

Instytucje prawa prywatnego w prawie geologicznym i górnictwym



Michał Bieniak

Doktor nauk prawnych, adwokat,
redaktor naczelny „Palestry. Pisma
Adwokatury Polskiej”.

✉ m.bieniak@kancelaria-bieniak.pl

<https://orcid.org/0000-0002-8353-2453>

Private Law Institutions in the Geological and Mining Law

The geological and mining law is a branch of law on the borderline of administrative and civil laws. Some of civil-law institutions regulated under the Geological and Mining Law such as mining property and liability for mining damage are well-established and embedded in legislative traditions of the Polish private law. Other areas such as the right of priority to demand the establishment of a mining usufruct or the right to demand redemption of real property suffer significant gaps, and their applicable legal regulations are ambiguous or even obviously defective. The article proposes legislative amendments after outlining specific civil-law institutions in the field of the Geological and Mining Law, with particular emphasis on the differences between these institutions and their respective counterparts in the Civil Code.

Słowa kluczowe: prawo geologiczne i górnictwo, własność górnictwa, użytkowanie górnictwo

Key words: geological and mining law, mining property, mining usufruct

[https://doi.org/10.32082/fp.2\(82\).2024.1234](https://doi.org/10.32082/fp.2(82).2024.1234)

1. Uwagi ogólne

Kwestia kryteriów wyróżnienia prawa prywatnego spośród innych gałęzi prawa jest dyskutowana już od czasów prawa rzymskiego i definicji Ulpiana¹. Aktualnie

za najszerzej przyjęte kryterium wydzielenia prawa cywilnego (prawa prywatnego) należy uznać kryterium metody regulacji, którego podstawą jest formalna

¹ Zob. W. Wołodkiewicz, *Rzymskie definicje prawa, systematyzacje prawa i pojęcia prawne*, w: W. Wołodkiewicz, M. Zabłocka, *Prawo rzymskie. Instytucje*, wyd. 7,

Warszawa 2023, s. 22; T. Giaro, *Historia i tradycja prawa rzymskiego*, w: W. Dajczak, T. Giaro, F. Longchamps de Bérier, *Prawo rzymskie. U podstaw prawa prywatnego*, Warszawa 2018, s. 45.

równorzędność podmiotów². Ta formalna równość podmiotów ma szczególne znaczenie na obszarze prawa geologicznego i górniczego. Sytuacja prawnego monopolu Skarbu Państwa w zakresie własności górniczej powoduje bowiem, że trudno mówić o ich faktycznej równości; ma ona więc wyłącznie wymiar formalny.

Kierując się powyższymi kryteriami, w obrębie prawa geologicznego i górniczego należy wyróżnić następujące instytucje należące do prawa prywatnego: własność górnicza, użytkowanie górnicze, prawo do żądania wykupu nieruchomości lub jej części położonej w obszarze górniczym (zobowiązanie do sprzedaży nieruchomości położonej w tym obszarze), prawo do żądania umożliwienia korzystania z nieruchomości lub jej części przez czas oznaczony, odpowiedzialność za szkodę górniczą.

Trzeba też zwrócić uwagę, że analizowane tutaj zagadnienia nie są pozbawione znaczenia dla praktyki. Górnictwo, choć postrzegane często w Polsce przez pryzmat coraz bardziej zanikającego górnictwa węgla kamiennego, nie jest wcale do niego ograniczone. Według danych na koniec 2021 r. w sektorze górnictwa i wydobywania działa bowiem 2516 podmiotów, z czego tylko 58 zajmuje się wydobywaniem węgla³.

Celem niniejszego opracowania nie jest wyczerpujące objaśnienie każdej z wcześniej wymienionych instytucji, gdyż nie pozwala na to jego objętość. Ponadto w zakresie instytucji szczegółowo analizowanych przez doktrynę (mam tutaj na myśli przede wszystkim własność górniczą) nie wniesie to wielu nowych elementów, w przeważającej mierze mając wyłącznie znaczenie porządkujące. W konsekwencji założeniem niniejszej pracy jest wskazanie tych elementów, które w odniesieniu do poszczególnych instytucji budzą najwięcej wątpliwości i – w tym zakresie:

- wskazanie elementów, które odróżniają instytucje prawa geologicznego i górniczego od analogicznych instytucji, uregulowanych w kodeksie cywilnym;
- postawienie postulatów *de lege ferenda*.

Oczywiście, aby zrealizować taki cel, trzeba jednak przedstawić również pewne podstawowe elementy poszczególnych instytucji.

2. Własność górnicza

Aktualna regulacja ustawowa nie zawiera definicji legalnej własności górniczej, określa ona jednak jej przedmiot, podmiot uprawniony oraz zakres, chociaż właściwe normy rozdzielone zostały na kilka przepisów (art. 10 ust. 1–2 oraz ust. 4–5, art. 11 oraz art. 12 ust. 1 Prawa geologicznego i górniczego⁴). Istotą własności górniczej jest rozdzielenie własności nieruchomości gruntowej i własności złoża kopalin przy jednoczesnym przyjęciu, że niektóre złoża nie stanowią części składowej nieruchomości i nie są przedmiotem własności nieruchomości⁵. Podstawowym kryterium wyróżnienia własności górniczej i własności nieruchomości gruntowej jest jej przedmiot.

Aktualnie art. 10 ust. 1 p.g.g. przyjął odmienną metodę regulacji, aniżeli poprzedzający go art. 7 ust. 1 Prawa geologicznego i górniczego z roku 1994⁶. Obecnie można wyodrębnić wyraźnie dwie kategorie przedmiotów własności górniczej:

- złoża wymienionych enumeratywnie kopalin (węglowodory, węgiel kamienny, metan występujący jako kopalina towarzysząca, węgiel brunatny, rudy metali – z wyjątkiem darniowych rud żelaza, metale w stanie rodzimym, rudy pierwiastków promieniotwórczych, siarka rodzima, sól kamienna, sól potasowa, sól potasowo-magnezowa, gips i anhydryt, kamienie szlachetne, pierwiastki ziem rzadkich, gazy szlachetne, wodór) oraz wód (wody lecznicze, wody termalne, solanki)⁷; powyższe kopaliny i wody objęte są prawem własności górniczej

4 Ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. – Prawo geologiczne i górnicze (tekst jedn.: Dz.U. z 2022 r., poz. 1072, ze zm.), dalej: Prawo geologiczne i górnicze, p.g.g.

5 K. Szuma, *Własność górnicza, użytkowanie górnicze i inne uprawnienia górnicze według ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. Prawo geologiczne i górnicze*, „Przegląd Prawa Ochrony Środowiska” 2012, nr 2, s. 40.

6 Ustawa z dnia 4 lutego 1994 r. – Prawo geologiczne i górnicze (Dz.U. z 1994 r., poz. 96), dalej: Prawo geologiczne i górnicze 1994.

7 W doktrynie też nie ma wątpliwości, że katalog ten ma charakter zamknięty: K. Szuma, *Własność...*, s. 41; R. Mikosz, *Prawa do przedmiotów materialnych niebędących rzeczami*, w: *System Prawa Prywatnego*, t. 3. *Prawo rzeczowe*, red. E. Gniewek, wyd. 4, Warszawa 2020, s. 201.

2 M. Safjan, *Pojęcie i systematyka prawa prywatnego*, w: *System Prawa Prywatnego*, t. 1. *Prawo cywilne – część ogólna*, wyd. 2, red. M. Safjan, Warszawa 2012, s. 38.

3 „Rocznik Statystyczny Przemysłu”, Warszawa 2022, s. 34.

niezależnie od tego, czy mieszczą się w granicach przestrzennych nieruchomości gruntowej⁸;

- części górotworu położone poza granicami przestrzennymi nieruchomości gruntowej, w szczególności znajdujące się w granicach obszarów morskich Rzeczypospolitej Polskiej.

W zakresie drugiego elementu, podobnie jak w Prawie geologicznym i górniczym 1994, kryterium wyróżnienia własności górniczej jest zakres własności nieruchomości gruntowej, określony w art. 143 k.c., z tą różnicą, że w Prawie geologicznym i górniczym 1994 granice przestrzenne nieruchomości gruntowej stanowiły wyłączną przesłankę objęcia złóż kopalin własnością górniczą. Należy przy tym zgodzić się z tymi autorami, którzy rozwiązanie to uznają za niesatysfakcjonujące i postulują dokonanie ingerencji również w przepisach kodeksu cywilnego⁹. O ile bowiem pierwsze kryterium odróżniające przedmiot własności górniczej od przedmiotu własności nieruchomości gruntowej jest ostre, o tyle drugie – opiera się na nieostrej przesłance społeczno-gospodarczego przeznaczenia gruntu (art. 143 k.c.). Przesłanka ta musi być oceniana w odniesieniu do zindywidualizowanej nieruchomości, stosownie do przeznaczenia gruntu, miejsca jego położenia oraz sposobu korzystania przez właściciela¹⁰.

Jedyną zobiektywizowaną, określoną w doktrynie i orzecznictwie wskazówką dla oceny, czy dana kopalina stanowi część składową nieruchomości, jest metoda jej wydobywania. W świetle tej koncepcji kopalina wydobywana metodą odkrywkową, jeżeli nie mieści się w grupie kopalin wymienionych w art. 10 ust. 1 p.g.g., stanowić będzie część składową nieruchomości¹¹. Jak

jednak słusznie zauważył Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach, kryterium tego nie można stosować automatycznie, w oderwaniu od konkretnego przypadku¹². Kryterium społeczno-gospodarczego przeznaczenia gruntu jest bowiem kategorią na tyle pojemną i elastyczną, że pozwala w szczególnych sytuacjach uznać za część składową nieruchomości również kopalinę wydobywaną metodą głębinową, a w innych sytuacjach – objąć własnością górniczą również kopalinę wydobywaną metodą odkrywkową.

W konsekwencji definicja ta będzie budzić wątpliwości w konkretnych przypadkach. Jednocześnie jednak – z uwagi na nieostrość granic własności nieruchomości gruntowej określonych w kodeksie cywilnym – w obecnym stanie prawnym trudno sobie wyobrazić jej precyzyjniejsze określenie, chyba że po dokonaniu istotnych zmian w obrębie samego kodeksu, co należy postulować.

Jednocześnie utrzymanie tak nieostrych granic pomiędzy własnością nieruchomości gruntowej a własnością górniczą należy ocenić negatywnie. W istocie bowiem właściciel nieruchomości gruntowej pozostaje w niepewności co do zakresu przysługującego mu prawa. Konieczne jest więc precyzyjniejsze uregulowanie tego zagadnienia, w tym również poprzez ingerencję w regulację kodeksową, zwłaszcza że tak ogólnikowa regulacja stanowi zagrożenie dla ochrony własności prywatnej, znajdującej swoje oparcie w przepisach rangi konstytucyjnej (art. 20 i art. 21 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej).

Do własności górniczej, w zakresie odrębnie nieuregulowanym, odpowiednie zastosowanie znajdują przepisy o własności (art. 11 p.g.g.), nakazując uwzględnienie różnic pomiędzy obiema instytucjami, czego skutkiem może być zastosowanie wprost przepisów o własności do własności górniczej, zastosowanie ich z odpowiednimi modyfikacjami albo odmowa zastosowania¹³.

Ten sam przepis nakazuje również odpowiednie zastosowanie kodeksu cywilnego do rozstrzygania sporów między Skarbem Państwa a właścicielem gruntów. To drugie odwołanie wydaje się podręcznikowym

8 K. Szuma, *Własność...*, s. 40; wyrok SN z 9 stycznia 2015 r., V CSK 200/14, Lex nr 1652405.

9 J. Górski, *Nowe Prawo geologiczne i górnicze a sytuacja prawna nieruchomości*, „Nieruchomości” 2012, nr 7, s. 13; podobnie – na tle Prawa geologicznego i górniczego 1994 – zmiany w kodeksie cywilnym postulowali: A. Lipiński, R. Mikosz, *Ustawa – Prawo geologiczne i górnicze. Komentarz*, Warszawa 2003, s. 56–57.

10 Wyrok SN z 9 stycznia 2015 r., V CSK 200/14, cyt. wyżej; na tle poprzedniego Prawa geologicznego i górniczego 1994: wyrok SN z 3 listopada 2004 r., III CK 52/04, Lex nr 1124087.

11 Tak na tle Prawa geologicznego i górniczego 1994: A. Lipiński, R. Mikosz, *Ustawa...*, s. 57–58; wyrok NSA w Warszawie z 17 kwietnia 1998 r., II SA 1695/97, Lex nr 41289.

12 Wyrok WSA w Gliwicach z 22 kwietnia 2013 r., III SA/Gl 2012/12, Lex nr 1374199.

13 L. Morawski, *Zasady wykładni prawa*, Toruń 2006, s. 215.

przykładem *superfluum* ustawowego, i to – dodatkowo – stanowiącego odwołanie do niewłaściwego aktu normatywnego.

Odwołanie do kodeksu cywilnego w zakresie sporów jest zbędne, ponieważ żaden przepis dotyczący własności górniczej nie przyznaje organom administracji ogólnej właściwości do podejmowania rozstrzygnięć władczych w stosunku do właściciela nieruchomości

do własności górniczej. Przede wszystkim jej treść określa bowiem art. 12 p.g.g., który jedynie w części odzwierciedla zakres uprawnień właściciela zawarty w art. 140 k.c. Zgodnie z art. 12 ust. 1 p.g.g. „w granicach określonych przez ustawy Skarb Państwa może korzystać z przedmiotu własności górniczej albo rozporządzać swoim prawem wyłącznie przez ustanowienie użytkownika górniczego”.



Własności górniczej nie można w pełni utożsamiać z prawem własności uregulowanym w kodeksie cywilnym, a w związku z tym nie wszystkie normy prawne dotyczące prawa własności znajdą zastosowanie do własności górniczej.

gruntowej w zakresie sporów ze Skarbem Państwa (w szczególności sporów z zakresu prawa rzeczowego). Skoro tak, to Skarb Państwa jako uprawniony z własności górniczej oraz właściciel nieruchomości gruntowej występują jako formalnie równorzędne podmioty, a w konsekwencji ich spór ma charakter sporu ze stosunku z zakresu prawa cywilnego. Jako taki będzie w konsekwencji podlegał rozstrzygnięciu zgodnie z normami kodeksu postępowania cywilnego¹⁴ i nie jest w tym zakresie potrzebne odrębne odwołanie. Jeżeli jednak już taki przepis został zamieszczony, to w tym zakresie powinien zawierać odwołanie do przepisów kodeksu postępowania cywilnego, a nie – kodeksu cywilnego, gdyż materia rozstrzygania sporów nie jest przedmiotem prawa materialnego, lecz procesowego.

Własności górniczej nie można jednak w pełni utożsamiać z prawem własności uregulowanym w kodeksie cywilnym, a w związku z tym nie wszystkie normy prawne dotyczące prawa własności znajdą zastosowanie

Tak skonstruowany zakres uprawnień wynikających z własności górniczej nasuwa jeden oczywisty wniosek oraz jedną istotną wątpliwość. Wniosek ten to stwierdzenie, że zakres dopuszczalnego rozporządzania prawem własności górniczej został określony w sposób znacznie węższy aniżeli w przypadku własności. Wyłącznym sposobem dopuszczalnego rozporządzania własnością górniczą jest bowiem ustanowienie użytkownika górniczego, co wynika wprost z wyraźnego brzmienia art. 12 ust. 1 p.g.g., a konkretnie użycia słowa „wyłącznie” w treści przepisu. Stanowi to zatem znaczące ograniczenie w porównaniu z uprawnieniem do rozporządzania rzeczą, przysługującym właścicielowi. Wykluczone jest zbycie własności górniczej, ale również inne formy rozporządzania nią (w szczególności ustanowienie ograniczonych praw rzeczowych na złożach kopalin objętych własnością górniczą).

Wątpliwość dotyczy natomiast tego, czy Skarb Państwa w korzystaniu z własności górniczej i w rozporządzaniu nią jest również ograniczony przez zasady współzycia społecznego oraz społeczno-gospodarcze przeznaczenie swego prawa. Przeciwno temu przemawia fakt, że art. 12 ust. 1 p.g.g. wymienia jedno z trzech ograniczeń prawa własności wynikających z art. 140

14 Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (tekst jedn.: Dz.U. z 2023 r., poz. 1550, ze zm.), dalej: k.p.c.

k.c., tj. ustawę. Można to odczytywać jako świadome pominięcie pozostałych granic prawa własności.

Przeciwko takiemu stanowisku można jednak przedstawić dwa argumenty. Pierwszy to zawarte w art. 11 p.g.g. odwołanie do odpowiedniego zastosowania do własności górniczej przepisów kodeksu cywilnego. Biorąc jednak pod uwagę, że odwołanie to dotyczy wyłączenie spraw nieuregulowanych w p.g.g., argument ten nie może mieć charakteru decydującego, wobec wcześniej wskazanego faktu, że art. 12 ust. 1 p.g.g. zawiera odwołanie do jednego z kryteriów znanych art. 140 k.c.

Za uznaniem zasad współzycia społecznego i celu społeczno-gospodarczego za ograniczenie własności górniczej przemawia natomiast przede wszystkim brzmienie art. 5 k.c., który przecież zakazuje czynienia ze swego prawa użytku, który byłby sprzeczny z jego społeczno-gospodarczym przeznaczeniem lub zasadami współzycia społecznego. Wobec powyższego, pomimo że art. 5 k.c. odwołuje się do pojęcia społeczno-gospodarczego przeznaczenia, a nie – celu, należy uznać, iż wykonywanie własności górniczej z naruszeniem ograniczeń określonych w art. 140 k.c. nie korzystałoby i tak z ochrony prawnej na skutek zastosowania art. 5 k.c. W mojej ocenie ten argument w powiązaniu z odwołaniem z art. 11 p.g.g. przesądza o tym, że ograniczenia prawa własności zawarte w art. 140 k.c. znajdują również zastosowanie do własności górniczej¹⁵.

Ostatnią odrębnością własności górniczej jest ograniczenie kręgu podmiotów, którym może przysługiwać prawo własności górniczej. Przepis art. 10 ust. 5 p.g.g. ustanawia w tym obszarze monopol Skarbu Państwa, co powoduje, że w zakresie kolejnego uprawnienia o charakterze cywilnoprawnym (tj. użytkowania górniczego) równorzędność podmiotów ma charakter wyłącznie formalny. Jednocześnie wyklucza to zastosowanie do własności górniczej przepisów o nabyciu i utracie własności (w szczególności przepisów o zasiedzeniu) oraz o współwłasności.

3. Użytkowanie górnicze

Użytkowanie górnicze jest prawem podmiotowym, przy czym jego natura jest dyskusyjna. Bartosz Rakoczy

uważa je za ograniczone prawo rzeczowe¹⁶, motywując to przede wszystkim użytym w art. 16 ust. 1 p.g.g. sformułowaniem „z wyłączeniem innych osób”, które – w jego ocenie – jest jednoznaczne ze skutecznością tego prawa *erga omnes*. Stąd zaś wywodzi jego prawnorzeczowy charakter. Hubert Schwarzwald natomiast zdaje się umieszczać to prawo – jako prawo *sui generis* – gdzieś pomiędzy ograniczonymi prawami rzeczowymi a obligacyjnymi. Motywuje to faktem, iż jest ono skuteczne *erga omnes*, a jednocześnie nie jest wymienione w art. 244 § 1 k.c.¹⁷

Wydaje się, że różnica w poglądach obu autorów tkwi nie tyle w interpretacji przepisów Prawa geologicznego i górniczego, co w wykładni art. 244 k.c. Jakkolwiek bowiem zasada *numerus clausus* ograniczonych praw rzeczowych jest powszechnie przyjęta w polskiej doktrynie, to dyskusyjne jest, czy możliwe jest ustanowienie takich praw na podstawie przepisów pozakodeksowych¹⁸. Obaj wyżej wspomniani autorzy przyjmują bowiem, że są to prawa bezwzględne.

Należy się jednak opowiedzieć za odmiennym poglądem, klasyfikującym aktualnie użytkowanie górnicze jako prawo obligacyjne, przede wszystkim z uwagi na zawarte w art. 17 p.g.g. odesłanie do przepisów kodeksu cywilnego o umowie dzierżawy¹⁹. W tym kontekście uprawnienie użytkownika górniczego do korzystania z przestrzeni objętej użytkowaniem górniczym z wyłączeniem innych osób nie odbiera użytkownikowi górniczemu charakteru prawa obligacyjnego. Znane są bowiem w prawie polskim przypadki skuteczności *erga omnes* praw o charakterze zobowiązaniowym (art. 690 k.c.)²⁰. Jakkolwiek więc *de lege lata* użytkowanie górnicze należy uznać za prawo

16 B. Rakoczy, *Użytkowanie górnicze w prawie polskim*, w: *Wybrane problemy...*, s. 56.

17 H. Schwarzwald, *Prawo geologiczne i górnicze. Komentarz*, t. 1, Legalis/el. 2013, art. 16, nb. 1.

18 K. Szadkowski, *Art. 244 [Katalog]*, w: *Kodeks cywilny. Komentarz*, t. 1, red. M. Gutowski, wyd. 3, Warszawa 2021, s. 1588; A. Machnikowska, *Art. 244 [Katalog]*, w: *Kodeks cywilny. Komentarz*, red. M. Załucki, wyd. 3, Warszawa 2023, s. 568.

19 A. Lipiński, *Komentarz do art. 13–17 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. Prawo geologiczne i górnicze*, „Prawne Problemy Górnictwa i Ochrony Środowiska” 2018, nr 1–2, s. 44.

20 Z. Radwański, J. Panowicz-Lipska, *Zobowiązania – część szczegółowa*, Warszawa 1998, s. 95.

15 Inaczej: J. Maciejewska, *Własność górnicza*, w: *Wybrane problemy prawa geologicznego i górniczego*, red. B. Rakoczy, Warszawa 2016, s. 42.

o charakterze zobowiązaniowym, to *de lege ferenda* zastosowanie takiego rozwiązania budzi poważne wątpliwości w świetle ustawowego ukształtowania treści tego prawa.

Podobnie jak w przypadku własności górniczej, regulacja użytkowania górniczego ma charakter szcztątkowy. Jego treść określa art. 16 ust. 1 p.g.g., który w pierwszym zdaniu stanowi, że „w granicach określonych przez ustawy oraz przez umowę o ustanowienie użytkowania górniczego użytkownik górniczy, w celu wykonywania działalności regulowanej ustawą, może, z wyłączeniem innych osób, korzystać z przestrzeni objętej tym użytkowaniem”. Zdanie drugie tego przepisu zawiera natomiast przykładowe wyliczenie czynności, które wykonywać może użytkownik górniczy (roboty geologiczne, wydobywanie kopaliny ze złoża, wykonywanie działalności w zakresie podziemnego bezzbiornikowego magazynowania substancji, podziemnego składowania odpadów lub podziemnego składowania dwutlenku węgla, wykonywanie działalności określonej w art. 2 ust. 1 p.g.g.).

Z powyższego jasno wynika, że występują dwa źródła ograniczenia uprawnień użytkownika górniczego – ustawa oraz umowa. Istnienie monopolu Skarbu Państwa powoduje przy tym, że w zakresie kształtowania postanowień umowy jej szczegółowe brzmienie może być w sposób dosyć dowolny kształtowane przez Skarb Państwa.

Jednocześnie fakt, iż umowa o ustanowienie użytkowania górniczego jest umową obligacyjną, do której odpowiednie zastosowanie mają przepisy o umowie dzierżawy, powoduje, że do umowy tej zastosowanie znajdują również ograniczenia swobody umów, zawarte w art. 353¹ k.c. Szczególnego znaczenia nabiera tutaj przesłanka właściwości (natury) stosunku prawnego, którą należy interpretować w tym przypadku m.in. w ten sposób, że Skarb Państwa nie może – poprzez postanowienia umowy – wyeliminować uprawnień określonych w art. 16 ust. 1 p.g.g., a więc np. przyznać dwóm podmiotom prawa do korzystania z tej samej przestrzeni w celu wykonywania działalności regulowanej przez Prawo geologiczne i górnicze. Ta sama przesłanka eliminuje możliwość przyznania Skarbowi Państwa w okresie obowiązywania umowy użytkowania górniczego prawa do swobodnej jednostronnej

zmiany treści tej umowy²¹. Umowa o ustanowienie użytkowania górniczego wymaga zachowania formy pisemnej pod rygorem nieważności i staje się skuteczna z dniem uzyskania koncesji (art. 13 ust. 1–1a p.g.g.). Umowa ta jest umową wzajemną.

Szczególną uwagę należy jednak poświęcić, uregulowanemu w art. 15 ust. 1 p.g.g., prawu wnioskowania o ustanowienie użytkowania górniczego z pierwszeństwem przed innymi. Zgodnie z wyżej wymienionym przepisem podmioty, które spełnią określone w nim przesłanki, mogą wnioskować o ustanowienie na ich rzecz użytkowania górniczego z pierwszeństwem przed innymi. Biorąc pod uwagę, że spełnienie przesłanek z art. 15 ust. 1 p.g.g. będzie zazwyczaj związane z bardzo dużymi kosztami, przepis ten jest kluczowy dla oceny racjonalności i bezpieczeństwa prawnego inwestycji, zwłaszcza w przypadku podmiotów sektora prywatnego.

Przepis art. 15 ust. 1 p.g.g. uzasadnia dopuszczalność „wnioskowania o ustanowienie użytkowania górniczego” od powiązania pewnych czynności o charakterze faktycznym i od uzyskania decyzji administracyjnej zatwierdzającej dokumentację geologiczną. Należy jednak zwrócić uwagę, że decyzja administracyjna stanowi potwierdzenie wcześniejszego dokonania czynności faktycznych, opisanych w tym przepisie. W konsekwencji bezpośrednim źródłem zobowiązania do ustanowienia użytkowania górniczego jest decyzja administracyjna, a nie – dokonanie określonych czynności faktycznych, zwłaszcza że sąd powszechny nie jest uprawniony do kontroli prawidłowości zastosowania prawa materialnego przez organ administracji ani nie może ustosunkować się do stanu faktycznego stanowiącego podstawę wydania decyzji administracyjnej w inny sposób, aniżeli uczynił to organ administracji²².

Z punktu widzenia celu niniejszego opracowania kluczowa jest jednak (w kontekście użycia w przepisie sformułowania „wnioskowanie”) odpowiedź na

21 Wyrok SN z 22 maja 2014 r., IV CSK 597/13, *Legalis* nr 1067184; uchwała SN z 26 listopada 1991 r., III CZP 121/91, OSNCp 1992, nr 6, poz. 99; uchwała SN z 3 lipca 1991 r., III CZP 59/91, OSNCp 1992, nr 3, poz. 41.

22 Tak m.in.: wyrok SN z 16 grudnia 2009 r., I CSK 175/09, OSNC 2010, nr 7–8, poz. 115; wyrok SN z 3 grudnia 2003 r., I CK 345/03, *Lex* nr 151628; wyrok SA w Katowicach z 8 lutego 2019 r., V ACA 725/17, *Lex* nr 2669701.

pytanie, czy owo prawo do wnioskowania ma charakter cywilnoprawny i jakie są jego skutki. W tym zakresie dużo bardziej jednoznaczne było poprzednie brzmienie art. 15 p.g.g. (obowiązujące do 29 sierpnia 2018 r.²³), które zawierało wyraźne wskazanie, iż uprawniony „może żądać ustanowienia na jego rzecz użytkowania górniczego z pierwszeństwem przed innymi”.

Poprzednie brzmienie przepisu jasno wskazywało na istnienie cywilnoprawnego uprawnienia do żądania zawarcia umowy, któremu odpowiadało zobowiązanie Skarbu Państwa do zawarcia takiej umowy. Użyte sformułowanie odpowiadało bowiem tradycyjnej formule, przy pomocy której określa się w prawie cywilnym istnienie zobowiązania i towarzyszącego mu uprawnienia drugiej strony (por. np. art. 390 § 1 k.c., art. 393 § 1 k.c.). W doktrynie przyjmowano również – na tle wcześniejszego brzmienia art. 15 p.g.g. – istnienie roszczenia po stronie uprawnionego o ustanowienie użytkowania górniczego, tj. o zawarcie umowy o ustanowienie użytkowania górniczego²⁴. Cywilnoprawny charakter roszczenia podkreślało dodatkowo poddanie go właściwości sądów powszechnych (art. 15 ust. 2 p.g.g.) oraz fakt, iż zasadą jest, że w sprawach nieuregulowanych w Prawie geologicznym i górnicznym do użytkowania górniczego stosuje się odpowiednio przepisy kodeksu cywilnego o umowie dzierżawy (art. 17), co wskazywało na to, iż wolą ustawodawcy było zastosowanie do użytkowania górniczego cywilnoprawnej metody regulacji.

Dokonana zmiana przepisu spowodowała jednak, że stał się on istotnie niejednoznaczny. Pomimo to należy uznać, iż nadal podmiotowi spełniającemu przesłanki określone w art. 15 ust. 1 p.g.g. przysługuje cywilnoprawne roszczenie o zawarcie umowy o ustanowienie użytkowania górniczego²⁵. Przemawia za tym kilka okoliczności.

Pierwsza wskazówka wynika z przebiegu prac legislacyjnych. Z uzasadnienia projektu nowelizacji nie wypływa bowiem wniosek, aby intencją ustawodawcy była zmiana charakteru roszczenia lub jego osłabienie. Intencją tą – przynajmniej w sferze deklaracji twórców projektu – miało być doprecyzowanie przepisów Prawa geologicznego i górniczego w zakresie przesłanek żądania ustanowienia użytkowania górniczego²⁶.

Kolejne argumenty przemawiające za uznaniem uprawnienia z art. 15 ust. 1 p.g.g. za roszczenie w rozumieniu prawa cywilnego wynikają z art. 15 ust. 2 p.g.g., który wprost mówi o uprawnieniu, co stanowi synonim prawa podmiotowego, oraz art. 15 ust. 3 p.g.g., którego sformułowanie („zawiera”) wskazuje na to, że uprawnieniu odpowiada obowiązek Skarbu Państwa zawarcia umowy o ustanowienie użytkowania górniczego. Pomimo zmiany brzmienia art. 15 ust. 2 p.g.g. należy też podtrzymać stanowisko, iż do rozpatrywania sporów o zawarcie umowy o ustanowienie użytkowania górniczego uprawnione są sądy powszechne. Skoro bowiem mamy do czynienia z roszczeniem w rozumieniu prawa cywilnego, to jest to sprawa z zakresu prawa cywilnego, a w konsekwencji spełniona jest materialnoprawna przesłanka właściwości sądów powszechnych (art. 1 k.p.c.)²⁷.

Pozostało również w mocy odwołanie do przepisów o umowie dzierżawy (art. 17 p.g.g.). W konsekwencji należy uznać, że podmiot spełniający przesłanki określone w art. 15 ust. 1 p.g.g. może dochodzić przed sądem złożenia przez Skarb Państwa oświadczenia oznaczonej treści na podstawie art. 64 k.c. Skoro jest to roszczenie cywilnoprawne, to również – w razie ustanowienia użytkowania górniczego na rzecz osoby nieuprawnionej – uprawniony może żądać uznania tej umowy za bezskuteczną na podstawie art. 59 k.c. Nieprzekonujący w tym zakresie jest pogląd H. Schwarza, zgodnie z którym w takiej sytuacji uprawnienia te

23 Zmiana została dokonana na podstawie Ustawy z dnia 15 czerwca 2018 r. o zmianie ustawy – Prawo geologiczne i górnictwo oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2018 r., poz. 1563, ze zm.).

24 B. Rakoczy, *Użytkowanie...*, s. 73.

25 Za takim rozumieniem przepisu, chociaż w sposób niezbyt zdecydowany, zdaje się opowiadać: A. Lipiński, *Zmiany prawa geologicznego i górniczego wprowadzone ustawą z dnia 15 czerwca 2018 r. (z wyłączeniem koncesjonowania węglowodorów)*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego”

2018, nr 10, s. 5. Zob. także R. Mikosz, *Prawa do przedmiotów materialnych...*, s. 211.

26 Uzasadnienie projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo geologiczne i górnictwo oraz niektórych innych ustaw z projektem aktu wykonawczego, druk sejmowy nr 2551 z 11 maja 2018 r.

27 Tak na tle poprzedniego brzmienia art. 15 p.g.g.: H. Schwarz, *Prawo geologiczne...*, t. 1, art. 15, nb. 11. Zgodnie z poglądem tutaj wyrażonym – już na tle obecnego brzmienia p.g.g.: A. Lipiński, *Komentarz do art. 13–17...*, s. 36–37.

ograniczają się do roszczenia o naprawienie szkody²⁸. Żaden przepis nie wyłącza bowiem zastosowania art. 59 k.c. w analizowanej sytuacji.

Problemem w razie takiego sporu będzie natomiast określenie treści użytkowania górniczego. Obowiązujące przepisy nie pozwalają bowiem na jednoznaczne określenie takich parametrów, jak wysokość wynagrodzenia, sposób jego zapłaty itp.²⁹ Jedynym przekonującym rozwiązaniem jest w tej sytuacji uznanie (za Aleksandrem Lipińskim), że przedsiębiorca może żądać ustanowienia użytkowania górniczego według kryteriów rynkowych „w sposób zapewniający rentowność

w standardowych sytuacjach służy ograniczeniu zasad swobody umów, a nie – wypełnieniu treścią stosunku zobowiązaniowego. Jednak wobec braku określenia kryteriów, które pozwoliłyby wypełnić treścią prawo podmiotowe uprawnionego oraz zobowiązanie Skarbu Państwa, są to jedyne kryteria, które *per analogiam* mogą spełnić to zadanie i wypełnić istniejącą w tym zakresie lukę. W innym przypadku zobowiązanie i uprawnienie z art. 15 ust. 1 p.g.g. przestawałyby istnieć, a przepis ten zostałby pozbawiony treści normatywnej, co byłoby sprzeczne z założeniem racjonalności ustawodawcy.



Kluczowe jest pytanie, czy prawo wnioskowania o ustanowienie użytkowania górniczego z pierwszeństwem przed innymi ma charakter cywilnoprawny i jakie są jego skutki.

przedsięwzięcia, ale z jednoczesnym poszanowaniem zasady racjonalnej gospodarki złożem kopaliny oraz wymagań ochrony środowiska”³⁰.

Osobiście dodałbym do tego stanowiska kryterium zasad współzycia społecznego i właściwości stosunku z użytkowania górniczego oraz uzasadnienie, którego należałoby szukać w art. 353¹ k.c., uznając, że kryteria podane przez A. Lipińskiego wchodzą właśnie w skład klauzul generalnych zasad współzycia społecznego oraz właściwości stosunku z użytkowania górniczego. Klauzule te ograniczają zasadę swobody umów zobowiązaniowych. Oczywiście zastosowanie tych klauzul

Oczywiście w praktyce sądowej zastosowanie tych kryteriów będzie powodowało wiele problemów. Pewnym ułatwieniem w tym zakresie będą jednak ustalone w dniu 3 września 2015 r. przez Ministra Środowiska „Zasady ustalania wynagrodzenia z tytułu użytkowania górniczego” (obowiązujące od 1 stycznia 2016 r.)³¹, zmienione 24 kwietnia 2018 r.³² Wobec monopolu Skarbu Państwa, wynikającego z art. 10 ust. 5 p.g.g., można je uznać bowiem za odzwierciedlające standard rynkowy określania wynagrodzeń za ustanowienie użytkowania górniczego.

28 H. Schwarz, *Prawo geologiczne...*, t. 1, art. 15, nb. 15.

29 A. Lipiński, *Komentarz do art. 13–17...*, s. 38; tenże, *Legislacyjne problemy geologii i górnictwa*, „Państwo i Prawo” 2023, nr 3, s. 122–123. Szerzej na temat braku precyzji ustawodawcy w określeniu wysokości wynagrodzenia za użytkowanie górniczne: R. Uberman, R. Uberman, *Problemy ustalania wynagrodzenia za użytkowanie górniczne*, „Zeszyty Naukowe Instytutu Gospodarki Surowcami Mineralnymi i Energią Polskiej Akademii Nauk” 2017, nr 100, s. 2652–2676.

30 A. Lipiński, *Komentarz do art. 13–17...*, s. 38.

31 Ministerstwo Środowiska, *Zasady ustalania wynagrodzenia z tytułu użytkowania górniczego*, https://bip.mos.gov.pl/fileadmin/user_upload/bip/koncesje_geologiczne/ogloszenia/Zasady_ustalania_wynagrodzenia_z_tytulu_uzytкования_gorniczego.pdf (dostęp: 9.02.2023).

32 Ministerstwo Środowiska, *Zmiana zasad ustalania wynagrodzenia z tytułu użytkowania górniczego z dnia 3 września 2015 r.*, https://bip.mos.gov.pl/fileadmin/user_upload/bip/koncesje_geologiczne/ogloszenia/Zmiana_zasad_ustalania_wynagrodzenia_z_tytulu_uzytкования_gorniczego_z_dnia_24_kwietnia_2018_r_.pdf (dostęp: 9.02.2023).

Zgodnie z postawionym przed niniejszym opracowaniem celem po powyższej analizie można przedstawić postulat *de lege ferenda* w odniesieniu do art. 15 p.g.g. Przede wszystkim brzmienie art. 15 ust. 1 p.g.g. powinno powrócić do użycia prawidłowej terminologii cywilistycznej, a więc w miejsce sformułowania „jest uprawniony do wnioskowania” powinno znaleźć się sformułowanie „może żądać ustanowienia” lub „może żądać zawarcia umowy”. Prawo geologiczne i górnicze powinno również stworzyć mechanizmy pozwalające na obiektywne określenie przez sąd powszechny wysokości wynagrodzenia za użytkowanie górnicze.

4. Prawo wykupu nieruchomości w obszarze górniczym

Kolejną instytucją cywilnoprawną uregulowaną w przepisach Prawa geologicznego i górniczego jest prawo wykupu nieruchomości położonej w obszarze górniczym. Jest to jednocześnie stosunkowo rzadki w prawie polskim przypadek, kiedy decyzja administracyjna stanowi źródło zobowiązania. Zgodnie z art. 19 ust. 1 p.g.g. przedsiębiorca, który uzyskał określoną w tym przepisie koncesję, „może żądać wykupu nieruchomości lub jej części położonej w obszarze górniczym, w zakresie niezbędnym do wykonywania zamierzonej działalności”.

Przesłanką powstania prawa podmiotowego przedsiębiorcy górniczego i zobowiązania właściciela do sprzedaży nieruchomości jest więc wprost wydanie decyzji administracyjnej – koncesji o oznaczonej w tym przepisie treści. Dodatkową przesłanką jest położenie nieruchomości na obszarze górniczym, z tym zastrzeżeniem, że przedsiębiorca górniczy może żądać wykupu nieruchomości wyłącznie w zakresie niezbędnym do wykonywania zamierzonej działalności. Na równi z właścicielem nieruchomości należy traktować jej użytkownika wieczystego³³.

Mamy tutaj do czynienia z roszczeniem cywilnoprawnym³⁴. Uprawnieniu przedsiębiorcy górnic-

zego odpowiada zobowiązanie właściciela nieruchomości. Podstawą powództwa jest – oprócz art. 19 p.g.g. – art. 64 k.c.³⁵ Taka natura uprawnienia nie budzi wątpliwości, pomimo nieco niefortunnego sformułowania „może żądać wykupu”, które raczej sugerowałoby żądanie sprzedającego aniżeli kupującego, zwłaszcza jeżeli uwzględnimy użycie tożsamego sformułowania w art. 18 ust. 3 p.g.g.

Nie można instytucji tej utożsamiać z wywłaszczeniem, chociaż jej skutki będą do niego zbliżone do wywłaszczenia. Wywłaszczenie następuje bowiem wyłącznie na rzecz Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego (art. 113 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami³⁶).

Niestety znowu przepisy nie pozostają całkowicie precyzyjne, gdyż nie określają, według jakiej ceny wykup ma nastąpić. Musimy jednak w tym zakresie wziąć pod uwagę, że nie mamy do czynienia z roszczeniem o charakterze odszkodowawczym; brak więc podstaw, aby uwzględniać jakiegokolwiek inne czynniki (np. utracone korzyści) aniżeli samą wartość rynkową nieruchomości. Zagadnienie to powinno jednak zostać wyraźnie uregulowane w przepisach Prawa geologicznego i górniczego.

Podstawową formą realizacji tego roszczenia będzie zawarcie pomiędzy przedsiębiorcą górniczym a właścicielem (użytkownikiem wieczystym) nieruchomości umowy sprzedaży nieruchomości. Jeżeli jednak dojdzie do sporu, właściwe do orzekania w sprawach o roszczenie z art. 19 ust. 1 p.g.g. są sądy powszechne, co potwierdza art. 19 ust. 2 tej ustawy. Takie wyraźne określenie kompetencji sądów powszechnych jest zbędne, wobec oczywiście cywilnoprawnego charakteru roszczenia.

5. Prawo do żądania umożliwienia korzystania z cudzej nieruchomości

Inną specyficzną konstrukcją cywilnoprawną jest uregulowane w art. 18 ust. 1 p.g.g. prawo do żądania umożliwienia korzystania z cudzej nieruchomości. Cywilnoprawny charakter tego roszczenia nie budzi

33 B. Rakoczy, Art. 19 [Roszczenie o wykup nieruchomości], w: *Prawo geologiczne i górnicze. Komentarz*, red. B. Rakoczy, Warszawa 2015, s. 115–116; wyrok SO w Świdnicy z 9 czerwca 2020 r., sygn. I C 1863/19, Lex nr 3055827.

34 H. Schwarz, *Prawo geologiczne...*, t. 1, art. 19, nb. 5; B. Rakoczy, Art. 19..., s. 113.

35 Wyrok SO w Świdnicy z 9 czerwca 2020 r., sygn. I C 1863/19, cyt. wyżej.

36 Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tekst jedn.: Dz.U. z 2023 r., poz. 344, ze zm.).

wątpliwości w doktrynie³⁷ i orzecznictwie³⁸, które konsekwentnie traktują to uprawnienie jako roszczenie cywilnoprawne.

Jego natura może jednak budzić wątpliwości, ponieważ ustawodawca nie utożsamiał uprawnienia z art. 18 ust. 1 p.g.g. z żadnym innym stosunkiem prawnorzeczym lub zobowiązaniowym. W szczególności prawo to nie zostało ukształtowane jako ograniczone prawo rzeczowe. Należy więc uznać, że mamy w tym

formy stosunków zobowiązaniowych, a kończąc na ustanowieniu służebności gruntowej. Jeżeli – na skutek umownego ukształtowania przez strony – przedsiębiorca górniczy uzyska prawo do korzystania z nieruchomości w zakresie niezbędnym do wykonywania działalności regulowanej przez Prawo geologiczne i górnicze, wówczas nie będzie on mógł dochodzić skutecznie ustanowienia takiego prawa na drodze sądowej. Abstrahując już bowiem od racjonalności



Instytucji wykupu nieruchomości położonej w obszarze górniczym nie można utożsamiać w żadnym razie z wyłączeniem, chociaż jej skutki będą zbliżone.

przypadku do czynienia z prawem *sui generis*³⁹ o charakterze obligacyjnym, z uwagi na istnienie zasady *numerus clausus* ograniczonych praw rzeczowych⁴⁰.

Powyższa zasada dotyczy jednak wyłącznie sytuacji, kiedy pomiędzy stronami powstaje spór i to sąd rozstrzyga o treści uprawnienia⁴¹. Właściciel nieruchomości może natomiast umownie ukształtować swoją relację z przedsiębiorcą górniczym w zakresie korzystania z jego nieruchomości w różny sposób, poczynając od umowy nienazwanej, poprzez różne

wytoczenia powództwa w takiej sytuacji, należy uznać, że takie żądanie stanowiłoby nadużycie prawa podmiotowego (art. 5 k.c.).

Stosunek zobowiązaniowy z art. 18 ust. 1 p.g.g. ma charakter dwustronnie zobowiązujący i odpłatny. Z uprawnieniem do korzystania z nieruchomości powiązany jest obowiązek zapłaty wynagrodzenia przez przedsiębiorcę górniczego. Wysokość wynagrodzenia nie została określona w przepisach. Trzeba więc przyjąć, że wysokość ta powinna odpowiadać stawkom rynkowym, stosowanym w przypadku odpłatnego ustanowienia służebności gruntowej lub prawa zobowiązaniowego o tożsamym zakresie korzystania z nieruchomości.

Przesłanką powstania roszczenia jest niezbędność nieruchomości lub jej części do wykonywania działalności regulowanej przez Prawo geologiczne i górnicze. Zakres działalności regulowanej określają art. 1–4 p.g.g.

Pojęcie niezbędności należy interpretować zgodnie z jego leksykalnym znaczeniem, a więc właściwy dla jego oceny będzie test *sine qua non*⁴². Przyjmując

37 H. Schwarz, *Prawo geologiczne...*, t. 1, art. 18, nb. 3; B. Rakoczy, Art. 18 [Roszczenie o umożliwienie korzystania], w: *Prawo geologiczne...*, s. 108–112.

38 Postanowienie SA w Poznaniu z 12 kwietnia 2013 r., I ACz 590/13, Legalis nr 2107369.

39 Inaczej: H. Schwarz, *Prawo geologiczne...*, t. 1, art. 18, nb. 10. Autor utożsamia to prawo z prawem do żądania zawarcia umowy najmu całości lub części nieruchomości.

40 E. Gniewek, *Użytkowanie*, w: *System Prawa Prywatnego*, t. 4. *Prawo rzeczowe*, red. E. Gniewek, Warszawa 2021, s. 141.

41 Inaczej: wyrok NSA z 31 stycznia 2019 r., sygn. II FSK 254/17, Przegląd Orzecznictwa Podatkowego 2019, nr 4, poz. 77, który dopuszcza orzeczenie przez sąd o ustanowieniu ograniczonego prawa rzeczowego lub jednego z nazwanych praw obligacyjnych.

42 H. Schwarz, *Prawo geologiczne...*, t. 1, art. 18, nb. 6; wyrok SA w Krakowie z 25 października 2016 r., I ACa 679/16, Legalis nr 1558631.

takie znaczenie pojęcia niezbędności, należy uznać, że obejmuje ona każdą sytuację, kiedy korzystanie z nieruchomości jest konieczne z uwagi na faktyczną lub prawną możliwość prowadzenia działalności⁴³.

6. Żądanie dokonania wykupu przez przedsiębiorcę górniczego

Ścisłe powiązane z uprawnieniem z art. 18 ust. 1 p.g.g. jest prawo żądania przez właściciela (użytkownika wieczystego) nieruchomości jej wykupu przez przedsiębiorcę górniczego, jeżeli na skutek ograniczenia prawa nieruchomości lub jej część nie nadaje się do wykorzystania na dotychczasowe cele (art. 18 ust. 3 p.g.g.). To uprawnienie również ma charakter cywilnoprawny. Konstrukcyjnie przypomina ono prawo właściciela gruntu, wynikające z art. 231 § 2 k.c., chociaż oczywiście odmienne są przesłanki jego powstania.

W analizowanym przypadku przesłanką powstania roszczenia z art. 18 ust. 3 p.g.g. jest utrata możliwości wykorzystania jej na dotychczasowe cele na skutek ograniczenia prawa własności (użytkowania wieczystego) w wyniku zastosowania art. 18 ust. 1 p.g.g. Należy uznać, że roszczenie z art. 18 ust. 3 p.g.g. przysługuje wyłącznie właścicielowi (użytkownikowi górni-

być potencjalnie wykorzystana zgodnie z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego lub decyzją o warunkach zabudowy. Taki sposób rozumienia przepisu znajduje uzasadnienie w funkcji ochronnej, jaką przepis ten pełni dla właściciela (użytkownika wieczystego) nieruchomości. Jest bowiem oczywiste, iż przepis ten ma na celu ochronę interesów właściciela (użytkownika wieczystego) nieruchomości, a nie – przedsiębiorcy górniczego.

7. Odpowiedzialność za szkody górnicze

Ostatnią instytucją Prawa geologicznego i górniczego zbudowaną w oparciu o konstrukcje cywilistyczne jest odpowiedzialność za szkody wywołane ruchem zakładu górniczego, tzw. szkody górnicze. Samo pojęcie szkody górniczej nie zostało zdefiniowane w ustawie i jest zapożyczone z języka potocznego. Jej definicja wynika z art. 144 ust. 1 p.g.g. i w konsekwencji należy za nią uznać szkodę wywołaną ruchem zakładu górniczego. Problematyka występowania tych szkód i związanych z nimi roszczeń nie jest związana wyłącznie z Górnym Śląskiem – postępowania związane z tą instytucją występują również przed sądami apelacji lubelskiej, krakowskiej oraz poznańskiej⁴⁴.

Odpowiedzialność za szkodę górniczą nie wymaga zaistnienia bezprawności.

czemu), którego prawo zostało ograniczone w wyniku orzeczenia sądu, a nie temu, który zawarł z przedsiębiorcą górniczym odpowiednią umowę. Taki wniosek wynika z zastosowania w tym przypadku zasady *volenti non fit iniuria*.

Pojęcie wykorzystania na dotychczasowe cele należy interpretować szeroko, nie tylko analizując faktyczny sposób dotychczasowego wykorzystania nieruchomości, lecz również te cele, na które nieruchomość mogła

Pomimo pozornej bliskości powyższej instytucji do czynu niedozwolonego wykazuje ona istotne odrębności. Przede wszystkim odpowiedzialność ta nie wymaga zaistnienia bezprawności. Wprost przeciwnie – przesłanką powstania odpowiedzialności za szkodę górniczą jest prowadzenie ruchu zakładu górniczego zgodnie z prawem (art. 144 ust. 1 p.g.g.)⁴⁵. Ilekroć szkoda wyniknie więc z bezprawnego działania

43 Inaczej: wyrok SA w Krakowie z 25 października 2016 r., sygn. I ACa 679/16, cyt. wyżej, w którym uprawnienie z art. 18 ust. 1 p.g.g. ograniczone zostaje wyłącznie do przypadków faktycznej niemożności prowadzenia działalności.

44 J. Juras, W. Borysiak, *Dochodzenie roszczeń związanych ze szkodami górniczymi*, Warszawa 2018, s. 17–18.

45 Tak na tle Prawa geologicznego i górniczego 1994: R. Mikosz, *Odpowiedzialność za szkody wyrządzone ruchem zakładu górniczego*, Kraków 2006, s. 80.

przedsiębiorcy górniczego, wówczas podstawy jego odpowiedzialności trzeba będzie poszukiwać w przepisach o czynach niedozwolonych, a nie – w przepisach o szkodzie górniczej (art. 144 ust. 3 p.g.g.).

W przypadku czynu niedozwolonego właściciel nieruchomości będzie też mógł sprzeciwić się zagrożeniom spowodowanym takim działaniem przedsiębiorcy górniczego, co nie jest dopuszczalne w przypadku prowadzenia ruchu zakładu górniczego zgodnie z prawem (art. 144 ust. 1 p.g.g.). Jeżeli bowiem ruch zakładu górniczego odbywa się zgodnie z prawem, roszczenie negatoryjne właściciela jest wyłączone⁴⁶.

Do odpowiedzialności za szkody górnicze w zakresie odrębnie nieuregulowanym zastosowanie znajdują przepisy kodeksu cywilnego (art. 145 p.g.g.). Biorąc pod uwagę powyższy, odrębny od odpowiedzialności za czyny niedozwolone, charakter odpowiedzialności za szkody górnicze, odwołanie to dotyczy przede wszystkim art. 361–363 k.c.

Pomimo to należy jednak stanąć na stanowisku, że do odpowiedzialności za szkody górnicze znajdują też odpowiednie zastosowanie przepisy o czynach niedozwolonych⁴⁷. Za zastosowaniem tych przepisów *per analogiam* przemawiają szczątkowy charakter przepisów o odpowiedzialności za szkody górnicze, zawartych w Prawie geologicznym i górniczym, oraz zbliżony charakter tej odpowiedzialności do odpowiedzialności za czyny niedozwolone. Należy też zwrócić uwagę, że w tytule VI ks. 3 k.c. została też uregulowana odpowiedzialność za wybrane czyny, które nie charakteryzują się bezprawnością (art. 417² k.c.).

Reasumując, odpowiedzialność za szkody górnicze jest odpowiedzialnością za prowadzony zgodnie z prawem ruch zakładu górniczego. Do odpowiedzialności tej znajdują zastosowanie, w zakresie odmiennie nieuregulowanym, art. 361–363 k.c., a ponadto odpowiednio przepisy o czynach niedozwolonych. Konsekwencją powyższego musi być uznanie, że odpowiedzialność ta obejmuje zarówno szkodę rzeczywistą, jak i utracone korzyści (art. 361 § 2 k.c. w związku z art. 145 p.g.g.).

Jednocześnie, uznając za zasadny przeważający pogląd, zgodnie z którym pojęcie szkody obejmuje zarówno szkodę majątkową, jak i szkodę niemajątkową (krzywdę)⁴⁸, należy również przyjąć, iż odpowiedzialność za szkody górnicze obejmuje także oba wyżej wymienione rodzaje szkody. Stanowisko tutaj reprezentowane odbiega od przeważającego poglądu⁴⁹, który ogranicza pojęcie szkody górniczej do szkody majątkowej. Pogląd ten nie znajduje jednak wystarczającego uzasadnienia. Przede wszystkim pozostaje sprzeczny z zakazem wykładni homonimicznej, tj. zakazem przypisywania tym samym zwrotom różnych znaczeń⁵⁰. Ponadto za prezentowanym przeze mnie stanowiskiem przemawiają względy słusznościowe. Nie sposób bowiem pogodzić z zasadami słuszności szerszej ochrony praw majątkowych aniżeli ochrona krzywdy w postaci uszkodzenia ciała lub rozstroju zdrowia, wywołanej ruchem zakładu górniczego.

Dla rozstrzygnięcia przez sąd o odpowiedzialności za szkody górnicze kluczowe znaczenie mają dwa pojęcia – zakładu górniczego i jego ruchu. Pierwsze z nich posiada swoją definicję legalną w art. 6 ust. 1 pkt 18 p.g.g., zgodnie z którą zakładem górniczym jest „wyodrębniony technicznie i organizacyjnie zespół środków służących bezpośrednio do wykonywania działalności regulowanej ustawą w zakresie wydobywania kopalin ze złóż, a w podziemnych zakładach górniczych wydobywających węgiel kamienny wraz z pozostającym w związku technologicznym z wydobywaniem kopalin

48 Tak: M. Kaliński, *Odpowiedzialność odszkodowawcza*, w: *System Prawa Prywatnego*, t. 6. *Prawo zobowiązań – część ogólna*, red. A. Olejniczak, wyd. 3, Warszawa 2018, s. 79, 96; Z. Radwański, A. Olejniczak, *Zobowiązania – część ogólna*, Warszawa 2020, s. 96; K. Zagrobelny, Art. 361 [Adekwatny związek przyczynowy], w: *Kodeks cywilny. Komentarz*, red. E. Gniewek, P. Machnikowski, wyd. 10, Warszawa 2021, s. 756–757; Z. Banaszczyk, Art. 361 [Adekwatny związek przyczynowy], w: *Kodeks cywilny. Komentarz*, t. 1, red. K. Pietrzykowski, Warszawa 2020, s. 1231; uchwała SN z 8 grudnia 1973 r., III CZP 37/73, OSNC 1974, nr 9, poz. 145.

49 Wyrok SA w Katowicach z 28 lutego 2013 r., I ACa 829/12, Legalis nr 1025617; wyrok SA w Katowicach z 23 lutego 2007 r., I ACa 248/06, Legalis nr 88487; tak również: H. Schwarzwald, *Prawo geologiczne i górnicze. Komentarz*, t. 2, Legalis/el. 2022, art. 144, nb. 2.

50 L. Morawski, *Zasady...*, s. 105.

46 Tak na tle Prawa geologicznego i górniczego 1994: tamże, s. 73.

47 Por. np. wyrok SN z 20 lutego 2018 r., V CSK 257/17, OSNC 2019, nr 1, poz. 10; wyrok SA w Katowicach z 16 kwietnia 2015 r., I ACa 1059/14, Legalis nr 1254530.

przygotowaniem wydobytej kopaliny do sprzedaży, podziemnego bezzbiornikowego magazynowania substancji, podziemnego składowania odpadów albo podziemnego składowania dwutlenku węgla, w tym wyrobiska górnicze, obiekty budowlane, urządzenia oraz instalacje”. W definicji tej można dostrzec podobieństwa do definicji przedsiębiorstwa w rozumieniu przedmiotowym, zawartej w art. 55¹ k.c.

Definicji legalnej nie posiada natomiast pojęcie ruchu zakładu górniczego. W doktrynie pojawiło się jednak kilka prób jego wyjaśnienia. Dla H. Schwarza ruchem zakładu górniczego jest „ogół działań podejmowanych z użyciem środków wchodzących w skład zakładu górniczego, ukierunkowanych na eksploatację kopaliny, podziemne bezzbiornikowe magazynowanie substancji, podziemne składowanie odpadów lub podziemne składowanie dwutlenku węgla”, przy czym obejmuje on nie tylko roboty górnicze oraz inne czynności służące utrzymaniu pracy zakładu, ale również prace przygotowujące do eksploatacji⁵¹.

Jeszcze bardziej pojęcie to zawężają Józef Juras i Witold Borysiak, którzy przez ruch zakładu górniczego rozumieją wyłącznie „wszystkie roboty wykonywane pod ziemią związane z przygotowaniem do wydobycia kopaliny oraz jej wydobyciem”⁵². Taka definicja jest jednak w sposób oczywisty zbyt wąska, już chociażby z tego względu, że ruchu zakładu górniczego nie można sprowadzić do robót wykonywanych wyłącznie pod powierzchnią ziemi.

Należy natomiast przychylić się do poglądu Małgorzaty Szalewskiej, zgodnie z którym „ruchem zakładu górniczego jest każda zmiana jego położenia w czasie i przestrzeni, a ruchem w znaczeniu prawnym będą jedynie takie zdarzenia, które rodzą skutek prawny”⁵³. Ruch zakładu górniczego należy bowiem interpretować szeroko, zwłaszcza w kontekście odpowiedzialności przedsiębiorcy górniczego za szkody górnicze.

Dla powstania odpowiedzialności za szkody górnicze niezbędne jest oczywiście istnienie związku przyczynowego pomiędzy ruchem zakładu górniczego a powstałą szkodą. Przepisy Prawa geologicznego

i górniczego nie dają tutaj podstaw, aby związek ten interpretować w sposób odmienny, aniżeli wynikający z art. 361 § 1 k.c. Prowadzący ruch zakładu górniczego ponosi więc odpowiedzialność w granicach adekwatnego związku przyczynowego.

Odmiennością odpowiedzialności za szkody górnicze jest specyficzny sposób oznaczenia kręgu podmiotów za nie odpowiedzialnych. Odpowiedzialność tę ponoszą bowiem nie tylko przedsiębiorca prowadzący ruch zakładu górniczego oraz inne podmioty prowadzące działalność regulowaną przez Prawo geologiczne i górnicze, ale również dwie inne kategorie podmiotów, których nie można ściśle powiązać z działalnością powodującą powstanie szkody. Jest to na pierwszym miejscu przedsiębiorca, który w dniu ujawnienia się szkody ma prawo prowadzić działalność regulowaną przez Prawo geologiczne i górnicze w obszarze górniczym, w granicach którego wystąpiła szkoda (art. 146 ust. 3 p.g.g.). Jego odpowiedzialność powstaje jednak dopiero wówczas, gdy nie można ustalić podmiotu, który szkodę wyrządził.

Jeżeli natomiast nie istnieje podmiot, wchodzący w skład którejś z wcześniej wymienionych kategorii, ani jego następcą prawnym, wówczas odpowiedzialność za szkody górnicze ponosi Skarb Państwa, reprezentowany przez właściwy organ nadzoru górniczego (art. 146 ust. 4 p.g.g.). Ponownie pojawia się więc tutaj pewna niezręczność w użyciu sformułowań właściwych prawu cywilnemu. Podmiotem prawa cywilnego jest bowiem Skarb Państwa i to on ponosi odpowiedzialność za szkodę górniczą. Odniesienie do reprezentacji przez właściwy organ nadzoru górniczego stanowi natomiast w istocie normę prawa procesowego, którą należy uwzględniać przy ustalaniu właściwości sądu (art. 29 k.p.c.) oraz określeniu organu, który będzie podejmował czynności procesowe za Skarb Państwa (art. 67 § 2 k.p.c.).

Termin przedawnienia roszczenia o naprawienie szkody górniczej został określony autonomicznie w Prawie geologicznym i górniczym i wynosi pięć lat od dnia dowiedzenia się o szkodzie (art. 149 p.g.g.). Nie eliminuje to zastosowania art. 118 zd. 2 k.c., a więc koniec terminu przedawnienia wypadnie również w tej sytuacji na ostatni dzień roku kalendarzowego.

Większe wątpliwości budzą przepisy o zapobieganiu szkodom górniczym. Ogólną zasadą jest, iż w tym

51 H. Schwarz, *Prawo geologiczne...*, t. 2, art. 105, nb. 1.

52 J. Juras, W. Borysiak, *Dochodzenie...*, s. 10.

53 M. Szalewska, *Art. 105 [Podstawy prowadzenia ruchu zakładu górniczego]*, w: *Prawo geologiczne...*, s. 526.

zakresie odpowiednie zastosowanie znajdują przepisy o naprawieniu szkody górniczej (art. 150 p.g.g.), a w konsekwencji również – na skutek podwójnego odwołania – przepisy kodeksu cywilnego (art. 145 p.g.g. w związku z art. 150 p.g.g.).

Na kanwie art. 150 p.g.g. pojawił się jednak również pogląd, zgodnie z którym przepisy Prawa geologicznego i górniczego „zawierają kompleksową regulację zabezpieczeń przed szkodami, bez konieczności i możliwości sięgania po unormowania ogólne zawarte w Kodeksie cywilnym”⁵⁴. Ze stanowiskiem tym nie sposób się zgodzić. Kodeks cywilny zawiera bowiem w części ogólnej oraz w części ogólnej prawa zobowiązań takie przepisy (m.in. art. 5, 8, 33, 34, 110–116, 353, 354 k.c.), bez których nie sposób wyobrazić sobie funkcjonowania reżimu odpowiedzialności związanej z zapobieganiem szkodom górniczym. W konsekwencji trzeba przyjąć, że do zapobiegania szkodom górniczym, oprócz przepisów Prawa geologicznego i górniczego, znajdują zastosowanie przepisy części ogólnej kodeksu cywilnego oraz części ogólnej prawa zobowiązań, w tym art. 439 k.c.⁵⁵ Zastosowanie tego przepisu nie zostało bowiem wyłączone przez przepisy Prawa geologicznego i górniczego ani nie pozostaje on w żaden sposób w sprzeczności z naturą odpowiedzialności za zabezpieczenie przed szkodami górniczymi.

W szczególności nie mógł stanowić podstawy wyłączenia zastosowania art. 439 k.c. przywoływany przez B. Rakoczego art. 98 Prawa geologicznego i górniczego 1994 (aktualnie art. 152 p.g.g.)⁵⁶. Przywołane przepisy Prawa geologicznego i górniczego z 1994 r. oraz aktualnie obowiązującego nie są bowiem przepisami materialnoprawnymi i nie definiują przesłanek odpowiedzialności cywilnej, lecz wskazują na aspekty związane ze szczególną formą postępowania zabezpieczającego⁵⁷.

54 Wyrok SA w Katowicach z 31 marca 2019 r., I ACa 861/18, Legalis nr 2273263; podobnie: wyrok SN z 2 lipca 2015 r., V CSK 627/14, Legalis nr 1351631.

55 Inaczej: B. Rakoczy, *Glosa do wyroku SN z 9.1.2014 r., sygn. V CSK 101/13, „Orzecznictwo Sądów Polskich” 2015, nr 6, s. 871.*

56 Tamże, s. 872.

57 Co do procesowego charakteru art. 152 p.g.g. zob. M. Tyburek, *Art. 152 [Postępowanie zabezpieczające]*, w: *Prawo geologiczne...*, s. 775–776.

Jakkolwiek na styku przepisów o odpowiedzialności za szkody górnicze i przepisów kodeksu cywilnego można dostrzec pewne niejasności⁵⁸, to jednak regulacja zawarta w Prawie geologicznym i górniczym bazuje w przeważającej mierze na prawidłowo użytych sformułowaniach cywilnoprawnych i wskazane byłyby jedynie jej niewielkie modyfikacje (np. wspomniana kwestia braku odwołania do odpowiedniego stosowania przepisów o czynach niedozwolonych; rozwinięcie regulacji poświęconej zapobieganiu szkodom górniczym; wyraźniejsze rozdzielenie przepisów materialnoprawnych i procesowych). Jak zostało to pokazane we wcześniejszych fragmentach, jest to jednak sytuacja odmienna od znacznej części cywilnoprawnych instytucji uregulowanych w Prawie geologicznym i górniczym.

8. Podsumowanie

Przepisy Prawa geologicznego i górniczego, pomimo że w przeważającej mierze należące do prawa administracyjnego, regulują jednak również kilka instytucji prywatnoprawnych. Część z nich (własność górnicza, odpowiedzialność za szkody górnicze, użytkowanie górnicze) posiada swoje ugruntowane znaczenie w obrocie prawnym i regulację prawidłowo wykorzystującą konstrukcje znane prawu cywilnemu. W tym zakresie ewentualne postulaty *de lege ferenda* w przeważającej mierze dotyczą zagadnień szczegółowych i miałyby służyć uporządkowaniu regulacji oraz wyjaśnieniu nielicznych zagadnień spornych. Jedyną kwestią o znaczeniu zasadniczym, zarówno dla teorii, jak i praktyki prawa, która wymaga zmiany w odniesieniu do tych instytucji, jest sprecyzowanie granic własności nieruchomości gruntowej oraz własności górniczej. W tym zakresie ingerencja ustawodawcy powinna jednak wykroczyć poza Prawo geologiczne i górnicze i objąć również uregulowania kodeksu cywilnego.

Inaczej jest jednak w przypadku niektórych innych instytucji, a przede wszystkim roszczeń o zawarcie umowy użytkowania górniczego i o wykup nieruchomości. Słownictwo użyte w przepisach dotyczących

58 Szerzej zagadnienie to przeanalizowałem w artykule: M. Bienia, *Zakres zastosowania przepisów Kodeksu cywilnego do odpowiedzialności za szkody górnicze*, „Monitor Prawniczy” 2022, nr 21, s. 1071–1076.

tych instytucji odbiega od przyjętej tradycji cywilistycznej, a poszczególne normy prawne są w tym zakresie trudne do wyinterpretowania z właściwych przepisów. Przepisy te, biorąc zwłaszcza pod uwagę skalę inwestycji wymaganej w sektorze wydobywczym, wymagałyby pilnej interwencji ustawodawcy, gdyż niejasność prawa w tym zakresie może skutkować ogromnymi konsekwencjami dla przedsiębiorców górniczych.

Bibliografia

- Banaszczyk Z., *Art. 361 [Adekwatny związek przyczynowy]*, w: *Kodeks cywilny. Komentarz*, t. 1, red. K. Pietrzykowski, Warszawa 2020, s. 1217–1243.
- Bieniak M., *Zakres zastosowania przepisów Kodeksu cywilnego do odpowiedzialności za szkody górnicze*, „Monitor Prawniczy” 2022, nr 21, s. 1071–1076.
- Giaro T., *Historia i tradycja prawa rzymskiego*, w: W. Dajczak, T. Giaro, F. Longchamps de Brier, *Prawo rzymskie. U podstaw prawa prywatnego*, wyd. 3, Warszawa 2018, s. 31–117.
- Gniewek E., *Użytkowanie*, w: *System Prawa Prywatnego*, t. 4. *Prawo rzeczowe*, red. E. Gniewek, Warszawa 2021, s. 171–207.
- Górski J., *Nowe Prawo geologiczne i górnicze a sytuacja prawna nieruchomości*, „Nieruchomości” 2012, nr 7, s. 10–14.
- Juras J., Borysiak W., *Dochodzenie roszczeń związanych ze szkodami górniczymi*, Warszawa 2018.
- Kaliński M., *Odpowiedzialność odszkodowawcza*, w: *System Prawa Prywatnego*, t. 6. *Prawo zobowiązań – część ogólna*, red. A. Olejniczak, wyd. 3, Warszawa 2018, s. 6–230.
- Lipiński A., *Komentarz do art. 13–17 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. Prawo geologiczne i górnicze*, „Prawne Problemy Górnictwa i Ochrony Środowiska” 2018, nr 1–2, s. 23–45.
- Lipiński A., *Zmiany prawa geologicznego i górniczego wprowadzone ustawą z dnia 15 czerwca 2018 r. (z wyłączeniem koncesjonowania węglowodorów)*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 2018, nr 10, s. 2–10.
- Lipiński A., *Legislacyjne problemy geologii i górnictwa*, „Państwo i Prawo” 2023, nr 3, s. 115–135.
- Lipiński A., Mikosz R., *Ustawa – Prawo geologiczne i górnicze. Komentarz*, Warszawa 2003.
- Machnikowska A., *Art. 244 [Katalog]*, w: *Kodeks cywilny. Komentarz*, red. M. Załucki, wyd. 3, Warszawa 2023, s. 564–572.
- Maciejewska J., *Własność górnicza*, w: *Wybrane problemy prawa geologicznego i górniczego*, red. B. Rakoczy, Warszawa 2016, s. 33–51.
- Mikosz R., *Odpowiedzialność za szkody wyrządzone ruchem zakładu górniczego*, Kraków 2006.
- Mikosz R., *Prawa do przedmiotów materialnych niebędących rzeczami*, w: *System Prawa Prywatnego*, t. 3. *Prawo rzeczowe*, red. E. Gniewek, wyd. 4, Warszawa 2020, s. 187–255.
- Morawski L., *Zasady wykładni prawa*, Toruń 2006.
- Radwański Z., *Olejniczak A., Zobowiązania – część ogólna*, Warszawa 2020.
- Radwański Z., Panowicz-Lipska J., *Zobowiązania – część szczegółowa*, Warszawa 1998.
- Rakoczy B., *Art. 18 [Roszczenie o umożliwienie korzystania]*, w: *Prawo geologiczne i górnicze. Komentarz*, red. B. Rakoczy, Warszawa 2015, s. 104–112.
- Rakoczy B., *Art. 19 [Roszczenie o wykup nieruchomości]*, w: *Prawo geologiczne i górnicze. Komentarz*, red. B. Rakoczy, Warszawa 2015, s. 113–116.
- Rakoczy B., *Glosa do wyroku SN z 9.1.2014 r., sygn. V CSK 101/13, „Orzecznictwo Sądów Polskich” 2015, nr 6, s. 866–874.*
- Rakoczy B., *Użytkowanie górnicze w prawie polskim*, w: *Wybrane problemy prawa geologicznego i górniczego*, red. B. Rakoczy, Warszawa 2016, s. 52–74.
- „Rocznik Statystyczny Przemysłu”, Warszawa 2022.
- Safjan M., *Pojęcie i systematyka prawa prywatnego*, w: *System Prawa Prywatnego*, t. 1. *Prawo cywilne – część ogólna*, red. M. Safjan, wyd. 2, Warszawa 2012, s. 32–78.
- Szadkowski K., *Art. 244 [Katalog]*, w: *Kodeks cywilny. Komentarz*, t. 1, red. M. Gutowski, wyd. 3, Warszawa 2021, s. 1587–1591.
- Szałewska M., *Art. 105 [Podstawy prowadzenia ruchu zakładu górniczego]*, w: *Prawo geologiczne i górnicze. Komentarz*, red. B. Rakoczy, Warszawa 2015, s. 526–530.
- Schwarz H., *Prawo geologiczne i górnicze. Komentarz*, t. 1, Legis/el. 2013.
- Schwarz H., *Prawo geologiczne i górnicze. Komentarz*, t. 2, Legis/el. 2022.
- Szuma K., *Własność górnicza, użytkowanie górnicze i inne uprawnienia górnicze według ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. Prawo geologiczne i górnicze*, „Przegląd Ochrony Środowiska” 2012, nr 2, s. 29–53.
- Tyburk M., *Art. 152 [Postępowanie zabezpieczające]*, w: *Prawo geologiczne i górnicze. Komentarz*, red. B. Rakoczy, Warszawa 2015, s. 775–776.
- Uberman R., *Uberman R., Problemy ustalania wynagrodzenia za użytkowanie górnicze*, „Zeszyty Naukowe Instytutu Gospodarki Surowcami Mineralnymi i Energią Polskiej Akademii Nauk” 2017, nr 100, s. 2652–2676.

Wołodkiewicz W., *Rzymskie definicje prawa, systematyzacje prawa i pojęcia prawne*, w: W. Wołodkiewicz, M. Zabłocka, *Prawo rzymskie. Instytucje*, wyd. 7, Warszawa 2023, s. 12–47.

Zagrobelny K., Art. 361 [*Adekwatny związek przyczynowy*], w: *Kodeks cywilny. Komentarz*, red. E. Gniewek, P. Machnikowski, wyd. 10, Warszawa 2021, s. 749–762.