiste wpływy robót górniczych wykroczą poza granice terenu górniczego wskazane w koncesji, to konieczna jest jej odpowiednia zmiana (A. Lipiński, *Komentarz do art. 6–9…*, s. 22). Wśród wpływów można przykładowo wymienić: zapylenie, rozrzut materii (kamienia), drgania sejsmiczne, hałas i zapadanie się terenu. Jak widać, są to oddziaływania o rozmaitym charakterze i nie muszą one mieć również charakteru ciągłego, ich występowanie może być bowiem okresowe. Ważne jest jednak, by wpływy te były przewidywalne, a nawet prawdopodobne w znacznym stopniu (H. Schwarz, *Prawo…*, s. 80).

[46] A. Lipiński, *Prawne…*, s. 131–132. Zob. też: G. Klimek [w:] B. Rakoczy (red.), *Prawo…*, s. 297 i nast.

[47] H. Schwarz, *Prawo…*, s. 237–238.

[48] Tamże, s. 238.

węgla przez okres nie krótszy niż 20 lat. W koncesji wskazuje się również termin rozpoczęcia planowanej działalności oraz przesłanki, które oznaczają jej rozpoczęcie[49].

Jak stanowi art. 28 ust. 2 Pr.g.g., jeżeli przemawia za tym szczególnie ważny interes państwa lub szczególnie ważny interes publiczny związany w szczególności z ochroną środowiska lub gospodarką kraju, koncesja na działalność inną niż określona w ust. 1, z wyjątkiem koncesji na podziemne składowanie dwutlenku węgla, może zostać udzielona pod warunkiem ustanowienia zabezpieczenia roszczeń mogących powstać wskutek wykonywania objętej nią działalności[50].

Może ono w szczególności przyjąć formę ubezpieczenia od odpowiedzialności cywilnej przedsiębiorcy[51], gwarancji bankowej albo poręczenia bankowego. O formie, zakresie oraz sposobie zabezpieczenia decyduje organ koncesyjny, działając w drodze postanowienia, na które przysługuje zażalenie. Jeśli zabezpieczenie zostanie ustanowione, udzielenie koncesji może nastąpić dopiero po przedstawieniu dowodu jego ustanowienia. Co więcej, przedsiębiorca przedkłada organowi koncesyjnemu aktualny dowód istnienia zabezpieczenia corocznie, w terminie do końca stycznia[52].

1.4. Pozostałe aspekty proceduralne

W zakresie pozostałych aspektów proceduralnych wskazać należy na następujące przepisy. Zgodnie z art. 29 ust. 1 Pr.g.g., organ koncesyjny odmawia udzielenia koncesji, jeżeli zajdą wskazane w tym przepisie przesłanki. Organ koncesyjny ma również możliwość dokonania zmiany koncesji także na wniosek przedsiębiorcy, któremu została ona udzielona. Do zmiany koncesji stosuje się odpowiednio przepisy o jej udzieleniu, z pewnymi modyfikacjami wskazanymi w art. 34 ust. 1 Pr.g.g.[53].

Prawo geologiczne i górnicze, wzorem innych ustaw[54], dopuszcza możliwość przeniesienia wydanej koncesji na innym podmiot. Warunki oraz tryb przeniesienia koncesji są wskazane w art. 36 Pr.g.g. Jeżeli nie sprzeciwia się temu interes publiczny, w szczególności związany z bezpieczeństwem państwa lub ochroną środowiska, w tym z racjonalną gospodarką złożami kopalin, za zgodą przedsiębiorcy,

---

[49] A. Lipiński, *Prawne…*, s. 107, 129.

[50] H. Schwarz, *Prawo…*, s. 227–228.

[51] Na ten temat zob. m.in.: M. Drabek, *Praktyczne możliwości pokrycia ochroną ubezpieczeniową na polskim rynku szkód wyrządzonych w środowisku – wybrane zagadnienia*, „Prawne Problemy Górnictwa i Ochrony Środowiska" 2021, nr 2, s. 1–12.

[52] G. Klimek [w:] B. Rakoczy (red.), *Prawo…*, s. 155.

[53] H. Schwarz, *Prawo…*, s. 254 i nast.

[54] Zob. przykładowo art. 189 Pr.o.ś. Zgodnie z ust. 1 tego przepisu, podmiot, który staje się prowadzącym instalację lub jej oznaczoną część, przejmuje prawa i obowiązki wynikające z pozwoleń dotyczących tej instalacji lub jej oznaczonej części. Na podstawie ust. 2 występuje on niezwłocznie z wnioskiem o zmianę pozwoleń w zakresie oznaczenia prowadzącego instalację.

któremu została udzielona koncesja, organ koncesyjny przenosi, w drodze decyzji, koncesję na rzecz podmiotu, spełniającego przesłanki wskazane w tym przepisie. Dalsze szczegóły zawierają kolejne ustępy analizowanego przepisu[55].

Koncesja może także ulec cofnięciu, jeżeli zajdą wskazane w przepisach przesłanki. Jeśli podmiot, któremu została udzielona koncesja, narusza wymagania ustawy, w szczególności dotyczące ochrony środowiska lub racjonalnej gospodarki złożem, albo nie wypełnia warunków określonych w koncesji, w tym nie podejmuje określonej nią działalności albo trwale zaprzestaje jej wykonywania, lub wykonuje roboty geologiczne z naruszeniem harmonogramu określonego w projekcie robót geologicznych, lub nie wykonuje obowiązków, o których mowa w art. 82 ust. 2 Pr.g.g., lub wykonuje je niezgodnie z warunkami określonymi w przepisach wydanych na podstawie art. 82a ust. 1 Pr.g.g., organ koncesyjny, w drodze postanowienia, wzywa przedsiębiorcę do usunięcia naruszeń oraz określa termin ich usunięcia. Organ koncesyjny może również określić sposób usunięcia naruszeń. Jeżeli przedsiębiorca nie wykonał postanowienia, o którym mowa powyżej, organ koncesyjny może bez odszkodowania cofnąć koncesję lub w przypadku stwierdzenia wykonywania robót geologicznych z naruszeniem harmonogramu określonego w projekcie robót geologicznych cofnąć koncesję albo ograniczyć jej zakres[56].

W art. 38 Pr.g.g. zawarto zamknięty katalog sytuacji, w których posiadana przez przedsiębiorcę koncesja wygasa, tj. z upływem czasu, na jaki została udzielona, jeżeli stała się bezprzedmiotowa, w przypadku likwidacji przedsiębiorcy oraz w przypadku zrzeczenia się jej. W przypadkach wygaśnięcia koncesji, organ koncesyjny, w drodze decyzji, stwierdza wygaśnięcie koncesji. Nie powodują wygaśnięcia obowiązku zabezpieczenia, o którym mowa w art. 28 Pr.g.g. Termin wygaśnięcia obowiązku określa decyzja stwierdzająca wygaśnięcie koncesji[57].

---

[55] Na temat przeniesienia koncesji zob. więcej: P. Wojtulek, T. Kocowski, W. Małecki, *Prawo…*, s. 108–109; H. Schwarz, *Prawo…*, s. 263 i nast.

[56] G. Klimek [w:] B. Rakoczy (red.), *Prawo…*, s. 203 i nast.; P. Wojtulek, T. Kocowski, W. Małecki, *Prawo…*, s. 110–112.

[57] G. Klimek [w:] B. Rakoczy (red.), *Prawo…*, s. 209–211; P. Wojtulek, T. Kocowski, W. Małecki, *Prawo…*, s. 112–114.

Pozostałe decyzje

Omawiając obowiązujące przepisy dotyczące reglamentacji działalności górniczej nie sposób nie wspomnieć o decyzjach jakie musi uzyskać podmiot zamierzający zrealizować koncesję. Kluczowe znaczenie ma tu art. 30 ust. 3 Pr.g.g., zgodnie z którym koncesja nie zwalnia z obowiązków określonych odrębnymi przepisami, w tym uzyskania przewidzianych nimi decyzji[1].

Pierwszą z nich będzie decyzja o warunkach zabudowy, wydawana na podstawie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Dalej można wskazać na decyzje o wyłączeniu z produkcji rolnej lub leśnej oraz pozwolenie na budowę.

1. Decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu

Z założenia ustawodawcy podstawowym instrumentem planowania przestrzennego jest miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, który jest uchwalany przez radę gminy oraz jest aktem prawa miejscowego[2]. Jego projekt sporządza organ wykonawczy gminy, natomiast koszt całej procedury ponosi gmina.

W tym miejscu wspomnieć jednak należy, że zgodnie z art. 14 ust. 7 u.p.z.p. uchwalenie planu miejscowego jest obowiązkowe jedynie, jeżeli wymagają tego przepisy odrębne[3]. Co za tym idzie, większość polskiego terytorium nie jest pokryta planami[4].

---

[1] G. Klimek [w:] B. Rakoczy (red.), *Prawo…*, s. 180; H. Schwarz, *Prawo…*, s. 237 i nast.

[2] Na temat miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego zob. więcej: R. Strzelczyk, *Prawo nieruchomości*, Warszawa 2015, s. 548–549; A. Plucińska-Filipowicz, A. Kosicki [w:] M. Wierzbowski, A. Plucińska-Filipowicz (red.), *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, Warszawa 2018, s. 223 i nast.

[3] A. Plucińska-Filipowicz, A. Kosicki [w:] M. Wierzbowski, A. Plucińska-Filipowicz (red.), *Ustawa…*, s. 237.

[4] G. Dobrowolski, *Prawne zasady budowy i eksploatacji instalacji odnawialnych źródeł energii* [w:] A. Bartoszek, M. Fice, E Kurowska, E. Sierka (red.), *Prosumenckie społeczeństwo a energetyka prosumencka – problemy wdrażania innowacyjnych ścieżek rozwoju OZE*, Katowice 2015, s. 196.

Zgodnie z różnymi statystykami, plany miejscowe pokrywają jedynie ok. 30% powierzchni Rzeczypospolitej, co oznacza, że na aż prawie 70% terytorium kraju nie obowiązuje podstawowy instrument planowania i zagospodarowania przestrzennego[5]. W tym miejscu wspomnieć trzeba o niedawnej nowelizacji przepisów w tym zakresie[6] i dodanie nowego instrumentu planowania przestrzennego na szczeblu gminnym, czyli planu ogólnego gminy. Podobnie jak miejscowy plan zagospodarowania miejscowego jest on aktem prawa miejscowego, ale jest on obowiązkowy i musi obejmować obszar całej gminy[7]. Wprowadzenie tych zmian powinno rozwiązać część problemów polskiego systemu planowania przestrzennego, ale czas pokaże, czy plan ogólny spełni swoją rolę.

W przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje w drodze decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, przy czym lokalizację inwestycji celu publicznego ustala się w drodze decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego[8], a sposób zagospodarowania terenu i warunki zabudowy dla innych inwestycji ustala się właśnie w drodze decyzji o warunkach zabudowy. A zatem pod pojęciem decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu kryją się tak naprawdę dwie decyzje, ale różnią się rodzajem zamierzenia inwestycyjnego.

W przypadku działalności geologicznej i górniczej, jeżeli faktycznie brak jest na danym terenie planu miejscowego, konieczne może być uzyskanie obu z powyżej wskazanych decyzji. Wynika to z tego, że wśród celów publicznych wymie-

---

[5] Przytoczone dane dotyczące procentowego pokrycia powierzchni kraju miejscowymi planami dotyczą roku 2017 i pochodzą z: Informacja o wynikach kontroli Najwyższej Izby Kontroli *System Gospodarowania Przestrzenią Gminy Jako Dobrem Publicznym*, Nr ewid. 193/2016/KIN, 2017, s. 10, https://www.nik.gov.pl/plik/id,13209,vp,15626.pdf, dostęp na dzień: 10.06.2024 r.; P. Śleszyński, A. Deręgowska, Ł. Kubiak, P. Sudra, B. Zielińska, *Analiza stanu i uwarunkowań prac planistycznych w gminach w 2017 roku, Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN na zlecenie Ministerstwa Inwestycji i Rozwoju*, Warszawa 2018, s. 19.

[6] Zmiany zostały wprowadzone na podstawie ustawy z dnia 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. z 2023 r. poz. 1688.

[7] Więcej na temat planów ogólnych zob. M.J. Nowak, J. Dziedzic-Bukowska, *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne – analiza najnowszych zmian*, Warszawa 2024; M.J. Nowak, *Plan ogólny – nowy instrument w planowaniu przestrzennym*, „Nieruchomości" 2023, nr 11, s. 4.

[8] Przez inwestycję celu publicznego należy rozumieć działania o znaczeniu lokalnym (gminnym) i ponadlokalnym (powiatowym, wojewódzkim i krajowym), a także krajowym (obejmującym również inwestycje międzynarodowe i ponadregionalne) oraz metropolitalnym (obejmującym obszar metropolitalny) bez względu na status podmiotu podejmującego te działania oraz źródła ich finansowania, stanowiące realizację celów, o których mowa w art. 6 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami. Jedynie przykładowo można wskazać na wydzielanie gruntów pod drogi publiczne, rowerowe i wodne, budowę, utrzymywanie oraz wykonywanie robót budowlanych tych dróg, obiektów i urządzeń transportu publicznego, a także łączności publicznej i sygnalizacji, wydzielenie gruntów pod linie kolejowe oraz ich budowę i utrzymanie czy też budowę i utrzymywanie publicznych urządzeń służących do zaopatrzenia ludności w wodę, gromadzenia, przesyłania, oczyszczania i odprowadzania ścieków oraz odzysku i unieszkodliwiania odpadów, w tym ich składowania.

nia się także poszukiwanie, rozpoznawanie, wydobywanie złóż kopalin objętych własnością górniczą, a także poszukiwanie lub rozpoznawanie kompleksu podziemnego składowania dwutlenku węgla oraz podziemne składowanie dwutlenku węgla. W takiej sytuacji potrzebna będzie decyzja o lokalizacji inwestycji celu publicznego, w pozostałych przypadkach zaś wystarczające będzie uzyskanie decyzji o warunkach zabudowy.

Jedynie skrótowo omawiając to zagadnienie, wskazać należy, że szereg aspektów proceduralnych oraz materialnych jest tożsamy w przypadku obu omawianych decyzji. Postępowanie zawsze inicjuje złożenie wniosku przez inwestora, te same będą także organy właściwe[9]. Obie decyzje również wiążą organ wydający decyzję o pozwoleniu na budowę. Trzeba jednak zwrócić uwagę, że związanie organu wydającego pozwolenie na budowę tymi decyzjami oznacza, że organ ten nie może tych warunków kształtować odmiennie, ale tylko w zakresie podstawowych parametrów dotyczących zmiany zagospodarowania terenu[10]. Zatem decyzja ta nie przesądza o warunkach technicznych czy też budowlanych[11].

Podstawową różnicą jest to, że przy wydawaniu decyzji o warunkach zabudowy organy muszą uwzględnić art. 61 u.p.z.p. Zgodnie z ust. 1 omawianego przepisu, wydanie decyzji o warunkach zabudowy jest możliwe jedynie w przypadku łącznego spełnienia warunków w nim wskazanych[12].

---

[9] Zgodnie z art. 51 u.p.z.p. w sprawach ustalenia lokalizacji inwestycji celu publicznego decyzje wydają w odniesieniu do inwestycji celu publicznego o znaczeniu krajowym i wojewódzkim wójt, burmistrz albo prezydent miasta w uzgodnieniu z marszałkiem województwa, a w odniesieniu do inwestycji celu publicznego o znaczeniu powiatowym i gminnym wójt, burmistrz albo prezydent miasta. Wojewoda jest właściwy w przypadku inwestycji celu publicznego na terenach zamkniętych. Z kolei na podstawie art. 60 ust. 1 u.p.z.p., decyzję o warunkach zabudowy wydaje, z zastrzeżeniem ust. 3, wójt, burmistrz albo prezydent miasta po uzgodnieniu z organami, o których mowa w art. 53 ust. 4, i uzyskaniu uzgodnień lub decyzji wymaganych przepisami odrębnymi. Wspomniany ust. 3 stanowi, że na terenach zamkniętych organem właściwym jest wojewoda.

[10] Wyrok WSA w Warszawie z dnia 15 czerwca 2010 r., sygn. VII SA/Wa 712/10, Legalis numer 368348.

[11] P. Daniel, *Charakter prawny decyzji o warunkach zabudowy*, „Przegląd Prawa Publicznego" 2012, nr 10.

[12] G. Kuźma [w:] D. Okolski (red.), *Prawo budowlane i nieruchomości. Komentarz*, Warszawa 2015, s. 282; Zgodnie z art. 61 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p., wydanie decyzji o warunkach zabudowy jest możliwe jedynie w przypadku łącznego spełnienia następujących warunków:

1) co najmniej jedna działka sąsiednia, dostępna z tej samej drogi publicznej, jest zabudowana w sposób pozwalający na określenie wymagań dotyczących nowej zabudowy w zakresie kontynuacji funkcji, parametrów, cech i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu, w tym gabarytów i formy architektonicznej obiektów budowlanych, linii zabudowy oraz intensywności wykorzystania terenu;
2) teren ma dostęp do drogi publicznej;
3) istniejące lub projektowane uzbrojenie terenu, z uwzględnieniem ust. 5, jest wystarczające dla zamierzenia budowlanego;
4) teren nie wymaga uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne albo jest objęty zgodą uzyskaną przy sporządzaniu miejscowych planów, które utraciły moc na podstawie art. 67 ustawy, o której mowa w art. 88 ust. 1;
5) decyzja jest zgodna z przepisami odrębnymi;
6) zamierzenie budowlane nie znajdzie się w obszarze:

Przepis art. 61 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p. wprowadza na grunt polskiego systemu prawnego rozwiązanie zaczerpnięte z ustawodawstwa niemieckiego. Jest to zasada dobrego sąsiedztwa, uzależniająca zmianę w zagospodarowaniu terenu od dostosowania się do określonych cech zagospodarowania terenu sąsiedniego. Jej celem jest zagwarantowanie ładu przestrzennego, określonego w art. 2 pkt 1 u.p.z.p. jako takie ukształtowanie przestrzeni, które tworzy harmonijną całość oraz uwzględnia w przyporządkowanych relacjach wszelkie uwarunkowania i wymagania funkcjonalne, gospodarczo-społeczne, środowiskowe, kulturowe oraz kompozycyjno-estetyczne. W przepisie tym ład przestrzenny konkretyzuje się przede wszystkim jako zapobieganie rozproszeniu zabudowy[13].

Na uwadze trzeba również mieć fakt, że ustalenia decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach są wiążące dla organu wydającego decyzję o warunkach zabudowy, więc mają one również wpływ na treść decyzji lokalizacyjnej[14]. Dalsze, szczegółowe uregulowania znajdują się w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury[15], wydanego na podstawie delegacji ustawowej z art. 61 ust. 6 u.p.z.p.

W doktrynie negatywnie ocenia się decyzje o zabudowie i zagospodarowaniu terenu, z racji na ich indywidualny charakter oraz fakt, że nie są one w stanie zastąpić miejscowego planu zagospodarowania miejscowego[16]. Jednakże uwzględniając obowiązujący stan prawny, przed podjęciem działalności geologicznej i górniczej konieczne może okazać się uzyskanie bądź decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego, bądź też decyzji o warunkach zabudowy, oczywiście jedynie w przypadku, jeżeli na danym terenie brak jest miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego[17].

---

a. w stosunku do którego decyzją o ustaleniu lokalizacji strategicznej inwestycji w zakresie sieci przesyłowej, o której mowa w art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 24 lipca 2015 r. o przygotowaniu i realizacji strategicznych inwestycji w zakresie sieci przesyłowych (Dz.U. z 2021 r. poz. 428, 784 i 922), ustanowiony został zakaz, o którym mowa w art. 22 ust. 2 pkt 1 tej ustawy,
b. strefy kontrolowanej wyznaczonej po obu stronach gazociągu,
c. strefy bezpieczeństwa wyznaczonej po obu stronach rurociągu.

[13] K. Jaroszyński [w:] Z. Niewiadomski (red.), *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, Warszawa 2021, s. 645.

[14] A. Bohdan, M. Przybylska, *Podstawy…,* s. 78–79.

[15] Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie sposobu ustalania wymagań dotyczących nowej zabudowy i zagospodarowania terenu w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz.U. z 2003 r. Nr 164, poz. 1588).

[16] Zob. m.in.: Ł. Złakowski [w:] Z. Niewiadomski (red.), *Planowanie…*, s. 51 i nast.

[17] Na temat związku pomiędzy planowaniem i zagospodarowaniem przestrzennym a prowadzeniem działalności geologicznej i górniczej zob. więcej: A. Lipiński, *Komentarz do art. 6–9 ustawy…*; H. Schwarz, *Prawo…*, s. 80; M. Kruś, *Zagospodarowanie przestrzenne w nowym Prawie geologicznym i górniczym* [w:] Z. Janku (red.), *Administracyjnoprawne ograniczenia wolności konstytucyjnych*, Poznań 2012, s. 55–77; R. Mikosz, *Plan zagospodarowania przestrzennego terenu górniczego*, „Studia Iuridica Agraria" 2012, tom X, s. 157–169.

2. Decyzja o wyłączeniu z produkcji rolnej lub leśnej

W przypadkach określonych w ustawie może dojść do sytuacji, w której konieczne będzie uzyskanie jeszcze jednej decyzji, czyli decyzji o wyłączeniu gruntów z produkcji rolnej lub leśnej. Problematyka ta jest uregulowana w ustawie z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych[18] i stosownie do treści art. 1 tej ustawy, reguluje ona zasady ochrony gruntów rolnych[19] i leśnych[20] oraz rekultywacji i poprawiania wartości użytkowej gruntów.

Konieczne jest na wstępie wyjaśnienie co rozumie się poprzez wyłączenie gruntów z produkcji. Zgodnie z art. 4 pkt 11 u.o.g.r.l. jest to rozpoczęcie innego niż rolnicze lub leśne użytkowanie gruntów. Nie uważa się za wyłączenie z produkcji gruntów, o których mowa w art. 2 ust. 1 pkt 3 u.o.g.r.l., jeżeli przerwa w rolniczym użytkowaniu tych obiektów jest spowodowana zmianą kierunków produkcji rolniczej i trwa nie dłużej niż 5 lat.

Jak wskazuje się w doktrynie, wyłączenie gruntów z produkcji jest czynnością faktyczną, która polega na rozpoczęciu innego użytkowania niż rolne lub leśne. Zgodnie z zasadą takie wyłączenie jest legalne, jeżeli została wydana ostateczna decyzja, która zezwala na wyłączenie[21].

Tu konieczne jest sięgnięcie do art. 11 u.o.g.r.l., który reguluje tę kwestię. Decyzja w sprawie wyłączenia z produkcji jest konieczna, jeżeli przedmiotem wyłączenia są grunty leśne, położone w granicach administracyjnych miast lub poza granicami

---

[18] T.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 82, dalej: u.o.g.r.l.

[19] Zgodnie z art. 2 ust. 1 u.o.g.r.l., gruntami rolnymi, w rozumieniu ustawy, są grunty:
1) określone w ewidencji gruntów jako użytki rolne;
2) pod stawami rybnymi i innymi zbiornikami wodnymi, służącymi wyłącznie dla potrzeb rolnictwa;
3) pod wchodzącymi w skład gospodarstw rolnych budynkami mieszkalnymi oraz innymi budynkami i urządzeniami służącymi wyłącznie produkcji rolniczej oraz przetwórstwu rolno-spożywczemu;
4) pod budynkami i urządzeniami służącymi bezpośrednio do produkcji rolniczej uznanej za dział specjalny, stosownie do przepisów o podatku dochodowym od osób fizycznych i podatku dochodowym od osób prawnych;
5) parków wiejskich oraz pod zadrzewieniami i zakrzewieniami śródpolnymi, w tym również pod pasami przeciwwietrznymi i urządzeniami przeciwerozyjnymi;
6) rodzinnych ogrodów działkowych i ogrodów botanicznych;
7) pod urządzeniami: melioracji wodnych, przeciwpowodziowych i przeciwpożarowych, zaopatrzenia rolnictwa w wodę, kanalizacji oraz utylizacji ścieków i odpadów dla potrzeb rolnictwa i mieszkańców wsi;
8) zrekultywowane dla potrzeb rolnictwa;
9) torfowisk i oczek wodnych;
10) pod drogami dojazdowymi do gruntów rolnych.

[20] Stosownie do treści art. 2 ust. 2 u.o.g.r.l., gruntami leśnymi, w rozumieniu ustawy, są grunty:
1) określone jako lasy w przepisach o lasach;
2) zrekultywowane dla potrzeb gospodarki leśnej;
3) pod drogami dojazdowymi do gruntów leśnych.

[21] D. Danecka, W. Radecki, *Ochrona gruntów rolnych i leśnych. Komentarz*, Warszawa 2021, s. 135. Tak też WSA w Poznaniu w wyroku z dnia 16 grudnia 2013 r., II SA/PO 1058/13, Legalis numer 873138.

miast, użytki rolne klas I, II, III, IIIa, IIIb wytworzone z gleb pochodzenia mineralnego i organicznego, użytki rolne klas IV, IVa, IVb, V i VI[22] – wytworzone z gleb pochodzenia organicznego, a także grunty, o których mowa w art. 2 ust. 1 pkt 2–10 u.o.g.r.l.[23]. Jak wskazuje się w doktrynie, jeśli przedmiotem wyłączenia są użytki rolne klas IV, IVa, IVb, V i VI wytworzone z gleb pochodzenia mineralnego, nie wydaje się decyzji o wyłączeniu gruntu rolnego z produkcji[24].

Postępowanie w sprawie wydania decyzji zezwalającej na wyłączenie gruntów rolnych lub leśnych z produkcji rolniczej lub leśnej jest samoistnym postępowaniem, toczącym się na podstawie przepisów rozdziału 3 powołanej ustawy i w oparciu o określone tam przesłanki, po zmianie przeznaczenia gruntów (art. 7 ust. 1 i 2 u.o.g.r.l.), a przed uzyskaniem pozwolenia na budowę (art. 11 ust. 4 u.o.g.r.l.)[25]. W sprawie wyłączenia gruntów z produkcji rolniczej lub leśnej organami właściwymi są zgodnie z art. 5 u.o.g.r.l. starosta w odniesieniu do gruntów rolnych, dyrektor regionalnej dyrekcji Lasów Państwowych w odniesieniu do gruntów leśnych oraz dyrektor parku narodowego w odniesieniu do gruntów rolnych i leśnych położonych na obszarze parku. Efektem przeprowadzonego postępowania jest wydanie decyzji administracyjnej, która w zależności od rodzaju gruntów ma charakter deklaratoryjny lub konstytutywny[26]. Skutkiem prawnym wydania decy-

---

[22] Co ciekawe, w art. 11 u.o.g.r.l. nadal są wskazywane grunty klasy III obok klas IIIa i IIIb oraz grunty klasy IV obok klas IVa i IVb. Co jednak wymaga podkreślenia, według urzędowej tabeli klas gruntów stanowiącej załącznik do rozporządzenia Rady Ministrów z 12 września 2012 r. w sprawie gleboznawczej klasyfikacji gruntów (Dz.U. poz. 1246) nie ma już ani klasy III, ani klasy IV, są tylko klasy IIIa i IIIb oraz klasy IVa i IVb (D. Danecka, W. Radecki, *Ochrona*…, s. 136).

[23] Chodzi tu o grunty pod stawami rybnymi i innymi zbiornikami wodnymi, służącymi wyłącznie potrzebom rolnictwa; grunty pod wchodzącymi w skład gospodarstw rolnych budynkami mieszkalnymi oraz innymi budynkami i urządzeniami służącymi wyłącznie produkcji rolniczej oraz przetwórstwu rolno-spożywczemu; grunty pod budynkami i urządzeniami służącymi bezpośrednio do produkcji rolniczej uznanej za dział specjalny, stosownie do przepisów o podatku dochodowym od osób fizycznych i podatku dochodowym od osób prawnych; grunty parków wiejskich oraz pod zadrzewieniami i zakrzewieniami śródpolnymi, w tym również pod pasami przeciwwietrznymi i urządzeniami przeciwerozyjnymi; grunty rodzinnych ogrodów działkowych i ogrodów botanicznych; grunty pod urządzeniami melioracji wodnych, przeciwpowodziowych i przeciwpożarowych, zaopatrzenia rolnictwa w wodę, kanalizacji oraz utylizacji ścieków i odpadów dla potrzeb rolnictwa i mieszkańców wsi; grunty zrekultywowane dla potrzeb rolnictwa; grunty torfowisk i oczek wodnych; grunty pod drogami dojazdowymi do gruntów rolnych.

[24] J. Bieluk, D. Łobos-Kotowska, *Ustawa o ochronie gruntów rolnych i leśnych. Komentarz*, Warszawa 2015, s. 78.

[25] Tamże, s. 78–79.

[26] W literaturze przedmiotu zwraca się uwagę, że w odniesieniu do użytków rolnych klas IV, IVa, IVb, V, VI wytworzonych z gleb pochodzenia organicznego decyzja o ich wyłączeniu z produkcji ma charakter deklaratoryjny, zaś skutek prawny w postaci wyłączenia następuje z dniem rozpoczęcia innego niż rolniczy lub leśny sposobu użytkowania gruntów. Decyzja jedynie potwierdza w takim przypadku zaistniały stan i wywiera skutki *ex tunc*. Organ nie może odmówić wyłączenia gruntów z produkcji oraz nie nakłada na stronę obowiązków związanych z wyłączeniem. Natomiast dla gleb pochodzenia mineralnego i organicznego, zaliczonych do klas I, II, III, IIIa, IIIb, a także gruntów, o których mowa w art. 2 ust. 1 pkt 2–10 u.o.g.r.l., oraz dla gruntów leśnych organ nie ma obowiązku wyrażenia zgody na wyłączenie gruntów z produkcji, a ponadto może nałożyć dodatkowe obowiązki związane z wyłączeniem, m.in. obowiązek

zji o wyłączeniu gruntu rolnego z produkcji rolniczej jest utrata rolnego charakteru nieruchomości[27].

Na zakończenie warto zwrócić uwagę, że postępowanie w sprawie wyłączenia gruntów rolnych lub leśnych z produkcji jest postępowaniem odrębnym, to istnieje zależność pomiędzy tym postępowaniem, a postępowaniem w sprawie zmiany przeznaczenia gruntów rolnych lub leśnych na cele nierolnicze i nieleśne.

Zgodnie z generalną zasadą, wyrażoną w art. 7 u.o.g.r.l., zmiana przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne dokonuje się w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Jeżeli grunty zostały w planie miejscowym przeznaczone na cele nierolnicze i nieleśne, a zainteresowany wystąpił o wydanie decyzji zezwalającej na wyłączenie, właściwy organ nie ma w zasadzie możliwości wydania innej decyzji niż decyzja o wyłączeniu gruntów z produkcji i określenie warunków wyłączenia. Podobnie w sytuacji, gdy w odniesieniu do gruntów nieobjętych dyspozycją art. 7 u.o.g.r.l. w decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, organ dopuszcza budowę na gruncie rolnym. Także wówczas wydaje się, że organ właściwy do wydania decyzji zezwalającej na wyłączenie nie ma innej możliwości, jak tylko wydanie decyzji o wyłączeniu[28].

3. Pozwolenie na budowę

Pozwolenie na budowę to decyzja administracyjna, która jest niezbędna do rozpoczęcia i prowadzenia budowy lub wykonywania robót budowlanych. Jej uzyskanie jest wymagane do budowy, rozbudowy, nadbudowy, odbudowy oraz przebudowy obiektów budowlanych. Jest to podstawowy instrument uregulowany w przepisach ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane[29], który stosuje się z odpowiednimi modyfikacjami w przypadku przedsięwzięć geologicznych i górniczych.

Jedna z pierwszych zmian dotyczy organów właściwych, bowiem organem administracji architektoniczno-budowlanej i nadzoru budowlanego dla obiektów budowlanych zakładu górniczego jest dyrektor właściwego miejscowo okręgowego urzędu górniczego.

Kluczowa jest tu treść art. 6 ust. 1 pkt 4 Pr.g.g, zgodnie z którym obiektami budowlanymi zakładu górniczego są obiekty budowlane w rozumieniu prawa budowlanego znajdujące się poza podziemnym wyrobiskiem górniczym, służące bezpośrednio do

---

zdjęcia i zagospodarowania próchniczej warstwy gleby. Decyzja o wyłączeniu gruntów z produkcji ma charakter konstytutywny i wywiera skutki *ex nunc* (J. Bieluk, D. Łobos-Kotowska, *Ustawa…*, s. 78).

[27] J. Bieluk, D. Łobos-Kotowska, *Ustawa…*, s. 80.

[28] J. Bieluk, D. Łobos-Kotowska, *Ustawa…*, s. 80–81.

[29] T.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 725, dalej: Pr.b.

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 kopaliny do sprzedaży, podziemnego bezzbiornikowego magazynowania substancji albo podziemnego składowania odpadów. Szczegóły w tym zakresie znajdują się w rozporządzeniu Ministra Energii z dnia 23 listopada 2016 r. w sprawie szczegółowych wymagań dotyczących prowadzenia ruchu podziemnych zakładów górniczych[30].

Wypada wyjaśnić, co należy rozumieć pod pojęciem obiektu budowlanego. Zgodnie z art. 3 pkt 1 Pr.b., ilekroć w ustawie jest mowa o obiekcie budowlanym, to należy przez to rozumieć budynek, budowlę bądź obiekt małej architektury, wraz z instalacjami zapewniającymi możliwość użytkowania obiektu zgodnie z jego przeznaczeniem, wzniesiony z użyciem wyrobów budowlanych. Definicja niniejsza składa się w istocie rzeczy z trzech definicji: budynku[31], budowli[32] i obiektu małej architektury[33]. Definicją obiektu budowlanego w każdym z wymienionych rodzajów obiektów objęto instalacje zapewniające możliwość użytkowania danego obiektu zgodnie z jego przeznaczeniem. Uznanie obiektu za obiekt budowlany uzależnione zostało od wzniesienia go z użyciem wyrobów budowlanych[34].

---

[30] Dz.U. z 2017 r. poz. 1118.

[31] Budynek to, na podstawie art. 3 pkt 2) Pr.b., taki obiekt budowlany, który jest trwale związany z gruntem, wydzielony z przestrzeni za pomocą przegród budowlanych oraz posiada fundamenty i dach. Dookreślenie specyficznego rodzaju budynków, czyli budynków mieszkalnych jednorodzinnych, zostało wyjaśnione w art. 3 pkt 2a) Pr.b. i należy przez to rozumieć budynek wolno stojący albo budynek w zabudowie bliźniaczej, szeregowej lub grupowej, służący zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych, stanowiący konstrukcyjnie samodzielną całość, w którym dopuszcza się wydzielenie nie więcej niż dwóch lokali mieszkalnych albo jednego lokalu mieszkalnego i lokalu użytkowego o powierzchni całkowitej nieprzekraczającej 30% powierzchni całkowitej budynku (T. Asman, Z. Niewiadomski [w:] Z. Niewiadomski (red.), *Prawo budowlane. Komentarz*, Warszawa 2022, s. 25–27; Ł. Dumin [w:] D. Okolski (red.), *Prawo…*, s. 9).

[32] Stosownie do treści art. 3 pkt 3 Pr.b., przez budowlę należy rozumieć każdy obiekt budowlany niebędący budynkiem lub obiektem małej architektury, jak: obiekty liniowe, lotniska, mosty, wiadukty, estakady, tunele, przepusty, sieci techniczne, wolno stojące maszty antenowe, wolno stojące trwale związane z gruntem tablice reklamowe i urządzenia reklamowe, budowle ziemne, obronne (fortyfikacje), ochronne, hydrotechniczne, zbiorniki, wolno stojące instalacje przemysłowe lub urządzenia techniczne, oczyszczalnie ścieków, składowiska odpadów, stacje uzdatniania wody, konstrukcje oporowe, nadziemne i podziemne przejścia dla pieszych, sieci uzbrojenia terenu, budowle sportowe, cmentarze, pomniki, a także części budowlane urządzeń technicznych (kotłów, pieców przemysłowych, elektrowni jądrowych, elektrowni wiatrowych, morskich turbin wiatrowych i innych urządzeń) oraz fundamenty pod maszyny i urządzenia, jako odrębne pod względem technicznym części przedmiotów składających się na całość użytkową (T. Asman, Z. Niewiadomski [w:] Z. Niewiadomski (red.), *Prawo…*, s. 27-30; Ł. Dumin [w:] D. Okolski (red.), *Prawo…*, s. 9).

[33] Obiekty małej architektury to niewielkie obiekty, w szczególności:
1) kultu religijnego, jak kapliczki, krzyże przydrożne, figury,
2) posągi, wodotryski i inne obiekty architektury ogrodowej,
3) użytkowe służące rekreacji codziennej i utrzymaniu porządku, jak: piaskownice, huśtawki, drabinki, śmietniki (T. Asman, Z. Niewiadomski [w:] Z. Niewiadomski (red.), *Prawo…*, s. 30–31; Ł. Dumin [w:] D. Okolski (red.), *Prawo…*, s. 10).

[34] A. Despot-Mładanowicz [w:] *Prawo budowlane. Komentarz aktualizowany*, red. A. Plucińska-Filipowicz, M. Wierzbowski, LEX/el. 2021, komentarz do art. 3 Pr.b., pkt I.1.

W poszczególnych przepisach rozporządzenia wskazuje się, co w szczególności zalicza się do obiektów budowlanych zakładu górniczego, odpowiednio w podziemnych zakładach górniczych[35], w odkrywkowych zakładach górniczych[36] oraz w zakładach górniczych wydobywających kopaliny otworami wiertniczymi[37].

---

[35] Są to:
1) budynki:
   b. maszyn wyciągowych,
   c. nadszybia,
   d. stacji odmetanowania i głównych sieci rurociągów,
   e. głównych stacji sprężarek powietrza,
   f. centralnych stacji klimatyzacyjnych,
   g. stacji elektroenergetycznych oraz głównych urządzeń i sieci rozdzielczych wysokiego i średniego napięcia,
2) obiekty budowlane:
   a. stacji wentylatorów głównych,
   b. urządzeń przeróbczych,
   c. podsadzkowych,
   d. placów składowych urobku,
   e. związanych z:
      – podziemnym składowaniem odpadów,
      – przygotowaniem kopaliny do sprzedaży,
3) szybowe wieże wyciągowe,
4) rurociągi i zbiorniki technologiczne,
5) urządzenia i instalacje głównego odwadniania,
6) wolno stojące budynki centrali telefonicznych, dyspozytorni, stacji geofizyki górniczej, lampiarni oraz magistralne sieci telekomunikacyjne,
7) zbiorniki przeciwpożarowe,
8) mosty, estakady i tunele technologiczne,
9) maszty kablowe i oświetleniowe,
10) obiekty budowlane inne niż wskazane w pkt 1–9, zlokalizowane na terenie zakładu górniczego.

[36] Wśród nich wymienia się:
1) stałe drogi technologiczne,
2) składy materiałów wybuchowych,
3) rurociągi i zbiorniki technologiczne,
4) obiekty stacji załadowczych i wyładowczych,
5) budynki i budowle głównych stacji sprężarek powietrza,
6) budynki stacji elektroenergetycznych oraz sieci rozdzielcze wysokiego i średniego napięcia,
7) maszty kablowe i oświetleniowe,
8) obiekty odwadniania,
9) budynki centrali telefonicznych, dyspozytorni i sieci magistralnych,
10) zbiorniki przeciwpożarowe,
11) mosty, estakady i tunele technologiczne,
12) obiekty, place składowe urobku,
13) obiekty warsztatowe i magazynowe,
14) stacje paliw,
15) fundamenty i konstrukcje wsporcze pod maszyny i urządzenia technologiczne,
16) inne obiekty budowlane związane z prowadzeniem ruchu, zlokalizowane w granicach zakładu górniczego

[37] Są to:
1) obiekty ujęć wód leczniczych, termalnych i solanek,
2) budynki sterowni, dyspozytorni i centrali telefonicznych,
3) obiekty i stałe instalacje technologiczne, w tym instalacje osuszania, odrtęciania i odsiarczania gazu, separacji i stabilizacji ropy naftowej,
4) obiekty transportu kopaliny i płynów technologicznych,

W rozdziale 4 Pr.b. określono m.in.: procedurę uzyskiwania decyzji o pozwoleniu na budowę, zgłaszanie budowy i robót budowlanych. Zgodnie z art. 28 Pr.b. roboty budowlane można rozpocząć jedynie na podstawie ostatecznej decyzji o pozwoleniu na budowę, z zastrzeżeniem art. 29–31 tej ustawy. Warunki, jakie należy spełnić przed przystąpieniem do użytkowania obiektu budowlanego zakładu górniczego określono w art. 55 i 57 Pr.b.

W okręgowym urzędzie górniczym prowadzone są rejestry wniosków o pozwolenie na budowę i rejestry decyzji o pozwoleniu na budowę. Uwierzytelnione kopie rejestrów przekazywane są do Prezesa Wyższego Urzędu Górniczego.

Jeśli chodzi o procedurę wydawania pozwolenia, to inicjuje ją złożenie pisemnego wniosku w okresie ważności decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, jeżeli jest ona wymagana zgodnie z przepisami o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Pozwolenie na budowę może otrzymać osoba, która jest adresatem decyzji o warunkach zabudowy względnie o lokalizacji inwestycji celu publicznego. Do wniosku należy dołączyć szereg załączników. Ponadto składa się oświadczenie pod rygorem odpowiedzialności karnej o posiadanym prawie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane.

Kluczowe jest dołączenie projektu budowlanego w czterech egzemplarzach, wraz z opiniami, uzgodnieniami, pozwoleniami i innymi dokumentami wymaganymi przepisami szczególnymi, opracowanego przez osobę posiadającą wymagane uprawnienia budowlane oraz zaświadczenie, o którym mowa w art. 12 ust. 2 Pr.b.

Właściwy organ przeprowadza następnie analizę przedłożonych dokumentów oraz dokonuje aktów współdziałania z odpowiednimi organami, a następnie wydaje decyzję w ciągu 65 dni od dnia złożenia wniosku. Od decyzji w sprawie pozwolenia na budowę stronom przysługuje prawo odwołania do Prezesa Wyższego Urzędu Górniczego w terminie 14 dni od daty jej wydania.

---

5) obiekty stacji redukcyjno-pomiarowych,
6) obiekty tłoczni ropy naftowej i gazu ziemnego,
7) obiekty warsztatowe i magazynowe,
8) magazyny płynów złożowych i płynów technologicznych,
9) stałe drogi technologiczne,
10) obiekty kotłowni technologicznych,
11) budynki i budowle głównych stacji sprężarek powietrza wraz z rurociągami,
12) obiekty i urządzenia przyodwiertowe, z wyjątkiem głowic eksploatacyjnych,
13) fundamenty i konstrukcje wsporcze pod maszyny i urządzenia technologiczne,
14) budynki stacji elektroenergetycznych oraz sieci wysokiego i średniego napięcia,
15) maszty kablowe i oświetleniowe,
16) obiekty pompowni wód złożowych,
17) zbiorniki i instalacje przeciwpożarowe,
18) mosty i estakady technologiczne,
19) morskie platformy stacjonarne posadowione na dnie morza,
20) inne obiekty budowlane związane z prowadzeniem ruchu, zlokalizowane w granicach zakładu górniczego otworowego.

Rozpoczęcie ruchu zakładu górniczego

Chronologicznie ostatnim instrumentem w ciągu zdarzeń, który konkretyzuje zakres, treść oraz sposób wykonywania praw i obowiązków przedsiębiorcy jest sporządzenie planu ruchu zakładu górniczego. Zgodnie z art. 105 Pr.g.g. ruch zakładu górniczego prowadzi się w sposób zgodny z przepisami prawa, w szczególności na podstawie planu ruchu zakładu górniczego, a także zgodnie z zasadami techniki górniczej. Jak wskazuje się w literaturze, plan ruchu to kluczowy dokument, w którym są określone reguły dotyczące tego ruchu oraz jest to jeden z wyznaczników dozwolonego zachowania dla przedsiębiorcy[1].

Planu takiego nie sporządza się w dwóch sytuacjach – po pierwsze, jeżeli koncesji udzielił starosta. W takim przypadku ruch zakładu górniczego prowadzi się na podstawie warunków określonych w koncesji. Plan nie jest sporządzany również, jeżeli roboty geologiczne służące poszukiwaniu lub rozpoznawaniu złóż kopalin są wykonywane bez użycia środków strzałowych na głębokości do 100 m poza obszarem górniczym. Wtedy ruch zakładu prowadzi się na podstawie warunków określonych w koncesji albo decyzji zatwierdzającej projekt robót geologicznych[2].

Plan ruchu jest opracowywany przez przedsiębiorcę odrębnie dla każdego zakładu górniczego. W art. 108 Pr.g.g. wskazano, co dokładnie musi się znaleźć w planie ruchu i jest to przede wszystkim określenie struktury organizacyjnej zakładu górniczego, w szczególności przez wskazanie stanowisk osób kierownictwa i dozoru ruchu, a także granic zakładu górniczego. W planie tym określa się

---

[1] Tak G. Radecki, *Zakład górniczy i jego ruch w świetle regulacji zawartej w Prawie geologicznym i górniczym* [w:] G. Dobrowolski, A. Lipiński, R. Mikosz, G. Radecki, *Gospodarowanie…*, s. 257; w ślad za A. Lipiński, R. Mikosz, *Ustawa…*, s. 315–316 oraz H. Schwarz, *Racjonalna gospodarka złożem w prawie geologicznym i górniczym* [w:] G. Dobrowolski, G. Radecki (red.), *Prawna regulacja górnictwa w Polsce, Czechach i na Słowacji*, Kroczyce 2013, s. 108.

[2] G. Radecki, *Zakład…*, s. 262.

również szczegóły przedsięwzięcia niezbędnego w celu zapewnienia, m.in.: wykonywania działalności objętej koncesją, bezpieczeństwa powszechnego, bezpieczeństwa pożarowego, bezpieczeństwa osób przebywających w zakładzie górniczym, w szczególności dotyczące bezpieczeństwa i higieny pracy, racjonalnej gospodarki złożem, ochrony elementów środowiska, ochrony obiektów budowlanych oraz zapobiegania szkodom i ich naprawy.

Kolejne ustępy tego artykułu precyzują co powinno się jeszcze znaleźć w tym planie, w zależności od rodzaju planowanej działalności. Ponadto dalsze szczegóły zawierają przepisy wykonawcze do ustawy, tj. rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 8 grudnia 2017 r. w sprawie planów ruchu zakładów górniczych[3]. Plan jest sporządzany na czas określony, co do zasady od 2 do 6 lat. Jednak, jeśli planowany

---

[3] Dz.U. z 2017 r. poz. 2293. Jak wskazuje się w § 1 tego rozporządzenia, określa ono:
1) szczegółowe wymagania dotyczące treści planu ruchu:
   a. podziemnego zakładu górniczego – w załączniku nr 1 do rozporządzenia,
   b. odkrywkowego zakładu górniczego – w załączniku nr 2 do rozporządzenia,
   c. zakładu górniczego wydobywającego kopaliny otworami wiertniczymi – w załączniku nr 3 do rozporządzenia,
   d. zakładu górniczego prowadzącego metodą podziemną: podziemne bezzbiornikowe magazynowanie substancji lub podziemne składowanie odpadów – w załączniku nr 4 do rozporządzenia,
   e. zakładu górniczego prowadzącego metodą otworową: podziemne bezzbiornikowe magazynowanie substancji lub podziemne składowanie odpadów – w załączniku nr 5 do rozporządzenia,
   f. zakładu górniczego prowadzącego podziemne składowanie dwutlenku węgla – w załączniku nr 6 do rozporządzenia,
   g. zakładu wykonującego roboty geologiczne, niepolegające na badaniach geofizycznych wymagających użycia środków strzałowych – w załączniku nr 7 do rozporządzenia,
   h. zakładu wykonującego roboty geologiczne, polegające na badaniach geofizycznych wymagających użycia środków strzałowych – w załączniku nr 8 do rozporządzenia,
   i. likwidowanego (likwidowanej oznaczonej części) podziemnego zakładu górniczego – w załączniku nr 9 do rozporządzenia,
   j. likwidowanego (likwidowanej oznaczonej części) odkrywkowego zakładu górniczego – w załączniku nr 10 do rozporządzenia,
   k. likwidowanego (likwidowanej oznaczonej części) zakładu górniczego wydobywającego kopaliny otworami wiertniczymi – w załączniku nr 11 do rozporządzenia,
   l. likwidowanego (likwidowanej oznaczonej części) zakładu górniczego prowadzącego metodą podziemną: podziemne bezzbiornikowe magazynowanie substancji lub podziemne składowanie odpadów – w załączniku nr 12 do rozporządzenia,
   m. likwidowanego (likwidowanej oznaczonej części) zakładu górniczego prowadzącego metodą otworową: podziemne bezzbiornikowe magazynowanie substancji lub podziemne składowanie odpadów – w załączniku nr 13 do rozporządzenia,
   n. likwidowanego (likwidowanej oznaczonej części) zakładu górniczego prowadzącego podziemne składowanie dwutlenku węgla – w załączniku nr 14 do rozporządzenia,
   o. zakładu prowadzącego działalność określoną w art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. – Prawo geologiczne i górnicze – w załączniku nr 15 do rozporządzenia;
2) elementy planu ruchu zakładu górniczego przedsiębiorcy wykonującego działalność polegającą na poszukiwaniu, rozpoznawaniu lub wydobywaniu węglowodorów ze złóż w granicach obszarów morskich Rzeczypospolitej Polskiej, które wymagają opinii rzeczoznawcy do spraw ruchu zakładu górniczego – w załącznikach nr 3, 7 i 11 do rozporządzenia;
3) elementy planu ruchu zakładu górniczego, których zmiany dokonuje się w trybie uproszczonym, zgodnie z art. 109 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. – Prawo geologiczne i górnicze – w załącznikach nr 1–15 do rozporządzenia.

okres ruchu zakładu jest krótszy, to wtedy sporządza się go na cały planowany czas ruchu[4].

Plan ruchu zakładu górniczego podlega zatwierdzeniu, w drodze decyzji przez właściwy organ nadzoru górniczego, co wynika z art. 108 ust. 11 Pr.g.g. Wniosek o jego zatwierdzenie należy przedłożyć na co najmniej 30 dni przed planowanym terminem rozpoczęcia ruchu. Rozpoczęcie ruchu może nastąpić dopiero w oparciu o ostateczną decyzję zatwierdzającą[5].

Treść planu ruchu w przypadku działalności w zakresie górnictwa transgranicznego będzie musiała być dostosowana do specyfiki tej działalności. Konieczne będzie uwzględnienie postanowień ewentualnie zawartej umowy. Będzie to zwłaszcza istotne przy określaniu granic zakładu górniczego czy też szczegółowych działań służących zapewnieniu ochrony środowiska lub wykonywania działalności objętej koncesją.

---

4 M. Szalewska [w:] B. Rakoczy (red.), *Prawo…*, s. 553.

5 Tamże, s. 555 i nast.

Wnioski

Podsumowując rozważania prowadzone w tej części monografii, warto zdefiniować podejmowanie działalności geologicznej i górniczej. Zgodnie z przyjętym założeniem jest to pewien kompleks działań, na który składa się szereg etapów i czynności, zmierzających do rozpoczęcia tej działalności.

Przed rozpoczęciem prowadzenia działalności geologicznej i górniczej konieczne jest uzyskanie tytułu prawnego do przestrzeni, w której będzie prowadzona działalność regulowana ustawą. Kluczowa z tego punktu widzenia jest własność górnicza oraz ściśle z nią związane użytkowanie górnicze. Zgodnie z art. 10 Pr.g.g. własnością górniczą objęte są dwa rodzaje dóbr, czyli złoża niektórych kopalin, a ponadto ta część skorupy ziemskiej (górotworu), która jest położona poza granicami przestrzennymi nieruchomości gruntowej. Prawo własności górniczej przysługuje Skarbowi Państwa. W art. 10 ust. 1 i 2 Pr.g.g. zostały wymienione enumeratywnie wszystkie kopaliny, których złoża są objęte prawem własności górniczej, bez względu na miejsce ich występowania. Na podstawie obowiązujących przepisów można wskazać, że własność górnicza jest prawem podmiotowym, które powstało z mocy prawa wraz z wejściem w życie większości przepisów Prawa geologicznego i górniczego, ma charakter bezwzględny i skuteczny *erga omnes*.

Skarb Państwa może korzystać z przedmiotu własności górniczej, z wyłączeniem innych osób. Przysługuje mu również możliwość rozporządzenia swoim prawem, ale wyłącznie poprzez ustanowienie użytkowania górniczego. Ustanowienie użytkowania górniczego następuje w drodze umowy, która musi być zawarta na piśmie pod rygorem nieważności. Szczegółowe wymagania w tym zakresie zawierają przepisy Prawa geologicznego i górniczego.

W przypadku górnictwa transgranicznego sytuacja komplikuje się z racji na to, że złoże kopaliny będzie podlegać co najmniej dwóm reżimom prawnym. Na to nakłada się fakt, że w poszczególnych państwach status prawny geologicznych

zasobów środowiska różni się od siebie. Również uzyskanie tytułu prawnego do przestrzeni, w której będzie prowadzona działalność geologiczna i górnicza, zostało odmiennie ukształtowane w poszczególnych porządkach prawnych. W związku z tym najwłaściwsze będzie uzyskanie użytkowania górniczego względem części złoża znajdującej się na obszarze polskim, a sytuację prawną pozostałej części uregulować w drodze umowy międzynarodowej.

Kolejnym etapem, po otrzymaniu tytułu prawnego do przestrzeni, jest pozyskanie decyzji, które pozwalają na prowadzenie działalności geologicznej i górniczej. Chodzi tu przede wszystkim o koncesje, ale nie tylko. Koncesja to kwalifikowana decyzja administracyjna, która jest zezwoleniem na podjęcie i wykonywanie działalności gospodarczej uznanej za szczególnie doniosłą dla państwa bądź taką, która (np. ze względu na potrzeby ochrony środowiska) musi pozostawać pod jego wzmożonym nadzorem.

Koncesja jest potrzebna przed przystąpieniem do poszukiwania lub rozpoznawania złóż kopalin, o których mowa w art. 10 ust. 1 Pr.g.g. (z wyłączeniem złóż węglowodorów), wydobywania kopalin ze złóż, poszukiwania i rozpoznawania złóż węglowodorów oraz wydobywania węglowodorów ze złóż, podziemnego bezzbiornikowego magazynowania substancji, podziemnego składowania odpadów oraz podziemnego składowania dwutlenku węgla.

Do organów udzielających koncesji zalicza się ministra właściwego do spraw środowiska, marszałków województw oraz starostów. W art. 21 Pr.g.g. wskazano przedmiot koncesji, czyli jakie rodzaje działalności wymagają jej uzyskania. Jeśli chodzi o przebieg postępowania koncesyjnego to inicjuje je złożenie wniosku o wydanie decyzji, spełniającego wymogi przepisów Prawa geologicznego i górniczego. Dalej toczy się ono zgodnie z przepisami dotyczącymi ogólnej procedury administracyjnej, ale ze zmianami wprowadzonymi przez Prawo geologiczne i górnicze. Są to modyfikacje w zakresie wyznaczenia kręgu stron postępowania, ograniczenia możliwości udziału organizacji społecznych w postępowaniu, wzmocnienia trwałości decyzji koncesyjnej oraz zasad współdziałania przy wydawaniu tej decyzji.

W treści koncesji wskazuje się rodzaj i sposób wykonywania zamierzonej działalności, a także przestrzeń, w granicach której ma być prowadzona działalność, czas obowiązywania koncesji oraz termin rozpoczęcia działalności określonej koncesją, a w razie potrzeby również przesłanki, których spełnienie oznacza rozpoczęcie działalności. Powinno się w niej również znaleźć określenie czasu, na jaki została ona udzielona. Treść koncesji różni się również w zależności od jej przedmiotu. Dalsze przepisy regulują ustanowienie zabezpieczenia, odmowę udzielania koncesji, jej wygaśnięcie, cofnięcie oraz zmianę i przeniesienie.

Jeśli planowana działalność będzie się mieścić w zakresie górnictwa transgranicznego, to przy wyrażeniu zgody na prowadzenie działalności w tej przestrzeni

należy wskazać na modyfikacje. Ze względu na brak odpowiednich przepisów, ponownie wydaje się, że najwłaściwsze byłoby uregulowanie tej kwestii w umowie międzynarodowej. W takim porozumieniu można albo wskazać prawo właściwe, które będzie regulowało podejmowanie tych działań, albo zobowiązać w umowie podmioty do uzyskania koncesji lub innej stosownej decyzji w jednym z państw, która umożliwi eksploatację całości złoża. Jeszcze innym rozwiązaniem jest powołanie jednego przedsiębiorcy, który zajmie się eksploatacją złoża.

Zgodnie z art. 30 ust. 3 Pr.g.g. koncesja nie zwalnia z obowiązków określonych odrębnymi przepisami, w tym uzyskania przewidzianych nimi decyzji. Przykładem takich decyzji jest m.in. pozwolenie na budowę oraz decyzje o wyłączeniu gruntu z produkcji rolnej lub leśnej. Pozwolenie na budowę to decyzja administracyjna, która jest niezbędną do rozpoczęcia i prowadzenia budowy lub wykonywania robót budowlanych i jest to kluczowy instrument Prawa budowlanego, który stosuje się z odpowiednimi modyfikacjami w przypadku przedsięwzięć geologicznych i górniczych.

Odmiennie niż poprzednio wydaje się, że w przypadku tych decyzji nie ma potrzeby regulować tych zagadnień w umowie międzynarodowej. Oczywiście nic nie stoi na przeszkodzie, by takie regulacje wprowadzić do jej treści.

Rozdział IV

Oceny oddziaływania na środowisko a górnictwo transgraniczne

Zagadnienia wprowadzające

1. Wstęp do problematyki ocen oddziaływania na środowisko

Z formalnego punktu widzenia oceny oddziaływania na środowisko nie są ściśle związane z tematem. Jednak tak jak wskazywano we wstępie, podejmowanie i prowadzenie działalności górniczej zaliczane jest najczęściej do przedsięwzięć, których oddziaływanie na środowisko wymaga przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko. Przed podjęciem działalności w zakresie górnictwa transgranicznego konieczne będzie przeprowadzenie oceny oddziaływania na środowisko. Postępowanie to ma charakter służebny względem postępowania, które zmierza do wydania decyzji, uprawniających do podejmowania planowanej działalności i realizacji przedsięwzięcia.

W doktrynie zwraca się uwagę, że postępowanie w sprawie ocen oddziaływania na środowisko wiąże się z licznymi zasadami prawa ochrony środowiska, które funkcjonują na gruncie prawa międzynarodowego, wspólnotowego oraz polskiego[1]. Wśród nich należy wskazać m.in. zasady przezorności i prewencji[2] oraz zasadę planowości[3]. Oceny oddziaływania na środowisko są również instrumentem realizacji zasady zrównoważonego rozwoju[4].

---

[1] M. Pchałek, M. Behnke, *Postępowanie w sprawie oceny oddziaływania na środowisko w prawie polskim i UE*, Warszawa 2009, s. 3.

[2] B. Rakoczy, *Wprowadzenie do prawnej problematyki oceny oddziaływania na środowisko* [w:] B. Rakoczy (red.), *Oceny oddziaływania na środowisko w praktyce*, Warszawa 2017, s. 16. Tak też: G. Dobrowolski, *Decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach*, Toruń 2011, s. 65.

[3] J. Jendrośka [w:] M. Górski, M. Pchałek, W. Radecki, J. Jerzmański, M. Bar, S. Urban, J. Jendrośka, *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Warszawa 2014, s. 23; B. Rakoczy, *Wprowadzenie…*, s. 18.

[4] G. Dobrowolski, *Decyzja…*, s. 133.

Realizacja przedsięwzięć, których skutki środowiskowe mogą być znaczne, co do zasady wymaga przeprowadzenia odpowiednich procedur służących rozpoznaniu ich wpływu na otoczenie. Noszą one nazwę ocen oddziaływania na środowisko. W przypadku przedsięwzięć z zakresu geologii i górnictwa oceny te odgrywają szczególną rolę. Poszukiwanie i rozpoznawanie złóż kopalin, a zwłaszcza ich wydobywanie może powodować znacząco niekorzystne skutki nie tylko w otaczającej przyrodzie, ale również w głębi ziemi, wpływając choćby na wody podziemne. Analizę przesłanek warunkujących rozpoczęcie działalności geologicznej i górniczej w kontekście transgranicznym należy poprzedzić informacjami o ocenach oddziaływania na środowisko. Szczególną rolę w tym zakresie odgrywają oceny transgraniczne, biorąc pod uwagę tematykę prowadzonych badań. Wynika to z funkcji jakie spełniają oceny oddziaływania na środowisko jako jeden z podstawowych instrumentów prawa ochrony środowiska.

Oceny oddziaływania na środowisko to specjalistyczne procedury administracyjne, które mają na celu ustalenie potencjalnych, niekorzystnych skutków dla środowiska rozstrzygnięć, tak w sprawach indywidualnych, jak i generalnych[5]. Można pokusić się o stwierdzenie, że są one dzisiaj kluczową instytucją we współczesnym prawie ochrony środowiska[6]. Jednym z podstawowych zadań, jakie spełniają przepisy dotyczące ocen, jest rozwiązywanie konfliktów, jakie powstają w toku procesu inwestycyjnego.

2. Istota ocen oddziaływania na środowisko

W systemie prawa polskiego oceny oddziaływania na środowisko pojawiły się dopiero w XXI wieku[7], a obecnie problematyka ta jest uregulowana w ustawie

---

5 Tamże, s. 11.

6 M. Pchałek, M. Behnke, *Postępowanie…*, s. XI.

7 Oceny oddziaływania na środowisko powstały mniej więcej w tym samym czasie w prawie amerykańskim, jak i w porządkach prawnych poszczególnych państw europejskich. Jednakże ze względu na założone ramy tematyczne należy odesłać w tym zakresie do bogatej literatury w tym zakresie. W Stanach Zjednoczonych nastąpiło to wraz z wejściem w życie ustawy z dnia 1 stycznia 1970 r. o narodowej polityce ochrony środowiska z 1969 r. (M. Pchałek, M. Behnke, *Postępowanie…*, s. 12). Na poziomie wspólnoty Europejskiej instytucja ta zaistniała znacznie później, bo dopiero w latach osiemdziesiątych dwudziestego wieku, wraz z wejściem w życie dyrektywy Rady z dnia 27 czerwca 1985 r. nr 85/337/EWG w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko naturalne (Dz.U. UE L 175), którą obecnie zastępuje wcześniej wspomniana dyrektywa 2011/92/UE. Systemy europejski i amerykański, mimo podobieństw, wykazują też pewne różnice, dlatego często wyróżnia się dwa modele: europejski i amerykański (G. Dobrowolski, *Decyzja…*, s. 47). Konieczność dostosowania polskiego porządku prawnego do prawa wspólnotowego doprowadziła do daleko idących zmian. Oceny oddziaływania na środowisko zostały wprowadzone na mocy ustawy z dnia 9 listopada 2000 r. o dostępie do informacji o środowisku i jego ochronie, oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz.U. 2000 nr 109 poz. 1157, ustawa nieobowiązująca). Wówczas oceny oddziaływania na środowisko funkcjonowały jako specjalistyczne opinie biegłego, co do oddziaływania inwestycji lub

o ocenach. Podstawową funkcją, jaką spełniają oceny oddziaływania na środowisko, jest zapobieganie niekorzystnemu oddziaływaniu działalności człowieka na środowisko, co było związane z odejściem od rozwiązań nakazowo-rozdzielczych[8]. Jak zauważa J. Ciechanowicz-McLean, celem tej procedury jest prewencyjna ocena oddziaływania na środowisko biotyczne i abiotyczne, elementy środowiska oraz dobra materialne i dobra kultury przez dokument lub przedsięwzięcie, zanim jeszcze zostaną one zrealizowane[9]. Instytucja ta ma weryfikować zasadność obranych kierunków rozwoju, które są oceniane w świetle konieczności zapewnienia środowiska naturalnego o dobrej jakości oraz gwarantującego zachowanie różnorodności biologicznej[10].

W doktrynie prowadzone są również rozważania, czy z racji na posługiwanie się przez ustawodawcę pojęciem „postępowanie" w definicjach ocen oddziaływania na środowisko, to czy przynależą one bardziej do strefy prawa procesowego, czy też może prawa materialnego. Zdaniem B. Rakoczego oceny są bardziej elementami prawa materialnego niż procesowego[11]. Zgodnie z jego stanowiskiem wspomniane oceny mają naturę mieszaną i w związku z tym stanowią regulację *sui generis*, która nie ma żadnego odpowiednika w prawie polskim[12]. Z tym poglądem nie można się zgodzić przede wszystkim ze względu na treść przepisów ustawy o ocenach. Definiuje ona oceny oddziaływania na środowisko jako instrument o charakterze proceduralnym, poprzez użycie zwrotu „postępowanie w sprawie". Co więcej, jest to ocena zgodna z przeważającą większością poglądów prezentowanych w doktrynie prawa ochrony środowiska[13].

---

obiektu budowlanego albo zespołu obiektów na środowisko. Opinię taką mógł sporządzić rzeczoznawca wpisany na listę podmiotów mających do tego uprawnienia, która była prowadzona przez właściwego ministra (G. Dobrowolski, *Decyzja…*, s. 53–55). Jednak już po 9 miesiącach ustawa ta została zastąpiona Prawem ochrony środowiska. Od tego momentu oceny oddziaływania na środowisko przestały być opiniami sporządzanymi przez biegłych i stały się specjalistycznymi procedurami administracyjnymi. Od czasu ich uchwalenia, przepisy dotyczące ocen były wielokrotnie nowelizowane, a w 2008 r. regulacje te zostały przeniesione do nowo uchwalonej ustawy o ocenach G. Dobrowolski, *Decyzja…*, s. 55–59.

[8] M. Pchałek, M. Behnke, *Postępowanie…*, s. 12.

[9] J. Ciechanowicz-McLean, *Prawo ochrony i zarządzania środowiskiem*, Warszawa 2015, s. 102.

[10] M. Pchałek, M. Behnke, *Postępowanie…*, s. XI.

[11] B. Rakoczy, *Wprowadzenie…*, s. 21.

[12] Tamże, s. 23.

[13] J. Jendrośka, M. Bar, *Prawo ochrony środowiska. Podręcznik*, Wrocław 2005, s. 143; G. Dobrowolski, *Decyzja…*, s. 62.

Rodzaje ocen oddziaływania na środowisko

1. Podziały ocen oddziaływania na środowisko

W doktrynie prawa ochrony środowiska można spotkać się z różnymi podziałami ocen oddziaływania na środowisko[1]. Przyjmując podział zaproponowany przez G. Dobrowolskiego, możemy wyróżnić następujące rodzaje ocen: strategiczną ocenę oddziaływania na środowisko oraz ocenę oddziaływania planowanych przedsięwzięć. W ramach tej ostatniej grupy wyróżnia się trzy tryby przeprowadzania oceny. Pierwszym z nich jest ocena oddziaływania na środowisko, dokonywana podczas wydawania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, drugi to ponowna ocena oddziaływania na środowisko, a wreszcie, ocena oddziaływania na obszary Natura 2000. Wskazuje się również ocenę transgraniczną w przypadku oceny oddziaływania na środowisko przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko oraz strategicznej oceny[2].

---

[1] M. Górski dzieli oceny oddziaływania na środowisko na oceny zwane strategicznymi, oceny indywidualne (wśród których wymienia procedurę podstawową, procedurę uzupełniającą i procedurę naturową) oraz występujące samodzielnie bądź w powiązaniu z którąś ze wskazanych procedur ocenę transgraniczną (M. Górski, P. Grabowski [w:] M. Górski (red.), *Prawo ochrony środowiska*, Warszawa 2018, s. 134–135. Tak samo pisze P. Grabowski w najnowszym wydaniu tego podręcznika: P. Grabowski [w:] M. Górski (red.), *Prawo ochrony środowiska*, Warszawa 2021, s. 136); A. Lipiński dzieli oceny oddziaływania na środowisko na: strategiczne oceny oddziaływania na środowisko, oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko oraz oceny oddziaływania przedsięwzięcia na obszar Natura 2000, z zastrzeżeniem, że dwie pierwsze mogą być transgraniczne (A. Lipiński, *Prawne podstawy ochrony środowiska*, Warszawa 2010, s. 59).

[2] G. Dobrowolski, *Decyzja…*, s. 81.

2. Strategiczna ocena oddziaływania na środowisko

Wyjaśniając kolejno powyżej wymienione pojęcia, należy zacząć od strategicznej oceny oddziaływania na środowisko, której definicja znajduje się w art. 3 pkt 14 u.o.o.ś. Zgodnie z nim jest to postępowanie w sprawie oceny oddziaływania na środowisko skutków realizacji polityki, strategii, planu lub programu, obejmujące w szczególności uzgodnienie stopnia szczegółowości informacji zawartych w prognozie oddziaływania na środowisko, sporządzenie prognozy oddziaływania na środowisko, uzyskanie wymaganych ustawą opinii oraz zapewnienie możliwości udziału społeczeństwa w postępowaniu[3]. Definicja ta jednak ani nie wyczerpuje całości zagadnienia, ani nie oddaje zasadniczo jego istoty[4].

Odwołać się tu należy do poglądów wyrażanych w doktrynie, gdzie wskazuje się, że strategiczną ocenę można określić jako instrument wykorzystywany w trakcie przyjmowania dokumentu o charakterze planistycznym lub programowym. Pozwala on decydentowi (organowi przyjmującemu projekt dokumentu) na uzyskanie wiedzy na temat środowiskowych, społecznych i innych istotnych skutków przyjęcia i realizacji planu lub programu. Dzięki temu może on tak ukształtować treść projektu, aby zapewniała ona potrzeby ochrony środowiska i realizację zasady zrównoważonego rozwoju[5].

Strategiczna ocena oddziaływania na środowisko poprzedza przyjęcie dokumentów o bardzo zróżnicowanym charakterze, które są wymienione w art. 46 u.o.o.ś. Jednakże przy realizacji przedsięwzięć geologicznych i górniczych raczej nie zajdzie konieczność przeprowadzenia strategicznej oceny oddziaływania na środowisko, dlatego też szczegóły jej dotyczące należy pominąć i odesłać do bogatej literatury przedmiotu w tym zakresie[6].

---

[3] M. Nowak, B. Dąbrowski, *Ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko. Komentarz praktyczny*, Warszawa 2013, s. 73; T. Filipowicz [w:] T. Filipowicz, A. Plucińska-Filipowicz, M. Wierzbowski (red.), *Ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko. Komentarz*, Warszawa 2020, s. 46–47.

[4] B. Rakoczy, *Wprowadzenie…*, s. 20.

[5] M. Pchałek, M. Behnke, *Postępowanie…*, s. 33. Zob też: T. Filipowicz [w:] T. Filipowicz, A. Plucińska-Filipowicz, M. Wierzbowski (red.), *Ustawa…*, s. 54–55.

[6] Odnośnie do strategicznej oceny oddziaływania na środowisko zob. więcej m.in.: G. Klimek, *Strategiczna ocena oddziaływania na środowisko* [w:] B. Rakoczy (red.), *Oceny…*, s. 37–62; B. Opaliński [w:] B. Opaliński (red.), *Ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko. Komentarz*, Warszawa 2021, s. 106–107; M. Wincenciak, K. Wincenciak-Pruszyńska [w:] T. Filipowicz, A. Plucińska-Filipowicz, M. Wierzbowski (red.), *Ustawa…*, s. 281–282; A. Fogel, *Strategiczna ocena oddziaływania na środowisko gminnych aktów planowania przestrzennego*, „Samorząd Terytorialny" 2014, nr 9, s. 15–27.

3. Ocena oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko

Z punktu widzenia omawianej problematyki kluczowe znaczenie ma ocena oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko. Stosownie do treści art. 3 pkt 8 u.o.o.ś. ocena oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko to postępowanie w sprawie oceny oddziaływania na środowisko planowanego przedsięwzięcia, obejmujące w szczególności: weryfikację raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko, uzyskanie wymaganych ustawą opinii i uzgodnień, oraz zapewnienie możliwości udziału społeczeństwa w postępowaniu[7]. Jest to definicja przez wyliczenie etapów, tak jak w przypadku strategicznej oceny oddziaływania na środowisko, ponownie należy poczynić te same zastrzeżenia co w jej przypadku.

A zatem w celu pełnej rekonstrukcji tego pojęcia należy sięgnąć również do dorobku doktryny prawa ochrony środowiska. Spośród wielu definicji, które można znaleźć zarówno w polskiej[8], jak i zagranicznej[9] literaturze przedmiotu, najbardziej właściwa wydaje się ta zaproponowana przez G. Dobrowolskiego. W jej świetle ocena oddziaływania planowanych przedsięwzięć na środowisko to instrument o charakterze procesowym, pozwalający na uzyskanie wiedzy na temat środowiskowych, społecznych i innych istotnych skutków realizacji przedsięwzięcia. Stanowi ona szczególny rodzaj postępowania wyjaśniającego, a w jej ramach konieczne jest współdziałanie z innymi organami oraz zapewnienie udziału społeczeństwa. Przeprowadzenie oceny oddziaływania na środowisko ma dać organowi możliwość podjęcia rozstrzygnięcia w sposób zapewniający spełnienie wymagań ochrony środowiska, a jednocześnie z oceny powinno wynikać, jakie działania należy podjąć

---

[7] G. Dobrowolski, *Decyzja…*, s. 61–62; M. Płoszka, *Pojęcie oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko* [w:] R. Robaszewska, M. Płoszka, D. Kałuża, P. Wach, *Decyzje środowiskowe*, Warszawa 2015, s. 232.

[8] Przykładowo J. Jendrośka definiuje oceny oddziaływania na środowisko jako prawnie uregulowany ciąg działań zmierzających do zidentyfikowania, opisania i oszacowania – przy udziale społeczeństwa, organów ochrony środowiska oraz innych zainteresowanych podmiotów – potencjalnych wpływów planowanej działalności na kompleksowo rozumiane środowisko, w celu zapewnienia, iż właściwy organ wyda rozstrzygnięcie w sprawie zezwolenia na podjęcie takiej działalności, biorąc pod uwagę skutki tej działalności dla środowiska (J. Jendrośka, *Oceny oddziaływania na środowisko jako instytucja prawna – charakter prawny i struktura regulacji* [w:] H. Lisicka (red.), *Prawo i polityka w ochronie środowiska. Studia z okazji 40-lecia pracy naukowej Jerzego Sommera*, Wrocław 2006, s. 81).

[9] Przykładowo G.E. Beanlands, P.N. Duinker definiują oceny oddziaływania na środowisko jako proces lub zespół działań służących dostarczeniu stosownej „środowiskowej" informacji w ramach podejmowania decyzji dotyczącej projektu lub programu. W tym zakresie ocena służy przewidywaniu lub mierzeniu „środowiskowych" efektów określonych działań podejmowanych przez człowieka, jak również bada i proponuje środki łagodzenia tych efektów (G.E. Beanlands, P.N. Duinker, *An ecological framework for environmental impact assesment in Canada Institute for Resource and Environmental Studies*, Dalhousie University Halifax, Nova Scotia 1983, s. 18).

w celu minimalizacji skutków realizacji przedsięwzięcia i za pomocą jakich środków należy weryfikować skuteczność podejmowanych działań[10].

3.1. Podstawowe elementy ocen oddziaływania na środowisko

Rozpoczynając kolejną część rozważań należy wyjść od rozwiązań ogólnych, przewidzianych w ustawie o ocenach, dotyczących polskiego modelu ocen oddziaływania na środowisko, by następnie omówić regulacje dotyczące procedury transgranicznej w kontekście przedsięwzięć geologicznych i górniczych.

Na wstępie należy wyjaśnić pojęcie przedsięwzięć geologicznych i górniczych. Zdefiniowanie pierwszego członu nie sprawia trudności, wystarczy się odwołać do definicji legalnej z art. 3 ust. 1 pkt 13 u.o.o.ś., mając oczywiście na uwadze zarzuty podnoszone odnośnie jej brzmienia[11]. Stosownie do treści powyższego artykułu, przez przedsięwzięcie rozumie się zamierzenie budowlane lub inną ingerencję w środowisko, polegającą na przekształceniu lub zmianie sposobu wykorzystania terenu, w tym również na wydobywaniu kopalin. Przedsięwzięcia powiązane technologicznie kwalifikuje się jako jedno przedsięwzięcie, także jeżeli są one realizowane przez różne podmioty[12].

Powyższa definicja stanowi adaptację art. 1 ust. 2 lit. a) dyrektywy 2011/92/UE[13]. Z kolei omawiana w dalszej części niniejszego rozdziału Konwencja z Espoo nie posługuje się pojęciem przedsięwzięcia. Mowa w niej jest o planowanej działalności, której przedmiotem jest każda działalność lub każda większa zmiana działalności

---

[10] G. Dobrowolski, *Decyzja*..., s. 306.

[11] T. Filipowicz [w:] T. Filipowicz, A. Plucińska-Filipowicz, M. Wierzbowski (red.), *Ustawa*..., s. 53–54.

[12] Szerzej na temat pojęcia przedsięwzięcia zob. m.in. M. Płoszka, *Przedsięwzięcie* [w:] R. Robaszewska, M. Płoszka, D. Kałuża, P. Wach, *Decyzje*..., s. 15 i nast. Zastrzeżenie dotyczące przedsięwzięć powiązanych technologicznie jako jedno przedsięwzięcie, początkowo znajdujące się w art. 46 ust. 2a Pr.o.ś., związane było z obchodzeniem przepisów o ocenach oddziaływania na środowisko we wczesnym okresie ich obowiązywania przez nieuzasadnione merytorycznie dzielenie inwestycji na etapy realizowane właśnie przez różne podmioty. Wprowadzenie powyższego uregulowania nie rozwiązało jednak wszystkich problemów związanych z nieuprawnionym dzieleniem inwestycji (T. Filipowicz [w:] T. Filipowicz, A. Plucińska-Filipowicz. M. Wierzbowski (red.), *Ustawa*..., s. 54). Przykładowo, w wyroku WSA w Lublinie z dnia 2 lipca 2019 r., sąd analizując zagadnienie powiązania technologicznego dokonał szerokiej wykładni komentowanego przepisu i wskazał, że „o powiązaniu technologicznym należy bowiem mówić nie tylko wtedy, gdy istnieją wspólne rozwiązania techniczne, ale również wtedy, gdy istnieją inne wspólne cechy, takie jak *know-how*, strategia, kierunek rozwoju, zarządzanie etc. Technologia to jeden z czynników produkcji, który obejmuje wszystko co wpływa na wydajność pracy i produktywność kapitału. Technologię należy rozumieć jako kombinację wiedzy, umiejętności, doświadczenia i rozwiązań organizacyjnych wykorzystywanych do produkcji i użytkowania towarów i usług w celu zaspokajania potrzeb ludzkich" (II SA/Lu 259/19, Legalis nr 2204989).

[13] Zgodnie z tym przepisem przedsięwzięcie oznacza wykonanie prac budowlanych lub innych instalacji czy systemów, inne interwencje w otoczeniu naturalnym i krajobrazie, włącznie z wydobywaniem zasobów mineralnych.

będąca przedmiotem decyzji właściwego organu, zgodnie z mającą zastosowanie procedurą krajową.

Już w samej treści art. 3 ust. 1 pkt 13 u.o.o.ś. znajduje się przykładowe wskazanie na wydobywanie kopalin (o egzemplifikacyjnym charakterze świadczy użyty zwrot „w tym również"). Wydaje się zatem, że przedsięwzięcia geologiczne i górnicze to przedsięwzięcia, które mają na celu prowadzenie działalności wskazanej w art. 1 Pr.g.g., tj. działalności w zakresie prac geologicznych, wydobywania kopalin ze złóż, podziemnego bezzbiornikowego magazynowania substancji, podziemnego składowania odpadów oraz podziemnego składowania dwutlenku węgla w celu przeprowadzenia projektu demonstracyjnego wychwytu i składowania dwutlenku węgla[14]. Do przedsięwzięć geologicznych i górniczych zaliczyć trzeba również przedsięwzięcia, które polegają na działaniach wskazanych w art. 2 Pr.g.g., tj. budowa, rozbudowa oraz utrzymywanie systemów odwadniania zlikwidowanych zakładów górniczych; roboty prowadzone w wyrobiskach zlikwidowanych podziemnych zakładów górniczych w celach innych niż określone ustawą, w szczególności turystycznych, leczniczych i rekreacyjnych; roboty podziemne prowadzone w celach naukowych, badawczych, doświadczalnych i szkoleniowych na potrzeby geologii i górnictwa; drążenie tuneli z zastosowaniem techniki górniczej; oraz likwidacja obiektów, urządzeń oraz instalacji, o których mowa powyżej[15]. Ze względu na założone ramy tematyczne niniejszej monografii, skupić się będzie należało szczegółowo na działalności ściśle utożsamianej z geologią i górnictwem, tj. działalności w zakresie prac geologicznych oraz wydobywania kopalin ze złóż.

Stosownie do treści art. 59 u.o.o.ś. przeprowadzenia oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko wymaga realizacja następujących planowanych przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko. Będą to planowane przedsięwzięcia mogące zawsze znacząco oddziaływać na środowisko (tzw. przedsięwzięcia grupy I) oraz planowane przedsięwzięcia mogące potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko, jeżeli obowiązek przeprowadzenia oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko został stwierdzony na podstawie art. 63 ust. 1 u.o.o.ś. (tzw. przedsięwzięcia grupy II).

W celu ustalenia, czy przedsięwzięcie kwalifikuje się do przedsięwzięć grupy I, czy też do przedsięwzięć grupy II, należy sięgnąć do rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 10 września 2019 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco

---

[14] Na temat regulacji art. 1 Pr.g.g. zob. więcej m.in.: A. Lipiński, *Komentarz do art. 1–2 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. Prawo geologiczne i górnicze*, „Prawne Problemy Górnictwa i Ochrony Środowiska" 2016, nr 1, s. 32–34; B. Rakoczy [w:] B. Rakoczy (red.), *Prawo…*, s. 28–34; A. Lipiński, *Prawne podstawy geologii i górnictwa*, Warszawa 2019, s. 30 i nast.

[15] Na temat regulacji art. 2 Pr.g.g. zob. więcej m.in.: A. Lipiński, *Komentarz do art. 1–2…*, s. 35–37; B. Rakoczy [w:] B. Rakoczy (red.), *Prawo…*, s. 35–37.

oddziaływać na środowisko[16]. Podział jest o tyle istotny, że determinuje on obowiązek przeprowadzenia procedury oceny oddziaływania na środowisko lub też brak takiego obowiązku. W przypadku grupy I przeprowadzenie oceny jest obligatoryjne, natomiast w przypadku grupy II ocena jest fakultatywna.

Zgodnie z § 2 ust. 1 pkt 24 r.p.m.z.o.ś. do przedsięwzięć mogących zawsze znacząco oddziaływać na środowisko z zakresu działalności geologicznej i górniczej zalicza się m.in. wydobywanie ze złoża, w tym metodą otworów wiertniczych, lub przerób gazu w ilości większej niż 500 000 m³ na dobę, ropy naftowej lub jej naturalnych pochodnych, w ilości większej niż 500 t na dobę oraz ropy naftowej, jej naturalnych pochodnych oraz gazu – na obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej. Do grupy I zalicza się również, na podstawie pkt 27, wydobywanie kopalin ze złoża metodą odkrywkową na powierzchni obszaru górniczego nie mniejszej niż 25 ha oraz podziemną o wydobyciu kopaliny nie mniejszym niż 100 000 m³ na rok[17].

Z kolei do grupy II zalicza się na podstawie § 3 ust. 1 pkt 40 r.p.m.z.o.ś. m.in. wydobywanie kopalin ze złoża metodą odkrywkową inne niż wymienione w § 2 ust. 1 pkt 27 lit. a r.p.m.z.o.ś. w określonych przypadkach oraz wydobywanie kopalin ze złoża metodą podziemną inne niż wymienione w § 2 ust. 1 pkt 27 lit. b r.p.m.z.o.ś. lub metodą otworów wiertniczych inne niż wymienione w § 2 ust. 1 pkt 24 r.p.m.z.o.ś. oraz na obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej inne niż wymienione w § 2 ust. 1 pkt 24 lit. c r.p.m.z.o.ś. lub ze śródlądowych wód powierzchniowych[18].

W przypadku przedsięwzięć grupy I oraz grupy II zawsze będzie konieczne uzyskanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach. Jest to instytucja o bardzo dużym znaczeniu w całej procedurze ocen oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko[19]. Stanowi ona kluczowe rozstrzygnięcie w przypadku większości procedur

---

[16] Dz.U. z 2019 r. poz. 1839, dalej: r.p.m.z.o.ś.

[17] Dodatkowo do tych przedsięwzięć zalicza się m.in. wydobywanie azbestu lub instalacje do przetwarzania azbestu lub produktów zawierających azbest w przypadku zawartości produktów azbestowo-cementowych w ilości gotowego produktu nie mniejszej niż 200 t na rok, materiałów ciernych w ilości gotowego produktu nie mniejszej niż 50 t na rok i innych produktów zawierających azbest w ilości nie mniejszej niż 200 t na rok, instalacje do przerobu kopalin innych niż gaz ziemny, ropa naftowa oraz jej naturalne pochodne, zlokalizowane na obszarach kopalni odkrywkowych lub kamieniołomów o powierzchni nie mniejszej niż 25 ha czy też poszukiwanie, rozpoznawanie i wydobywanie rud pierwiastków promieniotwórczych (§ 2 ust. 1 pkt 25, 26 oraz 28) r.p.m.z.o.ś.).

[18] Wśród przedsięwzięć grupy II można też wskazać na wydobywanie kruszyw w celach gospodarczych ze śródlądowych wód powierzchniowych oraz z obszarów morskich Rzeczypospolitej Polskiej inne niż wymienione w pkt. 40 i 41 czy też poszukiwanie lub rozpoznawanie złóż kopalin w określonych przypadkach oraz poszukiwanie lub rozpoznawanie kompleksów podziemnego składowania dwutlenku węgla w określonych przypadkach (§ 3 ust. 1 pkt 42, 44 oraz 45 r.p.m.z.o.ś.).

[19] O decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, w kontekście prawa europejskiego zob.: A. Wilk-Ilewicz, *Decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach realizacji przedsięwzięcia według wymogów prawa unii europejskiej*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego" 2015, nr 4(61), s. 52–79 oraz ogólnie o procedurze jej wydania zob. I. Dutkowiak, *Postępowanie w sprawie oceny oddziaływania na środowisko i wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach*, Wrocław 2017.

oceny oddziaływania przedsięwzięć na środowisko[20]. W ślad za G. Dobrowolskim można stwierdzić, że decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach to akt administracyjny o charakterze konstytutywnym, „związanym", zasadniczo zależnym od woli adresata i nie wywołującym skutków prawnych w sferze prawa cywilnego. Określa on środowiskowe uwarunkowania, na podstawie których może zostać wydana jedna z decyzji z art. 72 ust. 1 u.o.o.ś. (tzw. decyzje „inwestycyjne" lub „realizacyjne") oraz przyjęte zgłoszenie, o którym mowa w art. 72 ust. 1a u.o.o.ś.[21]. Wśród tych decyzji wymienia się również koncesje na poszukiwanie lub rozpoznawanie kompleksu podziemnego składowania dwutlenku węgla, koncesje na wydobywanie kopalin ze złóż, koncesje na podziemne bezzbiornikowe magazynowanie substancji, koncesje na podziemne składowanie odpadów oraz koncesje na podziemne składowanie dwutlenku węgla, udzielane na podstawie Prawa geologicznego i górniczego.

Zgodnie z art. 71 u.o.o.ś. uzyskanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach jest wymagane dla planowanych przedsięwzięć, mogących zawsze znacząco oddziaływać na środowisko oraz przedsięwzięć mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko. W celu ustalenia zakresu przedmiotowego przedsięwzięć należy wziąć pod uwagę łącznie art. 71 i art. 72 u.o.o.ś. Wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach następuje zatem tylko przed uzyskaniem wspomnianych wcześniej decyzji z art. 72 u.o.o.ś., czyli decyzji realizacyjnych[22].

Organem właściwym do wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, a co za tym idzie również do przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko, będzie w przypadku przedsięwzięć geologicznych i górniczych najczęściej regionalny dyrektor ochrony środowiska. Wynika to z treści art. 75 ust. 1 pkt 1 lit. j u.o.o.ś., zgodnie z którym organem właściwym do wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach jest regionalny dyrektor ochrony środowiska w przypadku m.in. przedsięwzięć polegających na poszukiwaniu lub rozpoznawaniu złóż kopalin lub na wydobywaniu kopalin ze złóż, o których mowa w art. 10 ust. 1 Pr.g.g., prowadzonych na podstawie koncesji. Jeżeli nie zostaną spełnione przesłanki wskazane w tym artykule, to właściwym organem będzie wójt, burmistrz, prezydent miasta – na podstawie art. 75 ust. 1 pkt 4 u.o.o.ś.[23].

Wreszcie wyjaśnić trzeba, kto ma status strony w postępowaniu dotyczącym oceny oddziaływania na środowisko, ponieważ ustawa o ocenach wprowadza tu

---

[20] M. Nowak, B. Dąbrowski, *Ustawa…*, s. 116.

[21] G. Dobrowolski, *Decyzja…*, s. 305.

[22] M. Nowak, B. Dąbrowski, *Ustawa…*, s. 116.

[23] B. Opaliński, *Ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko. Komentarz*, Warszawa 2021, s. 181.

modyfikację względem unormowań kodeksowych[24]. Jest to uzasadnione często pojawiającymi się w tym postępowaniu trudnościami z ustaleniem kręgu stron postępowania. Zgodnie z art. 74 ust. 3a u.o.o.ś., stroną postępowania w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach jest wnioskodawca oraz podmiot, któremu przysługuje prawo rzeczowe do nieruchomości znajdującej się w obszarze[25], na który będzie oddziaływać przedsięwzięcie w wariancie zaproponowanym przez wnioskodawcę, z zastrzeżeniem art. 81 ust. 1 u.o.o.ś.[26].

3.2. Etapy postępowania

Postępowanie w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach można podzielić na następujące etapy – pierwszym z nich jest wszczęcie postępowania w sprawie, co inicjuje wniosek o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach. Następnym etapem jest postępowanie wyjaśniające i to w jego ramach jest, co do zasady, przeprowadzana ocena oddziaływania na środowisko. Obejmuje ona wstępną ocenę, która polega na rozstrzygnięciu w przedmiocie obowiązku przeprowadzenia oceny i określeniu zakresu raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko. Chodzi tu o tzw. *screening* i *scoping*[27].

Kolejnym krokiem jest właściwa ocena oddziaływania na środowisko, obejmującą pozostałe elementy procedury, w tym weryfikację raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko, współdziałanie z innymi organami oraz postępowanie z udziałem społeczeństwa. Ostatnim krokiem jest rozstrzygnięcie w spra-

---

[24] Stosownie do treści art. 28 k.p.a. stroną jest każdy, czyjego interesu prawnego lub obowiązku dotyczy postępowanie albo kto żąda czynności organu ze względu na swój interes prawny lub obowiązek. Więcej na temat pojęcia strony zob. B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2022, s. 271 i nast.; P. Gołaszewski [w:] R. Hauser, M. Wierzbowski (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2021, s. 256 i nast.

[25] Przez obszar ten rozumie się:
1) przewidywany teren, na którym będzie realizowane przedsięwzięcie, oraz obszar znajdujący się w odległości 100 m od granic tego terenu;
2) działki, na których w wyniku realizacji, eksploatacji lub użytkowania przedsięwzięcia zostałyby przekroczone standardy jakości środowiska, lub
3) działki znajdujące się w zasięgu znaczącego oddziaływania przedsięwzięcia, które może wprowadzić ograniczenia w zagospodarowaniu nieruchomości, zgodnie z jej aktualnym przeznaczeniem.

[26] P. Otawski [w:] T. Filipowicz, A. Plucińska-Filipowicz, M. Wierzbowski (red.), *Ustawa…*, s. 454. Zgodnie z treścią przywołanego art. 81 ust. 1 u.o.o.ś., jeżeli z oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko wynika brak możliwości realizacji przedsięwzięcia w wariancie proponowanym przez wnioskodawcę, organ właściwy do wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, za zgodą wnioskodawcy, wskazuje w decyzji, spośród wariantów, o których mowa w art. 66 ust. 1 pkt 5 u.o.o.ś., wariant dopuszczony do realizacji. W przypadku braku możliwości realizacji przedsięwzięcia w wariantach, o których mowa w art. 66 ust. 1 pkt 5 u.o.o.ś., oraz w przypadku braku zgody wnioskodawcy na wskazanie w decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach wariantu dopuszczonego do realizacji, organ odmawia zgody na realizację przedsięwzięcia.

[27] G. Dobrowolski, *Decyzja…*, s. 198. Zob. też: M. Pchałek, M. Behnke, *Postępowanie…*, s. 43 i nast.

wie, w ramach którego organ, opierając się na ustaleniach poczynionych w trakcie postępowania wyjaśniającego, określi środowiskowe uwarunkowania, stwierdzi brak konieczności przeprowadzenia oceny lub odmówi zgody na realizację przedsięwzięcia, czyli odmówi określenia środowiskowych uwarunkowań[28].

3.2.1. Wniosek o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach

Co do zasady[29] postępowanie w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach wszczyna się na wniosek podmiotu planującego podjęcie realizacji przedsięwzięcia. Składa się go albo w postaci papierowej, albo w formie dokumentu elektronicznego w rozumieniu ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne[30]. Do wniosku dołączyć trzeba szereg załączników, które są wymienione w art. 74 ust. 1 u.o.o.ś., a wśród których najważniejszy jest raport o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko oraz karta informacyjna przedsięwzięcia. Dokumenty te są omówione w dalszej części tego rozdziału.

3.2.2. Wstępna ocena

Na uwadze należy mieć, że ten etap oceny nie jest oceną oddziaływania na środowisko w rozumieniu definicji wskazanej w art. 3 ust. 1 pkt. 8 u.o.o.ś. Wskazana powyżej procedura screeningu, polegająca na ustaleniu obowiązku przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko, jest przeprowadzana jedynie w przypadku przedsięwzięć, które kwalifikują się do przedsięwzięć mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko. Jej celem jest odpowiedź na pytanie, czy konkretne przedsięwzięcie wymaga przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko czy też nie. Dlatego też screening nie dotyczy przedsięwzięć grupy I, ponieważ w ich przypadku ocena jest przeprowadzana obligatoryjnie.

Rozstrzygnięcie w tym przedmiocie podejmuje organ właściwy do wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, w drodze postanowienia. Musi on wziąć pod uwagę okoliczności wskazane w art. 63 ust. 1 u.o.o.ś., wśród których przykładowo można wskazać na rodzaj i charakterystykę planowanego przedsięwzięcia,

---

[28] Tamże, s. 95 i nast.

[29] Wyjątkiem są przedsięwzięcia, dla których zgodnie z odrębnymi przepisami jest wymagana decyzja o zatwierdzeniu projektu scalenia lub wymiany gruntów. Wtedy postępowanie w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach wszczyna się z urzędu. Raport o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko albo kartę informacyjną przedsięwzięcia sporządza organ właściwy do wydania decyzji.

[30] T.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 307.

jego usytuowanie oraz rodzaj i skalę możliwego oddziaływania na środowisko[31]. Konieczne jest współdziałanie z organami wymienionymi w art. 64 u.o.o.ś., m.in. regionalnym dyrektorem ochrony środowiska czy też właściwym organem Państwowej Inspekcji Sanitarnej[32].

Decyzja podjęta przez organ w tym przedmiocie determinuje dalszy tok postępowania w sprawie. Jeśli konieczne będzie przeprowadzenie oceny, to wnioskodawca będzie musiał złożyć raport o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko, a po jego otrzymaniu organ będzie musiał przeprowadzić właściwą ocenę oddziaływania na środowisko. W przypadku stwierdzenia braku obowiązku przeprowadzenia oceny, organ kończy postępowanie wydając decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach.

W odniesieniu do drugiej procedury składającej się na wstępną ocenę, czyli *scopingu*, przez który rozumie się określenie zakresu oceny, na wstępie należy podkreślić, że w polskim porządku sprowadza się on do ustalenia treści raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko.

Określenie zakresu raportu może nastąpić zarówno w przypadku przedsięwzięć grupy I, jak i grupy II. W przypadku przedsięwzięć mogących zawsze znacząco oddziaływać na środowisko wnioskodawca może we wniosku o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach wnieść o określenie zakresu raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko. Wtedy organ wydaje w tym przedmiocie postanowienie, wcześniej pozyskując opinie organów wskazanych w art. 70 ust. 2 u.o.o.ś. Z kolei w przypadku przedsięwzięć mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko, określenie zakresu raportu następuje łącznie ze stwierdzeniem konieczności przeprowadzenia oceny, o czym była mowa powyżej. W odniesieniu do obu grup przedsięwzięć, organ określając zakres raportu uwzględnia stan współczesnej wiedzy i metod badań oraz istniejące możliwości techniczne i dostępność danych.

3.2.3. Ocena właściwa

W ramach oceny właściwej, podstawowym instrumentem pozwalającym ocenić wpływ planowanego przedsięwzięcia na środowisko jest wspomniany już wcześniej raport o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko. W ustawie o ocenach nie ma jego definicji legalnej, wiadomo jedynie, że jest to dokument mający najważniejsze znaczenie dla przeprowadzenia oceny oddziaływania przedsięwzięcia

---

[31] P. Otawski [w:] T. Filipowicz, A. Plucińska-Filipowicz, M. Wierzbowski (red.), *Ustawa…*, s. 346.

[32] Tamże, s. 354 i nast.

na środowisko[33]. Jego kluczowy charakter podkreślił również WSA w Poznaniu w wyroku z dnia 19 marca 2015 r., stwierdzając, że raport stanowi podstawę oceny oddziaływania na środowisko[34]. Raport jest jedynym w swoim rodzaju dokumentem, w którym dokonuje się analizy, jakie są potencjalne wpływy, ryzyka oraz sposoby naprawienia szkód, jakie planowane przedsięwzięcie wywoła w środowisku[35]. Jest on również dowodem podlegającym ocenie na dalszym etapie postępowania w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach i zgodnie z orzeczeniem WSA w Lublinie z dnia 31 marca 2011 r., ma on charakter dowodu prywatnego[36]. W art. 66 u.o.o.ś. wymienione są elementy, które powinny się w raporcie znajdować[37]. Najważniejsze jest jednak, że raport powinien zawierać co najmniej trzy warianty planowanego przedsięwzięcia. Po pierwsze wariant zaproponowany przez inwestora, racjonalny wariant alternatywny oraz wariant najkorzystniejszy dla środowiska, który czasem nazywa się wariantem „ekologicznym"[38].

W toku przeprowadzania oceny właściwy organ ocenia, czy raport spełnia wymagania określone w ustawie. Pamiętać należy, że ocena oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko polega nie tylko na kontroli dotrzymywania standardów jakości środowiska w obrębie terenu planowanej inwestycji, ale także powinna dotyczyć oddziaływania przedsięwzięcia na całość środowiska[39]. Strony postępowania mogą kwestionować raport, jednak zastrzeżenia do raportu nie mogą być wyłącznie samą negacją, niepopartą żadnymi dowodami, np. ekspertyzą, co słusznie zauważył NSA w wyroku z dnia 8 marca 2009 r.[40].

Głównym problemem związanym ze sporządzaniem raportu, co jest podnoszone w literaturze[41], jest ryzyko braku obiektywizmu jego autorów. W pierwotnym brzmieniu ustawy o ocenach w ogóle nie było żadnych wymagań co do autorów raportu oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko. Jednak od 1 stycznia 2017 roku[42] we

---

33 M. Nowak, B. Dąbrowski, *Ustawa…*, s. 109; G. Klimek, *Raport…*, s. 64.

34 II SA/Po 1128/14, Legalis numer 1273408.

35 G. Klimek, *Raport…*, s. 64.

36 II SA/Lu 845/10, Legalis numer 870319. Szerzej na temat raportu jako dowodu oraz ogólnie o problematyce raportów zob. J. Śliwa, *Raport oddziaływania na środowisko jako dowód w postępowaniu w sprawie oceny oddziaływania na środowisko*, „Samorząd Terytorialny" 2015, nr 9, s. 23–41.

37 Zob. więcej m.in.: P. Otawski [w:] T. Filipowicz, A. Plucińska-Filipowicz, M. Wierzbowski (red.), *Ustawa…*, s. 342 i nast.; G. Klimek, *Raport…*, s. 67 i nast.

38 M. Nowak, B. Dąbrowski, *Ustawa…*, s. 110.

39 M. Pchałek, M. Behnke, *Postępowanie…*, s. 115.

40 II OSK 383/08, Legalis numer 222224.

41 G. Dobrowolski, *Decyzja…*, s. 315.

42 Ustawa z dnia 9 października 2015 r. o zmianie ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. z 2015 r. poz. 1936.

wspomnianej ustawie dodano art. 74a u.o.o.ś.[43], który określa wymagania, które muszą spełniać osoby sporządzające raport, a także prognozę oddziaływania na środowisko[44]. Rozwiązanie to należy ocenić pozytywnie, ponieważ stan prawny, w którym każdy mógł taki raport sporządzić, był nie do zaakceptowania. Jednak dodanie tego uregulowania wciąż nie usuwa zasygnalizowanego problemu, a mianowicie ryzyka braku obiektywizmu przy sporządzaniu raportu. W tym zakresie dobrym rozwiązaniem byłoby np. powrócenie do listy podmiotów mających odpowiednie kwalifikacje, prowadzonej przez ministra właściwego do spraw środowiska[45].

Kolejnym etapem oceny właściwej jest współdziałanie organów, które następuje w formie uzgodnienia lub opinii. Decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach wymaga uzgodnienia z regionalnym dyrektorem ochrony środowiska[46], organem właściwym w sprawach ocen wodnoprawnych, czyli właściwej jednostki organizacyjnej Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie, dyrektorem urzędu morskiego, a także Generalnym Dyrektorem Ochrony Środowiska oraz ministrem właściwym do spraw środowiska. Z kolei opinia jest wydawana przez organy państwowej inspekcji sanitarnej oraz organ właściwy do wydania pozwolenia zintegrowanego, tj. starosty lub marszałka województwa[47].

Zgodnie z przytoczoną wcześniej definicją oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko, jest ona przeprowadzana z udziałem społeczeństwa. Aktywny

---

[43] Zgodnie z art. 74a ust. 2 u.o.o.ś. autorem prognozy oddziaływania na środowisko, raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko oraz raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na obszar Natura 2000, a w przypadku zespołu autorów – kierującym tym zespołem powinna być osoba, która:

1) ukończyła, w rozumieniu przepisów o szkolnictwie wyższym i nauce, co najmniej studia pierwszego stopnia lub studia drugiego stopnia, lub jednolite studia magisterskie na kierunkach związanych z kształceniem w zakresie:
   a. nauk ścisłych z dziedzin nauk chemicznych,
   b. nauk przyrodniczych z dziedzin nauk biologicznych oraz nauk o Ziemi,
   c. nauk technicznych z dziedzin nauk technicznych z dyscyplin: biotechnologia, górnictwo i geologia inżynierska, inżynieria środowiska,
   d. nauk rolniczych, leśnych i weterynaryjnych z dziedzin nauk rolniczych, nauk leśnych lub
1) ukończyła, w rozumieniu przepisów o szkolnictwie wyższym i nauce, studia pierwszego stopnia lub drugiego stopnia lub jednolite studia magisterskie, i posiada co najmniej trzyletnie doświadczenie w pracach w zespołach autorów przygotowujących raporty o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko lub prognozy oddziaływania na środowisko lub była co najmniej pięciokrotnie członkiem zespołów autorów przygotowujących raporty o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko lub prognozy oddziaływania na środowisko.

[44] A. Bloch [w:] B. Opaliński (red.), *Ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko. Komentarz*, Warszawa 2021, s. 176–177; P. Otawski [w:] T. Filipowicz, A. Plucińska-Filipowicz, M. Wierzbowski (red.), *Ustawa…*, s. 461–464.

[45] G. Dobrowolski, *Decyzja…*, s. 315; M. Pchałek, M. Behnke, *Postępowanie…*, s. 253.

[46] Jeśli jednak regionalny detektor ochrony środowiska będzie organem właściwym do przeprowadzenia oceny (a tak będzie często w przypadku przedsięwzięć z zakresu górnictwa), to w takiej sytuacji nie będzie uzgodnienia z tym organem.

[47] P. Otawski [w:] T. Filipowicz, A. Plucińska-Filipowicz, M. Wierzbowski (red.), *Ustawa…*, s. 482 i nast.

udział społeczeństwa w sprawie, a w szczególności społeczności lokalnych, daje im możliwość wypowiedzenia się, a także wywarcia wpływu na rozstrzygnięcie.

Polska ustawa o ocenach zapewnia instrumenty, pozwalające na aktywny udział społeczeństwa. Stosownie do treści art. 79 ust. 1 u.o.o.ś. przed wydaniem decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach organ właściwy do jej wydania zapewnia możliwość udziału społeczeństwa w postępowaniu, w ramach którego przeprowadza ocenę oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko[48]. Do form udziału społeczeństwa zalicza się obligatoryjną procedurę składania uwag i wniosków, fakultatywne przeprowadzenie rozprawy administracyjnej otwartej dla społeczeństwa, a także udział w postępowaniu organizacji ekologicznej na prawach strony[49]. Realizacja zasady partycypacji społecznej odbywa się na podstawie Działu III ustawy o ocenach, a także na podstawie przepisów k.p.a.[50].

Prawo do składania uwag i wniosków w postępowaniu wymagającym udziału społeczeństwa przysługuje każdemu, a procedura w tym zakresie została uregulowana w art. 29 u.o.o.ś. i kolejnych następującym po nim przepisach. Organ przed wydaniem i zmianą decyzji wymagających udziału społeczeństwa, bez zbędnej zwłoki, podaje do publicznej wiadomości informacje w tym zakresie, które doprecyzowuje art. 33 u.o.o.ś., m.in. o wszczęciu postępowania, przedmiocie decyzji, która ma być wydana w sprawie oraz o możliwości składania uwag i wniosków. Mogą być one wnoszone w formie pisemnej, ustnie do protokołu lub za pomocą środków komunikacji elektronicznej bez konieczności opatrywania ich kwalifikowanym podpisem elektronicznym[51].

W odniesieniu do drugiej z form partycypacji społecznej, to organ właściwy do wydania decyzji może przeprowadzić rozprawę administracyjną otwartą dla społeczeństwa. Przepis art. 91 § 3 k.p.a. stosuje się odpowiednio. Rozwiązanie to jest jednak rzadko stosowane w praktyce[52].

---

[48] Tamże, s. 499 i nast.

[49] G. Dobrowolski, *Decyzja…*, s. 231.

[50] Na temat udziału społeczeństwa w postępowaniu w przedmiocie oceny oddziaływania na środowisko zob. też m.in.: J. Szuma, *Udział społeczeństwa w postępowaniu w przedmiocie oceny oddziaływania na środowisko* [w:] B. Rakoczy (red.), *Oceny…*, s. 127 i nast.; R. Robaszewska, *Udział społeczny* [w:] R. Robaszewska, M. Płoszka, D. Kałuża, P. Wach, *Decyzje…*, s. 337 i nast.

[51] O procedurze składania uwag i wniosków zob. więcej: M. Słaby [w:] B. Opaliński (red.), *Ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko. Komentarz*, Warszawa 2021, s. 79; D. Kościuk [w:] T. Filipowicz, A. Plucińska-Filipowicz, M. Wierzbowski (red.), *Ustawa…*, s. 221 i nast.

[52] O rozprawie administracyjnej otwartej dla społeczeństwa zob. więcej: M. Słaby [w:] B. Opaliński (red.), *Ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko. Komentarz*, Warszawa 2021, s. 91–92; D. Kościuk [w:] T. Filipowicz, A. Plucińska-Filipowicz, M. Wierzbowski (red.), *Ustawa…*, s. 245 i nast. Na temat przebiegu rozprawy administracyjnej zob. więcej: B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks…*, s. 592 i nast.; M. Cherka [w:] R. Hauser, M. Wierzbowski (red.), *Kodeks…*, s. 751 i nast.

Udział organizacji ekologicznych reguluje art. 44 u.o.o.ś., a sama organizacja została zdefiniowana w słowniczku ustawowym i rozumie się przez nią organizację społeczną, której statutowym celem jest ochrona środowiska. Udział organizacji ekologicznej na prawach strony przebiega zgodnie z regulacjami wynikającymi z k.p.a., z modyfikacjami wprowadzonymi przez ustawę o ocenach. Pozytywnie należy ocenić zmianę wprowadzoną w art. 44 ust. 1 u.o.o.ś., zgodnie z którą organizacje ekologiczne mogą zgłosić chęć uczestniczenia w określonym postępowaniu wymagającym udziału społeczeństwa i uczestniczyć w nim na prawach strony, tylko jeżeli prowadzą działalność statutową w zakresie ochrony środowiska lub ochrony przyrody, przez minimum 12 miesięcy przed dniem wszczęcia tego postępowania[53]. Rozszerzeniu uległy też uprawnienia organizacji ekologicznych, poprzez możliwość złożenia odwołania od decyzji oraz skargi do wojewódzkiego sądu administracyjnego, także w przypadku, gdy nie brała ona udziału w określonym postępowaniu wymagającym udziału społeczeństwa[54].

W doktrynie prezentuje się pogląd, zgodnie z którym, zasady udziału organizacji ekologicznych powinny ulec zmianom[55], z którym jednak nie w pełni można się zgodzić. Z racji jednak na ograniczone ramy tematu odesłać w tym zakresie należy do bogatej literatury przedmiotu[56].

---

[53] Zmiana wprowadzona przez ustawę z dnia 11 lipca 2014 r. o zmianie ustawy prawo geologiczne i górnicze oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. z 2014 r. poz. 1133.

[54] B. Opaliński [w:] B. Opaliński (red.), *Ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko. Komentarz*, Warszawa 2021, s. 100–102; W. Jacyno, J. Rewkowska [w:] T. Filipowicz, A. Plucińska-Filipowicz, M. Wierzbowski (red.), *Ustawa…*, s. 274–277

[55] G. Dobrowolski, *Decyzja…*, s. 315.

[56] Na pewno negatywnie należy ocenić odwołanie się w definicji organizacji ekologicznej do wyjaśnienia pojęcia organizacji społecznej w art. 5 § 2 pkt 5 k.p.a., będącej przykładem definicji *idem per idem*. Wydaje się, że lepszym rozwiązaniem byłoby stworzenie autonomicznej definicji organizacji ekologicznej na potrzeby prawa ochrony środowiska (G. Dobrowolski, *Decyzja…*, s. 315). Niektórzy przedstawiciele doktryny zastanawiają się nad zawężeniem przysługujących organizacjom ekologicznym uprawnień, ponieważ są one poddawane krytyce (m.in. M. Górski [w:] M. Górski (red.), *Prawo…*, s. 144; G. Dobrowolski, *Decyzja…*, s. 261–262). Pojawiają się jednak głosy przeciwne takim zmianom i aprobujące obecny stan prawny (M. Pchałek, M. Behnke, *Postępowanie…*, s. 223), z czym wypada się zgodzić. Postulaty zmniejszenia uprawnień organizacji ekologicznych są związane z problemem tzw. ekoharaczy, kiedy to niektóre organizacje ekologiczne wykorzystywały swoje uprawnienia procesowe do osiągnięcia korzyści majątkowych, ale ten problem został częściowo rozwiązany przez regulacje ze wspomnianego wcześniej art. 44 ust. 1 u.o.o.ś. (G. Dobrowolski, *Decyzja…*, s. 261; M. Pchałek, M. Behnke, *Postępowanie…*, s. 224. Zob. też wyrok SN z dnia 10 listopada 2004 r., II CK 202/04, Legalis numer 67723). Na temat organizacji ekologicznych i ich partycypacji w postępowaniach administracyjnych zob. więcej m.in.: B. Draniewicz, *Uprawnienia organizacji ekologicznych w postępowaniach wymagających udziału społeczeństwa*, „Monitor Prawniczy" 2011, nr 1, s. 12–18; T. Jezierski, *Zrzeczenie się prawa do odwołania od decyzji administracyjnej w kontekście uprawnień organizacji ekologicznych*, „Monitor Prawniczy" 2018, nr 12, s. 648–654.

3.2.4. Decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach

Niezależnie czy postępowanie dotyczyło przedsięwzięcia grupy I czy II, to zawsze zakończy się ono wydaniem decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, będącej decyzją administracyjną w rozumieniu art. 104 k.p.a., z czego wynika, że musi spełniać wymogi określone zarówno w przepisach k.p.a., jak i ustawy o ocenach[57].

Rozstrzygnięcie w tym zakresie może przyjąć trzy formy. Po pierwsze będzie to decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach wydana po przeprowadzeniu oceny oddziaływania na środowisko, decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach wydana bez przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko i wreszcie decyzja, w której organ odmawia określenia środowiskowych uwarunkowań bądź odmawia zgody na realizację przedsięwzięcia.

Jeżeli została przeprowadzona ocena oddziaływania na środowisko, to wtedy przy wydawaniu decyzji organ bierze pod uwagę wyniki uzgodnień i opinii, o których mowa w art. 77 ust. 1 u.o.o.ś., ustalenia zawarte w raporcie o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko, wyniki postępowania z udziałem społeczeństwa oraz wyniki postępowania w sprawie transgranicznego oddziaływania na środowisko, jeżeli zostało przeprowadzone.

W art. 82 u.o.o.ś. wskazano najważniejsze elementy treści decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach i jest to przede wszystkim określenie rodzaju i miejsca realizacji przedsięwzięcia, istotne warunki korzystania ze środowiska w fazie realizacji i eksploatacji lub użytkowania przedsięwzięcia ze szczególnym uwzględnieniem konieczności ochrony cennych wartości przyrodniczych, zasobów naturalnych i zabytków oraz ograniczenia uciążliwości dla terenów sąsiednich, a także wymagania dotyczące ochrony środowiska konieczne do uwzględnienia w dokumentacji wymaganej do wydania decyzji inwestycyjnych.

Jeżeli jednak ocena nie została przeprowadzona, czyli w przypadku przedsięwzięć mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko, kiedy organ

---

[57] Pamiętać należy, że decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach jest decyzją administracyjną w rozumieniu art. 107 k.p.a. Stosownie do treści tego przepisu decyzja zawiera oznaczenie organu administracji publicznej, datę wydania, oznaczenie strony lub stron, powołanie podstawy prawnej, rozstrzygnięcie, uzasadnienie faktyczne i prawne, pouczenie, czy i w jakim trybie służy od niej odwołanie oraz o prawie do zrzeczenia się odwołania i skutkach zrzeczenia się odwołania, podpis z podaniem imienia i nazwiska oraz stanowiska służbowego pracownika organu upoważnionego do wydania decyzji, a także w przypadku decyzji, w stosunku do której może być wniesione powództwo do sądu powszechnego, sprzeciw od decyzji lub skarga do sądu administracyjnego – pouczenie o dopuszczalności wniesienia powództwa, sprzeciwu od decyzji lub skargi oraz wysokości opłaty od powództwa lub wpisu od skargi lub sprzeciwu od decyzji, jeżeli mają one charakter stały, albo podstawie do wyliczenia opłaty lub wpisu o charakterze stosunkowym, a także możliwości ubiegania się przez stronę o zwolnienie od kosztów albo przyznanie prawa pomocy. Więcej na temat elementów obligatoryjnych decyzji administracyjnej zob. B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks…*, s. 703 i nast.; M. Dyl [w:] R. Hauser, M. Wierzbowski (red.), *Kodeks…*, s. 928 i nast.

nie zdecydował o takiej konieczności w procedurze screeningu, to zgodnie z art. 84 u.o.o.ś. w takiej sytuacji w decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach właściwy organ stwierdza brak potrzeby przeprowadzenia oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko. Decyzja ta wydawana jest po uzyskaniu opinii, o których mowa w art. 64 ust. 1 i 1a u.o.o.ś. Brak jest odrębnej regulacji w zakresie treści tej decyzji, odsyła się w tej mierze do omówionego powyżej art. 82 u.o.o.ś., dając organowi możliwość określenia warunków lub wymogów wskazanych w tym przepisie. Czasem decyzje takie określa się mianem „pustych", „niepełnych" lub „częściowych" decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach. Są to oczywiście pojęcia pozaustawowe, używane w doktrynie czy też w orzecznictwie.

Obie powyżej wskazane decyzje uprawniają wnioskodawcę do ubiegania się o wydanie decyzji realizacyjnych. Pamiętać jednak należy o treści art. 72 ust. 3 u.o.o.ś, zgodnie z którym złożenie wniosku o wydanie decyzji realizacyjnej lub dokonanie zgłoszenia może nastąpić w terminie 6 lat od dnia, w którym decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach stała się ostateczna. Dalsze przepisy dotyczą sytuacji wyjątkowych, w których ważność decyzji może być przedłużona do lat 10[58].

Wreszcie, postępowanie może zakończyć się brakiem określenia środowiskowych uwarunkowań. W doktrynie wskazuje się, że może to nastąpić po pierwsze w przypadku niezgodności lokalizacji przedsięwzięcia z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, jeśli plan ten został uchwalony. Po drugie, w sytuacji odmowy uzgodnienia realizacji przedsięwzięcia przez regionalnego dyrektora ochrony środowiska lub braku zgody wnioskodawcy na realizację przedsięwzięcia w wariancie wskazanym przez organ. Ponadto odmowa określenia środowiskowych uwarunkowań może nastąpić w przypadku stwierdzenia, że przed-

[58] Zgodnie z art. 72 ust. 4 u.o.o.ś. złożenie wniosku lub dokonanie zgłoszenia może nastąpić w terminie 10 lat od dnia, w którym decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach stała się ostateczna, o ile strona, która złożyła wniosek o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, lub podmiot, na który została przeniesiona ta decyzja, otrzymali, przed upływem terminu, o którym mowa w ust. 3, od organu, który wydał decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach w pierwszej instancji, stanowisko, że aktualne są warunki realizacji przedsięwzięcia określone w decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach lub postanowieniu, o którym mowa w art. 90 postanowienie w sprawie uzgodnienia warunków realizacji przedsięwzięcia ust. 1, jeżeli było wydane. Zajęcie stanowiska następuje na wniosek uwzględniający informacje na temat stanu środowiska i możliwości realizacji warunków wynikających z decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach lub postanowienia, o którym mowa w art. 90 postanowienie w sprawie uzgodnienia warunków realizacji przedsięwzięcia ust. 1, jeżeli było wydane. Wniosek, o którym mowa w zdaniu drugim, składa się do organu nie wcześniej niż po upływie 5 lat od dnia, w którym decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach stała się ostateczna. Z kolei stosownie do treści art. 72 ust. 4b u.o.o.ś. złożenie wniosku o wydanie decyzji, o których mowa w ust. 1, wydawanych dla obiektu energetyki jądrowej lub inwestycji towarzyszącej, dla inwestycji w zakresie terminalu, a także dla inwestycji w zakresie morskiej farmy wiatrowej oraz zespołu urządzeń służących do wyprowadzenia mocy z morskiej farmy wiatrowej w rozumieniu odpowiednio art. 3 pkt 3 i 13 ustawy z dnia 17 grudnia 2020 r. o promowaniu wytwarzania energii elektrycznej w morskich farmach wiatrowych (Dz.U. z 2022 r. poz. 1050) może nastąpić w terminie 10 lat od dnia, w którym decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach stała się ostateczna.

sięwzięcie może znacząco negatywnie oddziaływać na obszary Natura 2000, a nie występują okoliczności przewidziane w art. 34 u.o.p. bądź ustalenia, że realizacja przedsięwzięcia jest niedopuszczalna ze względu na przepisy szczególne. Wśród tych przepisów szczególnych można wskazać przykładowo na przepisy wynikające z reżimu ochronnego form ochrony przyrody ustanowionych na podstawie ustawy o ochronie przyrody[59].

Głównym sporem, jaki muszą rozwiązać oceny oddziaływania na środowisko, jest konflikt pomiędzy interesami inwestora, a ochroną środowiska jako całości oraz poszczególnych jego elementów. W literaturze przedmiotu słusznie podnosi się, że w postępowaniach środowiskowych występuje rozbieżność interesów inwestora i organów[60]. Obecne ukształtowanie procedury oceny oddziaływania na środowisko pozwala na rozstrzygnięcie tego konfliktu, ale nie jest ono pozbawione wad.

Pojawiają się jednak głosy, że decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach nie jest skutecznym rozwiązaniem i postuluje się odejście od modelu oceny oddziaływania na środowisko na niej opartym i powrót do rozwiązania, w którym procedura oceny była powiązana z wydawaniem decyzji inwestycyjnej. Ocena oddziaływania na środowisko mogłaby być również przeprowadzana w ramach współdziałania w postępowaniu zmierzającym do wydania decyzji inwestycyjnej[61].

Do argumentów przemawiających za koniecznością zmiany należy zaliczyć między innymi brak odpowiednich kwalifikacji organów wydających dzisiaj decyzje o środowiskowych uwarunkowaniach, zwłaszcza organów wykonawczych gminy. Proponuje się powołanie organu administracji specjalnej, na rzecz którego zostałaby przeniesiona kompetencja do przeprowadzania oceny oddziaływania na środowisko[62]. Wydaje się, że zmiany te sprawiłyby, że instytucja ocen oddziaływania na środowisko lepiej sprawdzałaby się jako instrument służący rozwiązywaniu konfliktów powstających w związku z działalnością inwestycyjną.

4. Ocena oddziaływania przedsięwzięcia na Obszar Natura 2000

Jak wskazywano powyżej, w ramach podziału ocen wyodrębnia się również ocenę oddziaływania na Obszary Natura 2000. Ponownie sięgając do słowniczka ustawowego, wskazać należy, że przez ocenę oddziaływania przedsięwzięcia na obszar

---

[59] M. Pchałek, M. Behnke, *Postępowanie…*, s. 126–127.

[60] A. Kosieradzka-Federczyk, *„Raport o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko" w orzecznictwie sądów administracyjnych*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego" 2012, nr 1(40), s. 46; G. Klimek, *Raport o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko w świetle przepisów prawa polskiego*, [w:] B. Rakoczy (red.), *Oceny…*, s. 64.

[61] G. Dobrowolski, *Decyzja…*, s. 313.

[62] Tamże, s. 314.

Natura 2000 rozumie się ocenę oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko ograniczoną do badania oddziaływania przedsięwzięcia na obszar Natura 2000.

Rozważyć należy, czy w przypadku realizacji przedsięwzięć geologicznych i górniczych będzie przeprowadzana jedynie omówiona powyżej ocena w ramach procedury wydawania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, czy też w przypadku pewnych przedsięwzięć zostanie ona zastosowana, a w przypadku innych przedsięwzięć zostanie przeprowadzona ocena oddziaływania na Obszary Natura 2000.

We wcześniejszej części tego rozdziału wskazano, że analiza przepisów rozporządzenia prowadzi do wniosku, iż poszukiwanie i rozpoznawanie złóż kopalin w znacznej większości nie będzie zaliczane do przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko. Odwrotnie wygląda to w odniesieniu do wydobywania kopalin, gdzie przedsięwzięcia takie są zaliczane do mogących zawsze lub potencjalnie znacząco oddziałujących na środowisko. Wyjątkiem jest wydobywanie z obszaru udokumentowanego złoża nieobjętego własnością górniczą nieprzekraczającego 2 ha i o wydobyciu ze złoża w roku kalendarzowym nieprzekraczającym 20 000 m^3, czyli wydobywanie na podstawie tzw. „koncesji starościńskiej", udzielanej przez starostę na podstawie art. 22 ust. 2 Pr.g.g.[63]. Wydawałoby się, że wtedy przeprowadzona byłaby ocena oddziaływania na obszar Natura 2000. Jednak zgodnie z przepisami rozporządzenia, jeżeli powyżej wskazane wydobycie jest prowadzone na obszarach objętych formami ochrony przyrody (czyli właśnie m.in. obszarów Natura 2000), to również zaliczane jest ono do przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko. Podziemne bezzbiornikowe magazynowanie substancji, podziemne składowanie odpadów oraz podziemne składowanie dwutlenku węgla w celu przeprowadzenia projektu demonstracyjnego wychwytu i składowanie dwutlenku węgla także zalicza się do znacząco oddziałujących na środowisko.

Pozostałe przedsięwzięcia geologiczne i górnicze, które nie są zaliczane do mogących znacząco oddziaływać na środowisko, podlegają odrębnej ocenie oddziaływania na obszary Natura 2000. W art. 96 u.o.o.ś. nakłada się obowiązek na organ właściwy do przyjęcia zgłoszenia, o którym mowa w art. 72 ust. 1a u.o.o.ś., oraz do wydania decyzji wymaganej przed rozpoczęciem realizacji przedsięwzięcia, innego niż przedsięwzięcie mogące znacząco oddziaływać na środowisko, które nie jest bezpośrednio związane z ochroną obszaru Natura 2000 lub nie wynika z tej ochrony. Jest on zobowiązany do rozważenia, przed wydaniem tej decyzji oraz przed przyjęciem tego zgłoszenia, czy przedsięwzięcie może potencjalnie znacząco oddziaływać na obszar Natura 2000[64].

---

[63] Na temat tej koncesji zob. więcej m.in.: G. Klimek [w:] B. Rakoczy (red.), *Prawo…*, s. 126–129.

[64] O. Józefczyk [w:] B. Opaliński (red.), *Ustawa…*, s. 228. Zob. też: T. Filipowicz, A. Plucińska-Filipowicz [w:] T. Filipowicz, A. Plucińska-Filipowicz, M. Wierzbowski (red.), *Ustawa…*, s. 518–532.

Przykładowe decyzje wymienia ust. 2 powyższego artykułu, m.in. jest w nim wskazana koncesja inna niż wymieniona w art. 72 ust. 1 pkt 4 u.o.o.ś. – wydawana na podstawie Prawa geologicznego i górniczego. Użyte w tym artykule sformułowanie „inna" jest nieprecyzyjne, nie chodzi tu o jakieś inne koncesje niż te wymienione w przepisie, a o koncesje na te rodzaje działalności, które nie są zaliczane do przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko. Jak już była mowa, w praktyce będzie to dotyczyć części koncesji na poszukiwanie i rozpoznawanie złóż kopalin[65]. Powyższa procedura może mieć również miejsce przed zatwierdzeniem projektu robót geologicznych zwolnionych z obowiązku uzyskania koncesji.

---

[65] G. Dobrowolski, *Podejmowanie…*, s. 578.

Transgraniczne oceny oddziaływania na środowisko

1. Konwencja z Espoo

Instytucja oceny oddziaływania na środowisko stanowi przedmiot zainteresowania w ramach współpracy międzynarodowej w ochronie środowiska, co znajduje swoje odzwierciedlenie również w aktach prawa międzynarodowego, tak *hard law* jak i *soft law*[1].

Wśród aktów o charakterze *soft law* trzeba wskazać przede wszystkim na Deklarację z Rio de Janeiro, która jest charakteryzowana jako akt odzwierciedlający normy prawa zwyczajowego[2]. Zgodnie z zasadą 17 ocena oddziaływania na środowisko, jako wewnętrzny instrument kontroli, musi być wykonywana dla tych zamierzonych działań, co do których można się spodziewać, że będą miały znacząco niekorzystny wpływ na środowisko i których realizacja wymaga podjęcia decyzji przez kompetentne organy władzy. Z kolei w zasadzie 19 podkreślono, że państwa powinny zapewnić wczesne powiadomienie potencjalnie zagrożonych państw i odpowiednią aktualną informację na temat wydarzeń, które mogą mieć w znaczący sposób niekorzystne transgraniczne oddziaływanie. Powinny także konsultować się z tymi państwami we wczesnej fazie zagrożenia i w dobrej wierze[3].

Deklaracja z Rio de Janeiro stanowi jeden z najbardziej charakterystycznych przykładów tej grupy aktów, odnoszących się do oceny oddziaływania na środowisko, jednakże wskazuje się, że ocena już wcześniej stanowiła przedmiot prac

---

[1] K. Karpus, *Ocena oddziaływania na środowisko w kontekście transgranicznym – wybrane aspekty prawne* [w:] B. Rakoczy (red.), *Oceny…*, s. 208.

[2] K. Karpus, *Ocena…*, s. 208 w ślad za M.M. Kenig-Witkowska, *Międzynarodowe prawo środowiska*, Warszawa 2009, s. 127.

[3] K. Karpus, *Ocena…*, s. 208–209.

m.in. Unii Europejskiej i Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju czy też Programu Środowiskowego ONZ (UNEP).

Jeśli chodzi o umowy międzynarodowe dotyczące ocen oddziaływania na środowisko, to podzielić można je na dwie grupy. Do pierwszej zalicza się takie, w których obowiązek strony do sporządzenia oceny formułowany jest w sposób ogólny, ze zróżnicowanym stopniem wymaganej współpracy międzynarodowej przy zastosowaniu tej instytucji. Nie będą one podlegały szczegółowej analizie w tym rozdziale ze względu na założone ramy tematyczne, ponadto nie jest to niezbędne do prowadzenia dalszych rozważań. Jedynie przykładowo wymienić można Konwencję o różnorodności biologicznej, Konwencję Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu sporządzonej w Nowym Jorku 9 maja 1992 r.[4] czy też Konwencję o ochronie i użytkowaniu cieków transgranicznych i jezior międzynarodowych sporządzoną w Helsinkach 17 marca 1992 r.[5].

W drugiej grupie znajdują się umowy, w których instytucja ocen oddziaływania na środowisko podlega całościowemu uregulowaniu, odnoszącemu się również do współpracy transgranicznej przy jej przeprowadzaniu. Jest to przede wszystkim Konwencja z Espoo, która jest uznawana za najbardziej wszechstronne międzynarodowe porozumienie w sprawie oceny oddziaływania na środowisko. Reguluje ona zagadnienie ocen transgranicznych w sposób najbardziej kompleksowy i szczegółowy. Oprócz niej do tej kategorii zalicza się też przyjęty w 2003 r. protokół w sprawie strategicznej oceny oddziaływania na środowisko do Konwencji o ocenach oddziaływania na środowisko w kontekście transgranicznym[6]. Akty te kwalifikowane są jako regionalne umowy międzynarodowe i są omówione w dalszej części niniejszego rozdziału[7]. Na marginesie jedynie należy dodać, że analizowany w poprzednim rozdziale Protokół Madrycki również zawiera szczegółową regulację dotyczącą oceny oddziaływania na środowisko.

Już w preambule Konwencji z Espoo odwołano się do zasady prewencji, wskazując na znaczenie rozwijania wybiegającej w przyszłość polityki oraz zapobiegania, łagodzenia i kontrolowania znaczących szkodliwych oddziaływań na środowisko w ogólności, a w kontekście transgranicznym w szczególności, co następnie jest rozwijane w art. 2 ust. 1 K.Es. W preambule wskazano także, że promowanie oceny oddziaływania na środowisko ma na celu osiągnięcie efektu w postaci wyraźnego rozważania czynników ekologicznych we wczesnej fazie procesu podejmowania decyzji przez zastosowanie ocen oddziaływania na środowisko na wszystkich odpo-

---

4 Dz.U. 1996 nr 53 poz. 238.

5 Dz.U. 2003 nr 78 poz. 702. Zob. więcej: K. Karpus, *Ocena…*, s. 209–210.

6 Dz.U. 2011 nr 180 poz. 1074.

7 K. Karpus, *Ocena…*, s. 211–212.

wiednich szczeblach administracji, jako niezbędnego środka poprawy jakości informacji przedstawianej decydentom, tak aby racjonalne decyzje dotyczące środowiska były podejmowane przy zwróceniu bacznej uwagi na minimalizowanie znaczących szkodliwych oddziaływań, zwłaszcza w kontekście transgranicznym[8].

W odniesieniu do definicji transgranicznej oceny oddziaływania na środowisko, to w celu pełnej jej rekonstrukcji należy sięgnąć do definicji poszczególnych pojęć, zawartych w art. 1 K.Es. i tak, stosownie do pkt vi powyższego przepisu, ocena oddziaływania na środowisko oznacza krajową procedurę szacowania prawdopodobnego oddziaływania planowanej działalności na środowisko. Z kolei wspomniane oddziaływanie należy rozumieć jako jakikolwiek skutek planowanej działalności dla środowiska z uwzględnieniem: zdrowia i bezpieczeństwa ludzi, flory, fauny, gleby, powietrza, wody, klimatu, krajobrazu i pomników historii lub innych budowli albo wzajemnych oddziaływań między tymi czynnikami. Obejmuje ono również skutki dla dziedzictwa kultury lub dla warunków społeczno-gospodarczych spowodowane zmianami tych czynników, co wynika z art. 1 pkt vii K.Es.). Wreszcie, zgodnie z art. 1 pkt viii K.Es., oddziaływanie transgraniczne to jakiekolwiek oddziaływanie, niemające wyłącznie charakteru globalnego, na terenie podlegającym jurysdykcji Strony, spowodowane planowaną działalnością, której fizyczna przyczyna jest w całości lub częściowo położona na terenie podlegającym jurysdykcji innej Strony[9].

Powyższa definicja jest bardzo rozbudowana i wymaga odwołania się do wyjaśnienia innych pojęć znajdujących się w Konwencji. Przywołać w tym miejscu należy poglądy wyrażone w doktrynie, zgodnie z którymi transgraniczna ocena oddziaływania na środowisko jest procedurą niesamoistną, w ramach której przeprowadza się ocenę skutków realizacji przedsięwzięć, a także planów i programów, które mogą powodować niekorzystne oddziaływanie na terenie dwóch lub więcej państw[10].

Zakres przedmiotowy obowiązku państwa lokalizacji w zakresie przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko określony został w podziale na następujące rodzaje planowanej działalności – po pierwsze obowiązek ten dotyczy planowanej działalności mieszczącej się w zakresie minimum konwencyjnego, ujętego w art. 2 ust. 2 K.Es., czyli obowiązek ustanowienia procedury ocen oddziaływania na środowisko w odniesieniu do planowanych działalności wymienionych w załączniku I, które mogą powodować znaczące szkodliwe oddziaływania transgraniczne.

---

[8] K. Karpus, *Ocena…*, s. 213.

[9] Tamże, s. 214.

[10] G. Dobrowolski, *Decyzja…*, s. 102.

Po drugie, dotyczy on planowanej działalności, niewymienionej w załączniku I, powodującej lub mogącej powodować znaczące szkodliwe oddziaływanie transgraniczne, kwalifikowana na zasadzie indywidualnego przypadku przez zainteresowane państwa-strony jako działalność, która winna być traktowana, jak gdyby była wymieniona w załączniku I Konwencji z Espoo.

Dodatkowo w art. 2 ust. 7 K.Es. państwa-strony są zachęcane, by na zasadzie dobrowolności objąć oceną oddziaływania na środowisko szczególny rodzaj działalności. W myśl tego przepisu, strony będą starać się stosować, we właściwym stopniu, zasady ocen oddziaływania na środowisko do polityki, planów i programów[11].

W doktrynie wskazuje się, że w Konwencji z Espoo obecne są wszystkie zasadnicze elementy instytucji oceny oddziaływania na środowisko[12]. Wymienić wśród nich można m.in. zapewnienie przeprowadzania oceny oddziaływania na środowisko *ex ante* (art. 2 ust. 3 K.Es.), zapewnienie partycypacji społecznej (art. 2 ust. 6 K.Es.), oraz obowiązek powiadomienia państw narażonych (art. 2 ust. 4 K.Es.) i podjęcia z nimi konsultacji uprzednich (art. 3 ust. 1, art. 5 K.Es.) i następczych (art. 7 ust. 2 K.Es.).

Te obowiązki wskazane w ostatnim punkcie znajdują w Konwencji swoje doprecyzowanie, którego charakterystykę rozpocząć można od wskazania, że Konwencja zapewnia państwom narażonym nie tylko dostęp do wyników oceny oddziaływania na środowisko, lecz znacznie więcej. Przewiduje się w niej możliwość zgłoszenia przez państwo narażone zamiaru uczestnictwa w samej procedurze tej oceny prowadzonej w państwie lokalizacji planowanej działalności. Ponadto konsekwencją dopuszczenia państwa narażonego do samej oceny oddziaływania na środowisko jest również włączenie społeczeństwa tego państwa do, ujętego w ocenie, mechanizmu partycypacji społecznej na takich samych zasadach jak społeczeństwo państwa lokalizacji.

Co bardzo istotne, postanowienia Konwencji z Espoo w porównaniu z innymi środowiskowymi umowami międzynarodowymi są bardzo szczegółowe. Ponadto, w celu wprowadzenia w życie zobowiązań z niej wynikających, Strony mogą dalej stosować istniejące lub zawierać nowe umowy dwustronne, wielostronne lub inne porozumienia. Umowy takie lub inne porozumienia mogą opierać się na elementach wymienionych w załączniku VI. A zatem dopuszczono możliwość wprowadzania w drodze umów wykonawczych rozwiązań instytucjonalnych lub rozszerzania zakresu istniejących rozwiązań instytucjonalnych w celu zapewnienia pełnej skuteczności postanowień niniejszej Konwencji[13].

---

[11] K. Karpus, *Ocena…*, s. 215.

[12] Tamże, s. 215. Zob. też: M. Pchałek, M. Behnke, *Postępowanie…*, s. 174 i nast.

[13] K. Karpus, *Ocena…*, s. 217–218.

Polska jest stroną dwóch takich umów, chodzi tu o umowę z dnia 27 maja 2004 r. między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Republiki Litewskiej o realizacji Konwencji o ocenach oddziaływania na środowisko w kontekście transgranicznym, podpisaną w Warszawie[14] oraz umowę z dnia 10 października 2018 r. między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Republiki Federalnej Niemiec w zakresie ocen oddziaływania na środowisko i strategicznych ocen oddziaływania na środowisko w kontekście transgranicznym, podpisaną w Neuhardenberg[15], która zastąpiła poprzednią umowę z dnia 11 kwietnia 2006 r. między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Republiki Federalnej Niemiec o realizacji Konwencji o ocenach oddziaływania na środowisko w kontekście transgranicznym z dnia 25 lutego 1991 r. podpisaną w Neuhardenberg[16].

Modyfikują one zasady przeprowadzania transgranicznej oceny oddziaływania na środowisko. Zgodnie z treścią umowy z Litwą oba państwa są zdecydowane z obopólną korzyścią stosować między sobą Konwencję z Espoo. Są one jednak świadome, że konkretne ustalenia oraz szczegółowe procedury ułatwią oraz przyspieszą realizację postępowań w sprawie ocen oddziaływania na środowisko w kontekście transgranicznym między Rzecząpospolitą Polską a Republiką Litewską.

Podobne postanowienia znajdują się w umowie zawartej z Niemcami, gdzie wskazuje się, że Strony są zdecydowane z obopólną korzyścią stosować między sobą Konwencję z Espoo oraz Protokół w sprawie strategicznej oceny oddziaływania na środowisko do Konwencji z Espoo i postanowienia dyrektywy 2001/42/WE. Oba państwa są świadome, że konkretne regulacje i przejrzyste procedury ułatwią oraz przyspieszą przeprowadzanie ocen oddziaływania na środowisko oraz strategicznych ocen oddziaływania na środowisko w kontekście transgranicznym między Rzecząpospolitą Polską a Republiką Federalną Niemiec.

Dalsze postanowienia obu umów modyfikują, doprecyzowują oraz zmieniają procedurę przeprowadzenia transgranicznej oceny oddziaływania na środowisko, regulując tę procedurę w sposób kompleksowy.

Wspomniany wcześniej Protokół Strategiczny, czyli Protokół w sprawie strategicznej oceny oddziaływania na środowisko do Konwencji z Espoo, stosuje się w odniesieniu do projektów dokumentów strategicznych, czyli planów, programów, polityk. Dotyczy to również sytuacji, gdy skutki realizacji takiego dokumentu mogłyby ujawnić się na terytorium innego państwa.

---

[14] M.P. 2005 nr 13 poz. 238, dalej: umowa w sprawie ocen transgranicznych zawarta z Litwą.

[15] Dz.U. z 2021 r., poz. 330, dalej: umowa w sprawie ocen transgranicznych zawarta z Niemcami.

[16] Dz.U. 2007 nr 232 poz. 1709.

2. Transgraniczna ocena oddziaływania na środowisko w prawie polskim

Regulacje dotyczące postępowania w sprawie transgranicznego oddziaływania na środowisko przedsięwzięć znajdują się w Dziale VI ustawy o ocenach. Postępowanie to może być przeprowadzone zarówno dla planowanych przedsięwzięć, jak i dla projektów polityk, strategii, planów lub programów[17].

Stosownie do treści przepisów ustawy o ocenach, postępowanie w sprawie transgranicznego oddziaływania przeprowadza się w dwóch przypadkach. Po pierwsze, przeprowadza się je w razie stwierdzenia możliwości znaczącego transgranicznego oddziaływania na środowisko, pochodzącego z terytorium Rzeczypospolitej Polskiej na skutek realizacji planowanych przedsięwzięć objętych decyzją o środowiskowych uwarunkowaniach, decyzjami, o których mowa w art. 72 ust. 1 pkt 1, 10, 14 i 18 u.o.o.ś.[18], jeżeli w ramach postępowania w sprawie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach nie była przeprowadzona ocena oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko, a także realizacji projektów, o których mowa w art. 46 i art. 47 ust. 1 u.o.o.ś.[19]. Druga sytuacja, w której przeprowadza się transgraniczną ocenę

---

[17] M. Pchałek, M. Behnke, *Postępowanie…*, s. 174–175. Tak też: K. Karpus, *Ocena…*, s. 221; G. Dobrowolski, *Decyzja…*, s. 102 oraz A. Barczak, M. Łazor, A. Ogonowska, *Oceny oddziaływania na środowisko w prawie polskim – ze wzorami dokumentów i schematami*, Warszawa 2018, s. 110.

[18] Chodzi tu o decyzję o pozwoleniu na budowę, decyzję o zatwierdzeniu projektu zagospodarowania działki lub terenu lub projektu architektoniczno-budowlanego oraz decyzję o pozwoleniu na wznowienie robót budowlanych; decyzję o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, decyzję o zezwoleniu na realizację inwestycji w zakresie lotniska użytku publicznego oraz decyzję o pozwoleniu na realizację inwestycji.

[19] Chodzi tu o omówione wcześniej dokumenty, w przypadku których przeprowadza się strategiczną ocenę oddziaływania na środowisko. Dla przypomnienia, zgodnie z art. 46 ust. 1 u.o.o.ś., przeprowadzenia strategicznej oceny oddziaływania na środowisko wymaga projekt:

1) studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz planu zagospodarowania przestrzennego, wyznaczający ramy dla późniejszej realizacji przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko, a także koncepcji rozwoju kraju, strategii rozwoju, programu, polityki publicznej i dokumentu programowego z zakresu polityki rozwoju, wyznaczający ramy dla późniejszej realizacji przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko;
2) polityki, strategii, planu i programu w dziedzinie przemysłu, energetyki, transportu, telekomunikacji, gospodarki wodnej, gospodarki odpadami, leśnictwa, rolnictwa, rybołówstwa, turystyki i wykorzystywania terenu, opracowywany lub przyjmowany przez organy administracji, wyznaczający ramy dla późniejszej realizacji przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko;
3) polityki, strategii, planu i programu innego niż wymienione w pkt 1 i 2, którego realizacja może spowodować znaczące oddziaływanie na obszar Natura 2000, jeżeli nie jest on bezpośrednio związany z ochroną obszaru Natura 2000 lub nie wynika z tej ochrony.

Stosownie do treści art. 47 u.o.o.ś. przeprowadzenie strategicznej oceny oddziaływania na środowisko jest wymagane także w przypadku projektu dokumentu innego niż wymieniony w art. 46 ust. 1 oraz w przypadku projektu zmiany takiego dokumentu, jeżeli w uzgodnieniu z właściwym organem, o którym mowa w art. 57, organ opracowujący projekt stwierdzi, że realizacja postanowień danego dokumentu albo jego zmiany może spowodować znaczące oddziaływanie na środowisko.

oddziaływania na środowisko, następuje, gdy możliwe oddziaływanie pochodzące spoza granic Rzeczypospolitej Polskiej mogłoby ujawnić się na jej terytorium[20].

Zakres obowiązku przeprowadzenia transgranicznej oceny oddziaływania na środowisko został w ustawie określony dwojako[21]. Po pierwsze, w doktrynie podkreśla się, że polskie przepisy w zakresie ocen transgranicznych stosuje się względem wszystkich członków Unii Europejskiej[22]. Wynika to z podziału państw sąsiednich na dwie grupy – w pierwszej znajdują się właśnie kraje unijne. Stanowi to nawiązanie do dualizmu i jest związane z przystąpieniem Unii Europejskiej do Konwencji z Espoo oraz obowiązywaniem dyrektywy 2011/92/UE. Dlatego też powyżej wskazane przepisy są co do zasady stosowane względem tych państw[23].

Do drugiej grupy należy zaliczyć państwa spoza Unii Europejskiej i w ich przypadku sytuacja kształtuje się odmiennie. Jeżeli postępowanie w sprawie transgranicznego oddziaływania na środowisko prowadzone jest z udziałem takich państw, to przepisy działu VI stosuje się, o ile wynika to z umowy międzynarodowej i jeżeli umowa ta nie przewiduje inaczej[24]. Umowy tego rodzaju zawarte przez Rzeczpospolitą będą analizowane w dalszej części niniejszego rozdziału.

Powyższa regulacja jest krytykowana w literaturze przedmiotu i słusznie zauważa się, że niepotrzebny jest tak duży rygoryzm w tym zakresie. Trzeba pamiętać o obowiązku przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko działalności mogącej znacząco oddziaływać negatywnie na środowisko, jak i o obowiązku współpracy z państwami narażonymi, co wynika z zasady 2 Deklaracji z Rio. Zobowiązania te są traktowane jako normy zwyczajowego prawa międzynarodowego. Rygoryzm ten naraża Polskę na ryzyko naruszenia zwyczaju międzynarodowego, w przypadku, gdy państwem uczestniczącym w ocenie oddziaływania na środowisko jest państwo niebędące ani stroną Konwencji z Espoo, ani członkiem UE[25].

Nie są to sytuacje czysto hipotetyczne, czego przykładem może być budowa gazociągu Nord Stream[26]. Konieczne było poszukiwanie szczególnej podstawy prawnej transgranicznej oceny oddziaływania na środowisko z uwagi na to, że

---

[20] M. Pchałek, M. Behnke, *Postępowanie…*, s. 175.

[21] K. Karpus, *Ocena…*, s. 219.

[22] M. Pchałek, M. Behnke, *Postępowanie…*, s. 175.

[23] Tamże; K. Karpus, *Ocena…*, s. 219.

[24] M. Pchałek, M. Behnke, *Postępowanie…*, s. 175; K. Karpus, *Ocena…*, s. 219–220; G. Dobrowolski, *Decyzja…*, s. 102.

[25] K. Karpus, *Ocena…*, s. 220.

[26] Więcej na temat budowy gazociągu Nord Stream zob. m.in.: R. Czachor, *Polityczne uwarunkowania budowy Gazociągu Północnego: polityka energetyczna Federacji Rosyjskiej a solidarność europejska* [w:] Z.J. Winnicki, W. Baluk (red.), *Badania wschodnie. Polityka wewnętrzna i międzynarodowa*, Wrocław 2009.

grupę państw lokalizacji przedsięwzięcia tworzyły cztery państwa unijne i strony Konwencji z Espoo, czyli Dania, Niemcy, Szwecja i Finlandia, oraz państwo niebędące stroną Konwencji z Espoo, tj. Federacja Rosyjska. Ostatecznie, po analizie dostępnych rozwiązań[27], na spotkaniu w 2006 r., państwa zainteresowane uzgodniły, że do oceny oddziaływania gazociągu na środowisko zastosowanie będzie miała Konwencja z Espoo. Było to możliwe po złożeniu przez Federację Rosyjską oświadczenia o woli zastosowania Konwencji z Espoo w zakresie możliwym do pogodzenia z prawem krajowym tego państwa[28].

Jeśli chodzi o etapy postępowania w sprawie oceny transgranicznej, to postanowienia rozdziału 2 działu VI u.o.o.ś. kształtują konstrukcję etapów transgranicznej oceny oddziaływania na środowisko prowadzonej w Polsce jako państwie lokalizacji przedsięwzięcia w sposób spełniający co do zasady wymagania wynikające z prawa międzynarodowego i unijnego.

Organ przeprowadzający ocenę oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko, który jest właściwy do wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach lub decyzji realizacyjnej, jest zobowiązany do rozważenia możliwości znaczącego transgranicznego oddziaływania na środowisko na skutek realizacji planowanego przedsięwzięcia. W przypadku stwierdzenia takiej możliwości, organ ten ma do zrealizowania następujące obowiązki. Po pierwsze, musi wydać postanowienie o przeprowadzeniu postępowania w sprawie transgranicznego oddziaływania na środowisko. W postanowieniu tym ustalany jest zakres dokumentacji niezbędnej do przeprowadzenia tego postępowania oraz obowiązek sporządzenia tej dokumentacji przez wnioskodawcę, w języku państwa, na którego terytorium może oddziaływać przedsięwzięcie.

Po drugie, organ ma obowiązek niezwłocznego poinformowania Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska o możliwości transgranicznego oddziaływania na środowisko planowanego przedsięwzięcia i przekazania mu karty informacyjnej przedsięwzięcia. Musi on również przekazać stosowną dokumentację, co dotyczy przede wszystkim wniosku o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach lub decyzji realizacyjnej, raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko oraz postanowienia o stwierdzeniu obowiązku przeprowadzenia oceny wraz z opiniami uzyskanymi przed jego wydaniem w przypadku przedsięwzięć mogących potencjalnie znacząco negatywnie oddziaływać na środowisko. Postanowienie to jest wydawane w terminie 14 dni od dnia otrzymania wniosku o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach lub decyzji realizacyjnej oraz jest zaskarżalne[29].

---

[27] Zob. więcej: K. Karpus, *Ocena…*, s. 220.

[28] Tamże, s. 221.

[29] A. Barczak, M. Łazor, A. Ogonowska, *Oceny…*, s. 110–111.

Po uzyskaniu informacji o możliwym transgranicznym oddziaływaniu planowanego przedsięwzięcia na środowisko Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska niezwłocznie powiadamia o tym państwo, na którego terytorium przedsięwzięcie to może oddziaływać, informując równocześnie o decyzji, która ma być dla tego przedsięwzięcia wydana oraz o organie właściwym do jej wydania. Do informacji powinna być załączona karta informacyjna, a obowiązkiem organu jest także zaproponowanie terminu oczekiwania na odpowiedź o ewentualnej chęci włączenia się w postępowanie. Jeżeli państwo narażone oddziaływaniem powiadomi, że jest zainteresowane uczestnictwem w postępowaniu w sprawie transgranicznego oddziaływania na środowisko, to Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska, w porozumieniu z organem administracji przeprowadzającym ocenę oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko, uzgadnia z tym państwem terminy etapów postępowania, biorąc pod uwagę konieczność zapewnienia możliwości udziału w postępowaniu właściwych organów oraz społeczeństwa tego państwa. Ponadto, Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska przekazuje temu państwu pozostałą dokumentację, którą otrzymał od organu przeprowadzającego ocenę oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko. Stosownie do treści art. 110 u.o.o.ś., organ administracji przeprowadzający ocenę oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko prowadzi, za pośrednictwem Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska, konsultacje z państwem, na którego terytorium może oddziaływać przedsięwzięcie, ale Dyrektor może przejąć prowadzenie konsultacji, jeżeli uzna to za celowe ze względu na wagę lub zawiłość sprawy. Jak wskazuje się w doktrynie, jeżeli konsultacje prowadzi pierwszy ze wskazanych organów, to drugi ma obowiązek uczestniczenia w nich i na odwrót[30].

Państwo zainteresowane może złożyć uwagi i wnioski dotyczące karty informacyjnej przedsięwzięcia i powinny one zostać rozpatrzone przy wydawaniu postanowień uzgadniających, natomiast uwagi i wnioski wypływające z przeprowadzonej w zainteresowanym państwie procedury oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko – przy wydawaniu odpowiedniej decyzji. Decyzja taka nie może być wydana przed zakończeniem postępowania w sprawie transgranicznego oddziaływania na środowisko. Obowiązek przekazania wydanej decyzji uczestniczącemu w postępowaniu w sprawie transgranicznego oddziaływania na środowisko spoczywa na Generalnym Dyrektorze Ochrony Środowiska. Powinno to nastąpić bez zbędnej zwłoki, a decyzja powinna zostać przetłumaczona przez wnioskodawcę na język strony narażonej na oddziaływanie w części, która umożliwi drugiemu państwu zapoznanie się, w jaki sposób wyniki postępowania w sprawie

[30] Tamże, s. 111.

transgranicznego oddziaływania na środowisko zostały rozpatrzone i uwzględnione przy wydawaniu decyzji[31].

Jeśli chodzi o procedurę oddziaływania transgranicznego z terytorium Rzeczypospolitej Polskiej dotyczącą dokumentów, to jest ona podobna do procedury dotyczącej przedsięwzięć. Organ przeprowadzający procedurę strategicznej oceny oddziaływania na środowisko stwierdza potrzebę przeprowadzenia procedury transgranicznej. Po uznaniu możliwości znaczącego transgranicznego oddziaływania na środowisko na skutek realizacji przygotowywanego dokumentu, organ ten jest zobowiązany do poinformowania o tym Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska oraz przekazania mu niezbędnej dokumentacji, przetłumaczonej na język danego państwa. Obejmuje ona projekt dokumentu oraz prognozę oddziaływania na środowisko, aby umożliwić zainteresowanemu państwu ocenę możliwego znaczącego transgranicznego oddziaływania na środowisko.

W takiej sytuacji Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska powiadamia zainteresowane państwo i przekazuje mu dokumentację wraz z propozycją terminu na odpowiedź czy państwo narażone na oddziaływanie jest zainteresowane uczestnictwem w postępowaniu w sprawie transgranicznego oddziaływania na środowisko. Konieczne jest zapewnienie możliwości udziału w postępowaniu właściwych organów oraz społeczeństwa tego państwa. Prowadzenie konsultacji i rozpatrywanie ich wyników kształtuje się analogicznie jak w przypadku procedury transgranicznej dotyczącej przedsięwzięć. Na zakończenie Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska przekazuje państwu uczestniczącemu w postępowaniu dokument podlegający strategicznej ocenie oddziaływania na środowisko wraz z jego pisemnym podsumowaniem.

W odróżnieniu od powyżej omówionych postępowań procedura transgranicznego postępowania dotyczącego skutków oddziaływania pochodzącego z innego państwa uznawana jest za samodzielną, ponieważ nie jest związana z inną procedurą oddziaływania na środowisko na terytorium Polski[32]. Specjalna procedura toczy się bowiem na terytorium innego państwa, a w jej trakcie powstaje odpowiednia dokumentacja. Zawarte w niej zostają informacje o przedsięwzięciu podejmowanym poza terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, którego realizacja może oddziaływać na środowisko na jej terytorium, oraz o projekcie dokumentu opra-

---

[31] A. Bloch [w:] B. Opaliński (red.), *Ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko. Komentarz*, Warszawa 2021, s. 251–252; A. Despot-Mładanowicz, T. Filipowicz [w:] T. Filipowicz, A. Plucińska-Filipowicz, M. Wierzbowski (red.), *Ustawa…*, s. 638–639.

[32] Tak też A. Barczak, M. Łazor, A. Ogonowska, *Oceny…*, s. 112 w ślad za: M. Górski [w:] M. Górski (red.), *Prawo…*, s. 128. Tak też w najnowszym wydaniu podręcznika P. Grabowski [w:] M. Górski (red.), *Prawo…*, s. 181.

cowywanym poza terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, którego skutki realizacji mogą oddziaływać na środowisko na jej terytorium. Po otrzymaniu takiej dokumentacji Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska niezwłocznie przekazuje ją regionalnemu dyrektorowi ochrony środowiska właściwemu ze względu na obszar możliwego transgranicznego oddziaływania na środowisko[33].

Po stwierdzeniu zasadności przystąpienia do postępowania dotyczącego transgranicznego oddziaływania na środowisko, regionalny dyrektor ochrony środowiska niezwłocznie informuje o tym Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska. Po dołączeniu do postępowania, obowiązkiem ciążącym na regionalnym dyrektorze ochrony środowiska jest natomiast wyłożenie do publicznego wglądu dokumentów przygotowanych w języku polskim i przeprowadzenie postępowania związanego z udziałem społeczeństwa. Na podstawie zgłoszonych uwag i wniosków organ ten powinien przygotować i przedłożyć projekt stanowiska dotyczącego przedsięwzięcia albo projektu dokumentu do Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska, który z kolei powiadamia o tym właściwe państwo.

Stosownie do treści art. 120 u.o.o.ś. Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska niezwłocznie po otrzymaniu od państwa podejmującego przedsięwzięcie albo opracowującego projekt dokumentu, których realizacja może oddziaływać na środowisko na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, decyzji w sprawie tego przedsięwzięcia lub przyjętego już dokumentu, powiadamia o tym regionalnego dyrektora ochrony środowiska właściwego ze względu na obszar możliwego transgranicznego oddziaływania na środowisko. Wtedy organ ten podaje do publicznej wiadomości informację odpowiednio o decyzji albo dokumencie i o możliwościach zapoznania się z ich treścią.

---

[33] B. Kotowicz [w:] B. Opaliński (red.), *Ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko. Komentarz*, Warszawa 2021, s. 262–263; A. Despot-Mładanowicz, T. Filipowicz [w:] T. Filipowicz, A. Plucińska-Filipowicz, M. Wierzbowski (red.), *Ustawa…*, s. 644 i nast.

Wnioski

Podsumowując, należy wskazać, że oceny oddziaływania na środowisko to specjalistyczne procedury administracyjne, które mają na celu ustalenie potencjalnych niekorzystnych skutków dla środowiska rozstrzygnięć tak w sprawach indywidualnych, jak i generalnych. Są one wyrazem zasad prawa ochrony środowiska, zwłaszcza zasady przezorności i prewencji. Procedura ocen oddziaływania na środowisko jest uregulowana w prawie międzynarodowym, europejskim oraz krajowym. Wśród najważniejszych aktów prawnych można wymienić: Konwencję z Espoo, europejskie dyrektywy 2001/42/WE i 2011/92/UE, a także polską ustawę o ocenach. Podstawową funkcją, jaką spełniają oceny oddziaływania na środowisko, jest zapobieganie niekorzystnemu oddziaływaniu na środowisko.

Oceny oddziaływania na środowisko są bardzo ważne z punktu widzenia podejmowania działalności geologicznej i górniczej, a decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach poprzedza wszystkie inne decyzje, które przedsiębiorca musi uzyskać na podstawie Prawa geologicznego i górniczego.

Wyróżnia się następujące rodzaje ocen: strategiczną ocenę oddziaływania na środowisko oraz ocenę oddziaływania planowanych przedsięwzięć, w ramach której wyróżnia się trzy tryby przeprowadzania oceny: ocenę oddziaływania na środowisko dokonywaną podczas wydawania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, ponowną ocenę oddziaływania na środowisko oraz ocenę oddziaływania na Obszary Natura 2000. Biorąc pod uwagę temat prowadzonych badań, nie można zapominać o ocenach transgranicznych.

Ustawa o ocenach ma zastosowanie do przedsięwzięć geologicznych i górniczych, czyli przedsięwzięć w rozumieniu definicji legalnej zawartej w tym akcie prawnym. Zgodnie z nią jest to zamierzenie budowlane lub inna ingerencja w środowisko, polegająca na przekształceniu lub zmianie sposobu wykorzystania terenu, w tym również na wydobywaniu kopalin. Przedsięwzięcia powiązane technologicznie

kwalifikuje się jako jedno przedsięwzięcie, także jeżeli są one realizowane przez różne podmioty. Jeśli mają one na celu prowadzenie działalności wskazanej w art. 1 Pr.g.g. oraz w art. 2 Pr.g.g., to wtedy można mówić o przedsięwzięciach geologicznych i górniczych.

W związku z tymi przedsięwzięciami może zaistnieć konieczność przeprowadzenia oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko. Zgodnie z wiodącym ujęciem jest to instrument o charakterze procesowym, pozwalający na uzyskanie wiedzy na temat środowiskowych, społecznych i innych istotnych skutków realizacji przedsięwzięcia. Ocena taka stanowi szczególny rodzaj postępowania wyjaśniającego, a w jej ramach konieczne jest dokonanie współdziałania z innymi organami oraz zapewnienie udziału społeczeństwa. Przeprowadzenie oceny oddziaływania na środowisko ma dać organowi możliwość podjęcia rozstrzygnięcia w sposób zapewniający wymagania ochrony środowiska, a jednocześnie z oceny powinno wynikać, jakie działania należy podjąć w celu minimalizacji skutków realizacji przedsięwzięcia i za pomocą jakich środków należy weryfikować skuteczność podejmowanych działań.

Jej przeprowadzenia wymaga się zawsze w przypadku przedsięwzięć mogących zawsze znacząco oddziaływać na środowisko oraz fakultatywnie w przypadku przedsięwzięć mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko. Instytucją o kluczowym znaczeniu w toku procedury oceny oddziaływania na środowisko jest decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach. Określa ona środowiskowe uwarunkowania realizacji przedsięwzięcia.

Organem właściwym do wydania tej decyzji oraz przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko w przypadku przedsięwzięć geologicznych i górniczych będzie w większości przypadków regionalny dyrektor ochrony środowiska. Mogą zdarzyć się jednak sytuacje, kiedy właściwy będzie organ wykonawczy gminy.

W toku procedury wyróżnić można szereg etapów, a inicjuje ją złożenie wniosku o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach. Kolejno, w ramach postępowania wyjaśniającego wymienia się wstępną ocenę oraz ocenę właściwą. W tym drugim etapie kumuluje się większość kluczowych elementów procedury. Kończy się wydaniem rozstrzygnięcia, w którym organ może określić środowiskowe uwarunkowania, stwierdzić brak konieczności przeprowadzenia oceny lub odmówić zgody na realizację przedsięwzięcia.

Wśród etapów oceny właściwej, podobnie jak w przypadku oceny strategicznej, występuje sporządzenie odpowiedniego dokumentu, tym razem jest to raport o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko. W jego treści przeprowadza się analizę, jakie są potencjalne wpływy, ryzyka oraz sposoby naprawienia szkód, jakie planowane przedsięwzięcie wywoła w środowisku. Kolejne etapy to współdziałanie

organów, które następuje w formie uzgodnienia oraz opinii, a także postępowanie z udziałem społeczeństwa.

W przypadku realizacji przedsięwzięć geologicznych i górniczych może być również przeprowadzana ocena w ramach procedury wydawania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach lub też w trybie art. 96 i nast. u.o.o.ś.), w zależności od rodzaju danego przedsięwzięcia.

Transgraniczna ocena oddziaływania na środowisko jest procedurą niesamoistną, w ramach której przeprowadza się ocenę skutków realizacji przedsięwzięć, a także planów i programów, które mogą powodować niekorzystne oddziaływanie na terenie dwóch lub więcej państw. Oceny oddziaływania na środowisko stanowią przedmiot zainteresowania w ramach współpracy międzynarodowej w ochronie środowiska, co znajduje swoje odzwierciedlenie również w aktach prawa międzynarodowego. Wśród nich Konwencja z Espoo jest uznawana za najbardziej wszechstronne międzynarodowe porozumienie w sprawie oceny oddziaływania na środowisko, ponieważ reguluje zagadnienie transgranicznych ocen oddziaływania na środowisko w sposób najbardziej kompleksowy i szczegółowy.

Postępowanie w sprawie transgranicznego oddziaływania na środowisko przedsięwzięć może być przeprowadzone zarówno w przypadku strategicznej oceny oddziaływania na środowisko, jak i oceny oddziaływania planowanych przedsięwzięć na środowisko. Procedura ta może być zastosowana zarówno w sytuacji, kiedy oddziaływanie na środowisko oddziałuje na środowisko państwa sąsiedniego i pochodzi z terytorium polskiego, jak i w przypadku, gdy oddziaływanie spoza granic pojawia się na terenie Polski.

Regulacje ustawy o ocenach w zakresie ocen transgranicznych stosuje się zawsze w przypadku państw członkowskich Unii Europejskiej, a przypadku krajów spoza Unii tylko wtedy, jeżeli wynika to z umowy międzynarodowej i jeżeli umowa ta nie przewiduje inaczej.

Procedurę oceny transgranicznej regulują kolejne przepisy ustawy o ocenach, a przeprowadzają ją co do zasady Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska wraz z organem właściwym do wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach na podstawie art. 75 u.o.o.ś., we współpracy z właściwymi organami państwa narażonego. Procedura oddziaływania transgranicznego z terytorium Rzeczypospolitej Polskiej dotycząca dokumentów jest podobna do procedury dotyczącej przedsięwzięć. Organ przeprowadzający strategiczną procedurę oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko współpracuje z Generalnym Dyrektorem Ochrony Środowiska oraz właściwymi organami państwa narażonego.

Procedura transgranicznego postępowania dotyczącego skutków oddziaływania pochodzącego z innego państwa, w odróżnieniu od powyżej omówionych postępowań, uznawana jest za samodzielną, ponieważ nie jest związana z inną procedurą

oddziaływania na środowisko na terytorium Polski. Postępowanie to toczy się bowiem na terytorium innego państwa, w trakcie którego powstaje odpowiednia dokumentacja, we współpracy z Generalnym Dyrektorem Ochrony Środowiska oraz właściwym regionalnym dyrektorem ochrony środowiska.

Jednak wciąż wszystkie te przepisy dotyczą tak naprawdę sytuacji, w której działalność jest podejmowana na terytorium jednego państwa, a skutki pojawiają się na terenie drugiego. Nie do końca regulacje te zatem znajdą zastosowanie w przypadku górnictwa transgranicznego w znaczeniu przyjmowanym w tej monografii. Propozycje rozwiązania tej sytuacji są omówione w kolejnym rozdziale.

Rozdział V

Próba określenia prawnych przesłanek podejmowania działalności w zakresie poszukiwania i wydobywania kopalin prowadzonej w układzie transgranicznym na przykładzie Polski

Sekwencja podejmowania czynności

Po przeprowadzonej w poprzednich rozdziałach analizie można podjąć próbę wskazania sekwencji działań prawnych, niezbędnych do realizacji celu, jakim jest wydobywanie kopalin, których złoża mają charakter transgraniczny.

Dla przypomnienia, górnictwo transgraniczne to działalność geologiczna i górnicza prowadzona wobec zasobów naturalnych dzielonych, będących jednocześnie kopalinami. Z kolei zasoby naturalne dzielone to takie zasoby naturalne, które znajdują się pod lub na granicy co najmniej dwóch różnych państw. Korzystanie z nich jest możliwe z terytorium wszystkich państw, na których obszarze położone jest złoże oraz, z których korzystanie może oddziaływać, zarówno pozytywnie, jak i negatywnie, na te państwa.

Wymagane działania oraz kolejność podejmowanych kroków będą się różniły w zależności od tego, jakie są postanowienia umów zawartych pomiędzy Polską, a państwami sąsiadującymi, o których była mowa w Rozdziale II. Jeśli umowa nie dopuszcza prowadzenia działalności w zakresie górnictwa transgranicznego, to pierwszym krokiem będzie zawarcie umowy międzynarodowej, która pozwoli ominąć ten zakaz. Stronami takiej umowy musiałaby być Polska i państwo, z którym została zawarta umowa, ponieważ inny akt nie mógłby zmieniać treści już zawartych umów międzynarodowych. Podmiot prowadzący działalność nie mógłby być stroną takiej umowy, z racji na brak podmiotowości w prawie międzynarodowym.

Zgodnie z Konstytucją RP właściwy w zakresie prowadzenia polskiej polityki zagranicznej jest Prezydent Rzeczpospolitej Polskiej[1] oraz Rada Ministrów[2].

---

[1] Stosownie do treści art. 126 ust. 1 Konstytucji RP, Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej jest najwyższym przedstawicielem Rzeczypospolitej Polskiej i gwarantem ciągłości władzy państwowej, z kolei zgodnie z art. 133 ust. 1 Konstytucji RP, Prezydent Rzeczypospolitej jako reprezentant państwa w stosunkach zewnętrznych:

1) ratyfikuje i wypowiada umowy międzynarodowe, o czym zawiadamia Sejm i Senat,
2) mianuje i odwołuje pełnomocnych przedstawicieli Rzeczypospolitej Polskiej w innych państwach i przy organizacjach międzynarodowych,
3) przyjmuje listy uwierzytelniające i odwołujące akredytowanych przy nim przedstawicieli dyplomatycznych innych państw i organizacji międzynarodowych.

Ponadto, na podstawie ust. 2, Prezydent Rzeczypospolitej przed ratyfikowaniem umowy międzynarodowej, może zwrócić się do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem w sprawie jej zgodności z Konstytucją. W zakresie polityki zagranicznej Prezydent współdziała z Prezesem Rady Ministrów i właściwym ministrem. Zob. więcej: B. Banaszak, *Konstytucja…*, s. 729–733.

[2] Zgodnie z art. 146 ust. 1 Konstytucji RP, Rada Ministrów prowadzi politykę wewnętrzną i zagraniczną Rzeczypospolitej Polskiej. Zob. więcej: B. Banaszak, *Konstytucja…*, s. 782–795.

Podejmowanie działalności w Polsce

1. Ocena oddziaływania na środowisko

Z racji na to, że przedsięwzięcia geologiczne i górnicze będą co do zasady zaliczać się do przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko, to do swojej realizacji będą wymagać uzyskania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach. W przypadku, w którym będą się one zaliczać do przedsięwzięć grupy I, to ocena oddziaływania na środowisko będzie zawsze przeprowadzana. Wydaje się również, że z racji, iż będzie to dotyczyć obszaru przygranicznego i trudno wyobrazić sobie sytuację, w której działalność ta nie będzie miała wpływu na terytorium państw sąsiednich, konieczne będzie w takiej sytuacji przeprowadzenie procedury transgranicznej oceny oddziaływania na środowisko.

Zastosowanie znajdą tu zatem przede wszystkim przepisy ustawy o ocenach, chyba że została zawarta umowa dwustronna, która doprecyzowywałaby przebieg takiej procedury. W przypadku większości przedsięwzięć dotyczących działalności geologicznej i górniczej organem właściwym do wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach będzie regionalny dyrektor ochrony środowiska zgodnie z art. 75 ust. 1 pkt 1 lit. j u.o.o.ś. Również to ten organ będzie przeprowadzać ocenę oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko, która zostanie przeprowadzona za każdym razem w przypadku przedsięwzięć mogących zawsze znacząco oddziaływać na środowisko i fakultatywnie w przypadku tych mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko. Nie można jednak wykluczyć sytuacji, w których to wójt, burmistrz albo prezydent miasta będzie organem właściwym.

Stroną takiego postępowania będzie oczywiście podmiot składający wniosek o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, ale nie można zapominać o treści art. 74 ust. 3a u.o.o.ś., zgodnie z którym stroną postępowania w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach jest wnioskodawca oraz

podmiot, któremu przysługuje prawo rzeczowe do nieruchomości znajdującej się w obszarze, na który będzie oddziaływać przedsięwzięcie w wariancie zaproponowanym przez wnioskodawcę, z zastrzeżeniem art. 81 ust. 1 u.o.o.ś. W tej sytuacji rodzi się pytanie, czy stronami tego postępowania staną się osoby, którym przysługują prawa rzeczowe do nieruchomości objętych oddziaływaniem przedsięwzięcia, ale zlokalizowanych po stronie państwa sąsiadującego. Odpowiedź na to pytanie powinna być przecząca, ponieważ sposoby udziału takich podmiotów określają przepisy dotyczące procedury transgranicznej. Również przepisy uchwalone w jednym państwie nie mogą kształtować sytuacji prawnej podmiotów zagranicznych. *De lege ferenda* kwestię tę można by doprecyzować w ewentualnej umowie dwustronnej zawartej pomiędzy oboma krajami.

Przebieg postępowania będzie się różnić w zależności od tego, czy przedsięwzięcie będzie się kwalifikowało do grupy I, czy do grupy II. W obu przypadkach jednak postępowanie rozpocznie się od złożenia wniosku o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach do organu właściwego, czyli do regionalnego dyrektora ochrony środowiska albo organu wykonawczego gminy. Wśród załączników najważniejsze będą albo raport o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko, albo karta informacyjna przedsięwzięcia.

Jeżeli planowane przedsięwzięcie będzie się zaliczało do mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko, to niezbędne będzie wydanie postanowienia rozstrzygającego, czy konieczne będzie przeprowadzenie oceny oddziaływania na środowisko.

W przypadku gdy państwo sąsiadujące jest członkiem Unii Europejskiej, to w zakresie oceny transgranicznej zastosowanie znajdą przepisy ustawy o ocenach, poczynając od art. 104 u.o.o.ś. Ocena transgraniczna jest obligatoryjna po pierwsze w przypadku realizacji planowanych przedsięwzięć objętych decyzjami o środowiskowych uwarunkowaniach. Jeśli jednak w ramach postępowania w sprawie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach nie była przeprowadzona ocena oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko, to ocenę transgraniczną przeprowadza się przed wydaniem następujących decyzji – o pozwoleniu na budowę, o zatwierdzeniu projektu zagospodarowania działki lub terenu, lub projektu architektoniczno-budowlanego oraz o pozwoleniu na wznowienie robót budowlanych – wydawanymi na podstawie Prawa budowlanego[1]. Obowiązek ten dotyczy także decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej[2], decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji

[1] D. Wysokińska [w:] B. Opaliński (red.), *Ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko. Komentarz*, Warszawa 2021.

[2] Wydawanymi na podstawie ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych, t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 311.

w zakresie lotniska użytku publicznego[3] oraz decyzji o pozwoleniu na realizację inwestycji w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 8 lipca 2010 r. o szczególnych zasadach przygotowania do realizacji inwestycji w zakresie budowli przeciwpowodziowych[4]. Powyższe ma miejsce, jeżeli w ramach postępowania w sprawie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach nie była przeprowadzona ocena oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko.

Redakcja omawianego art. 104 u.o.o.ś. jest dość niefortunna, ponieważ nie do końca wiadomo, czy przypadek wskazany w ust. 1 pkt 1 lit. a) dotyczy tylko takich decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, które zostały wydane w wyniku postępowania, w ramach którego przeprowadzona została ocena oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko, czy też wszystkich takich decyzji. Nie pomaga w zrozumieniu tej regulacji treść ust. 1 pkt 1 lit. b), a tylko prowadzi do dalszych wątpliwości.

Wydaje się, że pierwszy przypadek dotyczy zarówno przedsięwzięć mogących zawsze znacząco oddziaływać na środowisko, jak i przedsięwzięć mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko. Nie ma zatem znaczenia, czy w toku procedury była, czy też nie była przeprowadzana ocena oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko. W wyniku przyjęcia takiego rozumienia rodzi się pytanie, jakich sytuacji dotyczy art. 104 ust. 1 pkt 1 lit. b) u.o.o.ś. Analizując pozostałe przepisy ustawy o ocenach, wskazać należy, że ustawodawca miał w tym przypadku na myśli procedurę ponownej oceny oddziaływania na środowisko, które dotyczy art. 88 i nast. u.o.o.ś.[5]. Na przyszłość jednak warto byłoby doprecyzować treść art. 104 u.o.o.ś, ponieważ jego obecna treść powoduje problemy interpretacyjne.

Organ przeprowadza postępowanie przewidziane w tym przepisie także w przypadku realizacji projektów dokumentów, o których mowa w art. 46 i art. 47 ust. 1 u.o.o.ś., ale z racji na założone ramy tematyczne, strategiczna ocena oddziaływania na środowisko nie jest omawiana w tej monografii.

Przede wszystkim organ prowadzący postępowanie w zakresie oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko powinien wydać postanowienie w sprawie transgranicznego oddziaływania na środowisko. W jego treści należy też ustalić zakres dokumentacji niezbędnej do przeprowadzenia tego postępowania oraz

---

[3] W rozumieniu przepisów z dnia 12 lutego 2009 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie lotnisk użytku publicznego, t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 979.

[4] T.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 274.

[5] Ponowna ocena oddziaływania na środowisko to procedura administracyjna, którą przeprowadza się na potrzeby wydania decyzji innych niż decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach. Będą to niektóre z decyzji realizacyjnych, a konkretnie: decyzja o pozwoleniu na budowę, decyzja o zatwierdzeniu projektu budowlanego, decyzja o pozwoleniu na wznowienie robót budowlanych, decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji w zakresie lotniska użytku publicznego, decyzja o pozwoleniu na realizację inwestycji w zakresie budowli przeciwpowodziowych.

obowiązek sporządzenia tej dokumentacji przez wnioskodawcę, w języku państwa, na którego terytorium może oddziaływać przedsięwzięcie.

Będzie również należało powiadomić Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska, który ma obowiązek poinformować organy państwa sąsiadującego o konieczności przeprowadzenia tej procedury oraz o decyzji, która ma być dla tego przedsięwzięcia wydana oraz o organie właściwym do jej wydania. Polska zobowiązana jest również do przeprowadzenia niniejszego postępowania na wniosek państwa, na którego terytorium może oddziaływać przedsięwzięcie.

Dalszy przebieg procedury regulują zarówno przepisy dotyczące oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko wraz z „nakładką" oceny transgranicznej. Co do zasady właściwy pozostaje organ prowadzący postępowanie dotychczas, natomiast prowadzenie konsultacji z państwem narażonym może przejąć Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska.

Najważniejszym dokumentem sporządzanym w toku procedury będzie raport o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko. W jego treści niezbędne stanie się przeanalizowanie wpływu planowanej działalności geologicznej i górniczej na terytorium państwa sąsiedniego. W przypadku przedsięwzięć mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko, jeżeli organ stwierdzi brak konieczności przeprowadzenia oceny w procedurze screeningu, raport nie będzie sporządzany. Wówczas podstawą do wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach będzie m.in. karta informacyjna przedsięwzięcia.

W toku procedury oceny właściwej należy również dokonać aktów współdziałania. W przypadku przedsięwzięć z zakresu górnictwa transgranicznego będzie to uzgodnienie z regionalnym dyrektorem ochrony środowiska (o ile ten organ nie jest właściwy do przeprowadzenia oceny) oraz ewentualnie z organem właściwym w sprawach ocen wodnoprawnych, o których mowa w przepisach Prawa wodnego. Nie będzie konieczności uzgadniania z drugim z powyższych organów w przypadku przedsięwzięcia grupy II, jeżeli organ ten wyraził wcześniej opinię, że nie zachodzi potrzeba przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko. Konieczne będzie również uzyskanie opinii powiatowego inspektora sanitarnego. Z racji na rodzaj i miejsce planowanej działalności organ wydający decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach nie będzie musiał uzyskiwać uzgodnienia dyrektora urzędu morskiego ani opinii organu właściwego do wydania pozwolenia zintegrowanego. Brak będzie również konieczności uzyskania pozwolenia zintegrowanego, ponieważ wydobywanie kopalin nie polega na eksploatacji instalacji wskazanych w Rozporządzeniu Ministra Środowiska z dnia 27 sierpnia 2014 r. w sprawie rodzajów insta-

lacji mogących powodować znaczne zanieczyszczenie poszczególnych elementów przyrodniczych albo środowiska jako całości[6].

Udział społeczeństwa, poza zasadami wynikającymi z przepisów ustawy o ocenach, będzie rozszerzony na przedstawicieli społeczeństwa państwa sąsiadującego, z racji na aspekt transgraniczny.

Postępowanie kończy się wydaniem decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, zarówno w przypadku przedsięwzięć grupy I, jak i grupy II. Tak jak w przypadku innych przedsięwzięć organ może określić środowiskowe uwarunkowania realizacji przedsięwzięcia albo odmówić określenia środowiskowych uwarunkowań bądź odmówić zgody na realizację przedsięwzięcia. W przypadku górnictwa transgranicznego możliwa jest sytuacja, w której organ nie wyrazi zgody na planowane zamierzenie właśnie z racji na ewentualne transgraniczne oddziaływanie i potencjalne ryzyko powstania niekorzystnych dla środowiska skutków na terenie państwa sąsiadującego.

Wydana decyzja będzie musiała zostać przekazana drugiej stronie, oczywiście po jej przetłumaczeniu na właściwy język. Leży to w kompetencjach Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska.

Dodatkowo, jeżeli prowadzona działalność będzie oddziaływać na obszary Natura 2000, to konieczne będzie również przeprowadzenie oceny habitatowej. Nie jest jednak możliwa sytuacja, żeby to samo przedsięwzięcie podlegało zarówno ocenie oddziaływania na środowisko, przeprowadzanej w ramach procedury wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, jak i ocenie oddziaływania na obszar Natura 2000.

Tak jak wskazywano wcześniej, omówione rozwiązania dotyczą sytuacji, w której działalność jest podejmowana na terytorium jednego państwa, a skutki pojawiają się na terenie drugiego. Jedynie w odniesieniu do górnictwa transgranicznego *sensu largo* można stosować obecnie obowiązujące rozwiązania, nie jest to jednak przydatne dla górnictwa transgranicznego *sensu stricte*, będącego przedmiotem analizy w tym opracowaniu.

Wydaje się, że w takiej sytuacji istnieją dwa rozwiązania. *De lege ferenda* warto rozważyć albo wprowadzenie stosownych przepisów do ustawodawstwa krajowego, albo zawarcie stosownych postanowień we wspomnianej na wstępie tego rozdziału umowie bilateralnej, która miałaby dotyczyć prowadzenia działalności geologicznej i górniczej. Mogłyby one pozwalać na rozszerzenie procedury ocen oddziaływania na środowisko na działalność prowadzoną wobec zasobów naturalnych dzielonych.

Jeśli wybrać pierwszą z możliwości, to najwłaściwszym miejscem na dodanie tych przepisów w prawie polskim będzie Dział VI ustawy o ocenach, który dotyczy

[6] Dz.U. z 2014 r. poz. 1169.

transgranicznych ocen oddziaływania na środowisko. Wydaje się, że najprostszym rozwiązaniem będzie sformułowanie odwołania, że przepisy zawarte w tym dziale dotyczą również działalności w zakresie poszukiwania i wydobywania kopalin, podejmowanej wobec zasobów naturalnych dzielonych.

Ewentualnie we wspomnianej umowie międzynarodowej można wprowadzić podobne odwołanie. Można w niej również rozważyć wprowadzenie koncepcji wspólnej oceny oddziaływania na środowisko. Pamiętać jednak trzeba, że nie ma ona oparcia w porządkach prawnych krajowych, zatem regulacja umowy powinna być w tym zakresie kompleksowa. Powinna zatem wskazywać organy właściwe, przebieg procedury oraz jakie będzie końcowe rozstrzygnięcie. Kolejnym rozwiązaniem jest przekazanie kompetencji przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko w całości jednemu z państw. Spośród wskazanych rozwiązań najwłaściwszym wydaje się zawarcie odwołania do przepisów krajowych w zawartej umowie międzynarodowej.

Wprowadzenie takich postanowień czy to do porządków krajowych, czy do umowy międzynarodowej po pierwsze znacząco ułatwiłoby podejmowanie działalności geologicznej i górniczej, a po drugie zapewniłoby skuteczniejszą ochronę środowiska.

2. Działania podejmowane przed uzyskaniem koncesji

Przed wystąpieniem do właściwego organu o wydanie koncesji przedsiębiorca będzie musiał uzyskać: po pierwsze, prawo do nieruchomości (przestrzeni), a po drugie, prawo do informacji geologicznej.

W odniesieniu do problematyki zasobów naturalnych dzielonych oraz szerzej, górnictwa transgranicznego, sytuacja staje się bardziej skomplikowana niż w przypadku zwykłych złóż. O ile nie budzi wątpliwości, że złoża wewnętrzne są objęte prawem własności górniczej, to w przypadku zasobów naturalnych dzielonych sytuacja nie jest już taka oczywista. Trudno bowiem wyobrazić sobie sytuację, w której kopaliny znajdujące się pod terytorium sąsiedniego państwa mogłyby być objęte polskim prawem własności górniczej i odwrotnie, zwłaszcza że najprawdopodobniej status prawny geologicznych zasobów środowiska różni się od siebie w poszczególnych krajach.

Sytuacja komplikuje się, jeśli pod uwagę wziąć uzyskanie tytułu prawnego do przestrzeni, w której będzie prowadzona działalność geologiczna i górnicza. W prawie polskim jest to ustanowienie użytkowania górniczego, ale systemy państw sąsiadujących mogą nie znać takiej instytucji.

Przepisy polskich aktów prawnych nie zawierają żadnych regulacji w tym zakresie ani żadnych wskazówek, jak należy postąpić w takim przypadku. Podobnie jak

w przypadku procedury oceny oddziaływania na środowisko, w tym zakresie można wyróżnić dwa potencjalne sposoby na rozstrzygnięcie tego zagadnienia.

Pierwszym z nich jest wprowadzenie stosownych rozwiązań do polskiego porządku prawnego, chociaż nie byłoby to takie proste, jak w przypadku ocen. Ponadto, nie można wprowadzać przepisów w porządku krajowym, które wywierają wpływ na zasoby naturalne znajdujące się pod jurysdykcją innego państwa. Byłoby to sprzeczne z omówioną wcześniej zasadą stałej suwerenności nad zasobami naturalnymi.

Lepszym rozwiązaniem byłoby wprowadzenie stosownych postanowień w zawieranej umowie bilateralnej, która rozstrzygałaby też kwestię własności kopalin, ich statusu prawnego i wreszcie prawa do dysponowania nimi. Umowa taka powinna dotyczyć tej części złoża, która znajduje się poza państwową jurysdykcją. Część kopaliny znajdująca się po polskiej stronie granicy jest oczywiście objęta prawem własności górniczej i konieczne byłoby ustanowienie użytkowania górniczego. Z kolei po drugiej stronie granicy własność kopalin podlega regulacji właściwych przepisów.

W odniesieniu do hierarchii źródeł prawa nie ma przeszkód w tym, żeby taka umowa międzynarodowa, ratyfikowana za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie, modyfikowała przepisy ustaw oraz wcześniej zawartych umów[7].

Ponadto pojawia się dodatkowo kwestia wynagrodzenia za ustanowienie użytkowania górniczego. W związku z tym, że prawo państwa sąsiedniego takiego wynagrodzenia może nie przewidywać, trudno uznać, aby sąsiedzi Polski mieli możliwość uzyskiwania wpływów z tego tytułu. Niestety, *de lege lata*, problem powyższy wydaje się nierozwiązywalny – bez zmian w ustawodawstwie jednego z sąsiadujących krajów i wprowadzenia „kompatybilnych" regulacji.

W odniesieniu do kopalin, które nie są objęte prawem własności górniczej, nie zajdzie potrzeba ustanawiania użytkowania górniczego według norm prawa polskiego. Jeśli to samo złoże nie będzie objęte własnością górniczą po drugiej stronie granicy, to wystarczający będzie zakup obu tych nieruchomości w celu prowadzenia na ich terenie działalności.

W zakresie prawa do nieruchomości obowiązek jego uzyskania wynika z tego, że we wniosku o wydanie koncesji konieczne jest określenie prawa wnioskodawcy do nieruchomości (przestrzeni), w granicach której ma być wykonywana zamierzona działalność lub prawo, o ustanowienie którego ubiega się wnioskodawca. W Polsce złoża kopaliny mogą być objęte albo prawem własności górniczej, albo prawem własności nieruchomości gruntowej. W art. 10 Pr.g.g. wskazuje się, które kopaliny są objęte prawem własności górniczej, przysługującym wyłącznie Skarbowi

[7] Zob. przykładowo: B. Banaszak, *Konstytucja*..., s. 347 i nast.

Państwa. Konieczne jest zatem zawarcie umowy użytkowania górniczego pomiędzy przedsiębiorcą a *statio fisci* Skarbu Państwa, czyli ministrem właściwym do spraw środowiska.

Jak wcześniej wskazywano, uzyskanie tytułu prawnego do przestrzeni nie stanowi większego problemu w przypadku zasobów wewnętrznych. Jednakże w przypadku zasobów naturalnych dzielonych sytuacja nie jest już taka oczywista. Przedsiębiorca, który planuje podjęcie działalności w zakresie górnictwa transgranicznego będzie musiał podjąć dwojakie środki. W odniesieniu do części kopaliny znajdującej się po stronie polskiej, jeżeli jest ona objęta prawem własności górniczej, będzie musiał zawrzeć umowę użytkowania górniczego[8]. Nie ma jednak możliwości pozyskania takiego prawa w państwie sąsiednim, ponieważ musiałby uzyskać właściwą decyzję uprawniającą do prowadzenia działalności górniczej w tym państwie. W takiej sytuacji rekomendowanym rozwiązaniem byłoby zawarcie umowy międzynarodowej, która ustalałaby status tego złoża.

3. Uzyskanie koncesji

Podstawową decyzją, którą należy uzyskać przed podjęciem działalności w zakresie górnictwa transgranicznego, jest koncesja. W zależności od tego, jaka kopalina będzie przedmiotem koncesji, to wniosek o jej wydanie trzeba złożyć albo do ministra właściwego do spraw środowiska, albo do marszałka województwa, albo do starosty.

Analogicznie jak w przypadku konieczności pozyskania tytułu prawnego do przestrzeni, przy zgodzie na prowadzenie działalności w tej przestrzeni wskazać należy na modyfikacje związane z górnictwem transgranicznym. Podobnie jednak jak wcześniej, brak jest odpowiednich przepisów w prawie polskim, które dotyczyłyby tego zagadnienia.

Pierwszy problem dotyczy tego, że koncesja, wydawana przez organy jednego państwa, nie może dotyczyć zasobów znajdujących się w obszarze jurysdykcji innego państwa. W takiej sytuacji ponownie wydaje się, że najwłaściwsze byłoby uregulowanie tej kwestii w umowie międzynarodowej. Rzecz jasna, nie chodzi tu o zastąpienie właściwej decyzji umową międzynarodową, a o zastosowanie jednego z możliwych scenariuszy. W szczególności taka umowa mogłaby wskazywać prawo właściwe, które regulowałoby podejmowanie tych działań. Drugą opcją jest zobowiązanie w umowie podmiotów do uzyskania koncesji lub innej stosownej decyzji w jednym z państw, która umożliwi eksploatację całości złoża. Wreszcie, możliwe

[8] Jeżeli nie będzie to kopalina objęta prawem własności górniczej, to wówczas wystarczające jest nabycie nieruchomości, z której prawem własności związana jest ta kopalina.

jest powołanie jednego przedsiębiorcy, który zajmie się eksploatacją złoża. *De lege lata* jednak wciąż taki podmiot nie miałby możliwości uzyskania jednej decyzji, która pozwoliłaby na eksploatację całości złoża.

Co do pierwszej z tych możliwości, to w treści takiej umowy powinno zostać wprost wskazane prawo, którego państwa powinno znaleźć zastosowanie. Co do drugiego rozwiązania, Polska nie zawarła do tej pory żadnej umowy w tym zakresie. Można domniemywać, że w jej treści określono by, że wystarczające jest uzyskanie jednej koncesji, która pozwoli na działanie w ramach całości złoża, jednakże jest to ryzykowne rozwiązanie.

Dla trzeciego podtypu, wzorem będą umowy *joint development*, które były analizowane w rozdziale dotyczącym międzynarodowych podstaw górnictwa transgranicznego. Powinno się w niej znajdować określenie granic strefy wspólnej oraz wskazanie rodzaju zasobów naturalnych poddanych specjalnemu reżimowi. W takiej umowie wybiera się też podmiot wykonujący jurysdykcję w części lub w całości wspólnej strefy oraz wskazanie prawa właściwego dla procesu eksploatacji, a także określa się warunki eksploatacji, a w szczególności warunki techniczne. Zyski z wydobycia mogłyby następnie być dzielone pomiędzy strony umowy.

Oczywiście, jeszcze innym rozwiązaniem byłoby wystąpienie przez jeden podmiot o uzyskanie właściwych decyzji zarówno w Polsce, jak i w państwie sąsiednim. Rozwiązanie to nie wymaga zawarcia umowy międzynarodowej, ale może być kosztowne oraz czasochłonne. Co więcej, zdarza się, że przedsiębiorcy zagraniczni nie są mile widziani jako podmioty prowadzące działalność geologiczną i górniczą. Przykładem może być tutaj kazus polskiego przedsiębiorstwa, które chciało wydobywać wodę ze złoża na terenie Słowacji[9].

Kluczowe będzie również, czy kopaliny te będą zaliczać się do węglowodorów czy nie. Jeśli przedmiotem prowadzenia działalności w zakresie górnictwa transgranicznego będą węglowodory, czyli m.in. ropa naftowa, gaz ziemny czy

[9] Polska Spółdzielnia Pracy Muszynianka planowała wydobycie wody mineralnej na terenie Słowacji, a następnie zamierzano transportować ją rurociągiem do rozlewni na terenie Polski. Zostało to uniemożliwione poprzez nowelizację przepisów słowackiej konstytucji (Ustava Slovenskej republiky, 460/1992 Zob. dalej: Konstytucja Słowacji). Zgodnie ze znowelizowanym art. 4 Konstytucji Słowacji zakazuje się transportu wody pobranej ze zbiorników wodnych znajdujących się na terytorium Republiki Słowackiej przez granice Republiki Słowackiej środkami transportu lub rurociągiem. Zakaz nie ma zastosowania do wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi, wody pitnej pakowanej w opakowania konsumenckie na terytorium Republiki Słowackiej i naturalnej wody mineralnej pakowanej w opakowania konsumenckie na terytorium Republiki Słowackiej oraz do dostarczania pomocy humanitarnej i pomocy w sytuacjach nadzwyczajnych. Szczegóły dotyczące warunków transportu wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi i wody przeznaczonej do dostarczania pomocy humanitarnej i pomocy w sytuacjach nadzwyczajnych zostaną określone w ustawie. Spowodowało to wystąpienie Polski z pozwem do Stałego Trybunału Arbitrażowego. Na ten temat zob. więcej rozstrzygnięcie Stałego Trybunału Arbitrażowego: Spółdzielnia Pracy Muszynianka v. Slovak Republic, PCA Case No. 2017–08/AA629, https://jusmundi.com/en/document/decision/en-spoldzielnia-pracy-muszynianka-v-slovak-republic-none-currently-available-friday-1st-january-2016#decision_4435, dostęp na dzień: 10.06.2024 r.

też ich pochodne, to wówczas zastosowanie znajdą szczególne regulacje Prawa geologicznego i górniczego w zakresie węglowodorów oraz ich koncesjonowania. W przypadku górnictwa transgranicznego ma to duże znaczenie ze względu na fakt, że kopaliny w stanie ciekłym oraz gazowym powodują więcej problemów praktycznych i prawnych. Zasoby w stanie stałym da się podzielić zgodnie z przebiegiem granicy, podczas gdy w przypadku pozostałych możliwe jest wydobycie ich w całości z jednej strony granicy. Dlatego kluczowe jest umieszczenie odpowiednich postanowień w umowie międzynarodowej.

W każdym jednak przypadku polska koncesja będzie mogła dotyczyć jedynie polskiej części złoża i nie będzie mogła ingerować w jurysdykcję państwa sąsiedniego. Tu, podobnie jak w przypadku pozyskania tytułu prawnego do przestrzeni, rozwiązaniem będzie zawarcie umowy bilateralnej. W umowie można uregulować albo prawo właściwe do podejmowania działalności wobec całego złoża, albo zobowiązać przedsiębiorców planujących działalność do uzyskania koncesji w jednym z państw. Ponadto można zawrzeć też umowę typu *joint development*, która powoła podmiot do wspólnego prowadzenia działalności.

W każdym z tych scenariuszy uzyskanie koncesji w Polsce nie będzie wykazywało większych odmienności od zwykłego postępowania zmierzającego do wydania tej decyzji, które zostało omówione w Rozdziale III.

4. Pozostałe decyzje

Dla przypomnienia, koncesja nie jest jedyną decyzją uzyskiwaną przed podjęciem działalności geologicznej i górniczej. W dalszej kolejności będą to m.in. decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, decyzja o wyłączeniu z produkcji rolnej lub leśnej oraz pozwolenie na budowę. Wydaje się, że w przypadku tych decyzji nie ma potrzeby regulować tych zagadnień w umowie międzynarodowej. Oczywiście nic nie stoi na przeszkodzie, by takie regulacje wprowadzić do jej treści, tak by cała procedura podejmowania działalności w zakresie poszukiwania i wydobywania kopalin była uregulowana w jednym akcie.

5. Plan ruchu zakładu górniczego

Jest to kluczowy dokument, w którym są określone reguły dotyczące ruchu zakładu górniczego oraz jest to jeden z wyznaczników dozwolonego zachowania dla przedsiębiorcy. Jako dokument opracowywany w ostatniej kolejności, ale wciąż przed rozpoczęciem działalności, powinien on uwzględniać specyfikę górnictwa transgranicznego.

Proponowane rozwiązania – postulaty *de lege ferenda*

Analiza przeprowadzona w tym rozdziale jasno wskazuje, że w obecnym stanie prawnym nie będzie możliwe podjęcie działalności w zakresie poszukiwania i wydobywania kopalin będących zasobami naturalnymi dzielonymi z polskiej strony granicy.

Może to wynikać, w pierwszej kolejności, z treści umów międzynarodowych zawartych pomiędzy Polską a państwami sąsiednimi. Również krajowe porządki prawne nie mają wystarczającej i kompletnej regulacji w tym zakresie.

De lege lata konieczne będzie przeprowadzenie oceny oddziaływania na środowisko, zwłaszcza w aspekcie transgranicznym. Z racji na charakter planowanej działalności geologicznej i górniczej niemożliwe wydaje się nieprzeprowadzenie procedury w celu weryfikacji oddziaływania na środowisko państwa sąsiedniego.

Prawo geologiczne i górnicze nie posiada przepisów pozwalających na swobodne podejmowanie działalności w zakresie górnictwa transgranicznego, ponieważ w tym zakresie pozostaje wiele luk. Dlatego brakujące regulacje Polska i państwa sąsiednie powinny, w przypadku planowania podjęcia takiej działalności, uzupełnić w drodze zawarcia umowy bilateralnej.

Treść takiej umowy mogłaby być ukształtowana według następującego wzorca. W pierwszych artykułach należałoby wyłączyć zakaz podejmowania działalności wynikający z umowy zawartej pomiędzy Rzecząpospolitą Polską a państwem sąsiednim, jeśli taki zakaz występuje. Wydaje się, że nie ma konieczności uchylania tego przepisu ani modyfikowania treści umowy, wystarczyłoby czasowe i przedmiotowe wyłączenie działania tego zakazu na czas prowadzenia działalności w zakresie górnictwa transgranicznego.

Idąc dalej według opisanej w tym rozdziale sekwencji, kolejnym etapem będzie ocena oddziaływania na środowisko. Tak jak wskazywano, uregulowanie tej kwestii w umowie zdaje się być najrozsądniejszym rozwiązaniem spośród tych dostępnych. Tu wskazać można, że istnieje kilka potencjalnych rozwiązań. Można bowiem przekazać kompetencję do przeprowadzenia tej oceny polskiemu albo właściwemu organowi państwa sąsiedniego. Lepszym jednak rozwiązaniem jest, by właściwość była zależna od tego, z której strony podejmowana jest działalność. Jeżeli to polski przedsiębiorca będzie eksploatować złoże zasobów naturalnych dzielonych od polskiej strony granicy, to wówczas właściwe powinny być polskie organy. W przypadku gdy działalność podejmuje podmiot w państwie sąsiednim, to wówczas tamtejsze organy przeprowadzą ocenę oddziaływania na środowisko.

Zastanowić się można nad określeniem kręgu stron postępowania w przedmiocie oceny i objęcia nimi podmiotów zarówno po jednej, jak i drugiej stronie granicy. Oczywiście zastosowanie znajdą też przepisy dotyczące oceny transgranicznej.

W odniesieniu do prawa do przestrzeni będzie to zadanie utrudnione. Z racji jednak na hierarchię źródeł prawa umowa międzynarodowa ratyfikowana za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie może modyfikować przepisy ustawy. Dlatego w takiej umowie można odrębnie ustalić prawo do przestrzeni, w której będzie prowadzona działalność, oraz określić, co stanie się z kopaliną po jej wydobyciu. Tu również istnieje kilka różnych możliwości, m.in. podział złoża wzdłuż przebiegu granicy czy też przyznanie prawa do wydobycia całości złoża. W tym aspekcie znaczenie ma również stan skupienia kopaliny, ponieważ sztywne granice można wprowadzać w odniesieniu do kopalin stałych, ale już do tych w stanie gazowym czy ciekłym nie jest to takie proste.

Najbardziej problematyczne jednak wydają się decyzje reglamentacyjne, ponieważ z racji na m.in. zasadę stałej suwerenności nad zasobami naturalnymi oraz brzmienie polskich przepisów, nie jest możliwa sytuacja, w której polska decyzja pozwala na eksploatację złoża po stronie państwa sąsiedniego. Tu również znaczenie ma stan skupienia kopaliny, ponieważ w przypadku tych ciekłych i gazowych można wydobyć całe złoże z jednej strony granicy. W takim przypadku w umowie konieczne jest np. wskazanie zasad podziału zysków pomiędzy oba państwa.

W zakresie pozostałych decyzji, tak jak wspominano wcześniej, nie ma potrzeby ich regulowania w umowie. Na zakończenie części postulatów *de lege ferenda,* dotyczących umowy międzynarodowej, wskazać należy, że poza kwestią podejmowania działalności polegającej na poszukiwaniu i wydobywaniu zasobów naturalnych dzielonych, powinny się w niej znaleźć przepisy dotyczące dalszych etapów. Kolejne problemy pojawią się bowiem na etapie prowadzenia działalności polegającej na poszukiwaniu i wydobywaniu kopalin oraz jej likwidacji, jednakże problematyka ta wykracza poza przyjęte ramy opracowania.

Jeśli chodzi o proponowane zmiany dotyczące polskiego porządku prawnego, to w odniesieniu do procedury poszukiwania i wydobywania kopalin obowiązujące przepisy spełniają swoją funkcję w zakresie systemowych rozwiązań. Jak jednak wynika z przeprowadzonej analizy, nie są one pozbawione wad. Chodzi tu przede wszystkim o szczegółowe rozwiązania, sygnalizowane od lat w literaturze przedmiotu, m.in. braki pewnych definicji bądź ich niejasne, a nawet błędne sformułowanie[1].

De lege lata jednymi z najbardziej krytykowanych rozwiązań są regulacje dotyczące węglowodorów[2]. Skomplikowanie procedury i kazuistyczne brzmienie przepisów znacząco utrudniają podejmowanie działalności względem węglowodorów. Z racji na ich istotne znaczenie przy górnictwie transgranicznym, uproszczenie ustawy w tym zakresie byłoby korzystne i ułatwiłoby podejmowanie działalności mieszczącej się w ramach górnictwa transgranicznego.

---

[1] Zob. przykładowo: 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. 11 i nast.; H. Schwarz, *Prawo geologiczne i górnicze. Komentarz. Tom I (art. 1–103)*, Wrocław 2013, s. 73 i nast.

[2] A. Lipiński, *Prawne podstawy geologii i górnictwa*, Warszawa 2019, s. 122 i nast.

Zakończenie

Przeprowadzone w niniejszej monografii rozważania, dotyczące górnictwa transgranicznego w świetle prawa polskiego, unaoczniły szereg trudności związanych z tym tematem. Celem badań było zdefiniowanie potencjalnych problemów prawnych związanych z górnictwem transgranicznym oraz przedstawienie rozwiązań otrzymanych problemów. Cel ten został osiągnięty, udało się również odpowiedzieć na zadane pytania badawcze.

Postawione pytania badawcze brzmiały następująco:

1. Czy obecnie istniejąca definicja zasobów naturalnych dzielonych jest wystarczająco precyzyjnie sformułowana? Jeśli nie, to konieczne jest jej przeformułowanie i dookreślenie. Obecnie zasoby naturalne dzielone zostały w nauce wyodrębnione z podziału zasobów naturalnych obok zasobów międzynarodowych oraz zasobów krajowych.
2. Jaki jest status prawny tychże zasobów w prawie międzynarodowym, prawie europejskim oraz w prawie krajowym?
3. Czy istnieje obecnie prawidłowa i precyzyjna definicja pojęcia górnictwa transgranicznego? Jeśli nie, to potrzebne jest jego zdefiniowanie. Odpowiedzi wymaga również pytanie, jakie rozwiązania są przewidziane obecnie w przepisach w zakresie eksploatacji złoża kopalin, nad którym przebiega granica co najmniej dwóch państw i jakie konflikty może rodzić stosowanie obowiązujących rozwiązań.
4. Jak kształtują się regulacje prawne w zakresie poszukiwania i wydobywania kopalin w Polsce, i czy w obowiązującym stanie prawnym możliwe jest podejmowanie działalności w zakresie górnictwa transgranicznego na przykładzie Rzeczpospolitej Polskiej?

Rozważania przeprowadzone w rozprawie oparto o badania własne, uwzględniające analizę aktów prawnych, poglądów prezentowanych w doktrynie (zarówno

polskiej, jak i zagranicznej) oraz pomocniczo w judykaturze. Prowadzone badania zmierzały do zweryfikowania przyjętej hipotezy badawczej, zgodnie z którą brak jest wystarczająco precyzyjnie sformułowanych definicji pojęć związanych z górnictwem transgranicznym i zasobami naturalnymi dzielonymi, a przepisy ich dotyczące są niedostatecznie skonkretyzowane, a bardzo często jest ich w ogóle brak. Ponadto obecnie obowiązujące przepisy nie są spójne i uniemożliwiają podjęcie działalności w zakresie poszukiwania i wydobywania kopalin w Polsce w aspekcie transgranicznym. By ją zweryfikować udzielono odpowiedzi na cztery powyższe pytania badawcze.

Pierwsze z tych pytań miało na celu ustalenie, czy istnieje obecnie wystarczająca definicja zasobów naturalnych dzielonych. W Rozdziale I wykazano, że brak jest dostatecznie jasnej i precyzyjnej definicji tych zasobów, co powoduje, że powstają również problemy z określeniem ich statusu prawnego. Dlatego też w rozprawie zaproponowano nową definicję, zgodnie z którą zasoby naturalne dzielone to takie zasoby naturalne, które znajdują się pod lub na granicy co najmniej dwóch państw, z których korzystanie jest możliwe z terytorium wszystkich państw, na których obszarze położone jest złoże oraz których użytkowanie może oddziaływać, zarówno pozytywnie, jak i negatywnie, na te państwa.

Również w odniesieniu do górnictwa transgranicznego brak było wyczerpującej definicji tej działalności, co skłoniło do podjęcia próby sformułowania nowej definicji. Stosownie do jej treści, przez górnictwo transgraniczne należy rozumieć działalność górniczą i geologiczną, prowadzoną wobec zasobów naturalnych dzielonych, będących złożami kopalin. Co więcej, wykazano, że obecnie brak jest wyczerpujących regulacji w zakresie górnictwa transgranicznego, zarówno w prawie polskim, jak i międzynarodowym. Konieczne zatem było zaproponowanie rozwiązań tego problemu.

Wcześniej niezbędne było wyjaśnienie istoty zasady stałej suwerenności nad zasobami naturalnymi oraz wyjaśnienie pojęcia samych zasobów naturalnych. Zgodnie z przyjętym rozumieniem, za zasoby naturalne uznać należy naturalnie występujące dobra, które są lub mogą być użyteczne dla człowieka, w szczególności powierzchnia ziemi, wody, minerały, powietrze oraz zasoby ożywione. Zgodnie z jedną z przyjmowanych klasyfikacji, wśród zasobów naturalnych wyodrębnia się zasoby narodowe, zasoby międzynarodowe oraz zasoby dzielone. W odniesieniu do zasady stałej suwerenności wskazać należy, że prawo do dysponowania zasobami i bogactwami naturalnymi przysługuje ludom i narodom, a stała suwerenność nad tymi zasobami i bogactwami jest atrybutem państwa.

Do międzynarodowych podstaw górnictwa transgranicznego należy zaliczyć szereg umów międzynarodowych, zarówno wielostronnych, jak i dwustronnych. Brak jest umowy multilateralnej, która kompleksowo regulowałaby kwestię statusu

prawnego oraz zasad podejmowania działań w stosunku do zasobów naturalnych dzielonych, co wynika z tego, że łatwiej jest tę kwestię unormować w umowach pomiędzy państwami zainteresowanymi, a nie w aktach o charakterze bardziej generalnym. Nie tylko umowy są tu źródłem prawa, wskazać też trzeba na zwyczaj czy rezolucje Zgromadzenia Ogólnego ONZ.

Czwarte pytanie badawcze dotyczyło tego, jak w systemie prawnym w Polsce zostały ukształtowane przepisy w zakresie poszukiwania i wydobywania kopalin. W Rozdziale III przedstawiono polskie przepisy dotyczące geologii i górnictwa. Wśród analizowanych źródeł prawa polskiego znajdowały się przede wszystkim ustawy z zakresu geologii i górnictwa, ale też ocen oddziaływania na środowisko, a także wiele innych aktów prawnych, które ściśle związane są z tą tematyką.

Omawiając etapy podejmowania działalności geologicznej i górniczej w Polsce, należało wyjść od wyjaśnienia, co przez to podejmowanie rozumieć należy. Zgodnie z przyjętym założeniem jest to pewien kompleks działań, na który składa się szereg etapów i czynności, zmierzających do rozpoczęcia tej działalności.

Ostatnie pytanie badawcze zmierzało do ustalenia, czy w świetle tych omówionych przepisów możliwe jest podejmowanie działalności w zakresie górnictwa transgranicznego na przykładzie Polski. Analiza przeprowadzona w Rozdziale V dowiodła, że przy obecnie obowiązujących regulacjach nie jest to możliwe.

Po udzieleniu odpowiedzi na wszystkie pytania badawcze można stwierdzić, że przeprowadzone rozważania potwierdziły postawioną na wstępie hipotezę badawczą, zgodnie z którą brak jest wystarczająco precyzyjnie sformułowanych definicji pojęć związanych z górnictwem transgranicznym i zasobami naturalnymi dzielonymi, a przepisy ich dotyczące są niedostatecznie sprecyzowane, a bardzo często w ogóle ich nie ma. Ponadto w świetle obowiązujących przepisów podjęcie działalności w zakresie poszukiwania i wydobywania kopalin w Polsce w aspekcie transgranicznym nie jest możliwe.

Dlatego też niezbędne było sformułowanie stosownych definicji, które pozwoliły na prowadzenie dalszych rozważań. Konieczne było również stworzenie odpowiedniej sekwencji czynności niezbędnych do rozpoczęcia działalności skierowanej na eksploatację zasobów naturalnych dzielonych, co uczyniono na podstawie polskiego porządku prawnego. Z racji na to, że jak wskazano *de lege lata* nie jest to dopuszczalne, to sformułowano szereg postulatów *de lege ferenda*.

Rozważyć można wprowadzenie odpowiednich zmian do krajowego porządku prawnego, co jednak może być trudne i niepozbawione wad. Lepszym rozwiązaniem jest zawarcie międzynarodowej umowy bilateralnej pomiędzy Polską a państwem sąsiadującym, na granicy z którym będzie prowadzona działalność. Jest to prostsze niż nowelizacja przepisów krajowych, a z przeprowadzonych rozważań wynika, że w najbliższym czasie nie zostanie zawarta umowa multilateralna w tym zakresie.

Kolejno w umowie tej należałoby uregulować następujące zagadnienia: po pierwsze, musiałaby ona wyłączyć zakaz podejmowania działalności przy granicy, jeśli był przewidziany, a następnie określić reżim prawny oraz zasady przeprowadzania oceny oddziaływania na środowisko. Dalsze przepisy powinny określić zasady dotyczące prawa do przestrzeni, przy uwzględnieniu stanu skupienia kopaliny, wobec której działalność w zakresie górnictwa transgranicznego będzie prowadzona. Uregulowanie zasad uzyskania decyzji reglamentacyjnych jest największym wyzwaniem z racji na obecne brzmienie przepisów. W tym zakresie można skorzystać ze wzorców z umów dotyczących np. Morza Północnego. Poza obszarem analizy pozostają kwestie związane z dalszym prowadzeniem tej działalności oraz jej likwidacji, z racji na założone ramy tematyczne.

Wprowadzenie tych zmian w życie mogłoby pozwolić na usunięcie części wskazanych problemów i ułatwić w przyszłości podejmowanie działalności w zakresie górnictwa transgranicznego, a także przyczynić się do poprawy stanu środowiska na terenie Polski.

Bibliografia

Literatura

Abbott K.W., Snidal D., *Hard and Soft Law in International Governance*, "International Organization" 2000, vol. 54, no. 3.

Adamiak B., Borkowski J., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2022.

Agopszowicz A., *Zarys systemu prawnego górnictwa*, Katowice 1974.

Andrzejczuk R., *Stała suwerenność nad zasobami i bogactwami naturalnymi*, „Roczniki Nauk Prawnych" 1998, Tom VIII.

Antonowicz L., *Państwa i terytoria. Studium prawnomiędzynarodowe*, Warszawa 1988.

Antonowicz L., *Podręcznik prawa międzynarodowego*, Warszawa 2011.

Asman T., Niewiadomski Z. [w:] Z. Niewiadomski (red.), *Prawo budowlane. Komentarz*, Warszawa 2022.

Balsar K., *The concept of the common heritage of mankind*, Hague 1997.

Banaszak B., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012.

Barczak A., Łazor M., Ogonowska A., *Oceny oddziaływania na środowisko w prawie polskim – ze wzorami dokumentów i schematami*, Warszawa 2018.

Barczewski M., *Umowa międzynarodowa* [w:] A. Przyborowska-Klimczak, D. Pyć (red.), *Leksykon prawa międzynarodowego publicznego. 100 podstawowych pojęć*, Warszawa 2012.

Barczewski M., *Źródła prawa międzynarodowego* [w:] A. Przyborowska-Klimczak, D. Pyć (red.), *Leksykon prawa międzynarodowego publicznego. 100 podstawowych pojęć*, Warszawa 2012.

Barnett H.J., Morse Ch., *Ekonomika zasobów naturalnych*, przeł. Cz. Znamierowski, Warszawa 1968.

Beanlands G.E., Duinker P.N., *An ecological framework for environmental impact assessment in Canada Institute for Resource and Environmental Studies,* Dalhousie University Halifax, Nova Scotia 1983.

Bernhardt R., *Encyclopedia of Public International Law*, 12 Instalments, Amsterdam 1981–1990.

Bieluk J., Łobos-Kotowska D., *Ustawa o ochronie gruntów rolnych i leśnych. Komentarz*, Warszawa 2015.

Bierzanek R., Symonides J., *Prawo międzynarodowe publiczne*, Warszawa 2005.

Bloch A. [w:] B. Opaliński (red.), *Ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko. Komentarz*, Warszawa 2021.

Bogda A., Kabała C., Karczewska A., Szopka K., *Zasoby naturalne i zrównoważony rozwój*, Wrocław 2010.

Bothe M., *Environment, Development, Resources*, RdC 2007.

Brower C., *The Iran-United States Claims Tribunal* [w:] *Recueil des Cours (1990–V)*, t. 224, Dordrecht 1993.

Bukowski Z., *Zrównoważony rozwój w systemie prawa*, Toruń 2009.

Candioti E., *Comment: International Law of Shared Natural Resources and Peace* [w:] G. Nolte (red.), *Peace through International Law*, „Beiträge zum ausländischen öffentlichen Recht und Völkerrecht" 2009 (Veröffentlichungen des Max-Planck--Instituts für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht), vol. 211.

Cherka M. [w:] R. Hauser, M. Wierzbowski (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2021.

Ciechanowicz-McLean J., *Międzynarodowe prawo ochrony środowiska*, Warszawa 2001.

Ciechanowicz-McLean J., *Prawo ochrony i zarządzania środowiskiem*, Warszawa 2015.

Ciechanowicz-McLean J., Urbańska K., *Zasada zrównoważonego rozwoju w prawie polskim i międzynarodowym*, Gdańsk 2009.

Czachor R., *Polityczne uwarunkowania budowy Gazociągu Północnego: polityka energetyczna Federacji Rosyjskiej a solidarność europejska* [w:] Z.J. Winnicki, W. Baluk (red.), *Badania wschodnie. Polityka wewnętrzna i międzynarodowa*, Wrocław 2009.

Czapliński W., Wyrozumska A., *Prawo międzynarodowe publiczne. Zagadnienia systemowe*, Warszawa 2004.

Czarnecka M., Ogłódek T. (red), *Odnawialne źródła energii. Rynek mocy. Inwestycje w zakresie elektrowni wiatrowych. Promowanie energii z wysokosprawnej kogeneracji oraz w morskich farmach wiatrowych. Komentarz*, tom II, Warszawa 2023.

d'Aspremont J., *Formalism and the Sources of International Law*, Oxford 2011.

Danecka D., Radecki W., *Ochrona gruntów rolnych i leśnych. Komentarz*, Warszawa 2021.

Daniel P., *Charakter prawny decyzji o warunkach zabudowy*, „Przegląd Prawa Publicznego" 2012, nr 10.

Despot-Mładanowicz A., Filipowicz T. [w:] T. Filipowicz, A. Plucińska-Filipowicz, M. Wierzbowski (red.), *Ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko. Komentarz*, Warszawa 2020.

Dixon M., McCorquodale R., *Cases and Materials on International Law*, Londyn 1995.

Dobrowolski G., *Decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach*, Toruń 2011.

Dobrowolski G., *Koncesja na poszukiwanie, rozpoznawanie i wydobywanie węglowodorów ze złóż* [w:] G. Dobrowolski, A. Lipiński, R. Mikosz, G. Radecki, *Gospodarowanie geologicznymi zasobami środowiska w świetle zasady zrównoważonego rozwoju. Zagadnienia prawne*, Katowice 2018.

Dobrowolski G., *Postępowanie w sprawach górniczych*, „Przegląd Prawa Publicznego" 2014, nr 9.

Dobrowolski G., *Prawne zasady budowy i eksploatacji instalacji odnawialnych źródeł energii* [w:] A. Bartoszek, M. Fice, E. Kurowska, E. Sierka (red.), *Prosumenckie społeczeństwo a energetyka prosumencka – problemy wdrażania innowacyjnych ścieżek rozwoju OZE*, Katowice 2015.

Dobrowolski G., *Źródła prawa* [w:] G. Dobrowolski (red.), *Zrównoważony rozwój jako czynnik determinujący prawne podstawy zarządzania geologicznymi zasobami środowiska*, Katowice 2016.

Dobrowolski G., *Źródła prawa* [w:] G. Dobrowolski, A. Lipiński, R. Mikosz, G. Radecki, *Gospodarowanie geologicznymi zasobami środowiska w świetle zasady zrównoważonego rozwoju. Zagadnienia prawne*, Katowice 2018.

Domagała M., Ganczar M., Kuś A., *Współczesne wyzwania prawa energetycznego*, Lublin 2016.

Drabek M., *Praktyczne możliwości pokrycia ochroną ubezpieczeniową na polskim rynku szkód wyrządzonych w środowisku – wybrane zagadnienia*, „Prawne Problemy Górnictwa i Ochrony Środowiska" 2021, nr 2.

Draniewicz B., *Uprawnienia organizacji ekologicznych w postępowaniach wymagających udziału społeczeństwa*, „Monitor Prawniczy" 2011, nr 1.

Dumin Ł. [w:] D. Okolski (red.), *Prawo budowlane i nieruchomości. Komentarz*, Warszawa 2015.

Dutkowiak I., *Postępowanie w sprawie oceny oddziaływania na środowisko i wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach*, Wrocław 2017.

Dyl M. [w:] R. Hauser, M. Wierzbowski (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2021.

Effenberger K., *O horním právu*, „Právní rádce" 1996, nr 6–12.

Filipowicz T. [w:] T. Filipowicz, A. Plucińska-Filipowicz, M. Wierzbowski (red.), *Ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko. Komentarz*, Warszawa 2020.

Filipowicz T., Plucińska-Filipowicz A. [w:] T. Filipowicz, A. Plucińska-Filipowicz, M. Wierzbowski (red.), *Ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko. Komentarz*, Warszawa 2020.

Fogel A., *Strategiczna ocena oddziaływania na środowisko gminnych aktów planowania przestrzennego*, „Samorząd Terytorialny" 2014, nr 9.

Glapa W., Korzeniowski J.I., *Mały leksykon górnictwa odkrywkowego*, Wrocław 2005.

Gniewek E., Machnikowski P. (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz*, Warszawa 2021.

Gołaszewski P. [w:] R. Hauser, M. Wierzbowski (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2021.

Góralczyk W., Sawicki S., *Prawo międzynarodowe publiczne w zarysie*, Warszawa 2006.

Górski M. [w:] M. Górski (red.), *Prawo ochrony środowiska*, Warszawa 2014.

Górski M., Grabowski P. [w:] M. Górski (red.), *Prawo ochrony środowiska*, Warszawa 2018.

Grabowska G., *Eksploatacja zasobów naturalnych w regionach przygranicznych. Praktyka traktatowa*, „Prawne Problemy Górnictwa" 1990, nr 13.

Grabowska G., *Zasoby naturalne w świetle prawa międzynarodowego*, „Problemy Prawne Górnictwa" 1980, nr 4.

Grabowski P. [w:] M. Górski (red.), *Prawo ochrony środowiska*, Warszawa 2021.

Graczyk A.M., *Gospodarowanie odnawialnymi źródłami energii w ekonomii rozwoju zrównoważonego: teoria i praktyka*, Wrocław 2019.

Graczyk A., Wielewska I., Piaskowska-Silarska M., *Rozwój odnawialnych źródeł energii w Polsce: problemy bezpieczeństwa energetycznego i lokalnego wykorzystania zasobów*, Warszawa 2017.

Granat M., *Zasady prawa*, Warszawa 2019.

Groszyk H., Korybski A., *O pojęciu interesu w naukach prawnych (przegląd wybranej problematyki z perspektywy teoretycznoprawnej* [w:] A. Korybski, M.W. Kostyckij, L. Leszczyński, *Pojęcie interesu w naukach prawnych, prawie stanowionych i orzecznictwie sądowym Polski i Ukrainy*, Lublin 2006.

Guo R., *Cross-Border Resource Management. Theory and Practice*, Amsterdam 2004.

Gutowski M. (red.), *Kodeks cywilny. Tom I. Komentarz do art. 1–352*, Warszawa 2021.

Haładyj A., Trzewik J., *Pojęcie strategicznych zasobów naturalnych – uwagi krytyczne*, „Przegląd Prawa Ochrony Środowiska" 2014, nr 1.

Higgins R., *The taking of property by the state: recent developments in international law (T. 176)* [w:] *Collected Courses of the Hague Academy of International Law*, The Hague Academy of International Law, Recueil des Cours 1982.

Jacyno W., Rewkowska J. [w:] T. Filipowicz, A. Plucińska-Filipowicz, M. Wierzbowski (red.), *Ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko. Komentarz*, Warszawa 2020.

Jaroszewski W., Marks L., Radomski A., *Słownik geologii dynamicznej*, Warszawa 1985.

Jaroszyński K. [w:] Z. Niewiadomski (red.), *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, Warszawa 2021.

Jasica R., *Wybór ważniejszych rezolucji Zgromadzenia Ogólnego Organizacji Narodów Zjednoczonych*, Katowice 1976.

Jasudowicz T., *Zasoby naturalne dzielone w stosunkach międzynarodowych*, „Sprawy Międzynarodowe" 1978, z. 9 (307).

Jedynak Z., *Ordunek Gorny*, „Montes Tarnovicensis" 2002, nr 10.

Jendrośka J. [w:] M. Górski, M. Pchałek, W. Radecki, J. Jerzmański, M. Bar, S. Urban, J. Jendrośka, *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Warszawa 2014.

Jendrośka J., Bar M., *Prawo ochrony środowiska. Podręcznik*, Wrocław 2005.

Jendrośka J., *Oceny oddziaływania na środowisko jako instytucja prawna – charakter prawny i struktura regulacji* [w:] H. Lisicka (red.), *Prawo i polityka w ochronie środowiska. Studia z okazji 40-lecia pracy naukowej Jerzego Sommera*, Wrocław 2006.

Jezierski G., *Energia jądrowa wczoraj i dziś*, Warszawa 2015.

Jezierski T., *Zrzeczenie się prawa do odwołania od decyzji administracyjnej w kontekście uprawnień organizacji ekologicznych*, „Monitor Prawniczy" 2018, nr 12.

Józefczyk O. [w:] B. Opaliński (red.), *Ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko. Komentarz*, Warszawa 2021.

Karpus K. [w:] B. Rakoczy (red.), *Prawo geologiczne i górnicze. Komentarz*, Warszawa 2015.

Karpus K., *Ocena oddziaływania na środowisko w kontekście transgranicznym – wybrane aspekty prawne* [w:] B. Rakoczy (red.), *Oceny oddziaływania na środowisko w praktyce*, Warszawa 2017.

Kenig-Witkowska M.M., *Międzynarodowe prawo środowiska*, Warszawa 2009.

Klabbers J., *International law*, New York 2013.

Klimek G. [w:] B. Rakoczy (red.), *Prawo geologiczne i górnicze. Komentarz*, Warszawa 2015.

Klimek G., *Raport o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko w świetle przepisów prawa polskiego* [w:] B. Rakoczy (red.), *Oceny oddziaływania na środowisko w praktyce*, Warszawa 2017.

Klimek G., *Strategiczna ocena oddziaływania na środowisko* [w:] B. Rakoczy (red.), *Oceny oddziaływania na środowisko w praktyce*, Warszawa 2017.

Komierzyńska-Orlińska E. [w:] W. Wierzbowski (red.), *Konstytucja biznesu. Komentarz*, Warszawa 2019.

Kordela M., *Zasady prawa: studium teoretycznoprawne*, Poznań 2014.

Kosieradzka-Federczyk A., *„Raport o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko" w orzecznictwie sądów administracyjnych*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego" 2012, nr 1(40).

Kościuk D. [w:] T. Filipowicz, A. Plucińska-Filipowicz, M. Wierzbowski (red.), *Ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko. Komentarz*, Warszawa 2020.

Kotowicz B. [w:] B. Opaliński (red.), *Ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko. Komentarz*, Warszawa 2021.

Kowalski M., *Wspólne dziedzictwo ludzkości* [w:] B. Hołyst, R. Hauser, J. Symonides, D. Pyć (red.), *Wielka Encyklopedia Prawa*, Tom 4, Warszawa 2014.

Kozieł G., *Prawo przedsiębiorców* [w:] G. Kozieł (red.), *Prawo przedsiębiorców. Przepisy wprowadzające do Konstytucji Biznesu. Komentarz*, Warszawa 2019.

Koziński M.H., *Morskie prawo publiczne*, Gdynia 2015.

Kruś M., *Zagospodarowanie przestrzenne w nowym Prawie geologicznym i górniczym* [w:] Z. Janku (red.), *Administracyjnoprawne ograniczenia wolności konstytucyjnych*, Poznań 2012.

Kubowski J., *Elektrownie jądrowe*, Warszawa 2014.

Kuźma G. [w:] D. Okolski (red.), *Prawo budowlane i nieruchomości. Komentarz*, Warszawa 2015.

Lipiński A. [w:] G. Dobrowolski (red.), *Zrównoważony rozwój jako czynnik determinujący prawne podstawy zarządzania geologicznymi zasobami środowiska*, Katowice 2016.

Lipiński A., *Glosa do postanowienia Wiceprezes Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z 21.05.2021 r. (Republika Czeska v. Rzeczpospolita Polska, C–121/21)*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego" 2021, nr 6.

Lipiński A., *Komentarz do art. 1–2 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. Prawo geologiczne i górnicze*, „Prawne Problemy Górnictwa i Ochrony Środowiska" 2016, nr 1.

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.

Lipiński A., *Komentarz do art. 10–12 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. Prawo geologiczne i górnicze*, „Prawne Problemy Górnictwa i Ochrony Środowiska" 2017, nr 2.

Lipiński A., *Komentarz do art. 13–17 ustawy*, „Prawne Problemy Górnictwa i Ochrony Środowiska" 2018, nr 1–2.

Lipiński A., *Komentarz do art. 18–20 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. Prawo geologiczne i górnicze*, „Prawne Problemy Górnictwa i Ochrony Środowiska" 2019, nr 1.

Lipiński A., *Komentarz do art. 24–25 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. Prawo geologiczne i górnicze Dz.U. 2020, poz. 1064 ze zm.*, „Prawne Problemy Górnictwa i Ochrony Środowiska" 2021, nr 1.

Lipiński A., *Legislacyjne problemy geologii i górnictwa*, „Państwo i Prawo" 2023, nr 3.

Lipiński A., Mikosz R., Dobrowolski G., *Sytuacja prawna geologicznych zasobów środowiska* [w:] G. Dobrowolski, A. Lipiński, R. Mikosz, G. Radecki, *Gospodarowanie geologicznymi zasobami środowiska w świetle zasady zrównoważonego rozwoju. Zagadnienia prawne*, Katowice 2018.

Lipiński A., Mikosz R., *Komentarz do ustawy Prawo geologiczne i górnicze*, Warszawa 2003.

Lipiński A., Mikosz R., *Rozwój ustawodawstwa górniczego w Polsce w latach 1928–1939*, „Problemy Prawne Górnictwa" 1983, nr 6.

Lipiński A., *Prawne podstawy geologii i górnictwa*, Warszawa 2019.

Lipiński A., *Prawne podstawy ochrony środowiska*, Warszawa 2010.

Lipiński A., *Prawo górnicze z 29 listopada 1930 r.* [w:] R. Jastrzębski (red.), *Prawo handlowe i gospodarcze II Rzeczypospolitej*, Warszawa 2019.

Lubeńczuk G. [w:] M. Zdyb, G. Lubeńczuk, A. Wołoszyn-Cichocka, *Prawo przedsiębiorców. Komentarz*, Warszawa 2019.

Łukaszuk L., *Międzynarodowe prawo morza*, Warszawa 1997.

Majer J., *K 700. výročí českého Horního zákona z r. 1300*, „Uhlí, rudy, geologický průzkum" 1999, nr 12.

Makarczyk J., *Principles of a New International Order: A Study of International Law in the Making*, Dordrecht 1988.

Makarczyk J., *Zasady Nowego Międzynarodowego Ładu Gospodarki Światowej*, Wrocław 1988.

Maksimczuk A., Sidorowicz L., *Ochrona granic i obsługa ruchu granicznego*, Warszawa 2007.

Malczewski M., *Zasoby naturalne, postęp techniczny a długookresowy wzrost gospodarczy*, Łódź 2013.

Marciniak K.J., *Morskie zasoby genetyczne w prawie międzynarodowym*, Warszawa 2016.

Martysz Cz., Matan A., Tobor Z. (red.), *Zasady prawa: materiały konferencyjne*, Bydgoszcz–Katowice 2007.

Maśloch G., *Uwarunkowania i kierunki rozwoju energetyki odnawialnej w Polsce*, Warszawa 2018.

Meadows D.H., Meadows D.L., Randers J., Behrens III W.W., *The limits to growth*, Nowy Jork 1973.

Meine C., *Conservation Movement, Historical* [w:] S.A. Levin (red.), *Encyclopedia of Biodiversity*, T. 2, Waltham 2013.

Mikołajczyk A., *Stosunki Umowne Pomiędzy Subpaństwowymi Podmiotami Władzy Publicznej Różnych Państw (Współpraca Transgraniczna)*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny" 1997, Rok LIX, z. 3.

Mikosz R., *Plan zagospodarowania przestrzennego terenu górniczego*, „Studia Iuridica Agraria" 2012, Tom X.

Mikosz R., *Prawa do złóż kopalin oraz innych fragmentów górotworu* [w:] E. Gniewek (red.), *System Prawa Prywatnego*, Tom 3, *Prawo Rzeczowe*, Warszawa 2020.

Mikosz R., *Prawo naftowe* [w:] R. Jastrzębski (red.), *Prawo handlowe i gospodarcze II Rzeczypospolitej*, Warszawa 2019.

Mikosz R., *Zasada zrównoważonego rozwoju* [w:] G. Dobrowolski (red.), *Zrównoważony rozwój jako czynnik determinujący prawne podstawy zarządzania geologicznymi zasobami środowiska*, Katowice 2016.

Mikosz R., *Zrównoważony rozwój i jego istota* [w:] G. Dobrowolski, A. Lipiński, R. Mikosz, G. Radecki, *Gospodarowanie geologicznymi zasobami środowiska w świetle zasady zrównoważonego rozwoju. Zagadnienia prawne*, Katowice 2018.

Młynarski T., *Energetyka jądrowa wobec globalnych wyzwań bezpieczeństwa energetycznego i reżimu nieproliferacji w erze zmian klimatu*, Kraków 2006.

Mouri A., *The International Law of Expropriation as Reflected in the Work of the Iran-US Claims Tribunal*, Dordrecht 1994.

Najberg M., Lubert J., *Słownik górniczy*, Warszawa 1969.

Nawrot F., *The legal concept of shared natural resources*, „Polish Yearbook of Environmental Law" 2020.

Niewiadomski A., *Publicznoprawny i prywatnoprawny konflikt interesów na przykładzie Europejskiej Sieci Ekologicznej Natura 2000*, Warszawa 2017.

Nowak M.J., Dziedzic-Bukowska J., *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne – analiza najnowszych zmian*, Warszawa 2024.

Nowak M.J., *Plan ogólny – nowy instrument w planowaniu przestrzennym*, „Nieruchomości" 2023, nr 11.

Nowak M., Dąbrowski B., *Ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko. Komentarz praktyczny*, Warszawa 2013.

Olejarczyk E., *Zasada zrównoważonego rozwoju w systemie prawa polskiego*, „Przegląd Prawa Ochrony Środowiska" 2016, nr 2.

Olszewski J. et al., *Leksykon górniczy*, Katowice 1989.

Omar M.H., *The Implications of the Shared Natural Resources On Interstate Relations In The East African Community: A Case Study of Maasai/Serengeti National Parks*, Nairobi 2015.

Onorato W.T., *Apportionment of an International Common Petroleum*, „The International and Comparative Law Quarterly" 1977, nr 2.

Opaliński B. [w:] B. Opaliński (red.), *Ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko. Komentarz*, Warszawa 2021.

Osiejewicz J., *Globalne zarządzanie zasobami ropy i gazu w perspektywie prawnomiędzynarodowej*, Warszawa 2018.

Otawski P. [w:] T. Filipowicz, A. Plucińska-Filipowicz, M. Wierzbowski (red.), *Ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko. Komentarz*, Warszawa 2020.

Pchałek M., Behnke M., *Postępowanie w sprawie oceny oddziaływania na środowisko w prawie polskim i UE*, Warszawa 2009.

Pellet A., *Article 38* [w:] A. Zimmermann, C. Tomuschat, K. Oellers-Frahm, C. Tams, *The Statute of the International Court of Justice. A Commentary*, Oxford 2012.

Piernikarczyk J., *Pierwsza polska ustawa górnicza, czyli „Ordunek Gorny"*, Tarnowskie Góry 1928.

Pietrzyk M., *Soft law i hard law w europejskim prawie administracyjnym: relacja alternatywy, uzupełnienia, wykluczenia oraz przejścia* [w:] M. Giełda, R. Raszewska-Skałecka (red.), *Administracja publiczna wobec wyzwań i oczekiwań społecznych*, Wrocław 2015.

Pietrzykowski K. (red.), *Kodeks cywilny. Tom I. Komentarz. Art. 1–449*, Warszawa 2020.

Plucińska-Filipowicz A., Kosicki A. [w:] M. Wierzbowski, A. Plucińska-Filipowicz (red.), *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, Warszawa 2018.

Płoszka M., *Pojęcie oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko* [w:] R. Robaszewska, M. Płoszka, D. Kałuża, P. Wach, *Decyzje środowiskowe*, Warszawa 2015.

Płoszka M., *Przedsięwzięcie* [w:] R. Robaszewska, M. Płoszka, D. Kałuża, P. Wach, *Decyzje środowiskowe*, Warszawa 2015.

Połatyńska J., *Delimitacja szelfu kontynentalnego w Konwencji Narodów Zjednoczonych o Prawie Morza z 1982 roku* [w:] C. Mika, K. Marciniak (red.), *Konwencja NZ o Prawie Morza z 1982 r.*, Toruń 2009.

Przyborowska-Klimczak A., Staszewski W., *Stosunki traktatowe Polski z państwami sąsiednimi. Wybór dokumentów*, Lublin 1998.

Przyborowska-Klimczak A., Staszewski W.Sz., *Traktaty o przyjaźni i współpracy zawarte przez Polskę. Wybór dokumentów*, Lublin 2005.

Pyć D., *Zrównoważony rozwój jako cel polityki współpracy na rzecz rozwoju Unii Europejskiej*. „Gdańskie Studia Prawnicze" 2011, t. XXV.

Radecki G., *Odpowiednie stosowanie przepisów o dzierżawie do użytkowania górniczego* [w:] G. Dobrowolski, G. Radecki (red.), *Prawna regulacja górnictwa w Polsce, Czechach i na Słowacji*, Kroczyce 2013.

Radecki G., *Zakład górniczy i jego ruch w świetle regulacji zawartej w Prawie geologicznym i górniczym* [w:] G. Dobrowolski, A. Lipiński, R. Mikosz, G. Radecki,

Gospodarowanie geologicznymi zasobami środowiska w świetle zasady zrównoważonego rozwoju. Zagadnienia prawne, Katowice 2018.

Rakoczy B. [w:] B. Rakoczy (red.), *Prawo geologiczne i górnicze. Komentarz*, Warszawa 2015.

Rakoczy B., *Użytkowanie górnicze w prawie polskim* [w:] B. Rakoczy (red.), *Wybrane problemy prawa geologicznego i górniczego*, Warszawa 2016.

Rakoczy B., *Wprowadzenie do prawa geologicznego i górniczego* [w:] B. Rakoczy (red.), *Wybrane problemy prawa geologicznego i górniczego*, Warszawa 2016.

Rakoczy B., *Wprowadzenie do prawnej problematyki oceny oddziaływania na środowisko* [w:] B. Rakoczy (red.), *Oceny oddziaływania na środowisko w praktyce*, Warszawa 2017.

Robaszewska R., *Udział społeczny* [w:] R. Robaszewska, M. Płoszka, D. Kałuża, P. Wach, *Decyzje środowiskowe*, Warszawa 2015.

Rosicki R., *Ogólna charakterystyka międzynarodowego prawa ochrony środowiska*, „Środkowoeuropejskie Studia Polityczne" 2010.

Rydzkowski J., *Słownik Organizacji Narodów Zjednoczonych*, Warszawa 2003.

Sands P., *Principles of International Environmental Law*, Cambridge 2012.

Schrijver N., *Sovereignty over Natural Resources*, Cambridge 2008.

Schwarz H., *Prawo geologiczne i górnicze. Komentarz. Tom I (art. 1–103)*, Wrocław 2013.

Schwarz H., *Racjonalna gospodarka złożem w prawie geologicznym i górniczym* [w:] G. Dobrowolski, G. Radecki (red.), *Prawna regulacja górnictwa w Polsce, Czechach i na Słowacji*, Kroczyce 2013.

Shaw QC M.N., *Boundary Treaties and their Interpretation* [w:] *Evolving principles of International Law*, 2011.

Słaby M. [w:] B. Opaliński (red.), *Ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko. Komentarz*, Warszawa 2021.

Sozański J., *Prawo traktatów. Zarys współczesny*, Warszawa–Poznań 2009.

Sroka S., *Piastowie – Leksykon Biograficzny*, Kraków 1999.

Staszewski W.Sz., *Granice państwa* [w:] A. Przyborowska-Klimczak, D. Pyć (red.), *Leksykon prawa międzynarodowego publicznego. 100 podstawowych pojęć*, Warszawa 2012.

Stefanowicz J., *Informacja geologiczna w nowym prawie geologicznym i górniczym*, „Biuletyn Państwowego Instytutu Geologicznego" 2012, nr 448.

Strojczyk A. [w:] B. Opaliński (red.), *Ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko. Komentarz*, Warszawa 2020.

Strzelczyk R., *Prawo nieruchomości*, Warszawa 2015.

Suwaj P.J., *Konflikt interesów w administracji publicznej*, Warszawa 2009.

Symonides J., *Antarktyka* [w:] A. Klafkowski et al. (red.), *Encyklopedia prawa międzynarodowego i stosunków międzynarodowych*, Warszawa 1976.

Symonides J., *Nowe prawo morza*, Warszawa 1986.

Symonides J., *Terytorium państwa* [w:] A. Klafkowski et al. (red.), *Encyklopedia prawa międzynarodowego i stosunków międzynarodowych,* Warszawa 1976.

Szalewska M. [w:] B. Rakoczy (red.), *Prawo geologiczne i górnicze. Komentarz*, Warszawa 2015.

Szuma J., *Udział społeczeństwa w postępowaniu w przedmiocie oceny oddziaływania na środowisko* [w:] B. Rakoczy (red.), *Oceny oddziaływania na środowisko w praktyce*, Warszawa 2017.

Śleszyński P., Deręgowska A., Kubiak Ł., Sudra P., Zielińska B., *Analiza stanu i uwarunkowań prac planistycznych w gminach w 2017 roku, Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN na zlecenie Ministerstwa Inwestycji i Rozwoju*, Warszawa 2018.

Śliwa J., *Raport oddziaływania na środowisko jako dowód w postępowaniu w sprawie oceny oddziaływania na środowisko*, „Samorząd Terytorialny" 2015, nr 9.

Tanaka Y., *The International Law of the Sea*, Cambridge 2023.

Thirlway H., *The Sources of International Law* [w:] M.D. Evans (red.), *International Law*, Oxford 2010.

Thirlway H., *The Sources of International Law*, Oxford–New York 2014.

Tyranowski J., *Ekonomiczne aspekty suwerenności i samostanowienia we współczesnym prawie międzynarodowym (Zagadnienia podstawowe)*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny" 1992, z. 1.

Tyranowski J., *Zasada nienaruszalności granic w prawie międzynarodowym*, Warszawa 1987.

van Hoof G.J.H., *Rethinking the Sources of International Law*, Deventer 1983.

Wadley I.L., *Common goods and the common good: Transboundary natural resources, principled cooperation, and the Nile Basin Initiative*, California 2004.

Walas M. [w:] B. Rakoczy (red.), *Prawo geologiczne i górnicze. Komentarz*, Warszawa 2015.

Wasilewski T., *Granice szelfu kontynentalnego w świetle Konwencji Prawa Morza z 1982 roku i praktyki państw* [w:] C. Mika, K. Marciniak (red.), *Konwencja NZ o Prawie Morza z 1982 r.*, Toruń 2009.

Weaver J.L., Asmus D. F., *Unitizing oil and gas fields around the world: a comparative analysis of national laws and private contracts*, „Public Law and Legal Theory Series" 2006.

Wilk-Ilewicz A., *Decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach realizacji przedsięwzięcia według wymogów prawa Unii Europejskiej*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego" 2015, nr 4(61).

Williams J.P. [w:] E. Bastida, T. Wälde, J. Warden-Fernández (red.), *International and Comparative Mineral Law and Policy. Trends and Prospects*, Hague 2004.

Wincenciak M., Wincenciak-Pruszyńska K. [w:] T. Filipowicz, A. Plucińska-Filipowicz, M. Wierzbowski (red.), *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, Warszawa 2018.

Wiśniewski A., *Zasady prawa międzynarodowego* [w:] A. Przyborowska-Klimczak, D. Pyć (red.), *Leksykon prawa międzynarodowego publicznego. 100 podstawowych pojęć*, Warszawa 2012.

Wojtulek P., Kocowski T., Małecki W., *Prawo geologiczne i górnicze*, Warszawa 2020.

Woodlife J.C., *International Utilisation of an Offshore Gas Field*, "The International and Comparative Law Quarterly" 1977, nr 2.

Woś A., *Ekonomika odnawialnych zasobów naturalnych*, Warszawa 1995.

Wright M., *The Ownership of Antarctica, Its Living and Mineral Resources*, "Journal of Law and the Environment" 1987, no. 4.

Wronkowska S., Zieliński M., Ziembiński Z., *Zasady prawa: zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1974.

Wrzesiński Z., *Termodynamika odnawialnych źródeł energii*, Warszawa 2017.

Wyrozumska A., *Umowy międzynarodowe. Teoria i praktyka*, Warszawa 2006.

Wysokińska D. [w:] B. Opaliński (red.), *Ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko. Komentarz*, Warszawa 2021.

Zaidler K. [w:] A. Przyborowska-Klimczak, D. Pyć (red.), *Leksykon prawa międzynarodowego publicznego. 100 podstawowych pojęć*, Warszawa 2012.

Zdráhalová L., *Environmental impact assessment of agricultural projects* [w:] E. Radecka, F. Nawrot, *Green Deal or green disorder? Selected issues. Zielony Ład czy zielony nieporządek? Wybrane zagadnienia*, Toruń 2021.

Zdyb M. [w:] M. Zdyb, G. Lubeńczuk, A. Wołoszyn-Cichocka, *Prawo przedsiębiorców. Komentarz*, Warszawa 2019.

Złakowski Ł. [w:] Z. Niewiadomski (red.), *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, Warszawa 2021.

Orzeczenia

międzynarodowe

orzeczenie Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości z dnia 19 grudnia 2005 r. w sprawie Demokratycznej Republiki Konga przeciwko Ugandzie, C.I.J. Recueil 2005,

wyrok Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości z dnia 25 lipca 1974 r. w sprawie *Fishries jurisdiction* (Zjednoczone Królestwo przeciwko Islandii);

polskie

wyrok NSA z dnia 3 marca 1998 r., II SA 918/98, LEX nr 41307,

wyrok NSA z dnia 8 marca 2009 r., II OSK 383/08, Legalis numer 222224,

wyrok NSA z dnia 7 grudnia 2012 r., II FSK 2407/12, Legalis numer 549474,

wyrok SN z dnia 10 listopada 2004 r., II CK 202/04, Legalis numer 67723,

wyrok WSA w Lublinie z dnia 31 marca 2011 r., II SA/Lu 845/10, Legalis numer 870319,

wyrok WSA w Poznaniu z dnia 16 grudnia 2013 r., II SA/PO 1058/13, Legalis numer 873138,

wyrok WSA w Poznaniu z dnia 19 marca 2015 r., II SA/Po 1128/14, Legalis numer 1273408,

wyrok WSA w Lublinie z dnia 2 lipca 2019 r., II SA/Lu 259/19, Legalis numer 2204989.

Źródła internetowe

Encyklopedia PWN, https://encyklopedia.pwn.pl/haslo/mila-morska;3941409.html;

Informacja o wynikach kontroli Najwyższej Izby Kontroli: *System Gospodarowania Przestrzenią Gminy Jako Dobrem Publicznym*, Nr ewid. 193/2016/KIN, 2017, s. 10, https://www.nik.gov.pl/plik/id,13209,vp,15626.pdf;

Leksykon ekologii i ochrony środowiska, https://www.ekologia.pl/wiedza/slowniki/leksykon-ekologii-i-ochrony-srodowiska/woda;

Morán J.I., *Building a general international legal regime for the exploitation of transboundary oil and gas deposits*, https://www.academia.edu/12802120/BUILDING_A_GENERAL_INTERNATIONAL_LEGAL_REGIME_FOR_THE_EXPLOITATION_OF_TRANSBOUNDARY_OIL_AND_GAS_DEPOSITS;

Nazewnictwo geograficzne Świata. Antarktyka, z. 8, Warszawa 2006. Główny Urząd Geodezji i Kartografii. Komisja Standaryzacji Nazw Geograficznych poza Granicami Rzeczypospolitej Polskiej;

Słownik języka polskiego PWN, https://sjp.pwn.pl/sjp/ekosystem;2456447.html;

Słownik języka polskiego PWN, https://sjp.pwn.pl/szukaj/atmosfera.html;

Słownik języka polskiego PWN, https://sjp.pwn.pl/szukaj/woda.html;

Słownik języka polskiego PWN, https://sjp.pwn.pl/szukaj/zwierz%C4%99.html.

Filip Nawrot

Górnictwo transgraniczne w świetle prawa polskiego

Streszczenie

Ilość dostępnych złóż kopalin jest ograniczona i obecnie następuje ich powolne wyczerpywanie. Konieczne jest zatem poszukiwanie nowych złóż. Jednym z pojawiających się w związku z tym problemów jest sytuacja, gdy złoże zlokalizowane jest na obszarze dwóch lub więcej państw. Powoduje to szereg wątpliwości dotyczących prawnych podstaw wykonywania takiej działalności.

W monografii postawiono za cel uzyskanie odpowiedzi na następujące pytania badawcze:

1. Czy obecnie istniejąca definicja zasobów naturalnych dzielonych jest wystarczająco precyzyjnie sformułowana? Jeśli nie, to konieczne jest jej przeformułowanie i dookreślenie. Obecnie zasoby naturalne dzielone zostały w nauce wyodrębnione z podziału zasobów naturalnych obok zasobów międzynarodowych oraz zasobów krajowych.
2. Jaki jest status prawny tychże zasobów w prawie międzynarodowym, prawie europejskim oraz w prawie krajowym?
3. Czy istnieje obecnie prawidłowa i precyzyjna definicja pojęcia górnictwa transgranicznego? Jeśli nie, to potrzebne jest jego zdefiniowanie. Odpowiedzi wymaga również pytanie, jakie rozwiązania są przewidziane obecnie w przepisach w zakresie eksploatacji złoża kopalin, nad którym przebiega granica co najmniej dwóch państw i jakie konflikty może rodzić stosowanie obowiązujących rozwiązań.
4. Jak kształtują się regulacje prawne w zakresie poszukiwania i wydobywania kopalin w Polsce, i czy w obowiązującym stanie prawnym możliwe jest podejmowanie działalności w zakresie górnictwa transgranicznego na przykładzie Rzeczypospolitej Polskiej?

Postawiona hipoteza badawcza brzmi zatem: **brak jest wystarczająco precyzyjnie sformułowanych definicji pojęć związanych z górnictwem transgranicznym i zasobami naturalnymi dzielonymi, a przepisy ich dotyczące są niedostatecznie skonkretyzowane, a bardzo często jest ich w ogóle brak. Ponadto obecnie obo-**

wiązujące przepisy nie są spójne i uniemożliwiają podjęcie działalności w zakresie poszukiwania i wydobywania kopalin w Polsce w aspekcie transgranicznym.

Monografia składa się z pięciu rozdziałów. Rozpoczyna ją wstęp, a zamyka zakończenie, zaś każdy z rozdziałów podsumowany jest syntetycznymi wnioskami częściowymi.

Pierwszy rozdział dotyczy wprowadzenia do problematyki transgranicznego poszukiwania i wydobywania kopalin. Wyjaśniono w nim podstawowe pojęcia związane z zasobami naturalnymi dzielonymi oraz górnictwem transgranicznym, a także zasadą stałej suwerenności nad zasobami naturalnymi.

W rozdziale drugim przedstawiono źródła prawa, czyli osobno prawne podstawy podejmowania działalności poszukiwania i wydobywania kopalin w Polsce. Wskazano, jakie akty prawne podlegają analizie w rozprawie, oraz zaprezentowano poglądy doktryny w tym zakresie. Omówiono również prawno-międzynarodowe podstawy górnictwa transgranicznego, poddając analizie kilkadziesiąt umów międzynarodowych oraz związaną z nimi literaturę przedmiotu.

Rozdział trzeci wraz z rozdziałem czwartym stanowią rdzeń tej pracy. W pierwszym z nich omówiono kolejne etapy postępowania przy podejmowaniu działalności geologicznej i górniczej w prawie polskim. Wynika to z jednego z założonych celów badań, czyli próby ustalenia, czy pod rządem obowiązującego stanu prawnego istnieje możliwość podejmowania działalności w zakresie górnictwa transgranicznego na przykładzie Polski.

W rozdziale czwartym omówiono postępowanie w zakresie ocen oddziaływania na środowisko. Tak jak wskazywano wcześniej, omówienie tej procedury po analizie postępowania reglamentacyjnego jest uzasadnione zapewnieniem klarowności prowadzonego wywodu oraz ma ułatwić zrozumienie omawianej problematyki.

Ostatni, piąty rozdział to omówienie poszczególnych kroków, jakie musi podjąć podmiot planujący podejmowanie działalności w odniesieniu zasobów naturalnych dzielonych, czyli właśnie górnictwa transgranicznego. Zawiera on także szereg postulatów *de lege ferenda*.

Filip Nawrot
Cross-Border Mining Under Polish Law

Summary

The number of available mineral deposits is limited and their resources are currently being slowly depleted. It is therefore necessary to search for new deposits. One of the complications that can arise in this connection is when a deposit is located on the territory of two or more countries. This causes a number of doubts about the legal basis for carrying out such activities.

The monograph aims to answer the following research questions:

1. Is the currently existing definition of shared natural resources sufficiently precise? If not, it needs to be reformulated and clarified.
2. What is the legal status of these resources in international, European and national laws?
3. Is there a correct and precise definition of the concept of cross-border mining and is there a need to define it, if not? The question also needs to be answered as to what solutions are envisaged in the legislation with regard to the exploitation of a mineral deposit over which a border of two or more countries runs, and what conflicts may arise from the application of the existing solutions.
4. What are the legal regulations on mineral exploration and extraction in Poland and whether it is possible to undertake cross-border mining activities in the current legal state, using the example of the Republic of Poland?

Thus, the research hypothesis put forward is that **there are no sufficiently precise definitions of terms related to transboundary mining and shared natural resources and that the regulations concerning them are insufficiently specific, and very often lacking at all. Additionally, the current regulations are not consistent and make it impossible to undertake cross-border mineral exploration and mining in Poland.**

The monograph consists of five chapters. It begins with an introduction and ends with a conclusion, and each chapter is summarised with partial conclusions.

The first chapter provides an introduction to the issue of cross-border mineral exploration and extraction. It explains the basic concepts of shared natural

resources and cross-border mining, as well as the principle of permanent sovereignty over natural resources.

The second chapter presents the sources of law or the legal basis for undertaking mineral exploration and extraction activities in Poland. It is indicated which legal acts are subject to analysis in the thesis and the views of the doctrine in this respect are presented. The legal and international bases of cross-border mining are also discussed, analysing several dozen international agreements and related literature.

Chapter three together with chapter four form the core of the work. The former discusses the successive stages of the procedure for undertaking geological and mining activities under Polish law. This is due to one of the assumed aims of the research, an attempt to determine whether it is possible to undertake cross-border mining activities under the current state of the law on the example of Poland.

Chapter four discusses the procedure for environmental impact assessments. As indicated earlier, the discussion of this procedure after the analysis of the rationing procedure is justified in order to ensure the clarity of the argument and to facilitate the understanding of the discussed issues.

The final, fifth chapter is a discussion of the various steps that must be taken by an entity planning to undertake activities with respect to shared natural resources, namely cross-border mining. It also contains a number of lex ferenda postulates.

Redaktor: Marta Tomczok
Opracowanie graficzne serii: Krzysztof Bąk
Projekt okładki ze zdjęciem autorstwa Williego Heidelbacha z Pixabay: Tomasz Tomczuk
Korekta: Marzena Marczyk
Łamanie: Ireneusz Olsza
Redaktor inicjujący: Paweł Radek

Nota copyrightowa obowiązująca do 31.10.2026
Copyright © 2025 by Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego
Wszelkie prawa zastrzeżone



Sprzyjamy otwartej nauce. Od 1.11.2026 publikacja dostępna na licencji Creative Commons Uznanie autorstwa-Na tych samych warunkach 4.0 Międzynarodowe (CC BY-SA 4.0)

https://orcid.org/0000-0002-7963-959X
Nawrot, Filip
Górnictwo transgraniczne w świetle prawa polskiego / Filip Nawrot. – Wydanie I. – Katowice : Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, 2025. – (Kairos : humanistyka środowiskowa ; (3))

https://doi.org/10.31261/PN.4298
ISBN 978-83-226-4572-7 (wersja drukowana)
ISBN 978-83-226-4573-4 (wersja elektroniczna)
ISSN 3071-6667

Wydawca:
Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego
ul. Jordana 18, 40-043 Katowice
https://wydawnictwo.us.edu.pl
e-mail: wydawnictwo@us.edu.pl

Druk i oprawa:
volumina.pl Sp. z o.o.
ul. Księcia Witolda 7–9
71-063 Szczecin

Wydanie I. Ark. druk. 14,75. Ark. wyd. 14,00. Papier offset 90 g. PN 4298.
Cena 44,90 zł (w tym VAT)

KAIROS

ISSN 3071-6667
Cena 44,90 zł (w tym VAT)
ISBN 978-83-226-4573-4
9 788322 645734

Więcej informacji