PRAWNE PROBLEMY GÓRNICTWA I OCHRONY ŚRODOWISKA

NR
1—2/2020

UNIWERSYTET ŚLĄSKI
WYDAWNICTWO

Prawne Problemy Górnictwa i Ochrony Środowiska

Nr 1—2/2020

Komitet Naukowy

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

Kolegium Redakcyjne

Grzegorz Dobrowolski — redaktor naczelny
Filip Nawrot, Matúš Michalovič — współredaktor naukowy
Ewa Radecka — sekretarz

Recenzenci

Nazwiska recenzentów publikowane są raz w roku na stronie internetowej:
www.journals.us.edu.pl

Wersją referencyjną czasopisma jest wersja elektroniczna,
ukazująca się na platformie www.journals.us.edu.pl

Publikacja na licencji Creative Commons
Uznanie autorstwa-Na tych samych warunkach
4.0 Międzynarodowe (CC BY-SA 4.0)

Publikacja jest dostępna w wersji internetowej:

Central and Eastern European Online Library
www.ceeol.com
Central European Journal of Social Sciences and Humanities
http://cejsh.icm.edu.pl/cejsh/browse/articles.action
Index Copernicus World of Journals
https://journals.indexcopernicus.com
Śląska Biblioteka Cyfrowa
https://www.sbc.org.pl/dlibra
Baza Czasopism Humanistycznych i Społecznych
www.bazhum.pl
ERIH Plus
https://dbh.nsd.uib.no/publiseringskanaler/erihplus/periodical/info?id=498715

Adres redakcji
Prawne Problemy Górnictwa i Ochrony Środowiska
Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach
ul. Bankowa 11B, 40-007 Katowice
www.kpgios.us.edu.pl
kpgios@us.edu.pl

Spis treści

Wykaz skrótów 11

Od Redakcji (*Grzegorz Dobrowolski*) 13

Paulina Biskup
Czy art. 26a ustawy o odpadach pomoże w walce z nielegalnym gromadzeniem odpadów? 17

Martin Dufala
The objectives and legal instruments of Municipal Waste Management in the Slovak Republic 29

Aleksander Lipiński
Komentarz do art. 22—23 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. Prawo geologiczne i górnicze 41

Ryszard Mikosz
Własność kopalin i własność wód — kilka uwag o konstrukcji prawnej . . . 63

Oskar Możdżyń
Status pojazdu mechanicznego jako odpadu. Sprzedaż, import i naprawa po szkodzie całkowitej. Uwagi wybrane 81

Filip Nawrot
Principle of permanent sovereignty over natural resources in rulings of international courts 97

Oleksandra Oliynychuk
Current state of ecological taxation in Ukraine and its improvement according to the EU experience 111

Gabriel Radecki
Pojęcie wydobywania kopalin ze złóż w kontekście prawa wodnego 127

Michał Wojtanek
Prawny model postępowania ze zużytym sprzętem elektrycznym i elektronicznym 142

Contents

Abbreviation list 11

From the Editors (*Grzegorz Dobrowolski*) 13

Paulina Biskup
Will the article 26a of the Act on Waste help in the fight against illegal collection of waste? 17

Martin Dufala
The objectives and legal instruments of Municipal Waste Management in the Slovak Republic 29

Aleksander Lipiński
Comment on art. 22—23 of Geological and Mining Act 41

Ryszard Mikosz
Ownership of minerals and water ownership — a few remarks about the legal structure 63

Oskar Możdżyń
The legal status of the motor vehicle as waste. Sale, import and damage repair after a total loss. Selected remarks 81

Filip Nawrot
Principle of permanent sovereignty over natural resources in rulings of international courts 97

Oleksandra Oliynychuk
Current state of ecological taxation in Ukraine and its improvement according to the EU experience 111

Gabriel Radecki
Notion of extraction of minerals from deposits in context of water law . . . 127

Michał Wojtanek
Legal model of dealing with waste electrical and electronic equipment . . . 142

Содержание

Список сокращений 11

От составителей (*Гжегож Добровольский*) 13

Паулина Бискуп
Поможет ли ст. 26а закона об отходах в борьбе с нелегальным складированием отходов? 17

Марчин Дуфала
Цели и инструменты управления бытовыми отходами в Словацкой Республике 29

Александр Липинський
Комментарий к ст. 22—23 к закону о Геологическом и горном праве от 9 июня 2011 г. 41

Рышард Микош
Право собственности на полезные ископаемые и водные объекты — некоторые замечания о правовой структуре 63

Оскар Можджынь
Статус автотранспортного средства как отходов. Продажа, импорт и ремонт после полной гибели. Выбранные замечания 81

Филип Наврот
Принцип постоянного суверенитета над природными ресурсами в практике международных судов 97

Олександра Олийничук
Современное состояние системы экологического налогообложения на Украине и ее совершенствование с учетом опыта Европейского Союза . . . 111

Габриэль Радецкий
Концепция добычи полезных ископаемых из месторождений в контексте водного права 127

Михал Войтанек
Правовая модель обращения с отходами электрического и электронного оборудования 142

Indice

Elenco delle abbreviazioni 11

Di Redattori (*Grzegorz Dobrowolski*) 13

Paulina Biskup
L'articolo 26a della legge sui rifiuti contribuirà alla lotta contro la raccolta illegale di rifiuti? 17

Martin Dufala
Obiettivi e strumenti della gestione dei rifiuti urbani nella Repubblica Slovacca 29

Aleksander Lipiński
Commento agli art. 22—23 della legge del 9 giugno 2011 Legge geologica e mineraria 41

Ryszard Mikosz
Proprietà di minerali e d'acqua — alcuni commenti sulla costruzione legale . . 63

Oskar Możdżyń
Stato del veicolo a motore come rifiuto. Vendita, importazione e riparazione dopo un danno totale. Note selezionate 81

Filip Nawrot
Il principio della sovranità permanente sulle risorse naturali nella giurisprudenza dei tribunali internazionali 97

Oleksandra Oliynychuk
Lo stato attuale della tassazione ambientale in Ucraina e il suo miglioramento in linea con l'esperienza dell'Unione Europea 111

Gabriel Radecki
Il concetto di estrazione di minerali dai giacimenti nel contesto della legge sull'acqua 127

Michał Wojtanek
Modello legale di gestione dei rifiuti di apparecchiature elettriche ed elettroniche 142

Wykaz skrótów*

k.c. — ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny.
k.k. — ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny.
k.p.a. — ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego.
p.p.s.a. — ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.
pr.g.g. — ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. Prawo geologiczne i górnicze.
pr.o.ś. — ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska.
pr.wodn. — ustawa z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo wodne.
u.o. — ustawa z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach.
u.o.p. — ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody.

* Redakcja zdecydowała się odstąpić od zwyczaju podawania w *Wykazie skrótów* roku i numeru publikatora. Jest to spowodowane tym, że w ramach cyklu wydawniczego nie jesteśmy w stanie zawsze uwzględnić pojawiających się bardzo często ujednoliconych tekstów aktów prawnych.

„Prawne Problemy Górnictwa i Ochrony Środowiska" 1—2/2020
ISSN 2451-3431
DOI: https://doi.org/10.31261/PPGOS.2020.01-02.01

Od Redakcji

Zespół redakcyjny ma zaszczyt przedstawić Państwu kolejny numer Prawnych Problemów Górnictwa i Ochrony Środowiska. Numer dość szczególny, nie tylko ze względu na ograniczenia, które nas wszystkich dotknęły. Staramy się otworzyć na publikacje Autorów z innych krajów. To „umiędzynarodowienie" pozwoli polskiemu Czytelnikowi poznać prawne regulacje dotyczące ochrony środowiska oraz górnictwa, może stać się również zaczynem współpracy międzynarodowej, na razie pomiędzy naukowcami z sąsiadujących ze sobą państw. Jednocześnie wspomniane wyżej ograniczenia doprowadziły do sytuacji, że zmuszeni jesteśmy w tym roku wydać numer „podwójny" (1 i 2 z 2020 r.).

W nowym numerze czasopisma warto przede wszystkim zwrócić uwagę na publikację Martina Dufali zatytułowaną *The objectives and legal instruments of Municipal Waste Management in the Slovak Republic* (*Cele oraz instrumenty gospodarowania odpadami komunalnymi w Republice Słowackiej*). Prezentuje on podstawowe założenia prawa gospodarki odpadami u naszych południowych sąsiadów. Porusza między innymi problematykę określenia celów (i stopnia ich realizacji) w gospodarce odpadami komunalnymi, organów właściwych oraz wreszcie stosowanych instrumentów prawnych.

Innej problematyki dotyczy artykuł przygotowany przez Oleksandrę Oliynychuk, *Current state of ecological taxation in Ukraine and its improvement according to the EU experience* (*Obecny stan opodatkowania ekologicznego na Ukrainie i jego poprawa w zgodzie z doświadczeniami Unii Europejskiej*). Autorka prezentuje tam problematykę konstruowania i stosowania ekonomicznych instrumentów ochrony środowiska (przede wszystkim podatkowych). Dokonuje porównania rozwiązań obowiązujących w jej kraju i UE. Podejmuje wreszcie

próbę oceny skuteczności istniejących rozwiązań oraz przedstawia propozycje *de lege ferenda*.

Dwa artykuły dotyczą nowego prawa wodnego. Pierwszy, autorstwa Ryszarda Mikosza, poświęcony jest własności kopalin i własności wód. Autor dokonuje w nim w istocie porównania konstrukcji prawnej własności złóż kopalin, w ustawie z dnia 9 czerwca 2011 r., oraz w nowym Prawie wodnym. Analiza obejmuje ustalenie przedmiotu własności, podmiotów uprawnionych, treści własności oraz instrumentów ochrony przysługujących właścicielowi. Wnioski są dość krytyczne. Autor konstatuje, że obowiązująca regulacja jest mocno niekompletna, nadto zaś rozproszona i pozbawiona wyraźniejszej myśli przewodniej.

Niejako uzupełnienie powyższych rozważań stanowi tekst Gabriela Radeckiego zatytułowany *Pojęcie wydobywania kopalin ze złóż w kontekście prawa wodnego*. Autor stara się porównać oraz rozróżnić zakres ustawy Prawo geologiczne i górnicze oraz ustawy Prawo wodne, wyjaśniając przy tym kluczowe pojęcia, w następującej kolejności: kopalina, złoże i wydobywanie. Dochodzi do konkluzji, że zakresy wspomnianych aktów krzyżują się jedynie w przypadku, w którym kopaliny tworzą złoże zlokalizowane w wodach powierzchniowych. Jednakże taka sytuacja zdarza się rzadko jako efekt działań człowieka, ponieważ zgodnie z art. 6 ust. 1 pkt 19 Prawa geologicznego i górniczego złoże kopalin definiuje się jako naturalne nagromadzenie minerałów.

Tradycyjnie również ten numer naszego czasopisma zawiera komentarz do przepisów ustawy Prawo geologiczne i górnicze. Kontynuowana jest problematyka dotycząca koncesjonowania i tym razem omówieniu podlegają art. 22 oraz 23 wspominanej ustawy. Pierwszy z artykułów dotyczy organów właściwych do udzielania koncesji na prowadzenie działalności w zakresie geologii i górnictwa. Natomiast w komentarzu do art. 23 Autor omówił organy współdziałające z organami koncesyjnymi.

Warto wreszcie zwrócić uwagę na artykuł przygotowany przez Michała Wojtanka zatytułowany *Prawny model postępowania ze zużytym sprzętem elektrycznym i elektronicznym*. Autor omawia w nim ogólne zagadnienia związane z gospodarowaniem zużytym sprzętem elektrycznym i elektronicznym. Poza przedstawieniem podstaw prawnych w tym zakresie stara się sięgnąć głębiej, do aksjologicznych podstaw filozofii gospodarowania WEEE. A ta kwestia, jak się zdaje, ma znaczenie kluczowe.

Kolejny tekst poświęcony jest zasadzie stałej suwerenności nad zasobami naturalnymi w orzecznictwie sądów międzynarodowych. Autor Filip Nawrot dokonuje w nim prezentacji funkcjonujących definicji oraz przedstawia podstawy zasady stałej suwerenności nad zasobami naturalnymi. W dalszej części omawia najbardziej istotne prawa i obowiązki wynikające z powyższej zasady. Przeprowadza wreszcie analizę wybranych orzeczeń sądów międzynarodowych w odniesieniu do zasady stałej suwerenności nad zasobami.

Paulina Biskup debiutuje na łamach naszego czasopisma artykułem zatytułowanym *Czy art. 26a ustawy o odpadach pomoże w walce z nielegalnym gromadzeniem odpadów?*. Autorka w swoim tekście przede wszystkim omawia treść zmian wprowadzonych do ustawy o odpadach na mocy nowelizacji z 2019 r. Dotyczy to zarówno inicjowania postępowania administracyjnego (na mocy art. 26a ustawy), jak i środków prawnych przysługujących osobom zainteresowanym wszczęciem przez organ administracji postępowania na podstawie powyższego przepisu. Na zakończenie omawia problemy mogące się pojawić w związku ze stosowaniem powyższych przepisów.

Ostatni artykuł, autorstwa Oskara Możdżynia, zatytułowany jest *Status pojazdu mechanicznego jako odpadu. Sprzedaż, import i naprawa po szkodzie całkowitej. Uwagi wybrane*. Autor porusza w nim problematykę postępowania likwidacyjnego pojazdu prowadzonego przez ubezpieczyciela. Wskazuje, że ekonomiczna nieopłacalność naprawy często jednak nie wiąże się z uznaniem pojazdu za odpad i wycofaniem go z eksploatacji. Definiując pojęcie szkody całkowitej, omawia jej skutki dla uznania pojazdu za odpad w kontekście jego sprzedaży, naprawy, importu i wycofania z eksploatacji.

Zespół redakcyjny ma nadzieję, że przedstawione Państwu teksty ocenicie jako przydatne. Jednocześnie zachęcamy do publikacji swoich artykułów w naszym czasopiśmie.

Grzegorz Dobrowolski

„Prawne Problemy Górnictwa i Ochrony Środowiska" 1—2/2020
ISSN 2451-3431
DOI: https://doi.org/10.31261/PPGOS.2020.01-02.02

Paulina Biskup
http://orcid.org/0000-0001-9911-8129
Kancelaria Radcy Prawnego Paulina Biskup

Czy art. 26a ustawy o odpadach pomoże w walce z nielegalnym gromadzeniem odpadów?

Wstęp

W wyniku niedawnej nowelizacji[1] ustawy o odpadach[2] dodany został art. 26a, który umożliwia organom administracji zastępcze usunięcie odpadów z miejsc nieprzeznaczonych do ich składowania i magazynowania. Nowelizacja ustawy o odpadach podyktowana jest koniecznością rozwiązania problemu usunięcia odpadów z miejsc na ten cel nieprzeznaczonych, jak również z miejsc, w których zakończono działalność w zakresie gospodarki odpadami niezgodnie z przepisami obowiązującego prawa. Gromadzenie odpadów w miejscach do tego nieprzeznaczonych często stwarza zagrożenie dla zdrowia i życia ludzkiego, dlatego koniecznym stało się wyposażenie organów administracji w środki prawne, które umożliwią im podjęcie szybkiej reakcji na istniejące zagrożenie. Od wejścia w życie art. 26a u.o. minął rok, dlatego jest to dobry moment, aby zastanowić się, czy dodanie niniejszego przepisu stanowi dla organów administracji pomoc w walce z nielegalnym gromadzeniem odpadów.

[1] Dz.U. 2019, poz. 1579 ze zm., dalej: nowelizacja 2019.
[2] Dz.U. 2020, poz. 797 ze zm., dalej: u.o.

Zastępcze usunięcie przez organ administracji porzuconych odpadów

W pierwszej kolejności wskazać należy, że tryb usunięcia odpadów z miejsca nieprzeznaczonego do jego składowania lub magazynowania uregulowany został w art. 26 u.o., a obowiązek usunięcia odpadów ciąży na posiadaczu odpadów. Natomiast stosownie do treści art. 26a ust. 1 u.o., w przypadku gdy ze względu na zagrożenie dla życia lub zdrowia ludzi lub środowiska konieczne jest niezwłoczne usunięcie odpadów, właściwy organ podejmuje działania polegające na usunięciu odpadów i gospodarowaniu nimi. W literaturze przedmiotu wskazuje się, że tryb usunięcia odpadów przewidziany w art. 26a ust. 1 u.o. ma charakter nadzwyczajny[3].

Zastosowanie przez organy administracji „nadzwyczajnego" trybu usunięcia odpadów przewidzianego w art. 26a u.o. uzależnione zostało od zaistnienia przesłanki zagrożenia życia lub zdrowia ludzi lub środowiska, z jakim to zagrożeniem wiązałoby się dalsze znajdowanie się odpadów w miejscu nieprzeznaczonym do ich składowania lub magazynowania. Kryterium zastosowania przez organy administracji trybu zastępczego usunięcia odpadów określone zostało za pomocą klauzuli generalnej, co rodzi niebezpieczeństwo, że poszczególne organy administracji publicznej mogą ją interpretować w odmienny sposób.

Co do zasady organem właściwym do przeprowadzenia postępowania na mocy art. 26a u.o. jest wójt, burmistrz, prezydent miasta. Jeśli zaistnieją przesłanki wskazane w ustawie, to organem właściwym jest regionalny dyrektor ochrony środowiska w przypadku terenów zamkniętych oraz nieruchomości, którymi gmina włada jako władający powierzchnią ziemi. Natomiast gdy obowiązek usunięcia odpadów powstał z uwagi na wydanie decyzji dotyczącej gospodarki odpadami lub stwierdzenia nieważności, uchylenia lub wygaśnięcia decyzji związanej z gospodarką odpadami, organem upoważnionym do przeprowadzenia postępowania jest organ właściwy do wydania jednej z wymienionych decyzji.

W celu zastępczego usunięcia odpadów organ administracji wydaje decyzję skierowaną do władnącego powierzchnią ziemi, na mocy której określa:

1) zakres i termin udostępnienia przez władnącego powierzchni ziemi, obiektów lub innych miejsc, w których znajdują się odpady,
2) zakres i sposób przeprowadzenia działań mających na celu usunięcie odpadów,
3) termin rozpoczęcia i zakończenia działań mających na celu usunięcie odpadów.

Decyzja właściwego organu administracji podlega natychmiastowemu wykonaniu, a sąd administracyjny nie jest uprawniony na mocy art. 61 § 2 i 3 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. — Prawo o postępowaniu przed sądami admini-

[3] D. Danecka, W. Radecki: *Ustawa o odpadach. Komentarz*. Warszawa 2020, s. 237.

stracyjnymi[4], do wstrzymania wykonania wydanej przez organ administracyjny decyzji. Co interesujące, uprawnienie takie przysługuje jednak organowi administracji publicznej, ponieważ stosowanie art. 61 § 2 p.p.s.a. nie zostało przez ustawodawcę wyłączone.

Oceny zaistnienia przesłanek do zastępczego usunięcia przez organ administracji odpadów właściwy organ nie dokonuje samodzielnie, a zobowiązany jest do zasięgnięcia opinii wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska, organu Państwowej Inspekcji Sanitarnej albo organu Wojskowej Inspekcji Sanitarnej, regionalnego dyrektora ochrony środowiska oraz komendanta powiatowego (miejskiego) Państwowej Straży Pożarnej.

Znaczenie wprowadzenia art. 26a u.o. do ustawy o odpadach

Jak wynika z uzasadnienia nowelizacji 2019, wprowadzenie do ustawy o odpadach art. 26a u.o. ma na celu umożliwienie organom administracji rozwiązania problemu usunięcia odpadów z miejsc do tego nieprzeznaczonych, jak również z miejsc, w których zakończono działalność w zakresie gospodarki odpadami niezgodnie z przepisami obowiązującego prawa[5].

Co interesujące, w doktrynie wskazuje się, że „w odróżnieniu od trybu określonego w art. 26, ustawodawca nie wskazał, z jakiego miejsca odpady mają być usunięte, a jedynie poprzestał na określeniu sytuacji, po zaistnieniu której należy je usunąć. Oznacza to, że nawet w sytuacji, kiedy odpady znajdują się w miejscu »legalnym«, czyli przeznaczonym do ich magazynowania lub składowania, ale stanowią zagrożenie dla życia lub zdrowia ludzi lub środowiska, konieczne jest ich niezwłoczne usunięcie”[6].

Z powyższego wynika, że interpretacja art. 26a u.o. rozszerza zakres zastosowania tego przepisu w stosunku do tego, który przewidziany został przez ustawodawcę przy tworzeniu projektu nowelizacji 2019.

Na gruncie art. 26 u.o. organ administracji zobowiązany był w pierwszej kolejności do ustalenia posiadacza odpadów i nałożenia na niego na podstawie decyzji obowiązku usunięcia odpadów z miejsca nieprzeznaczonego do ich składowania i magazynowania. Dopiero niewykonanie przez posiadacza odpadów nałożonego na niego obowiązku upoważniało organ administracji do skorzysta-

[4] T.j. Dz.U. 2019, poz. 2335 ze zm., dalej: p.p.s.a.

[5] Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw, druk nr 3495. http://orka.sejm.gov.pl/Druki8ka.nsf/0/D93E2EC25F2D169EC12584150048B6E5/%24File/3495.pdf [dostęp: 22.07.2020], dalej: uzasadnienie nowelizacji 2019.

[6] D. Danecka, W. Radecki: *Ustawa o odpadach. Komentarz…*, s. 237.

nia z przewidzianego w art. 127 ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji[7] wykonania zastępczego.

Z uzasadnienia projektu nowelizacji 2019 wynika, że „w latach 2013—2017 organy administracji wszczęły 5236 postępowań mających na celu przymuszenie podmiotów odpowiedzialnych za nielegalne zgromadzenie odpadów do ich usunięcia. Z wymienionej liczby postępowań 303 przypadki (5,8%) dotyczyły działań prowadzonych przez starostów oraz marszałków województw mających na celu usuwanie nielegalnie zgromadzonych odpadów w wyniku prowadzonej działalności uregulowanej decyzją administracyjną z zakresu gospodarki odpadami. Natomiast pozostała część przypadków 4933 (94,2%) dotyczyła postępowań mających na celu usuwanie odpadów przez wójta, burmistrza lub prezydenta miasta, które mogły zostać nielegalnie zgromadzone nie tylko podczas prowadzonej działalności związanej z gospodarką odpadami, ale również mogły zostać zgromadzone na tzw. »dzikich wysypiskach« oraz w wyniku zaśmiecania”[8]. Istotne jest również, jak wynika z danych zawartych w uzasadnieniu, że w latach 2013—2017 organy administracji wszczęły 308 postępowań mających na celu przeprowadzenie wykonania zastępczego w trybie przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji w odniesieniu do decyzji nakazujących usunięcie odpadów na podstawie art. 26 u.o.

Warto również zwrócić uwagę na dane statystyczne dotyczące przestępstw popełnianych w związku z składowaniem i magazynowaniem odpadów w miejscu do tego nieprzeznaczonym. Penalizację wskazanego powyżej zachowania zawiera art. 183 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. — Kodeks karny[9].

Z informacji przedstawionych przez P. Chorbot płynie wniosek, że w latach 2003—2016 liczba przestępstw stwierdzonych z art. 183 k.k. w Polsce wyniosła 837, a w tych samych latach 369 osoby zostały skazane za popełnienie jednego rodzajów przestępstw stypizowanych w art. 183 k.k. Warto przy tym zauważyć, że za popełnienie przestępstwa z art. 183 § 1 k.k. w latach 2003—2016 skazane zostały 175 osoby[10]. Jak zauważa badacz, odsetek osób osądzonych w stosunku do liczby przestępstw stwierdzonych jest niewielki. Dodatkowo większość spraw prowadzona jest długotrwale, zazwyczaj przez kilka lat[11].

Analiza przedstawionych powyżej danych statystycznych, jednoznacznie wskazuje, że ustalenie osób odpowiedzialnych za nielegalne składowanie i magazynowanie odpadów jest długotrwałe, a w wielu przypadkach niemożliwe. Chociaż art. 3 ust. 1 pkt 19 u.o. wprowadza domniemanie, że władający po-

[7] T.j. Dz.U. 2020, poz. 1427 ze zm., dalej: ustawa o postępowaniu egzekucyjnym w administracji.

[8] Uzasadnienie nowelizacji 2019.

[9] T.j. Dz.U. 2020, poz. 1444, dalej: k.k.

[10] P. Chorbot: *Nielegalny obrót odpadami. Studium prawnokarne i kryminologiczne*. Warszawa 2019, s. 130, 138—139.

[11] Ibidem, s. 139—140.

wierzchnią ziemi jest posiadaczem odpadów znajdujących się na nieruchomości, to jednak domniemanie to może zostać w toku postępowania administracyjnego obalone, a organ administracyjny zobowiązany jest do ustalenia wytwórcy odpadów lub osoby fizycznej, osoby prawnej i jednostki organizacyjnej nieposiadającej osobowości prawnej będącej w posiadaniu odpadów.

Warto zauważyć, że w zjawisku tzw. dzikich wysypisk często biorą udział osoby prawne, które zakładane są jedynie w celu przewiezienia i nielegalnego składowania i magazynowania odpadów. W zarządzających nimi organami przeważnie zasiadają przypadkowe osoby, a same podmioty nie posiadają żadnego majątku. Opisane okoliczności powodują, że faktyczne usunięcie odpadów z miejsca nieprzeznaczonego do ich składowania i magazynowania będzie możliwe dopiero po uruchomieniu przez organy administracyjne procedury wykonania zastępczego. Prowadzi to do sytuacji, w której odpady są nawet przez kilka lat magazynowane lub składowane w miejscu do tego nieprzeznaczonym.

W aktualnie obowiązującym stanie prawnym organy administracji uprawnione są do skorzystania z nadzwyczajnego trybu przewidzianego w art. 26a u.o., a następnie zwrócenia się do posiadacza odpadów o zwrot poniesionych przez organ administracji kosztów działań polegających na usunięciu odpadów i gospodarowania nimi. Priorytetem obecnie jest zatem usunięcie odpadów. Nowelizację 2019 ocenić należy pozytywnie. W przypadku tzw. dzikich wysypisk ustalenie posiadaczy odpadów jest zazwyczaj bardzo czasochłonne, a niejednokrotnie niemożliwe. Wprowadzenie do przepisów ustawy o odpadach art. 26a umożliwi organom administracji podjęcie skuteczniejszej walki z występującym na coraz większą skalę zjawiskiem nielegalnego składowania i magazynowania odpadów.

Strony postępowania prowadzonego w oparciu o art. 26a u.o.

Stosownie do treści art. 28 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. — Kodeks postępowania administracyjnego[12], stroną jest każdy, czyjego interesu prawnego lub obowiązku dotyczy postępowanie albo kto żąda czynności organu ze względu na swój interes prawny lub obowiązek. Na gruncie art. 26 u.o. stroną postępowania niewątpliwie będzie posiadacz odpadów. Pod pojęciem tym, stosownie do treści art. 3 ust. 1 pkt 19 u.o., rozumie się wytwórcę odpadów lub osobę fizyczną, osobę prawną oraz jednostkę organizacyjną nieposiadającą osobowości prawnej będące w posiadaniu odpadów. Jednocześnie wyżej wymieniony przepis wprowadza domniemanie, zgodnie z którym władający powierzchnią ziemi jest posiadaczem odpadów znajdujących się na nierucho-

[12] T.j. Dz.U. 2020, poz. 256 ze zm., dalej: k.p.a.

mości[13]. W literaturze przedmiotu wskazuje się, że w obecnym stanie prawnym, w świetle art. 26 u.o., władającego powierzchnią ziemi, gdy nie jest on jednocześnie posiadaczem odpadów, należy uznać za stronę w postępowaniu w sprawie wydania decyzji o nakazie usunięcia odpadów z miejsca nieprzeznaczonego na ich składowanie lub magazynowanie, gdyż władający powierzchnią ziemi posiada interes prawny w tym zakresie[14]. Przymiot strony w postępowaniu prowadzonym w oparciu o art. 26 u.o. przysługuje posiadaczowi odpadów oraz władającemu powierzchnią ziemi, jeżeli nie jest on jednocześnie posiadaczem odpadów. W orzecznictwie statusu strony w postępowaniu prowadzonym w oparciu o art. 26 u.o. odmawia się przyznania podmiotom, które są właścicielami nieruchomości sąsiednich w stosunku do tej, na której składowane lub magazynowane są odpady[15]. Mając na względzie podobieństwo regulacji zawartej w art. 26 u.o. oraz 26a u.o., stwierdzić należy, że stronę postępowania prowadzonego w nadzwyczajnym trybie prowadzonym na podstawie art. 26a u.o. stanowi posiadacz odpadów (który zobowiązany będzie stosownie do treści art. 26a ust. 6 u.o. do zwrotu organowi administracji kosztów poniesionych na usunięcie odpadów i gospodarowanie nimi) oraz władnący powierzchnią ziemi, na której składowane lub magazynowane są odpady. Przymiotu strony nie będą natomiast miały podmioty władające nieruchomościami sąsiednimi w stosunku do tych, na których usytuowane są odpady, pomimo że składowanie lub magazynowanie odpadów w miejscu do tego nieprzeznaczonym może mieć istotny wpływ na korzystanie przez nich z nieruchomości, którą władają.

Tryb wszczęcia postępowania w trybie art. 26a u.o.

Zgodnie z art. 61 § 1 k.p.a. postępowanie administracyjne wszczyna się na żądanie strony lub z urzędu. W literaturze przedmiotu wskazuje się, że „w pierwszej kolejności ustalenie sposobu wszczęcia postępowania wymaga odwołania się do przepisów prawa materialnego. Tam powinno się poszukiwać odpowiedzi na pytanie o podmiot uprawniony do wszczęcia konkretnego postępowania administracyjnego. Zgodnie z poglądem wyrażonym w orzecznictwie NSA[16],

[13] Zob. więcej: *Ustawa o odpadach. Komentarz*. Red. A. Mostowska. Warszawa 2014, s. 29—30.

[14] K. Karpus. W: *Ustawa o odpadach. Komentarz*. Red. B. Rakoczy. Warszawa 2013, „LEX Omega".

[15] Wyrok NSA z dnia 12 listopada 2019 r., II OSK 3182/17.

[16] Zob. więcej: wyrok NSA z dnia 24 maja 2001 r., IV SA 599/99; wyrok NSA z dnia 25 października 2006 r., II OSK 1257/05; wyrok NSA z dnia 27 lutego 2007 r., II OSK 314/06; wyrok NSA z dnia 3 marca 2006 r., I OSK 991/05; wyrok NSA z dnia 5 kwietnia 2006 r., II GSK 28/06; wyrok WSA w Białymstoku z dnia 2 października 2007 r., II SA/Bk 471/07.

art. 61 § 1 k.p.a. nie stanowi samoistnej normy prawnej do określenia zasady skargowości lub oficjalności. O tym więc, czy w danym rodzaju postępowania obowiązuje zasada skargowości czy zasada oficjalności, przesądzają przepisy prawa materialnego. W razie gdy norma prawa materialnego *expressis verbis* nie przesądza, czy sprawa podejmowana jest na wniosek czy z urzędu, przyjmuje się, że gdy przedmiotem jest przyznanie uprawnienia — postępowanie oparte jest na zasadzie skargowości, zaś gdy przedmiotem jest nałożenie obowiązku — postępowanie wszczynane jest z urzędu[17].

Norma zawarta w treści przytoczonego powyżej art. 26 ust. 1 u.o. wprost nie wskazuje, czy postępowanie powinno zostać podjęte na wniosek strony czy z urzędu. Przedmiotem postępowania wszczętego w trybie art. 26a u.o. jest przede wszystkim usunięcie odpadów stwarzających zagrożenie dla życia lub zdrowia ludzi lub środowiska. Wskazany powyżej obowiązek ciąży na organie administracji, który zobowiązany jest do podjęcia działań w razie zaistnienia ustawowych przesłanek. Okoliczności te przemawiają za przyjęciem, że postępowanie inicjowane na podstawie art. 26a u.o. wszczynane jest z urzędu.

Zastanowić należy się, czy strona lub podmiot nie posiadający interesu prawnego w rozumieniu art. 28 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. — Kodeks postępowania administracyjnego, mogą skłonić organ administracyjny do zainicjowania postępowania w oparciu o art. 26a u.o. W doktrynie wskazuje się, że „uprawnienie strony do wszczęcia postępowania jest najszersze. Niezależnie od brzmienia normy prawa materialnego, to strona posiada możliwość skutecznego złożenia żądania wszczęcia postępowania, jeśli powołuje się na istnienie interesu prawnego. Ograniczone pozostaje natomiast uprawnienie organu administracji publicznej — organ może skutecznie wszcząć postępowanie administracyjne, gdy wprost tak stanowi norma materialnego prawa administracyjnego stanowiąca podstawę do wydania decyzji, lub też sprawa dotyczy obowiązku administracyjnoprawnego"[18].

Z przywołanego cytatu można wyprowadzić wniosek, że osoby będące stroną postępowania mogą zainicjować zarówno postępowania, które wszczynane jest na wniosek, jak i z urzędu, jeżeli tylko powołają się na istnienie interesu prawnego. Podobny wniosek pośrednio można wywieść z uzasadnienia wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 18 maja 2002 r., w którym wskazane zostało, że „skoro skarżąca Gmina, nie pozostając stroną postępowania, nie może domagać się jego wszczęcia na wniosek (art. 61a § 1 k.p.a.), to tym bardziej nie mogłaby skutecznie domagać się, aby postępowanie to zostało wszczęte z urzędu"[19]. Stwierdzić zatem należy, że strona postępowania może wnieść skuteczne żądanie wszczęcia postępowania w trybie art. 26a u.o. Na-

[17] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*. Red. R. Hauser, M. Wierzbowski. Warszawa 2020, System Informacji Prawnej Legalis.

[18] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz…*

[19] Wyrok NSA z dnia 18 maja 2002 r., I OSK 358/19.

tomiast podmiot, który nie ma interesu prawnego w rozumieniu art. 28 k.p.a. we wszczęciu przez organ postępowania w trybie art. 26a u.o., będzie mógł co najwyżej zasygnalizować organowi administracji potrzebę wszczęcia postępowania na podstawie wyżej wymienionych przepisów.

Przyjęcie, że postępowanie na podstawie art. 26a u.o. wszczynane jest z urzędu, nie powinno skutkować pozbawieniem osób, które są stroną takiego postępowania, możliwości wniesienia skutecznego żądania jego wszczęcia. Przyjęcie odmiennej interpretacji ww. przepisów prowadziłoby bowiem do sytuacji, w której strona postępowania prowadzonego na podstawie art. 26a u.o. nie mogłaby się domagać dokonania przez organ II instancji kontroli wydanego przez organ I instancji postanowienia o odmowie wszczęcia postępowania na podstawie art. 26a u.o. Na uwadze należy mieć, że choć przepisy u.o do zastosowania zastępczego usunięcia odpadów wymagają zaistnienia zagrożenia dla życia lub zdrowia ludzi lub środowiska, to jednak decyzja, o której mowa w art. 26a ust. 3 u.o., wydawana jest po zasięgnięciu opinii organów wskazanych w ust. 4 analizowanego przepisu, w sprawie spełnienia przesłanek konieczności niezwłocznego usunięcia odpadów. Z tego wynika, że najpierw dochodzi do zainicjowania postępowania prowadzonego w oparciu o art. 26a u.o., a dopiero w jego toku organ administracji zaciąga opinie właściwych organów w celu stwierdzenia, czy zaistniały przesłanki do niezwłocznego usunięcia odpadów. W momencie wszczęcia postępowania organ administracji nie ma zatem pewności o zaistnieniu przesłanek do zastosowania nadzwyczajnego trybu przewidzianego w art. 26a u.o., a jedynie posiada wiedzę o zaistnieniu okoliczności, które potencjalnie mogą przemawiać za istnieniem zagrożenia dla życia lub zdrowia ludzi lub środowiska.

Podsumowanie

Dodanie przez ustawodawcę art. 26a do ustawy o odpadach niewątpliwie było konieczne. Przepis ten ma nie tylko stwarzać możliwość usunięcia przez organ administracyjny odpadów stwarzających zagrożenie dla życia lub zdrowia ludzi lub środowiska, ale przede wszystkim powinien być rozumiany w ten sposób, że nakłada na organy administracji obowiązek podjęcia stosownych działań w razie ziszczenia się ustawowych przesłanek do usunięcia bezpośrednio przez niego odpadów. Choć dokonanie przez ustawodawcę nowelizacji przepisów ustawy o odpadach stanowiło realizację postulatów samorządów województw dotyczących rozwiązania problemu tzw. nielegalnych wysypisk śmieci, jak również z miejsc, w których zakończono działalność w zakresie gospodarki odpadami niezgodnie z przepisami obowiązującego prawa, to w praktyce spotkać się moż-

na z niechęcią organów administracji do stosowania nowych przepisów. Może to wynikać z faktu, że zorganizowanie procesu usunięcia odpadów z miejsca, w którym są składowane lub magazynowane, oraz gospodarowanie nimi wiąże się z koniecznością ponoszenia nakładów finansowych oraz przeprowadzenia skomplikowanych czynności, co może zniechęcać w szczególności gminy do wydawania decyzji w oparciu o art. 26a u.o.

Organy administracji nie są wprawdzie zobowiązane samodzielnie pokrywać kosztów usunięcia odpadów i gospodarowania nimi, ponieważ finansowanie ochrony środowiska i gospodarki wodnej stosownie do treści art. 400a ust. 1 pkt 8c ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. — Prawo ochrony środowiska[20], obejmuje również koszty usunięcia odpadów i gospodarowania nimi w przypadku, o którym mowa w art. 26a u.o., to jednak z treści uzasadnienia nowelizacji 2019 wynika, że finansowanie ze środków funduszy obejmie jedynie usuwanie odpadów stwarzających znaczące zagrożenie dla zdrowia lub życia ludzi. W ocenie ustawodawcy tylko takie przypadki powinny wymagać nagłej interwencji finansowanej ze środków publicznych w trybie szczególnym.

Wprowadzenie przez ustawodawcę do ustawy o odpadach art. 26a ocenić należy pozytywnie, jednak organy administracji powinny zostać wyposażone nie tylko w prawne, ale i faktyczne środki walki z składowaniem lub magazynowaniem odpadów w miejscach, w których stwarzają ono zagrożenie dla życia ludzkiego, zdrowia i środowiska. W tym celu organy administracji powinny posiadać środki na usunięcie odpadów w każdym przypadku, w którym spełnione zostały przesłanki z art. 26a u.o., a nie tylko wtedy, gdy zagrożenie jest znaczące, bowiem art. 26a u.o. nie wprowadza takiego dodatkowego wymogu. Ponadto wykładania art. 26a u.o. w zw. z art. 28 k.p.a. powinna zmierzać do przyznania statusu strony podmiotom władającym nieruchomościami znajdującymi się w sąsiedztwie miejsca, w którym składowane lub magazynowane są odpady. Wprawdzie dotychczasowa wykładania art. 26 u.o. prowadzi do odmiennego wniosku, to jednak należy mieć na uwadze, że art. 26a u.o. znajduje zastosowanie, jeżeli istnieje zagrożenie dla życia lub zdrowia ludzi lub środowiska, a zatem w pierwszej kolejności osób korzystających z nieruchomości sąsiednich w stosunku do tych, na których znajdują się odpady.

[20] T.j. Dz.U. 2020, poz. 1219.

Literatura

Chorbot P.: *Nielegalny obrót odpadami. Studium prawnokarne i kryminologiczne*. Warszawa 2019.

Danecka D., Radecki W.: *Ustawa o odpadach. Komentarz*. Warszawa 2020.

Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz. Red. R. Hauser, M. Wierzbowski. Warszawa 2020.

Ustawa o odpadach. Komentarz. Red. B. Rakoczy. Warszawa 2013.

Ustawa o odpadach. Komentarz. Red. A. Mostowska. Warszawa 2014.

Źródła elektroniczne

Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw, druk nr 3495. http://orka.sejm.gov.pl/Druki8ka.nsf/0/D93E2EC25F2D169EC12584150048B6E5/%24File/3495.pdf [dostęp: 1.09.2020].

Paulina Biskup

Will the article 26a of the Act on Waste help in the fight against illegal collection of waste?

Summary

The main purpose of this article is to discuss the application of Article 26a of the Act of 14 December 2012 on Waste, which was added to this Act under the provisions of the Act of 19 July 2019 amending the Act on Maintaining Cleanliness and Order in Municipals and certain other acts.

Administrative bodies have been struggling with the growing problem of illegal waste collection for several years. The vast majority of cases concern proceedings to dispose of waste illegally collected in so-called wild landfills and as a result of litter, and only a small percentage of proceedings are conducted by administrative bodies in connection with illegally collected waste as a result of business activity. The problems faced by administrative bodies resulted in the introduction by the legislator of Article 26a to the Act on Waste, under which administrative bodies were authorized to dispose of abandoned waste instead.

In the first part of the article the author discusses the content of the changes introduced to the Act on Waste under the amendment from 2019, further discusses the details related to the initiation of administrative proceedings under Article 26a of the Act on Waste. Next, the author focuses on the discussion of legal remedies available to persons interested in initiating proceedings under mentioned above Article. At the very end, the problems that may arise in connection with the application of Article 26a of the Act on Waste by administrative bodies are described.

Key words: illegal waste collection, waste abandonment, waste disposal, administrative bodies

Паулина Бискуп

Поможет ли ст. 26а закона об отходах в борьбе с нелегальным складированием отходов?

Резюме

Цель данной статьи — обсуждение проблематики применения ст. 26а закона об отходах от 14 декабря 2012 г., которая была добавлена в закон об отходах на основании положений закона о внесении изменений в закон о поддержании чистоты и порядка в гминах от 19 июля 2019 года и некоторыми другими законами.

Уже несколько лет административные органы борются с нарастающей проблемой нелегального складирования отходов. Подавляющее большинство случаев касается административных производств с целью удаления отходов, незаконно складированных на так называемых диких свалках, и появившихся в результате замусоривания, и лишь небольшой процент производств ведется административными органами в связи с незаконным складированием отходов в результате хозяйственной деятельности предприятий. В связи с проблемами, с которыми столкнулись административные органы, законодатель ввел ст. 26а в закон об отходах, в соответствии с которой административные органы получили право на замещающее устранение брошенных отходов.

В первой части статьи автор обсуждает содержание изменений, внесенных в закон об отходах согласно поправке 2019 г., затем переходит к обсуждению деталей, связанных с возбуждением административного производства по ст. 26а закона об отходах. Далее автор сосредотачивается на обсуждении законодательных мер, доступных лицам, заинтересованным в возбуждении дела административным органом на основании вышеуказанного положения. В завершение описываются проблемы, которые могут возникнуть в связи с применением административными органами ст. 26а закона об отходах.

Ключевые слова: нелегальное складирование отходов, выбрасывание отходов, удаление отходов, административные органы

Paulina Biskup

L'articolo 26a della legge sui rifiuti contribuirà alla lotta contro la raccolta illegale di rifiuti?

Sommario

Lo scopo di questo articolo è quello di discutere l'applicazione dell'articolo 26a della legge del 14 dicembre 2012 sui rifiuti, che è stato aggiunto alla legge sui rifiuti ai sensi delle disposizioni della legge del 19 luglio 2019 che modifica la legge sul mantenimento della pulizia e dell'ordine nei comuni e di alcuni altri atti.

Le autorità amministrative sono alle prese da diversi anni con il crescente problema della raccolta illegale dei rifiuti. La maggior parte dei casi riguarda procedimenti che hanno lo scopo di smaltire i rifiuti raccolti illegalmente nelle cosiddette discariche selvagge e a seguito di immondizia, e solo una piccola percentuale dei procedimenti è condotta da organi amministrativi in relazione a rifiuti raccolti illegalmente a seguito di attività commerciali. I problemi incontrati dagli organi amministrativi hanno portato all'introduzione da parte del legislatore dell'articolo

26a del legge sui rifiuti, in base al quale gli organi amministrativi sono stati autorizzati a smaltire i rifiuti abbandonati.

Nella prima parte dell'articolo, l'autore discute il contenuto delle modifiche introdotte al Codice polacco delle società commerciali ai sensi dell'emendamento 2019, poi passa a discutere i dettagli relativi all'avvio di un procedimento amministrativo ai sensi dell'articolo 26a della legge sui rifiuti. In seguito, l'autore si concentra sulla discussione dei rimedi giuridici a disposizione delle persone interessate nell'avvio di un procedimento da parte di un'autorità amministrativa ai sensi della disposizione di cui sopra. Infine, vengono discussi i problemi che possono apparire in relazione all'applicazione dell'articolo 26a del legge sui rifiuti da parte delle autorità amministrative.

Parole chiave: raccolta illegale dei rifiuti, abbandono dei rifiuti, smaltimento dei rifiuti, organi amministrativi

„Prawne Problemy Górnictwa i Ochrony Środowiska" 1—2/2020
ISSN 2451-3431
DOI: https://doi.org/10.31261/PPGOS.2020.01-02.03

Martin Dufala
http://orcid.org/0000-0001-6065-0548
Comenius University in Bratislava

The objectives and legal instruments of Municipal Waste Management in the Slovak Republic

Introduction

In particular, two types of data are important for assessing the state of waste management in each Member State of the European Union — first, the amount of the waste generated per capita annually and waste recovery rate, second, the rate of waste disposal in accordance with the waste hierarchy.

The latest available statistics on the amount of waste generated per capita are for 2018. While the European Union average is 492 kg of municipal waste produced per capita for 2018, the Slovak Republic's waste production is slightly less than that, with an average of 414 kg of municipal waste produced per capita for 2018.[1] On the other hand, Denmark with 766 kg of municipal waste produced per capita annually is at the bottom of the European Union ranking. The Czech Republic with 351 kg and Poland with 329 kg of municipal waste produced per capita on the average annually for the same period are in better position than Slovak Republic.

Another important data for the evaluation of the state of municipal waste management is the rate of recovery of municipal waste, alternatively — the municipal waste recycling rate. Within this scope, the Slovak Republic performs considerably worse, both regarding the waste management objectives and in comparison with the European Union average, or in comparison with remain-

[1] See e.g. https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Municipal_waste_statistics#Municipal_waste_generation [accessed 31.03.2020].

ing Member States. While the average recycling rate of municipal waste in the European Union was 47.0% in 2018, the Slovak Republic recycled only 36.3% of municipal waste in 2018. The situation within this scope in the Czech Republic/Czechia (34.5%) and Poland (34.3%) were similar. Germany achieved the highest municipal waste recycling rate in 2018, up to 67.3%.[2] Directly related to the rate of the municipal waste recovery is the high rate of waste disposal, especially in the form of landfill, which was in the Slovak Republic in 2018 amounted to 55.0%. Despite the high rate of landfill, we can speak of a reduction in the landfill rate of municipal waste compared to previous years.[3]

From the foregoing data of selected indicators of the average recycling rate of municipal waste, it can be deduced that the system of municipal waste management in the Slovak Republic is obviously flawed, in as much as municipal waste management lacks long-term management in accordance with the waste hierarchy. The said deficiency may result either from insufficient legislation pertaining to this area or failure in terms of its enforcement.

Legal Framework for Municipal Waste Management

In the context of relatively extensive waste management legislation, I will focus in particular on the waste hierarchy and waste management objectives with regard to municipal waste.

In particular, the basic legal framework for waste management is Directive on waste.[4] The waste management system in accordance with the waste hierarchy set out in the said directive is then complemented by other directives governing the management of selected categories of waste, in particular Directive on waste electrical and electronic equipment (WEEE), Directive on batteries and accumulators and waste batteries and accumulators and Directive on end-of life vehicles.[5] The fundamental basis for the waste management in general and

[2] See e.g. https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/sdg_11_60/default/table?lang=en or https://www.enviroportal.sk/spravy/detail/10261?p=9341 [accessed 31.03.2020].

[3] See e.g. https://euractiv.sk/section/obehova-ekonomika/news/slovensko-ma-lepsie-odpadove-statistiky-skladkuje-pritom-coraz-viac/ [accessed 31.03.2020].

[4] Directive 2008/98/EC of the European Parliament and of the Council of 19 November 2008 on waste and repealing certain Directives, available e.g. at https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1586513366116&uri=CELEX:02008L0098-20180705 [accessed 31.03.2020].

[5] Directive 2012/19/EU of the European Parliament and of the Council of 4 July 2012 on waste electrical and electronic equipment (WEEE), Directive 2006/66/EC of the European Parliament and of the Council of 6 September 2006 on batteries and accumulators and waste batteries and accumulators and repealing Directive 91/157/EEC, Directive 2000/53/EC of the European

municipal waste management in particular is, in my view, the waste hierarchy, which is based not only on other European Union legislation but also on Member States' respective legislation, including the strategic documents adopted within this area to achieve the objectives set and regulating further details, in particular in the form of specifying measures for individual areas of waste management.

According to the Waste Framework Directive, the waste hierarchy should be applied as a priority to waste management in waste prevention and waste legislation and policies. When applying the waste hierarchy, Member States shall take measures to encourage the options that deliver the best overall environmental outcome, while at the same time Member States shall make use of economic instruments and other measures to provide incentives for the application of the waste hierarchy.[6]

In the Slovak Republic, the issue of waste management as well as the waste hierarchy is regulated by the Act on Waste,[7] which identifies this hierarchy as a binding order of waste management priorities, from which it is possible to deviate only in certain cases and if provided for by the Act. Subsequent waste management obligations are then imposed on individual entities in accordance with the waste hierarchy.

In addition to the Act on Waste, municipal waste management in the conditions of the Slovak Republic is also influenced by secondary legislation (sub laws/acts), which are generally binding regulations of municipalities as bodies of territorial self-government, which regulate the details of municipal waste management in municipalities. In these generally binding regulations, municipalities specify details on the method of collection and transport of municipal waste, the method of separate collection of individual components of municipal waste, the method of management of small construction waste and household electrical waste, as well as places for the disposal of such waste.[8]

Another important policy component is setting waste management objectives. The Waste Framework Directive (or WFD) sets the following objectives for Member States in the field of municipal waste:

a) by 2020, the preparation for re-use and the recycling of waste from households shall be increased to a minimum of overall 50% by weight;
b) by 2025, the preparing for re-use and the recycling of municipal waste shall be increased to a minimum of 55% by weight;
c) by 2030, the preparing for re-use and the recycling of municipal waste shall be increased to a minimum of 60% by weight;

Parliament and of the Council of 18 September 2000 on end-of life vehicles, available e.g. at https://eur-lex.europa.eu.

[6] Directive on waste, Article 4.

[7] Act No. 79/2015 Coll. on Waste and on amendments to certain acts, as amended, available at https://www.slov-lex.sk/pravne-predpisy/SK/ZZ/2015/79/20200101 [accessed 31.03.2020].

[8] See B. Cepek et al.: *Environmentálne právo. Všeobecná a osobitná časť.* Plzeň 2015, p. 364.

d) by 2035, the preparing for re-use and the recycling of municipal waste shall be increased to a minimum of 65% by weight.

These objectives are also assumed by the Slovak Act on Waste, which transposes the objectives of the Directive into national legislation. It also should be noted that the minimum recovery targets are set by WEEE, Directive on batteries and accumulators and waste batteries and accumulators (minimum collection limits under Article 10 of the Directive) as well as by Directive on end-of life vehicles (recovery and recovery targets under Article 7 of the Directive). Waste management targets and binding limits for these categories of waste (electrical waste, used batteries and accumulators, old vehicles) are also regulated by the Act on Waste in its Annex No. 3. The absence of specific measures could be assessed as a practical lack of regulation, especially at the legal level, but these aspects are also covered by the legislation.

The specification of measures to achieve the objectives of waste management is not contained directly in the Act on Waste, but in the waste management programmes foreseen by the law. The Waste Management Programme is a policy document that is drawn up in accordance with the waste hierarchy and objectives. It includes an analysis of the current state of waste management and describes measures to be taken to improve environmentally sound recovery and disposal. It is developed at three levels — for the entire territory of the Slovak Republic, for the territory of the region and for the territory of some municipalities.[9]

On the basis of the above-mentioned legal framework, one may conclude in part that the legislation on municipal waste management could be seen as sufficient, since it regulates the individual obligations of Member States, establishes the waste hierarchy, sets recovery targets or recycling targets for municipal waste, and based on the foregoing particular programme documents containing concrete measures to achieve the objectives of waste management are adopted.

The Execution of Selected Subjects' Responsibilities in Municipal Waste Management

Compliance with the waste hierarchy, the achievement of waste management objectives and the implementation of measures to meet the objectives are the responsibility of several subjects involved in the management of municipal waste.

The most important subjects in this area include: households, municipalities, producers, entities involved in waste recovery that process separate categories of waste.

[9] See P. Takáč: *Zákon o odpadoch. Praktický komentár.* Bratislava 2016, pp. 27 ff.

Households buy products from producers and produce municipal waste after they have used them. Their most important task in the field of municipal waste management is to separate as much of the municipal waste as possible and then transmit it to subjects responsible for its further processing. In carrying out these tasks, they are limited not only by law, but also by setting specific measures of the system that either motivate or discourage them from separating municipal waste. The achievement of municipal waste management goals depends on household waste separation.

Municipalities are responsible for the management of mixed municipal waste, bear the additional costs and, in relation to households, they largely establish the detailed rules of municipal waste management in the municipality, as they adopt generally binding regulations on municipal waste management. Another important instrument available to municipalities is the determination of the amount of the local fee for municipal waste and small construction waste. They also determine the amount of the fee in the form of a generally binding regulation.[10] In my opinion, municipalities along with the extended producer responsibility within the framework of the legislation, have the possibility and space to set further details of municipal waste management in the municipality so as to significantly support the separation of municipal waste by households. This is possible both by setting of cost of municipal waste and, secondly, in the case of the producers, by specifying the conditions for collection, removal, and subsequent processing of separated categories of waste. It is my opinion that municipalities do not realise this potential. They rather merely copy the legal framework established by the Act on Waste into the generally binding regulation. It is questionable whether this potential is not utilised due to inexperienced employees and management of municipalities, due to their financial limitations, or other reasons.

The role of producers is also very important and irreplaceable in the municipal waste management system. Producers are obliged to take into account the environmental impact of their products such as future waste during all phases of the product life cycle. Thus, certain aspects and impacts must be taken into account at the product manufacturing stage. These include, in particular, the use of appropriate materials that both minimise environmental impact and are also suitable for the recovery process. At the same time, producers should play an important role in fulfilling the first point of the waste hierarchy, namely waste prevention. Here, however, one may notice a major problem and contradiction between the objectives of waste management and those of producers as entrepreneurs. While the aim of the waste hierarchy is to produce as little waste as possible, producers as entrepreneurs aim to achieve the highest pos-

[10] This procedure is in accordance with § 83 of Act No. 582/2004 Coll. on local taxes and local fees for municipal waste and small construction waste, as amended.

sible profit, which otherwise means the highest possible production capacity. Therefore, the role of legislation and the resulting legal instruments and policy measures is important to force or motivate producers to take waste prevention into account. Another very important task for producers is the management of selected categories of waste (e.g. WEEE, used batteries and accumulators, packaging). Producers are responsible for collecting, transporting, and transmitting these categories of waste to the waste-processing entities, and at the same time, incur the costs involved.

Consequently, the entities that process selected categories of waste have the task of recovering waste as much as possible, thereby reducing waste. Another positive effect of their activities is the conservation of natural resources, so as raw materials derived from waste and not natural resources are used to some extent to produce other products.

At this point, the question arises as to which of those entities is the most important one in the course of achieving the waste management objectives. In my opinion, each of them has an important role, which is essential at the appropriate stage of municipal waste management. If any of these subjects fails, the whole system becomes ineffective or inoperative. Households play an irreplaceable role in increasing the share of separated waste from the total amount of municipal waste, municipalities and producers create conditions for the above-mentioned separation, collection, and transport of individual components of municipal waste and processors contribute to the reuse of waste as raw material to be used production.

A partial conclusion of this section could be that the roles and responsibilities of the different entities in the field of municipal waste management are clear, but the potential that these they can tap into in order to achieve the waste management objectives remains questionable.

Methods and Instruments to Achieve Waste Management Objectives

The waste management objectives can be achieved using a number of appropriate methods and instruments.

One must consider the general methods of administrative law, in particular the method of coercion and the method of persuasion, to be appropriate methods applicable within this area.

The method of coercion is manifested in particular by establishing obligations for individual subjects carrying out tasks in the field of municipal waste management. These entities were discussed in the previous section. Furthermore, the application of this method requires the competent public authorities

to address non-compliance and act to bring about the desired situation. Using coercive methods, we then distinguish between direct coercion and indirect coercion.[11]

The persuasion method usually requires systematic and long-term action, and the result may be uncertain. Here again, we distinguish between the method of direct persuasion and the method of indirect persuasion.[12] Despite the uncertain outcome and the need for long-term action, however, in some areas, the use of persuasion methods may be more appropriate than coercive methods, respectively a combination of both may be used. In achieving the waste management objectives, I would claim that the combination of both methods to be the most appropriate.

In particular, waste management programmes can be used to specify measures concerning the management of municipal waste. In order to present some examples of those measures, I have selected the current programme covering the entire territory of the Slovak Republic, that is, the *Waste Management Programme of the Slovak Republic for 2016—2020*.[13] This programme document contains both an assessment of the current state of waste management, waste management objectives for the relevant period[14] (the main objective and the particular objectives for each category of waste), as well as concrete measures to achieve the main objective and sub-objectives.

The main objective of the waste management to be met by the year 2020, according to the document, is to minimise the negative effects of waste producing and waste management on human health and the environment, while achieving more substantial enforcement and adherence to a binding waste hierarchy, in particular to increase waste recycling, mainly municipal waste. The fundamental objective is the substantial decrease of waste from its disposal by landfill. The partial objective for municipal waste, in turn, is to increase the preparation for re-use and recycling of household waste (such as paper, metal, plastic, and glass) by at least 50% by weight by 2020. At the time of its adoption in 2016, the objectives stipulated by the programme were even more ambitious than those stated in the Waste Framework Directive, as the projected 50% municipal waste collection rate was set for 2019 and the 2020 municipal waste collection rate amounted to 60% of the overall weight. In particular, the following measures have been agreed to achieve the objectives for municipal waste:

— implementing the principle of extended producer responsibility in the system of separate collection of municipal wastes for the components of municipal wastes to which the principle of extended producer responsibility is applied;

[11] See e.g. M. Vrabko et al.: *Správne právo hmotné. Všeobecná časť*. Bratislava 2012, p. 188.

[12] Ibidem.

[13] Available e.g. at https://www.minzp.sk/files/sekcia-enviromentalneho-hodnotenia-riadenia/odpady-a-obaly/registre-a-zoznamy/poh-sr-2016-2020_vestnik.pdf [accessed 31.03.2020].

[14] In this case, until 2020.

— assessing the modification possibility of the amount and mechanism of redistribution of the landfill fees, while one of the principles of the new economic instrument must be that the amount of fees for landfill must be based on the rate of sorting of municipal waste;
— based on the continuous increase in efficiency of collection of segregated municipal waste in connection with the objectives of municipal waste recycling, to assess the possibility of introduction a new system of collection of single-use beverage packaging.

In practice, the first enumerated measure was implemented relatively quickly after the adoption of the waste management programme, but authorities postponed the implementation of the remaining ones. The result of not taking further measures, or their under-implementation, had a negative impact on the landfill rate of municipal waste (high landfill rate) and the recycling rate of municipal waste (low recycling rate). Despite the downward trend, municipal waste landfill rates are insufficient and fall short of the objectives set. The landfill rate of municipal waste was as follows — in 2015 it was at the level of 70% of the weight of waste, in 2016 — 66%, in 2017 it was 61%, and in 2018 it was 55% of the weight of waste.[15] The recycling rate is on an upward trend, but it is very likely that the Slovak Republic will not meet its 2020 target. The evolution of the recycling rate is as follows — in 2015 it was only 14.9 %, in 2016 — 23.0%, in 2017 it increased to 29.8 %, and in 2018 it reached 36.6%.[16]

Based on this underperformance, the European Commission issued *The Early Warning Report for Slovakia* in September 2018 as an accompanying document to the Commission Report to the European Parliament, the Council and relevant committees on the implementation of EU legislation on waste, including the early warning report for Member States at risk of missing the 2020 preparation for re-use/recycling target on municipal waste.[17] The Commission stipulates in the document that the attaining the 2020 target of preparing for re-use/recycling of 50% of municipal waste is at risk. It considers in particular the main reasons for this situation:
— the separate collection of recyclables, including bio-waste, is not yet being carried out effectively;
— economic incentives for households to separate waste are lacking;
— the extended producer responsibility schemes in Slovakia do not fully cover the costs of separate collection;

[15] See e.g. https://euractiv.sk/section/obehova-ekonomika/news/slovensko-ma-lepsie-odpadove-statistiky-skladkuje-pritom-coraz-viac/ [accessed 31.03.2020].

[16] See e.g. https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/sdg_11_60/default/table?lang=en [accessed 31.03.2020].

[17] Document available e.g. at https://ec.europa.eu/environment/waste/pdf/early_warning_report_SK.pdf [accessed 31.03.2020].

— more investment is needed in projects higher up the waste hierarchy (e.g. recycling) that go beyond treatment of residual waste.

Based on the above findings, the Commission recommended in the form of 18 proposals that the Slovak Republic should take measures to support the efforts of the Slovak Republic to improve its waste management performance. The recommended measures included, for example, specifying economic incentives for municipalities (e.g. revision of landfill fee), extended producer responsibility programmes (revision of the financing of separate collection costs), municipality involvement, absorption of European Union funds (incentives for households high recycling rates and corresponding increase in fees), bio-waste management (e.g. abolition of all exceptions to the law) and technical support provided to municipalities.

Subsequently (probably also on the basis of the above-mentioned Commission recommendations) two laws were adopted. The first is Act No. 329/2018 Coll. on Waste Deposit Fees and on the amendment of Act no. 587/2004 Coll. on the Environmental Fund and on amendments to certain acts, as amended,[18] which regulates the payment of charges for the dumping of waste in a landfill. However, it is interesting to calculate the amount of the landfill fee, which depends on the level of sorting of municipal waste — the higher the level of sorting of municipal waste, the lower the price for depositing 1 tonne of waste in a landfill.[19] Another adopted law, which should help to improve the unflattering situation of the conditions of municipal waste management, is Act No. 302/2019 Coll. on pre-paid of disposable packaging for beverages and on amendments and supplements to certain acts, as amended.[20] This legislation introduces a system for pre-paid disposable beverage containers, both plastic beverage containers (PET bottles) and metal beverage containers (cans). We are not yet able to assess in perspective the impact of this legislation on the achievement of the municipal waste management objectives, as Act No. 329/2018 Coll. came into effect only on 1 January 2019 and Act no. 302/2019 shall only enter into force on 1 January 2022.

However, in our opinion, approval of the measures mentioned can be assessed positively because, in terms of the measures implemented under them, it is expected to have a positive impact on reducing the amount of municipal waste collected to landfill as well as increasing the recycling rate of (at least) selected categories of municipal waste.

---

[18] Available at https://www.slov-lex.sk/pravne-predpisy/SK/ZZ/2018/329/20190426 [accessed 31.03.2020].

[19] For more details on this law, see e.g. Čerňanová, L., Dufala, M., Michalovič, M.: Current Trends in the Slovak Legal System in the Area of Waste Management. In: Acta Universitatis Carolinae. — Roč. 65, č. 3 (2019), s. 89. Dostupné na https://www.prf.cuni.cz/sites/default/files/soubory/2019-12/archiv_Iuridica_3_2019.pdf [accessed 31.03.2020].

[20] Available at https://www.slov-lex.sk/pravne-predpisy/SK/ZZ/2019/302/20200101 [accessed 31.03.2020].

The partial conclusion of this section should be an evaluation of the measures taken to achieve the waste management objectives. Despite the fact that several measures in this area are approved, the objectives have not been achieved. This may be because the measures are insufficient or not formulated in sufficient detail to allow individual subjects in the field to contribute to the objectives set, or they are not properly implemented.

Conclusions

Although the trends in data of the two monitored areas have been developing advantageously — municipal waste recycling rates are increasing and municipal waste landfilling rates are decreasing — the Slovak Republic still failsto meet its waste management objectives. It is very likely that we will not meet the target of at least 50% municipal waste recycling by the end of 2020. In this article, I attempted to analyse the reasons why the Slovak Republic is having difficulty in achieving this objective.

First, I dealt with the analysis of legislation within this area, at European Union level, then at national level in the form of particular laws, as well as at the level of municipalities that adopt generally binding regulations on waste. While I consider the first two analysed levels of regulation to be sufficient, although there are some doubts regarding the content of generally binding regulations of the municipality. I am of the opinion that municipalities in this legislation do not motivate citizens as members of households to a higher rate of segregation of municipal waste and almost in no way regulate the possibilities of waste prevention in households.[21]

Then, I dealt with the tasks of individual entities carrying out activities in the field of municipal waste management. Here I am of the opinion that the roles and responsibilities of individual entities are relatively clear, but the potential that these subjects can still tap into in order to achieve the waste management objectives remains questionable. In particular, we mean municipalities and producers under the extended producer responsibility, who could be more active and motivate households in relation to waste prevention and to a higher rate of household waste segregation. This need is also regulated by the Waste Management Programme of the Slovak Republic for 2016—2020, according to

[21] See e.g. M. Dufala, J. Šmelková: *Dobré nariadenie o odpade*. In: *Dobré všeobecne záväzné nariadenie*. Bratislava 2018, pp. 75—80 [online], available at https://www.flaw.uniba.sk/fileadmin/praf/Aktuality/2019/2019-01-30_Zbornik_dobre_VZN_KSEP.pdf [accessed 31.03.2020].

which a fundamental increase in the level of separate collection of recyclable components of municipal waste is essential for meeting the 50% recycling target for municipal waste.[22]

Subsequently, I analysed the use of methods and, in particular, the implementation of measures taken in the field of municipal waste management. In relation to measures in the field of municipal waste management, we believe that the measures taken are not adequate, as confirmed by the *Early Warning Report for Slovakia* issued by the European Commission, which recommended that further measures be taken. Furthermore, I believe that some measures are not formulated in sufficient detail to allow individual actors in this field to contribute to the objectives set. The third drawback of the measures is that they are not implemented correctly, especially on the part of municipalities and producers. The reason for inadequate implementation by municipalities is insufficient expertise of municipal employees, numerous scope of tasks in different areas, and only formal declaration of implementing them. On the part of producers, the lack of implementation is, in our opinion, due to different producer targets (especially increasing product consumption and thus increasing profit) compared to waste management objectives.

Therefore, it has to be understood as crucial to motivate households to intensify the segregation and subsequent recovery of waste, especially by municipalities, which have the opportunity to use economic instruments (especially municipal waste fees) to motivate their inhabitants. The sooner the household understand that the higher rate of municipal waste segregation lowers the cost of municipal waste management, the sooner it will be feasible to achieve the waste management targets.

Literature

Cepek, B. et al.: *Environmentálne právo. Všeobecná a osobitná časť*. Plzeň 2015.

Čerňanová, L., Dufala, M., Michalovič, M.: *Current Trends in the Slovak Legal System in the Area of Waste Management*. "Acta Universitatis Carolinae" 2019, vol. 3, pp. 85—92.

Dufala, M., Šmelková, J.: *Dobré nariadenie o odpade*. In: *Dobré všeobecne záväzné nariadenie*. Bratislava 2018.

Takáč, P.: *Zákon o odpadoch. Praktický komentár*. Bratislava 2016.

Vrabko, M. et al.: *Správne právo hmotné. Všeobecná časť*. Bratislava 2012.

The Waste Management Programme of the Slovak Republic for 2016—2020 [online], https://www.minzp.sk/files/sekcia-enviromentalneho-hodnotenia-riadenia/odpady-a-obaly/registre-a-zoznamy/poh-sr-2016-2020_vestnik.pdf [accessed 31.03.2020].

[22] The Waste Management Programme of the Slovak Republic for 2016—2020, p. 103.

Martin Dufala

Cele oraz instrumenty gospodarowania odpadami komunalnymi w Republice Słowackiej

Streszczenie

Artykuł dotyczy analizy gospodarki odpadami komunalnymi w Republice Słowackiej. Autor ocenia stan realizacji celów gospodarowania odpadami zgodnie z hierarchią postępowania z odpadami, zajmuje się rolą podmiotów zaangażowanych w gospodarkę odpadami komunalnymi oraz analizuje możliwe metody i instrumenty, które mogą być wykorzystane do osiągnięcia wyznaczonych celów.

Słowa kluczowe: Odpady komunalne, hierarchia postępowania z odpadami, cele gospodarowania odpadami

Марчин Дуфала

Цели и инструменты управления бытовыми отходами в Словацкой Республике

Резюме

Аннотация: Статья посвящена анализу управления бытовыми отходами в Словацкой Республике. Автор оценивает состояние реализации задач по управлению отходами в соответствии с иерархией отходов, рассматривает роль организаций, занимающихся управлением бытовыми отходами, и анализирует возможные методы и инструменты, которые могут использоваться для достижения поставленных целей.

Ключевые слова: Бытовые отходы, иерархия обращения с отходами, цели управления отходами

Martin Dufala

Obiettivi e strumenti della gestione dei rifiuti urbani nella Repubblica Slovacca

Sommario

Riassunto: L'articolo riguarda l'analisi della gestione dei rifiuti urbani nella Repubblica Slovacca. L'autore valuta lo stato di realizzazione degli obiettivi di gestione dei rifiuti secondo la gerarchia dei rifiuti, si occupa del ruolo dei soggetti coinvolti nella gestione dei rifiuti urbani e analizza i possibili metodi e strumenti che possono essere utilizzati per raggiungere gli obiettivi prefissati.

Parole chiave: Rifiuti urbani, gerarchia di gestione dei rifiuti, obiettivi di gestione dei rifiuti

„Prawne Problemy Górnictwa i Ochrony Środowiska" 1—2/2020
ISSN 2451-3431
DOI: https://doi.org/10.31261/PPGOS.2020.01-02.04

Aleksander Lipiński
http://orcid.org/0000-0002-9947-0007
Uniwersytet Humanistyczno-Przyrodniczy
im. Jana Długosza Częstochowa

Komentarz do art. 22—23 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. Prawo geologiczne i górnicze

Art. 22.

1. Koncesji na:

1) poszukiwanie lub rozpoznawanie złóż kopalin, o których mowa w art. 10 ust. 1, z wyłączeniem złóż węglowodorów,

1a) poszukiwanie lub rozpoznawanie kompleksu podziemnego składowania dwutlenku węgla,

2) wydobywanie kopalin, o których mowa w art. 10 ust. 1, ze złóż,

2a) poszukiwanie i rozpoznawanie złóż węglowodorów oraz wydobywanie węglowodorów ze złóż,

3) wydobywanie kopalin ze złóż znajdujących się w granicach obszarów morskich Rzeczypospolitej Polskiej,

4) podziemne bezzbiornikowe magazynowanie substancji,

5) podziemne składowanie odpadów,

6) podziemne składowanie dwutlenku węgla

— udziela minister właściwy do spraw środowiska.

2. 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

— udziela starosta.

3. Przedsiębiorca, który otrzymał od starosty koncesję na wydobywanie kopaliny ze złoża przylegającego do złoża już objętego koncesją udzieloną temu samemu przedsiębiorcy na ten sam rodzaj działalności, może rozpocząć wydobywanie kopaliny nie wcześniej niż w dniu, w którym decyzja stwierdzająca wygaśnięcie koncesji wcześniejszej stanie się ostateczna.

4. W zakresie nieokreślonym w ust. 1 i 2 koncesji na wydobywanie kopalin ze złóż udziela marszałek województwa.

Komentowany artykuł określa właściwość rzeczową organów koncesyjnych. Przede wszystkim o ile ustawa nie stanowi inaczej, organem koncesyjnym jest marszałek województwa. Oznacza to, że domniemywa się jego właściwość rzeczową jako organu koncesyjnego. Wprawdzie kompetencje ministra właściwego do spraw środowiska dotyczą problematyki o kluczowym znaczeniu gospodarczym, to jednak, podobnie jak w odniesieniu do starosty, mają charakter wyjątkowy.

Właściwość organu administracji publicznej to w istocie jego zdolność prawna do podejmowania działań w określonych kategoriach spraw oraz w określonych formach prawnych. Jej przestrzeganie, na każdym etapie postępowania, należy do kluczowych obowiązków wszystkich organów administracji (art. 19 k.p.a.). Jeżeli podanie (wniosek) złożono do organu niewłaściwego w sprawie, jego obowiązkiem jest niezwłoczne przekazanie go organowi właściwemu, o czym należy powiadomić wnioskodawcę. Zawiadomienie w tej sprawie musi zawierać uzasadnienie (art. 65 § 1 k.p.a.). Decyzja podjęta z naruszeniem przepisów o właściwości obarczona jest wadą nieważności (art. 156 § 1 pkt 1 k.p.a.). Przepisy wyznaczające właściwość organu administracji muszą być interpretowane w sposób ścisły.

Komentowany art. 22 pr.g.g. nie jest jednak wolny od wątpliwości. Przykładem może być złoże kopaliny innej niż wymieniona w art. 10 ust. 1 pr.g.g., zlokalizowane częściowo na obszarze lądowym a częściowo na obszarze morskim. W konsekwencji projektowany obszar górniczy może obejmować zarówno część lądową, jak i obszar morski. Nie sposób zakładać, że koncesja na wydobywanie takiego złoża miałaby być wydawana przez dwa organy koncesyjne, tj. marszałka województwa oraz ministra. Zdaniem NSA „w sytuacji gdy część obszaru górniczego — objętego wnioskiem o udzielenie koncesji na wydobywanie złoża kopalin — (bez względu jaki procentowy jest to udział w całym obszarze górniczym) znajduje się w obszarze morskim Rzeczypospolitej Polskiej, zastosowanie będzie miał art. 22 ust. 1 pkt 3 ustawy Prawo geologiczne i górnicze", a w konsekwencji organem koncesyjnym będzie minister właściwy do spraw środowiska (wyrok z dnia 8 kwietnia 2014 r., II GW 1/14).

Wedle ustawy z dnia 21 marca 1991 r. o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej[1] wspomnianymi obszarami są:
— morskie wody wewnętrzne,
— morze terytorialne,
— strefa przyległa,
— wyłączna strefa ekonomiczna (art. 2 ust. 1).

Problemem mogą być złoża wielosurowcowe, tj. takie, w których występują zarówno kopaliny wymienione w art. 10 ust. 1 pr.g.g. (a więc koncesjonowane przez ministra), jak i pozostałe (a więc koncesjonowane w zasadzie przez marszałka województwa). Wypada opowiedzieć się za ustaleniem wspomnianej właściwości, wskazując na tę kopalinę, która w dokumentacji geologicznej określona zostanie jako główna.

Kolejny problem może wiązać się z właściwością miejscową marszałków województw oraz starostów. W zasadzie obejmuje ona przestrzeń objętą granicami województw bądź powiatów. Jeżeli projektowany obszar górniczy wykracza poza takie granice, właściwy będzie ten organ koncesyjny (odpowiednio marszałek województwa bądź starosta), na obszarze właściwości którego znajduje się większa część nieruchomości objętej wnioskiem koncesyjnym (art. 21 § 1 pkt 1 k.p.a.). Literalnie rzecz biorąc rozwiązanie to zakłada, że postępowanie ma dotyczyć jednej nieruchomości gruntowej, chociaż projektowany obszar górniczy może obejmować więcej nieruchomości. Pomimo iż przepisy wyznaczające właściwość organów administracji podlegają wykładni ścisłej, nie powinno być przeszkód dla zastosowania tego kryterium do sytuacji, w której projektowany obszar górniczy obejmuje kilka nieruchomości, w tym położonych na terytoriach sąsiadujących ze sobą województw.

Warto w tym miejscu zwrócić uwagę na niektóre problemy związane z ustaleniem przesłanek wyznaczających właściwość rzeczową starosty jako organu koncesyjnego. Dotyczy ona wyłącznie wydobywania kopalin ze złóż, jeżeli jednocześnie spełnione są wszystkie wymagania określone w art. 22 ust. 2. Wątpliwość może dotyczyć wielkości obszaru udokumentowanego złoża; nie może ona być większa niż 2 ha. Jeśli przekracza ona tę wartość, udzielenie takiej koncesji nie jest możliwe. Nie ma natomiast przeszkód, by w odrębnym postępowaniu dokonać podziału złoża poprzez wydzielenie z niego złoża o powierzchni nieprzekraczającej 2 ha.

Ustęp 3 komentowanego artykułu powinien znaleźć się w całkowicie innym miejscu. Nie dotyczy on właściwości starosty jako organu koncesyjnego, a wyłącznie terminu rozpoczęcia działalności prowadzonej na podstawie koncesji wspomnianego organu dotyczącej przyległego złoża. Zamiarem ustawodawcy była liberalizacja wymagań związanych z wykonywaniem działalności koncesjonowanej przez starostę. Z dalszych przepisów wynika m.in., że elemen-

[1] Dz.U. 2019, poz. 2169 ze zm.

tem wniosku o taką koncesję nie jest projekt zagospodarowania złoża (art. 27 ust. 3 zd. 2), przedsiębiorca nie sporządza planu zakładu górniczego (art. 105 ust. 2 pkt 1) ani dokumentacji mierniczo-geologicznej (art. 116 ust. 1), a nadto zwolniony jest z obowiązku tworzenia funduszu likwidacji zakładu górniczego (art. 128 ust. 13). W rezultacie koszty jego działalności są niższe, co powinno pobudzać przedsiębiorczość. Uzasadnienie projektu ustawy nie wyjaśnia jednak przyczyn wprowadzenia rozwiązania przewidzianego w art. 22 ust. 3 komentowanej ustawy. Można przypuszczać, że chodziło o uniknięcie sytuacji, w której przedsiębiorca prowadzący jednoczesne wydobycie w granicach przylegających do siebie obszarów górniczych utworzonych koncesjami starosty omijałby wymagania związane z koniecznością uzyskania koncesji marszałka województwa, konkurując ten sposób z przedsiębiorcami legitymującymi się koncesjami tego ostatniego organu. Nie jest natomiast dostatecznie jasne, czy ograniczenie przewidziane w art. 22 ust. 3 pr.g.g. miałoby znaleźć się w koncesji, czy też miałoby funkcjonować *ex lege*. Wypadałoby opowiedzieć się za tym drugim rozwiązaniem, aczkolwiek nie ma przeszkód, by informacja o treści korespondującej z omawianym art. 22 ust. 3 znalazła się w decyzji koncesyjnej.

W świetle art. 30 ust. 1 pkt 4 pr.g.g. obowiązkowym elementem koncesji jest wskazanie terminu rozpoczęcia określonej nią działalności, a w razie potrzeby określenie przesłanek, których spełnienie oznacza rozpoczęcie działalności. Powiązanie tego przepisu z art. 22 ust. 3 generuje trudności. Określenie „termin" musi bowiem nastąpić przez wskazanie daty bądź czasu upływającego od wskazanej (nawet pośrednio) daty (np. ostateczności decyzji koncesyjnej). Uchybienie terminowi rozpoczęcia działalności może natomiast skutkować cofnięciem koncesji (art. 37 ust. 1). W konsekwencji wyznaczenie terminu rozpoczęcia działalności uzależnionego od ostateczności decyzji stwierdzającej wygaśnięcie wcześniejszej koncesji może okazać się niewykonalne. Sprawa ulega dalszej komplikacji chociażby dlatego, że przedsiębiorca może uzyskać koncesję na wydobywanie kopaliny (z przylegających do siebie złóż) na terenie różnych powiatów, w dodatku w wyniku przeniesienia jej na inny podmiot (art. 36) bądź innych zdarzeń, o czym mogą nie mieć wiedzy pozostali starostowie. Warto jednocześnie zwrócić uwagę, że ograniczenie przewidziane w art. 22 ust. 3 pr.g.g. jest niezwykle proste do ominięcia, a ponadto jego respektowanie może kolidować z ustawowym nakazem racjonalnej gospodarki złożem (art. 125 pr.o.ś.). Rozwiązanie przewidziane w art. 22 ust. 3 pr.g.g. ma charakter wyjątkowy i w konsekwencji musi być interpretowane w sposób ścisły. Bezspornie nie dotyczy ono wydobywania z obszarów górniczych, które nie przylegają do siebie. Trafnie natomiast przyjmuje H. Schwarz, że określenie „ten sam rodzaj działalności" odnosi się do rodzaju kopaliny[2].

[2] H. Schwarz: *Prawo geologiczne i górnicze. Komentarz*. T. 1. Wrocław 2013, s. 192 i nast.

Stosownie do art. 156 ust. 3 pr.g.g. określone ustawą zadania marszałków województw i starostów dotyczą spraw z zakresu administracji rządowej. Podobnie przewiduje art. 44 ust. 2 ustawy z dnia 6 marca 2016 r. — Prawo przedsiębiorców[3], wedle którego „jeżeli przepisy regulujące daną działalność gospodarczą stanowią, że wydawanie, odmowa wydania, zmiana zakresu i cofanie koncesji (…) należy do zadań organów jednostek samorządu terytorialnego, to zadania te są wykonywane jako zadania zlecone z zakresu administracji rządowej". Organem wyższego stopnia w stosunku do działających jako organy koncesyjne:

— marszałków województw jest minister właściwy do spraw środowiska (art. 17 pkt 1 w zw. z art. 157 pr.g.g.),
— starostów są samorządowe kolegia odwoławcze (art. 17 pkt 1 k.p.a.).

Art. 23.

1. Udzielenie koncesji na:

1) poszukiwanie lub rozpoznawanie rud pierwiastków promieniotwórczych oraz wydobywanie tych rud ze złóż wymaga opinii Prezesa Państwowej Agencji Atomistyki;

1a) poszukiwanie i rozpoznawanie złóż węglowodorów oraz wydobywanie węglowodorów ze złóż w granicach obszarów morskich Rzeczypospolitej Polskiej albo wydobywanie węglowodorów ze złóż w granicach obszarów morskich Rzeczypospolitej Polskiej wymaga opinii Prezesa Wyższego Urzędu Górniczego w zakresie technicznych możliwości wykonywania działalności oraz zapewnienia jej bezpieczeństwa;

1b) poszukiwanie i rozpoznawanie złóż węglowodorów oraz wydobywanie węglowodorów ze złóż w granicach obszarów morskich Rzeczypospolitej Polskiej albo wydobywanie węglowodorów ze złóż w granicach obszarów morskich Rzeczypospolitej Polskiej wymaga opinii Ministra Obrony Narodowej i ministra właściwego do spraw rybołówstwa, w zakresie lokalizacji obszaru prowadzenia zamierzonej działalności;

2) wydobywanie z gruntów pod wodami śródlądowymi oraz z obszarów, o których mowa w art. 169 ust. 2 ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. — Prawo wodne (Dz. U. z 2018 r. poz. 2268 oraz z 2019 r. poz. 125 i 534)[4], wymaga uzgodnienia z organem odpowiedzialnym za utrzymanie wód oraz opinii organu właściwego do wydania pozwolenia wodnoprawnego;

---

[3] Dz.U. 2019, poz. 1292 ze zm.

[4] Obecnie Dz.U. 2020, poz. 310 ze zm.

3) wydobywanie kopalin, o których mowa w art. 10 ust. 1, ze złóż, podziemne bezzbiornikowe magazynowanie substancji oraz podziemne składowanie dwutlenku węgla wymaga uzgodnienia z ministrem właściwym do spraw gospodarki złożami kopalin;

4) podziemne składowanie dwutlenku węgla wymaga uzyskania opinii Komisji Europejskiej.

1a. Udzielenie koncesji na poszukiwanie i rozpoznawanie złóż węglowodorów oraz wydobywanie węglowodorów ze złóż, a także wydanie decyzji inwestycyjnej, o której mowa w art. 49z ust. 1, wymaga uzgodnienia z ministrem właściwym do spraw gospodarki złożami kopalin.

2. W odniesieniu do działalności prowadzonej poza granicami obszarów morskich Rzeczypospolitej Polskiej udzielenie koncesji na:

1) poszukiwanie lub rozpoznawanie złóż kopalin, z wyłączeniem złóż węglowodorów, albo poszukiwanie lub rozpoznawanie kompleksu podziemnego składowania dwutlenku węgla,

2) poszukiwanie i rozpoznawanie złóż węglowodorów oraz wydobywanie węglowodorów ze złóż

— wymaga opinii wójta (burmistrza, prezydenta miasta) właściwego ze względu na miejsce wykonywania zamierzonej działalności.

2a. W odniesieniu do działalności prowadzonej poza granicami obszarów morskich Rzeczypospolitej Polskiej:

1) udzielenie koncesji na wydobywanie kopalin ze złóż, podziemne bezzbiornikowe magazynowanie substancji, podziemne składowanie odpadów albo podziemne składowanie dwutlenku węgla,

2) wydanie decyzji inwestycyjnej, o której mowa w art. 49z ust. 1

— wymaga uzgodnienia z wójtem (burmistrzem, prezydentem miasta) właściwym ze względu na miejsce wykonywania zamierzonej działalności; kryterium uzgodnienia jest nienaruszanie zamierzoną działalnością przeznaczenia lub sposobu korzystania z nieruchomości określonego w sposób przewidziany w art. 7.

3. Udzielenie koncesji przez starostę wymaga opinii marszałka województwa.

4. W przypadku, o którym mowa w ust. 1 pkt 4, organ koncesyjny przesyła do Komisji Europejskiej kopię wniosku o udzielenie koncesji na podziemne składowanie dwutlenku węgla wraz z załącznikami oraz projekt decyzji, w terminie miesiąca od dnia otrzymania wniosku.

5. W przypadku, o którym mowa w ust. 1 pkt 4, organ koncesyjny wydaje decyzję:

1) po otrzymaniu opinii Komisji Europejskiej albo

2) po otrzymaniu od Komisji Europejskiej informacji o rezygnacji z wydawania opinii.

Koncesja na działalność regulowaną komentowaną ustawą nigdy nie jest samodzielnym rozstrzygnięciem organu koncesyjnego i zawsze wymaga współdziałania z co najmniej jednym tzw. organem współdziałającym (zależnie od szczegółów — uzgadniającym bądź opiniującym, zob. wyrok[5] WSA z dnia 2 marca 2005 r., VI SA/Wa 872/04). Warto w tym miejscu wspomnieć, że wyliczenie przewidziane w art. 23 pr.g.g. jest niepełne, dodatkową regulację przewiduje bowiem art. 8, wedle którego decyzje podejmowane na podstawie omawianej ustawy dotyczące:

— morskich wód wewnętrznych RP, morza terytorialnego RP oraz tzw. pasa nadbrzeżnego — wymagają uzgodnienia z dyrektorem właściwego urzędu morskiego,
— wyłącznej strefy ekonomicznej RP — wymagają uzgodnienia z ministrem właściwym do spraw gospodarki morskiej.

Określenie „udzielenie koncesji (…) wymaga" oznacza, że podjęcie decyzji odmownej co do zasady nie musi być poprzedzone omawianym współdziałaniem (zob. wyrok NSA z dnia 27 listopada 2018 r., II GSK 3899/16). Inaczej mówiąc, wspomniane współdziałanie jest przesłanką decyzji o udzieleniu koncesji, a nie odmownej.

O dalszych szczegółach współdziałania w postępowaniu koncesyjnym rozstrzyga art. 23 pr.g.g. Z procesowego punktu widzenia problem wygląda następująco:

— z wnioskiem o zajęcie stanowiska może wystąpić wyłącznie organ koncesyjny po wszczęciu postępowania, zawiadamiając o tym strony postępowania (art. 106 § 2 k.p.a.). Niedopuszczalne jest (niekiedy praktykowane) uzyskiwanie stanowiska organu współdziałającego przez wnioskodawcę. Ustawa nie rozstrzyga, na jakim etapie postępowania należy zasięgnąć stanowiska organu współdziałającego. Sformułowanie „udzielenie koncesji (…) wymaga (…)" przesądza jednak, że skoro organ współdziałający wypowiada się w przedmiocie udzielenia koncesji, to elementem wystąpienia o zajęcie stanowiska powinien być projekt decyzji w sprawie jej udzielenia. Inaczej mówiąc wspomniane współdziałanie byłoby finalnym etapem postępowania wyjaśniającego. Warto w tym miejscu zwrócić uwagę na błędną praktykę polegającą na tym, że do wystąpienia o uzgodnienie bądź opinię dołącza się wyłącznie wniosek koncesyjny (a nie projekt koncesji),
— organ współdziałający zajmuje stanowisko w terminie 14 dni, pod rygorem domniemania zgody; uważa się że termin ten jest zachowany, jeżeli organ współdziałający przed jego upływem doręczył postanowienie w tej sprawie lub dokonał jego wysyłki (art. 9 pr.g.g.). Termin ten nie może zostać przedłużony. Wspomniany przepis ma bowiem charakter szczególny w stosunku do wymagań kodeksu postępowania administracyjnego do-

[5] Wszystkie powołane wyroki wojewódzkich sądów administracyjnych są prawomocne.

tyczących skutków uchybienia wymaganiom dotyczącym terminów załatwiania spraw,

— formą wyrażenia stanowiska organu współdziałającego jest postanowienie podjęte (w razie potrzeby) po przeprowadzeniu niezbędnego postępowania wyjaśniającego; podlega ono kontroli instancyjnej i sądowoadministracyjnej (art. 106 § 4—5 k.p.a.).

Sporną kwestią może natomiast być odpowiedź na pytanie, czy niezbędną przesłanką koncesji jest tylko ostateczne postanowienie organu współdziałającego, czy też — skoro w świetle art. 143 k.p.a. wniesienie zażalenia nie wstrzymuje wykonania postanowienia — brak cechy ostateczności nie stanowi przeszkody do uzyskania koncesji. Zdaniem NSA wydanie decyzji przed rozpoznaniem zażalenia w przedmiocie zajęcia stanowiska, o którym mowa w art. 106 § 5 k.p.a., narusza art. 106 § 1 k.p.a. (uchwała 7 Sędziów z dnia 9 listopada 1998 r., OPS 8/98). Inaczej mówiąc, zdaniem NSA oparcie koncesji na nieostatecznym postanowieniu w przedmiocie jej uzgodnienia narusza prawo. Ocena ta w pełni koresponduje z funkcją wspomnianego „uzgodnienia" rozumianego jako uzależnienie koncesji od zgody innego organu. W najnowszym komentarzu do art. 106 k.p.a. (B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz.* Wyd. 16, Legalis/el 2019) stanowisko wypowiedziane we wspomnianej uchwale oceniono jako „doniosły procesowo pogląd". Odmiennie przyjmują Cz. Martysz (*Komentarz do art. 106 Kodeksu postępowania administracyjnego.* LEX/el 2010, teza 11) *oraz* G. Łaszczyca (*Komentarz do Kodeksu postępowania administracyjnego.* LEX/el 2010, teza 2).

Organ koncesyjny nie jest natomiast stroną postępowania (ani podmiotem na prawach strony) w przedmiocie takiego współdziałania, a zwłaszcza nie może inicjować postępowań zmierzających do wyeliminowania tych postanowień podjętych w ramach współdziałania, które w jego ocenie są niezgodne z prawem. Gdyby natomiast stroną postępowania koncesyjnego byłaby gmina (np. z tytułu prawa własności nieruchomości objętej projektowanym obszarem górniczym), jej organ wykonawczy podlegałby wyłączeniu w omawianym współdziałaniu (art. 24 k.p.a.).

Nie można wykluczyć, że organ koncesyjny będzie jednocześnie organem, współdecydującym, co można dostrzec na przykładzie prezydenta miasta na prawach powiatu. Jest on organem o poszerzonych kompetencjach, przysługujących zarówno staroście, jak i organowi wykonawczemu gminy. W konsekwencji obowiązek współdziałania przewidzianego w art. 23 ust. 2—2a staje się wówczas bezprzedmiotowy (zob. wyroki NSA: z dnia 25 maja 2005 r., OSK 1660/04; z dnia 4 października 2007 nr., II OSK 997/07; z dnia 16 października 2007 r., II OSK 1401/06)[6]. Nie zwalnia to jednak takiego organu koncesyjnego od prze-

[6] Co prawda przedmiotem tych wyroków nie były sprawy regulowane komentowaną ustawą, jednak stan prawny stanowiący podstawę ich wydania oparty był takich samych schematach.

prowadzenia postępowania wyjaśniającego w zakresie przesłanek przewidzianych w art. 7 pr.g.g. oraz udokumentowania jego wyników w aktach sprawy.

Zakres oraz sposób wspomnianego współdziałania zależą od rodzaju zamierzonej działalności i miejsca jej wykonywania. Szczegóły zasługują niestety na ocenę krytyczną, a praktyka ich stosowania z wielu przyczyn niekiedy przybiera charakter wręcz patologiczny, czego dowodem jest treść stanowisk niektórych organów współdziałających. Nie do rzadkości należą sytuacje, w których pomimo wystąpienia o „uzgodnienie" organ współdziałający przedstawia tylko „opinię" (bądź odwrotnie), nadaje swemu stanowisku formę zwykłego pisma (a nie postanowienia zawierającego uzasadnienie i pouczenie o terminie oraz trybie zaskarżenia), uzgadnia „warunkowo" (w tym żądając spełnienia wymagań, które wynikają z powszechnie obowiązujących przepisów czy też są całkowicie niezgodne z prawem), zawiadamia, że nie zajmie stanowiska lub też kieruje się przesłankami całkowicie pozaprawnymi.

Problem ustalenia organów administracji właściwych w zakresie takiego współdziałania nie budzi większych wątpliwości. Zostały one bowiem (czasami pośrednio) wskazane przez ustawę. Niektóre problemy wymagają jednak rozwinięcia. Dotyczy to zwłaszcza prawa wodnego. W jego rozumieniu „gruntami pokrytymi wodami" są „grunty tworzące dna i brzegi cieków wodnych, jezior oraz innych naturalnych zbiorników wodnych w granicach linii brzegu, a także grunty wchodzące w skład sztucznych zbiorników wodnych, stopni wodnych oraz jezior podpiętrzonych, będące gruntami pokrytymi wodami powierzchniowymi przed wykonaniem urządzeń piętrzących" (art. 10 pkt 16). Wedle art. 169 ust. 2 tej ustawy „na mapach zagrożenia powodziowego przedstawia się w szczególności: 1) obszary, na których prawdopodobieństwo wystąpienia powodzi jest niskie i wynosi 0,2% lub na których istnieje prawdopodobieństwo wystąpienia zdarzenia ekstremalnego[7]; 2) obszary szczególnego zagrożenia powodzią[8]; 3) obszary obejmujące tereny narażone na zalanie w przypadku uszkodzenia lub zniszczenia: a) wału przeciwpowodziowego, b) wału przeciwsztormowego, c) budowli piętrzącej". Powstaje natomiast pytanie, czy użyte w art. 23 ust. 1 pkt 2 pr.g.g. określenie „obszarów, o których mowa w art. 169 ust. 2" pr.wodn. oznacza, że chodzi tylko o takie obszary w ten sposób określone na mapach zagrożenia powodziowego zatwierdzonych przez ministra właściwego do spraw środowiska

[7] Pojęcie to nie doczekało się definicji ustawowej.

[8] Wedle art. 16 pkt 34 obszarami szczególnego zagrożenia powodzią są: a) obszary, na których prawdopodobieństwo wystąpienia powodzi jest średnie i wynosi 1%, b) obszary, na których prawdopodobieństwo wystąpienia powodzi jest wysokie i wynosi 10%, c) obszary między linią brzegu a wałem przeciwpowodziowym lub naturalnym wysokim brzegiem, w który wbudowano wał przeciwpowodziowy, a także wyspy i przymuliska powstałe w sposób naturalny na gruntach pokrytych wodami powierzchniowymi, stanowiące działki ewidencyjne, d) pas techniczny (w rozumieniu ustawy z dnia 21 marca 1991 r. o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej).

i umieszczonych na stronie podmiotowej Biuletynu Informacji Publicznej obsługującego urząd tegoż organu administracji (art. 171 pr.wodn.), czy też istnienie wspomnianych map nie ma znaczenia. Potrzeba pewności prawa przemawia za pierwszym z tych rozwiązań. W praktyce ustalenie szczegółów może natomiast nastręczać sporo trudności. Środkiem pozwalającym na ich przezwyciężenie może być współdziałanie organów koncesyjnych z organami właściwymi w zakresie gospodarki wodnej, „w zakresie niezbędnym do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego i prawnego sprawy, mając na względzie interes społeczny i słuszny interes obywateli oraz sprawność postępowania, przy pomocy środków adekwatnych do charakteru, okoliczności i stopnia złożoności sprawy" (art. 7b k.p.a.). Istota takiego współdziałania polega na uzyskaniu informacji od innego (w danej sprawie — właściwego w zakresie gospodarki wodnej) organu bądź zasięgnięciu jego opinii. Jego stanowisko przybiera postać zwykłego pisma, niepodlegającego rygorom art. 106 k.p.a., a przede wszystkim nie ma charakteru wiążącego. W istocie stanowi ono środek pozwalający na wszechstronne wyjaśnienie wszystkich istotnych okoliczności sprawy (art. 7 i 77 k.p.a.). Utrzymywanie wód jest obowiązkiem ich właścicieli (art. 226, art. 231 pr.wodn.). Nakaz „uzgodnienia z organem odpowiedzialnym za utrzymanie wód" ma rację bytu tylko wówczas, gdy jest nim właściwy organ Wód Polskich (zob. art. 240 ust. 4 pkt 8 pr.wodn.). Organy Wód Polskich są właściwe również w odniesieniu do pozwoleń wodnoprawnych (art. 397 pr.wodn.).

Różnica pomiędzy „opinią" oraz „uzgodnieniem" polega na tym, że to ostatnie w istocie jest wyrazem zgody organu uzgadniającego. Inaczej mówiąc, nakaz „uzgodnienia koncesji" oznacza, że organ koncesyjny może ją udzielić tylko za zgodą (niekiedy domniemaną, zob. art. 9 pr.g.g.) organu uzgadniającego. Odmowa uzgodnienia, czasami błędnie nazywana „uzgodnieniem negatywnym", wyklucza wydanie koncesji (wyrok WSA z dnia 9 czerwca 2006 r., VI SA/Wa 839/06). Zwrot „wymaga uzgodnienia" wyklucza też możliwość „uzgodnienia warunkowego" (odmiennie, jak się wydaje nietrafnie, przyjęto w wyroku WSA z dnia 24 kwietnia 2007 r., VI SA/Wa 178/07). Czym innym jest natomiast „opinia" organu współdziałającego. W istocie stanowi ona wyraz niewiążącego stanowiska takiego organu. Nie ma zatem przeszkód do podjęcia decyzji koncesyjnej niezgodnej z opinią organu współdziałającego.

Znacznie trudniej jest natomiast odpowiedzieć na pytanie, czym powinien kierować się organ współdziałający (opiniujący, uzgadniający). Przede wszystkim dyrektywy wynikające z art. 7 Konstytucji oraz 6 k.p.a. wykluczają (niestety w praktyce nierzadką) dowolność w określaniu przesłanek, jakimi winien kierować się organ współdziałający. Ustawodawca nie wykazał natomiast zainteresowania ich doprecyzowaniem. Powstaje również wątpliwość, czy zakres wspomnianego współdziałania nie został określony zbyt szeroko.

Jedna z kluczowych wskazówek w tej mierze zdaje się wynikać z art. 7 pr.g.g., wedle którego podejmowanie i wykonywanie działalności określonej ustawą jest

dozwolone tylko wówczas, jeżeli nie naruszy ona przeznaczenia nieruchomości określonego w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego oraz w odrębnych przepisach (ust. 1). W przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego podejmowanie i wykonywanie działalności określonej ustawą jest dopuszczalne tylko wówczas, jeżeli nie naruszy ona sposobu wykorzystywania nieruchomości ustalonego w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy[9] oraz w odrębnych przepisach (ust. 2). Co do szczegółów zob. komentarz do art. 7 pr.g.g.

Warto również zwrócić uwagę, że przesłanki określone w art. 7 pr.g.g. różnią się od przewidzianych dotychczasowym stanem prawnym. Pod rządem art. 16 ust. 5 pr.g.g. 1994[10] (a przynajmniej w końcowym okresie jego obowiązywania) podstawą uzgodnienia koncesji dokonywanego z organem wykonawczym gminy był miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, a w razie jego braku — wspomniane studium. Zakładano, że do uzgodnienia może dojść tylko w razie zgodności zamierzonej działalności ze wspomnianymi dokumentami. Oparte na tym stanie prawnym orzecznictwo sądów administracyjnych wypracowało pogląd, że jako jedyne kryterium uzgodnienia udzielenia koncesji na działalność polegającą na wydobywaniu kopalin ze złóż czyni ona zgodność zamierzenia koncesyjnego z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, jeżeli jest uchwalony, lub z ustaleniami studium. Przewidziane kryteria należy stosować w sposób ścisły. Niedopuszczalne jest stosowanie innych kryteriów, niż te, które są przewidziane w ustawie, w szczególności odpowiedniego stosowania przepisów ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Prawo geologiczne i górnicze jest jedynym aktem normatywnym regulującym zasady wykonywania określonej tam działalności (wyroki: NSA z dnia 7 października 2010 r., II GSK 703/10; WSA z dnia 27 lutego 2008 r., II SA/Rz 865/07). Co do zasady[11] oceny te nadal zachowują aktualność. Postanowienie o odmowie uzgodnienia koncesji, które nie odnosi się do treści planu miejscowego, a w razie jego braku do studium, narusza prawo i nie może funkcjonować w obrocie prawnym (wyrok WSA z dnia 30 sierpnia 2013 r., II SA/Rz 486/13).

Stosownie do art. 23 ust. 2 pkt 2a pr.g.g. kryterium uzgodnienia koncesji (na wydobywanie kopalin ze złóż, podziemne bezzbiornikowe magazynowanie substancji, podziemne składowanie odpadów, podziemne składowania dwutlenku węgla) czy też wydanie tzw. decyzji inwestycyjnej (art. 49z

[9] Dalej powoływane jako „studium".

[10] Ustawa z dnia 4 lutego 1994 r. — Prawo geologiczne i górnicze, Dz.U. 2005, nr 228, poz. 1947 ze zm.

[11] Z zastrzeżeniem, że obecnie ustawa nie wymaga „zgodności" zamierzonej działalności ze wspomnianymi dokumentami planistycznymi. Wystarczy, by zamierzona działalność nie naruszała określonego nimi przeznaczenia bądź (w razie braku planu miejscowego) sposobu wykorzystywania nieruchomości.

ust. 1 pr.g.g.) dokonywane z organem wykonawczym gminy ma być nienaruszanie zamierzoną działalnością „przeznaczenia lub sposobu korzystania z nieruchomości określonego w sposób przewidziany w art. 7". Inaczej mówiąc, oznacza to, że przesłanki wspomnianego uzgodnienia określa art. 7 pr.g.g. Szczegóły zależą natomiast od rodzaju zamierzonej działalności oraz miejsca jej wykonywania. O ile ma ona odbywać się w granicach przestrzennych nieruchomości gruntowej pojmowanej jako powierzchniowa warstwa skorupy ziemskiej (art. 46 w zw. z art. 143 k.c.), wówczas przesłanką uzgodnienia (a w istocie podjęcia decyzji koncesyjnej) będzie odpowiedź na pytanie, czy zamierzona działalność narusza ustalone planem miejscowym przeznaczenie bądź (jeżeli nie ma planu miejscowego), ustalony przez studium sposób wykorzystywania nieruchomości gruntowej. Jeżeli np. przedmiotem koncesji miałoby być wydobywanie kopaliny metodą odkrywkową, do uzgodnienia mogłoby dojść tylko wówczas, gdyby zamierzona działalność nie naruszała ustalonego przeznaczenia bądź sposobu wykorzystywania nieruchomości. Jest bowiem oczywiste, że odkrywkowe wydobywanie kopalin w zasadzie wyklucza inne sposoby wykorzystywania objętych nim nieruchomości. Inaczej problem ten może wyglądać w odniesieniu do działalności prowadzonej poza granicami przestrzennymi nieruchomości (podziemne wydobywanie kopalin, podziemne magazynowanie bądź składowanie itd.). Istnieje wówczas możliwość pogodzenia przeznaczenia nieruchomości (bądź sposobu wykorzystywania jej) z wydobywaniem kopalin. Inaczej mówiąc, rolne, leśne, budowlane (itd.) przeznaczenie nieruchomości bądź wspomniany sposób wykorzystywania jej nie mogą stanowić przesłanki negatywnego stanowiska organu współdziałającego (zwłaszcza uzgadniającego) w przypadku działalności wykonywanej poza granicami przestrzennymi nieruchomości (jak np. w razie wydobywania kopalin metodą podziemną).

Stanowisko organu wykonawczego gminy uzgadniającego koncesję przede wszystkim determinowane jest przez miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego (będący aktem prawa miejscowego) bądź „odrębne przepisy". Tymi ostatnimi będą ustawy lub podjęte na ich podstawie rozstrzygnięcia o charakterze generalnym, które bezpośrednio określają przeznaczenie nieruchomości lub dozwolony (zabroniony) sposób ich wykorzystywania. Przykładami może być (bezpośrednio przewidziany przepisem prawa) reżim ochronny gruntów rolnych i leśnych[12], stanowiący konsekwencję ustanowienia niektórych obszarowych form ochrony przyrody, obowiązujący w obrębie niektórych form ochrony wód itd. Zdaniem WSA przepisami odrębnymi w rozumieniu art. 7 pr.g.g. nie są indywidualne akty administracyjne (wyrok z dnia 27 grudnia 2013 r., III SA/Lu 612/13). Sprawę komplikują natomiast liczne ustawy określające „szczególne

[12] Ustawa z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych. Dz.U. 2017, poz. 1161.

zasady" realizacji niektórych przedsięwzięć[13]. Podejmowane na ich podstawie decyzje, określając przeznaczenie terenu (w istocie nieruchomości gruntowych) w sposób pozwalający na realizację objętych nimi przedsięwzięć, zapadają z wyłączeniem systemu planowania i zagospodarowania przestrzennego.

Problem również w tym, że sporządzenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego nie ma charakteru obowiązkowego. O ile takowego planu nie sporządzono, przesłanką uzgodnienia koncesji ma być sposób wykorzystywania nieruchomości ustalony przez studium oraz odrębne przepisy (art. 7 pr.g.g.). W istocie wymagania te wyznaczają przesłanki, jakimi winny kierować się organy wykonawcze gmin uczestniczące w procedurach koncesyjnych.

Rozwiązanie zakładające, że przesłankę uzgodnienia (opinii) stanowi przede wszystkim miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, systemowo koresponduje z prawnym charakterem tego ostatniego; bezspornie jest on aktem prawa miejscowego. Podobnie problem ten należy postrzegać w odniesieniu do „przepisów odrębnych". Strukturalnie wadliwa (a nawet szkodliwa) jest natomiast konstrukcja zakładająca, że w razie braku planu miejscowego oraz „przepisów odrębnych" uzgodnienie (przedstawienie opinii) następuje na podstawie kryterium „sposobu wykorzystywania nieruchomości ustalonego w studium". To ostatnie bezspornie nie ma charakteru normatywnego, a w dodatku nie podlega promulgacji. Problem również w tym, że nierzadko plany miejscowe oraz studia ignorują ustawowe wymagania związane z gospodarką złożami kopalin (zob. art. 72 pr.o.ś., art. 98 pr.g.g.), z oczywistą szkodą dla interesu publicznego.

Rozstrzygnięcie w przedmiocie omawianego uzgodnienia lub opinii wymaga dokonania wykładni przede wszystkim planu miejscowego, a w razie jego braku — studium. Nieporozumieniem jest jednak ocena, że „organy gminy są najbardziej właściwe w zakresie wykładni ich przepisów"[14], czyli zawartych w planach miejscowych i zapewne w studiach (chociaż te ostatnie nie mają charakteru normatywnego). Wykładni prawa miejscowego dokonuje ten, kto je stosuje, w tym np. samorządowe kolegium odwoławcze, starosta (np. orzekając w przedmiocie pozwolenia na budowę), sądy (administracyjne, powszechne) oraz inne organy. Podobnie należy przyjąć w odniesieniu do wykładni studium.

---

[13] Jak np. ustawy:
- z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg krajowych. Dz.U. 2018, poz. 1474 ze zm.,
- z dnia 24 lipca 2015 r. o przygotowaniu i realizacji strategicznych inwestycji w zakresie sieci przesyłowych. Dz.U. 2020, poz. 191 ze zm.,
- z dnia 24 lutego 2017 r. o inwestycjach w zakresie budowy drogi wodnej łączącej Zalew Wiślany z Zatoką Gdańską. Dz.U. 2019, poz. 1073 ze zm.,
- z dnia 22 lutego 2019 r. o przygotowaniu i realizacji strategicznych inwestycji w sektorze naftowym. Dz.U. 2019, poz. 630 ze zm.

[14] Zob. J. Murzydło: *Znaczenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w świetle zmian wprowadzonych art. 7 ustawy z 9.06.2011 r. — Prawo geologiczne i górnicze*. „Finanse Komunalne" 2013, nr 3, s. 54.

Problem jednak w tym, że wiele wspomnianych dokumentów planistycznych operuje wyjątkowo nieprecyzyjną terminologią, zawiera wewnętrzne sprzeczności i nie spełnia wymagań ustawowych[15].

Nawet czasowa utrata pierwotnego charakteru gruntu musi być kwalifikowania jako działalność sprzeczna ze studium, zwłaszcza jeżeli na danym obszarze dojdzie do zmiany warunków wodno-glebowych, gdyż na terenie objętym inwestycją powstanie zbiornik wodny, którego do tej pory nie było i którego nie przewiduje studium (wyrok WSA z dnia 10 lutego 2010 r., II SA/Bd 56/10). Trafnie przyjęto też, że zasadność rozwiązań planu miejscowego nie może być przedmiotem oceny w postępowaniu prowadzonym przez organy administracji w sprawie uzgodnienia koncesji na wydobywanie kopaliny. W ramach niniejszego postępowania nie może być dokonana ocena prawidłowości postępowania organów gminy w ramach procedury uchwalania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (wyrok WSA z dnia 5 maja 2010 r., III SA/Łd 100/10). Oceny te wypowiedziano wprawdzie pod rządem poprzedniego stanu prawnego, jednak nadal zachowują swą aktualność.

Brak podstaw do uzgodnienia koncesji na wydobywanie kopaliny ze złoża znajdującego się w strefie gospodarki rolnej na gruntach o wysokiej jakości produkcyjnej, które są chronione przed zmianą użytkowania (wyrok WSA z dnia 4 grudnia 2013 r., III SA/Kr 286/13). Jeżeli ze studium wynika, że złoże kopaliny położone jest na obszarze rolniczej przestrzeni produkcyjnej przeznaczonym do rozwoju intensywnego rolnictwa, uzgodnienie koncesji na wydobywanie kopaliny nie jest możliwe (wyrok NSA z dnia 21 września 2018 r., II GSK 515/18).

Praktyka nie zawsze dostrzega zmiany stanu prawnego zaistniałe w wyniku wejścia w życie komentowanej ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. Przykładem może być wyrok WSA z dnia 11 marca 2014 r. (II SA/Bd 1590/13)[16]. Przyjęto w nim, że jako jedyne kryterium uzgodnienia udzielenia koncesji na działalność polegającą na wydobywaniu kopalin ze złóż pr.g.g. 1994 czyni zgodność zamierzenia koncesyjnego z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (jeżeli został uchwalony) lub z ustaleniami studium. Pogląd ten zachowuje aktualność na gruncie ustawy z 2011 r., pomimo różnic redakcyjnych przepisu art. 23 ust. 2 pkt 2 pr.g.g. poprzednio obowiązującej ustawy i art. 7 ust. 2[17] ich treść jest bowiem zbliżona. Postępowanie w przedmiocie uzgodnienia koncesji w trybie art. 23 ust. 2a pkt 1 w związku z art. 7 ust. 1 i ust. 2 pr.g.g. ogranicza się do badania zgodności działalności objętej projektem koncesji z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego. Działalność

[15] Zob. A. Lipiński: *Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jako źródło prawa*. „Prawne Problemy Górnictwa i Ochrony Środowiska" 2017, nr 1, s. 34 i nast.

[16] Podobnie przyjęto w wyroku WSA z dnia 4 grudnia 2013 r., III SA/Kr 286/13.

[17] Przywołanie art. 23 ust. 2 pkt 2 jako przepisu „poprzednio obowiązującej ustawy" (czyli pr.g.g. 1994) jest oczywistym błędem, bezspornie bowiem jest to przepis aktualnie obowiązujący. Pod rządem pr.g.g. 1994 przesłanki wspomnianego uzgodnienia określał art. 16 ust. 5.

niespełniająca powyższego kryterium nie będzie mogła być uzgodniona. Podobne stanowisko zajął WSA w wyroku z dnia 2 października 2014 r. (II SA/Ol 845/14), przyjmując, że w razie braku planu miejscowego kluczowym kryterium uzgodnienia udzielenia koncesji na wydobywanie kopalin jest zgodność zamierzenia koncesyjnego z ustaleniami studium, co wymaga analizy porównawczej. W wyroku z dnia 30 sierpnia 2017 r. (III SA/Gl 599/17) WSA przyjął, że przewidziane w planie zagospodarowania przestrzennego kryteria należy stosować w sposób ścisły. Przedstawione wyżej oceny tylko częściowo są trafne, co najłatwiej dostrzec, porównując dotychczasowy i obecny stan prawny.

Zdaniem NSA „uprawnienie organu gminy do uzgodnienia udzielenia koncesji na wydobycie kopalin (art. 23 ust. 2a pr.g.g.) w zakresie stwierdzenia nienaruszalności przez eksploatację przeznaczenia nieruchomości określonego w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego (art. 7 pr.g.g.) nie daje podstaw do określania wymogów eksploatacji złoża w planie miejscowym. To organ koncesyjny, a nie gmina, ma zbadać w oparciu o art. 7 ust. 1 pr.g.g., czy warunki eksploatacji złoża będą zgodne z planem miejscowym i udzielić lub odmówić koncesji. Organ gminy dokonuje oceny zgodności warunków planowanej eksploatacji z planem, ale nie wyznacza wymogów dla takiej eksploatacji" (wyrok z dnia 1 marca 2017 r., II OSK 2832/16).

W niektórych sytuacjach (art. 23 ust. 2) niezbędną przesłankę uzyskania koncesji stanowi opinia organu wykonawczego gminy. Skoro podjęcie działalności wymaga koncesji (np. na poszukiwanie lub rozpoznawanie złóż kopalin wymienionych w art. 10 ust. 1), to w konsekwencji wspomniany organ również powinien kierować się kryteriami wynikającymi z art. 7 pr.g.g. Co prawda wspomniany art. 23 ust. 2 nie odsyła do art. 7 komentowanej ustawy, niemniej jednak przedstawiony wyżej wniosek znajduje swe uzasadnienie w wykładni funkcjonalnej. W konsekwencji oceny w przedmiocie przesłanek wspomnianej opinii, wypowiadane pod rządem dotychczasowego stanu prawnego, utraciły swą aktualność. Przykładem może być wyrok WSA z dnia 15 czerwca 2007 r. (VI SA 1509/06) gdzie przyjęto, że skoro w przedmiocie wniosku o udzielenie koncesji na poszukiwanie i rozpoznanie złoża ustawodawca daje możliwość organowi opiniującemu wyrażenia tejże opinii bez konkretnych ustawowych wymogów, jakimi ma się kierować, oznacza to, że kierunek ten w szczególności wytyczają zadania ustawowe organu opiniującego w zakresie praw i obowiązków w sprawach istotnych dla społeczności lokalnej.

Brak natomiast wyraźnej odpowiedzi na pytanie, czym powinny kierować się pozostałe organy współdziałające, jak np. minister właściwy do spraw gospodarki złożami kopalin, do zadań którego należy uzgadnianie koncesji na wydobywanie większości kopalin objętych własnością górniczą oraz na podziemne bezzbiornikowe magazynowanie substancji (art. 23 ust. 1 pkt 2 pr.g.g.). W obecnym stanie prawnym dział administracji rządowej „gospodarka złożami kopalin" obejmuje sprawy:

1) prowadzenia, w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw środowiska, racjonalnej gospodarki złożami węglowodorów, węgla brunatnego, węgla kamiennego, siarki rodzimej, soli kamiennej, soli potasowej, soli potasowo-magnezowej, w obszarze objętym wydobyciem,
2) uzgadniania koncesji na wydobywanie udzielanych przez ministra właściwego do spraw środowiska w zakresie kopalin objętych własnością górniczą Skarbu Państwa,
3) współpracy w nadzorze nad wydobywaniem kopalin, o których mowa w pkt 1,
4) kwalifikacji w zakresie górnictwa (art. 11a ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej[18]).

Zadania te wykonuje Minister Aktywów Państwowych (rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 listopada 2019 r.)[19]. Analiza spraw objętych wspomnianym działem nie daje jednak odpowiedzi, jakimi przesłankami należy kierować się, dokonując wspomnianego uzgodnienia. Można wprawdzie bronić zapatrywania, że przesłanką uzgodnienia ma być zgodność zamierzonej koncesji z zasadą racjonalnej gospodarki złożami kopalin, tyle że wspomniany art. 11a pkt 1 dotyczy wyłącznie niektórych złóż objętych własnością górniczą. Z kolei nakaz racjonalnej gospodarki złożem dotyczy wszystkich złóż, bez względu na rodzaj kopaliny (art. 125 i 126 pr.o.ś. w zw. z art. 29 ust. 1 pr.g.g.). Sprawy gospodarki złożami kopalin nie obejmują natomiast problematyki podziemnego bezzbiornikowego magazynowania substancji (które zaliczane są do działu energia, objętego zadaniami Ministra Aktywów Państwowych) oraz podziemnego składowania dwutlenku węgla, aczkolwiek koncesje na wspomnianą działalność także wymagają uzgodnienia z ministrem właściwym do spraw gospodarki złożami kopalin.

Zbliżone wątpliwości dotyczą przesłanek, którymi mają kierować się pozostałe (pozagminne) organy orzekające w sprawach uzgodnień bądź opinii wymienionych w art. 23 pr.g.g. Co prawda niekiedy wynikają one z komentowanej ustawy (jak np. w odniesieniu do opinii Prezesa Wyższego Urzędu Górniczego, art. 23 ust. 1 pkt 1a) bądź przepisów kształtujących właściwość rzeczową organów współdziałających, tyle że ogólnikowość użytych tam określeń czasem może prowadzić do uznaniowości.

Koncesja starosty wymaga opinii z marszałkiem województwa (art. 23 ust. 3 pr.g.g.). Zdaniem M. Piątkowskiej rozwiązanie to „powinno służyć przede wszystkim przepływowi informacji pomiędzy organami administracji geologicznej, której właściwość w stosunku do części kopalin ustalono w sposób umowny (obszar do 2 ha, wydobycie do 20 000 m^3), co rodzi ryzyko naruszenia właściwości lub udzielenia koncesji w obszarze, na którym innemu podmiotowi udzielono już koncesji. Dodatkowo marszałek województwa, w przypadku

[18] Dz.U. 2019, poz. 945 ze zm.
[19] Dz.U. 2019, poz. 2256.

dostrzeżenia nieprawidłowości w projekcie koncesji starosty, może je wskazać w trakcie opiniowania, dzięki czemu w wielu przypadkach dochodzi do kształtowania się jednolitej wykładni lub praktyki w ramach województwa"[20]. Trafną jest ocena, że wspomniana opinia ma na celu zapobieżenie udzielenia koncesji starosty w odniesieniu do nieruchomości objętej już koncesją marszałka województwa. Zapewne dotyczyłoby to również postępowania koncesyjnego prowadzonego przez ten ostatni organ. Idąc tym tokiem rozumowania, należałoby jednak przewidzieć opinię starosty w postępowaniu koncesyjnym prowadzonym przez marszałka województwa. Zwrócić natomiast należy uwagę, że właściwość (kompetencja) organów koncesyjnych ustalona jest ustawowo, a nie umownie. Nie sposób zgodzić się też z oceną zakładającą, że funkcją opinii marszałka województwa jest wytknięcie ewentualnych nieprawidłowości, jakich mógłby dopuścić się starosta (w toku postępowania koncesyjnego). Rzecz jasna, nie ma przeszkód, by marszałek zwrócił uwagę staroście na dostrzeżone uchybienia, jednak podstawy takiego działania nie można upatrywać w art. 23 ust. 3 pr.g.g., lecz we wspomnianym już art. 7b k.p.a. Trudność polega natomiast na tym, że użyty w tym ostatnim zwrot „współdziałanie" nie dotyczy czynności podejmowanych w trybie art. 106 k.p.a. Rozwiązanie przewidziane w art. 23 ust. 3 pr.g.g. nie daje też odpowiedzi na pytanie, jak postąpić, jeżeli dwóch wnioskodawców w odniesieniu do częściowo tej samej przestrzeni ubiega się o koncesje na wydobywanie tej samej kopaliny objętej właściwością wspomnianych organów (starosty, marszałka województwa) i obydwa wnioski spełniają przewidziane wymagania. Podobne kolizje mogą pojawić się na etapie poszukiwania (rozpoznawania) złoża kopaliny, czyli w postępowaniach zmierzających do zatwierdzenia projektów robót geologicznych.

Problematyka przesłanek stanowisk zajmowanych w omawianym współdziałaniu przez organy pozagminne stała się przedmiotem rozstrzygnięć sądowo-administracyjnych. Co prawda dotyczą one dawnego stanu prawnego, jednak wypowiedziane tam poglądy częściowo nadal zachowują swoją aktualność. WSA w wyroku z dnia 6 czerwca 2006 r. przyjął, że odmowa uzgodnienia może nastąpić tylko na podstawie wskazanego wprost przepisu prawa (IV SA/Wa 140/06), a w wyroku z dnia 9 czerwca 2006 r. (VI SA/Wa 839/06) wypowiedział pogląd, że uzgodnienie koncesji z ministrem właściwym do spraw gospodarki[21] mieści się w ramach tzw. uznania administracyjnego. Nie oznacza ono jednak wcale zezwolenia na dowolne, arbitralne rozstrzyganie przez organ administracji publicznej, a także zwolnienia go z przestrzegania ogólnych reguł procedury administracyjnej oraz wymogu wnikliwego i logicznego uza-

[20] https://geoportal.pgi.gov.pl/geosam/ekspert_odpowiada/prawo_geologiczne_i_gornicze3 [dostęp: 31.03.2020].

[21] Pod rządem pr.g.g. 1994 koncesje na wydobywanie niektórych kopalin wymagały uzgodnienia z ministrem właściwym do spraw gospodarki. Obecnie art. 23 ust. 1 pkt 3 pr.g.g. wymaga uzgodnienia z ministrem właściwym do spraw gospodarki złożami kopalin.

sadnienia zajętego w sprawie stanowiska. Wobec gwarantowanej Konstytucją swobody podejmowania działalności gospodarczej, która wprawdzie podlega pewnym ograniczeniom, ale tylko przy zaistnieniu bardzo szczególnych przesłanek, ograniczanie możliwości działalności przedsiębiorcy wymaga szczegółowego uzasadnienia. W wyroku z dnia 24 kwietnia 2008 r. (VI SA/Wa 178/07) przyjęto, że orzekając w przedmiocie uzgodnienia minister właściwy do spraw gospodarki musi działać na podstawie prawa i w jego granicach (art. 7 Konstytucji, art. 6 k.p.a.) oraz kierować się przesłankami wyznaczającymi zadania tego organu określone ustawą z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej. Przedmiotem stanowiska wspomnianego ministra ma być ustalenie zgodności zamierzonej koncesji z uwarunkowaniami wyznaczającymi zakres pojęcia „sprawy gospodarki" bądź innemu ważnemu interesowi związanemu z tym działem. W istocie przesłanki te nabierają charakteru co najmniej częściowo uznaniowego.

W praktyce uzgodnienie koncesji należy do jednego z trudniejszych etapów postępowania, czego przyczyną jest przede wszystkim niejasny stan prawny, a także nikła świadomość prawna organów współdziałających przy udzielaniu koncesji. *De lege ferenda* należy zatem postulować radykalne uproszczenie omawianych rozwiązań, a przede wszystkim zmniejszenie liczby wymaganych uzgodnień oraz opinii.

Skutki uchybień obowiązkom w przedmiocie omawianego współdziałania są zróżnicowane. Tak więc podjęcie decyzji bez wymaganej opinii bądź dokonania uzgodnienia skutkuje wadliwością decyzji w stopniu uzasadniającym wzruszenie jej w drodze wznowienia postępowania (art. 145 § 1 pkt 6 k.p.a.). Inaczej należy natomiast oceniać podjęcie decyzji wbrew stanowisku organu współdziałającego. Skoro opinia nie ma charakteru wiążącego, podjęta niezgodnie z nią decyzja może być oceniona jako zgodna z prawem. Organ koncesyjny musi natomiast w uzasadnieniu wykazać, dlaczego orzekł wbrew takiemu stanowisku. Inny skutek pociąga za sobą koncesja podjęta w razie odmowy uzgodnienia. Ocenia się ją jako wydaną z rażącym naruszeniem prawa, co skutkuje jednak jej nieważnością. Stosowanie tych rozwiązań podlega jednak ograniczeniom w czasie (zob. art. 42 pr.g.g. oraz komentarz do tego przepisu).

Ogłoszenie stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii z powodu COVID-19 wpływa na bieg terminów do dokonania uzgodnienia bądź zaopiniowania koncesji. W takiej sytuacji termin ten nie rozpoczyna się, a rozpoczęty ulega zawieszeniu na ten okres. Inaczej mówiąc, w razie zaistnienia opisanego wyżej stanu termin określony w art. 9 pr.g.g. nie biegnie. Jeżeli jednak w tym czasie postanowienie w przedmiocie współdziałania zostało wydane, jest ono skuteczne. W razie zagrożenia poważną szkodą dla interesu społecznego albo ze względu na grożącą niepowetowaną szkodę materialną organ koncesyjny może żądać, by organ współdziałający w wyznaczonym mu terminie zajął stanowisko w przedmiocie współdziałania, tj. odpowiednio orzekł w sprawie uzgodnienia

bądź wyrażenia opinii (art. 15zzs ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych[22]). Wypada bronić zapatrywania, że w razie bezskutecznego upływu terminu określonego takim żądaniem, zachodzi skutek przewidziany w art. 9 ust. 2 pr.g.g.

Literatura

Agopszowicz A.: *Zarys systemu prawnego górnictwa. Przejrzał i uzupełnił Aleksander Lipiński*. Katowice 1991.

Dobrowolski G.: *Współdziałanie z organem wykonawczym gminy w postępowaniu koncesyjnym (na podstawie ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. Prawo geologiczne i górnicze).* „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego" 2011, nr 10, s. 14—22.

Jaśkowak M., Wilbrandt-Gotowicz M., Wróbel A.: *Komentarz aktualizowany do Kodeksu postępowania administracyjnego*. System Informacji Prawnej LEX, 2019 (wersja elektroniczna).

Kaczmarski L.: *Instytucja zajęcia stanowiska przez inny organ przy wydawaniu decyzji administracyjnej przez organ właściwy w sprawie.* „Casus" zima 2018, nr 91, s. 27—41.

Lipiński A.: *Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jako źródło prawa*. „Prawne Problemy Górnictwa i Ochrony Środowiska" 2017, nr 1, s. 34—54.

Lipiński A.: *Niektóre problemy planowania przestrzennego w związku z działalnością regulowaną prawem geologicznym i górniczym*. „Studia Iuridica Agraria" 2012, nr 10, s. 170—184.

Lipiński A.: *Niektóre problemy współuczestnictwa organów administracji w procedurach regulowanych prawem geologicznym i górniczym*. „Finanse Komunalne" 2013, nr 9, s. 64—68.

Lipiński A.: *Ochrona złóż kopalin w świetle zasady zrównoważonego rozwoju*. W: *Právo na životné prostredie a nástroje jeho presadzovania. Zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie 6.—7. september 2016 Bojnice, Slovenská republika*. Red. S. Košičiarová. Trnave 2016.

Lipiński A.: *Prawne podstawy geologii i górnictwa*. Warszawa 2019.

Lipiński A.: *Współdziałanie w postępowaniu koncesyjnym prowadzonym na podstawie prawa geologicznego i górniczego*. „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego" 2005, nr 1, s. 2—12.

Lipiński A., Mikosz R.: *Komentarz do ustawy Prawo geologiczne i górnicze.* Warszawa 2003.

Mikosz R.: *Granice koncesjonowania działalności regulowanej prawem geologicznym i górniczym*. „Przegląd Prawa Ochrony Środowiska" 2009, nr 2, s. 39—58.

Prawo geologiczne i górnicze. Komentarz. Red. B. Rakoczy. Warszawa 2015.

Murzydło J.: *Znaczenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w świetle zmian wprowadzonych art. 7 ustawy z 9.06.2011 r. — Prawo geologiczne i górnicze*. „Finanse Komunalne" 2013, nr 3.

Prawo przedsiębiorców. Komentarz. Red. A. Pietrzak. Warszawa 2019.

Schwarz H.: *Prawo geologiczne i górnicze. Komentarz*. T. 1. Wrocław 2013.

[22] Dz.U. 2020, poz. 374 ze zm.

Szydło W.: *Zakres władzy dyskrecjonalnej i współdziałania organów samorządu terytorialnego przy udzielaniu koncesji geologicznych i górniczych*. „Samorząd Terytorialny" 2014, nr 11, s. 45—60.

Wojtulek P., Kocowski T., Małecki W.: *Prawo geologiczne i górnicze*. Warszawa 2020.

Wybrane problemy prawa geologicznego i górniczego. Red. B. Rakoczy. Warszawa 2016.

Wyszomirski Ł.M.: *Glosa do wyroku NSA z dnia 22 października 2013 r., II GSK 1818/12*. „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego" 2014, nr 3, s. 167—176.

Źródła internetowe

Goss M.: *Nadzór i regulacja sektora ropy i gazu*. Warszawa 2016.

https:// geoportal.pgi.gov.pl/geosam/ekspert_odpowiada/prawo_geologiczne_i_gornicze3 [dostęp: 31.03.2020].

Zrównoważony rozwój jako czynnik determinujący prawne podstawy zarządzania geologicznymi zasobami środowiska. Red. G. Dobrowolski. Katowice 2018. https://www.kpgios.us.edu.pl/attachments/article/231/Dobrowolski_Gospodarowanie_geologicznymi_zasobami_srodowiska_w_swietle_zasady.pdf

Aleksander Lipiński

Comment on art. 22—23 of Geological and Mining Act

Summary

According to art. 22 of the GMA mining and geological licences, depending on the kind and place of the activity, are granted by the minister in charge of the environment, the head of the poviat or the marshal of the voivodship. The grant of the licence always must be preceded by cooperation with the authorities determined in art. 23 (like the President of National Atomic Energy Agency, the head of the local community, authorities responsible for the water management etc.). Depending on the kind of the licence or place of the activity, the „cooperating authorities" are consulting the draft of the licence (opinion) or the draft has to be agreed with them. Unfortunately, in most situations the premises determining results of such cooperation are very unclear. The result of such cooperation may be controlled by the administrative court.

Key words: Geological and Mining Act, licenses, licensing authorities, co-operating authorities

Александр Липинський

Комментарий к ст. 22—23 к закону о Геологическом и горном праве от 9 июня 2011 г.

Резюме

Согласно ст. 22 Геологического и горного права, горные и геологические концессии, в зависимости от типа и места деятельности, предоставляются министром, ответственным за окружающую среду, старостой или маршалом воеводства. Присуждению кон-

цессий всегда должно предшествовать сотрудничество с органами, указанными в ст. 23 (например, президентом Национального агентства по атомной энергии, местными органами власти, органами власти, ответственными за управление водными ресурсами и т.д.) В зависимости от типа концессии или места деятельности, «взаимодействующие органы» дают консультацию по проекту концессии (заключение), или проект должен быть согласован с ними. К сожалению, в большинстве ситуаций условия, определяющие результаты такого сотрудничества, очень расплывчаты. Результат сотрудничества может контролироваться административным судом.

Ключевые слова: Геологическое и горное право, концессии, концессионные органы, взаимодействующие органы

Aleksander Lipiński

Commento agli art. 22—23 della legge del 9 giugno 2011 — Legge geologica e mineraria

Sommario

Riassunto: Ai sensi dell'art. 22 della legge polacca sulle attività geologiche e minerarie, a seconda del tipo e del luogo di attività, le concessioni minerarie e geologiche sono concesse dal ministro responsabile dell'ambiente, sindaco o maresciallo del voivodato. Il rilascio delle concessioni deve essere preceduto sempre dalla collaborazione con le autorità indicate all'art. 23 (come il Presidente dell'Agenzia Nazionale per l'Energia Atomica, le autorità delle comunità locali, le autorità responsabili della gestione delle acque, ecc.). A seconda del tipo di concessione o del luogo di stabilimento, le "autorità che cooperano" consultano il progetto di concessione (parere) o il progetto deve essere concordato con loro. Purtroppo, nella maggior parte delle situazioni, la logica dei risultati di tale cooperazione non è molto chiara. Il risultato di questa cooperazione può essere controllato da un tribunale amministrativo.

Parole chiave: Diritto geologico e minerario, concessioni, enti concessionari, enti cooperanti

„Prawne Problemy Górnictwa i Ochrony Środowiska" 1—2/2020
ISSN 2451-3431
DOI: https://doi.org/10.31261/PPGOS.2020.01-02.05

Ryszard Mikosz
http://orcid.org/0000-0002-6588-1000
Uniwersytet Śląski w Katowicach

Własność kopalin i własność wód — kilka uwag o konstrukcji prawnej*

1. Nie ulega najmniejszej wątpliwości, że zarówno kopaliny, jak i wody to dobra materialne, których znaczenia niepodobna przecenić. Nie tylko bowiem są one elementami środowiska[1] warunkującymi byt organizmów żywych, ale także spełniają istotną rolę w działalności gospodarczej. Oczywiste jest zatem, że ustawodawca dążyć powinien do optymalnego ukształtowania ich statusu prawnego, uwzględniając z jednej strony konieczność korzystania z nich w niezbędnym zakresie, z drugiej natomiast potrzebę wyznaczenia ram tego korzystania w sposób umożliwiający efektywną ochronę tych dóbr.

2. Status prawny kopalin i wód kształtuje spora ilość przepisów, rozproszonych w wielu fragmentach systemu prawa. W tym stanie rzeczy całościowa analiza tych przepisów znacznie wykraczałaby poza założone ramy opracowania, zwłaszcza gdy zważyć, że wiele z nich skonstruowanych zostało w sposób bardzo kazuistyczny, co jest niestety manierą współczesnego ustawodawcy. Dlatego też w toku dalszych uwag zaprezentowana zostanie wyłącznie garść refleksji odnoszących się do jednej z fundamentalnych kwestii, jaka powinna być uwzględniana przy rozważaniu statusu prawnego każdego w istocie dobra.

* Stan prawny na dzień 31 października 2019 r.

[1] Zgodnie z definicją środowiska zawartą w art. 3 pkt 39 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (t.j. Dz.U. 2019, poz. 1396 ze zm.) rozumie się przez nie ogół elementów przyrodniczych, w tym także przekształconych w wyniku działalności człowieka, a w szczególności powierzchnię ziemi, kopaliny, wody, powietrze, krajobraz, klimat oraz pozostałe elementy różnorodności biologicznej, a także wzajemne oddziaływania pomiędzy tymi elementami.

Chodzi mianowicie o regulację dotyczącą własności kopalin oraz wód. Do podjęcia takiej refleksji skłania w pierwszej kolejności niedawna zasadnicza zmiana stanu prawnego w zakresie dotyczącym gospodarowania wodami, będąca wynikiem wprowadzenia do obrotu prawnego ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. — Prawo wodne[2]. Nie można jednak również tracić z pola widzenia faktu, że okres, jaki upłynął od wejścia w życie ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. — Prawo geologiczne i górnicze[3] jest także stosunkowo krótki, a aktem tym wprowadzono diametralnie odmienną od dotychczasowej konstrukcję prawną dotyczącą własności najważniejszych złóż kopalin. Chodzi mianowicie o instytucję własności górniczej, nieznaną wcześniej obowiązującej ustawie z dnia 27 lutego 1994 r. — Prawo geologiczne i górnicze[4], na której skoncentrować wypadnie uwagi dotyczące własności złóż kopalin. Regulacja dotycząca własności kopalin oraz wód zawarta w obydwu wspomnianych aktach budzi liczne wątpliwości, które po wejściu w życie Prawa wodnego jeszcze uległy pomnożeniu. Na niektóre z nich wypadnie zwrócić uwagę w ramach dalszych rozważań.

3. Wątpliwości te zaczynają się już przy próbie odpowiedzi na pytanie o to, czy kopaliny i wody są rzeczami w rozumieniu prawa cywilnego. Zdecydowana większość doktryny, a także szczupłe w sumie orzecznictwo, wyraża pogląd, że odpowiedź ta powinna być negatywna[5]. Zapatrywanie to jest jednak, jak się wydaje, na ogół wyrażane dość mechanicznie i pozbawione przekonującego uzasadnienia. Kluczowy argument, który jest przywoływany na rzecz tej tezy, wskazuje na brak „samoistności" kopalin i wód będącej niezbędną cechą kwalifikującą rzecz. Skłania to do pytania o podstawę prawną mającą uzasadnić taki pogląd. W tym kontekście przypomnieć trzeba, że swego rodzaju definicja rzeczy zawarta w art. 45 Kodeksu cywilnego[6] jest mocno zwięzła, by nie rzec lapidarna. Stosownie bowiem do jego treści, rzeczami w rozumieniu tego kodeksu są tylko przedmioty materialne. „Materialność" zarówno wód, jak i kopalin jest oczywista. Jest to zaś jedyna cecha kwalifikująca rzecz w świetle art. 45 k.c. Dodać trzeba przy tym, że wymóg spełnienia przez rzecz cechy „samoistności" wprost nie wynika także z żadnego innego przepisu Kodeksu. Nie jest też dostatecznie jasne, jak wspomnianą „samoistność" należy rozumieć, nie sposób jednak ujmować jej wyłącznie w kategoriach samoistności „fizycznej", chociażby mając na uwadze fakt, że nieruchomość gruntowa, będąca jedną

[2] T.j. Dz.U. 2020, poz. 310 ze zm., dalej: pr.wodn.

[3] T.j. Dz.U. 2020, poz. 1064 ze zm., dalej: pr.g.g.

[4] Dz.U. 2005, nr 228, poz. 1947 ze zm. Por. R. Mikosz: *Własność górnicza — ewolucja stanu prawnego*. W: *Rozważania o…* Red. G. Dobrowolski i in. Katowice 2018, s. 237 i nast.

[5] Por. szerzej na ten temat R. Mikosz. W: *System Prawa Prywatnego*. T. 3: *Prawo rzeczowe*. Red. E. Gniewek. Wyd. 4. Warszawa 2020, s. 190—192 oraz przywołaną tam literaturę.

[6] Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. — Kodeks cywilny (t.j. Dz.U. 2019, poz. 1145 ze zm.), dalej: k.c.

z podstawowych kategorii rzeczy w obrocie, z natury nie jest „samoistna". Przyjąć trzeba zatem, że o „samoistności" nie decydują cechy fizyczne rzeczy, lecz jest ona cechą normatywną, a o tym, czy mamy z nią do czynienia, decyduje ustawodawca[7].

4. Sygnalizowany wyżej problem ma bardzo istotne znaczenie w przypadku kopalin i wód, albowiem zarówno w Prawie geologicznym i górniczym, jak i w Prawie wodnym ustawodawca wielokroć posłużył się terminem „własność", który ma swoje ustalone znaczenie w systemie prawa. Uznanie, że wspomniane dobra nie mają charakteru rzeczy, prowadzić musi zatem do stwierdzenia, że własność przysługująca w stosunku do nich nie jest własnością rzeczy, o której mowa w Kodeksie cywilnym. Do zagadnienia tego wypadnie jeszcze niejednokrotnie powracać w toku dalszych uwag.

5. Analiza statusu własnościowego każdego w istocie dobra wymaga, jak się wydaje, rozważenia kilku podstawowych kwestii cząstkowych. Odnosi się to zwłaszcza do odpowiedzi na pytania dotyczące: przedmiotu prawa (obiektu prawa)[8], podmiotu uprawnionego (podmiotów uprawnionych), treści prawa oraz środków służących jego ochronie. W tej też kolejności prowadzona będzie dalsza analiza.

6. Rozpoczynając rozważania dotyczące własności kopalin, należy w punkcie wyjścia dokonać niezbędnej systematyki zagadnienia. W tym zaś zakresie odnotować trzeba, że kopaliny mogą być objęte zarówno własnością górniczą, jak i własnością gruntową. Kopaliny będące przedmiotem własności górniczej wymienione zostały przede wszystkim w art. 10 ust. 1 pr.g.g., z którego wynika, że są to złoża węglowodorów[9], węgla kamiennego, metanu występującego jako kopalina towarzysząca, węgla brunatnego, rud metali z wyjątkiem darniowych rud żelaza, metali w stanie rodzimym, rud pierwiastków promieniotwórczych,

---

[7] I tak np. zgodnie z regułą wynikającą z art. 48 k.c., z zastrzeżeniem wyjątków w ustawie przewidzianych, do części składowych gruntu należą w szczególności budynki i inne urządzenia trwale z gruntem związane, jak również drzewa i inne rośliny od chwili zasadzenia lub zasiania. Budynki są zatem — co do zasady — częściami składowymi rzeczy, nie mają więc charakteru dobra samoistnego. Czasem jednak — z woli ustawodawcy — traktowane są jako odrębne rzeczy (por. np. art. 235 i 272 k.c.).

[8] W literaturze można także napotkać poglądy, że przedmiotem prawa jest dozwolone zachowanie się uprawnionego, natomiast przedmiot, którego zachowanie to dotyczy, jest czasem nazywany „obiektem" prawa (por. w szczególności A. Klein: *Elementy stosunku prawnego prawa rzeczowego*. Wrocław 1976, s. 12; W. Pańko: *Własność gruntowa w planowej gospodarce przestrzennej*. Katowice 1978, s. 49).

[9] Zgodnie z definicją legalną zawartą w art. 6 ust. 1 pkt 16 pr.g.g. 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.

siarki rodzimej, soli kamiennej, soli potasowej, soli potasowo-magnezowej, gipsu i anhydrytu, kamieni szlachetnych, bez względu na miejsce ich występowania. Własnością górniczą objęte zostały także złoża wód leczniczych, wód termalnych i solanek (art. 10 ust. 2 pr.g.g.), które to wody w świetle ustawy Prawo geologiczne i górnicze są kopalinami[10].

7. Przedmiotem własności górniczej są także części górotworu położone poza granicami przestrzennymi nieruchomości gruntowej, w szczególności znajdujące się w granicach obszarów morskich Rzeczypospolitej Polskiej[11] (art. 10 ust. 4 pr.g.g.). W przepisach ustawy Prawo geologiczne i górnicze wielokrotnie posłużono się pojęciem „górotwór", nie zostało ono jednak bliżej dookreślone. Zgodnie zatem z powszechnie przyjętymi regułami wykładni prawa należy w takim przypadku sięgnąć do powszechnego znaczenia tego terminu. Jest ono zaś dwojakie — w naukach geologicznych rozumie się go bowiem jako „obszar sfałdowany i wypiętrzony w wyniku ruchów skorupy ziemskiej; orogen", w naukach górniczych górotwór oznacza natomiast „utwory skalne skorupy ziemskiej (zespół skał), w których prowadzone są roboty górnicze"[12]. Nie ulega wątpliwości, że tak pojmowany górotwór obejmuje także złoża wielu kopalin.

8. W sumie zatem przedmiot własności górniczej obejmuje dwie kategorie dóbr: złoża kopalin enumeratywnie wymienionych w art. 10 ust. 1 i 2 pr.g.g. oraz „górotwór", czyli przestrzeń położoną poniżej dolnej granicy nieruchomości gruntowej[13]. Ten w miarę klarowny generalny obraz zagadnienia komplikuje się mocno, kiedy przychodzi przejść do szczegółów, co jest między innymi następstwem niezwykle nieprecyzyjnej definicji złoża zawartej w art. 6 ust. 1 pkt 19 pr.g.g.[14], który to wątek trzeba jednak pominąć w dalszych rozważa-

[10] Stosownie bowiem do treści art. 5 ust. 1 pr.g.g. kopalinami nie są wody, z wyjątkiem wód leczniczych, wód termalnych i solanek. Definicje tych wód zamieszczone zostały w art. 5 ust. 2—4 pr.g.g.

[11] Zgodnie z treścią art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 21 marca 1991 r. o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej (t.j. Dz.U. 2019, poz. 2169 ze zm.), obszarami morskimi Rzeczypospolitej Polskiej są: morskie wody wewnętrzne, morze terytorialne, strefa przyległa, oraz wyłączna strefa ekonomiczna.

[12] *Słownik języka polskiego*. Red. M. Szymczak. T. 1. Warszawa 1978, s. 688. Wydaje się, że w ustawie Prawo geologiczne i górnicze użyto tego terminu w znaczeniu bliższym naukom górniczym, o czym świadczy chociażby definicja wyrobiska górniczego zawarta w art. 6 ust. 1 pkt 17 ustawy.

[13] Trzeba bowiem pamiętać, że przestrzeń nieruchomości gruntowej jest ograniczona, co wprost wynika ze zdania pierwszego art. 143 k.c. stanowiącego, że w granicach określonych przez społeczno-gospodarcze przeznaczenie gruntu własność gruntu rozciąga się na przestrzeń nad i pod jego powierzchnią. Szerzej na ten temat por. R. Mikosz. W: *System Prawa Prywatnego*. T. 3: *Prawo rzeczowe*… s. 101 i nast. oraz wskazane tam literaturę i orzecznictwo.

[14] Stosownie do treści tego przepisu złożem kopaliny jest naturalne nagromadzenie minerałów, skał oraz innych substancji, których wydobywanie może przynieść korzyść gospodarczą.

niach. Odnotowania wymaga natomiast regulacja zawarta w art. 10 ust. 3 pr.g.g., z której wynika, że złoża kopalin niewymienionych w art. 10 ust. 1 i 2 (a więc nie będące przedmiotem własności górniczej) są objęte prawem własności nieruchomości gruntowej. Brzmienie tego przepisu nie pozostawia wątpliwości, że w odniesieniu do tej grupy kopalin ustawodawca pozostawił dotychczasową konstrukcję prawną i wspomniane złoża stanowią części składowe nieruchomości gruntowej, dzieląc jej los prawny, na co wskazuje zwłaszcza użyty w nim zwrot „są objęte". Tę grupę kopalin można pominąć w toku dalszych rozważań, albowiem regulacja ich dotycząca w niczym nie odbiega od unormowań odnoszących się do własności rzeczy zawartych w Kodeksie cywilnym.

9. Ustalenie przedmiotu prawa własności wód nastręcza nieco więcej trudności, będących konsekwencją złożoności regulacji zawartej w ustawie Prawo wodne. Z jej art. 2 ust. 1 wynika, że reguluje ona między innymi „sprawy własności wód". Treść tego przepisu mogłaby zatem prowadzić do wniosku, że chodzi o wszystkie wody objęte przepisami tego aktu, co jednak o tyle byłoby konkluzją błędną, że zakres zastosowania ustawy do poszczególnych rodzajów wód jest zróżnicowany. Generalna reguła w tym względzie wyrażona została w art. 3 pr.wodn., z którego wynika, że przepisy ustawy stosuje się do wód śródlądowych oraz morskich wód wewnętrznych. Z treści art. 19 pr.wodn. płynie wiosek, że wodami śródlądowymi są wszystkie wody, z wyłączeniem morskich wód wewnętrznych i wód morza terytorialnego. Morskie wody wewnętrzne określone zostały natomiast w art. 4 przywołanej już ustawy o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej, w której sięgnięto głównie do kryterium geograficznego. Szczegóły w tym zakresie trzeba jednak pominąć. Odnotować trzeba natomiast, że zgodnie z art. 4 pr.wodn., przepisy ustawy stosuje się do wód morza terytorialnego w zakresie planowania w gospodarowaniu wodami, ochrony przed zanieczyszczeniem ze źródeł lądowych oraz ochrony przed powodzią, a w pozostałym zakresie — w przypadkach określonych w ustawie[15]. W myśl z kolei art. 5 pr.wodn., przepisy ustawy stosuje się do wyłącznej strefy ekonomicznej Rzeczypospolitej Polskiej w przypadkach określonych w ustawie.

10. Sygnalizowane dotychczas wątpliwości ulegają pomnożeniu, jeśli sięgnąć do regulacji zawartej w rozdziale 1 działu 6 Prawa wodnego, zatytułowa-

---

Szerzej na ten temat por. A. Lipiński: *Komentarz do art. 6—9 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. Prawo geologiczne i górnicze*. „Problemy Prawne Górnictwa i Ochrony Środowiska" 2017, nr 1, s. 24 oraz (pod rządem poprzedniego stanu prawnego); A. Lipiński, R. Mikosz: *Prawo geologiczne i górnicze. Komentarz*. Warszawa 2003, s. 42—43. Por. także A. Lipiński: *Prawne podstawy geologii i górnictwa*. Warszawa 2019, s. 30—31 oraz s. 40 i nast.; P. Wojtulek, T. Kocowski, W. Małecki: *Prawo geologiczne i górnicze*. Warszawa 2020, s. 51 i nast.

[15] Por. np. art. 32 ust. 1 i 34 pkt 8 pr.wodn.

nym „Własność wód i obowiązki ich właścicieli". Z treści art. 211 ust. 2 pr.wodn. wynika bowiem, że uregulowana została w nim kwestia własności wód morza terytorialnego, morskich wód wewnętrznych, śródlądowych wód płynących[16] oraz wód podziemnych[17]. Nietrudno dostrzec zatem, że przepis ten nie dotyczy śródlądowych wód stojących. Materię tę reguluje natomiast, aczkolwiek w sposób pozostawiający wiele do życzenia, art. 214 pr.wodn., w którym określony został status własnościowy „śródlądowych wód stojących, wód w rowach oraz wody w stawie, który nie jest napełniany w ramach usług wodnych, ale wyłącznie wodami opadowymi lub roztopowymi lub wodami gruntowymi".

11. Definicja „rowów" zamieszczona została w art. 16 pkt 47 pr.wodn., w myśl którego są to „sztuczne koryta prowadzące wodę w sposób ciągły lub okresowy, o szerokości dna mniejszej niż 1,5 m przy ujściu". Skoro więc chodzi o „prowadzenie wód", to wydaje się, że woda w nich jest (a przynajmniej może być) powierzchniową wodą płynącą. Są to zatem powierzchniowe wody płynące, a regulację zawartą w art. 214 pr.wodn. uznać trzeba za szczególną wobec zasady wynikającej z art. 211 ust. 2 pr.wodn. Dużo bardziej złożonym zabiegiem jest ustalenie znaczenia zwrotu „wody w stawie, który nie jest napełniany w ramach usług wodnych, ale wyłącznie wodami opadowymi lub roztopowymi lub wodami gruntowymi". W tym zakresie, w punkcie wyjścia odnotować trzeba, że z art. 16 pkt 65 lit. c. pr.wodn. wynika, że staw jest rodzajem „urządzenia wodnego". Akwen jest jednak „stawem" w rozumieniu Prawa wodnego jedynie wówczas, gdy służy do „kształtowania zasobów wodnych" lub „korzystania z tych zasobów"[18]. Wszystkie inne akweny nie są zatem stawami, ale powierzchniowymi wodami stojącymi. Rozgraniczenie rodzajów takich akwenów może napotykać jednak na spore trudności już chociażby wobec faktu, że zwrot „kształtowanie zasobów wodnych" trudno uznać za precyzyjny[19]. Szczegóły w tym zakresie trzeba jednak pominąć.

---

[16] Stosownie do treści art. 22 pr.wodn. śródlądowymi wodami płynącymi są wody w: ciekach naturalnych oraz źródłach, z których te cieki biorą początek, jeziorach oraz innych naturalnych zbiornikach wodnych o ciągłym albo okresowym naturalnym dopływie lub odpływie wód powierzchniowych, sztucznych zbiornikach wodnych usytuowanych na wodach płynących, a także kanałach.

[17] Przez „wody podziemne" rozumie się wszystkie wody znajdujące się pod powierzchnią ziemi w strefie nasycenia, w tym wody gruntowe pozostające w bezpośredniej styczności z gruntem lub podglebiem (art. 16 pkt 48 pr.wodn.).

[18] Zgodnie z brzmieniem art. 16 pkt 65 *in fine* przez urządzenia wodne rozumie się urządzenia lub budowle służące do kształtowania zasobów wodnych lub korzystania z tych zasobów. W dalszej części tego przepisu enumeratywnie wymieniono te urządzenia, wliczając w ich zakres m.in. stawy.

[19] Na marginesie tylko odnotować trzeba, że zgodnie z art. 23 ust. 2 pr.wodn. przepisy o śródlądowych wodach stojących stosuje się odpowiednio do wód znajdujących się w zagłębieniach terenu powstałych w wyniku działalności człowieka, niebędących stawami.

12. Dalszą, wymagającą sygnalizowania kwestią jest to, że przepis art. 214 pr.wodn. odnosi się jedynie do stawów „nie napełnianych w ramach usług wodnych". Kluczowe znaczenie w ramach tego zwrotu wydaje się mieć słowo „napełniane", które powinno być skonfrontowane z treścią art. 35 ust. 3 pr.wodn. określającego listę zachowań składających się na usługi wodne[20]. Analiza tych zachowań prowadzi do wniosku, że w istocie rzeczy trudno w ich ramach wskazać takie, które polegać mogłoby na wspomnianym „napełnianiu". Problem ten wymaga jednak odrębnej analizy.

13. Kolejnym zagadnieniem wymagającym rozważenia jest ustalenie podmiotu uprawnionego (podmiotów uprawnionych), któremu przysługiwać może własność kopalin i wód. W przypadku własności górniczej zagadnienie to jawi się stosunkowo klarownie, albowiem podmiotem tym jest wyłącznie Skarb Państwa, co wprost wynika z art. 10 ust. 5 pr.g.g. Inaczej problem ten kształtuje się natomiast na gruncie Prawa wodnego. Co prawda właścicielem zdecydowanej większości wód jest Skarb Państwa, jednak są również wody, które mogą być własnością innych podmiotów. Spostrzeżenie to potwierdza treść art. 211 ust. 1 pr.wodn., z którego wynika, że wody stanowią własność Skarbu Państwa, innych osób prawnych albo osób fizycznych. Przywołany już wyżej art. 211 ust. 2 pr.wodn. przesądza, że własnością Skarbu Państwa są wody morza terytorialnego, morskie wody wewnętrzne, śródlądowe wody płynące oraz wody podziemne. Z kolei w myśl również już wskazanego art. 214 pr.wodn. śródlądowe wody stojące, woda w rowie oraz woda w stawie, który nie jest napełniany w ramach usług wodnych, ale wyłącznie wodami opadowymi lub roztopowymi lub wodami gruntowymi, znajdujące się w granicach nieruchomości gruntowej stanowią własność właściciela tej nieruchomości. Kryterium, za pomocą którego wskazany został właściciel wód, jest zatem generalnie rodzaj wód. O ile jednak w odniesieniu do rodzajów wód wymienionych w art. 211 ust. 2 pr.wodn. właścicielem może być wyłącznie Skarb Państwa, o tyle własność wód wymienionych w art. 214 pr.wodn. może przysługiwać różnym podmiotom. Ich właścicielem jest bowiem właściciel gruntu, na którym znajdują się wody powierzchniowe określone w tym przepisie. Nie ulega zatem wątpliwości, że w kręgu tych podmiotów znajduje się również Skarb Państwa, jednak jego identyfikacja następuje w inny sposób, aniżeli ma to miejsce w świetle unormowania zawartego w art. 212 pr.wodn.

14. W przypadku kiedy właścicielem określonego dobra jest Skarb Państwa, istotną kwestię stanowi zawsze problem wykonywania uprawnień właścicielskich ze względu na specyfikę tej osoby prawnej. W ustawie Prawo geologiczne i górnicze regulacja dotycząca wykonywania uprawnień w odniesieniu do włas-

[20] Do problematyki usług wodnych wypadnie powrócić w dalszej części rozważań.

ności górniczej jest stosunkowo prosta. W art. 12 ust. 2 pr.g.g. wyodrębnione zostały w tym zakresie dwie różne sytuacje prawne, inaczej kształtuje się bowiem wykonywanie uprawnień w odniesieniu do działalności, która wymaga koncesji, inaczej natomiast w odniesieniu do pozostałej regulowanej Prawem geologicznym i górniczym. W pierwszej z tych sytuacji uprawnienia Skarbu Państwa w zakresie wynikającym z własności górniczej wykonują właściwe organy koncesyjne[21], w drugim natomiast zarządy województw[22]. Dużo bardziej skomplikowana jest natomiast regulacja dotycząca reprezentacji Skarbu Państwa w przypadku wykonywania uprawnień płynących z własności wód. W tym zakresie już w punkcie wyjścia wyodrębnić można dwojakiego rodzaju przypadki. Inaczej wygląda bowiem kwestia reprezentacji Skarbu Państwa w odniesieniu do wód, o których mowa w art. 212 ust. 2 pr.wodn., inaczej natomiast w stosunku do wód wymienionych w art. 214 pr.wodn. W pierwszym z tych przypadków prawa właścicielskie odnoszące się do wód publicznych[23] stanowiących własność Skarbu Państwa wykonują albo Wody Polskie[24] (w odniesieniu do śródlądowych wód płynących oraz wód podziemnych, z wyłączeniem śródlądowych dróg wodnych o szczególnym znaczeniu transportowym[25]), albo minister właściwy do spraw gospodarki morskiej[26] (w stosunku do wód morza terytorialnego oraz

[21] Organami koncesyjnymi są Minister Środowiska, marszałek województwa oraz starosta. Właściwość każdego z tych organów określa regulacja zawarta w art. 22 pr.g.g. Zakres obowiązku uzyskania koncesji określa art. 21 ust. 1 pr.g.g. Dalsze szczegóły z tym związane trzeba pominąć.

[22] Przepis art. 12 ust. 1 pkt 2 pr.g.g. stanowi, że zarządy województw wykonują uprawnienia Skarbu Państwa wynikające z własności górniczej, w odniesieniu do działalności „o której mowa w art. 2 ust. 1". Chodzi zatem o działalność, do której przepisy Prawa geologicznego i górniczego stosuje się tylko odpowiednio.

[23] Stosownie do treści art. 212 ust. 3 pr.wodn. wody stanowiące własność Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego są wodami publicznymi.

[24] Stosownie do treści art. 239 ust. 1 pr.wodn. Wody Polskie są państwową osobą prawną w rozumieniu art. 9 pkt 14 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. Z art. 239 ust. 3 pr.wodn. wynika, że w skład Wód Polskich wchodzą: Krajowy Zarząd Gospodarki Wodnej z siedzibą w Warszawie, regionalne zarządy gospodarki wodnej z siedzibami w Białymstoku, Bydgoszczy, Gdańsku, Gliwicach, Krakowie, Lublinie, Poznaniu, Rzeszowie, Szczecinie, Warszawie i we Wrocławiu, zarządy zlewni oraz nadzory wodne.

[25] Swego rodzaju „potwierdzenie" tej reguły wynika z art. 258 ust. 1 pr.wodn. stanowiącego, że Wody Polskie reprezentują Skarb Państwa oraz wykonują prawa właścicielskie Skarbu Państwa w stosunku do wód, o których mowa w art. 212 ust. 1 pkt 1, oraz do gruntów pokrytych śródlądowymi wodami płynącymi. Tego rodzaju „potwierdzeń" napotkać można znacznie więcej, np. z art. 263 ust. 3 pr.wodn. wynika, że uprawnienia właściciela wód w zakresie rybactwa śródlądowego w stosunku do śródlądowych wód płynących stanowiących własność Skarbu Państwa wykonują Wody Polskie.

[26] Aktualnie jest nim Minister Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej — por. rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 7 grudnia 2015 r. w sprawie utworzenia Ministerstwa Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej (Dz.U. 2015, poz. 2078 ze zm.), rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 listopada 2019 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej (Dz.U. 2019, poz. 2262).

morskich wód wewnętrznych), albo wreszcie minister właściwy do spraw żeglugi śródlądowej[27] (w stosunku do śródlądowych dróg wodnych o szczególnym znaczeniu transportowym). Prawa właścicielskie Skarbu Państwa w stosunku do wód, o których mowa w art. 214, znajdujących się na terenie nieruchomości stanowiącej własność Skarbu Państwa, wykonują natomiast — zgodnie z treścią art. 215 ust. 1 pr.wodn. — podmioty reprezentujące Skarb Państwa w stosunku do tych nieruchomości na podstawie przepisów odrębnych[28]. Dla pełnego obrazu zagadnienia odnotować trzeba, że w przypadku, gdy własność wód, o których mowa w art. 214 pr.wodn., przysługuje podmiotom innym aniżeli Skarb Państwa, wówczas — co oczywiste — w obrocie prawnym podmioty te działają albo osobiście bądź przez swoje organy, albo też są reprezentowane przez przedstawicieli ustawowych bądź pełnomocników.

15. Próbując ustalić treść własności górniczej oraz własności wód, dostrzec trzeba zasadnicze różnice w zastosowanej przez ustawodawcę konstrukcji prawnej. Co prawda wydaje się bowiem nie budzić wątpliwości, że w obu przypadkach chodzi o prawa majątkowe o charakterze cywilnym (ze znaczną ingerencją norm prawa publicznego)[29], jednak sposób, w jaki treść tych praw została ukształtowana normatywnie, jest zdecydowanie różny. I tak treść własności górniczej określona została w art. 12 ust. 1 pr.g.g. stanowiącym, że w granicach określonych przez ustawy Skarb Państwa, z wyłączeniem innych osób, może korzystać z przedmiotu własności górniczej albo rozporządzać swoim prawem wyłącznie przez ustanowienie użytkowania górniczego. Nietrudno dostrzec, że przepis ten wyraźnie nawiązuje do modelu zastosowanego w art. 140 k.c. w odniesieniu do własności rzeczy. Wyznacza on bowiem sferę uprawnień zarówno w sposób „negatywny" (określając granice, w jakich normowane prawo musi się mieścić), jak i „pozytywny", wskazując atrybuty w postaci uprawnień do korzystania z przedmiotu własności oraz do rozporządzania prawem.

---

[27] Por. przypis 26.

[28] W tym kontekście wskazać należy na art. 11 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (t.j. Dz.U. 2020, poz. 65 ze zm.) stanowiący, że z zastrzeżeniem wyjątków wynikających z przepisów tej ustawy oraz odrębnych ustaw, organem reprezentującym Skarb Państwa w sprawach gospodarowania nieruchomościami jest starosta, wykonujący zadanie z zakresu administracji rządowej.

[29] O czym świadczy chociażby zastosowana zarówno w Prawie geologicznym i górniczym, jak i Prawie wodnym terminologia, gdyż w obu aktach wielokrotnie użyto nie tylko słowa „własność", ale także np. zwrotu „uprawnienia właścicielskie". Na cywilnoprawny charakter obydwu praw wskazują także argumenty płynące ze sposobu zredagowania wielu innych przepisów. Wystarczy tytułem przykładu przywołać art. 211 ust. 4 pr.wodn. stanowiący, że śródlądowe wody płynące będące wodami publicznymi nie podlegają obrotowi cywilnoprawnemu, z wyjątkiem przypadków określonych w ustawie.

16. Zupełnie inaczej ustawodawca potraktował kwestię treści prawa własności wód. Próżno bowiem w Prawie wodnym poszukiwać przepisu, który mógłby zostać potraktowany jako odpowiednik przywołanego wyżej art. 12 ust. 1 pr.g.g., czy też art. 140 k.c. Ustalenie treści prawa własności wód nadal[30] wymaga zatem sięgnięcia do różnych cząstkowych rozwiązań, a następnie podjęcia próby syntetyzacji uzyskanych konkluzji. Rozwijając ten wątek, w punkcie wyjścia przyjąć trzeba niekwestionowalne założenie, że w przypadku, gdy mamy do czynienia z własnością, to w rachubę wchodzi prawo, którego treścią objęte zostały dwa atrybuty, a mianowicie korzystanie z dobra będącego jej przedmiotem oraz rozporządzanie tym dobrem. Wniosek taki płynie bowiem zarówno z regulacji dotyczącej własności rzeczy, jak i własności górniczej. W Prawie wodnym regulacja dotycząca korzystania z wód jest, tradycyjnie, niezwykle rozbudowana. Co do zasady nie powinno zatem budzić wątpliwości, że właściciel wody może z niej korzystać, jednak tylko — co oczywiste — w granicach określonych prawem, w tym zwłaszcza Prawem wodnym. Wniosek taki potwierdza chociażby treść art. 263 ust. 1 pr.wodn., z którego wynika, że ryby oraz inne organizmy żyjące w wodzie stanowią jej pożytki, do pobierania których jest uprawniony właściciel wód. Jest bowiem poza sporem, że pobieranie pożytków stanowi jedną z postaci korzystania, o czym przekonuje w szczególności treść art. 140 k.c.

17. Regulacja dotycząca korzystania z wód jest jednak dużo bardziej złożona. W poprzednim stanie prawnym, a także we wcześniej obowiązujących przepisach prawa wodnego, niejako tradycyjnie wyróżniano korzystanie powszechne, zwykłe i szczególne. W aktualnie obowiązującej ustawie pojawiła się natomiast — w zasadzie nieznana dotąd — forma korzystania w postaci usług wodnych[31]. Stosownie do treści art. 35 ust. 1 pr.wodn. usługi te polegają na zapewnieniu gospodarstwom domowym, podmiotom publicznym oraz podmiotom prowadzącym działalność gospodarczą możliwości korzystania z wód poza zakresem powszechnego korzystania z wód, w zakresie zwykłego korzystania z wód oraz szczególnego korzystania z wód. Nie ulega zatem wątpliwości, że jest to czwarty, wcześniej nieznany prawu wodnemu, rodzaj korzystania z wód[32].

---

[30] W poprzednio obowiązującym Prawie wodnym (ustawa z dnia 18 lipca 2001 r., ostatni t.j. Dz.U. 2017, poz. 1121), a także we wcześniejszych aktach regulujących tę materię, również brak było przepisu, który wprost określał treść prawa własności wód.

[31] W poprzednio obowiązującym Prawie wodnym pojawiło się pojęcie usług wodnych (art. 113b ust. 7 zawierał nawet swego rodzaju definicję tych usług), jednak regulacja ta odnosiła się wprost do jednego z instrumentów w planowaniu w gospodarowaniu wodami, a mianowicie do programu wodno-środowiskowego kraju.

[32] Tak też B. Rakoczy: *Prawo wodne. Praktyczny przewodnik*. Warszawa 2018, s. 58. Regulacja ta budzi wiele zasadniczych wątpliwości, których szczegółowa analiza wymaga jednak odrębnego opracowania.

18. Nawet pobieżna analiza obowiązującego stanu prawnego wskazuje, że zakres korzystania z wód zależy od ich rodzaju i statusu podmiotu korzystającego. Próbując syntetycznie przedstawić ten problem, odnotować trzeba, że w odniesieniu do poszczególnych rodzajów korzystania zastosowana została nieco odmienna konstrukcja prawna. I tak w przypadku korzystania powszechnego[33] chodzi w zasadzie wyłącznie o wody Skarbu Państwa[34]. Podkreślić należy przy tym, co w tym miejscu wydaje się szczególnie istotne, że podmiot korzystający z wód w sposób powszechny nie korzysta z przedmiotu swojej własności, ale z dobra cudzego. Inaczej omawiany problem kształtuje się przy korzystaniu zwykłym. Zgodnie z art. 33 ust. 1 pr.wodn. właścicielowi gruntu przysługuje bowiem prawo do zwykłego korzystania z wód[35] stanowiących jego własność oraz z wód podziemnych znajdujących się w jego gruncie. Wspomniany właściciel nieruchomości może zatem korzystać w ramach przepisu z dwóch kategorii wód, co wskazuje, że konstrukcja zwykłego korzystania jest wewnętrznie zróżnicowana, obejmując zarówno korzystanie z dobra własnego, jak i cudzego (Skarbu Państwa). W odniesieniu do pierwszego z tych przypadków mamy zatem do czynienia z uprawnieniem niewłaściciela wynikającym z przepisu ustawowego, w drugim — z wyznaczeniem granic prawa własności wód. Podobnie problem kształtuje się w przypadku szczególnego korzystania z wód[36]. Nawet pobieżny ogląd przypadków, kiedy w rachubę wchodzi szczególne korzystanie z wód, wskazuje bowiem, że ten rodzaj korzystania obejmować może zarówno korzystanie z wody własnej, jak i Skarbu Państwa. Analogiczny wniosek przyjąć trzeba w odniesieniu do usług wodnych. Szczegóły w tym zakresie trzeba jednak pominąć.

---

[33] Stosownie do treści art. 32 ust. 1 pr.wodn. każdemu przysługuje prawo do powszechnego korzystania z publicznych śródlądowych wód powierzchniowych, morskich wód wewnętrznych oraz z wód morza terytorialnego, jeżeli przepisy ustawy nie stanowią inaczej. Korzystanie to służy do zaspokajania potrzeb osobistych, gospodarstwa domowego lub rolnego, bez stosowania specjalnych urządzeń technicznych, a także do wypoczynku, uprawiania turystyki, sportów wodnych oraz, na zasadach określonych w przepisach odrębnych, amatorskiego połowu ryb (art. 32 ust. 2 pr.wodn.).

[34] Zgodnie jednak z art. 32 ust. 3 pr.wodn. rada gminy może wprowadzić, w drodze uchwały będącej aktem prawa miejscowego, powszechne korzystanie z wód powierzchniowych nie będących własnością Skarbu Państwa, służące zaspokajaniu wyłącznie potrzeb osobistych, gospodarstwa domowego lub rolnego i ustalić dopuszczalny zakres tego korzystania. W takim przypadku, właścicielowi wód przysługuje odszkodowanie z budżetu gminy (art. 32 ust. 4 pr.wodn.).

[35] W myśl art. 33 ust. 3 pr.wodn. zwykłe korzystanie z wód służy zaspokojeniu potrzeb własnego gospodarstwa domowego oraz gospodarstwa rolnego. Nie obejmuje ono jednak poboru wód podziemnych lub wód powierzchniowych w ilości średniorocznie nieprzekraczającej 5 m^3 na dobę oraz wprowadzania ścieków do wód lub do ziemi w ilości nieprzekraczającej łącznie 5 m^3 na dobę.

[36] Stosownie do treści art. 34 ust. 1 pr.wodn. szczególnym korzystaniem z wód jest korzystanie z nich w zakresie wykraczającym poza powszechne korzystanie oraz zwykłe korzystanie z wód. W dalszej części w przepisie tym wymieniono zamkniętą listę 16 rodzajów szczególnego korzystania z wód.

19. Generalna konkluzja odniesiona do ostatnio rozpatrywanej problematyki sprowadza się do konstatacji, że w przypadku regulacji dotyczącej korzystania z wód nacisk położony został przede wszystkim na aspekt „reglamentacyjny". W zakresie dotyczącym korzystania powszechnego i zwykłego granice korzystania wyznaczone zostały aktem generalnym, albowiem to ustawa określa komu, z jakich wód i dla zaspokojenia jakich potrzeb wolno korzystać. W przypadku dotyczącym korzystania szczególnego i usług wodnych, wyznaczenie wspomnianych granic dokonywane jest (może być) za pomocą aktu indywidualnego. Przepisy regulujące korzystanie z wód zostały natomiast tak skonstruowane, że nie wskazują tytułu prawnego do korzystania. Sprawia to, że zwłaszcza charakter praw przysługujących oznaczonym podmiotom w stosunku do cudzych wód w ramach każdego ze sposobów korzystania z wód budzić może wątpliwości. Z dotychczasowych uwag dotyczących rodzajów korzystania z wód wynika jednak ponad wszelką wątpliwość, że uprawnienia w tym zakresie przysługiwać mogą zarówno właścicielowi wód, jak i podmiotom, które nie posiadają takiego statusu. W odniesieniu do tych pierwszych w rachubę wchodzi zatem atrybut korzystania ze swojego prawa.

20. Jeśli chodzi z kolei o atrybut rozporządzania, to — podobnie jak w przypadku korzystania — konstrukcja dotycząca własności górniczej odbiega znacząco od tej, która przyjęta została w odniesieniu do wód. W przywołanym już art. 12 ust. 1 pr.g.g. przesądzono, że jedyną formą rozporządzenia własnością górniczą jest ustanowienie użytkowania górniczego[37]. *De lege lata* wykluczone jest zatem zarówno zbycie tej własności, jak również obciążenie jej prawami innymi aniżeli wspomniane użytkowanie. W przypadku Prawa wodnego regulacja dotycząca rozporządzania jest natomiast mocno fragmentaryczna. Najbardziej generalny charakter w rozpatrywanym zakresie wydaje się mieć art. 211 ust. 4 pr.wodn., stanowiący, że śródlądowe wody płynące będące wodami publicznymi nie podlegają obrotowi cywilnoprawnemu, z wyjątkiem przypadków określonych w ustawie. Nie można też tracić z pola widzenia unormowań dotyczących oddawania w użytkowanie obwodów rybackich. Pod rządem Prawa wodnego z 2001 r. materia ta uregulowana była w tym akcie normatywnym.

[37] Stosownie do art. 13 ust. 1 pr.g.g. ustanowienie użytkowania górniczego następuje w drodze umowy zawartej na piśmie pod rygorem nieważności. Treść tego przepisu jest kolejnym argumentem na rzecz tezy, że własność górnicza (a także prawo od niej pochodne, jakim jest użytkowanie górnicze) ma charakter cywilnoprawny. Konstatacji tej nie zmienia fakt, że zgodnie z art. 13 ust. 6 pr.g.g. w przypadku nieuzyskania koncesji w terminie roku od dnia zawarcia umowy o ustanowieniu użytkowania górniczego, umowa ta wygasa, w myśl zaś art. 13 ust. 7 pr.g.g. użytkowanie górnicze wygasa w przypadku wygaśnięcia, cofnięcia lub utraty mocy koncesji, bez względu na przyczynę. Gwoli ścisłości odnotować trzeba jednak, że użytkowanie górnicze ustanawiane jest także w przypadku prowadzenia niektórych rodzajów działalności nie wymagających uzyskania koncesji, szczegółów w tym zakresie niepodobna jednak rozwinąć.

Aktualnie, zgodnie z treścią art. 263 ust. 4 pr.wodn., zasady i warunki rybackiego korzystania z publicznych śródlądowych wód płynących są określone w przepisach ustawy z dnia 18 kwietnia 1985 r. o rybactwie śródlądowym[38]. Omawianą materię normuje przede wszystkim art. 6d ustawy, z którego ust. 1 wynika, że publiczne śródlądowe wody powierzchniowe płynące stanowiące własność Skarbu Państwa dyrektor regionalnego zarządu Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie przekazuje do rybackiego korzystania w drodze oddania w użytkowanie obwodu rybackiego. Formą rozporządzenia tymi wodami jest zatem ustanowienie użytkowania. Oddanie w użytkowanie obwodu rybackiego następuje w drodze konkursu ofert (art. 6d ust. 4 ustawy), co oznacza, że w istocie rzeczy chodzi o wyłonienie użytkownika w drodze przetargu. Przepisy omawianej ustawy nie określają wprost, że oddanie w użytkowanie rybackie następuje w drodze umowy, jednak o tym, że tak jest, pośrednio przekonuje treść jej art. 6d ust. 6, w którym mowa o rozwiązaniu umowy użytkowania. Skądinąd zresztą, w myśl art. 6d ust. 7 ustawy, w sprawach nieuregulowanych dotyczących użytkowania stosuje się odpowiednio przepisy Kodeksu cywilnego.

21. Przytoczone wyżej reguły odnoszą się wprost do rozporządzania prawami do wód. Znacznie bardziej rozbudowana jest natomiast regulacja odnosząca się do rozporządzania gruntami pod wodami państwowymi, co nie pozostaje bez wpływu na możliwość korzystania z wód, a więc postrzegane może być jako czynności ze skutkiem „rozporządzającym" w odniesieniu do wód[39]. Odmienne reguły od dotychczas przedstawionych dotyczą natomiast rozporządzania wodami niepublicznymi. Wydaje się bowiem, że właściciel tych wód może nimi rozporządzić także w inny sposób. Może to przybrać postać zarówno obciążenia własności wód oznaczonym prawem osoby trzeciej (np. umownego ustanowienia prawa czerpania wody czy też prawa przejazdu [„przepływu"] przez powierzchniowe wody stojące), jak również przeniesienia ich własności. Aktualnie obowiązujące Prawo wodne nie zawiera odpowiednika art. 12 poprzednio obowiązującej ustawy, który stanowił, że własność wód stojących oraz wód w studniach i w rowach jest prawem związanym z własnością nieruchomości gruntowej. A skoro tak, to wydaje się, że *de lege lata* nie została wykluczona możliwość przeniesienia na oznaczony podmiot własności wody bez równoczesnego przeniesienia własności gruntu. Nie mogłoby to jednak nastąpić w sposób naruszający zasadę wyrażoną w art. 214 pr.wodn. Zbycie wody byłoby zatem możliwe jedynie wówczas, gdy została by ona oddzielona od gruntu,

[38] Dz.U. 2019, poz. 2168 ze zm.

[39] Jeśli bowiem zgodnie z treścią art. 261 ust. 1 pr.wodn. grunty pokryte wodami stanowiące własność Skarbu Państwa, niezbędne do prowadzenia przedsięwzięć związanych np. z energetyką wodną, oddaje się w użytkowanie, to jest oczywiste, że tego rodzaju stan rzeczy oznacza także jakąś formę rozporządzenia wodami, skoro skutkiem tego jest *de facto* także użytkowanie wód.

na/w którym się znajduje (np. poprzez jej wypompowanie). Przypadki takie, zapewne możliwe, będą jednak, jak się wydaje, rzadkością.

22. Na zakończenie rozważyć trzeba wreszcie pokrótce kwestię ochrony obydwu analizowanych praw, podkreślając już w punkcie wyjścia, że jest to materia różniąca się od problematyki ochrony kopalin czy wód jako elementów środowiska. Także i w tym zakresie regulacja zawarta w Prawie geologicznym i górniczym znacząco różni się od tej, która zamieszczona została w Prawie wodnym. Z art. 11 pr.g.g. wynika bowiem, że w sprawach nieuregulowanych w ustawie do własności górniczej, a także do rozstrzygania sporów między Skarbem Państwa a właścicielem gruntu, stosuje się odpowiednio przepisy Kodeksu cywilnego, a także prawa geodezyjnego i kartograficznego[40] dotyczące nieruchomości gruntowych, w tym ich rozgraniczania. Nie ulega zatem wątpliwości, że odesłanie to obejmuje m.in. art. 222 k.c. normujący ochronę petytoryjną prawa własności. Właścicielowi górniczemu służy zatem zarówno roszczenie windykacyjne[41] (gdy Skarb Państwa pozbawiony zostanie władztwa nad przedmiotem własności górniczej), jak i negatoryjne[42] (gdy w rachubę wejdą innego rodzaju naruszenia nie polegające na pozbawieniu uprawnionego władztwa nad swoim dobrem).

23. Cywilnoprawna ochrona prawa własności przysługującego w odniesieniu do wód nie doczekała się, podobnie jak w poprzednim Prawie wodnym z 2001 r., jakiejkolwiek regulacji, z której wynikałaby odpowiedź na pytanie o jej zakres i instrumenty prawne mogące służyć temu celowi. Podtrzymać należy zatem od dawna głoszony pogląd[43], że brak alternatywy dla rozwiązania przyjmującego, iż w zakresie nienormowanym prawem wodnym stosować należy przepisy Kodeksu cywilnego dotyczące własności nieruchomości. Odrzucenie tego poglądu powodowałoby bowiem, że w pewnym zakresie sfera uprawnień właściciela wody pozostawałaby całkowicie niechroniona. Niepodobna zaś przyjąć, że wspomnianym podmiotom nie służą żadne cywilnoprawne środki ochrony prawa własności wody. A skoro tak, to jedynym rozwiązaniem wydaje się dopuszczenie możliwości skorzystania w rozpatrywanym przypadku

[40] Ustawa z dnia 17 maja 1989 r. — Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz.U. 2020, poz. 276 ze zm.).

[41] Stosownie do art. 222 § 1 k.c. właściciel może żądać od osoby, która włada faktycznie jego rzeczą, ażeby rzecz została mu wydana, chyba że osobie tej przysługuje skuteczne względem właściciela uprawnienie do władania rzeczą.

[42] W myśl art. 222 § 2 k.c. przeciwko osobie, która narusza własność w inny sposób aniżeli przez pozbawienie właściciela faktycznego władztwa nad rzeczą, przysługuje właścicielowi roszczenie o przywrócenie stanu zgodnego z prawem i o zaniechanie naruszeń.

[43] Por. R. Mikosz. W: *System Prawa Prywatnego*. T. 4. Red. E. Gniewek. *Prawo rzeczowe*. Warszawa 2005, s. 698—699.

z roszczeń zarówno petytoryjnych, jak i z ochrony posesoryjnej. Oznacza to, innymi słowy, że dopuścić trzeba stosowanie w tym zakresie regulacji zawartej w art. 222 oraz 343 i 344 k.c. Właściciel wód może zatem, w przypadku pozbawienia go władztwa nad wodą będącą przedmiotem jego własności sięgnąć do roszczenia windykacyjnego, a w przypadku innych naruszeń jego prawa do roszczenia negatoryjnego. Może również stosować środki prawne służące ochronie posiadania.

24. Z dotychczasowych spostrzeżeń dowodnie wynika, że konstrukcja prawna własności geologicznych zasobów skorupy ziemskiej (własności górniczej) w istotny sposób różni się od tej, którą przyjęto w stosunku do wód. Trudno dociec przyczyn takiego zróżnicowania, zwłaszcza gdy zważyć, że przedmiotem własności są w obu rozpatrywanych przypadkach dobra o porównywalnym statusie, będące według dość powszechnie przyjmowanego poglądu przedmiotami materialnymi nie mającymi statusu rzeczy w rozumieniu art. 45 k.c., a także znaczącymi elementami środowiska.

Wydaje się, że bezsprzecznie lepszym rozwiązaniem jest to, które zastosowane zostało w odniesieniu do własności górniczej, gdyż zasadnie nawiązuje ono do modelu regulacji prawnej dotyczącej własności rzeczy. Nie oznacza to jednak, że rozwiązanie to nie budzi żadnych wątpliwości[44]. Są one jednak zdecydowanie mniejsze aniżeli te, które dotyczą regulacji prawnej odnoszącej się do własności wód. Jest ona bowiem mocno niekompletna, nadto zaś rozproszona i — co nietrudno dostrzec — pozbawiona wyraźniejszej myśli przewodniej. Tymczasem zaś jeśli w tekście ustawy wielokrotnie użyto w stosunku do wód słowa „własność", to bezspornie mamy do czynienia z cywilnym majątkowym prawem podmiotowym, co rodzi określone konsekwencje. W takim przypadku zatem trzeba klarownie wskazać nie tylko jej podmiot (podmioty) i przedmiot, ale także — co najmniej — określić również treść tego prawa oraz środki jego ochrony. Wszystkiego tego próżno szukać w ustawie Prawo wodne mimo jej olbrzymich rozmiarów[45].

---

[44] Por. R. Mikosz: *Kilka uwag o wzajemnych relacjach między własnością górniczą a własnością gruntową*. W: *Rozprawy z prawa prywatnego. Księga pamiątkowa dedykowana Profesorowi Wojciechowi Popiołkowi*. Red. M. Pazdan, M. Jagielska, M. Rott-Pietrzyk, M. Szpunar. Warszawa 2017, s. 1193 i nast.

[45] Z art. 1 pr.wodn. wynika, że ustawa reguluje gospodarowanie wodami zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju, w szczególności kształtowanie i ochronę zasobów wodnych, korzystanie z wód oraz zarządzanie zasobami wodnymi. Przepis art. 2 pr.wodn. stanowi natomiast, że ustawa reguluje sprawy własności wód oraz gruntów pokrytych wodami, a także zasady gospodarowania tymi składnikami jako mieniem Skarbu Państwa. Tytułem porównania, art. 1 poprzednio obowiązującego Prawa wodnego (por. przypis 30) stanowił, że reguluje ono gospodarowanie wodami zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju, a w szczególności kształtowanie i ochronę zasobów wodnych, korzystanie z wód oraz zarządzanie zasobami wodnymi. Z art. 1a. wynikało natomiast, że ustawa reguluje sprawy własności wód oraz gruntów pokrytych wodami,

Literatura

Kilka uwag o wzajemnych relacjach między własnością górniczą a własnością gruntową. W: *Rozprawy z prawa prywatnego. Księga pamiątkowa dedykowana Profesorowi Wojciechowi Popiołkowi*. Red. M. Pazdan, M. Jagielska, M. Rott-Pietrzyk, M. Szpunar. Warszawa 2017.

Klein A.: *Elementy stosunku prawnego prawa rzeczowego*. Wrocław 1976.

Lipiński A.: *Komentarz do art. 6—9 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. Prawo geologiczne i górnicze*. „Problemy Prawne Górnictwa i Ochrony Środowiska" 2017, nr 1, s. 11—31.

Lipiński A.: *Prawne podstawy geologii i górnictwa*. Warszawa 2019.

Lipiński R., Mikosz A.: *Prawo geologiczne i górnicze. Komentarz*. Warszawa 2003.

Mikosz R.: *Własność górnicza — ewolucja stanu prawnego*. W: *Rozważania o…* Red. G. Dobrowolski. Katowice 2018.

Pańko W.: *Własność gruntowa w planowej gospodarce przestrzennej*. Katowice 1978.

Rakoczy B.: *Prawo wodne. Praktyczny przewodnik*. Warszawa 2018.

System Prawa Prywatnego. T. 3: *Prawo rzeczowe*. Red. E. Gniewek. Wyd. 4. Warszawa 2020.

System Prawa Prywatnego. T. 4: *Prawo rzeczowe*. Red. E. Gniewek. Warszawa 2005.

Wojtulek P., Kocowski T., Małecki W.: *Prawo geologiczne i górnicze*. Warszawa 2020.

Ryszard Mikosz

Ownership of minerals and water ownership — a few remarks about the legal structure

Summary

The subject of the considerations contained in the article is the analysis of the legal structure used in the Act of 9 June 2011 in relation to the ownership of minerals and in the Act of 20 July 2017 on Water Law in relation to waters. This analysis covered the determination of the subject of ownership, right holders, the content of ownership and protection instruments of the owner. It showed a lot of significant shortcomings in legal regulation, especially that concerning water properties. This regulation is in fact incomplete, and, moreover, dispersed and devoid of a clearer idea.

Key words: Ownership of mineral deposits, mining property, water ownership, use of water

a także zasady gospodarowania tymi składnikami w odniesieniu do majątku Skarbu Państwa. Nie sposób dociec, co takiego się wydarzyło w ciągu 16 lat, że przy tym samym zakresie przedmiotowym ustawy uznano za konieczne dodanie do dotychczasowych 220 artykułów kolejnych 354.

Рышард Микош

Право собственности на полезные ископаемые и водные объекты — некоторые замечания о правовой структуре

Резюме

Предметом размышлений, содержащихся в статье, является анализ правовой структуры, используемой в Законе о праве собственности на месторождения полезных ископаемых от 9 июня 2011 г., а также в Водном кодексе от 20 июля 2017 г. в отношении водных ресурсов. Этот анализ включал определение предмета собственности, уполномоченных субъектов, содержание собственности и средств защиты, полагающихся владельцу. Он показал много существенных недостатков в правовом регулировании, особенно в том, что касается право собственности на водные объекты. Это правовое регулирование является неполным, кроме того, оно разрознено и лишено более ясной основной мысли.

Ключевые слова: право собственности на месторождения полезных ископаемых, право собственности на недра, право собственности на водные объекты, водопользование

Ryszard Mikosz

Proprietà di minerali e d'acqua — alcuni commenti sulla costruzione legale

Sommario

Oggetto delle considerazioni contenute nell' articolo è l'analisi della struttura giuridica utilizzata nella legge del 9 giugno 2011 in relazione alla proprietà dei minerali e nella legge del 20 luglio 2017. Legge sull'acqua in relazione alle acque. Quest'analisi ha compreso la determinazione dell'oggetto di proprietà, delle entita' autorizzate, del contenuto di proprietà e degli strumenti di protezione dovuti al proprietario. L'analisi ha evidenziato una serie di carenze significative nella regolamentazione giuridica, in particolare quella relativa alla proprietà delle acque. Questo regolamento è molto incompleto e, inoltre, è disperso e privo di una chiara idea guida.

Parole chiave: Proprietà dei giacimenti minerali, proprietà minerarie, proprietà dell'acqua, uso dell'acqua

DOI: https://doi.org/10.31261/PPGOS.2020

„Prawne Problemy Górnictwa i Ochrony Środowiska" 1—2/2020
ISSN 2451-3431
DOI: https://doi.org/10.31261/PPGOS.2020.01-02.06

Oskar Możdżyń
http://orcid.org/0000-0002-0614-4799
Oskar Możdżyń Firma Prawnicza „Masz Prawo"

Status pojazdu mechanicznego jako odpadu Sprzedaż, import i naprawa po szkodzie całkowitej Uwagi wybrane

Wstęp

Korzystanie z pojazdów mechanicznych wiąże się z ryzykiem uczestniczenia w zdarzeniach drogowych, których skutkiem jest m.in. uszkodzenie pojazdu. Wysokie koszty napraw oraz zadośćuczynień dla uczestników zdarzeń drogowych skutkują koniecznością zawierania przez posiadaczy pojazdów umów obowiązkowego ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej (tzw. ubezpieczenia OC). Wśród posiadaczy pojazdów popularne są również dobrowolne ubezpieczenia casco pojazdów lądowych (tzw. ubezpieczenia AC/autocasco).

Uczestnik zdarzenia drogowego, który chce zgłosić roszczenia związane z uszkodzeniem jego pojazdu, uczestniczy w tzw. postępowaniu likwidacyjnym określanym również jako „likwidacja szkody". Jego efektem jest decyzja ubezpieczyciela, który odmawia uznania roszczeń lub uznaje je za zasadne w części lub w całości. W przypadku uznania roszczeń ubezpieczyciel podejmuje decyzję, czy w postępowaniu likwidacyjnym ustalono istnienie tzw. szkody częściowej lub szkody całkowitej. W potocznym rozumieniu szkoda całkowita oznacza brak opłacalności naprawy pojazdu. Szkoda częściowa uprawnia do otrzymania odszkodowania obejmującego koszt niezbędnych napraw.

Zgodnie z raportem Polskiej Izby Ubezpieczeń w 2019 r. w ramach ubezpieczeń OC zlikwidowano 1 189 674 szkody, co oznacza, że około 5 na 100 ubezpieczonych w tym roku pojazdów brało udział w postępowaniu likwidacyjnym.

Z kolei w ramach ubezpieczenia AC zlikwidowano 805 203 szkody (11 na 100 ubezpieczonych w tym roku pojazdów)[1].

Raport nie wskazuje, ile z tych szkód było szkodami całkowitymi. Według danych przeanalizowanych przez firmę autoDNA wśród 10 modeli najczęściej weryfikowanych w raportach tej firmy aut szansa na stwierdzenie szkody całkowitej wynosiła od 6,8—13,2%, zależnie od konkretnego modelu[2].

Zagadnienie szkód całkowitych i częściowych dotyczy również pojazdów importowanych. W samym tylko 2019 r. w Polsce zarejestrowano 929 028 osobowych pojazdów używanych, które zostały sprowadzone z zagranicy. Aż 54,5% z nich miało ponad 10 lat, 34,3% z nich było wyprodukowanych od 4 do 10 lat przed pierwszą rejestracją w Polsce. Pozostałe 11,1% stanowiły pojazdy w wieku młodszym niż 4 lata[3].

W przypadku pojazdów starszych, ze względu na okres ich użytkowania, rośnie prawdopodobieństwo ich pokolizyjnej przeszłości. W przypadku pojazdów bardzo młodych istnieje wysokie ryzyko, że ich sprzedaż za granicę zaledwie do 4 lat po kupnie wiąże się ze szkodą całkowitą, której usuwanie w kraju pochodzenia było nieopłacalne.

Według raportu firmy CARFAX, która m.in. gromadzi historię pojazdów ze Stanów Zjednoczonych, ponad 20% samochodów importowanych z USA do Europy miało stwierdzoną szkodę całkowitą. Polska jest czwartym krajem importu, do którego najczęściej trafiają pojazdy z taką historią[4].

Wskazane wyżej okoliczności są relewantne prawnie na kilku płaszczyznach. W artykule kolejno omawiane są cywilnoprawne i techniczne aspekty likwidacji szkód komunikacyjnych, ich wpływ na status pojazdu jako odpadu, a także stosowanie przepisów z zakresu ochrony środowiska do importu, sprzedaży i naprawy pojazdów po szkodzie całkowitej.

Opisanie cywilnoprawnych i technicznych aspektów likwidacji szkód komunikacyjnych jest niezbędne dla wyjaśnienia, jakie przesłanki decydują o uznaniu, że pojazd jest przedmiotem szkody całkowitej. Zakres znaczeniowy tego pojęcia jest kluczowy dla zrozumienia praktycznych aspektów stosowania przepisów prawa odpadowego w kontekście użytkowania i obrotu pojazdami, które to zagadnienia opracowane są w dalszej części publikacji. Ze względu na brak literatury analizującej status pojazdu jako odpadu kluczowym elementem opra-

---

[1] *Ubezpieczenia w liczbach 2019. Rynek ubezpieczeń w Polsce.* Polska Izba Ubezpieczeń, s. 14.

[2] https://pim.pl/kupujesz-popularny-model-samochodu-sprawdz-jaka-jest-szansa-ze-mial-szkode-calkowita-sprzedajesz-auto-uzywane-dolacz-do-niego-raport-autodna-aby-zwiekszyc-szanse-na-szybka-transakcje/ [dostęp: 3.09.2020].

[3] *Raport Polskiego Związku Przemysłu Motoryzacyjnego. Pierwsze rejestracje używanych samochodów osobowych 2019—2020.*

[4] https://www.carfax.eu/pl/samochody-uzywane/amerykanskich-aut-z-salvage-title [dostęp: 1.09.2020].

cowania jest analiza nielicznych orzeczeń sądów administracyjnych oraz omówienie najistotniejszych przepisów powoływanych w judykaturze.

Cele postępowania likwidacyjnego

Na gruncie prawa celem postępowania likwidacyjnego powinna być realizacja tzw. zasady pełnego odszkodowania, wynikającej z art. 363 § 1 Kodeksu cywilnego[5], zgodnie z którym „naprawienie szkody powinno nastąpić, według wyboru poszkodowanego, bądź przez przywrócenie stanu poprzedniego, bądź przez zapłatę odpowiedniej sumy pieniężnej. Jednakże gdyby przywrócenie stanu poprzedniego było niemożliwe albo gdyby pociągało za sobą dla zobowiązanego nadmierne trudności lub koszty, roszczenie poszkodowanego ogranicza się do świadczenia w pieniądzu".

Na gruncie rozbieżnej praktyki orzeczniczej i niespójnych praktyk ubezpieczycieli Rzecznik Ubezpieczonych w 2006 r. wystąpił do Sądu Najwyższego z wnioskiem o rozstrzygnięcie rozbieżności w wykładni prawa w trybie art. 60 ustawy z dnia 23 listopada 2002 r. o Sądzie Najwyższym[6], formułując następujące pytanie: „Czy na podstawie przepisu art. 363 § 1 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. — Kodeks cywilny (Dz.U. nr 16, poz. 93 z późn. zm.) »za nadmierne trudności lub koszty przywrócenia stanu poprzedniego« można uznać koszt naprawy uszkodzonego pojazdu, który nie jest równy lub nie przekracza 100% jego wartości sprzed szkody?". Sąd Najwyższy w postanowieniu z dnia 12 stycznia 2006 r. stwierdził, że „koszt naprawy uszkodzonego w wypadku komunikacyjnym pojazdu, nieprzewyższający jego wartości sprzed wypadku, nie jest nadmierny w rozumieniu art. 363 § 1 k.c."[7].

Określenie wynikającego z przepisów prawa celu postępowania likwidacyjnego nie zwalnia z próby określenia rzeczywistych dążeń jego poszczególnych uczestników. W przypadku poszkodowanego najczęstsze będzie dążenie do

[5] Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. — Kodeks cywilny, t.j. Dz.U. 2019, poz. 1145, dalej: k.c.

[6] T.j. Dz.U. 2016, poz. 1254.

[7] Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 12 stycznia 2006 r., III CZP 76/05, LEX nr 175463. Sąd Najwyższy ze względów proceduralnych odmówił podjęcia uchwały w trybie art. 60 ustawy z dnia 23 listopada 2002 r. o Sądzie Najwyższym, jednak i tak merytorycznie odniósł się w treści uzasadnienia do przedstawionego zagadnienia prawnego, potwierdzając istniejącą już wtedy linię orzeczniczą Sądu Najwyższego. W praktyce jednak dopiero to orzeczenie oraz istotne zaangażowanie w pomoc ubezpieczonym Rzecznika Ubezpieczonych, a później Rzecznika Finansowego, przyczyniło się do upowszechnienia się w orzecznictwie sądów powszechnych zasady, zgodnie z którą o szkodzie całkowitej można mówić dopiero w sytuacji, gdy wysokość odszkodowania przekracza 100% wartości rynkowej pojazdu sprzed powstania szkody.

uznania szkody za szkodę częściową, maksymalizacja wysokości odszkodowania określonego tzw. metodą kosztorysową bazującą na hipotetycznych kosztach naprawy, a następnie po otrzymaniu odszkodowania, naprawienie pojazdu kosztem niższym niż otrzymane odszkodowanie.

W przypadku zakładu ubezpieczeń najczęstszą praktyką będzie zaniżanie przewidywanego kosztu naprawy lub kwestionowanie wysokości rzeczywiście poniesionego kosztu naprawy, a także zaniżanie przewidywanego lub rzeczywistego okresu naprawy. Kwestionowanie czasu naprawy jest związane z zaniżaniem odszkodowania z tytułu zwrotu kosztów najmu pojazdu zastępczego[8].

Jeśli przewidywany koszt naprawy pojazdu jest wysoki, zakład ubezpieczeń dąży również do zaniżenia wartości pojazdu sprzed szkody oraz zawyżenia wartości pojazdu po szkodzie. Kumulacja tych czynników ma skutkować przyjęciem, że ma miejsce szkoda całkowita, co prowadzi do zaniżenia wysokości odszkodowania[9]. Wypłacona kwota odpowiada wtedy wartości pojazdu sprzed szkody pomniejszonej o cenę wraku.

Należy podkreślić, że ani w obowiązujących przepisach prawa, ani w praktyce likwidacji szkód, wśród celów postępowania likwidacyjnego nie ma próby weryfikacji, czy podjęta przez zakład ubezpieczeń decyzja będzie wiązała się z negatywnymi konsekwencjami dla środowiska, w szczególności nie weryfikuje się, czy naprawa pojazdu jest technologicznie możliwa, czy została przeprowadzona w sposób zgodny z technologią producenta i czy pojazd nie powinien zostać uznany za odpad.

Przyczyny dążenia ubezpieczyciela do uznania szkody za całkowitą

W zakresie opisywanego zagadnienia ustawodawca nie nałożył na zakłady ubezpieczeniowe żadnych innych obowiązków poza zawieraniem i wykonywaniem umów ubezpieczeń. Kompetencje związane z weryfikacją stanu technicznego pojazdów oraz z ich recyklingiem i wycofywaniem z eksploatacji są rozproszone po innych podmiotach, które w żaden sposób nie współpracują z zakładami ubezpieczeniowymi w toku postępowań likwidacyjnych. Tym samym celem zakładu ubezpieczeniowego w zakresie orzekania o szkodzie jest maksymalizacja zysku.

---

[8] B. Chmielowiec: *Raport Rzecznika Ubezpieczonych w sprawie likwidacji szkód komunikacyjnych — oddziaływanie i reakcja rynku ubezpieczeniowego*. „Monitor Ubezpieczeniowy" 2014, nr 58, s. 3.

[9] B. Chmielowiec: *Problemy ze szkodą całkowitą — Raport Rzecznika*. „Monitor Ubezpieczeniowy" 2015, nr 61, s. 3.

Sprzyja temu również okoliczność, że pojęcie szkody całkowitej nie jest zdefiniowane w prawie. Przyjmuje się, że o szkodzie całkowitej mówi się, gdy koszt naprawy przewyższa wartość pojazdu lub gdy pojazd nie nadaje się do naprawy[10]. Z praktyki likwidacji szkód wynika jednak, że o ile rzeczoznawca motoryzacyjny zawsze ustala zakres i koszt naprawy pojazdu, to niemal nigdy nie weryfikuje, czy naprawa jest możliwa. Okoliczność ta również pokazuje, że kluczowe jest tylko i wyłącznie kryterium finansowe ustalane zazwyczaj w oderwaniu od ewentualnie przeprowadzonej, rzeczywistej naprawy pojazdu.

Mając na celu ustalenie przez zakład ubezpieczeń, że szkoda ma charakter całkowity, wystarczające będzie zaniżenie wartości pojazdu sprzed szkody, zawyżenie ceny naprawy i zawyżenie wartości pojazdu po szkodzie, tj. wartości „wraku".

Zaniżenie wartości pojazdu sprzed szkody będzie możliwe np. poprzez niezastosowanie korekt wartości ze względu na wyposażenie, przebieg niższy od normatywnego czy szereg innych korekt przewidzianych w publikacjach i narzędziach informatycznych dla rzeczoznawców motoryzacyjnych[11].

Zawyżenie ceny naprawy jest jeszcze trudniejsze do weryfikacji, ponieważ bazuje na subiektywnej ocenie dotyczącej m.in. takich okoliczności jak zakres naprawy, liczba godzin niezbędna na naprawę, cena roboczogodziny, rodzaj części (oryginalne, zamienniki), metoda wyceny (np. realny koszt naprawy bazujący na ofertach warsztatów lub zredukowany koszt naprawy bazujący na cenach ASO pomniejszonych o amortyzację wynikającą z wieku pojazdu)[12]. Aktualnie stosunkowo najmniej podatnym na manipulacje elementem procesu likwidacji szkody jest wycena tzw. wraku, niemniej jednak również na tym polu możliwe są nadużycia.

Inne powody, dla których ubezpieczyciel dąży do rozliczenia szkody jako całkowitej, to jej prostsza obsługa przez pracowników zakładu ubezpieczeń oraz mniejsza nieprzewidywalność przebiegu likwidacji szkody obejmująca ewentualne zmiany zakresu naprawy lub wydłużenie jej czasu.

Szkoda całkowita i szkoda częściowa są więc tylko i wyłącznie **sposobem obliczenia wysokości odszkodowania** podyktowanym subiektywnym interesem uczestników postępowania likwidacyjnego[13]. Zazwyczaj obliczenia war-

---

[10] T. Krupa, E. Kulińska: *Likwidacja szkód z ubezpieczeń komunikacyjnych — podstawowe problemy.* Warszawa 2015, s. 29.

[11] *Instrukcja określania wartości pojazdów.* „Rzeczoznawca Samochodowy" 2016, nr 1.

[12] A.R. Sklorz: *Zagadnienia ubezpieczeniowe: „szkoda całkowita".* https://warsztat.pl/artykuly/zagadnienia-ubezpieczeniowe-8222-szkoda-calkowita-8221,59483 [dostęp: 31.08.2020].

[13] Efekt ten jest istotnie wzmacniany przez warsztaty naprawiające szkody, w których interesie jest zawyżenie kosztu naprawy oraz wydłużenie jej czasu ze względu na odpłatne wynajmowanie samochodu zastępczego. Podmioty te stają się bezpośrednimi uczestnikami postępowań likwidacyjnych ze względu na tzw. naprawy bezgotówkowe, których elementem jest cesja uprawnień do odszkodowania na rzecz warsztatu. Warsztat dąży więc do maksymalnego zwiększenia wysokości odszkodowania, ale nieprzekroczenia jego wartości tak, że skutkowałoby ono zakwalifikowaniem szkody jako całkowitej.

tości naprawy mają charakter hipotetyczny i nie weryfikuje się, czy i w jaki sposób naprawa została przeprowadzona[14].

Sprzedaż pojazdów po szkodzie całkowitej

Na rynku powszechnie dostępne są oferty sprzedaży pojazdów po szkodzie całkowitej. Zakłady ubezpieczeń wyceniają wartość pojazdu po szkodzie najczęściej poprzez wystawienie go na aukcji internetowej i przedstawienie poszkodowanemu ofert kupna lub też poprzez przejęcie pojazdu od poszkodowanego i jego samodzielną sprzedaż[15].

Przepisy prawa nie przewidują szczególnych obowiązków ewidencyjnych dla pojazdu po szkodzie całkowitej związanych np. z umieszczaniem informacji o szkodzie całkowitej w umowie sprzedaży, w dowodzie rejestracyjnym lub w karcie pojazdu. Pojazd taki po naprawie zazwyczaj kierowany jest na dodatkowe badanie techniczne na podstawie art. 81 ust. 11 pkt. 1), 5) lub 6) ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. — Prawo o ruchu drogowym[16]. Uprawniony diagnosta nie dysponuje jednak sporządzonym przez rzeczoznawcę i zaakceptowanym przez ubezpieczyciela opisem i kosztorysem przewidywanej naprawy i dokonuje weryfikacji stanu pojazdu jedynie w zakresie opisanym w przepisach wykonawczych do Prawa o ruchu drogowym. Przykładowo nie dysponuje on możliwością skutecznej weryfikacji, czy w pojeździe są nieużywane poduszki powietrzne, czy też zamontowano poduszki używane, regenerowane lub poduszek powietrznych w pojeździe nie ma i zastąpiono je tzw. rezystorami w celu symulacji prawidłowej pracy systemu bezpieczeństwa pojazdu[17].

---

[14] Weryfikacja faktu naprawy ma zazwyczaj miejsce jedynie wtedy, gdy poszkodowany naprawia pojazd na własny koszt i dochodzi odszkodowania od zakładu ubezpieczeń na podstawie udokumentowanego kosztu naprawy.

[15] https://www.autobaza.pl/blog/czy-warto-kupowac-samochody-z-ubezpieczalni/ [dostęp: 31.08.2020].

[16] T.j. Dz.U. 2020, poz. 110 — Prawo o ruchu drogowym.

[17] Na marginesie opisywanego zagadnienia można wskazać, że portal Allegro.pl umożliwia sprzedaż i kupno również takich podzespołów pojazdu, jak poduszki powietrzne. Z 155 722 ofert zaledwie 20,46% ofert dotyczy poduszek nowych. Pozostałe oferty dotyczą poduszek używanych, regenerowanych lub uszkodzonych. Źródło: https://allegro.pl/kategoria/wyposazenie-wnetrza-poduszki-powietrzne-18896 [dostęp: 1.09.2020]. Wymontowanie i ponowne użycie poduszki powietrznej, niezależnie od tego, czy była aktywowana, czy nie, stanowi podstawę niedopuszczenia pojazdu do ruchu i narusza przepisy Rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 28 września 2005 r. w sprawie wykazu przedmiotów wyposażenia i części wymontowanych z pojazdów, których ponowne użycie zagraża bezpieczeństwu ruchu drogowego lub negatywnie wpływa na środowisko. Dz.U. 2005, nr 201, poz. 1666.

Opisywane zagadnienie dodatkowo komplikuje się w przypadku pojazdów importowanych do Polski, które w kraju pierwotnej rejestracji były przedmiotem postępowania likwidacyjnego. W takim przypadku, w kraju, w którym miała miejsce szkoda, stosuje się inne przepisy prawa, inne orzecznictwo i inne metody obliczeń — mogą być one istotnie odmienne od tych obowiązujących w polskim porządku prawnym. Paradoksalnie jednak weryfikacja pojazdu pochodzącego z importu może być częstsza, jednak będzie to wynikało nie ze względu na szerzej zakrojoną kontrolę stanu technicznego, ale z bazowania wyłącznie na dokumentach sprzedaży pojazdu, które mogą zawierać informację o szkodzie całkowitej.

Status pojazdu jako odpadu w kontekście jego importu i obrotu krajowego

Zagadnienie statusu pojazdu jako odpadu wymaga nierozerwalnego omówienia z tematyką importu[18] pojazdów będących za granicą przedmiotem postępowania likwidacyjnego, w trakcie którego stwierdzono szkodę całkowitą. Mimo istotnego ujednolicenia polskiego prawa o odpadach z przepisami prawa europejskiego, zagadnienie pojazdu jako odpadu pojawia się niemal wyłącznie w przypadku importu pojazdów do Polski, nie zaś w przypadku obrotu krajowego.

Orzekanie o statusie pojazdu jako odpadu niemal wyłącznie w przypadku jego importu jest niezrozumiałe, ponieważ przeważająca liczba pojazdów po szkodzie całkowitej była w momencie stwierdzenia tej szkody pojazdami krajowymi. O ile jednak w przypadku pojazdów zagranicznych w dokumentach sprzedaży często umieszcza się informację o szkodzie całkowitej, która była przyczyną sprzedaży, o tyle przepisy krajowe nie formułują identycznych obostrzeń przy obrocie pojazdami już zarejestrowanymi w kraju. Jedynym sposobem weryfikacji stanu pojazdów krajowych jest opisane wyżej badanie techniczne, o ile pojazd zostanie na nie skierowany.

W sytuacji pojazdu, który był przedmiotem szkody całkowitej, przywołuje się definicję odpadu zawartą w art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach[19], zgodnie z którą jest to każda substancja lub przedmiot, „których posiadacz pozbywa się, zamierza się pozbyć lub do których pozbycia się jest obowiązany". Przesłankę „pozbycia się" spełnia zawarcie umowy sprzedaży pojazdu.

[18] Ilekroć w artykule mowa o imporcie, należy przez to rozumieć również wewnątrzwspólnotowe nabycie pojazdu.

[19] T.j. Dz.U. 2020, poz. 797, dalej: u.o

Jak wskazał Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 12 stycznia 2018 r., „przesłanka pozbycia się odnosi się do uprzedniego posiadacza pojazdu, co oznacza, że to jego wola i sposób postępowania ma wpływać na kwalifikację pojazdu jako odpadu. Wskazaną w art. 3 ust. 1 pkt 6 u.o. przesłankę »pozbycia się« można stwierdzić wyłącznie na podstawie zachowania posiadacza pojazdu, z uwzględnieniem okoliczności obiektywnych umożliwiających odtworzenie zamiaru jaki był w dacie przekazania przedmiotu innemu podmiotowi”[20].

Na gruncie opisywanego procesu likwidacji szkód należy jednak zwrócić uwagę na fakt, że sprzedawcy pojazdu zazwyczaj obojętne jest, w jaki sposób będzie wykorzystywany pojazd, w przypadku jego sprzedaży jako tzw. pozostałości/wraku.

Aktualna definicja odpadu uwypukla subiektywny element woli posiadacza[21], niemniej jednak uprzednio obowiązujące w polskim porządku prawnym uregulowania, które miały na celu większą obiektywizację pojęcia odpadu, nie były bardziej funkcjonalne z punktu widzenia omawianego zagadnienia. Jak wskazuje M. Górski — na przykładzie ustawy z dnia 27 czerwca 1997 r. o odpadach[22] — identyczna argumentacja odnosząca się do uszkodzonego pojazdu mogła prowadzić do odmiennych rozstrzygnięć związanych z próbą obiektywizacji pojęcia „nieprzydatności”[23] przedmiotu[24].

Zagadnienia pojazdu jako wraku nie rozwija ustawa z dnia 20 stycznia 2005 r. o recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji[25], która w art. 3 pkt 6 definiuje pojęcie pojazdu wycofanego z eksploatacji jako pojazdu stanowiącego „odpad w rozumieniu przepisów o odpadach”. Ustawa precyzuje natomiast, co z takim odpadem należy zrobić, wskazując w art. 18, że „właściciel pojazdu wycofanego z eksploatacji przekazuje go wyłącznie do przedsiębiorcy prowadzącego stację demontażu lub przedsiębiorcy prowadzącego punkt zbierania pojazdów”. Obowiązek ten, zgodnie z art. 2 ust. 1 ustawy, ma również zastosowanie do pojazdów importowanych z lub spoza terenu Unii Europejskiej.

Gdyby więc bazować wyłącznie na tej regulacji, każdy nabywca tzw. wraku/pozostałości, czyli nienaprawionego pojazdu, który był przedmiotem szkody cał-

---

[20] Wyrok NSA z dnia 12 stycznia 2018 r., I OSK 1631/17.

[21] B. Rakoczy: *Komentarz do art. 3 ustawy o odpadach*. W: *Ustawa o odpadach. Komentarz*. Red. B. Rakoczy. Warszawa 2013.

[22] T.j. Dz.U. 1997, nr 96, poz. 592.

[23] Zgodnie z definicją odpadów zawartą w art. 3 pkt 1 ustawy z dnia 27 czerwca 1997 r. o odpadach „rozumie się przez to wszystkie przedmioty oraz substancje stałe, a także nie będące ściekami substancje ciekłe powstałe w wyniku prowadzonej działalności gospodarczej lub bytowania człowieka i nieprzydatne w miejscu lub czasie, w którym powstały; za odpady uważa się również osady ściekowe”.

[24] M. Górski: *Komentarz do art. 3 ustawy o odpadach*. W: *Ustawa o odpadach. Komentarz*. Red. J. Jerzmański. Wrocław 2002, nota boczna 6.

[25] T.j. Dz.U. 2019, poz. 1610.

kowitej, powinien przekazać go do jednego z podmiotów wskazanych w art. 18 ustawy.

Przepisy omawianej ustawy nie dają przedsiębiorcom prowadzącym stacje demontażu kompetencji do naprawiania pojazdów. W efekcie powszechnie znanym faktem na rynku motoryzacyjnym jest naprawianie pojazdów po szkodzie całkowitej poza stacjami demontażu i odsprzedawanie ich jako sprawnych pojazdów, które nigdy nie zostały wyrejestrowane i nie potwierdzono ich statusu jako odpadu w toku jakiegokolwiek postępowania. Zagadnienie skutków naprawy pojazdu dla jego statusu jako odpadu zostanie omówione w dalszej części artykułu.

Import pojazdu po szkodzie całkowitej

O ile w ramach obrotu krajowego pojazdy po szkodzie całkowitej czasem są wycofywane z eksploatacji, o tyle w przypadku ich importu pojazdy te są niemal zawsze przeznaczone do naprawy i dalszej odsprzedaży.

Na poziomie międzynarodowym nie istnieją ujednolicone przepisy dotyczące uznawania pojazdu za szkodę całkowitą. W Stanach Zjednoczonych każdy ze stanów formułuje w tym zakresie odrębne prawodawstwo, w efekcie czego za szkodę całkowitą może być uznany pojazd, którego koszt naprawy wynosi 70% jego wartości. Ten sam pojazd nie byłby przedmiotem orzeczenia o szkodzie całkowitej w Polsce[26]. Nie sposób również badać intencji sprzedawcy pojazdu z orzeczeniem o szkodzie (*salvage title*), ponieważ w wielu przypadkach możliwe jest naprawienie pojazdu i jego dalsze użytkowanie (*rebuilt title*)[27].

Z kolei w Niemczech dopuszcza się przyjęcie istnienia szkody częściowej w sytuacji, gdy koszt naprawy nie przekracza 130% wartości pojazdu, o ile pojazd zostanie naprawiony i będzie użytkowany co najmniej przez 6 miesięcy[28]. Stanowisko takie zostało wypracowane w orzecznictwie Federalnego Trybunału Sprawiedliwości[29].

Ze względu na brak międzynarodowych norm dotyczących zagadnienia szkody całkowitej polskie organy bazują tylko i wyłącznie na dokumentach, z których wynikają informacje o przeszłości pojazdu. Jak wskazał Naczelny

[26] https://en.wikipedia.org/wiki/Salvage_title [dostęp: 1.09.2020].

[27] https://www.caranddriver.com/research/a32620260/can-you-insure-a-car-with-a-salvage-title/ [dostęp: 1.09.2020].

[28] https://de.wikipedia.org/wiki/Totalschaden [dostęp: 1.09.2020].

[29] Wyrok Federalnego Trybunału Sprawiedliwości z dnia 15 lutego 2005 r., VI ZR 70/04, lexetius.com/2005,32 [dostęp: 1.09.2020].

Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 16 kwietnia 2014 r.[30]: „[…] w postępowaniach […] dotyczących uszkodzonych pojazdów przewożonych przez granicę, pierwszoplanowe znaczenie mają dowody z dokumentów […]. […] badania techniczne pojazdu, w tym wykonane przez biegłego powołanego przez organ celem wydania opinii, mogą pełnić wyłącznie rolę drugorzędną i uzupełniającą, znajdując zastosowanie wtedy, gdy dowody z dokumentów uniemożliwiają sformułowanie jednoznacznych wniosków co do kwalifikacji pojazdu". Wobec braku możliwości realnego zbadania intencji sprzedawcy oraz zapoznania się z zagranicznymi dokumentami z postępowania likwidacyjnego przyjmuje się również, że „jako odpady traktowane są nie tylko przedmioty, które posiadacz uważa za zbędne i których chciałby się wyzbyć, ale także takie, które podlegają dalszym procesom odzysku w celu ich gospodarczego wykorzystania"[31].

Równocześnie jednak wobec braku regulacji pozwalającej na ustalenie możliwości naprawy takiego pojazdu, jej sposobu oraz weryfikacji, sądy administracyjne powszechnie przyjmują, że „nie bada się możliwości przywrócenia pojazdowi stanu technicznego umożliwiającego dopuszczenie do ruchu drogowego. To, co stanie się w przyszłości z pojazdem, nie ma wpływu na uzyskany przez niego status odpadu"[32].

Powyższa okoliczność prowadzi albo do nabywania za granicą pojazdów, z dokumentacji których nie będzie wynikała szkoda całkowita (mimo tego, że mogła mieć miejsce), albo do fałszowania dokumentacji w szczególności poprzez zniszczenie oryginalnego dokumentu potwierdzającego nabycie pojazdu i sfałszowanie go poprzez podanie nowych danych.

Kolejnym skutkiem nabywania pojazdów z zagranicy po szkodzie całkowitej jest przyjęcie, że transport takiego pojazdu stanowi nielegalne przemieszczanie odpadów w efekcie niezastosowania procedur wskazanych w rozporządzeniu 2006/1013/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 14 czerwca 2006 r. w sprawie przemieszczania odpadów[33]. Zgodnie z art. 24 ust. 3 ww. rozporządzenia „jeżeli odpowiedzialność za nielegalne przemieszczanie ponosi odbiorca, właściwy organ miejsca przeznaczenia zapewnia, że przedmiotowe odpady zostaną poddane odzyskowi lub unieszkodliwianiu w sposób racjonalny ekologicznie […]".

Na gruncie cytowanego rozporządzenia i wykładni pojęcia odpadu w postaci pojazdu wykorzystuje się wytyczne korespondentów nr 9 w sprawie przemieszczania odpadów w postaci pojazdów, w których jako jedno z kryterium uznania pojazdu za odpad wskazuje się to, że „koszty naprawy przekraczają obecną wartość pojazdu […]".

---

[30] Wyrok NSA z dnia 16 kwietnia 2014 r., II OSK 2793/12, LEX nr 2005847.

[31] Wyrok NSA w Warszawie z dnia 31 stycznia 2013 r., IV SA/Wa 2085/12, LEX nr 1513958.

[32] Wyrok NSA z dnia 18 października 2019 r., II OSK 2974/17, LEX nr 2755496.

[33] Dz.U. UE L 190 z dnia 12.07.2006 — rozporządzenie w sprawie przemieszczania odpadów.

Wytyczne zostały uzgodnione na posiedzeniu z dnia 8 lipca 2011 r. przeprowadzonym zgodnie z art. 57 rozporządzenia w sprawie przemieszczania odpadów. Nie mają one charakteru normatywnego, ale w świetle orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości UE powinny być uwzględniane przez sądy krajowe[34]. Podobne — niewiążące — wytyczne na potrzeby współdziałania z organami takimi jak Straż Graniczna[35] przygotował również Główny Inspektor Ochrony Środowiska[36].

Pojazd będący odpadem zostanie najczęściej sklasyfikowany jako odpad niebezpieczny pod kodem 160104* (zużyte lub nienadające się do użytkowania pojazdy) ze względu na pozostawanie w pojeździe płynów eksploatacyjnych oraz elementów niebezpiecznych, takich jak olej, paliwo, płyn chłodniczy, silnik, zbiornik paliwa, skrzynia biegów itp.[37].

Ustalenie przez organy administracji prawdopodobieństwa nielegalnego przemieszczania odpadu w postaci pojazdu skutkuje wszczęciem postępowania w trybie art. 25 ust. 1 ustawy z dnia 29 czerwca 2007 r. o międzynarodowym przemieszczaniu odpadów[38], zgodnie z którym „w przypadku stwierdzenia nielegalnego międzynarodowego przemieszczania odpadów […] Główny Inspektor Ochrony Środowiska wszczyna z urzędu postępowanie administracyjne i wzywa […], do zastosowania procedur określonych w art. 24 rozporządzenia nr 1013/2006, określając termin realizacji działań wynikających z tych procedur, nie dłuższy niż 30 dni". Efektem wszczętego postępowania może być nałożenie kary administracyjnej oraz zobowiązanie do oddania odpadu, w celu wycofania go z eksploatacji, niezależnie od jego ewentualnej, skutecznej naprawy.

---

[34] *Informator. Materiał podsumowujący warsztaty dla organów sądowych, organów ścigania i organów kontroli zorganizowane w ramach projektu POIS.02.04.00-00-0077/17-00 „Droga do czystego środowiska — program edukacyjno-promocyjny na rzecz wzmocnienia świadomości społecznej korzystania ze środowiska z poszanowaniem ogólnie przyjętych zasad i norm"*. Warszawa 2019, s. 21.

[35] J. Jerzmański: *Komentarz do art. 3 ustawy o międzynarodowym przemieszczaniu odpadów*. W: J. Jerzmański, W. Radecki: *Ustawa o międzynarodowym przemieszczaniu odpadów. Komentarz*. LEX 2014.

[36] *Wskazówki metodyczne z dnia 3 kwietnia 2008 r. z korektami pkt 2 z dnia 15 lipca 2008 r. oraz z dnia 21 marca 2013 r. w sprawie uznawania pojazdów za odpad w transgranicznym przemieszczaniu odpadów*. Główny Inspektor Ochrony Środowiska.

[37] Ibidem, s. 22.

[38] Dz.U. 2019, poz. 1162.

Naprawa pojazdu po szkodzie całkowitej

Zgodnie z przytoczonym wyżej orzeczeniem Naczelnego Sądu Administracyjnego „to, co stanie się w przyszłości z pojazdem, nie ma wpływu na uzyskany przez niego status odpadu". Sądy administracyjne nie pozostają obojętne na hipotetyczną możliwość naprawy pojazdu, jednak konieczne jest jej przeprowadzenie w ramach uregulowanej procedury odzysku odpadu, która nie istnieje. Jak wskazał Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 29 stycznia 2016 r.: „Rozważyć należy, czy odpad w postaci pojazdu mógłby zostać w ramach międzynarodowego przemieszczania odpadów, po dopełnieniu procedury zgłoszenia i uzyskania zezwolenia na przywóz odpadu poddany procesowi odzysku poprzez jego naprawę i po uzyskaniu pełnej sprawności potwierdzonej stosownymi dokumentami ponownie zarejestrowany i dopuszczony do ruchu. Nie wchodząc zbyt głęboko w tę materię, należy uznać, że takie rozwiązanie jest możliwe, przy czym recyklingu odpadu w postaci pojazdu, w szczególności jego naprawy w celu przywrócenia mu dawnej funkcji, powinna dokonać wyspecjalizowana jednostka"[39].

Na możliwość naprawy pojazdu poprzez odzysk wskazywały również inne orzeczenia[40], w których jednak nie odnoszono się do faktu, że przepisy prawa nie dają przedsiębiorcom prowadzącym stacje demontażu pojazdów wyraźnej kompetencji do takich czynności, w efekcie czego podmioty te nie oferują takich usług.

Podsumowanie

Przeprowadzone rozważania prowadzą do wniosku, że zarówno ustawodawca, jak i organy stosujące prawo dotąd nie podjęły usystematyzowanych działań, które miałyby na celu odpowiedzieć na opisane procesy społeczne i gospodarcze. Ich przewidzenie było możliwe, ponieważ w doktrynie prawa ochrony środowiska od dawna wskazywano, że po 1990 r. liczba pojazdów w Polsce w przeliczeniu na mieszkańca była bardzo niska[41]. Aktualnie Polska zajmuje

[39] Wyrok NSA z dnia 29 stycznia 2016 r., II OSK 1326/14, LEX nr 2067252.

[40] Wyrok NSA w Warszawie z dnia 25 października 2016 r., IV SA/Wa 1413/16, LEX 2782924 ze zdaniem odrębnym wskazującym na utratę przez pojazd statusu odpadu ze względu na faktycznie wykonaną naprawę, niezależnie od ewentualnych sankcji ze względu na jej nieprawidłowy formalnie charakter oraz wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 9 stycznia 2018 r., IV SA/Wa 2566/17, LEX 2743966.

[41] E. Gończ: *Zarządzanie środowiskiem*. W: *Ochrona środowiska*. Red. Z. Brodecki. LexisNexis 2005.

piąte miejsce wśród państw Unii Europejskiej w liczbie samochodów na 1000 mieszkańców, znacznie przekraczając średnią unijną[42].

Omawiane przepisy o recyklingu pojazdów w ogóle nie przewidują możliwości odzysku pojazdów będących odpadami, co istotnie odbiega od realiów rynkowych. Działania organów administracji mają charakter incydentalny, co stanowi wypadkową dużej skali zjawiska i jego zupełnego ignorowania przez władzę ustawodawczą i wykonawczą.

Mimo praktycznej doniosłości zagadnienia jego analiza jest możliwa jedynie na przykładzie nielicznych orzeczeń sądów administracyjnych oraz pojedynczych uwag przedstawicieli doktryny.

Nie sposób nie dostrzec istotnego rozdźwięku pomiędzy stanem tzw. polskiego parku pojazdów a niemającymi styczności z realiami użytkowania samochodów przepisami i ich stosowaniem.

Wobec braku oficjalnych danych można postawić hipotezę, że w Polsce zarejestrowane są setki tysięcy pojazdów, które były przedmiotem orzeczenia o szkodzie całkowitej. Równocześnie w bazie orzeczeń Głównego Inspektoratu Ochrony Środowiska w 2019 r. zarejestrowano jedynie 32 sprawy dotyczące recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji[43].

Restrykcyjne podchodzenie do pojęcia szkody całkowitej, brak próby jego zdefiniowania oraz istotne zróżnicowanie sytuacji pojazdów krajowych i importowanych prowadzi do nielicznych, ale bardzo poważnych w konsekwencjach postępowań administracyjnych i sądowoadministracyjnych. Jednocześnie brak kontroli nad sposobem usuwania poważnych szkód po zdarzeniach drogowych skutkuje korzystaniem z pojazdów niebezpiecznych dla uczestników ruchu drogowego i znacznie wyeksploatowanych.

W ocenie autora wprowadzenie przepisów, które urealniłyby pojęcie szkody całkowitej poprzez przyjęcie innych wytycznych poza kryterium finansowym, częstsze weryfikowanie statusu pojazdu jako odpadu, a także wprowadzenie powszechnych procedur odzysku pojazdów będących odpadami, nie jest możliwe, gdyż — ze względu na bardzo duży park samochodowy (25 282 812 umów OC obowiązujących w 2019 r. wg przytoczonego we wstępie raportu Polskiej Izby Ubezpieczeń), liczne zdarzenia drogowe oraz częsty obrót krajowy i zagraniczny pojazdami — wymagałoby to zbyt dużych nakładów finansowych i organizacyjnych. Prowadziłoby również do sprzeciwu właścicieli pojazdów, którzy musieliby niejednokrotnie zrezygnować z ich posiadania lub też korzystać z tańszych marek i modeli, które przedstawiałyby lepszy stan techniczny, ale mniejszy — subiektywny — komfort użytkowania.

---

[42] *The Automobile Industry Pocket Guide 2020—2021*. European Automobile Manufacturers Association, s. 51—53.

[43] Weryfikacja wskazanych danych możliwa jest pod adresem http://www.gios.gov.pl/orzecznictwo_bip/rejestr.php po wybraniu tematu dokumentu „recykling pojazdów wycofanych z eksploatacji".

Literatura

Chmielowiec B.: *Problemy ze szkodą całkowitą — Raport Rzecznika*. „Monitor Ubezpieczeniowy" 2015, nr 61.

Chmielowiec B.: *Raport Rzecznika Ubezpieczonych w sprawie likwidacji szkód komunikacyjnych — odziaływanie i reakcja rynku ubezpieczeniowego*. „Monitor Ubezpieczeniowy" 2014, nr 58.

Dębowiec A., Kurowicki P., Langowski A. i in.: *Informator. Materiał podsumowujący warsztaty dla organów sądowych, organów ścigania i organów kontroli zorganizowane w ramach projektu POIS.02.04.00-00-0077/17-00 „Droga do czystego środowiska — program edukacyjno-promocyjny na rzecz wzmocnienia świadomości społecznej korzystania ze środowiska z poszanowaniem ogólnie przyjętych zasad i norm"*. Warszawa 2019.

Gończ E.: *1.2. Zarządzanie środowiskiem*. W: *Ochrona środowiska*. Red. Z. Brodecki. LexisNexis 2005.

Górski M.: *Komentarz do art. 3 ustawy o odpadach*. W: *Ustawa o odpadach. Komentarz*. Red. J. Jerzmański. Wrocław 2002.

Instrukcja określania wartości pojazdów. „Rzeczoznawca Samochodowy" 2016, nr 1.

Jerzmański J.: *Komentarz do art. 3 ustawy o międzynarodowym przemieszczaniu odpadów*. W: Jerzmański J., Radecki W.: *Ustawa o międzynarodowym przemieszczaniu odpadów. Komentarz*. LEX 2014.

Krupa T., Kulińska E.: *Likwidacja szkód z ubezpieczeń komunikacyjnych — podstawowe problemy*. Warszawa 2015.

Rakoczy B.: *Komentarz do art. 3 ustawy o odpadach*. W: *Ustawa o odpadach. Komentarz*. Red. B. Rakoczy. Warszawa 2013.

Raport Polskiego Związku Przemysłu Motoryzacyjnego. Pierwsze rejestracje używanych samochodów osobowych 2019—2020.

The Automobile Industry Pocket Guide 2020—2021. European Automobile Manufacturers Association.

Ubezpieczenia w liczbach 2019. Rynek ubezpieczeń w Polsce. Polska Izba Ubezpieczeń.

Wskazówki metodyczne z dnia 3 kwietnia 2008 r. z korektami pkt 2 z dnia 15 lipca 2008 r. oraz z dnia 21 marca 2013 r. w sprawie uznawania pojazdów za odpad w transgranicznym przemieszczaniu odpadów. Główny Inspektor Ochrony Środowiska.

Orzecznictwo

Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 12 stycznia 2006 r., III CZP 76/05, LEX nr 175463.

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 16 kwietnia 2014 r., II OSK 2793/12, LEX nr 2005847.

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 29 stycznia 2016 r., II OSK 1326/14, LEX nr 2067252.

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 18 października 2019 r., II OSK 2974/17, LEX nr 2755496.

Wyrok Federalnego Trybunału Sprawiedliwości z dnia 15 lutego 2005 r., VI ZR 70/04.

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 31 stycznia 2013 r., IV SA/Wa 2085/12, LEX nr 1513958.

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 25 października 2016 r., IV SA/Wa 1413/16, LEX 2782924.

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 9 stycznia 2018 r., IV SA/Wa 2566/17, LEX 2743966.

Źródła internetowe

https://allegro.pl/kategoria/wyposazenie-wnetrza-poduszki-powietrzne-18896 [dostęp: 1.09.2020].
https://www.autobaza.pl/blog/czy-warto-kupowac-samochody-z-ubezpieczalni [dostęp: 31.08.2020].
https://www.caranddriver.com/research/a32620260/can-you-insure-a-car-with-a-salvage-title [dostęp: 1.09.2020].
https://www.carfax.eu/pl/samochody-uzywane/amerykanskich-aut-z-salvage-title [dostęp: 1.09.2020].
https://de.wikipedia.org/wiki/Totalschaden [dostęp: 1.09.2020].
https://en.wikipedia.org/wiki/Salvage_title [dostęp: 1.09.2020].
http://www.gios.gov.pl/orzecznictwo_bip/rejestr.php [dostęp: 1.09.2020].
https://pim.pl/kupujesz-popularny-model-samochodu-sprawdz-jaka-jest-szansa-ze-mial-szkode-calkowita-sprzedajesz-auto-uzywane-dolacz-do-niego-raport-autodna-aby-zwiekszyc-szanse-na-szybka-transakcje/ [dostęp: 3.09.2020].
Sklorz A.R.: *Zagadnienia ubezpieczeniowe: „szkoda całkowita”*. https://warsztat.pl/artykuly/zagadnienia-ubezpieczeniowe-8222-szkoda-calkowita-8221,59483 [dostęp: 31.08.2020].

Oskar Możdżyń

The legal status of the motor vehicle as waste Sale, import and damage repair after a total loss Selected remarks

Summary

The participation of motor vehicles in road incidents results in the necessity of their repair or decommissioning. Generally, these activities are preceded by a liquidation procedure conducted by the insurance company, which in its course may declare a vehicle so-called total loss. The economic unprofitability of repair is often not related to the classification of the vehicle as waste and its decommissioning. Defining the concept of total loss, the author considers its consequences on the recognition of a vehicle as waste in the context of its sale, damage repair, import and withdrawal from use in road traffic.

Keywords: total loss, automotive law, environmental protection, waste

Оскар Можджынь

Статус автотранспортного средства как отходов Продажа, импорт и ремонт после полной гибели Выбранные замечания

Резюме

Участие автотранспортных средств в дорожно-транспортных происшествиях приводит к необходимости их ремонта или выводу из эксплуатации. Этим действиям обычно предшествует процедура ликвидации, осуществляемая страховой компанией, которая в ходе нее может принять решение о так называемой полной гибели. Однако экономическая нерентабельность ремонта часто не предполагает признания транспортного средства отходами и вывода его из эксплуатации. Определяя понятие полной гибели, автор обсуждает ее влияние на признание транспортного средства отходами в контексте его продажи, ремонта, импорта и вывода из эксплуатации.

Ключевые слова: полная гибель, автомобильное право, охрана окружающей среды, отходы

Oskar Możdżyń

Stato del veicolo a motore come rifiuto Vendita, importazione e riparazione dopo un danno totale Note selezionate

Sommario

Riassunto: la partecipazione di veicoli a motore a incidenti stradali comporta la necessità di ripararli o di ritirarli dal servizio. Tali attività sono di norma precedute da una procedura di liquidazione condotta dall'impresa di assicurazione, che nel corso della quale può dichiarare il cosiddetto danno totale. Tuttavia, l'inutilità economica della riparazione spesso non è legata al riconoscimento del veicolo come rifiuto e al suo ritiro dall'utilizzo. Nel definire il concetto di danno totale, l'autore discute gli effetti sul riconoscimento del veicolo come rifiuto nel contesto della sua vendita, riparazione, importazione e ritiro dall'uso.

Parole chiave: danni totali, diritto automobilistico, protezione dell'ambiente, rifiuti

„Prawne Problemy Górnictwa i Ochrony Środowiska" 1—2/2020
ISSN 2451-3431
DOI: https://doi.org/10.31261/PPGOS.2020.01-02.07

Filip Nawrot
https://orcid.org/0000-0002-7963-959X
University of Silesia in Katowice

Principle of permanent sovereignty over natural resources in rulings of international courts

Introduction

Despite the fact of moving gradually away from the traditional energy sources, and reducing the share of the energy from the coal-fired power stations in the energy production, extraction of minerals other than hard coal remains crucial for human existence. It is enough to mention natural gas, metal ores, metals, gypsum, sand, precious stones, or thermal waters. However, it is necessary to keep in mind that geology and nature do not recognise the national boundaries, which results in the fact that some mineral deposits can be divided between two or more state territories. This leads to the situation when they are subject to the varied legal regimes. There is also a possibility of them being located outside the sovereignty or jurisdiction of any state.

There are still under-researched topics connected with mining. The aim of this study is to define legal issues related to cross-border mining, the so-called shared natural resources, and to present solutions to problems identified respectively. The second step, after analysis of the terms natural resources and shared natural resources, will involve an analysis of the principle of permanent sovereignty over natural resources in rulings of international courts.

Principles of the international law

International environmental law is the fastest growing part of international law, partly because it equates environmental protection with a way to assure global security and peace.[1] As in other ambits of international law, a subcategory of the principles of international environmental law can be distinguished here.[2]

Of course, all problems related to the terms "principle" and "principle of law" in general should be kept in mind. The principles of international law often appear in international documents, but one must agree with L. Antonowicz that a fully authoritative, exhaustive and definitive catalogue of the basic principles of international law has not been created so far.[3] The principles of international law are considered to be the basic, guiding principles in this system.[4] However, according to the doctrine of environmental law, two categories of principles of international environmental law are distinguished. These are first of all general principles, among which are, for example, the principle of good neighbourliness and the principle of non-abuse of the law. These are obviously not strictly the principles of environmental law. However, their universal nature makes it possible to refer to this part of international law. The second category includes specific principles of international environmental law, among which the principle of sovereignty over natural resources can be mentioned.

The essence and origins of the principle of sovereignty over natural resources

Analysing the problem of the rights to the riches of the earth's core, we should first of all point to the principle of sovereignty over natural resources. This principle is derived from two other principles of public international

[1] See more: R. Rosicki: *Ogólna charakterystyka międzynarodowego prawa ochrony środowiska*. "Środkowoeuropejskie Studia Polityczne" 2010, p. 79; J. Ciechanowicz-McLean: *Międzynarodowe prawo ochrony środowiska*. Warszawa 2001.

[2] J. Ciechanowicz-McLean: *Międzynarodowe…*

[3] L. Antonowicz: *Podręcznik prawa międzynarodowego*. Warszawa 2011, p. 38.

[4] A. Wiśniewski: *Zasady prawa międzynarodowego*. In: *Leksykon prawa międzynarodowego publicznego. 100 podstawowych pojęć*. Eds. A. Przyborowska-Klimczak, D. Pyć. Warszawa 2012, p. 549.

law, namely the self-determination of all nations and the sovereignty of states.[5] It has now acquired the status of a principle of customary international law, as confirmed by the International Court of Justice,[6] which will be further discussed in the article.

The subject to the principle of permanent sovereignty varies depending on a particular legal act. In some cases it is defined as states, in other cases — nations or peoples, in still other cases both of them. The following section presents the views of the doctrine in this aspect. The subject matter is also not fully specified, as such terms as: natural resources, natural riches and resources or natural riches are used.[7] The differences and similarities between these terms have been analysed in my other works.[8]

In order to understand the essence of the principle of permanent sovereignty over natural resources, it seems necessary to briefly discuss its origins first. In its contemporary meaning, the principle in question appeared in the 1950s, although its roots can be traced back to medieval times, specifically, to concession agreements and capitulation treaties. Nowadays, two sources of the principle may be indicated — firstly, the economic development, especially of the so-called emerging economies, and secondly, international principles of the right to self-determination along with the *pacta sunt servanda* principle, and the concept of development cooperation.[9] However, what hindered the universal implementation of the principle of permanent sovereignty over natural resources was its politicisation and the increasing conflict between developed and developing countries, which has its deep roots in the period of colonialism.[10]

The beginning of this principle in modern times were the resolutions of the United Nations General Assembly, passed in 1952.[11] According to them, underdeveloped countries have the right to freely determine the use oftheir natural resources and should use them to ensure the implementation of

---

[5] J. Osiejewicz: *Globalne zarządzanie zasobami ropy i gazu w perspektywie prawnomiędzynarodowej*. Warszawa 2018, p. 1.

[6] Case concerning Armed Activities on the Territory of the Congo (Dem. Rep. Congo v. Uganda), Report of Judgment, 2005 I.C.J. 168 (Dec. 19).

[7] J. Osiejewicz: *Globalne*…, pp. 23—24.

[8] F. Nawrot: *The legal concept of shared natural resources*. "Polish Yearbook of Environmental Law" 2018, pp. 33—51.

[9] J. Osiejewicz: *Globalne*…, p. 1.

[10] R. Andrzejczuk: *Stała suwerenność nad zasobami i bogactwami naturalnymi*. "Roczniki Nauk Prawnych" 1998 T. VIII, p. 5.

[11] Resolution of the United Nations General Assembly No 523 (VI), 12 January 1952 Integrated economic development and commercial agreements, https://documents-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/067/78/IMG/NR006778.pdf?OpenElement and Resolution of the United Nations General Assembly No 626 (VII), 21 December 1952 Right to exploit freely natural wealth and resources, http://www.un.org/documents/ga/res/7/ares7.htm [accessed 4.09.2020].

their economic development plans. It was also recognised that the right of nations to freely dispose of their natural resources is intrinsic to their sovereignty and that UN Member States should refrain from acts that impede the exercise of sovereignty over natural resources by any State.[12]

Interestingly, at the design stage of these documents, as noted in the literature, initially the principle of sovereignty over natural resources was not assigned to states.[13] This was because, with regard to human rights, the reference to the state, which would often be responsible for the inadequate realisation of the economic rights of individuals, seemed unjustified.[14] Following the developments of decolonisation process, so resulting from purely political factors, the subject to the principle in question became the state, (by the same token) replacing "a nation" or "a people." Therefore, in later documents, it is not nations but states that are entitled by virtue of this principle.[15] However, the content of some of the referred resolutions may suggest that for their authors, the right to freely exploit natural resources is an attribute of a people or nation, while its exercise belongs to the state, which should not be infringed upon by other members of the international community.[16] If we assume after R. Andrzejczuk that the subject to the right to self-determination is a people or a nation, and that sovereign equality is only granted to states, it is finally possible to indicate the subjects entitled by virtue of the principle of sovereignty. According to the principle of self-determination, the right to dispose of resources and natural resources belongs to peoples and nations. And permanent sovereignty over these resources and riches is an attribute of the state, which in turn results from the principle of sovereign equality.[17] A different view is represented by J. Osiejewicz, who states that in the UN General Assembly resolutions of the 1970s, the nation has lost its importance as an entity of the right to permanent sovereignty over natural resources.[18]

This principle was developed with the adoption of successive UN resolutions and acts of international law, including UN General Assembly Resolution 1803 (XVII) on permanent sovereignty over natural resources of 14 December 1962,[19] Declaration on Social Progress and Development among the Main Conditions for Progress and Development of 11 December 1969,[20]

[12] R. Andrzejczuk: *Stała…*, pp. 6—7.

[13] Ibidem, p. 6.

[14] J. Makarczyk: *Zasady Nowego Międzynarodowego Ładu Gospodarki Światowej*. Wrocław 1988, p. 233.

[15] R. Andrzejczuk: *Stała…*, p. 6.

[16] Ibidem, p. 7.

[17] R. Andrzejczuk: *Stała…*, p. 14.

[18] J. Osiejewicz: *Globalne…* p. 21.

[19] Resolution of the United Nations General Assembly No 1803 (XVII), Permanent sovereignty over natural resources, http://www.un.org/documents/ga/res/17/ares17.htm [accessed 4.09.2020].

[20] https://www.ohchr.org/Documents/ProfessionalInterest/progress.pdf [accessed 4.09.2020].

Resolution of the General Assembly of the United Nations of 18 December 1972 on the continuing sovereignty of developing countries over their resources,[21] the Charter of Economic Rights and Obligations of States, which was adopted on 12 December 1974,[22] Resolution 3201 (S-VI) — Declaration on establishing a new international economic order. It proclaimed, among other things, full permanent sovereignty of each state over its natural resources and all economic activities, including the right to nationalise its resources or transfer their ownership to its citizens.[23]

Since the 1970s, this principle has been incorporated into environmental documents for the first time in one of the most important acts in this field, the 1972 Declaration on the Human Environment, the so-called Stockholm Declaration,[24] or the Rio Declaration on Environment and Development of 1992.[25] Successive global environmental conferences, in particular the World Summit in Johannesburg in 2002 and the Conference on Sustainable Development Rio +20 in 2012 confirmed the principle of sovereignty over natural resources.[26] In addition, the principle of continued sovereignty over natural resources has been incorporated into treaty law, notably for investment and environmental protection.

The Principle of sovereignty — rights and obligations arising therefrom

As J. Osiejewicz points out, for a long time the principle of permanent sovereignty over natural resources has been identified with the rights, yet no obligations, arising from it.[27] However, N. Schrijver, after analysing the achievements to

[21] https://undocs.org/en/A/RES/3016 (XXVII).

[22] Resolution of the United Nations General Assembly No 3281 (XXIX), Charter of Economics Rights and Duties of States, 12 December 1974, A/RES/29/3281, http://www.un-documents.net/a29r3281.htm [accessed 4.09.2020].

[23] J. Osiejewicz: *Globalne*…, p. 8.

[24] Declaration of the United Nations Conference on the Human Environment, Stockholm, 16 June 1972, http://www.unep.org/documents.multilingual/default.asp?documentid=97&articleid=1503 [accessed 4.09.2020].

[25] United Nations Conference on Environment & Development Rio de Janerio, Brazil, 3 to 14 June 1992, Agenda 21, https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/Agenda21.pdf [accessed 4.09.2020].

[26] J. Osiejewicz: *Globalne*…, p. 12.

[27] Ibidem, p. 25.

date in this field,[28] concluded that from the principle in question arise obligations, too.[29]

Following in N. Schrijver's footsteps, J. Osiejewicz distinguishes the rights arising from the principle of permanent sovereignty over natural resources:

1) the right to free disposal of natural resources;
2) the right to explore and exploit natural resources freely;
3) the right to recover effective control over natural resources and compensation;
4) the right to use natural resources for national development;
5) the right to manage natural resources in accordance with the national environmental policy;
6) the right to participate fairly in the benefits of transboundary natural resources management;
7) the right to regulate foreign investment;
8) the right to expropriate or nationalise foreign investment;
9) the right to settle disputes under national law.[30]

The rights indicated above obviously are associated with corresponding obligations:

1) the obligation to exercise permanent national sovereignty for the development and well-being of peoples;
2) the obligation to respect the rights and interests of indigenous peoples;
3) the obligation of international development cooperation;
4) the duty to protect and sustainably exploit natural resources and resources;
5) the obligation to share cross-border natural resources fairly;
6) the duty to respect international law and to treat foreign investors fairly;
7) the obligation relating to the right to take foreign ownership.[31]

The foregoing rights and obligations may be, according to J. Osiejewicz, grouped into five thematic areas, namely: management of natural resources, development of the country and prosperity of nations, environmental protection, international cooperation and investment protection.[32] Of course, it is impossible to present within the framework of this study a detailed description of all

[28] See among others: 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)*. In: *Collected Courses of the Hague Academy of International Law*. The Hague Academy of International Law, 1982; M. Dixon, R. McCorquodale: *Cases and Materials on International Law*. London 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*. In: *Recueil des Cours (1990-V)*, t. 224. Dordrecht 1993, pp. 127—396; A. Mouri: *The International Law of Expropriation as Reflected in the Work of the Iran-US Claims Tribunal*. Dordrecht 1994.

[29] N. Schrijver: *Sovereignty over Natural Resources*. Cambridge 2008, pp. 258 ff.

[30] J. Osiejewicz: *Globalne…*, p. 26.

[31] Ibidem.

[32] Ibidem.

the previously mentioned rights and obligations resulting from the principle of permanent sovereignty over natural resources.

The Judiciary

The principle of permanent sovereignty over natural resources is also present in the case law of international courts and tribunals and international quasi-judicial institutions. Examples include the rulings of the International Court of Justice or the Inter-American Commission and the Inter-American Court of Human Rights.

As regards the arbitration awards, for instance, following J. Osiejewicz, the Texaco judgment of 1978[33] and the Liamco judgment of 1981,[34] which concerned the nationalisation of oil companies in Libya should be noted. Both of these judgments refer to the principle of permanent sovereignty over natural resources and one of the above mentioned resolutions, from 1962.

The principle has been accepted by the International Court of Justice, as is clearly reflected in the East Timor Case[35] and, in more recent times, Congo v. Uganda, which was mentioned at the beginning of this article (footnote 6).[36] In the latter case, the Court ruled that this principle is part of customary international law. Interestingly, this principle has also become the subject of human rights judgments. It pointed out in this judgment that the principle of permanent sovereignty over natural resources, as an element of customary law, also applies during the occupation. In other rulings, it also raised the issue of fisheries jurisdiction and delimitation of the continental shelf. In addition to the judgments as such, also in its advisory opinion, the Court pointed out that the human rights conventions do not cease to apply in times of armed conflict, at least for certain rights.

To address the issues relating to human rights further, it seems worthwhile to outline some decisions and judgements of the Inter-American Commission

[33] Sole arbitrator *R.-J. Dupuy*, Texaco Overseas Petroleum Co. and California Asiatic Oil Co. v. Government of Libyan Arab Republic, Judgment of 1977, reprinted in 17 ILM (1978), pp. 3—37, https://www.trans-lex.org/261700/_/texaco-overseas-petroleum-company-v-the-government-of-the-libyan-arab-republic-yca-1979-at-177-et-seq-/ [accessed 4.09.2020].

[34] Iran-United States Claims Tribunal, Libyan American Oil Company (LIAMCO) v. Government of Libyan Arab Republic, Revue de l'Arbitrage 1980, pp. 132—191, reprinted in 20 ILM 1981, p. 53, Judgment of 12 April 1977, https://www.trans-lex.org/261400 [accessed 4.09.2020].

[35] East Timor (Port. v Austrl.), 1995 I.C.J. 90 (June 30) (dissenting opinion of Judge Weeramantry).

[36] Case Concerning Armed Activities on the Territory of the Congo (Dem. Rep. Congo v. Uganda), Report of Judgment, 2005 I.C.J. 168 (Dec. 19).

and the Inter-American Human Rights Tribunal, in the context of indigenous peoples' cases.

As it is indicated in the literature, the Inter-American System has collected an extensive track record in the area of resource allocation and use. This might sound odd in light of the fact that the Inter-American System does not include a right to natural resources as a human right per se. As will be shown below, however, it has managed to interpret individual rights and freedoms, including — but not limited to — the right to property, in such a way that domestic decisions on resource allocation and use can no longer disregard its mandates. Although a considerable proportion of its work and decisions deal with indigenous peoples, the resulting analyses and principles may have widespread applicability as they relate to the notion of individual well-being in connection with allocation of natural resources.[37] Further on, the author recalls following cases. A landmark case concerning resource use is the one dealing with a petition against the Government of Brazil filed by de Yanomami indigenous group in 1980. The petition originated in the government-sponsored occupation and mineral and agricultural development of an area of the Amazon and the Territory of Roraima where official demarcation of the borders of Yanomami lands was pending. After verifying that the Yanomarni's territory had been invaded by mining and farming interests that brought destruction to the group, the Commission concluded that "a liability of the Brazilian Government arises for having failed to take timely and effective measures to protect the human rights of the Yanomamis."[38]

Next case, which directly concerns a state's disposition of natural resources, including land, pertains to the Maya indigenous communities of the Toledo District of Belize. The petitioners in that case complained that Belize granted logging and oil concessions of over half a million acres of land traditionally used and occupied by the Maya, in violation of those communities' human rights to property and equality. In ruling for the petitioners, the Commission made a significant statement regarding the breadth of protection granted to property rights under the Inter-American System in saying that "the organs of the Inter-American human rights system have recognized that the property rights protected by the system are not limited to those property interests that are already recognized by states or that are defined by domestic law, but rather that the right to property has an autonomous meaning in international human rights law." The Commission further states that "development activities must be accompanied by appropriate and effective measures to ensure that they do not proceed at

[37] L. Barrera-Hernández: *Sovereignty over Natural Resources under Examination: The Inter-American System for Human Rights and Natural Resource Allocation*. "Annual Survey of International & Comparative Law" 2006, V. 12, Issue 1, p. 49.

[38] Inter-American Commission on Human Rights, Res. 12/85, Case 7615, Brazil, March 5, 1985, Recommendation #11.

the expense of the fundamental rights of persons who may be particularly and negatively affected."[39]

Also of importance in this context is the Dann v. United States case (also known as Western Shoshone Case) decided and published by the Inter-American Commission in 2002. At issue in this case was the right of the indigenous petitioners to access and use traditional (allegedly public) lands and resources for livestock grazing and gathering of subsistence foods. In denying access, the United States argued that indigenous title to the lands in question had been extinguished as a result of the occupation of the West by non-indigenous settlers (inverse condemnation). The Commission determined that the procedure set up by the U.S. to decide on indigenous land claims which resulted in the alleged extinction of the petitioners' rights was defective, lacking the requisites of fully informed and mutual consent that are fundamental to the protection of the human right to property. As a result, the Commission concluded that the United States had "failed to ensure the Dann's right to property under conditions of equality in connection with their claims to property rights in the Western Shoshone ancestral lands."[40]

An already quoted herein N. Schrijver draws attention to rulings of the Inter-American Court of Human Rights.[41] In the Mayagna (Sumo) Awas Tingni Community v. Nicaragua case, the Court interpreted the notion of property to include indigenous peoples' communal land tenure. However, the Court did not use the concept of the sovereign right to control and exploit natural resources. Under international human rights law, the rights of indigenous peoples with regard to their traditional lands and the natural resources are inextricably linked to the right to enjoy their culture and to preserve their identity and natural environment. Such rights take shape in particular through participatory rights rather than through sovereign rights.[42]

This finding has been confirmed and elaborated in various later decisions by the Inter-American Commission and Court, including in cases of the Saramaka People v. Suriname (2007).[43] In the latter judgement, the Inter-American Court of Human Rights concluded that Article 21 of the American Convention, interpreted in the light of the rights recognised under common Article 1 of the two

---

[39] Inter-American Commission on Human Rights, Report No. 40/04, Case 12.053, Merits, May a Indigenous Communities of the Toledo District. Belize, Oct. 12, 2004, para. 117 and para. 150.

[40] OAS, Report No. 75/02, Case 11.140, Mary and Carrie Dann-United States, Dec. 27, 2002.

[41] N. Schrijver: *Self-determination of peoples and sovereignty over natural wealth and resources*. In: *Realizing the Right to Development.* United Nations Publication, New York 2013.

[42] Inter-American Court of Human Rights, Mayagna (Sumo) Awas Tingni Com-munity v. Nicaragua, judgement of 31 August 2001.

[43] Inter-American Court of Human Rights, Saramaka People v. Suriname (judgement of 28 November 2007), para. 95.

International Covenants and Article 27 of the International Covenant on Civil and Political Rights on the rights of persons belonging to minorities, grants to the members of the Saramaka community the right to enjoy property in accordance with their communal tradition. The Court also concluded that "Article 21 of the Convention should not be interpreted in a way that prevents the State from granting a type of concession for the exploration and extraction of the natural resources within the Saramaka territory." Rather, the State must observe safeguards and ensure effective participation and reasonable benefit in order to pre-serve the rights of the Saramaka people. The Court concluded that Suriname had not complied with these safeguards and thus had violated Article 21 of the Convention, in conjunction with common Article 1 of the International Covenants, to the detriment of the Saramaka people. Therefore, the Court ordered in particular that the "State shall adopt legislative, administrative and other measures necessary to recognize and ensure the right of the Saramaka people to be effectively consulted, in accordance with their traditions and customs, or when necessary, the right to give or withhold their free, informed and prior consent, with regards to development or investment projects that may affect their territory, and to reasonably share the benefits of such the members of the Saramaka people, should these be ultimately carried out."

In the more recent decision of Kichwa Indigenous People of Sarayaku v. Ecuador, the Court assessed whether Ecuador had violated the property rights of the Kichwa people of Sarayaku by awarding a private company an oil exploration and exploitation concession which partially covered ancestral lands, without a consultation process or their free, prior and informed consent. The Inter-American Court found that Ecuador had violated Article 21 of the American Convention, although it did not elaborate further on the obligations to consult and to obtain consent in the context of large-scale extractive industry projects that impact on indigenous territories.[44]

Similar cases have been looked at by the African Commission, as in the context of the principle of permanent sovereignty over natural resources in the case concerning the self-determination of the Ogoni people in the Nile delta in 2001. The African Commission found that Nigeria had violated several articles of the African Charter and appealed to the government to ensure protection of the environment, health and livelihood of the Ogoni people. It did this by, inter alia, ensuring compensation to victims of human rights violations — including relief and resettlement assistance to victims of government raids — and undertaking a comprehensive clean-up of lands and rivers damaged by oil operators.

[44] Kichwa Indigenous People of Sarayaku v. Ecuador [2012] Inter-Am Court HR (ser C) No 245.

Conclusions

Summing up the considerations made in this paper, the most important issues should be highlighted. The principle of permanent sovereignty over natural resources derives from the principle of self-determination of peoples and the principle of national sovereignty. Its development dates back to the second half of the 20th century and is now recognised as one of the principles of international environmental law. However, the problem in shaping this principle was its politicisation and the growing conflict between developed and developing countries, which has its deep roots in the period of colonialism.

The right to dispose of resources and natural resources belongs to peoples and nations. The permanent sovereignty over these resources and riches is an attribute of the state, which in turn results from the principle of sovereign equality. In turn, the subject of this principle are natural resources and natural riches.

It should also be borne in mind that not only powers but also corresponding duties are connected with it. They can be grouped into five separate thematic areas, namely: management of natural resources, development of the country and prosperity of nations, environmental protection, international cooperation and investment protection.

Analysis of the rulings proves, that the principle of permanent sovereignty over natural resources is also present in the case law of international courts and tribunals and international quasi-judicial institutions. The principle has been accepted by the International Court of Justice, interestingly, this principle has also become the subject of human rights judgments.

Literature

Andrzejczuk R.: *Stała suwerenność nad zasobami i bogactwami naturalnymi*. "Roczniki Nauk Prawnych" 1998 T. VIII.

Antonowicz L.: *Podręcznik prawa międzynarodowego.* Warszawa 2011.

Barrera-Hernández L.: *Sovereignty over Natural Resources under Examination: The Inter--American System for Human Rights and Natural Resource Allocation*. "Annual Survey of International & Comparative Law" 2006, V. 12, Issue 1.

Bernhardt R.: *Encyclopedia of Public International Law*, 12 Instalments. Amsterdam 1981—1990.

Brower C.: *The Iran-United States Claims Tribunal.* In: *Recueil des Cours (1990-V)*, t. 224. Dordrecht 1993.

Ciechanowicz-McLean J.: *Międzynarodowe prawo ochrony środowiska*. Warszawa 2001.

Dixon M., McCorquodale R.: *Cases and Materials on International Law*. London 1995.
Higgins R.: *The taking of property by the state: recent developments in international law (T.176)*. In: *Collected Courses of the Hague Academy of International Law*. The Hague Academy of International Law, 1982.
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.
Mouri A.: *The International Law of Expropriation as Reflected in the Work of the Iran-US Claims Tribunal*. Dordrecht 1994.
Osiejewicz J.: *Globalne zarządzanie zasobami ropy i gazu w perspektywie prawnomiędzynarodowej*. Warszawa 2018.
Rosicki R.: *Ogólna charakterystyka międzynarodowego prawa ochrony środowiska*. "Środkowoeuropejskie Studia Polityczne" 2010.
Schrijver N.: *Self-determination of peoples and sovereignty over natural wealth and resources*. In: *Realizing the Right to Development*. United Nations Publication, New York 2013.
Schrijver N.: *Sovereignty over Natural Resources*. Cambridge 2008.
Wiśniewski A.: *Zasady prawa międzynarodowego*. In: *Leksykon prawa międzynarodowego publicznego. 100 podstawowych pojęć*. Eds. A. Przyborowska-Klimczak, D. Pyć. Warszawa 2012.

Filip Nawrot

Zasada stałej suwerenności nad zasobami naturalnymi w orzecznictwie sądów międzynarodowych

Streszczenie

Celem tego artykułu jest przedstawienie zasady stałej suwerenności nad zasobami naturalnymi w orzecznictwie sądów międzynarodowych. Opracowanie to jest kontynuacją zagadnień omówionych w poprzednich artykułach dotyczących górnictwa transgranicznego i tzw. zasobów naturalnych dzielonych. Do opracowania tego tematu wykorzystano literaturę polską i zagraniczną, a przede wszystkim orzecznictwo sądów międzynarodowych.

W pierwszej części niniejszego artykułu przedstawiono teoretyczne podstawy konieczne do dalszych rozważań. Zawiera ona definicje oraz podstawy zasady stałej suwerenności nad zasobami naturalnymi. Druga część opisuje najbardziej istotne prawa i obowiązki wynikające z omawianej zasady. Na koniec zaprezentowano analizę orzeczeń sądów międzynarodowych w odniesieniu do zasady stałej suwerenności nad zasobami naturalnymi oraz wnioski wynikające z tej analizy.

Słowa kluczowe: zasada stałej suwerenności, zasoby naturalne, orzecznictwo sądów międzynarodowych

Филип Наврот

Принцип постоянного суверенитета над природными ресурсами в практике международных судов

Резюме

Несмотря на общемировую тенденцию отказа от традиционных источников энергии и сокращения доли угольных электростанций в производстве энергии, добыча других полезных ископаемых, помимо угля, по-прежнему остается основой существования человека. Тем не менее, остается еще много не до конца изученных вопросов, связанных с горнодобывающей промышленностью. Основная цель этого исследования — определить правовые проблемы, связанные с трансграничной добычей полезных ископаемых и так называемыми разделяемыми природными ресурсами, а также представить решения выявленных проблем. Следующим этапом после анализа понятий природных ресурсов и разделяемых природных ресурсов, используемых в предыдущих работах, является анализ принципа постоянного суверенитета над природными ресурсами в судебной практике международных судов.

В первой части статьи представлены теоретические основы, необходимые для дальнейших рассуждений. Она содержит определение и основы принципа постоянного суверенитета над природными ресурсами. Во второй части описаны наиболее важные права и обязанности, вытекающие из обсуждаемого принципа. В завершение представлены анализ решений международных судов в отношении принципа постоянного суверенитета над природными ресурсами и выводы, сделанные на основе этого анализа.

Ключевые слова: принцип постоянного суверенитета, природные ресурсы, судебная практика международных судов

Filip Nawrot

Il principio della sovranità permanente sulle risorse naturali nella giurisprudenza dei tribunali internazionali

Sommario

Riassunto: Lo scopo di questo articolo è di stabilire il principio della sovranità permanente sulle risorse naturali nella giurisprudenza dei tribunali internazionali. Questo argomento è in linea con le questioni discusse in precedenti lavori riguardanti l'estrazione mineraria transfrontaliera e le cosiddette risorse naturali condivise. La letteratura polacca e straniera e, soprattutto, la giurisprudenza dei tribunali internazionali sono state utilizzate per sviluppare questo argomento.

La prima parte di questo articolo fornisce le basi teoriche necessarie per ulteriori approfondimenti. Contiene definizioni e basi per il principio della sovranità permanente sulle risorse naturali. La seconda parte descrive i diritti e gli obblighi più importanti derivanti da questo principio. Infine, viene presentata un'analisi delle sentenze dei tribunali internazionali in relazione al principio della sovranità permanente sulle risorse naturali, nonché le conclusioni che ne derivano.

Parole chiave: il principio della sovranità permanente, le risorse naturali, la giurisprudenza dei tribunali internazionali

„Prawne Problemy Górnictwa i Ochrony Środowiska" 1—2/2020
ISSN 2451-3431
DOI: https://doi.org/10.31261/PPGOS.2020.01-02.08

Oleksandra Oliynychuk
http://orcid.org/0000-0001-9359-7560
Ternopil National Economic University

The current state of environmental taxation in Ukraine and its improvement based on EU experience

Introduction

The deteriorating environmental situation on Earth has become over the last decades an almost general cause for concern. Many people around the world, united in environmental organisations express their concern because the Earth is our common home, and our health and well-being are dependent on it. At the same time methods of economic activities, intensification of production can lead to ecological catastrophe. Therefore, neglecting environmental issues in global and regional dimensions is unacceptable.

Excessive consumption of natural resources, pollution of the atmosphere and water bodies, continuous generation of non-recyclable waste are problems that need not only general recognition, but also the adoption and implementation of effective programmes to prevent the relevant harmful effects. This is especially true of Ukraine in view of the Chornobyl nuclear plant disaster with its ramifications, but this area has not been investigated sufficiently. Unfortunately environmental pollution in Ukraine is one of the major causes of increased mortality.

The world community has already implemented preventative and compensatory mechanisms that contribute to the partial restoration of the natural environment. This encourages economical use of natural resources and reduces the environmental impact of business activity. The most effective of these are the economic mechanisms that make environmentally hazardous industries switch to energy-efficient and non-waste or low-waste technologies. An important instrument of these mechanisms is ecological taxation, which is why each

country creates its own environmental tax system, adapted to the specifics of economic processes. Moreover, ecological taxation is a critical tool for ensuring the country's environmental security. Thus, the research of the ecological taxation system, its elements, efficiency of functioning has important scientific and practical value.

The purpose of the study is to establish the role of the environmental taxation in ensuring the environmental security, based on the analysis of the current ecological taxation in Ukraine and the EU.

The aims of the article are to consider various aspects of environmental taxation in Ukraine and the EU; to make comparisons of the ecological taxes in Ukraine and in the EU countries; to assess the fiscal efficiency of environmental taxation; to suggest the ways to improve the environmental tax system in Ukraine in order to endure the environmental security taking into account the EU experience.

The following reasoning methods were used in the research: analysis and synthesis, induction and deduction, comparison, generalisation and others.

The concept and development of environmental taxation

Environmental taxation is one of the most important incentives for sustainable nature management. The main idea behind the introduction of environmental taxes is to establish a direct relationship between the amount of the taxation and the degree of negative impact on the environment and natural resources as a result of the activities of economic entities.

The history of development and implementation of environmental taxes has certainly been a long one. For the first time the idea of environmental taxation was expressed in the works of A.C. Pigou,[1] who considered taxes, among others, a tool to influence the behaviour of "pollutants," on the one hand, and as an incentive for environment conservation through tax-based government subsidies, on the other.

Modern ecology taxes originated in the 1970s when they were implemented in many countries as the instrument of ecology and a legal principle which was to apply in the following case "a person who pollutes the environment is to pay."[2]

The next step in the development of environmental taxation is the idea of win-win situation. It is economically stimulating environmental protection and

[1] А. Пигу: Экономическая теория благосостояния; пер. с англ. М.: Прогресс, 1985. Т. 1. 512 с.

[2] S.O. Nischymna, V.O. Anishchenko: *Legal regulation of ecological taxation in Ukraine*. "Науковий вісник Полісся" 2017, № 2 (10), Т. 1, p. 174.

sustainable use of the environment through the introduction of environmental taxes, while reducing the tax burden on other objects of taxation.[3] However, as M. Alvarez rightly notes, "environmental taxes usually face public obstacles to be implemented since it is commonly stated that environmental taxes such as energy or carbon taxes impact households unequally, harming relatively more the poor than the rich, thus raising inequality."[4]

"Europe 2020: a strategy for smart, sustainable and inclusive growth" is a document which pays considerable attention to the implementation of the idea of more rational use of natural resources, improvement of the environmental situation, and the development of new environmentally friendly technologies.

The "Europe 2020" strategy sets three objectives for climate and energy policy to be reached by 2020, namely:

— reducing GHG emissions by at least 20% compared with 1990 levels;
— increasing the share of renewable energy in gross final energy consumption to 20%;
— moving towards a 20% increase in energy efficiency.[5]

As a result of implementation of the European ecological policy emissions of pollutants to air, water and soil have been reduced significantly over the past decades, as have GHG emissions in recent years. The EU chemicals legislation has been amended and the use of many toxic or hazardous substances such as lead, cadmium, and mercury has been restricted in products found in most households. The EU Member States' citizens enjoy a level of water quality that is among the best in the world, and over 18% of the Union's territory and 4% of its seas have been designated as environmentally protected areas.[6]

A similar programme has been approved in Ukraine (The Strategy on Sustainable Development "Ukraine — 2020,"[7] adopted by the President of Ukraine in January 2015). The analysis of its content proves the absence of clear targets,

---

[3] І. С. Варламова: *Екологічне оподаткування як основа сталого розвитку національної економіки*. "Глобальні та національні проблеми економіки" 2015, No 8, p. 808, http://global-national.in.ua/archive/8-2015/170.pdf. [accessed 10.07.2020].

[4] M. Alvarez: *Distributional effects of environmental taxation: An approximation with a meta-regression analysis*. "Economic Analysis and Policy," No 62, pp. 382—401, https://reader.elsevier.com/reader/sd/pii/S0313592618302133?token=94D33278A393BB39A1630D9D460D4D54B9E79BA3EF2D6291F2E109CEC720AAD677951F192BF82D7860E7EFBE21C65E54 [accessed 19.07.2020].

[5] "Europe 2020: A European strategy for smart, sustainable and inclusive growth," p. 5, https://ec.europa.eu/eu2020/pdf/COMPLET%20EN%20BARROSO%20%20%20007%20-%20Europe%202020%20-%20EN%20version.pdf [accessed 21.07.2020].

[6] General Union Environment Action Programme to 2020 "Living well, within the limits of our planet," https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/1d861dfb-ae0c-4638-83ab-69b234bde376 [accessed 22.07.2020].

[7] The Strategy on Sustainable Development "Ukraine — 2020," https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5/2015 [accessed 17.07.2020].

though reducing the gross domestic product energy consumption (by 20% by the end of 2020) has been declared.

In general, ecological policy of the country includes environmental taxation, the general goals of which are:

— preventive way of protecting the environment;
— use of financial resources to provide environmental protection and rehabilitation;
— fiscal goals.[8]

The environmental tax system reflects interdependence of the environmental impact (volumes, types, emission category and discharges) and tax rates (system of differentiated rates) that contribute to the progressiveness of environmental taxation.

Ecology taxation is one of the components of the financial management and legal mechanism in the field of natural resources consumption in Ukraine.

Ukrainian environmental legislation

As T.M. Shulha[9] notes, for the first time the category "environmental tax" was legally applied in Ukraine in the Law on the taxation system[10] of June 25, 1991. It stated, in particular, that the environmental tax was paid by all businesses, associations and organisations and citizens who damage the environment and impair the quality of natural resources (Art. 18). The legislator linked its implementation with the results of anthropogenic activity of the subjects of nature management. The presence of environmental damage, for example, as a result of pollution and deterioration of the quality of natural resources under the law, made it obligatory to pay the environmental tax. Therefore, this tax was in fact compensatory. The standards for payment for environmental pollution and deterioration of the quality of natural resources and the procedure for its calculation were determined by the Council of Ministers of the Ukrainian SSR. The funds from the payment of this tax were to be credited to the extrabudgetary funds for environmental protection of the local Soviets of People's Deputies. With the adoption of the second version of the Law of February 2,

[8] К. Канонішева-Коваленко: *Екологічний податок від А до Я. Київ*. Фундація «Відкрите суспільство», 2017. p. 4.

[9] Т.М. Шульга: *Становлення і розвиток екологічного оподаткування в Україні*. "Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Сер.: Юриспруденція" 2013. № 6—3, Т. 2, p. 67.

[10] Law of Ukraine "On the taxation system" of June 25, 1991, https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1251-12 [accessed 10.07.2020].

1994, the environmental tax was replaced by the category "environmental pollution fee."

At the same time, all the provisions on the establishment of the main elements of the legal mechanism of this payment were regulated not by a special tax law but by the environmental law — Law on environmental protection.[11] It should be noted that the said law, calling the fee for environmental pollution a "levy," stipulated that the amount of this levy was established on the basis of actual emissions, limits for the discharge of pollutants into the environment and disposal of waste. In addition, the law in question, as an independent element of the economic mechanism of environmental protection, introduced a fee for the special use of natural resources and a fee for the deterioration of the quality of natural resources.

The Law on the taxation system[12] (from February 18, 1997), in turn, while maintaining the continuity in the main provisions, made some amendments to the payment under consideration, which was called "environmental pollution levy." As in the previous case, the main provisions were regulated by environmental legislation. For example, Article 44 of the Law on environmental protection stipulated the procedure for establishing collection standards determined by the Council of Ministers of Ukraine. This remained the legal regulation of environmental taxation before the adoption and entry into force of the Tax Code of Ukraine on January 1, 2011,[13] which introduced the environmental tax.

Thus, over time, the name of the payment under consideration has changed, the subjective composition of the payers and the tax base, the order of distribution of funds and their receipt to the budgets have altered. However, its legal nature has remained unchanged and is determined by the following properties:

— it is established by the legislature and its payment can be made only on the basis of law;
— it is purposeful.[14]

Environmental taxation in Ukraine

Nowadays ecology tax in Ukraine is the state payment made of real pollution amounts in the air, water, waste materials arrangement, real amount of radioac-

[11] Law of Ukraine "On Environmental Protection" of June 25, 1991, https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1264-12 [accessed 10.07.2020].

[12] Law of Ukraine "On the taxation system" of June 25, 1991, https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1251-12 [accessed 10.07.2020].

[13] Tax Code of Ukraine of December 2, 2010, http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2755-17 [accessed 18.07.2020].

[14] Т. М. Шульга: *Становлення і розвиток*…, p. 68.

tive waste materials that are temporarily kept by their producers, real amount of new radioactive waste materials and real amount of radioactive waste materials accumulated until April 1, 2009.

According to the Article 240 of the Tax Code of Ukraine taxpayers are economic entities, legal entities, which do not carry out economic (entrepreneurial) activity, budgetary institutions, socially-owned and other companies, institutions and organisations, permanent establishments of non-residents, including those acting as agents (agencies) in respect of such non-residents or their founders, activity of which in the territory of Ukraine and within the boundaries of its continental shelf and exclusive economic zone includes the following:

— pollutant emissions into the atmosphere from fixed pollution sources;
— pollutants discharge directly into the water bodies;
— waste disposal (except for disposal of certain waste as recoverable resources, located in internal territories (on-site facilities) of economic entities);
— formation of radioactive waste (including accumulated);
— temporary storage of radioactive waste by its producers beyond the time period established by special license provisions.[15]

In addition to taxpayers, the following participants take part in the environmental taxation process:

1. Parliament adopts regulatory legal acts regulating the system of environmental taxation.
2. Ministry of Ecology and Natural Resources as the central executive authority whose activity is governed and coordinated by the Council of Ministers of Ukraine. It operates in the field of environmental protection, ecological safety, treatment of waste, hazardous chemicals, pesticides and agricultural chemicals and perform state ecological expertise. The ministry's competences encompass the area of atmospheric air, preservation/protection of the ozone layer, restoration and protection of flora and fauna, restoration and protection of lands, restoration and protection of water resources (surface, ground, and seawater), efficient usage of water resources. Moreover, the ministry ensures legal and regulatory governing of the water management and land reclamation, geological study and efficient usage of mineral resources, as well as performs state supervision on the fulfillment of the requirements of the environment legislation. Thus, the Ministry of Ecology and Natural Resources of Ukraine is responsible for environmental policy formation and implementation, in particular, development and approval of draft legal acts, setting standards, licensing conditions, techniques and rules in the areas that refer to the ecological tax.[16]

[15] Tax Code of Ukraine of December 2, 2010, http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2755-17 [accessed 18.07.2020].

[16] Ministry of Ecology and Natural Resources, https://menr.gov.ua [accessed 23.07.2020].

3. The State Ecological Inspectorate of Ukraine is the central executive body whose activities are directed and coordinated by the Council of Ministers of Ukraine through the Minister of Ecology and Natural Resources. It implements state policy on state supervision (control) in the field of environmental protection, rational use, recovery, and protection of natural resources, as well as implementation of state supervision (control) of legislation requirements compliance, with regard to protection of lands, subsoil and mineral resources; and protection against radiation.[17]
4. Executive bodies that participate in the issuance of permits and licenses.
5. State Tax Service of Ukraine is responsible for the development of reporting forms and control over timeliness and completeness of ecological tax payment.
6. Public-good organisations — monitoring of enterprises, environment, conducting public examinations, submission of proposals to the state bodies, etc.
7. Subjects of economic activity — carrying out the respective activities and payment of ecological tax.
8. Society as a whole — the consequences of the impact of pollutants on the environment.[18]

According to the objects of environmental taxation, there are the following types of taxes (Table 1).

Table 1

Environmental taxes in Ukraine

The objects of environmental tax	The type of environmental taxes
Environment pollution	Taxes for emission of polluting substances into the air and water
Waste materials collection	Taxes on waste collection
Radioactive waste	Tax on radioactive waste generated as a result of activity of business entities and temporarily stored by their producers over established special terms by the license
Power supply	Tax on electricity produced by nuclear plants (nuclear power plants)

Environmental tax rates are defined in the Tax Code of Ukraine. Some highest and lowest rates of the tax on emissions of some pollutants into the air by stationary sources of pollution in Ukraine are represented in Table 2.

[17] State Ecological Inspectorate of Ukraine, https://www.dei.gov.ua [accessed 23.07.2020].
[18] К. Канонішева-Коваленко: *Екологічний податок*…, p. 5.

Table 2

Several higher and lower tax rates for pollutant emissions into the atmosphere from fixed pollution sources (calculated by the author on the basis of the Tax Code of Ukraine[19])

Name of the pollutant	Tax rate € per 1 ton in Ukraine
Benz(o)pyrene	105446.5
Mercury and its compounds	3511.2
Lead and its compounds	3511.2
Nickel and its compounds	3340.3
Hydrocarbons	4.7
Carbon oxide (CO, CO_2)	3.1

Environmental taxation in the EU

According to Regulation (EU) No 691/2011 on European environmental economic accounts, an environmental tax is a tax whose tax base is a physical unit (or a proxy of it) of something that has a proven, specific negative impact on the environment and which is defined in the European system of accounts (ESA 2010) as a tax.[20]

Given the research conclusions of Thomas Sterner and Gunnar Köhlin, environmental taxes should be separated into two categories. In the first we have taxes related to energy and transportation and motivated at least partly by global concerns such as climate change. The second concern may be if the incidence of the taxes is regressive or hurts politically influential groups. The European experience shows that a number of steps have been taken to reduce the competitive and regressive effects of taxation by modifying the tax schedules or through the use of the tax proceeds.[21]

Environmental taxes in the EU countries are represented in Table 3.

[19] Tax Code of Ukraine of December 2, 2010, http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2755-17 [accessed 18.07.2020].

[20] Environmental tax statistics, https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Environmental_tax_statistics [accessed 15.07.2020].

[21] T. Sterner, G. Köhlin: *Environmental Taxes in Europe*. "Public Finance and Management" 3(1). January 2004, https://www.researchgate.net/publication/228224775_Environmental_Taxes_in_Europe [accessed 23.07.2020].

Table 3

Environmental taxes in the EU countries[22]

The objects of tax	The types of ecological taxes
Power supply	Tax on the engine and power fuel, electricity
Transport	Taxes on the vehicle run, a yearly tax on vehicles' owners, excise taxes on a newly purchased vehicle or the used one
Acoustics	Tax on the noise pollution
Natural resources consumption (royalty)	Payments for consumption of air resources, water resources, soils and others
Changes in the environment quality with admixtures	Taxes on the disposal of the substances that cause global changes (substances that ruin ozone layer, hotbed gas)
Environment pollution	Tax for emission of polluting substances into the air (carbon dioxide, CO_2, chlorine-fluorine-carbon, sulfur oxides, nitrogen, lead) and pesticides, other chemical agents used in agriculture
Waste materials collection	Taxes on collection of the production waste in and under the ground, wastes processing, taxes on some special products (polyethylene packets and other kinds of packets), batteries, automobile tires, that cannot be recycled, oils

Comparison of the Ukrainian environmental legislation with the environmental legislature of the EU Member States allowed to make the following conclusions (S.O. Nischymna, V.O. Anishchenko):

1. The reason of ecological taxation are activities with negative impact on the environment.
2. Each EU Member State forms its own policy of ecological taxation taking into account environmental problems, legal consciousness and culture, management bodies in the ecology sphere, heads of the enterprises — natural resources consumers and peculiarities of their economic activity.
3. The number of ecology-related taxes in different EU Member States amounts to hundreds. They are not unified in terms of their structure and levels.
4. The economic facet of ecological taxation is proved by the need to preserve and strengthen the natural resources potential of the country to preserve the quality of the environment for future generations, to provide a certain level of ecological security.[23]

It should be noted that for these purposes the legal basis of, for example, air protection in the EU is well-founded. The EU Member States are governed by

[22] S.O. Nischymna, V.O. Anishchenko: *Legal regulation*…, p. 174.
[23] Ibidem, p. 174.

the Directives.[24] These legal acts are based on the principles of prevention of atmospheric pollution and minimisation of adverse effects on the environment. The Parliament of Ukraine adopted the Law on air protection[25] in 1992, but it does not fully take into account the requirements for air quality standards. The norms of the Law are largely declarative in nature and do not have all the essential enforcement mechanisms. At the same time, Ukrainian environmental legislation must be brought in line with the EU Directives under the EU-Ukraine Association Agreement.

In general, we can arrive at a conclusion that in the EU there are more types of ecological taxes than in Ukraine, but according to the Tax Code of Ukraine we have rent payment — the tax which is also related with state ecology policy. Rental payment is a national tax, which is charged for mineral resources usage, usage of radio frequency resources, for the special usage of water and forest resources; for the transportation of oil, petroleum products, natural gas and ammonia on the territory of Ukraine.

At the same time, Eurostat provides data on taxes in the following areas:

— energy,
— transport,
— pollution,
— resources.

Disaggregated tax data submitted by the reporting countries to Eurostat (the National Tax List) are used to determine the level of revenue from these taxes. Eurostat also collects and publishes data on these tax revenues broken down by economic activity for producer units, households and non-residents (tax payers).[26]

[24] Directive 2008/50/EC of the European Parliament and of the Council of 21 May 2008 on ambient air quality and cleaner air for Europe, http://eur-lex.europa.eu/legalcontent/EN/TXT/?qid=1517767986250&uri=CELEX:32008L0050 [accessed 22.07.2020]; Directive 2010/75/EU of the European Parliament and of the Council of 24 November 2010 on industrial emissions (integrated pollution prevention and control), http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1517823914348&uri=CELEX:32010L0075 [accessed 22.07.2020]; Directive (EU) 2016/2284 of the European Parliament and of the Council of 14 December 2016 on the reduction of national emissions of certain atmospheric pollutants, amending Directive 2003/35/EC and repealing Directive 2001/81/EC, http://eur-lex.europa.eu/legalcontent/EN/TXT/?qid=1517841840816&uri=CELEX:32016L2284 [accessed 22.07.2020].

[25] Law of Ukraine "On Air Protection" of October 16, 1992, available at: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2707-12#Text [accessed 20.11.2020].

[26] Environmental taxes, https://ec.europa.eu/eurostat/web/environment/environmental-taxes [accessed 3.05.2019].

Efficiency of environmental tax

The funds from the environmental tax constitute only 0.5—1.3% of the tax revenues of the consolidated budget of Ukraine. In the state budget of Ukraine the share of ecological tax in tax revenues fluctuates around 0.3—1.2%, in local budgets in aggregate — it constitutes less than 3% over the recent three years. In 2018, total environmental tax revenue in the state budget of Ukraine represents 0.08% of GPD and 0.3% of revenue from taxes (calculated by the author on the basis of the Ukrainian Act on the state budget of Ukraine for 2018,[27] indicators of Ukraine GDP[28]). At the same time, in 2018, total environmental tax revenue in the EU amounted to €324.6 billion, representing 2.4% of EU GDP and 6.0% of total EU governments revenue from taxes and social contributions.[29]

Thus, the fiscal role of ecological tax for local budgets in general and for the state and consolidated budget of Ukraine is insignificant and, moreover, much lower than this of the EU. There is insufficient amount of funds from environmental taxation to finance all necessary measures and misuse of existing revenues, so ecological tax does not perform compensatory function. Ecological tax does not have enough of a stimulating role. Enterprises do not modernise production due to the low level of environmental tax in the cost of products. That is why we can arrive at a conclusion that ecological taxation system of Ukraine needs to be improved due to the fact that the ecological tax is currently not fulfilling its functions.

Low fiscal efficiency accompanied by Ukraine's international commitments necessitate the modernisation of the environmental tax system. According to the Articles 360–361 of the EU–Ukraine Association Agreements, the parties develop and strengthen environmental cooperation and thus contribute to the achievement of the long-term goals of sustainable development and the green economy. Cooperation is also being carried out in the field of environmental charges.[30] Therefore, domestic institutions responsible for the development and reform of the tax system need to refer to the European experience in regulating mandatory payments related to the environment.

---

[27] Law of Ukraine "On the State Budget of Ukraine for 2018" of December 7, 2017 (in the edition of December 13, 2018), https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/en/2246-19 [accessed 11.08.2019].

[28] Gross Domestic Product of Ukraine, https://index.minfin.com.ua/economy/gdp/ [accessed 11.08.2019].

[29] Environmental tax statistics, https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Environmental_tax_statistics [accessed 15.07.2020].

[30] Association Agreement between the European Union and its Member States, of the one part, and Ukraine, of the other part. Official Journal of the European Union, https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2016/november/tradoc_155103.pdf [accessed 16.08.2019].

Yatsyshin argues that it is not practicable to fully transfer the experience of the EU Member States in the field of "green" tax reforms to Ukraine, but some aspects should be taken into account. In European countries, the main function of environmental taxation is to regulate the activities of economic agents so that less environmental impact is caused. In Ukraine, however, it is currently more profitable to pay the environmental tax and continue the harmful activities than to ensure the "greening" of manufactoring.[31]

Conclusions and recommendations

The problem of optimising environmental taxation is complex and requires an integrated approach, one that would take into account the need to enhance environmental security. In accordance with the EU experience within this scope, the following steps may be taken to improve the Ukrainian ecological taxation system:

- Improving the legislative basis in the aspect of increasing the part of the environmental taxes in their general amount as well as their rates with a simultaneous reduction in rates of other taxes. As the European experience shows, several countries in the EU moved beyond individual environmental taxes and undertook environmental tax reforms (ETRs) during the 1990s.[32] The main idea of ETRs was to broaden the overall tax base and to shift taxation from income to consumption. In particular, taxes on energy consumption and carbon emissions should be increased while taxes and social security contributions levied on labour should be decreased. Also, it is advisable that the Tax Code of Ukraine should provide for the differentiation of the environmental tax rates not only by types of pollutants and classes of danger, but also by sectors (in particular, agriculture, energy, industry, etc.) based on the European experience.
- Ensuring the targeted use of funds from the environmental tax. In accordance with Article 47 of the Law on environmental protection for the financing of measures for the protection of the natural environment, local funds for the protection of the natural environment are formed from part of the funds of the

[31] Є. Яцишин: *Екологічне оподаткування: українські реалії та європейська практика*. 2018. Юридична газета online, http://yur-gazeta.com/publications/practice/ekologichne-pravo-turistichne-pravo/ekologichneopodatkuvannya-ukrayinski-realiyi-ta-evropeyska-praktika.html [accessed 17.07.2020].

[32] M.S. Andersen: *Environmental tax reforms in Europe*, pp. 6–7 https://www.dmu.dk/Pub/COMETR_Summary_Report.pdf [accessed 21.11.2020].

environmental tax.[33] Due to the small amounts of such revenues, they remain almost unused, or become a source of funding for inefficient and marginal projects. It is therefore necessary to improve the planning and usage of local environmental protection funds in order to ensure the most rational, full, and transparent use of the funds of the environmental protection fund. As it is well known, the principle of transparency in the activities of the executive authorities of the EU countries is a tool for ensuring the rule of law, equality of citizens, and economic entities before the law, which gives them the opportunity to participate in local governance.

- Expanding the list of taxpayers and objects of environmental taxation, in particular transport. In Ukraine, air pollution from vehicles is not subject to taxation, although they are significant environmental pollutants. Environmental taxation of vehicle emissions, as it is practiced in the EU, would have significant fiscal and regulatory effects.
- Creating an economic mechanism for facilitating eco-credit of enterprises and promote the development of alternative energy and green economy, based on the experience of the EU support. For example, Directive 2009/28/EC of the European Parliament and of the Council of 23 April 2009 on the promotion of the use of energy from renewable sources and amending and subsequently repealing Directives 2001/77/EC and 2003/30/EC determines that "the opportunities for establishing economic growth through innovation and a sustainable competitive energy policy have been recognised. Production of energy from renewable sources often depends on local or regional small and medium-sized enterprises (SMEs). The opportunities for growth and employment which this kind of investment in regional and local production of energy from renewable sources brings about in the EU Member States and their regions are important. The European Commission and the Member States should therefore support national and regional development measures in those areas, encourage the exchange of best practices in production of energy from renewable sources between local and regional development initiatives and promote the use of structural funding in this area."[34]

Result of such measures should be reformation of the tax system in order to increase the significance of eco-taxation as a stimulus to reduce the negative impact on the environment, the development of an effective economic mechanism of nature management and strengthening the environmental security.

---

[33] Law of Ukraine "On Environmental Protection" of June 25, 1991, https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/en/1264-12?lang=uk#Text [accessed 20.11.2020].

[34] Directive 2009/28/EC of the European Parliament and of the Council of 23 April 2009 on the promotion of the use of energy from renewable sources and amending and subsequently repealing Directives 2001/77/EC and 2003/30/EC, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:02009L0028-20151005 [accessed 19.07.2020].

Literature

Alvarez M.: *Distributional effects of environmental taxation: An approximation with a meta-regression analysis*. "Economic Analysis and Policy" No. 62, pp. 382–401, https://reader.elsevier.com/reader/sd/pii/S0313592618302133?token=94D33278A393BB39A1630D9D460D4D54B9E79BA3EF2D6291F2E109CEC720AAD677951F192BF82D7860E7EFBE21C65E54 [accessed 19.07.2020].

Andersen M.S.: *Environmental tax reforms in Europe*, pp. 6–7, https://www.dmu.dk/Pub/COMETR_Summary_Report.pdf [accessed 21.11.2020].

Association Agreement between the European Union and its Member States, of the one part, and Ukraine, of the other part. "Official Journal of the European Union", https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2016/november/tradoc_155103.pdf [accessed 16.08.2019].

Environmental taxes, https://ec.europa.eu/eurostat/web/environment/environmental-taxes [accessed 3.05.2019].

Environmental tax statistics, https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Environmental_tax_statistics [accessed 15.07.2020].

Europe 2020: A European strategy for smart, sustainable and inclusive growth, https://ec.europa.eu/eu2020/pdf/COMPLET%20EN%20BARROSO%20%20%20007%20-%20Europe%202020%20-%20EN%20version.pdf. [accessed 21.07.2020].

General Union Environment Action Programme to 2020 «Living well, within the limits of our planet», https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/1d861dfb-ae0c-4638-83ab-69b234bde376 [accessed 22.07.2020].

Gross Domestic Product of Ukraine, https://index.minfin.com.ua/economy/gdp/ [accessed 11.08.2019].

Nischymna S.O., Anishchenko V.O.: *Legal regulation of ecological taxation in Ukraine*. "Науковий вісник Полісся" 2017, No. 2 (10), Ч. 1, pp. 172—177.

Sterner T., Köhlin G.: *Environmental Taxes in Europe*. "Public Finance and Management" January 2004, 3(1). https://www.researchgate.net/publication/228224775_Environmental_Taxes_in_Europe [accessed 23.07.2020].

Канонішева-Коваленко К.: *Екологічний податок від А до Я. Київ. Фундація.* "Відкрите суспільство", 2017. 108с.

Яцишин Є.: *Екологічне оподаткування: українські реалії та європейська практика.* Юридична газета online, 2018, http://yur-gazeta.com/publications/practice/ekologichne-pravo-turistichne-pravo/ekologichneopodatkuvannya-ukrayinski-realiyi-ta-evropeyska-praktika.html [accessed 17.07.2020].

Пигу А.: Экономическая теория благосостояния; пер. с англ. М.: Прогресс, 1985. Т. 1. 512 с.

Варламова І.С.: *Екологічне оподаткування як основа сталого розвитку національної економіки.* "Глобальні та національні проблеми економіки" 2015, No 8, http://global-national.in.ua/archive/8-2015/170.pdf [accessed 10.07.2020].

Шульга Т. М.: *Становлення і розвиток екологічного оподаткування в Україні*. "Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Сер.: Юриспруденція". 2013. № 6—3, Т. 2, pp. 67—69.

Oleksandra Oliynychuk

Aktualny stan opodatkowania ekologicznego na Ukrainie i jego poprawa na podstawie doświadczeń UE

Streszczenie

Artykuł poświęcono różnym aspektom opodatkowania ekologicznego na Ukrainie i w UE. Dokonano podziału podatków ekologicznych na Ukrainie ze względu na podmioty opodatkowania oraz przedstawiono ich zestawienie z podatkami ekologicznymi funkcjonującymi w UE. W pracy podano niektóre najwyższe i najniższe kwoty emisji zanieczyszczeń ze stacjonarnych źródeł zanieczyszczenia. Określono także efektywność fiskalną opodatkowania ekologicznego na Ukrainie i wskazano sposoby udoskonalenia systemu opodatkowania ekologicznego na Ukrainie na podstawie doświadczeń krajów UE.

Słowa kluczowe: podatki, podatki środowiskowe, zanieczyszczenia, polityka środowiskowa, ustawodawstwo środowiskowe

Олександра Олийничук

Современное состояние системы экологического налогообложения на Украине и ее совершенствование с учетом опыта Европейского Союза

Резюме

Статья посвящена различным аспектам экологического налогообложения на Украине и в ЕС. Выполнено разделение экологических налогов на Украине по субъектам налогообложения и проведено их сравнение с экологическими налогами, действующими в ЕС. В работе отражены некоторые самые высокие и самые низкие объемы выбросов от стационарных источников загрязнения. Определена фискальная эффективность системы экологического налогообложения на Украине. Представлены пути совершенствования системы экологического налогообложения на Украине с учетом опыта ЕС.

Ключевые слова: Налоги, экологические налоги, загрязнение, экологическая политика, природоохранное законодательство.

Oleksandra Oliynychuk

Lo stato attuale della tassazione ambientale in Ucraina e il suo miglioramento in linea con l'esperienza dell'Unione Europea

Sommario

L'articolo è dedicato a vari aspetti della tassazione ambientale in Ucraina e nell'UE. Le tasse ambientali in Ucraina sono state suddivise per entità fiscali e confrontate con le tasse ambientali nell'UE. Il documento riflette alcune quantità più alte e più basse di emissioni provenienti da

fonti fisse di inquinamento. L'efficienza fiscale della tassazione ambientale in Ucraina è stata determinata. Hanno suggerito modi per migliorare il sistema di tassazione ambientale in Ucraina prendendo in considerazione l'esperienza dell'UE.

Parole chiave: Tasse, tasse ambientali, inquinamento, politica ambientale, legislazione ambientale

„Prawne Problemy Górnictwa i Ochrony Środowiska" 1—2/2020
ISSN 2451-3431
DOI: https://doi.org/10.31261/PPGOS.2020.01-02.09

Gabriel Radecki
http://orcid.org/0000-0003-1311-5635
Uniwersytet Śląski w Katowicach

Pojęcie wydobywania kopalin ze złóż w kontekście prawa wodnego

Wstęp

W ostatnim numerze „Prawnych Problemów Górnictwa i Ochrony Środowiska" Sebastian Wójcik-Jackowski w interesujący sposób zajął się problematyką podwójnej reglamentacji przez przepisy ustaw z dnia 9 czerwca 2011 r. — Prawo geologiczne i górnicze[1] oraz z dnia 20 lipca 2017 r. — Prawo wodne[2] działalności polegającej na wydobywaniu z wód powierzchniowych kamieni, żwiru, piasku i innych materiałów, dalej dla uproszczenia określanych także jako kruszywa[3]. Działalność ta może być mianowicie postrzegana zarówno jako wydobywanie kopalin ze złóż w rozumieniu pierwszej z powołanych ustaw, która podlega przewidzianym przez nią wymogom, m.in. łączącym się z obowiązkiem uzyskania koncesji, jak i jako korzystanie z wód, mogące wymagać pozwolenia wodnoprawnego. S. Wójcik-Jackowski już w punkcie wyjścia swoich rozważań nawiązał zarazem do wcześniejszego artykułu, jaki ukazał się na ten temat na łamach PPGiOŚ, podając w wątpliwość przyjęte w nim założenie, że kruszywa stanowią złoże kopaliny[4]. Podsumowując natomiast swój wywód, przyznał, że zagadnie-

[1] Dz.U. 2020, poz. 1064 ze zm., dalej: pr.g.g.

[2] Dz.U. 2020, poz. 310 ze zm., dalej: pr.wodn.

[3] S. Wójcik-Jackowski: *Wydobywanie kruszyw z łożyska wody płynącej*. „Prawne Problemy Górnictwa i Ochrony Środowiska" 2019, nr 2, s. 61 i n. Jak widać, Autor nawet w tytule opracowania posłużył się zbiorczym pojęciem „kruszywa", które następnie rozwinął (s. 62).

[4] G. Radecki: *Wydobywanie kopalin z wód powierzchniowych*. „Prawne Problemy Górnictwa i Ochrony Środowiska" 2018, nr 1—2, s. 97 i nast. Założenie to zostało jednak opatrzone

nie pozostaje nadal otwarte, co można potraktować jako zaproszenie do dalszej dyskusji i do jej kontynuacji w kolejnym opracowaniu, składającym się już przez to na cykl publikacji naświetlających zagadnienie z różnych perspektyw i wyodrębniających się w zwarty wątek tematyczny, jaki Czytelnik PPGiOŚ mógłby prześledzić. Stanowisko S. Wójcika-Jackowskiego, które nie budzi zastrzeżeń, zwłaszcza jeśli chodzi o analizę przepisów Prawa wodnego i specjalistycznych kwestii hydrologicznych, skłania zaś do dalszych refleksji, szczególnie z punktu widzenia Prawa geologicznego i górniczego. Refleksje te, ze względu na przedstawioną tezę wyjściową, negującą — jak się okaże, w przeważającym stopniu słusznie — uznanie materiałów wydobytych z wód za złoża kopalin, muszą mieć charakter głównie terminologiczny i koncentrować się na wyjaśnieniu treści i zakresu pojęć, które w istocie mają zasadnicze znaczenie dla zastosowania do określonej działalności przepisów Prawa geologicznego i górniczego regulujących wydobycie kopalin ze złóż. Zależy to bowiem od ustalenia po pierwsze, że przedmiotem działalności jest kopalina, po drugie że kopalina znajduje się w złożu i po trzecie — że działalność polega na wydobyciu. Dopiero wówczas można też rozstrzygać ewentualną kolizję pomiędzy Prawem geologicznym i górniczym a Prawem wodnym, która wchodzi przecież w rachubę jedynie wtedy, gdy dany stan faktyczny wyczerpuje hipotezy przepisów zamieszczonych w obu tych aktach prawnych. Problem zbiegu tych przepisów w rozpatrywanej materii powstaje wszak, gdy jedna działalność może być kwalifikowana jednocześnie jako korzystanie z wód i wydobywanie kopalin ze złóż.

W opracowaniu zostaną omówione trzy przywołane wyżej pojęcia, z niezbędnym uwzględnieniem Prawa wodnego. Wcześniej jednak, tytułem krótkiego wprowadzenia merytorycznego, przedstawienia wymaga problem, który S. Wójcik-Jackowski zamierzał rozstrzygnąć, i wcześniejsze próby podejmowane w doktrynie w tym zakresie. Pozwoli to ocenić, czy i w jakim stopniu problem ten został rozwiązany.

Koncepcje na temat zbiegu przepisów dotyczących działalności wydobywczej

Zgodnie z art. 1 pkt 2 pr.gg. ustawa ta określa zasady i warunki podejmowania, wykonywania oraz zakończenia działalności w zakresie wydobywania kopalin ze złóż. W szczególności działalność ta, jak zastrzeżono w art. 21 ust. 1 pkt 2 pr.g.g., może być wykonywana po uzyskaniu koncesji. Jednocześnie jed-

pewnymi zastrzeżeniami, które pokrywają się z przedstawionymi dalej poglądami S. Wójcika-Jackowskiego (zob. s. 98—99).

nak, o czym wspomniano wyżej, wydobywanie kruszyw z wód powierzchniowych w art. 34 pkt 8 pr.wodn. uznane jest za rodzaj szczególnego korzystania z wód, które stosownie do art. 389 pkt 2 pr.wodn. wymaga pozwolenia wodnoprawnego. W tym kontekście przywołać wypada treść art. 3 pkt 1 pr.g.g., w myśl której ustawy tej nie stosuje się do korzystania z wód w zakresie uregulowanym odrębnymi przepisami. W konsekwencji w literaturze opowiedziano się za możliwością wydobywania kopalin z pominięciem rygorów prawa geologicznego i górniczego[5]. Zwrócono jednak również uwagę, że art. 3 pkt 1 pr.g.g. stanowi dokładny odpowiednik art. 4 pkt 1 nieobowiązującej już ustawy z dnia 4 lutego 1994 r. — Prawo geologiczne i górnicze[6], na gruncie której utrwaliło się jednolite stanowisko, zachowujące aktualność w obecnym stanie prawnym, iż podmiot wydobywający kruszywa z wód powinien uzyskać zarówno pozwolenie wodnoprawne, jak i koncesję[7]. W związku z tym w doktrynie zaprezentowano koncepcje mające w odniesieniu do tej działalności rozdzielić zakresy zastosowania obu rozpatrywanych aktów prawnych w drodze ich wykładni.

Pierwsza z nich dotyczyła wydobycia kruszyw z akwenów eksploatacyjnych, czyli sztucznych zbiorników wodnych powstałych w wyniku działalności wydobywczej. Zdaniem jej Autora rozstrzygający jest moment rozpoczęcia wydobycia: jeżeli akwen wówczas jeszcze nie istnieje, lecz powstaje podczas prowadzonych robót, to nie dochodzi do szczególnego korzystania z wód[8].

---

[5] A. Lipiński: *Z problematyki nielegalnego wydobywania kopalin*. W: *Prawne aspekty gospodarowania zasobami środowiska. Korzystanie z zasobów środowiska*. Red. K. Karpus, B. Rakoczy, M. Szalewska. Toruń 2014, s. 266. Autor sprecyzował i rozwinął później to stanowisko, stwierdzając, że pomimo iż Prawo wodne zachowuje charakter szczególny w stosunku do Prawa geologicznego i górniczego, wyłączając przewidziane nim rygory, to jednak otwarta pozostaje kwestia, czy dotyczy to wszelkich rodzajów korzystania z wód, czy tylko korzystania powszechnego i zwykłego — zob. A. Lipiński. W: *Zrównoważony rozwój jako czynnik determinujący prawne podstawy zarządzania geologicznymi zasobami środowiska*. Red. G. Dobrowolski. Katowice 2016, s. 46. W efekcie podał w wątpliwość możliwość zastosowania reguły kolizyjnej wynikającej z art. 3 pkt 1 pr.g.g. do omawianego tu szczególnego korzystania z wód. Możliwość tę następnie wprost wykluczył, podkreślając, że wydobywanie kruszywa (innych materiałów) z wód (a właściwie spod wód) wymaga spełnienia przesłanek przewidzianych oboma omawianymi ustawami — zob. w: G. Dobrowolski, A. Lipiński, R. Mikosz, G. Radecki: *Gospodarowanie geologicznymi zasobami środowiska w świetle zasady zrównoważonego rozwoju. Zagadnienia prawne*. Katowice 2018, s. 56.

[6] Dz.U. 2005, nr 228, poz. 1947 ze zm.

[7] Ł. Iwański: *Wybrane aspekty wydobywania kruszywa naturalnego ze złóż zlokalizowanych na lub pod dnem akwenów na śródlądowych wodach powierzchniowych*. W: *Prawne aspekty gospodarowania zasobami środowiska. Korzystanie z zasobów środowiska*. Red. K. Karpus, B. Rakoczy, M. Szalewska. Toruń 2014, s. 176—177. Por. przegląd argumentów mających wspierać to stanowisko — G. Radecki: *Wydobywanie kopalin*…, s. 104—105.

[8] Ł. Iwański: *Wybrane aspekty wydobywania kruszywa naturalnego ze złóż zlokalizowanych na lub pod dnem akwenów na śródlądowych wodach powierzchniowych*. W: *Prawne aspekty*…, s. 182.

Następne zapatrywanie, które wypada podtrzymać, sprowadza się do wniosku wyprowadzonego z zestawienia treści art. 23 ust. 1 pkt 2 pr.g.g. i art. 34 pkt 8 pr.wodn., przypisującego znaczenie sposobowi wydobycia[9]. W świetle pierwszego z tych przepisów udzielenie koncesji na wydobywanie kopalin z gruntów pod wodami śródlądowymi wymaga opinii organu właściwego do wydania pozwolenia wodnoprawnego, z kolei w drugim z nich, jak już wspomniano, mowa o wydobywaniu z wód. Wydobycie kopalin z gruntu pod wodami na podstawie koncesji nie musi się odbywać od strony wód, z dostępem do nich, lecz przez drążenie wyrobisk pod dnem zbiornika wodnego, będących odnogami szybu wykonanego na brzegu. Opinia organu właściwego do wydania pozwolenia wodnoprawnego miałaby w takim przypadku na celu uwzględnienie uwarunkowań związanych z ochroną zbiornika i byłaby zbędna, gdyby ta sama działalność wymagała również tego pozwolenia. Formą szczególnego korzystania z wód byłoby natomiast wydobycie wykonywane od strony lustra wody, poprzez wybieranie złoża kopaliny zalegającego na dnie lub pod dnem zbiornika wodnego.

S. Wójcik-Jackowski również uznał, że powyższa rozbieżność terminologiczna jest kluczowa w omawianym zakresie, wszelako wyprowadził z niej nieco inne konkluzje. Stwierdził mianowicie, że „oczywiście nie chodzi (…) o sposób realizacji robót (np. za pomocą koparek pracujących z lądu i znajdujących się na skarpie brzegowej, ale o to, gdzie występuje kruszywo przewidziane do pozyskania"[10]. Jego zdaniem w odróżnieniu do art. 23 ust. 1 pkt 2 pr.g.g wydobycie z wód w rozumieniu art. 34 pkt 8 pr.wodn. odnosi się do wód, a nie gruntów pod wodami, i do kruszyw, których nie można uznać za złoża kopalin[11]. Dotyczy to jednak jedynie wód płynących, których łożysko stanowi po pierwsze swoistą część składową cieku wodnego i po drugie pewną zmienną, na skutek działania m.in. nurtu rzeki[12]. Tym samym koncepcja ta, tak jak ta omówiona jako pierwsza, ogranicza się do wydobycia prowadzonego ze ściśle określonych rodzajów wód powierzchniowych i nie ma przez to charakteru całościowego, nie pozwalając rozstrzygnąć analizowanej kolizji w wypadku wód powierzchniowych stojących[13]. W związku z tym podkreślenia wymaga, że w treści art. 34 pkt 8 pr.wodn. tej ostatniej kategorii wód nie wyłączono z zakresu jego zastosowania, *lege non distinguente* obejmując nim wszystkie wody powierzchniowe. Nie należy również tracić z pola widzenia, że rozdzielenie wód powierzchniowych płynących od wód powierzchniowych stojących nie zawsze jest zadaniem łatwym ze względu na fakt, iż niektóre prawne kryteria podziału wspomnia-

[9] G. Radecki: *Wydobywanie kopalin*…, s. 105—106.
[10] S. Wójcik-Jackowski: *Wydobywanie kruszyw*…, s. 63.
[11] Ibidem, s. 66—67.
[12] Ibidem, s. 63—65, 69.
[13] Zauważył to zresztą jej Autor — S. Wójcik-Jackowski, zob. ibidem, s. 69.

nych wód są inne od tych wykorzystywanych w hydrologii[14]. W literaturze trudności w tej materii zilustrowano przykładem jeziora, które w oderwaniu od jakichkolwiek uwarunkowań środowiskowych i bez dokonania koniecznych do tego obserwacji i pomiarów terenowych w przeważającej części zakwalifikowano jako wodę płynącą, a w pozostałej jako stojącą[15]. Z punktu widzenia tematu opracowania poważniejsza wątpliwość zamyka się wszelako w pytaniu o to, czy na pewno uznanie kruszywa za element cieku wodnego i zmienność jego położenia, warunkowana przemieszczaniem się tego cieku, wyłącza po pierwsze jego kwalifikację jako złoża kopaliny, a po drugie pozyskania kruszywa jako wydobycia tej kopaliny ze złoża. Wyjaśnienie tej kwestii wymaga nawiązania do przepisów Prawa geologicznego i górniczego celem ustalenia treści i zakresu tych pojęć.

Kopalina

Pojęcie „kopalina" wprowadzono do polskiego systemu prawnego w dekrecie z dnia 6 maja 1953 r. — Prawo górnicze[16]. We wcześniej obowiązującym Prawie górniczym[17] występowało pojęcie minerału. Zdaniem Tadeusza Płodowskiego zmiana ta nie miała charakteru wyłącznie terminologicznego, gdyż pojęcie „minerał" właściwe jest nauce geologii, podczas gdy kopalina, czyli ciało, które się wydobywa ze złóż i się do tego wydobycia nadaje, jest punktem wyjścia do ustalenia pojęcia górnictwa, nadając eksploatacji cechy działalności górniczej[18]. Doktryna nie podzieliła jednak tego poglądu, stwierdzając, że nie znajduje on dostatecznych podstaw prawnych[19]. Antoni Agopszowicz zaznaczył, że o ile o minerale wiedziano, iż jest to skałotwórczy pierwiastek lub związek chemiczny, o tyle o kopalinie nie wiedziano nic poza określeniem go jako ciało stałe, które można kopać, odspajać od złoża, z dopuszczeniem objęcia tym pojęciem,

---

[14] Tak M. Marszelewski, W. Marszelewski: *Problemy własności jezior w Polsce.* „Przegląd Prawa Ochrony Środowiska" 2013, nr 3, s. 32 oraz 35 i n. Autorzy, zaznaczając, że z hydrologicznego punktu widzenia każde jezioro jest wodą stojącą, na gruncie wcześniejszego stanu prawnego poddali krytyce kryterium ciągłych bądź okresowych naturalnych dopływów lub odpływów wód powierzchniowych, które również w świetle art. 22 pkt 2 pr.wodn. decyduje o zaliczeniu jezior oraz innych naturalnych zbiorników wodnych do śródlądowych wód płynących.

[15] M. Marszelewski, W. Marszelewski: *Jezioro Rododzierz — przykłady wykluczających się rodzajów własności.* „Przegląd Prawa Ochrony Środowiska" 2014, nr 1, s. 105 i 110.

[16] Dz.U. nr 29, poz. 113, t.j. Dz.U. 1978, nr 4, poz. 12 ze zm.

[17] Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 29 listopada 1930 r., Dz.U. nr 85, poz. 654, ze zm.

[18] T. Płodowski: *Prawo górnicze.* Warszawa 1961, s. 71—72.

[19] A. Agopszowicz: *Prawo wydobywania kopalin.* „Ruch Prawniczy Ekonomiczny i Społeczny" 1966, nr 3, s. 22 oraz A. Lipiński: *Własność złóż kopalin.* „Studia Cywilistyczne" 1977, T. 28, s. 175.

wbrew jego znaczeniu semantycznemu, także ciał ciekłych i gazowych[20]. Uznał zatem kopalinę za synonim minerału (surowca mineralnego) i część (nie część składową) gruntu lub górotworu[21]. Odnotowania wymaga jednak również trafne spostrzeżenie Ryszarda Mikosza, że żaden przepis prawa nie definiuje pojęcia „minerał", co dodatkowo potęguje trudności interpretacyjne[22]. Odniesione ono zostało do ustawowej definicji złoża kopaliny, do której wypadnie jeszcze powrócić. W tym miejscu zaznaczyć natomiast warto, że w definicji tej, w obecnie obowiązującym stanie prawnym zamieszczonej w art. 6 ust. 1 pkt 19 pr.g.g., mowa o naturalnym nagromadzeniu nie tylko minerałów, ale i skał oraz innych substancji[23]. Dowodzi to, że zamiarem ustawodawczym było objęcie prawem górniczym kopalin wszystkich rodzajów[24], które znajdują się w obrębie skorupy ziemskiej[25]. Nie zdefiniowano zarazem samej kopaliny, jedynie w załączniku do ustawy Prawo geologiczne i górnicze, określającym stawki opłaty eksploatacyjnej, zgodnie z art. 134 ust. 1 pr.g.g. ponoszonej za wydobywanie kopalin ze złóż, wymieniono ich rodzaje, choć w sposób niewyczerpujący, skoro załącznik zamyka stawka przewidziana dla kopalin innych niż wyszczególnione wcześniej[26]. Załącznik obejmuje kopaliny w różnych stanach skupienia[27] i reprezentujących wiele rodzajów ujętych w 67 punktów, w tym takich zaliczających się do kruszyw[28]. Niewątpliwie zatem wydobywanie kruszyw zawsze stanowi wydobywanie kopalin, także wtedy, gdy następuje z wód powierzchniowych[29]. Prawo geo-

[20] A. Agopszowicz: *Prawo górnicze*…, s. 21—22.

[21] Ibidem; A. Agopszowicz: *Zarys systemu prawnego górnictwa*. Katowice 1986, s. 37. Analogicznie pisze A. Lipiński. W: *Zrównoważony rozwój*…, s. 42.

[22] R. Mikosz. W: *System prawa prywatnego*. T. 3: *Prawo rzeczowe*. Red. E. Gniewek. Warszawa 2013, s. 456.

[23] Zob. omówienie tych trzech pojęć przez S. Wójcika-Jackowskiego: *Wydobywanie kruszyw*…, s. 62.

[24] A. Lipiński, R. Mikosz: *Ustawa prawo geologiczne i górnicze. Komentarz*. Warszawa 2003, s. 28—29. Wyjaśnienia wymaga jednak, że Autorzy odnieśli ten pogląd do wcześniejszego stanu prawnego, wynikającego z powołanego już Prawa górniczego z dnia 6 maja 1953 r., w którym wyróżniano kopaliny „poddane" i „niepoddane" temu prawu.

[25] A. Lipiński: *Użytkowanie górnicze*. Kraków 1996, s. 71. Autor zauważył słusznie, że dyskusyjne jest przeciwstawienie sobie w ramach omawianej definicji ustawowej minerałów skał oraz innych substancji.

[26] Zob. A. Lipiński: *Plan ruchu zakładu górniczego jako instrument ochrony środowiska*. W: *Administracja a środowisko. Prace dedykowane prof. zw. dr. hab. Markowi Górskiemu z okazji jubileuszu 45-lecia pracy naukowej*. Red. A. Barczak, P. Korzeniowski. Szczecin 2018, s. 218 i Idem: *Prawne podstawy geologii i górnictwa*. Warszawa 2019, s. 31.

[27] Przykładowo mowa w nim o gazach szlachetnych (pkt 10a) i ropie naftowej (pkt 36 i 36a).

[28] W punkcie 33 załącznika przewidziano stawkę opłaty eksploatacyjnej dla piasków i żwirów — zob. S. Wójcik-Jackowski: *Wydobywanie kruszyw*…, s. 65 (w przypisie).

[29] G. Radecki: *Wydobywanie kopalin*…, s. 99. Por. również uwagi wyjaśniające użycie słowa „kopalina" w tytule tego opracowania (s. 97). W nauce prawa górniczego od dawna prezentowany jest pogląd, że przedmiotem wydobycia prowadzonego w ramach korzystania z wód są kopaliny w rozumieniu prawa górniczego — zob. A. Agopszowicz: *Zarys systemu prawnego*…, s. 31.

logiczne i górnicze znajduje jednak do niego zastosowanie wyłącznie wówczas, gdy kopalinę tę wydobywa się ze złoża w rozumieniu jego art. 6 ust. 1 pkt 19.

Złoże kopaliny

W przywołanym przepisie złoże kopaliny zdefiniowano jako naturalne nagromadzenie minerałów, skał oraz innych substancji, których wydobywanie może przynieść korzyść gospodarczą. Przesłankę korzyści gospodarczej można pominąć jako zbędną i całkowicie nieprzydatną z powodu jej względności i uzależnienia od wielu zmiennych okoliczności, jak potrzeby gospodarki, dostępność określonych technologii itp.[30]. To, że możliwość uzyskania takich korzyści jest nierealna, nie pozwala wykluczyć jej powstania w przyszłości[31].

Dalej zaakcentować trzeba, że przytoczona definicja nie przewiduje wymogu, by nagromadzenie kopaliny tworzące złoże miało charakter stabilny, a więc zajmowało przestrzeń o stałych granicach. Złoża podlegają przecież przeobrażeniom i przesunięciom, np. wskutek ruchów tektonicznych[32]. Szczególnie w przypadku kopalin o sypkiej konsystencji często dochodzi do jej przemieszczania się w obrębie złoża lub nawet do czasowego jej odłączenia i późniejszego z nim połączenia w wyniku procesów naturalnych, np. samoistnego oberwania się skarpy lub działalności górniczej (przykładowo zasypania przegłębienia w kopalni odkrywkowej piaskiem wybranym z innej części złoża)[33]. Dlatego takie kopaliny o strukturze mniej zwartej tworzą złoża o granicach niejako płynnych, niedających się łatwo określić i kształtowanych przez czynniki zewnętrzne[34]. Wydaje się, że jednym z tych czynników może być nurt rzeki oddziałujący na złoże kruszywa zalegającego na jej dnie.

Oczywiście, zgodzić się wypada ze spostrzeżeniem, w myśl którego pewna trwałość lokalizacji wynika z samego językowego znaczenia słowa „nagromadzenie"[35]. Trwałością tą w świetle art. 6 ust. 1 pkt 19 pr.g.g. złoże musi odznaczać się jednak w takim stopniu, który umożliwia wydobywanie z niego kopaliny z korzyścią gospodarczą. Bez znaczenia pozostaje zaś to, czy można precyzyjnie oznaczyć położenie, skład i inne właściwości złoża. Nagromadzenie kopalin jest bowiem ich złożem, niezależnie od tego, czy zostało, a nawet

---

[30] A. Lipiński, R. Mikosz: *Ustawa prawo geologiczne i górnicze…*, s. 42—43.

[31] Zob. np. A. Lipiński: *Prawne podstawy geologii i górnictwa…*, s. 30—31; Idem: *Z problematyki nielegalnego wydobywania kopalin*. W: *Prawne aspekty...*, s. 267.

[32] H. Schwarz: *Prawo geologiczne i górnicze. Komentarz*. T. 1. Wrocław 2013, s. 487.

[33] Ibidem, s. 78

[34] G. Radecki: *Opłata podwyższona za naruszenie warunków wydobywania piasków i żwirów na własne potrzeby*. W: *Prawne aspekty gospodarowania zasobami środowiska. Korzystanie z zasobów środowiska*. Red. K. Karpus, B. Rakoczy, M. Szalewska. Toruń 2014, s. 294—295.

[35] S. Wójcik-Jackowski: *Wydobywanie kruszyw…*, s. 63.

czy w ogóle może być udokumentowane. Dopuszcza się zresztą pewien margines błędu, jakim może być dotknięta dokumentacja geologiczna złoża kopaliny, według art. 89 ust. 1 pr.g.g. sporządzana w celu określenia granic złoża, jego zasobów geologicznych, warunków występowania oraz określenia możliwości wydobycia kopaliny ze złoża[36]. Zakłada się też różne poziomy szczegółowości dokumentacji, np. jeżeli ma ona być podstawą uzyskania koncesji, stopień rozpoznania złoża ma umożliwić sporządzenie projektu zagospodarowania złoża (art. 89 ust. 4 pr.g.g.)[37]. Dokładniejsze rozpoznanie złoża powinno być odnotowane w ewidencji zasobów złoża kopaliny prowadzonej przez podmiot wykonujący działalność na podstawie koncesji (art. 101 ust. 1 pkt 1 pr.g.g.). Tym samym maksimum wiedzy na temat złoża uzyskuje się w wyniku wybrania jego zasobów, czyli po zakończeniu wydobycia[38].

Definicja przewidziana w art. 6 ust. 1 pkt 19 pr.g.g. zawiera natomiast zastrzeżenie, że złożem kopaliny może być wyłącznie takie jej nagromadzenie, które jest naturalne, czyli powstałe bez ingerencji człowieka[39], utworzone i ukształtowane w wyniku procesów geologicznych[40]. W konsekwencji jeżeli nagromadzenie to ma charakter sztuczny, stanowiąc tzw. złoże antropogeniczne, to nie podlega rygorom Prawa geologicznego i górniczego[41]. Omawiany wymóg ma kluczowe znaczenie podczas prawnej kwalifikacji nagromadzeń kruszywa w ciekach wodnych, które zazwyczaj w większym lub mniejszym stopniu, bezpośrednio lub pośrednio, były przedmiotem różnorodnych przedsięwzięć, w tym przekładających się na stan tych nagromadzeń[42]. Dokładne ustalenie liczby tych działań, ich przebiegu i, co najważniejsze, następstw dla cieku jest z pewnością

---

[36] W § 6 ust. 1 rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 1 lipca 2015 r. w sprawie dokumentacji geologicznej złoża kopaliny, z wyłączeniem złoża węglowodorów (Dz.U. 2015, poz. 987), w dokumentacji geologicznej złoża kopaliny dla złóż kopalin stałych stosuje się następujące kategorie rozpoznania złoża kopaliny lub jego części: D, C2, C1, B, przy czym np. w przypadku tej pierwszej kategorii błąd oszacowania średnich wartości parametrów złoża i zasobów może przekraczać 40% (§ 6 ust. 2 pkt 1 rozporządzenia).

[37] Znamienna w rozpatrywanym zakresie jest różnica pomiędzy poszukiwaniem, mającym na celu ustalenie i wstępne udokumentowanie złoża kopaliny (art. 6 ust. 1 pkt 7 pr.g.g.) a rozpoznawaniem, prowadzonym na obszarze tak wstępnie udokumentowanego złoża kopaliny (art. 6 ust. 1 pkt 13 pr.g.g). Zgodnie z art. 26 ust. 3 pr.g.g. projekt zagospodarowania złoża określa wymagania w zakresie racjonalnej gospodarki złożem kopaliny i stanowi załącznik do wniosku o udzielenie koncesji na wydobywanie kopalin ze złóż.

[38] A. Lipiński: *Plan ruchu zakładu górniczego jako instrument ochrony środowiska*. W: *Administracja a środowisko…*, s. 219.

[39] A. Lipiński: *Prawne podstawy geologii i górnictwa…*, s. 31.

[40] T. Płodowski: *Prawo górnicze…*, s. 100. Autor odróżnił złoże kopaliny, zalegające w sposób naturalny na powierzchni lub we wnętrzu ziemi, będące pojęciem górniczym, od złoża, będącego pojęciem geologicznym, oraz od złoża sztucznego (zmagazynowanych składów kopaliny już wydobytej).

[41] A. Lipiński, R. Mikosz: *Ustawa prawo geologiczne i górnicze…*, s. 43.

[42] A. Lipiński. W: *Zrównoważony rozwój…*, s. 42.

bardzo trudne, o ile w ogóle możliwe. W literaturze wskazuje się przykłady wód śródlądowych, co do których można jedynie z dużym prawdopodobieństwem zakładać, że w wyniku licznych prac melioracyjnych przeprowadzanych przez ponad 150 lat doszło do zastąpienia sztucznym dopływem dopływu naturalnego i do antropogenicznej zmiany odpływu[43]. Nie ulega jednak wątpliwości, że osady denne rzeki przemieszczane w związku z jej regulacją nie mogą być uznane za złoże kopaliny w rozumieniu art. 6 ust. 1 pkt 19 pr.g.g.[44]. W efekcie wydobywanie tych kopalin nie następuje ze złoża i nie podlega rygorom Prawa geologicznego i górniczego, chociaż pozostaje wydobywaniem z wód, o którym mowa w art. 34 pkt 8 pr.wodn.

Wydobywanie

Nie zawsze jednak można jednoznacznie ustalić, kiedy dochodzi do wydobywania kopaliny. W art. 6 ust. 1 pkt 3 pr.g.g. wskazano wprawdzie, że kopalina wydobyta to całość kopaliny odłączonej od złoża, lecz definicja ta nie może uchodzić za przydatną[45]. Poza sporem pozostaje przecież, że samo odłączenie kopaliny od złoża w wyniku określonych działań nie stanowi jedynego warunku pozwalającego uznać te działania za wydobywanie[46]. Taki sam skutek może bowiem pociągnąć za sobą innego rodzaju działalność polegająca np. na wykonaniu wykopów czy niwelacji terenu w trakcie procesu budowlanego, a także służącej założeniu stawu rybnego[47]. Nierzadko zresztą podejmowana jest ona pozornie lub rzeczywiście w innym celu niż deklarowany po to, by ukryć zamiar faktyczny, w szczególności sprowadzający się do pozyskania kopaliny bez konieczności ubiegania się o koncesję[48]. Dlatego ten rzeczywisty zamiar ma znaczenie przesądzające, sprawiając, że wydobywaniem kopalin jest wyłącz-

[43] M. Marszelewski, W. Marszelewski: *Jezioro Rododzież…*, s. 108—110.

[44] A. Lipiński. W: G. Dobrowolski, A. Lipiński, R. Mikosz, G. Radecki: *Gospodarowanie geologicznymi zasobami środowiska…*, s. 52 (przypis).

[45] Tak np. A. Lipiński: *Prawne podstawy geologii i górnictwa…*, s. 31.

[46] G. Radecki: *Opłata podwyższona za naruszenie warunków wydobywania piasków i żwirów na własne potrzeby.* W: *Prawne aspekty…*, s. 295. Konstatację tę potwierdza definicja wydobywania węglowodorów ze złóż, zamieszczona w art. 6 ust. 1 pkt 16c pr.g.g., według której chodzi o prowadzenie wydobycia węglowodorów, w tym przygotowanie wydobytych węglowodorów do transportu oraz ich transport w obrębie zakładu górniczego. W konsekwencji wydobycie to nie ogranicza się do samego oddzielenia kopaliny od złoża, ale obejmuje inne jeszcze czynności niezbędne do jej pozyskania i późniejszego wykorzystania.

[47] Por. A. Lipiński: *Z problematyki nielegalnego wydobywania kopalin*. W: *Prawne aspekty…*, s. 264—267.

[48] H. Schwarz: *Prawo geologiczne i górnicze…*, s. 43—44. Autor powołał orzecznictwo, w świetle którego ten faktyczny zamiar musi być niezbicie wykazany poprzez wykluczenie, że rzeczywisty zamiar inwestora istotnie odbiegał od zamiaru deklarowanego, np. budowy stawu.

nie działalność prowadzona w celu pozyskania kopaliny[49]. Zamiar ten należy rekonstruować na podstawie okoliczności obiektywnych, zwłaszcza tych, które obrazują sposób, w jaki kopalina odłączona od złoża została spożytkowana[50].

Można powziąć wątpliwość, czy powyższe spostrzeżenia można odnieść również do wydobywania kruszyw (kopalin) w ramach szczególnego korzystania z wód. Z jednej strony trudno bowiem uznać za wydobycie wybrania kruszywa zalegającego na dnie zbiornika wodnego niejako przy okazji innych działań, szczególnie jeśli wykonywane są one na podstawie i w granicach prawa. Upoważnieniem do tych działań może być zresztą pozwolenie wodnoprawne inne niż to przewidziane w art. 389 pkt 2 pr.wodn., uprawniające do szczególnego korzystania z wód, np. dotyczące wykonania urządzeń wodnych czy regulacji wód, zabudowy potoków górskich oraz kształtowania nowych koryt cieków naturalnych (art. 389 pkt 6—7 pr.wodn.). Z drugiej strony jednak zgodnie z art. 394 ust. 1 pkt 12 pr.wodn. zgłoszenia wodnoprawnego — będącego, tak jak pozwolenie wodnoprawne, jedną z form udzielenia zgody wodnoprawnej (art. 388 ust. 1 pr.wodn.) — wymaga wydobywanie kamienia, żwiru, piasku, innych materiałów z wód w związku z utrzymywaniem wód, śródlądowych dróg wodnych oraz remontem urządzeń wodnych, wykonywane w ramach obowiązków właściciela wód[51]. Zakładając, że w Prawie wodnym posłużono się pojęciem „wydobywanie" w jednakowym znaczeniu, wypada przyjąć, iż oznacza ono działalność, dla której pozyskanie kopaliny nie jest głównym celem. Wydaje się, że podyktowane to było potrzebą racjonalnego wydobywania zasobów wydobywanych z dna cieków wodnych[52]. Zbieg przepisów Prawa geologicznego i górniczego oraz art. 34 pkt 8 pr.wodn. wchodzi jednak w rachubę wyłącznie wtedy, gdy wydobycie w ramach szczególnego korzystania z wód jest prowadzone w zamiarze pozyskania kopaliny.

Uprawnienia górnicze i próba podsumowania

Dotychczasowe wywody prowadzą do wniosku, że zasadnicza różnica pomiędzy rozpatrywanymi aktami prawnymi sprowadza się do tego, że Prawo geologiczne i górnicze reguluje wyłącznie wydobywanie kopalin znajdujących

[49] Zob. np. A. Lipiński, R. Mikosz: *Ustawa prawo geologiczne i górnicze…*, s. 14 oraz 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. 15.

[50] G. Radecki: *Opłata podwyższona za naruszenie warunków wydobywania piasków i żwirów na własne potrzeby.* W: *Prawne aspekty…*, s. 295—296.

[51] Zob. S. Wójcik-Jackowski: *Wydobywanie kruszyw…*, s. 67—69.

[52] W art. 277 ust. 2 pkt 1 lit. f pr.wodn. zobowiązano Radę Ministrów do uwzględniania tej potrzeby podczas określania w drodze rozporządzenia jednostkowych stawek opłat za tę działalność.

się w złożu, podczas gdy z punktu widzenia art. 34 pkt 8 pr.wodn. tego rodzaju lokalizacja kopaliny nie jest istotna. Obie ustawy dotyczą tej samej działalności (o ile podejmowana ona jest w celu pozyskania kopaliny), gdy kopalina zalega w złożu w rozumieniu art. 6 ust. 1 pkt 19 pr.g.g. Jeżeli natomiast tego rodzaju złoże występuje na gruncie pod wodą śródlądową lub w nim, to bez znaczenia dla jego statusu, określonego przez Prawo geologiczne i górnicze, pozostaje jego kwalifikacja prawna wynikająca z Prawa wodnego. Naturalne nagromadzenie kopalin nie przestaje być ich złożem i nie zostaje wyłączone z zakresu desygnatów definicji ustawowej tego pojęcia z tego powodu, że podlega równocześnie unormowaniu innej ustawy, np. jako część koryta czy łożyska wody płynącej. Takie nagromadzenie zalegające na dnie wód śródlądowych lub pod nim stanowi złoże kopaliny nadające się do eksploatacji odkrywkowej[53]. Jednocześnie w doktrynie prawa górniczego od dawna prezentuje się jednolite stanowisko, że formuła wydobywanie kopalin z wód, obecnie występująca w art. 34 pkt 8 pr.wodn., oznacza w istocie wydobywanie ich z gruntów pod wodami[54].

Prawo wodne zresztą również odróżnia wody od gruntów pod nimi, bynajmniej tych pojęć nie utożsamiając i nie łącząc w jakąś jednorodną jurydyczną całość. Już w art. 2 pr.wodn. wyodrębniono obie te kategorie, podkreślając, że ustawa reguluje sprawy własności wód oraz gruntów pokrytych wodami. Grunty te zdefiniowano w art. 16 pkt 16 pr.wodn. m.in. jako grunty tworzące dna i brzegi cieków naturalnych, jezior oraz innych naturalnych zbiorników wodnych w granicach linii brzegu. Kopaliny wydobywane z wód w istocie są więc częścią gruntu pokrytego tymi wodami.

Wody i grunty pod nimi stanowią przy tym oddzielne przedmioty stosunków prawnych i praw, jakie do nich przysługują, aczkolwiek ze względu na specyfikę tych dóbr prawa te muszą pozostawać w ścisłym związku[55]. Nie zawsze wiodącą rolę w tym związku przypisuje się prawu do wody. Z punktu widzenia niniejszego opracowania odnotować wypada pogląd, że wszystkie współwystępujące elementy środowiska wodnego, w tym m.in. sama woda oraz złoża

---

[53] Ł. Iwański: *Wybrane aspekty wydobywania kruszywa naturalnego ze złóż zlokalizowanych na lub pod dnem akwenów na śródlądowych wodach powierzchniowych*. W: *Prawne aspekty gospodarowania…*, s. 175—176.

[54] Tak A. Agopszowicz: *Zarys systemu prawnego górnictwa...*, s. 31 oraz np. R. Mikosz. W: *System prawa prywatnego*. T. 3: *Prawo rzeczowe…*, s. 474 i A. Lipiński: *Z problematyki nielegalnego wydobywania kopalin*. W: *Prawne aspekty...*, s. 266 — ten ostatni Autor zaznaczył nadto, że chodzi o wydobycie z dna zbiornika. Por. również G. Radecki: *Wydobywanie kopalin…*, s. 97 i powołaną tam literaturę.

[55] R. Mikosz. W: *System prawa prywatnego*. T. 3: *Prawo rzeczowe…*, s. 484. Zob. też np. M. Marszelewski, W. Marszelewski: *Prawo powszechnego dostępu do wód publicznych i problemy z jego wykonywanie, ze szczególnym uwzględnieniem jezior*. „Przegląd Prawa Ochrony Środowiska" 2014, nr 4, s. 147, B. Rakoczy: *Prawo własności gruntów pod wodami*. „Przegląd Prawa Ochrony Środowiska" 2014, nr 1, s. 122 i 127; Idem: *Nabycie własności gruntu pokrytego wodami*. „Przegląd Prawa Ochrony Środowiska" 2015, nr 1, s. 10 i 20—21.

kopalin, w świetle reguł prawa rzeczowego powinny być traktowane jako części składowe gruntu pokrytego wodą[56]. Znaczenie wody jako jednego z najważniejszych składników ekosystemu i szerokie jej zastosowanie w każdej dziedzinie życia oraz konieczność zapewnienia prawidłowej gospodarki wodnej sprawiają jednak, że prawo własności wód odbiega od klasycznych konstrukcji prawa cywilnego[57]. W szczególności w przypadku wód płynących własność ta wykonywana jest w interesie publicznym, co skutkuje połączeniem uprawnień właścicielskich z obowiązkami, które stanowią wręcz istotę tego prawa[58]. Wszelako Prawo wodne przewiduje zasadniczo dwie reguły dotyczące wód śródlądowych. Zgodnie z art. 216 ust. 1 pr.wodn. grunty pokryte takimi wodami płynącymi stanowią własność właściciela tych wód, z kolei odnośnie do śródlądowych wód stojących w art. 214 pr.wodn. przyjęto odwrotne rozwiązanie, przyznając własność właścicielowi nieruchomości, na której wody te się znajdują. Niezależnie jednak od tego, komu przysługuje prawo do gruntu pokrytego wodą śródlądową, oraz od tego, że jest to zawsze właściciel samej wody, z rozpatrywanego prawa wynika uprawnienie do wydobywania kopalin znajdujących się w tym gruncie, o ile złoża tych kopalin nie są objęte własnością górniczą[59]. W myśl art. 10 ust. 1 pr.g.g przedmiotem własności górniczej są bowiem złoża kopalin wymienionych w tym przepisie bez względu na miejsce ich występowania, podczas gdy złoża kopalin pozostałych, stosownie do art. 10 ust. 1 pr.g.g., są objęte prawem własności nieruchomości gruntowej, w tym *lege non distinguente*, tych pokrytych wodami śródlądowymi.

W powyższym kontekście nawiązać wypada do pojęcia uprawnień górniczych, oznaczającego, według doktryny, prawo podmiotowe do wydobywania kopalin, wywodzone z prawa do przestrzeni, w granicach której działalność ma być wykonywana[60]. Źródłem tych uprawnień może być — obok własności górniczej i ustanowionego celem rozporządzenia nią użytkowania górniczego oraz

---

[56] E. Gniewek: *W kwestii statusu prawnorzeczowego powierzchniowych wód płynących i współwystępujących elementów naturalnych środowiska wodnego.* „Acta Universitatis Wratislaviensis No 814 — Przegląd Prawa i Administracji" 1990, nr 21, zwłaszcza s. 80—81 i 84—85. Autor stwierdził, że częścią składową „gruntu podwodnego" są również złoża kopalin, choć zauważył, że nie podlegają one „raczej" prawu górniczemu, gdyż „wystarczy (…), że ich wydobywanie jest poddane prawu wodnemu" (s. 89—90).

[57] M. Marszelewski, W. Marszelewski: *Problemy własności…*, s. 30—31.

[58] B. Rakoczy: *Własność wód w prawie polskim.* „Przegląd Prawa Ochrony Środowiska" 2013, nr 1, s. 17 oraz 27.

[59] Wydaje się, że taki pogląd miał na myśli B. Rakoczy: *Prawo własności…*, s. 123 — Autor stwierdził, że grunty pod wodami nie mogą być wykorzystane do innych celów niż te związane z istnieniem wód, oraz że odrębną sprawą, której omówienie w dalszej części tekstu jedynie zasygnalizował, pozostaje wydobycie piasku, żwiru i innych kopalin.

[60] Zob. np. A. Lipiński: *Prawne podstawy geologii i górnictwa…*, s. 40 i 49 — Autor słusznie określił przedmiot tych uprawnień szerzej — jako prawo podmiotowe do wykonywania wszelkiej działalności regulowanej Prawem geologicznym i górniczym.

prawa własności nieruchomości gruntowej — prawo do wód, czy raczej powiązane z nim prawo do gruntów pokrytych wodami oraz prawo do szczególnego korzystania z wód[61]. To, z jakiego prawa wynika uprawnienie górnicze, nie ma jednak żadnego wpływu na przedmiot tych uprawnień, tj. to czy wydobywaniu podlega kopalina zalegająca w złożu. Z przyrodniczego punktu widzenia cała skorupa ziemska stanowi jednolitą całość, która wyłącznie z woli ustawodawcy została podzielona na części objęte różnymi, zindywidualizowanymi prawami podmiotowymi[62]. To, jakie prawo dotyczy takiej części, stanowi kwestię odrębną od kwalifikacji jej jako złoża kopaliny, sprowadzającej się do rozważenia, czy odpowiada ona definicji zawartej w art. 6 ust. 1 pkt 19 pr.g.g.

W toku wcześniejszych wywodów wykazano, że złoże takie, czyli naturalne nagromadzenie kopalin, na dnie czy w łożysku cieku wodnego występuje rzadko, choć jest to okoliczność faktyczna bardzo trudna do ustalenia. Wydobycie prowadzone od strony lustra wody ogranicza możliwość wystąpienia kolizji pomiędzy przepisami Prawa wodnego oraz Prawa geologicznego i górniczego, które do takich nienaturalnych nagromadzeń kopaliny nie może znaleźć zastosowania. Kolizja ta nie jest jednak całkowicie wykluczona, skoro nie każdy ciek czy zbiornik wody śródlądowej był w całości przedmiotem ingerencji ludzkiej, która nie zawsze oddziałuje na złoża położone pod dnem. Pytanie o sposób jej rozstrzygnięcia wydaje się zaś nadal pozostawać bez odpowiedzi, która byłaby kompleksowa i wolna od wątpliwości.

Literatura

Agopszowicz A.: *Prawo wydobywania kopalin*. „Ruch Prawniczy Ekonomiczny i Społeczny" 1966, nr 3, s. 21—45.

Agopszowicz A.: *Zarys systemu prawnego górnictwa.* Katowice 1986.

Dobrowolski G., Lipiński A., Mikosz R., Radecki G.: *Gospodarowanie geologicznymi zasobami środowiska w świetle zasady zrównoważonego rozwoju. Zagadnienia prawne*. Katowice 2018.

Gniewek E.: *W kwestii statusu prawnorzeczowego powierzchniowych wód płynących i współwystępujących elementów naturalnych środowiska wodnego.* „Acta Universitatis Wratislaviensis No 814 — Przegląd Prawa i Administracji" 1990, nr 21, s. 79—93.

Iwański Ł.: *Wybrane aspekty wydobywania kruszywa naturalnego ze złóż zlokalizowanych na lub pod dnem akwenów na śródlądowych wodach powierzchniowych*. W: *Prawne aspekty gospodarowania zasobami środowiska. Korzystanie z zasobów środowiska*. Red. K. Karpus, B. Rakoczy, M. Szalewska. Toruń 2014, s. 169—185.

Lipiński A.: *Komentarz do art. 6—9 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. Prawo geologiczne i górnicze*. „Prawne Problemy Górnictwa i Ochrony Środowiska" 2017, nr 1, s. 11—31.

[61] Por. R. Mikosz. W: *System prawa prywatnego*. T. 3: *Prawo rzeczowe…*, s. 473—474.

[62] A. Lipiński: *Własność złóż kopalin…*, s. 177—178.

Lipiński A.: *Plan ruchu zakładu górniczego jako instrument ochrony środowiska*. W: *Administracja a środowisko. Prace dedykowane prof. zw. dr. hab. Markowi Górskiemu z okazji jubileuszu 45-lecia pracy naukowej*. Red. A. Barczak, P. Korzeniowski. Szczecin 2018, s. 217—235.

Lipiński A.: *Prawne podstawy geologii i górnictwa*. Warszawa 2019.

Lipiński A.: *Użytkowanie górnicze*. Kraków 1996.

Lipiński A.: *Własność złóż kopalin*. „Studia Cywilistyczne" 1977, T. 28, s. 175—200.

Lipiński A.: *Z problematyki nielegalnego wydobywania kopalin*. W: *Prawne aspekty gospodarowania zasobami środowiska. Korzystanie z zasobów środowiska*. Red. K. Karpus, B. Rakoczy, M. Szalewska. Toruń 2014, s. 259—270.

Lipiński A., Mikosz R.: *Ustawa prawo geologiczne i górnicze. Komentarz*. Warszawa 2003.

Marszelewski M., Marszelewski W.: *Jezioro Rododzierz — przykłady wykluczających się rodzajów własności*. „Przegląd Prawa Ochrony Środowiska" 2014, nr 1, s. 103—119.

Marszelewski M., Marszelewski W.: *Prawo powszechnego dostępu do wód publicznych i problemy z jego wykonywanie, ze szczególnym uwzględnieniem jezior*. „Przegląd Prawa Ochrony Środowiska" 2014, nr 4, s. 131—159.

Marszelewski M., Marszelewski W.: *Problemy własności jezior w Polsce*. „Przegląd Prawa Ochrony Środowiska" 2013, nr 3, s. 29—45.

Płodowski T.: *Prawo górnicze*. Warszawa 1961.

Radecki G.: *Opłata podwyższona za naruszenie warunków wydobywania piasków i żwirów na własne potrzeby*. W: *Prawne aspekty gospodarowania zasobami środowiska. Korzystanie z zasobów środowiska*. Red. K. Karpus, B. Rakoczy, M. Szalewska. Toruń 2014, s. 291—311.

Radecki G.: *Wydobywanie kopalin z wód powierzchniowych*. „Prawne Problemy Górnictwa i Ochrony Środowiska" 2018, nr 1—2, s. 97—111.

Rakoczy B.: *Nabycie własności gruntu pokrytego wodami*. „Przegląd Prawa Ochrony Środowiska" 2015, nr 1, s. 9—22.

Rakoczy B.: *Prawo własności gruntów pod wodami*. „Przegląd Prawa Ochrony Środowiska" 2014, nr 1, s. 121—135.

Rakoczy B.: *Własność wód w prawie polskim*. „Przegląd Prawa Ochrony Środowiska" 2013, nr 1, s. 9—28.

Schwarz H.: *Prawo geologiczne i górnicze. Komentarz*. T. 1. Wrocław 2013.

System prawa prywatnego. T. 3: *Prawo rzeczowe*. Red. E. Gniewek. Warszawa 2013.

Wójcik-Jackowski S.: *Wydobywanie kruszyw z łożyska wody płynącej*. „Prawne Problemy Górnictwa i Ochrony Środowiska" 2019, nr 2, s. 61—71.

Zrównoważony rozwój jako czynnik determinujący prawne podstawy zarządzania geologicznymi zasobami środowiska. Red. G. Dobrowolski. Katowice 2016.

Gabriel Radecki

Notion of extraction of minerals from deposits in context of water law

Summary

Extraction of minerals is a subject of the Act of 9 June 2011 Geological and Mining Law as well as of the Act of 20 July 2017 Water Law. Author tries to compare and distinguish scopes of the both Acts, explaining meaning of crucial notions in the following order: mineral, deposit

and extraction. He came to the conclusion that the Geological and Mining Law interferes with the Water Law only in the case when minerals constitute deposit located within surface waters. However, such a situation occurs rarely as a result of a human impact on waters, since pursuant to art. 6 item 1 point 19 of the Geological and Mining Law a mineral deposit is defined as a natural accumulation of minerals.

Key words: mineral, deposit of minerals, extraction, special use of waters, surface waters

Габриэль Радецкий

Концепция добычи полезных ископаемых из месторождений в контексте водного права

Резюме

Добыча полезных ископаемых регулируется Геологическим и горным правом от 9 июня 2011 г., а также Водным кодексом от 20 июля 2017 г. Автор сравнивает и выделяет сферу действия обоих законодательных актов, объясняя ключевые понятия в следующем порядке: полезные ископаемые, месторождение и добыча. Он приходит к выводу, что Геологическое и горное право и Водный кодекс пересекаются только тогда, когда полезные ископаемые образуют месторождение, расположенное в поверхностных водах. Однако такая ситуация редко возникает в результате действий человека, поскольку согласно пп. 19 п. 1 ст. 6 Геологического и горного права месторождение полезных ископаемых определяется как естественное скопление полезных ископаемых.

Ключевые слова: полезные ископаемые, месторождение полезных ископаемых, добыча полезных ископаемых, специальное использование воды, поверхностные воды

Gabriel Radecki

Il concetto di estrazione di minerali dai giacimenti nel contesto della legge sull'acqua

Sommario

Riassunto: L'estrazione di minerali è soggetta alla legge del 9 giugno 2011 — Legge geologica e mineraria ed anche legge del 20 luglio 2017 — Legge sull'acqua. L'autore cerca di confrontare e differenziare l'ambito di entrambi gli atti, spiegando i termini chiave, nel seguente ordine: minerale, deposito ed estrazione. Giunge alla conclusione che la legge geologica e mineraria e la legge sull'acqua si intersecano solo quando i minerali formano un deposito situato in acque superficiali. Tuttavia, tale situazione capita raramente come risultato dell'attività umana, poiché secondo l'art. 6, par.1, c.19, della legge geologica e mineraria, un giacimento minerario è definito come un accumulo naturale di minerali.

Parole chiave: miniere, deposito di minerali, estrazione mineraria, utilizzo particolare di acque, acque superficiali

„Prawne Problemy Górnictwa i Ochrony Środowiska" 1—2/2020
ISSN 2451-3431
DOI: https://doi.org/10.31261/PPGOS.2020.01-02.10

Michał Wojtanek
http://orcid.org/0000-0001-4051-8560
Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska w Katowicach

Prawny model postępowania ze zużytym sprzętem elektrycznym i elektronicznym

Wstęp

Niniejszy artykuł powstał w celu wyjaśnienia ogólnych zagadnień związanych z wprowadzaniem sprzętu elektrycznego i elektronicznego na rynek oraz dalszym postępowaniem, kwalifikowanym już jako odpad. Temat ten jest warty podjęcia z uwagi na ciągle rosnący popyt na sprzęt użytkowany w różnych dziedzinach życia człowieka oraz idącą za tym podaż, przejawiającą się poprzez szeroką dostępność i ilość wszelkich kategorii sprzętu. Istotne jest zatem, aby regulacje dotyczące sprzętu elektrycznego oraz wiążący się z nimi system gospodarowania były znane, a wątpliwości pojawiające się podczas stosowania tych regulacji, sukcesywnie wyjaśniane.

Pierwszy merytoryczny rozdział pracy zawiera ogólny opis problemu, jakim jest rozwój technologii oraz idąca z nim w parze potrzeba wymiany urządzeń na takie, które odpowiadają najnowszym trendom technologicznym. W rozdziale drugim, zostało wyjaśnione pojęcie zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego na podstawie nieodzownej definicji odpadu, funkcjonującej w polskim porządku prawnym. W trzecim rozdziale omówiono regulacje dotyczące zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego, obowiązujące na poziomie Unii Europejskiej. Czwarty rozdział zawiera charakterystykę krajowego systemu związanego ze sprzętem elektrycznym i elektronicznym stworzoną na podstawie ustawy z dnia 11 września 2015 r. o zużytym sprzęcie elektrycznym i elektronicznym[1].

[1] Ustawa z dnia 11 września 2015 r. o zużytym sprzęcie elektrycznym i elektronicznym (Dz.U. 2019, poz. 1895 ze zm.).

W piątym rozdziale pomieszczono ocenę funkcjonującego w Polsce systemu związanego ze sprzętem elektrycznym i elektronicznym, ze wskazaniem pozytywnych oraz negatywnych aspektów jego funkcjonowania. W ostatnim rozdziale zostały natomiast opisane koncepcje rozwoju obowiązującego systemu w zakresie dalszego postępowania ze zużytym sprzętem elektrycznym i elektronicznym.

Artykuł powstał w głównej mierze na podstawie analizy treści stworzonych w ramach doktryny prawa ochrony środowiska i orzecznictwa oraz własnych spostrzeżeń formułowanych podczas analizy aktów prawnych. Stan prawny, w oparciu o który został sporządzony niniejszy artykuł, został przyjęty na dzień 3 lipca 2020 r.

Charakterystyka aktualnego problemu dotyczącego sprzętu elektrycznego i elektronicznego

Współczesny rozwój nowych technologii osiągnął niezwykle szybkie tempo. Ciągle poszerzające się możliwości technologiczne pozwalają na tworzenie skomplikowanych urządzeń, które masowo zastępują mniej zaawansowanych poprzedników. Efektem tego procesu jest zauważalna nadpodaż produktów rynku technologicznego. Dynamiczna wymiana „topowych" urządzeń skutkuje przeniesieniem technologii dotychczas dla nich zarezerwowanych na niższy pułap. To zaś oznacza wymianę partii urządzeń niższej klasy na nowe, bardziej zaawansowane czy lepiej doposażone egzemplarze. Proces ten jest bardzo dobrze widoczny na rynku i powtarza się odpowiednio dla każdej klasy danego produktu, aż do produktów najtańszych.

Ciągła ewolucja sprzętu oraz wysoki popyt na nowe technologie doprowadziły obecnych na rynku producentów do konkluzji, że nie warto stawiać na jakość oferowanych produktów, a na cechy, które czynią je atrakcyjne w chwili wprowadzenia do sprzedaży. Współcześnie wytwórcom nie opłaca się oferować produktów trwałych, których sprzedaż spadnie za rok z powodu pojawienia się w międzyczasie na rynku bardziej zaawansowanego urządzenia konkurencji. Niski standard jakości sprzętu przyczynia się w rezultacie do jego szybkiego zużycia i zmusza konsumenta do nabycia nowego produktu, ponieważ często naprawa starego jest nieopłacalna, biorąc pod uwagę jego aktualną cenę oraz pracę czy technologię, która musiałby zostać wykorzystana w przywróceniu go do użytku. Wyżej opisany stan jest korzystny dla producentów sprzętu, bowiem ci, produkując nowe urządzenia, nie muszą martwić się o rynek zbytu. W dłuższej perspektywie nie muszą również gwarantować obecności na rynku części zamiennych dla urządzeń starszych. Obecnie można przyjąć, że średni okres „przydatności do użycia" sprzętu małogabarytowego, wynosi około 2 lat,

bowiem tyle trwa w Polsce okres rękojmi za nowy produkt. Sprzęt wielkogabarytowy, w tym przede wszystkim sprzęt AGD, często objęty jest gwarancją producenta do 5 lat, co może definiować jego potencjalny moment zużycia. Upływ okresu przydatności do użycia urządzeń nie oznacza jednak, że nie nadają się one do dalszego wykorzystania. Często u podstaw wymiany sprzętu na nowy leży chęć posiadania czegoś, co oferuje nowe funkcje czy modny wygląd. Oczywiście urządzenia są też wymieniane z powodu faktycznego zużycia lub uszkodzenia. Należy jednak wskazać, że producenci, już na etapie produkcji sprzętu potrafią skrócić czas ich użytkowania przez przyszłego nabywcę. Praktyką taką jest sztucznie postarzanie sprzętu poprzez dobranie czy wytworzenie komponentu, aby uległ on uszkodzeniu po założonym czasie. Inną metodą skracania czasu użyteczności urządzeń może być również aktualizacja jego oprogramowania, co nie zawsze musi prowadzić do jego zepsucia, ale może skutkować zauważalnym zmniejszeniem efektywności jego pracy.

Efektem ubocznym wyżej opisanych praktyk jest wytwarzanie znacznych mas elektrośmieci. Mając na uwadze liczbę ludzi żyjących na naszej planecie (aktualnie ponad 7,5 miliarda), można sobie tylko wyobrażać, o jakich wielkościach jest tutaj mowa. Ponadto praktyka taka nie wypełnia jednego z głównych założeń koncepcyjnych sukcesywnie wprowadzanego systemu gospodarki o obiegu zamkniętym, zgodnie z którym wytwarzane produkty powinny pozostawać w gospodarce tak długo, jak jest to możliwe, a wytwarzanie odpadów powinno być jak najbardziej zminimalizowane[2].

Obrazując skalę problemu w liczbach, w 2018 roku wprowadzono na terytorium Polski 660 tys. ton sprzętu elektrycznego i elektronicznego, natomiast łącznie zebrano w Polsce prawie 330 tys. ton zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego (o 34% więcej niż w roku 2017), w tym z gospodarstw domowych 302 tys. ton. Najwięcej zużytego sprzętu zebrano w grupach obejmujących sprzęt wielkogabarytowy (42% masy zebranego sprzętu ogółem), sprzęt małogabarytowy (22%) oraz sprzęt działający na zasadzie wymiany temperatury (21%). Co interesujące, w przeliczeniu na 1 mieszkańca zebrano 8,6 kg zużytego sprzętu. Wskaźnik ten posiada tendencję rosnącą, w stosunku do roku 2017 wzrósł on bowiem o 2,2 kg na mieszkańca, zaś w ciągu 5 lat zwiększył się prawie dwukrotnie, ponieważ w 2013 roku wynosił 4,5 kg na mieszkańca[3]. Należy jednak zaznaczyć, że biorąc za przykład nasz region, tj. obszar Polski oraz pozostałe obszary Unii Europejskiej, odpady w postaci zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego często są odpadami w znaczeniu wyłącznie formalnym. Dla wyjaśnienia tego zjawiska trzeba przytoczyć definicję odpadu, funkcjonującą w polskim porządku prawnym.

---

[2] Gospodarka o obiegu zamkniętym. https://www.gov.pl/web/klimat/goz [dostęp: 3.07.2020]; Factsheets on the circular economy. https://ec.europa.eu/commission/publications/factsheets-circular-economy_pl [dostęp: 3.07.2020].

[3] *Ochrona środowiska 2019*. Red. W. Domańska. Warszawa 2019, s. 166.

Definicja zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego

Definicja odpadu znajduje się w art. 3 ust. 1 pkt 6 ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach ustanawiającym, że pod pojęciem odpadu należy rozumieć każdą substancję lub przedmiot, których posiadacz pozbywa się, zamierza się pozbyć lub do których pozbycia się jest obowiązany[4]. W doktrynie można spotkać się z twierdzeniem, że ze względu na konstrukcję tego pojęcia i odwoływanie się przez prawodawcę do kryteriów subiektywnych zdefiniowanie odpadu nie jest oczywistym zagadnieniem[5]. Definicja ta nie pozwala bowiem na wskazanie wyraźnych kryteriów, które zobrazują, co jest odpadem, a co nim nie jest. Ustawodawca nie zdefiniował na gruncie ustawy o odpadach pojęcia „pozbycie". Zgodnie ze znaczeniem słownikowym, oznacza ono jednak uwolnienie się lub uwalnianie się od czegoś niepotrzebnego, uciążliwego[6]. W tym znaczeniu, należy przede wszystkim założyć, że odpad to przedmiot lub substancja, które dla ich posiadacza są już niepotrzebne, wręcz uciążliwe. Posiadacz powinien chcieć pozbyć się lub porzucić rzecz bądź substancję, co należy utożsamiać z wyzbyciem się posiadania[7].

Mając na uwadze wyżej wymieniony problem ustawowej definicji odpadu, należy teraz wyjaśnić, czym jest zużyty sprzęt elektryczny i elektroniczny. W ustawie z dnia 11 września 2015 r. o zużytym sprzęcie, ustawodawca wyjaśnił to pojęcie w sposób złożony. Po pierwsze, na podstawie art. 4 pkt 13 wyżej wymienionej ustawy, określił, czym jest sprzęt. Przez pojęcie to należy zatem rozumieć urządzenie, którego prawidłowe działanie jest uzależnione od dopływu prądu elektrycznego lub od obecności pól elektromagnetycznych, oraz urządzenie mogące służyć do wytwarzania, przesyłu lub pomiaru prądu elektrycznego lub pól elektromagnetycznych, które są zaprojektowane do użytku przy napięciu elektrycznym nieprzekraczającym 1000 V dla prądu przemiennego oraz 1500 V dla prądu stałego.

Po drugie, w art. 4 pkt 24 ustawy, możemy znaleźć definicję zużytego sprzętu, będącego urządzeniem, którego prawidłowe działanie jest uzależnione od dopływu prądu elektrycznego lub od obecności pól elektromagnetycznych, oraz urządzeniem mogącym służyć do wytwarzania, przesyłu lub pomiaru prądu elektrycznego bądź pól elektromagnetycznych, zaprojektowanym do użytku

---

[4] Ustawa z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz.U. 2020, poz. 797 ze zm.).

[5] *Ustawa o odpadach. Komentarz*. Red. B. Rakoczy. Warszawa 2013; J. Jerzmański: *Ustawa o odpadach. Komentarz*. Wrocław 2002, s. 51 i nast.; B. Draniewicz: *Pojęcie „odpadu" w prawie europejskim i prawie polskim — wybrane zagadnienia*. „Prawo i Podatki UE" 2006, nr 3, s. 2—9; K. Lew-Gliniecka: *Pojęcie i rodzaje odpadów w prawie polskim*. „Przegląd Prawa Ochrony Środowiska" 2010, nr 2, s. 77—87.

[6] S. Dubisz: *Uniwersalny słownik języka polskiego*. Warszawa 2003, s. 814.

[7] *Ustawa o odpadach. Komentarz*. Red. B. Rakoczy…

przy napięciu elektrycznym nieprzekraczającym 1000 V dla prądu przemiennego oraz 1500 V dla prądu stałego.

Aby stwierdzić, że dany przedmiot albo substancja jest zużytym sprzętem elektrycznym czy elektronicznym, w skrócie WEEE (z ang. waste of electrical and electronic equipment), w pierwszej kolejności należy zastanowić się, czy wypełnia on przesłanki warunkujące uzyskanie statusu samego „sprzętu". Następnie przymiot „zużytego" sprzęt uzyskuje w momencie, gdy wypełnia przesłanki warunkujące nabycie statusu odpadu. Najistotniejszym zagadnieniem w kontekście sprzętu elektrycznego i elektronicznego, stającego się odpadem, wydaje się zamiar samego posiadacza. Oczywiście, warto przytoczyć przyjętą w polskich sądach administracyjnych linię orzeczniczą, zgodnie z którą „przesłankę »pozbycia się« można stwierdzić wyłącznie na podstawie zachowania posiadacza przedmiotu, z uwzględnieniem okoliczności obiektywnych umożliwiających odtworzenie zamiaru, jaki mu przyświecał w stosunku do tego przedmiotu. Nie chodzi tu przy tym o utratę kontroli nad przedmiotem, lecz zasadniczą zmianę jego wykorzystania, odmienną od głównego przeznaczenia, do którego przestał on się nadawać. Pozbyciem się przedmiotu będzie również przekazanie go (zbycie) innemu podmiotowi, który będzie go wykorzystywał w inny, zasadniczo odmienny od dotychczasowego sposób"[8].

Stosowanie tak szerokiego oraz mimo wszystko uznaniowego sposobu kwalifikowania przedmiotu jako odpadu sprzyja urzeczywistnianiu paradygmatu produkcji, polegającemu na ciągłej produkcji nowych produktów, nie uwzględniając przy tym kwestii związanych z zagospodarowaniem produktów starszych, zastępowanych przez te nowe.

Powyższe byłoby jednak możliwe wyłącznie przy założeniu, że źródła surowców służących do produkcji są nieograniczone. Tak niestety nie jest, dlatego z uwagi na rosnącą w skali globalnej ilość WEEE ustawodawca europejski zdecydował się na wprowadzenie przepisów regulujących omawianą materię.

Regulacje dotyczące WEEE obowiązujące na poziomie Unii Europejskiej

Dyrektywa 2002/96/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 27 stycznia 2003 r. w sprawie zużytego sprzętu elektronicznego i elektrycznego była pierwszym tego rodzaju aktem prawa powszechnie obowiązującego[9]. Dyrektywa została oparta na zasadzie rozszerzonej odpowiedzialności producenta

[8] Wyrok NSA z dnia 19 kwietnia 2018 r., sygn. II OSK 2655/17.

[9] Dz.U. L 37 z dnia 13.2.2003.

za wytworzony przez niego produkt. Obejmowała ona urządzenia elektryczne i elektroniczne każdego rodzaju, które były wykorzystywane zarówno przez użytkowników prywatnych, jak i profesjonalnych. W 2012 roku, powyższa dyrektywa o Dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2012/19/UE z dnia 4 lipca 2012 r. w sprawie zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego[10]. Dyrektywa z dnia 4 lipca 2012 r. stanowi uzupełnienie podstawowego unijnego prawodawstwa w dziedzinie gospodarowania odpadami, takiego jak dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/98/WE z dnia 19 listopada 2008 r. w sprawie odpadów[11].

Głównym celem obecnie obowiązującej dyrektywy jest przyczynianie się do zrównoważonej produkcji i konsumpcji poprzez ograniczenie ilości WEEE oraz ponowne użycie, recykling i inne formy odzysku takich odpadów (umożliwia to ograniczenie ilości unieszkodliwianych odpadów i pozwala na wydajniejsze wykorzystywanie zasobów i odzyskiwanie cennych surowców wtórnych).

Na problemy związane z elektroodpadami nie pozostaje obojętny również Polski ustawodawca. W związku z tym, że Polska jest krajem członkowskim Unii Europejskiej, prawo unijne znajduje odbicie również w polskich regulacjach. Największą doniosłością charakteryzują się w tym przypadku wcześniej wspomniane dyrektywy oraz rozporządzenia, które będą bezpośrednio stosowane w krajowym porządku prawnym.

Charakterystyka krajowego systemu gospodarowaniem WEEE

Na gruncie prawa krajowego regulacje dotyczące zagadnienia zużytego sprzętu, znajdują się *de facto* już na poziomie konstytucyjnym.

Mając jednak na uwadze przynależność Polski do struktur Unii Europejskiej, nie bez podstawy pozostanie stwierdzenie, że na gruncie prawa krajowego obowiązuje europejski system gospodarowania WEEE. Jest to skutek implementacji prawa unijnego do prawa krajowego, co pozwala na zachowanie zgodności obydwu systemów. Ustawodawstwo europejskie pozwala również na zachowanie pewnej swobody w zakresie interpretacji przepisów, a co za tym idzie również na zachowanie takiej swobody w sposobie implementacji. Daje to ustawodawcy możliwość na właściwe dostosowanie prawa krajowego przy dochowaniu własnych interesów czy założeń. Skutkiem takiego stanu rzeczy jest istnienie w Polsce wysoce kontrolowanego systemu zbierania zużytego sprzętu. System ten charakteryzuje się koniecznością dochowania wymogów formalnych

[10] Dz.U. L 197 z dnia 24.7.2012.

[11] *Prawo ochrony środowiska*. Red. M. Górski. Warszawa 2014, s. 235—356.

oraz faktycznych poprzedzających jeszcze moment przyjęcia zużytego sprzętu aż do chwili jego dalszego przekazania. Oprócz tego zawsze istnieje możliwość przeprowadzenia kontroli podmiotu prowadzącego działalność powiązaną ze zbieraniem zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego przez właściwe organy do spraw ochrony środowiska, co w pewnym stopniu dyscyplinuje przedsiębiorców w zakresie przestrzegania przepisów dotyczących zużytego sprzętu.

Obowiązujące w Polsce regulacje dotyczące zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego, w tym system jego zbierania, charakteryzuje się podziałem podmiotów obowiązanych do przestrzegania przepisów dotyczących tego zagadnienia. Należy tu zatem wyróżnić:

— podmioty, których działalność jest pośrednio powiązana ze zbieraniem zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego,
— podmioty, których działalność jest bezpośrednio powiązana ze zbieraniem zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego.

Wśród przedstawicieli pierwszej grupy możemy wyróżnić dystrybutorów sprzętu elektrycznego lub elektronicznego oraz prowadzących punkty serwisu takich urządzeń. Obowiązki w zakresie zbierania zużytego sprzętu zostały nałożone na te podmioty w związku z charakterem prowadzonej przez nie działalności oraz faktem, że to właśnie one, a nie np. podmioty wprowadzające, mają najczęściej bezpośredni kontakt z użytkownikami. Dystrybutorem sprzętu w Polskim porządku prawnym jest osoba fizyczna, jednostka organizacyjna niemająca osobowości prawnej lub osoba prawna w łańcuchu dostaw, która udostępnia na rynku sprzęt. Definicja ta pozwala na prowadzenie działalności w branży sprzętu elektrycznego i elektronicznego przy znacznym złagodzeniu obowiązków, którymi są objęci wprowadzający. Chodzi tu przede wszystkim o działalność w zakresie pośrednictwa w obrocie takim sprzętem. Pośrednictwo to może polegać między innymi na prowadzeniu firmowego salonu sprzedaży danej marki sprzętu elektrycznego czy elektronicznego lub też na bezpośredniej działalności jako sprzedawca po wcześniejszym nabyciu sprzętu od wprowadzającego. Należy jednak wspomnieć, że ustawodawca zastrzegł możliwość uznania dystrybutora za wprowadzającego sprzęt, w przypadku, gdy udostępnia on urządzenie na rynku polskim po raz pierwszy. Prowadzącym punkt serwisowy jest natomiast przedsiębiorca świadczący usługi naprawy sprzętu elektrycznego bądź elektronicznego w miejscu do tego przeznaczonym, będącym punktem serwisowym.

Przedstawicielami grupy drugiej są podmioty zbierające zużyty sprzęt elektryczny i elektroniczny, które posiadają odpowiednie zezwolenie lub z obowiązku jego posiadania są zwolnione.

Każdy przedstawiciel wymienionych wyżej grup, ze względu na różne momenty „styczności" ze zużytym sprzętem elektrycznym i elektronicznym, jest objęty wyraźnie określonym szeregiem regulacji, które dotyczą obowiązków w zakresie gospodarowania WEEE. Regulacje dotyczące gospodarowania

WEEE zaczynają obowiązywać jeszcze przed momentem, w którym będziemy mieli do czynienia z odpadem, i choć dotyczą one głównie podmiotów wprowadzających sprzęt na rynek, warto wskazać je chociażby z uwagi na fakt, że dystrybutor sprzętu może być zarazem podmiotem wprowadzającym. Zgodnie z poglądem wyrażonym w doktrynie celem ustawy o zużytym sprzęcie jest ograniczenie ilości powstających odpadów, a także zapewnienie zbierania, odzysku i recyklingu zużytego sprzętu na odpowiednim poziomie[12]. Taka argumentacja, wyjaśnia działanie ustawodawcy, który objął wprowadzających obowiązkami w postaci:

— konieczności zorganizowania i sfinansowania działalności w zakresie odbierania zużytego sprzętu oraz jego przetwarzania,
— osiągania minimalnych poziomów zbierania,
— osiągania minimalnych poziomów odzysku,
— prowadzenia ewidencji,
— ponoszenia opłaty produktowej,
— wniesienia zabezpieczenia finansowego,
— zawarcia umowy z podmiotem prowadzącym zakład przetwarzania.

Wyżej wskazane obowiązki są związane nie tyle z gospodarowaniem WEEE, co z zabezpieczeniem lub zagwarantowaniem prawidłowego postępowania ze zużytym sprzętem powstałym ze sprzętu wprowadzonego. Najistotniejszym obowiązkiem wydają się być minimalne poziomy zbierania oraz odzysku odpadów. W odniesieniu do minimalnych poziomów zbierania ustawodawca podzielił wysokość ich obowiązywania na dwa etapy.

Pierwszy etap, obecnie obowiązujący, zakłada, że roczny poziom zbierania wyniesie nie mniej niż 40% średniorocznej masy sprzętu wprowadzonego do obrotu, a w przypadku sprzętu należącego do grupy nr 3, określonej w załączniku nr 1 do ustawy, nie mniej niż 50% średniorocznej masy sprzętu wprowadzonego do obrotu. Etap ten trwać będzie do 31 grudnia 2020 r. Co ważne, minister właściwy do spraw klimatu jest upoważniony do określenia w formie rozporządzenia poziomów zbierania wyższych niż te, które zostały wskazane w ustawie. Na tej właśnie podstawie, minimalny roczny poziom zbierania zużytego sprzętu w 2020 r., który powstał ze sprzętu należącego do grupy nr 1 i 2 oraz 4—6, wynosi 60% średniorocznej masy sprzętu wprowadzonego do obrotu na terytorium kraju. Natomiast minimalny roczny poziom zbierania zużytego sprzętu w 2020 r., który powstał ze sprzętu należącego do grup innych niż grupa nr 3, wynosi 65%. Drugi etap, obowiązujący od 1 stycznia 2021 r., zakłada, że roczny poziom zbierania wyniesie nie mniej niż 65% średniorocznej masy sprzętu wprowadzonego do obrotu albo 85% masy zużytego sprzętu wytworzonego na terytorium kraju.

[12] *Ustawa o zużytym sprzęcie elektrycznym i elektronicznym. Komentarz*. Red. M. Duczmal. Warszawa 2009.

Roczne poziomy zbierania, na które wskazuje ustawodawca, oblicza się w oparciu o załącznik nr 3 ustawy o zużytym sprzęcie. Co istotne, przy obliczaniu poziomów zbierania zużytego sprzętu nie uwzględnia się masy zużytego sprzętu niewprowadzonego do obrotu oraz odpadów poprodukcyjnych, którym może być na przykład niesprawny komputer, telefon czy inne urządzenie powstałe w wyniku procesu produkcyjnego, niespełniające założeń producenta. W odniesieniu do minimalnych poziomów odzysku oraz przygotowania do ponownego użycia i recyklingu ich poziomy zostały określone przez ustawodawcę w zależności od grupy wprowadzanego sprzętu. Jako przykład można wskazać najwyższy poziom odzysku oraz przygotowania do ponownego użycia i recyklingu, który dla zużytego sprzętu powstałego z urządzeń należących do grup nr 1 i 4 wynosi odpowiednio 85% oraz 80% jego masy. Sposób obliczania rocznego poziomu odzysku oraz poziomu przygotowania do ponownego użycia i recyklingu zużytego sprzętu określa załącznik nr 4 do ustawy o zużytym sprzęcie elektrycznym i elektronicznym.

Obowiązki dotyczące przedstawicieli pierwszej grupy są już jednak bezpośrednio związane z WEEE. Wydaje się, że przepisy wprowadzające te regulacje zostały tak skonstruowane, by uwzględniały nie tylko potrzebę odzysku i recyklingu WEEE, ale również bezpiecznego dla ludzi i środowiska postępowania ze sprzętem już zebranym. Przedstawiciele omawianej grupy są zatem objęci:

— zakazem umieszczania zużytego sprzętu łącznie z innymi odpadami,
— zakazem zbierania niekompletnego zużytego sprzętu oraz części pochodzących ze zużytego sprzętu,
— nakazem umieszczania w widocznym miejscu informacji o zakazie zbierania niekompletnego zużytego sprzętu oraz części pochodzących ze zużytego sprzętu,
— obowiązkiem do przekazania zużytego sprzętu zbierającemu zużyty sprzęt lub podmiotowi uprawnionemu do jego zbierania, przez posiadaczy zużytego sprzętu pochodzącego z gospodarstw domowych,
— obowiązkiem do nieodpłatnego przyjęcia zużytego sprzętu przez punkt serwisowy, w przypadku gdy naprawa przyjętego do punktu serwisowego sprzętu jest niemożliwa ze względów technicznych lub gdy właściciel uzna, że naprawa sprzętu jest dla niego nieopłacalna. Podmiot taki jest także zobowiązany do umieszczenia w punkcie serwisowym w widocznym miejscu informacji o punktach zbierania zużytego sprzętu oraz o możliwości nieodpłatnego przyjęcia zużytego sprzętu, w przypadku gdy naprawa przyjętego do punktu serwisowego sprzętu jest niemożliwa ze względów technicznych lub gdy właściciel sprzętu uzna, że naprawa sprzętu jest dla niego nieopłacalna.

Wyżej wymienione obowiązki, związane ze zbieraniem WEEE, nie zostały zarezerwowane jedynie dla przedstawicieli pierwszej z grup. Druga grupa podmiotów, a więc takich, których działalność bezpośrednio wiąże się ze zbiera-

niem zużytego sprzętu, jest objęta obowiązkami dotyczącymi zbierania, których konieczność przestrzegania nie została wyraźnie zastrzeżona dla dystrybutorów lub punktów serwisowych. Oprócz tego przedstawiciele drugiej grupy zostali objęci normami, które ustawodawca zaadresował wyraźnie do nich. Do obowiązków takich należą:

1) obowiązek przyjęcia zużytego sprzętu od jego posiadacza przez zbierającego zużyty sprzęt. Podmiot zbierający jest obowiązany co najmniej do nieodpłatnego przyjęcia zużytego sprzętu pochodzącego z gospodarstw domowych. Obowiązek, o którym mowa, powinien być wykonywany przy zachowaniu przez zbierającego niezbędnych środków ostrożności w celu ochrony zdrowia i bezpieczeństwa pracowników.
2) obowiązek zbierania i transportu zużytego sprzętu w warunkach optymalnych do przygotowania go do ponownego użycia, recyklingu oraz innych niż recykling procesów odzysku, w tym ograniczenia rozprzestrzeniania się niebezpiecznych substancji.
3) obowiązek przekazania, w terminie 30 dni od dnia podjęcia działalności przez zbierającego zużyty sprzęt, informacji zawierającej:
   — imię i nazwisko lub nazwę oraz adres siedziby zbierającego zużyty sprzęt oraz
   — adresy punktów zbierania zużytego sprzętu, z wyłączeniem punktów sprzedaży sprzętu oraz punktów serwisowych.
4) obowiązek należytego magazynowania WEEE, zgodnie z warunkami wskazanymi w ustawie.

Zagadnienia dotyczące zbierania WEEE normują sytuację zużytego sprzętu, do momentu otrzymania go przez podmiot uprawniony bądź obowiązany. Ustawodawca nie poprzestał jednak na takim zakresie regulacji, wskazując również dalszą drogę dla zebranych elektrośmieci. W rozdziale piątym ustawy o zużytym sprzęcie, dotyczącym jego zbierania oraz transportu, ustawodawca zobowiązał podmiot zbierający do przekazania go prowadzącemu zakład przetwarzania, posiadającemu decyzję w zakresie gospodarki odpadami, zezwalającą na przetwarzanie zużytych urządzeń, powstałych ze sprzętu należącego do odpowiedniej grupy określonej w załączniku do ustawy.

Podmiotem uprawnionym do otrzymania WEEE po jego zebraniu jest tzw. zakład przetwarzania. Po przekazaniu zużytego sprzętu do takiego zakładu rozpoczyna się proces jego przetwarzania. Proces przetwarzania zużytego sprzętu należy rozumieć zgodnie z definicją zawartą w art. 3 ust. 1 pkt 21 ustawy o odpadach, a więc proces odzysku lub unieszkodliwiania, w tym przygotowanie poprzedzające odzysk lub unieszkodliwianie. W zgodzie z treścią tego przepisu występują dwa warianty postępowania ze zużytym sprzętem. Po pierwsze, może on zostać poddany odzyskowi, a więc jakiemukolwiek procesowi skutkującemu głównie tym, że odpady służą użytecznemu zastosowaniu przez zastąpienie innych materiałów, które w przeciwnym przypadku zostałyby użyte

do spełnienia danej funkcji, lub powodującemu, iż odpady są przygotowywane do spełnienia takiej funkcji w danym zakładzie bądź ogólnie w gospodarce. Najbardziej charakterystycznym przykładem procesu odzysku zużytego sprzętu jest jego demontaż, ale sprzęt ten może zostać również poddany procesowi recyklingu lub innemu procesowi odzysku. Po drugie, zużyty sprzęt może zostać unieszkodliwiony, czyli poddany procesowi niebędącemu odzyskiem, nawet jeżeli wtórnym skutkiem takiego procesu jest odzysk substancji lub energii. Warto jednak zaznaczyć, że zgodnie z art. 47 ustawy o zużytym sprzęcie zakazuje się unieszkodliwiania zużytego sprzętu przed poddaniem go przetwarzaniu poprzez jego demontaż.

Na podstawie wyżej opisanych ram krajowego systemu gospodarowania WEEE można wskazać, że polski ustawodawca wprowadził regulacje przede wszystkim o charakterze pozytywnym, tj. nakładające obowiązek podejmowania działania (np. obowiązek informacyjny, obowiązek uzyskania minimalnych poziomów zbierania) czy uzyskania odpowiednich umów lub zgód administracyjnych. Niewiele jest natomiast przepisów negatywnych, tj. takich, które zakazywałyby podejmowania działań. Wydaje się, że preferencje ustawodawcy zmierzają właśnie ku wprowadzaniu przepisów o charakterze pozytywnym, wyznaczając ramy prowadzenia działalności poprzez powinność działania, zamiast wprowadzania ograniczeń, takich jak chociażby limit wytwarzanego czy wprowadzanego sprzętu, co niewątpliwie miałoby charakter regulacji negatywnej w świetle wyżej wymienionych koncepcji.

Ocena funkcjonującego systemu

Warunkiem działania na rynku EEE, a co za tym idzie i WEEE jest podjęcie działania celem spełnienia obowiązujących wymagań systemu gospodarowania zużytym sprzętem. Pozostaje jednak pytanie, czy tak skonstruowany system czyni zadość celom, dla których powstał, i czy faktycznie jest efektywny?

Bez wątpienia, polski system wpasowuje się w ramy dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/98/WE, w zakresie rozszerzonej odpowiedzialności producenta. Definicja tej odpowiedzialności została opisana w art. 8 przedmiotowej dyrektywy, gdzie zgodnie z ust. 1 w celu wzmocnienia działań w zakresie ponownego wykorzystania odpadów i zapobiegania ich powstawaniu, recyklingu oraz innych form odzysku państwa członkowskie mogą podjąć środki prawodawcze lub inne niż prawodawcze w celu zapewnienia, aby każda osoba fizyczna lub prawna, która zawodowo opracowuje, wytwarza, przetwarza, obrabia, sprzedaje lub wwozi produkty (producent produktu) ponosiła rozszerzoną odpowiedzialność producenta.

Środki takie mogą obejmować przyjmowanie zwracanych produktów i odpadów pozostających po wykorzystaniu tych produktów, a także późniejsze gospodarowanie tymi odpadami i odpowiedzialność finansową za te działania. Środki te mogą obejmować obowiązek podawania do wiadomości publicznej informacji o stopniu, w jakim można ponownie wykorzystać i przetworzyć dany produkt[13]. Ponadto zgodnie z ust. 4 tego artykułu rozszerzona odpowiedzialność producenta stosowana jest bez uszczerbku dla odpowiedzialności za gospodarowanie odpadami, o której mowa w art. 15 ust. 1, oraz bez uszczerbku dla obowiązujących szczególnych przepisów dotyczących strumieni odpadów i produktów. Na podstawie art. 15, państwa członkowskie UE zostały objęte obowiązkiem stosowania niezbędnych środków w celu zapewnienia, by każdy pierwotny wytwórca odpadów, a także inny posiadacz odpadów dokonywał przetwarzania odpadów samodzielnie lub zlecał to dealerowi, zakładowi czy przedsiębiorstwu wykonującemu czynności przetwarzania odpadów albo zlecił zorganizowanie przetwarzania prywatnemu lub publicznemu podmiotowi zajmującemu się zbieraniem odpadów. Polski system gospodarowania WEEE wypełnia zdecydowaną większość zapisów dyrektywy w zakresie rozszerzonej odpowiedzialności producenta.

Uwzględniając całokształt regulacji dotyczących odpadów, można stwierdzić, że zagadnienia związane z WEEE, wpasowują się również w nurt fiskalizacji działalności związanych z gospodarowaniem odpadami. Fiskalizacja w tym kontekście polega na objęciu działań podejmowanych przez przedsiębiorców obowiązkiem ponoszenia opłat za nie. Opłaty mogą być również uiszczane *de facto* zamiast wykonania poszczególnych obowiązków. Jako przykład może posłużyć obowiązek ponoszenia opłaty produktowej w przypadku nieuzyskania odpowiedniego poziomu zbierania, odzysku oraz przygotowania do ponownego użycia i recyklingu (choć opłata produktowa nie dotyczy wyłącznie sprzętu, ale również produktów w opakowaniach wprowadzanych na rynek). Ponadto przedsiębiorca musi mieć na uwadze obowiązek w zakresie publicznych kampanii edukacyjnych, kwestii związanych z opłatą skarbową za wydanie zezwolenia na zbieranie lub przetwarzanie odpadów, rocznych sprawozdań za korzystanie ze środowiska (co również może wiązać się z opłatą) czy wpisu do BDO, gdzie należy uiszczać nie tylko opłaty rejestrowe, lecz także roczne w przypadku wprowadzających sprzęt elektryczny i elektroniczny oraz autoryzowanych przedstawicieli.

Wpływ na działalność gospodarczą systemu związanego z gospodarowaniem odpadami w ogóle — pomijając koszty związane z danym rodzajem działalności — sprowadza się *de facto* do oceny ingerencji danego podmiotu w środowisko. Im więcej podmiot taki „skorzystał ze środowiska", tj. zużył więcej

[13] Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/98/WE z dnia 19 listopada 2008 r. w sprawie odpadów oraz uchylająca niektóre dyrektywy.

paliwa w ramach przedsiębiorstwa, czy wprowadził więcej sprzętu i produktów w opakowaniach na rynek, tym bardziej obciążony będzie obowiązkami nakładanymi przez ustawy. Nie ma jednak mowy o górnych limitach korzystania ze środowiska w ujęciu szerszym, niż to, które reguluje ustawa prawo ochrony środowiska. Całość systemu sprowadza się do prostej zależności, tj. im większymi środkami dysponuje podmiot, tym szersza może być jego działalność. System ochrony środowiska polega zatem na ograniczeniu działalności podmiotów mniej majętnych, im mniejsze bowiem mają środki, tym węższy jest zakres korzystania.

System ten nie zasługuje na krytykę, umożliwia bowiem swobodne prowadzenie działalności gospodarczej przy spełnieniu pewnego zakresu obowiązków, które wyznaczają ramy działania. Ponadto na podstawie systematycznie zbieranych danych należy stwierdzić, że system gospodarowania WEEE w Polsce spełnia zadania w zakresie wzmocnienia działań w zakresie ponownego wykorzystania odpadów.

W 2015 r. przetworzono bowiem ok. 169 tys. ton ZSEE, ok. 138 tys. ton odpadów powstałych z ZSEE poddano recyklingowi, ok. 1 tys. Mg odpadów powstałych z WEEE poddano odzyskowi, zaś ok. 0,7 tys. ton WEEE przekazano do ponownego użycia. Analizując również dane z lat 2007—2015, zanotowano:

— wzrost o 571,7% masy przetworzonego WEEE ogółem,
— wzrost o 816,8% masy odpadów powstałych z WEEE poddanych procesowi recyklingu,
— spadek o 27,9% masy odpadów powstałych z WEEE poddanych procesowi odzysku innego niż recykling,
— wzrost o 6400% masy WEEE przekazanego do ponownego użycia[14].

Należy jednak wskazać, że skupiając się głównie na zagadnieniach związanych z odpowiednim zagospodarowaniem, w tym przetworzeniem WEEE, ustawodawca pomija niezwykle istotne zagadnienie, wskazane zarówno w krajowej ustawie o odpadach, jak i w dyrektywie 2008/98/WE, która została przywołana powyżej. Chodzi o pierwszy punkt hierarchii sposobów postępowania z odpadam, tj. o zapobieganie powstawaniu odpadów.

Obecna polityka dotycząca EEE skupia się na realizacji założenia ciągłej produkcji nowych urządzeń, co faktycznie pozwala na rozwój nowych technologii. System koncentruje się na zagwarantowaniu odpowiedniego zagospodarowania WEEE poprzez obciążenie kosztami podmiotów, których działalność wiąże się z udostępnianiem sprzętu odbiorcom końcowym. Pozornie mechanizm ten wydaje się być korzystny dla nabywców sprzętu, jak bowiem wskazano wcześniej, pozwala na ciągły rozwój. Faktycznie jednak system nie sprzyja pozycji konsumenta na rynku. Po pierwsze, podmioty działające na rynku EEE,

[14] T. Styś, R. Foks: *Rynek gospodarowania zużytym sprzętem elektrycznym i elektronicznym w Polsce. Perspektywa 2030*. Warszawa 2016.

z uwagi na fakt, że sprzedaż stanowi ich główny przedmiot działalności, do ceny oferowanych produktów muszą doliczać koszty gospodarowania WEEE. Po drugie, system pozwalający na ciągłą produkcję umożliwia również producentom urzeczywistnianie polityki „made to break". Polega ona na projektowaniu urządzeń w sposób, który z góry określa czas sprawności danego urządzenia. Dynamiczny rozwój technologii przyczynia się do nieopłacalności naprawy urządzeń starszych. Często bywa tak, że naprawa nie jest też po prostu możliwa. To wszystko zmusza odbiorcę końcowego do regularnej wymiany sprzętu, co opłaca się producentom, dystrybutorom czy po prostu sprzedawcom, koszty gospodarowania WEEE i tak bowiem zostały już uwzględnione w cenie pierwotnie sprzedanego produktu.

Aktualnie funkcjonujący system nie jest doskonały, gdyż posiada zarówno zalety, jak i wady, więc trudno ocenić go w sposób jednoznaczny. Jeżeli jednak, jego ocena musiałaby zostać przeprowadzona, należałoby zrobić to przy uwzględnieniu kilku warunków. Po pierwsze, z uwagi na nacisk w zakresie odpowiedniego zagospodarowania WEEE należałoby zweryfikować, w jakim stopniu produkty powstałe w procesie przetworzenia odpadów zużytego sprzętu zostały wykorzystanie przy produkcji nowych urządzeń. Po drugie, ze względu na objęcie podmiotów działających na rynku EEE szeroką gamą instrumentów finansowych związanych z systemem gospodarowania odpadami, wskazane byłoby dokonanie weryfikacji sposobu użycia pozyskanych w ten sposób środków.

Jeżeli bowiem środki te będą wykorzystywane na szeroko pojętą ochronę zasobów naturalnych oraz działania związane ze zmniejszeniem kosztów i uciążliwości w zakresie ponownego wykorzystania surowców już pozyskanych, funkcjonowanie systemu wydaje się mieć uzasadnienie.

Koncepcje dalszego postępowanie z WEEE

Ciężko wskazać alternatywę dla mechanizmów oraz regulacji obejmujących swym zakresem WEEE. Nie sposób bowiem wprowadzić procedury, które hamowałyby rozwój technologii, spowalniając przy tym tempo produkcji nowych urządzeń. Nie podobna także zakazać podmiotom prywatnym produkcji czy wprowadzenia sprzętu ponad limit z góry ustalony przez ustawodawcę. Wydaje się zatem, że nowe regulacje, których celem byłoby zmniejszenie ilości powstających WEEE, powinny być ustanawiane przy zachowaniu, dotychczas obecnej, swobody działalności gospodarczej, mając jednocześnie na uwadze zasadę zrównoważonego rozwoju.

Na kanwie niniejszego artykułu, przedstawione zostaną dwie propozycje dla polityki ograniczenia wytwarzanie WEEE.

Pierwszą z propozycji jest wprowadzenie nakazu osiągania odpowiednich poziomów wtórnego wykorzystania surowców pochodzących z WEEE przy produkcji nowych urządzeń. Na świecie istnieją technologie, które służą chociażby do odzyskiwania metali szlachetnych właśnie ze zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego. Polityka wtórnego wykorzystania przyczyniłaby się do zmniejszenia zapotrzebowania na te surowce, które da się odzyskać, oraz wpłynęłaby na powiększenie rynku surowców pochodzących z urządzeń zużytych. Oczywiście efektywność takich regulacji wymagałaby zorganizowanych działań w skali makro. Bardzo możliwe, że potrzebne byłyby międzynarodowe certyfikaty ponownego użycia surowców, co musiałoby skutkować wprowadzeniem systemu kontroli oraz certyfikacji o jednolitym standardzie jakości. Całość zagadnienia zależy również od możliwości technicznych i technologicznych, których ocena pozwoliłaby na faktyczne rozważenie możliwości wprowadzenia tego typu regulacji. Mając jednak na uwadze fakt, że obowiązują minimalne poziomy zbierania oraz odzysku sprzętu elektrycznego i elektronicznego, wprowadzenie minimalnego poziomu ponownego wykorzystania surowców pochodzących z przetworzenia odpadów, nie wydaje się być aż tak abstrakcyjne. W przypadku odpowiedniego ukształtowania przepisów, w tym przy zastosowaniu rozszerzonej odpowiedzialności producentów, koncepcja ta mogłaby ponadto odpowiadać polityce ochrony surowców rzadkich. Polityka ta polega na bardziej efektywnym wykorzystaniu dostępnych zasobów celem zachowania rzadkich surowców (których część de facto stanowi konieczny element produkcji EEE) w granicach UE oraz zapewnienia lepszego dostępu do materiałów strategicznych[15].

Drugą propozycję stanowi natomiast poszerzenie odpowiedzialności producenta oraz sprzedawcy za oferowany produkt. Na gruncie prawa polskiego, przy uwzględnieniu przepisów dotyczących rękojmi, minimalny czas, przez jaki nowe urządzenie powinno działać, to dwa lata od momentu wydania, natomiast w przypadku produktów używanych okres ten wynosi jeden rok. Mając na uwadze fakt, że ustawodawca był w stanie obligatoryjnie objąć sprzedawcę odpowiedzialnością za rzecz sprzedaną, istnieje podstawa do legalnego przedłużenia życia produktu na podstawie przepisów ustawy. Działanie takie mogłoby zmusić producentów sprzętu to tego, aby przykładali większą wagę do faktycznej jakości oferowanych produktów oraz zapewniali obecność części zamiennych na rynku. System ten sprawdziłby się jednak przy założeniu, że odpowiedzialnością za produkt nie będzie objęty wyłącznie sprzedawca, ale i producent, wprowadzający czy dystrybutor.

Warto zaznaczyć, że regulacje, których założenie jest podobne do tych przedstawionych w drugiej koncepcji, są postulowane[16] oraz sukcesywnie wpro-

[15] Development of Guidance on Extended Producer Responsibility, M. Sponar, O. De Clercq (EPR), 2014 r.

[16] Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 4 lipca 2017 r. w sprawie dłuższego cyklu życia produktów: korzyści dla konsumentów i przedsiębiorstw.

wadzane w życie, przy uwzględnieniu obowiązujących już norm[17]. Za przykład mogą posłużyć założenia przyjętego przez Komisję Europejską pakietu ekologicznego, dotyczącego EEE o przeznaczeniu domowym. Uzasadniając wprowadzenie pakietu, KE oparła się na konieczności zmniejszenia śladu węglowego powstającego przy produkcji EEE oraz obniżaniu rachunków za elektryczność dla konsumentów z terenów Unii Europejskiej[18]. Komisja wskazała ponadto, że wprowadzone regulacje zawierają wymagania dla producentów sprzętu, dotyczące między innymi możliwości naprawy, konserwacji czy ponownego użycia urządzeń[19]. Pakiet ekologiczny, przyjęty przez KE, dotyczy poszczególnych rodzajów sprzętu, takich jak np. lodówki, pralki, zmywarki do naczyń, wyświetlacze elektroniczne czy transformatory[20].

Podsumowując, zagadnienia związane z WEEE stanowią część większego systemu, w ramach którego wypracowano pewnego rodzaju mechanizmy — ich stosowanie jest powielane przy aktach prawnych dotyczących poszczególnych strumieni odpadów wytwarzanych w ramach funkcjonowania społeczeństwa. Problem WEEE stał się jednak na tyle szerokim zagadnieniem, że ustawodawca — zarówno polski, jak i działający w ramach Unii Europejskiej — musiał ustanowić szereg regulacji prawnych, aby stworzyć ramy dla praktyk podmiotów działających w branży EEE. W dodatku rozwój technologii zwiastuje, że regulacje prawne dotyczące sprzętu będą coraz głębiej ingerowały w gospodarowanie nim, obejmując swoim zakresem już nie sprzęt jako całość, ale poszczególne jego typy czy rodzaje.

---

[17] Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/125/WE z dnia 21 października 2009 r. ustanawiająca ogólne zasady ustalania wymogów dotyczących ekoprojektu dla produktów związanych z energią.

[18] Rozporządzenie Komisji (UE) 2019/2020 z dnia 1 października 2019 r. ustanawiające wymogi dotyczące ekoprojektu dla źródeł światła i oddzielnego osprzętu sterującego na podstawie dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/125/WE oraz uchylające rozporządzenia Komisji (WE) nr 244/2009, (WE) nr 245/2009 i (UE) nr 1194/2012.

[19] Rozporządzenie Komisji (UE) 2019/2021 z dnia 1 października 2019 r. ustanawiające wymogi dotyczące ekoprojektu dla wyświetlaczy elektronicznych zgodnie z dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/125/WE, zmieniające rozporządzenie Komisji (WE) nr 1275/2008 i uchylające rozporządzenie Komisji (WE) nr 642/2009.

[20] Rozporządzenie Komisji (UE) 2019/2019 z dnia 1 października 2019 r. ustanawiające wymogi dotyczące ekoprojektu dla urządzeń chłodniczych na podstawie dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/125/WE oraz uchylające rozporządzenie Komisji (WE) nr 643/2009.

Literatura

De Clercq O., Sponar M.: *Development of Guidance on Extended Producer Responsibility (EPR). Final Report*. European Commission — DG Environmen 2014.

Draniewicz B.: *Pojęcie „odpadu" w prawie europejskim i prawie polskim — wybrane zagadnienia*. „Prawo i Podatki UE" 2006, nr 3, s. 2—9.

Dubisz S.: *Uniwersalny słownik języka polskiego*. Warszawa 2003, s. 814.

Foks R., Styś T.: *Rynek gospodarowania zużytym sprzętem elektrycznym i elektronicznym w Polsce. Perspektywa 2030*. Warszawa, 2016.

Lew-Gliniecka K.: *Pojęcie i rodzaje odpadów w prawie polskim*. „Przegląd Prawa Ochrony Środowiska" 2010, nr 2, s. 77—87.

Ochrona środowiska 2019. Red. W. Domańska. Warszawa, Główny Urząd Statystyczny, 2019, s. 166.

Prawo ochrony środowiska. Red. M. Górski. Warszawa 2014. s. 235—356.

Ustawa o odpadach. Komentarz. Red. J. Jerzmański. Wrocław 2002, s. 51 i n.

Ustawa o odpadach. Komentarz. Red. B. Rakoczy. Warszawa 2013.

Ustawa o zużytym sprzęcie elektrycznym i elektronicznym. Komentarz. Red. M. Duczmal. Warszawa 2009.

Źródła internetowe

Factsheets on the circular economy. https://ec.europa.eu/commission/publications/factsheets-circular-economy_pl [dostęp: 3.07.2020].

Gospodarka o obiegu zamkniętym. https://www.gov.pl/web/klimat/goz [dostęp: 3.07.2020].

Michał Wojtanek

Legal model of dealing with waste electrical and electronic equipment

Summary

The subject of the article is general issues related to the management waste of electrical and electronic equipment. In the article has been explained subjective observations of the current situation related to generating electro waste, including overall numerical data. Afterwards, the issues of electrical and electronic equipment waste status were explained and presented based on WEEE regulations functioning in the European Union and Poland. Then, the WEEE management system was not only described in national regulations, but also assessed, which ultimately led to results presented as ideas for the development of EEE regulation.

Key words: Electrical and Electronic Equipment, Waste of Electrical and Electronic Equipment, Waste, Waste management, Waste treatment

Михал Войтанек

Правовая модель обращения с отходами электрического и электронного оборудования

Резюме

Темой статьи являются общие вопросы, связанные с управлением отходами электрического и электронного оборудования (WEEE). Во введении описываются субъективные наблюдения в отношении текущей ситуации, связанной с образованием отходов, с учетом общих цифр, представленных польским Центральным статистическим управлением (GUS). Далее рассматривается проблема получения статуса отходов для электрического и электронного оборудования, а также основные правовые нормы, касающиеся WEEE, действующие в Европейском Союзе и Польше. Была также описана система управления WEEE, основанная на национальных правилах, затем оценена и представлена концепция для разработки правового регулирования, касающегося электрического и электронного оборудования.

Ключевые слова: Электрическое и электронное оборудование, отходы электрического и электронного оборудования, отходы, управление отходами, переработка отходов.

Michał Wojtanek

Modello legale di gestione dei rifiuti di apparecchiature elettriche ed elettroniche

Sommario

L'oggetto dell'articolo sono questioni generali relative alla gestione dei rifiuti di apparecchiature elettriche ed elettroniche. L'introduzione descrive osservazioni soggettive riguardanti la situazione attuale relativa alla formazione di elettro-rifiuti, tenendo conto dei dati generali presentati da GUS. Viene poi spiegata la problematica della ricezione dello status di rifiuto da parte delle apparecchiature elettriche ed elettroniche e vengono presentate le normative di base relative ai RAEE applicabili nell'Unione Europea e in Polonia. È stato inoltre descritto il sistema di gestione dei RAEE basato sulle normative nazionali, che è stato poi valutato e sono stati presentati i concetti per lo sviluppo delle normative relative alle AEE.

Parole chiave: Apparecchiature elettriche ed elettroniche, attrezzatura usata, rifiuti, gestione dei rifiuti, trattamento dei rifiuti

Redakcja Magdalena Kopeć
Projekt okładki Aleksander Mikucki
Realizacja projektu Paulina Dubiel
Korektor Lidia Szumigała
Łamanie Alicja Załęcka
Streszczenia w języku angielskim Autorzy
Streszczenia w języku rosyjskim Stanisław Karpionok
Streszczenia w języku włoskim Filip Nawrot

ISSN 2451-3431

Wydawca
Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego
ul. Bankowa 12B, 40-007 Katowice
www.wydawnictwo.us.edu.pl
e-mail: wydawnictwo@us.edu.pl
Wydanie I. Ark. druk. 10,0. Ark. wyd. 11,5.

Egzemplarz bezpłatny

ISSN 2451-3431

05

9 772451 343005

Więcej o książce