

PRAWNE PROBLEMY GÓRNICTWA I OCHRONY ŚRODOWISKA



NR
2/2021



UNIWERSYTET ŚLĄSKI
WYDAWNICTWO

Prawne Problemy Górnictwa i Ochrony Środowiska

nr 2/2021

Komitet Naukowy

Zbigniew Bukowski (Uniwersytet Kazimierza Wielkiego, Bydgoszcz)
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)
Liudmyla Savanets (West Ukrainian National University, Ternopil)

Kolegium Redakcyjne

Grzegorz Dobrowolski – redaktor naczelny
Matúš Michalovič – zastępca redaktora naczelnego
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 m.in. w:

DOAJ

<https://doaj.org/>.

Index Copernicus World of Journals
<https://journals.indexcopernicus.com>

Baza Czasopism Humanistycznych i Społecznych
www.bazhum.pl

ERIH Plus

<https://kanalregister.hkdir.no/publiseringskanaler/erihplus/periodical/info.action?id=498715>

Central and Eastern European Online Library
<https://www.ceeol.com/search/journal-detail?id=1358>

Central European Journal of Social Sciences and Humanities
<http://cejsh.icm.edu.pl/cejsh/browse/articles.action>

Śląska Biblioteka Cyfrowa
<https://www.sbc.org.pl/publication/314038>

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

Od redakcji (*Grzegorz Dobrowolski*)

Marceli Drabek

Praktyczne możliwości pokrycia ochroną ubezpieczeniową na polskim rynku szkód wyrządzonych w środowisku – wybrane zagadnienia

Łukasz Dubiński

Rekultywacja w projekcie robót geologicznych

Bartosz Kubista

Charakterystyka prawno-podatkowa opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi i jej opodatkowanie podatkiem od towarów i usług

Aleksander Lipiński

Komentarz do art. 26–27 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. – Prawo geologiczne i górnicze (Dz.U. 2021, poz. 1420 ze zm.)

Matúš Michalovič, Maroš Pavlovič

Konstytucyjna ochrona gruntów w Republice Słowackiej

Gabriel Radecki

Opłaty podwyższone i dodatkowe regulowane Prawem geologicznym i górniczym jako przykłady administracyjnych kar pieniężnych

Joanna Szymańska-Jochemczyk

Ogłoszenie upadłości posiadacza odpadów a obowiązek ich usunięcia z miejsca nieprzeznaczonego do ich składowania w świetle art. 26 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach

Ondřej Vícha

Czeskie prawo górnicze w pigułce

Contents

Abbreviation list

From the editors (*Grzegorz Dobrowolski*)

Marceli Drabek

Practical possibilities to cover damages in the environment by insurance on the Polish insurance market – selected issues

Łukasz Dubiński

Reclamation in a geological work project

Bartosz Kubista

Legal and tax characteristics of the municipal solid waste management fee and VAT taxation thereof

Aleksander Lipiński

A commentary on Art. 26–27 of Geological and Mining Law of 9 June 2011

Matúš Michalovič, Maroš Pavlovič

Constitutional protection of land in the Slovak Republic

Gabriel Radecki

Increased and additional fees governed by the Geological and Mining Law as examples of administrative pecuniary penalties

Joanna Szymańska-Jochemczyk

The declaration of bankruptcy of the waste possessor versus responsibility of waste disposal from a place not intended for their storage in the light of waste regulations

Ondřej Vícha

Czech mining law in a nutshell

Содержание

Список сокращений

От составителей (*Гжегож Добровольский*)

Марцелий Драбек

Практические возможности возмещения экологического ущерба на польском рынке с помощью страхования экологических рисков – избранные вопросы

Лукаш Дубиньский

Рекультивация в плане геологических работ

Бартош Кубиста

Налогово-правовая характеристика сбора за управление коммунальными отходами и взимание с него налога на товары и услуги

Александр Липиньски

Комментарий к ст. 26–27 закона о геологическом и горном праве от 9 июня 2011 г., Зак. вестник за 2020 г., п. 1064 с изм

Матуш Михалович, Марош Павлович

Конституционная защита земельных участков в Словацкой Республике

Габриэль Радецкий

Повышенные оплаты и дополнительные сборы, регулируемые законом о геологическом и горном праве, как примеры административных денежных штрафов

Иоанн Шиманьска-Иохемчик

Объявление банкротстве владельца отходов и обязательство их удаления из места, не предназначенного для складирования, в соответствии со ст. 26 § 1 и 2 Закона об отходах от 14 декабря 2012 года

Ондржей Виха

Чешское горное законодательство в кратком изложении

Indice

Elenco delle abbreviazioni

Di redattori (*Grzegorz Dobrowolski*)

Marceli Drabek

Possibilità pratiche di copertura assicurativa dei danni ambientali sul mercato polacco – questioni selezionate

Łukasz Dubiński

Bonifica in un progetto di opere geologiche

Bartosz Kubista

Caratteristiche legali e fiscali della tassa per gestione dei rifiuti urbani e la sua tassazione con la tassa sui beni e servizi

Aleksander Lipiński

Commento agli articoli 26–27 della legge del 9 giugno 2011 – Legge geologica e mineraria

Matúš Michalovič, Maroš Pavlovič

Protezione costituzionale della terra nella Repubblica Slovacca

Gabriel Radecki

Tasse maggiorate e addizionali regolate dalla legge geologica e mineraria come esempi di sanzioni amministrative pecuniarie

Joanna Szymańska-Jochemczyk

Dichiarazione di fallimento di un detentore di rifiuti contro l'obbligo di rimuovere i rifiuti da un luogo non destinato al loro stoccaggio alla luce dell'articolo 26, paragrafi 1 e 2 della legge sui rifiuti del 14 dicembre 2012

Ondřej Vácha

Diritto minerario Ceca in poche parole



Wykaz skrótów*

k.c.	– ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny
k.p.a.	– ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego
o.p.	– ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa
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.up.	– ustawa z dnia 28 lutego 2003 r. – Prawo upadłościowe
u.o.	– ustawa z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach
u.o.g.r.l.	– ustawa z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych
u.o.o.ś.	– ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko
u.o.wyd.	– ustawa z dnia 10 lipca 2008 r. o odpadach wydobywczych
u.u.c.p.g.	– ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach
u.VAT	– ustawa z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług
u.z.s.ś.n.	– ustawa z dnia 13 kwietnia 2007 r. o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie

* Redakcja zdecydowała się nie podawać w *Wykazie skrótów* roku i numeru publikatora, gdyż ze względu na realia cyklu wydawniczego nie zawsze jest w stanie uwzględnić pojawiające się bardzo często ujednolicone teksty aktów prawnych.

- Legalis – System Informacji Prawnej Wydawnictwa C.H. Beck
LEX – System Informacji Prawnej Wydawnictwa Wolters Kluwer



Od redakcji

Zespół redakcyjny „Prawnych Problemów Górnictwa i Ochrony Środowiska” pozwala sobie przekazać Czytelnikom kolejny numer czasopisma. Mamy nadzieję, że jego zawartość okaże się zarówno ciekawą, jak i pouczającą lekturą.

Marceli Drabek przygotował opracowanie na temat możliwości pokrycia ochroną ubezpieczeniową szkód wyrządzonych w środowisku. Autor wskazuje, że głównym aktem prawnym regulującym odpowiedzialność w tym zakresie jest ustawa z dnia 13 kwietnia 2007 r. o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie. Stara się również przybliżyć, na przykładach zaczerpniętych z rynku, informacje dotyczące ewentualnego pokrycia owych szkód ubezpieczeniem OC z tytułu prowadzonej działalności lub specjalistycznym ubezpieczeniem środowiskowym.

Problematykę rekultywacji gruntów w projekcie robót geologicznych porusza w swym artykule Łukasz Dubiński. Prezentuje wymagany przez ustawodawcę plan czynności, jakie mają zostać podjęte po zakończeniu działalności eksploacyjnej, w której wyniku doszło do zdewastowania albo zdegradowania gruntu.

Prawno-podatkowej charakterystyki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz kwestii jej opodatkowania podatkiem od towarów i usług podjął się Bartosz Kubista. Analiza obejmuje przede wszystkim elementy konstrukcyjne opłaty i zasady jej poboru. Autor dokonuje również kwalifikacji opłaty jako daniny publicznej i rozważa, czy bliżej jej do opłaty w rozumieniu konstytucyjnym, czy jednak do podatku. Na zakończenie przedstawia kontrowersje wokół ewentualnego opodatkowania jej podatkiem od towarów i usług, zwłaszcza gdy opłata przerzucona zostaje na najemcę.

Jak w każdym numerze naszego czasopisma, także w niniejszym nie mogło zabraknąć komentarza Aleksandra Lipińskiego do fragmentu ustawy z dnia

9 czerwca 2011 r. – Prawo geologiczne i górnicze. Tym razem autor analizuje treść art. 26–27 tego aktu, odnoszących się głównie do zawartości wniosku o wydanie koncesji na wydobywanie kopalin ze złóż.

Maroš Pavlovič i Matúš Michalovič przygotowali artykuł zatytułowany *Constitutional protection of land in the Slovak Republic*. Omawiają zmiany, które nastąpiły w konstytucji naszego południowego sąsiada i które dotyczą ochrony nieodnawialnych zasobów naturalnych. Autorzy wskazują na potrzebę stworzenia nowych rozwiązań legislacyjnych, zapewniających skuteczniejszą ochronę gruntów oraz ich konsolidację.

Dogłębną analizę podstaw prawnych wymierzania podwyższonych i dodatkowych opłat za naruszenie przepisów ustawy Prawo geologiczne i górnicze można znaleźć w artykule Gabriela Radeckiego *Increased and additional fees governed by the Geological and Mining Law as examples of administrative pecuniary penalties*. Autor analizuje przedmiot i dotkliwość opłat i stara się wyodrębnić ich zakresy. Ciekawie prezentują się jego rozważania dotyczące standardów opłat w świetle przepisów działu IVa Kodeksu postępowania administracyjnego, zatytułowanego „Administracyjne kary pieniężne”. W konkluzji pada stwierdzenie, iż wpływ tych przepisów na stan prawny opłat jest niewystarczający i nie gwarantuje zadowalającej ochrony praw podmiotów.

Problem bardzo ciekawy z praktycznego punktu widzenia przedstawia Joanna Szymańska-Jochemczyk w opracowaniu *Ogłoszenie upadłości posiadacza odpadów a obowiązek ich usunięcia z miejsca nieprzeznaczonego do ich składowania w świetle art. 26 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach*. Rozważa tam hipotetyczną sytuację, w której posiadacz odpadów obowiązany do ich usunięcia z miejsca nieprzeznaczonego do ich składowania znajduje się w upadłości. W szczególności tekst poświęcony jest ustaleniu osoby właściwej do wykonania powyższego obowiązku w przypadku wszczęcia stosownego postępowania.

Na zakończenie lektury bieżącego numeru polecamy artykuł Ondřeja Vichy *Czech mining law in a nutshell*. Autor przedstawia tam zwięźle rozwój czeskiego prawa górniczego oraz jego podstawowe źródła. Przypomina o wspólnych korzeniach czeskiego i polskiego prawa górniczego, sięgających średniowiecza. Tekst zawiera analizę przyczyn, dla których w Republice Czeskiej obowiązują przepisy górnicze przyjęte jeszcze przed transformacją ustrojową: ustawa z dnia 19 kwietnia 1988 r. o ochronie i utylizacji surowców mineralnych, a także dwie ustawy z dnia 21 kwietnia 1988 r. – o górnictwie, materiałach wybuchowych i państwowej administracji górniczej oraz o robotach geologicznych.

Zespół redakcyjny „Prawnych Problemów Górnictwa i Ochrony Środowiska” wyraża nadzieję, że także ten numer czasopisma spełni oczekiwania Czytelników. Jednocześnie nieustająco zapraszamy do przesyłania nam swoich artykułów.

W imieniu redakcji
Grzegorz Dobrowolski



Marceli Drabek

 <https://orcid.org/0000-0002-4879-9021>

broker ubezpieczeniowy
Brokerzy Śląscy Sp. z o.o.
Polska

Praktyczne możliwości pokrycia ochroną ubezpieczeniową na polskim rynku szkód wyrządzonych w środowisku – wybrane zagadnienia

Wstęp

Zgodnie z ustawą z dnia 13 kwietnia 2007 r. o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie¹ podmiot odpowiedzialny za szkodę w środowisku zobowiązany jest do przywrócenia środowiska do stanu sprzed szkody. Problem odpowiedzialności za owe szkody dotyczy przede wszystkim przedsiębiorców i samorządów. Proste do zidentyfikowania są potencjalne szkody środowiskowe w przypadku przedsiębiorców prowadzących działalność związaną m.in. z przetwarzaniem odpadów, recyklingiem, produkcją artykułów chemicznych czy tworzyw sztucznych. Równie łatwo ryzyko wystąpienia takowych szkód rozpoznają samorządy, które odpowiadają chociażby za funkcjonowanie oczyszczalni ścieków czy składowisk odpadów, o czym dobitnie przypomniwały niedawne zdarzenia w zakładzie „Czajka” w Warszawie². Nieoczywiste, często

¹ T.j. Dz.U. 2020, poz. 2187; dalej: u.z.s.ś.n.

² Zob. na ten temat: *Pilne! Kolejna awaria w oczyszczalni ścieków „Czajka” w Warszawie*, 11.12.2020, Państwowe Gospodarstwo Wodne „Wody Polskie”, [online:] <https://www.wody.gov.pl/aktualnosci/1290-pilne-kolejna-awaria-w-oczyszczalni-sciekow-czajka-w-warszawie> [dostęp: 29.12.2020]. Na temat poprzednich awarii: *Natychmiastowa reakcja Ministerstwa na*

nierozpoznane ryzyko wyrządzenia omawianych szkód ponoszą jednak w zasadzie wszyscy przedsiębiorcy i wszystkie samorządy. Nawet prozaiczne awarie systemów wodociągowych czy kanalizacyjnych lub wypadek środka transportu mogą spowodować konieczność naprawienia szkód w środowisku.

Niniejszy artykuł poświęcony jest możliwości pokrycia ochroną ubezpieczeniową (na polskim rynku) szkód wyrządzonych w środowisku. Z punktu widzenia potencjalnego sprawcy kluczowe będzie zdefiniowanie samej szkody, jej rodzajów oraz rodzajów ubezpieczenia wraz z ich szczegółowym zakresem.

Odpowiedzialność ustawowa

W prawie cywilnym szkoda jest podstawową przesłanką odpowiedzialności odszkodowawczej, nie została wszakże zdefiniowana ani w ustawie z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny³, ani w żadnym innym akcie prawnym na gruncie prawa cywilnego. W związku z tym w doktrynie i orzecznictwie pojawiły się istotne rozbieżności co do zakresu omawianego pojęcia. W języku potocznym przez „szkodę” rozumie się uszczerbek, pomniejszenie, utratę, zarówno w sferze majątkowej, jak i w sferze niemajątkowej⁴. Taka definicja szkody jest najczęściej przyjmowana w nauce prawa cywilnego⁵.

Zgodnie z art. 6 pkt 11 u.z.s.ś.n. przez „szkodę w środowisku” rozumie się negatywną, mierzalną zmianę stanu lub funkcji elementów przyrodniczych (ocenioną w stosunku do stanu początkowego), która została spowodowana bezpośrednio lub pośrednio przez działalność podmiotu korzystającego ze środowiska. Jak wskazuje się w literaturze przedmiotu, w analizowanym akcie prawnym ustawodawca po raz pierwszy w systemie prawa polskiego zdefiniował pojęcie szkody. Tradycyjnie najwięcej uwagi owemu zagadnieniu poświęca doktryna

wyciek z oczyszczalni „Czajka”, 28.08.2019, Serwis Rzeczypospolitej Polskiej, [online:] <https://www.gov.pl/web/srodowisko/natychmiastowa-reakcja-ministerstwa-na-wyciek-z-oczyszczalni-czajka>; *Komentarz w sprawie awarii w oczyszczalni ścieków Czajka*, 29.08.2019, Greenpeace, [online:] <https://www.greenpeace.org/poland/komentarze/3547/komentarz-w-sprawie-awarii-w-oczyszczalni-sciekow-czajka/> [dostęp: 29.12.2020].

³ T.j. Dz.U. 2020, poz. 1740; dalej: k.c.

⁴ Zob. Z. Banaszczyk, w: *Kodeks cywilny. Komentarz*. T. 1: *Art. 1–449*¹⁰. Red. K. Pietrzykowski. Legalis 2020, komentarz do art. 361 k.c., nb. 33.

⁵ Zob. np. R. Longchamps de Berier: *Zobowiązania*. Księgarnia Wydawnicza Gubrynowicz i Syn, Lwów 1938, s. 239; A. Ohanowicz, J. Górski: *Zarys prawa zobowiązań*. Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1970, s. 46; A. Szpunar: *Ustalenie odszkodowania w prawie cywilnym*. Wydawnictwo Prawnicze, Warszawa 1975; B. Lackoroński: *Odpowiedzialność za szkody pośrednie w polskim prawie cywilnym*. W: *Odpowiedzialność odszkodowawcza*. Red. J. Jastrzębski. Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2007, s. 140 i nast.

prawa cywilnego, której poglądy w tym zakresie są uznawane za decydujące o jego rozumieniu. Zaznacza się, że tezy cywilistów odegrały kluczową rolę w definiowaniu szkody także dlatego, iż ustawodawca nie zdecydował się na definicję legalną, uznawszy, że *omnis definitio in iure civili periculosa est*⁶.

W analizowanej definicji trzeba jeszcze raz podkreślić, że odnosi się ona tylko do szkód wywołanych przez podmiot korzystający ze środowiska – powstałych w sposób bezpośredni bądź pośredni w wyniku jego działalności. Szkada ma być zmianą negatywną stanu lub funkcji elementów przyrodniczych w stosunku do stanu początkowego. Ustawą objęto szkody w gatunkach chronionych lub chronionych siedliskach przyrodniczych, w wodach oraz w powierzchni ziemi. Bardzo istotną ich cechą jest mierzalność, a więc możliwość wyrażenia zmian, które nastąpiły, w sposób skwantyfikowany⁷. *A contrario* – podmiot niezaliczany do podmiotów korzystających ze środowiska nie może wyrządzić szkody w środowisku pojmowanej tak jak w art. 6 pkt 11 u.z.s.ś.n.⁸

Stosownie do treści art. 9 ust. 2 u.z.s.ś.n. w przypadku wystąpienia szkody w środowisku podmiot korzystający z niego obowiązany jest do:

- 1) podjęcia działań w celu ograniczenia szkody w środowisku, zapobieżenia kolejnym szkodom i negatywnym skutkom dla zdrowia ludzi lub dalszemu osłabieniu funkcji elementów przyrodniczych, w tym do natychmiastowego skontrolowania, powstrzymania, usunięcia lub ograniczenia w inny sposób zanieczyszczeń lub innych szkodliwych czynników;
- 2) podjęcia działań naprawczych.

W artykule tym nie zostały wymienione konkretne działania, jakie należy przedsięwziąć; pozostawiono to ocenie podmiotu, który ma je wykonywać. Wskazano tylko, że mają zapobiec szkodzie, a jeżeli nie jest to możliwe, to przynajmniej ją zmniejszyć. Mogą być nimi czynności, które mieszczą się w katalogu działań zapobiegawczych wymienionych w art. 6 pkt 4 u.z.s.ś.n., bądź też inne, które w okolicznościach konkretnej sprawy posłużą osiągnięciu celu wyznaczonego przez ustawodawcę⁹. Ponadto konieczne jest podjęcie czynności, które naprawią zniszczone elementy środowiska lub przywrócą ich funkcję. Trzeba pamiętać, że art. 13 u.z.s.ś.n. wymaga uzgodnienia działań naprawczych z regionalnym dyrektorem ochrony środowiska na określonych zasadach¹⁰.

Na podstawie art. 21 u.z.s.ś.n. podmiot wyrządzający szkodę w środowisku jest obowiązany do ponoszenia wskazanych w ustawie kosztów przeprowadzenia działań zapobiegawczych lub naprawczych. Mowa tu o uzasadnionych

⁶ B. Rakoczy: *Komentarz do ustawy o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie*. LexisNexis, Warszawa 2008, komentarz do art. 6 u.z.s.ś.n., pkt 1.

⁷ W. Federczyk, A. Kosieradzka-Federczyk: *Ustawa o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie. Komentarz*. LEX 2013, komentarz do art. 6 u.z.s.ś.n.

⁸ B. Rakoczy: *Komentarz do ustawy...*, pkt 2.

⁹ W. Federczyk, A. Kosieradzka-Federczyk: *Ustawa...*, komentarz do art. 9 u.z.s.ś.n.

¹⁰ Ibidem.

kosztach związanych z koniecznością zapewnienia właściwego i efektywnego wykonania rzeczonych działań, w tym o kosztach:

- 1) gromadzenia danych i oceny bezpośredniego zagrożenia szkodą w środowisku lub szkody w środowisku;
- 2) opracowania i oceny projektów działań zapobiegawczych lub naprawczych, w tym projektów alternatywnych;
- 3) przeprowadzenia działań zapobiegawczych lub naprawczych;
- 4) postępowania administracyjnego;
- 5) postępowania sądowego;
- 6) egzekucji;
- 7) nadzoru i monitoringu;
- 8) odszkodowań, o których mowa w art. 18 ust. 1 u.z.s.ś.n.

W doktrynie wskazuje się, że problematyka kosztów przeprowadzania działań zapobiegawczych i naprawczych stanowi istotną część analizowanej ustawy. Rozwiązania przyjęte w tym zakresie są pochodną regulacji dotyczących samych owych działań. Nie można zatem rozpatrywać zasad określających koszty omawianych czynności w oderwaniu od zasad ich podejmowania, gdyż te pierwsze stanowią prostą konsekwencję drugich¹¹.

Pokrycie szkód w środowisku w ramach ubezpieczenia OC z tytułu prowadzonej działalności

Podstawą dalszych rozważań jest fakt, że ubezpieczenie, o którym będzie mowa w tej części artykułu, obejmuje – jak wskazuje sama nazwa – wyłącznie odpowiedzialność cywilną ubezpieczonego (sprawcy) za szkody wyrządzone osobom trzecim, wynikające z czynu niedozwolonego (deliktu) lub/i niewykonania lub nienależytego wykonania zobowiązania (odpowiedzialność kontraktowa).

W kontekście szkód środowiskowych większe znaczenie ma odpowiedzialność deliktowa, która może być oparta na zasadzie winy albo ryzyka lub stanowić odpowiedzialność za produkt niebezpieczny. Wykazanie winy sprawcy może się okazać trudne w odniesieniu do analizowanych tu szkód, gdyż w ich przypadku możliwe są np. planowane działania emisyjne czy ogólne działania zgodne z wydanymi pozwoleniami. Dużo łatwiej przypisać będzie odpowiedzialność na zasadzie ryzyka – tu bowiem „przyczyną powstania szkody jest [już sam – dop. M.D.] ruch przedsiębiorstwa lub zakładu [...]”¹².

¹¹ Ibidem, komentarz do art. 21 u.z.s.ś.n.

¹² Wyrok SN z dnia 19 czerwca 2001 r., sygn. II UKN 424/00, OSNP 2003, nr 6, poz. 155.

Nie można oczywiście wykluczyć odpowiedzialności cywilnej kontraktowej za szkody środowiskowe; niemniej wydaje się, że takowe dotyczyć mogą głównie podmiotów projektujących, wykonujących czy świadczących usługi serwisowe dla jednostek, które potencjalnie są źródłem uszczerbku w środowisku. Może się jednak okazać, że w przypadku awarii w oczyszczalni „Czajka” szkody były spowodowane wadliwie zaprojektowaną instalacją lub złym wykonaniem wodociągu czy chociażby niewłaściwie przeprowadzonym przeglądem.

Realizację założeń niniejszej części artykułu trzeba rozpocząć od podania, jak rynek ubezpieczeniowy definiuje szkodę; jest to według niego „szkoda na osobie lub szkoda rzeczowa, a w przypadku roszczenia odpowiedzialności o [!] szkody polegające na powstaniu czystej straty finansowej – także czysta strata finansowa”¹³. Należy również odnieść się do podziału na szkodę majątkową oraz niemajątkową. Pojęcie szkody majątkowej ma charakter normatywny, a termin ten pojawia się m.in. w przepisach art. 24 § 2, art. 43¹⁰ zd. 2 oraz art. 438 k.c. Ponieważ k.c. przewiduje też kompensację uszczerbków, które nie mogą być uznane za majątkowe, sformułowano pogląd o potrzebie wyróżnienia w obszarze jego regulacji kategorii obejmującej takie uszczerbki, określane łącznie pojęciem szkody niemajątkowej. W odróżnieniu od szkody majątkowej – która stanowi uszczerbek w dobrach i interesach o wartości majątkowej, dających się wyrazić w pieniądzu – szkoda niemajątkowa stanowić ma następstwo naruszenia wartości niemajątkowych, które dotyczą sfery przeżyć człowieka; naruszenie takie powoduje cierpienia fizyczne i/lub psychiczne¹⁴.

Z kolei w rozumieniu największego w Polsce towarzystwa ubezpieczeniowego, tj. PZU SA, szkodą na osobie mogą być: „śmierć, uszkodzenie ciała lub rozstrój zdrowia, w tym także utracone korzyści poszkodowanego, które mógłby osiągnąć, gdyby nie doznał uszkodzenia ciała lub rozstroju zdrowia”¹⁵. Szkodą rzeczową zaś może być, według PZU SA, „utrata, zniszczenie lub uszkodzenie rzeczy, w tym także utracone korzyści poszkodowanego, które mógłby osiągnąć, gdyby nie nastąpiła utrata, zniszczenie lub uszkodzenie rzeczy”¹⁶. O ile jednak zakres polisy nie zostanie rozszerzony przez włączenie tzw. klauzuli środowiskowej, o tyle ubezpieczyciel nie odpowiada za szkody „powstałe w związku z przedostaniem się niebezpiecznych substancji do powietrza, wody lub gruntu oraz o [!] koszty związane z usunięciem, oczyszczeniem i utylizacją jakichkolwiek zanieczyszczeń”¹⁷.

Powyższe zapisy Ogólnych Warunków Ubezpieczenia, przytoczone dla czołowego ubezpieczyciela, czyli PZU SA, są powszechną praktyką stosowaną

¹³ Ogólne Warunki Ubezpieczenia Odpowiedzialności Cywilnej PZU SA ustalone uchwałą nr UZ/429/2016 z dnia 26 października 2016 r. (dalej: OWU OC PZU), § 6 ust. 21.

¹⁴ Z. Banaszczyk, w: *Kodeks cywilny...*, nb. 34.

¹⁵ OWU OC PZU, § 6 ust. 22.

¹⁶ OWU OC PZU, § 6 ust. 23.

¹⁷ OWU OC PZU, § 11 ust. 2.

w OWU wszystkich towarzystw ubezpieczeniowych na polskim rynku. Zbliżona jest również treść rzeczowej klauzuli środowiskowej, zawieranej na standardowych warunkach ubezpieczycieli. W ramach ubezpieczenia OC działalności PZU SA formułuje ową klauzulę następująco:

„1. Z zachowaniem pozostałych, niezmienionych niniejszą klauzulą postanowień OWU oraz za zapłatą dodatkowej składki ubezpieczeniowej strony postanowiły rozszerzyć zakres ubezpieczenia o odpowiedzialność cywilną za szkody powstałe w związku z przedostaniem się niebezpiecznych substancji do powietrza, wody lub gruntu, a także koszty poniesione przez osoby trzecie w celu usunięcia i oczyszczenia z powietrza, wody lub gruntu substancji niebezpiecznej oraz jej utylizacji, pod warunkiem łącznego spełnienia następujących okoliczności:

- 1) przyczyna przedostania się substancji niebezpiecznej była nagła, przypadkowa, niezamierzona oraz niemożliwa do przewidzenia przez ubezpieczonego;
- 2) początek procesu przedostania się niebezpiecznych substancji miał miejsce w okresie ubezpieczenia;
- 3) przedostanie się substancji niebezpiecznej zostało stwierdzone przez ubezpieczonego lub inne osoby w ciągu 168 godzin od chwili rozpoczęcia procesu przedostania;
- 4) przyczyna procesu przedostania się niebezpiecznych substancji została stwierdzona protokołem służby ochrony środowiska, policji lub straży pożarnej.

2. Przez »przedostanie się niebezpiecznej substancji do powietrza, wody lub gruntu« rozumie się: wprowadzenie bezpośrednie lub pośrednie, wydzielenie, rozrzućenie, rozpylenie, rozlanie, wyciek, wylanie, wtłoczenie, wyrzucenie oraz inne formy uwolnienia niebezpiecznych substancji do powietrza, wody lub gruntu.

3. Przez »substancje niebezpieczne« rozumie się pierwiastki chemiczne i ich związki, mieszaniny i roztwory występujące w środowisku lub powstałe w wyniku działalności człowieka.

4. PZU nie odpowiada w zakresie wskazanym niniejszą klauzulą za koszty badania, monitorowania i kontroli zanieczyszczenia środowiska¹⁸.

Dla porównania WARTA SA, drugi co do wielkości ubezpieczyciel majątkowy w Polsce, klauzulę środowiskową w ramach ubezpieczenia OC prowadzonej działalności formułuje następująco:

„1. Z zachowaniem pozostałych, niezmienionych niniejszą klauzulą postanowień OWU, w tym wyłączeń określonych w §§ 6–8 OWU, rozszerza się zakres ubezpieczenia o odpowiedzialność cywilną Ubezpieczonego za Szkody osobowe lub Szkody rzeczowe powstałe w związku z Emisją do środowiska.

¹⁸ OWU OC PZU, klauzula nr 6.

2. WARTA obejmuje ochroną ubezpieczeniową także koszty sprzątania, w tym koszty działań mających na celu ochronę albo usunięcie zagrożenia dla życia, zdrowia lub mienia.

3. W zakresie niniejszej klauzuli WARTA ponosi odpowiedzialność, jeżeli spełnione są łącznie następujące warunki:

- 1) przyczyna Emisji do środowiska była nagła, niespodziewana i niezależna od woli Ubezpieczonego lub osób, za które ponosi on odpowiedzialność,
- 2) rozpoczęcie procesu Emisji do środowiska miało miejsce w okresie ubezpieczenia¹⁹.

Na podstawie powyższych przepisów należy stwierdzić, że co do zasady ubezpieczenie odpowiedzialności cywilnej z tytułu prowadzonej działalności rozszerzone o standardową tzw. klauzulę szkód środowiskowych obejmie tylko te szkody, które wystąpiły nagle. Nie należy się zatem spodziewać odpowiedzialności ubezpieczyciela w ramach takiej polisy w przypadku szkód wyrządzonych przez długotrwałe oddziaływanie na środowisko. Trudno jednak o kompleksową ochronę ubezpieczeniową w tym zakresie, kiedy weźmiemy pod uwagę, że rozszerzenie ochrony o omawianą klauzulę oznacza zwyczajowo koszt od kilkuset do maksymalnie kilku tysięcy złotych (w zależności od wielkości podmiotu, rodzaju i skali działalności).

Kolejnym problemem jest sama specyfika ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej, które pokrywa szkody na osobie lub szkody rzeczowe wyrządzone prowadzoną działalnością. Rozszerzenie ochrony o klauzulę nagłych szkód środowiskowych pozwoli na pokrycie najwyżej roszczeń związanych np. z uszczerbkiem na zdrowiu domowników sąsiadujących z zakładem produkcyjnym, w którym nagle rozszczelniła się instalacja gazu technicznego, czy też roszczeń o koszty naprawy odcinka asfaltu, gdy rozleją się przewożone chemikalia po wypadku środka transportu. Szkodą nie będzie natomiast, zgodnie ze zwyczajową definicją, kompleksowe działanie naprawcze lub zapobiegawcze, objęte reżimem odpowiedzialności administracyjnej. Wydaje się, że przy poważnej szkodzie środowiskowej największym kosztem będzie właśnie przywrócenie środowiska do stanu sprzed szkody, które można ubezpieczyć dzięki specjalnym ubezpieczeniom środowiskowym (sporadycznie możliwe są indywidualne negocjacje odpowiednich klauzul w ubezpieczeniu odpowiedzialności cywilnej).

¹⁹ Ogólne Warunki Ubezpieczenia Odpowiedzialności Cywilnej TUiR „WARTA” SA obowiązujące od dnia 1 marca 2020 r., klauzula nr 2.

Pokrycie szkód w środowisku w ramach specjalnych ubezpieczeń środowiskowych

Tak zwane ubezpieczenie środowiskowe obejmuje ochroną wyłącznie szkody w środowisku oraz ich następstwa (w zakresie przewidzianym przez dane towarzystwo ubezpieczeniowe). Zwyczajowo ochroną objęta jest odpowiedzialność zarówno cywilna, jak i administracyjna sprawcy zdarzenia, co wydaje się kluczowe, gdyż „odpowiedzialność administracyjna chroni interes publiczny, postępowanie może zostać wszczęte z urzędu i jest to postępowanie szybsze, cechujące się mniejszym formalizmem. Organem właściwym do orzeczenia o odpowiedzialności jest organ administracji publicznej”²⁰. Co istotne, w odróżnieniu od ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej, w ubezpieczeniu środowiskowym zakresem ochrony objęte są również (a właściwie przede wszystkim) szkody wynikające z powolnego oddziaływania na środowisko. Dla przykładu, przedmiotem takiego ubezpieczenia oferowanego przez STU ERGO Hestia SA są:

- „a) odpowiedzialność administracyjna Ubezpieczonego wynikająca ze spowodowania bezpośredniego zagrożenia szkodą w środowisku lub szkody w środowisku, włączając w to odpowiedzialność z tytułu roszczeń osób trzecich o zwrot poniesionych przez nie kosztów działań zapobiegawczych i naprawczych;
- b) odpowiedzialność cywilna Ubezpieczonego względem osób trzecich za będące następstwem emisji szkody w mieniu, na osobie oraz czyste straty finansowe”²¹.

Z kolei zakresem ubezpieczenia środowiskowego w STU ERGO Hestia SA objęte są: „koszty działań zapobiegawczych, koszty działań naprawczych, szkody w mieniu i na osobie będące następstwem emisji, czyste straty finansowe będące następstwem emisji polegające na utracie możliwości korzystania z rzeczy”²².

Inny ubezpieczyciel, Colonnade Insurance, w ramach ubezpieczenia środowiskowego zapewnia ochronę w przypadku:

- „1) nieoczekiwanych i niezamierzonych Szkód, za które Ubezpieczony zostanie zobowiązany do zapłaty z tytułu Roszczeń dotyczących:

²⁰ J.J. Skoczylas: *Pojęcie i rodzaje odpowiedzialności prawnej w ochronie środowiska*. „Zeszyty Naukowe Szkoły Głównej Służby Pożarniczej” 2011, nr 41, s. 121.

²¹ Ogólne Warunki Ubezpieczenia Odpowiedzialności za Szkody w Środowisku STU ERGO Hestia SA z dnia 24 września 2018 r. (dalej: OWU OC ERGO Hestia), § 1 ust. 1.

²² OWU OC ERGO Hestia, § 1 ust. 2.

- a) Szkody Osobowej lub Szkody na Mieniu – poniesionych przez osoby trzecie i wynikających z Emisji rozpoczętej po Dacie Retroaktywnej i powstałej w wyniku Ubezpieczonej Działalności;
 - b) Kosztów Czyszczenia wynikających ze Szkody w Środowisku rozpoczętej po Dacie Retroaktywnej i powstałej w wyniku Ubezpieczonej Działalności;
- 2) Kosztów Przerwy w Działalności spowodowanych bezpośrednio przez Emisję rozpoczętą po Dacie Retroaktywnej i powstałą w granicach (w tym w gruntach) posiadanych, najmowanych lub dzierżawionych przez Ubezpieczonego miejsc prowadzenia Ubezpieczonej Działalności;
- 3) Kosztów Obrony lub Kosztów Minimalizacji wynikających z Emisji lub Szkody w Środowisku rozpoczętych po Dacie Retroaktywnej”²³.

Powyższa analiza przykładowych OWU wskazuje na dużo szersze pokrycie ochroną ubezpieczeniową ustawowej odpowiedzialności sprawcy szkody w środowisku przez specjalne ubezpieczenie aniżeli przez samą klauzulę w ubezpieczeniu odpowiedzialności cywilnej. Co więcej, w przypadku STU ERGO Hestia SA oraz Colonnade Insurance (a powoli staje się to standardem na rynku) część zakresu ubezpieczenia pokrywa zwyczajową treść klauzul stosowanych w ubezpieczeniu OC prowadzonej działalności, dzięki czemu po zawarciu takiej polisy na ogół nie ma konieczności rozszerzenia owej polisy OC.

W ramach specjalnych polis środowiskowych co do zasady można zatem liczyć na pokrycie kosztów nie tylko badań środowiskowych, ekspertyz, analiz, lecz także samej rekultywacji środowiska czy monitorowania jego stanu po szkodzie. Dla sprawcy szkody istotne może być również ewentualne skorzystanie z pokrycia kosztów doradztwa czy pomocy prawnej po zdarzeniu, za co zapłaci (po wcześniejszej akceptacji) ubezpieczyciel. Ponadto warto pamiętać, że skoro ubezpieczenie, któremu poświęcona jest niniejsza część artykułu, dotyczy tylko szkód środowiskowych, nie ma możliwości wyczerpania sumy ubezpieczenia przez inne zdarzenia, niewykluczonego w przypadku ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej z tytułu prowadzonej działalności. Jak jednak łatwo się domyślić, odrębne ubezpieczenia środowiskowe, które zapewniają bardziej wszechstronną ochronę, są zdecydowanie droższe niż rozszerzenie ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej o klauzulę nagłych szkód środowiskowych – co do zasady składki w skali roku rozpoczynają się od poziomu 10 000 zł.

²³ Ogólne Warunki Ubezpieczenia Odpowiedzialności za Szkody w Środowisku Colonnade Insurance Societe Anonyme, Oddział w Polsce, zatwierdzone w dniu 20 września 2018 r., § 2 ust. 2.

Podsumowanie

W artykule przytoczone zostały wybrane zagadnienia związane ze szkodami w środowisku oraz możliwością ich pokrycia w ramach polis oferowanych na polskim rynku ubezpieczeniowym. Ustawa o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie w precyzyjny sposób określa zakres odpowiedzialności sprawcy szkody oraz nakłada na niego szereg obowiązków, których realizacja będzie bez wątpienia kosztowna. Przedsiębiorcy, samorządy, ale i wszyscy konsumenci codziennie ponoszą ryzyko wyrządzenia szkody w środowisku. Niniejszy tekst przedstawia praktyczne spojrzenie na sposoby ubezpieczenia podmiotów instytucjonalnych.

Z jednej strony ustawodawstwo, z drugiej warunki konkretnego ubezpieczenia determinują rzeczywistą możliwość wypłaty odszkodowania na naprawę uszczerbków w środowisku. Świadomość chociażby podstawowych różnic pomiędzy zakresem ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej prowadzonej działalności rozszerzonego o klauzulę szkód środowiskowych a zakresem specjalnego ubezpieczenia środowiskowego pozwoli na podjęcie bardziej przemyślanych decyzji dotyczących programu ubezpieczenia danej firmy czy samorządu. Potencjalne koszty ubezpieczenia środowiskowego w przypadku większości instytucji będą bowiem stanowić niewielki procent ogólnej sumy składek, tymczasem zapewniają szeroki zakres ochrony w razie ewentualnego zaistnienia szkody.

Literatura

- Banaszczyk Z., w: *Kodeks cywilny. Komentarz*. T. 1: Art. 1–449¹⁰. Red. K. Pietrzykowski. Legalis 2020.
- Federczyk W., Kosieradzka-Federczyk A.: *Ustawa o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie. Komentarz*. LEX 2013.
- Lackoroński B.: *Odpowiedzialność za szkody pośrednie w polskim prawie cywilnym*. W: *Odpowiedzialność odszkodowawcza*. Red. J. Jastrzębski. Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2007.
- Longchamps de Berier R.: *Zobowiązania*. Księgarnia Wydawnicza Gubrynowicz i Syn, Lwów 1938.
- Ohanowicz A., Górski J.: *Zarys prawa zobowiązań*. Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1970.
- Rakoczy B.: *Komentarz do ustawy o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie*. LexisNexis, Warszawa 2008.
- Skoczylas J.J.: *Pojęcie i rodzaje odpowiedzialności prawnej w ochronie środowiska*. „Zeszyty Naukowe Szkoły Głównej Służby Pożarniczej” 2011, nr 41, s. 119–132.

Szpunar A.: *Ustalenie odszkodowania w prawie cywilnym*. Wydawnictwo Prawnicze, Warszawa 1975.

Źródła elektroniczne

Komentarz w sprawie awarii w oczyszczalni ścieków Czajka, 29.08.2019, Greenpeace, [online:] <https://www.greenpeace.org/poland/komentarze/3547/komentarz-w-sprawie-awarii-w-oczyszczalni-sciekow-czajka/> [dostęp: 29.12.2020].

Natychmiastowa reakcja Ministerstwa na wyciek z oczyszczalni „Czajka”, 28.08.2019, Serwis Rzeczypospolitej Polskiej, [online:] <https://www.gov.pl/web/srodowisko/natychmiastowa-reakcja-ministerstwa-na-wyciek-z-oczyszczalni-czajka> [dostęp: 29.12.2020].

Pilne! Kolejna awaria w oczyszczalni ścieków „Czajka” w Warszawie, 11.12.2020, Państwowe Gospodarstwo Wodne „Wody Polskie”, [online:] <https://www.wody.gov.pl/aktualnosci/1290-pilne-kolejna-awaria-w-oczyszczalni-sciekow-czajka-w-warszawie> [dostęp: 29.12.2020].

Marceli Drabek

Practical possibilities to cover damages in the environment by insurance on the polis insurance market – selected issues

Summary

The article deals with selected aspects of liability for environmental damage in Polish legislation and the possibility of insuring them under the policies operating on the Polish market. The author notes that the main legal act regulating liability for environmental damage is the Act of April 13, 2007 on the prevention and repair of environmental damage. The main aim of the publication is to present the possibility of covering the selected damages with civil liability insurance for the conducted activity or specialist environmental insurance, based on market examples.

Key words: environmental damages, civil liability, civil liability insurance, environmental insurance

Марцелий Драбек

Практические возможности возмещения экологического ущерба на польском рынке с помощью страхования экологических рисков – избранные вопросы

Резюме

В статье рассматриваются некоторые аспекты ответственности за экологический ущерб в польском законодательстве и возможности страхования экологических рисков в рамках полисов, доступных на польском рынке. Автор отмечает, что основным правовым актом, регулирующим ответственность за нанесение вреда окружающей среде, является Закон от 13 апреля 2007 года о предотвращении экологического ущерба и его возмещении. Основная цель публикации – описать возможность возмещения указанного

выше ущерба с помощью страхования гражданской ответственности в связи с осуществляемой деятельностью или специализированного экологического страхования на основе доступных предложений на рынке.

Ключевые слова: экологический ущерб, гражданская ответственность, страхование гражданской ответственности, экологическое страхование

Marceli Drabek

Possibilità pratiche di copertura assicurativa dei danni ambientali sul mercato polacco – questioni selezionate

Sommario

L'articolo riguarda alcuni aspetti selezionati della responsabilità per danni ambientali nella legislazione polacca e la possibilità di assicurarli nell'ambito delle polizze operanti nel mercato polacco. L'autore nota che il principale atto giuridico che regola la responsabilità per il danno ambientale è la legge del 13 aprile 2007 sulla prevenzione e la riparazione dei danni ambientali. Lo scopo principale di questa pubblicazione è presentare le possibilità di coprire i suddetti danni con un'assicurazione di responsabilità civile per attività commerciali o un'assicurazione ambientale specializzata, utilizzando esempi di mercato.

Parole chiave: danni ambientali, responsabilità civile, assicurazione di responsabilità civile aziendale, assicurazione ambientale



Łukasz Dubiński

 <https://orcid.org/0000-0002-9360-3892>

Uniwersytet Szczeciński
Polska

Rekultywacja w projekcie robót geologicznych

Wstęp

Skutkiem działalności zakładów górniczych jest z reguły doprowadzenie do powstania niekorzystnych zmian w środowisku, w tym przede wszystkim w gruncie¹. Mając to na uwadze, ustawodawca nałożył na podmioty likwidujące zakłady górnicze obowiązek podejmowania czynności służących usuwaniu zaistniałych szkód w gruncie, czyli przeprowadzenia tzw. rekultywacji. W literaturze przedmiotu wskazuje się wprost, że „sposób likwidacji zakładu górniczego określany jest poprzez kierunek rekultywacji”².

Cel rozważań zawartych w tym artykule stanowi zbadanie wymogów dotyczących przedstawiania planów prac rekultywacyjnych jeszcze przed przystąpieniem do wykonywania właściwej działalności geologicznej. Chodzi tutaj o analizę zasad realizacji tego wymogu w treści dokumentu określonego w art. 79 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. – Prawo geologiczne i górnicze³ jako projekt robót geologicznych.

¹ Zob. J. Bednorz: *Spoleczno-ekologiczne skutki eksploatacji węgla kamiennego w Polsce*. „Górnictwo i Geologia” 2011, T. 6, z. 4, s. 5–17.

² U. Kaźmierczak: *Efektywność waloryzacji terenów poeksploatacyjnych górnictwa skalnego*. Politechnika Wrocławska, Wrocław 2019, s. 71.

³ T.j. z dnia 26 marca 2020 r. (Dz.U. 2020, poz. 1064 ze zm.); dalej: pr.g.g.

Obowiązek rekultywacyjny

Na wstępie trzeba zaznaczyć, że w ramach regulacji pr.g.g. nie ujęto definicji pojęcia „rekultywacja”. Na podstawie treści postanowień tej ustawy można jedynie wywnioskować, iż przez wspomniane pojęcie rozumieć należy pojedyncze działanie albo zespół czynności, które powinny zostać podjęte po zlikwidowaniu zakładu górniczego (art. 129 ust. 1 pkt 5 pr.g.g.)⁴. Równocześnie zgodnie z art. 129 ust. 2 pr.g.g. do rekultywacji gruntów na podstawie owej ustawy stosuje się odpowiednio przepisy ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych⁵. W konsekwencji przyjąć więc trzeba, iż dokonując interpretacji pr.g.g. i posługując się jego poszczególnymi postanowieniami odnośnie do rekultywacji, odwoływać się powinno do definicji tego pojęcia, która została ujęta w treści u.o.g.r.l.⁶

W związku z powyższym, stosownie do art. 4 pkt 18 u.o.g.r.l., przez rekultywację rozumieć należy nadanie lub przywrócenie gruntom zdegradowanym albo zdewastowanym wartości użytkowych lub przyrodniczych przez właściwe ukształtowanie rzeźby terenu, poprawienie właściwości fizycznych i chemicznych, uregulowanie stosunków wodnych, odtworzenie gleb, umocnienie skarp oraz odbudowanie lub zbudowanie niezbędnych dróg. W tym kontekście warto podkreślić trafną uwagę J. Bieluka, zgodnie z którą „rekultywacja dotyczy może wyłącznie gruntów rolnych lub leśnych”⁷. W doktrynie wyjaśnia się również, że „rekultywację można podzielić na techniczną i biologiczną. Na rekultywację techniczną składają się następujące czynności: ukształtowanie rzeźby terenu, uregulowanie stosunków wodnych, odtwarzanie gleby metodami technicznymi, budowa dróg dojazdowych i umacnianie skarp. Rekultywacja biolo-

⁴ Więcej na ten temat – zob. M. Ptak, Z. Kasztelewicz: *Proces likwidacji, rekultywacji w odkrywkowych zakładach górniczych a wykorzystanie odpadów wydobywczych, innych niż wydobywcze oraz surowców antropogenicznych*. „Górnictwo Odkrywkowe” 2016, R. 57, nr 1, s. 42–43.

⁵ T.j. z dnia 26 maja 2017 r. (Dz.U. 2017, poz. 1161 ze zm.); dalej: u.o.g.r.l. W kontekście przedstawionego odesłania pojawia się problem organów właściwych w sprawie rekultywacji, owo zagadnienie przekracza jednak ramy niniejszego opracowania. Więcej na ten temat – zob. M. Walas: *Administracja geologiczna i górnicza*. W: *Wybrane problemy prawa geologicznego i górniczego*. Red. B. Rakoczy. LEX 2016.

⁶ Warto zauważyć konsekwencję ustawodawcy w tym zakresie. W poprzednim stanie prawnym, tj. pod rządami ustawy z dnia 4 lutego 1994 r. – Prawo geologiczne i górnicze (Dz.U. 1994, nr 27, poz. 96, t.j. z dnia 22 listopada 2005 r.), w przedmiocie rekultywacji istniało odesłanie do tej samej ustawy (zob. R. Mikosz: *Odpowiedzialność za szkody wyrządzone ruchem zakładu górniczego*. Wolters Kluwer, Zakamycze 2006, LEX).

⁷ J. Bieluk: *Komentarz do art. 4*. W: *Ustawa o ochronie gruntów rolnych i leśnych*. Komentarz. Red. J. Bieluk, D. Łobos-Kotowska. Legalis 2015.

giczna sprowadza się do stosowania zabiegów, które mają na celu wytworzenie na powierzchni nieużytku warstwy gleby”⁸.

Analizując brzmienie przywołanej definicji pojęcia „rekultywacja”, można zauważyć, że na jej treść składają się w głównej mierze zwroty niedookreślone (np. „umacnianie skarp”), których znaczenia nie doprecyzowano w u.o.g.r.l. W tekście ustawy nie ma również mowy o tym, by organy nadzorujące rekultywację były wyposażone w kompetencje do szczegółowego wyznaczania jej przebiegu, m.in. do określania prac, jakie powinny zostać wykonane⁹. W tym kontekście w doktrynie podnosi się, że „katalog przedsięwzięć wymienionych w przedmiotowej definicji nie musi być jednak zrealizowany w całości przez przedsiębiorcę, a poszczególne działania rekultywacyjne muszą być dostosowane do zniszczeń gruntu. Stąd definicja ta nie ma charakteru instrumentalnego, lecz celowościowy. Wskazuje ona przede wszystkim cel, jaki należy osiągnąć, stosując rekultywację terenu: nadanie lub przywrócenie gruntom wartości użytkowych lub przyrodniczych”¹⁰. W konsekwencji więc to podmiot zobowiązany do przeprowadzenia działań rekultywacyjnych jest uprawniony do samodzielnego określenia sposobu ich realizacji, a jedyną wytyczną przy doborze konkretnych prac stanowi to, że mają się one przyczyniać do realizacji wspomnianego wcześniej celu rekultywacji. Niemniej w doktrynie zastrzega się, iż „rzemiosło tych prac jest [...] przedmiotem norm technicznych (Polska Norma PN-G-7800:2002)”¹¹. W związku z tym zauważyć należy, że zgodnie z art. 5 ust. 3 ustawy z dnia 12 września 2002 r. o normalizacji¹² stosowanie Polskich Norm jest dobrowolne; ponadto ani regulacje u.o.g.r.l., ani postanowienia pr.g.g. nie stanowią o nakazie korzystania z nich w procesie rekultywacji¹³. W rezultacie pogląd mówiący o związaniu prowadzącego rekultywację regulacjami jednej z Polskich Norm uznać trzeba za błędny.

Co istotne, sam obowiązek rekultywacyjny powstaje, stosownie do art. 20 ust. 1 u.o.g.r.l., w następstwie zdegradowania albo zdewastowania gruntu, czyli zmniejszenia jego rolniczej lub leśnej wartości użytkowej albo pozbawienia go tej wartości, zwłaszcza w wyniku pogorszenia się warunków przyrodniczych bądź skutek zmian środowiska oraz działalności przemysłowej, a także niewłaściwie wykonywanej działalności rolniczej. Dodatkowo w przywołanej usta-

⁸ P. Korzeniowski: *Cele i funkcje ochrony prawnej gruntów rolnych i leśnych*. „Prawo i Środowisko” 2012, nr 3, s. 111–124. Na temat wyodrębnienia poszczególnych etapów rekultywacji zob. także Z. Prusinkiewicz, A. Kowalkowski, L. Królikowski: *Ochrona i rekultywacja gleb leśnych*. „Roczniki Gleboznawcze” 1983, T. 34, nr 3, s. 196–197.

⁹ Na temat rekultywacji zob. także W. Radecki: *Rekultywacja zanieczyszczonej ziemi*. „Ochrona Środowiska. Prawo i Polityka” 2007, nr 3 (49), s. 49–53.

¹⁰ P. Wojtulek, T. Kocowski, W. Małecki: *Prawo geologiczne i górnicze*. Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2020, s. 264.

¹¹ Ibidem, s. 265.

¹² T.j. z dnia 8 września 2015 r. (Dz.U. z 2015 r. poz. 1483).

¹³ Zob. wyrok NSA z dnia 13 lutego 2019 r., sygn. II OSK 641/17, Legalis nr 1889827.

wie „wprowadzono obowiązek rekultywacji i zagospodarowania gruntów na wszystkich etapach działalności przemysłowej”¹⁴. Ponadto, tak jak w uprzednim stanie prawnym, „obowiązek rekultywacji powstaje z mocy prawa”¹⁵.

W kontekście przytoczonego wyżej przepisu zaznaczyć również trzeba, że ustawodawca nie określa innych przesłanek przemawiających za przypisaniem odpowiedzialności za przeprowadzenie prac rekultywacyjnych poza tymi, które zostały wskazane w treści art. 20 ust. 1 u.o.g.r.l. Należy zatem przyjąć, iż obciążenie obowiązkiem rekultywacyjnym sprawcy zdegradowania albo zdewastowania gruntu następuje niezależnie od przyczyn i stopnia ingerencji w jego wartość użytkową. Co więcej, ustawodawca nie wiąże obowiązku przeprowadzenia rekultywacji z posiadaniem tytułu prawnego do gruntu¹⁶.

Biorąc powyższe pod uwagę, trzeba podkreślić, że w treści art. 129 pr.g.g. ujęta została ogólna zasada, zgodnie z którą wykonanie prac rekultywacyjnych obciąża każdego przedsiębiorcę likwidującego zakład górniczy. Na tej podstawie można więc zauważyć, że ustawodawca w pr.g.g. – inaczej aniżeli w przypadku wspomnianych regulacji u.o.g.r.l. – określił konkretne przymioty podmiotu odpowiedzialnego za rekultywację, tj. bycie przedsiębiorcą oraz likwidowanie zakładu górniczego. Pomimo to nie wydaje się, by przywołane postanowienie pr.g.g. stanowiło *lex specialis* w stosunku do art. 20 ust. 1 u.o.g.r.l. *De facto* bowiem działalność gospodarcza opierająca się *stricto* na prowadzeniu zakładu górniczego będzie w oczywisty sposób negatywnie oddziaływała na wartość użytkową gruntu, a więc będzie skutkowałam powstaniem obowiązku rekultywacyjnego również w rozumieniu art. 20 ust. 1 u.o.g.r.l.

¹⁴ J. Ciechanowicz-McLean, K. Wysokińska: *Prawna ochrona gruntów rolnych i leśnych*. W: *Administracja a środowisko: prace dedykowane prof. zw. dr. hab. Markowi Górskiemu z okazji jubileuszu 45-lecia pracy naukowej*. Red. A. Barczak, P. Korzeniowski. Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2018, s. 166.

¹⁵ D. Trzcińska: *Szkoda w środowisku zaistniała przed wejściem w życie ustawy z 13 kwietnia 2007 r. o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie*. W: *Prawne aspekty gospodarowania zasobami środowiska. Oddziaływanie na zasoby środowiska*. Red. B. Rakoczy, M. Szalewska, K. Karpus. TNOiK „Dom Organizatora”, Toruń 2014, s. 121. Na temat uregulowania rekultywacji w ramach uprzedniego stanu prawnego zob. E.K. Czech: *Obowiązki rekultywacji i remediacji powierzchni ziemi jako obowiązki wynikające z mocy samego prawa – ocena istniejących i proponowanych rozwiązań prawnych*. W: *Prawne aspekty gospodarowania...*, s. 195–203.

¹⁶ Zob. wyrok WSA w Gliwicach z dnia 15 stycznia 2010 r., sygn. II SA/GI 1334/08, Legalis nr 380970.

Projekt robót geologicznych

Wyjaśnienie pojęcia „projekt robót geologicznych” zostało w pr.g.g. sprowadzone do przedstawienia zawartości tego dokumentu. Otóż zgodnie z art. 79 ust. 2 pr.g.g. projekt robót geologicznych określa w szczególności:

- 1) cel zamierzonych robót oraz sposób jego osiągnięcia;
- 2) rodzaj dokumentacji geologicznej mającej powstać w wyniku robót geologicznych;
- 3) harmonogram robót geologicznych;
- 4) przestrzeń, w której obrębie mają być wykonywane roboty geologiczne;
- 5) przedsięwzięcia konieczne ze względu na ochronę środowiska, w tym wód podziemnych, sposób likwidacji wyrobisk, otworów wiertniczych, rekultywacji gruntów, a także czynności mające na celu zapobieżenie szkodom powstałym wskutek wykonywania zamierzonych robót.

Niewątpliwie ze względu na zastosowanie w treści przywołanego art. 79 ust. 2 pr.g.g. zwrotu „w szczególności” nie można powiedzieć, że określa on minimalny zakres treści, jakie powinny zostać ujęte w projekcie robót geologicznych¹⁷. Z tej perspektywy nie wydaje się więc jasne, czy w przypadku każdego projektu konieczne jest zamieszczenie informacji o rekultywacji. W świetle powyższego warto zauważyć, iż stosownie do art. 79 ust. 1 pr.g.g. projekt robót geologicznych jest przygotowywany wyłącznie na potrzeby prac geologicznych prowadzonych z zastosowaniem robót geologicznych¹⁸. Z kolei zgodnie z art. 6 ust. 1 pkt 11 pr.g.g. przez to ostatnie pojęcie rozumieć należy wykonywanie w ramach prac geologicznych wszelkich czynności poniżej powierzchni terenu, w tym z użyciem środków strzałowych, a także likwidację wyrobisk po tych czynnościach. Można zatem powiedzieć, iż „roboty geologiczne” oznaczają każde działanie podejmowane w ramach prac geologicznych, które może być realizowane na dowolnej głębokości gruntu¹⁹, czyli również prace podziemne²⁰. Z kolei jeśli weźmie się pod uwagę zarówno specyfikę, jak i cele takich działań, uzasadnione będzie twierdzenie, iż każdy rodzaj robót geologicznych wiąże się z negatywnym oddziaływaniem na wartość użytkową lub przyrodniczą grun-

¹⁷ „Odnosząc się do wymogów formalnych, jakie powinien spełniać projekt robót geologicznych, wskazać należy, iż art. 79 ust. 2 nie zawiera zamkniętego katalogu elementów składowych omawianego dokumentu. Przepis wymienia przykładowe elementy, które powinny się w nim znaleźć, o czym świadczy sformułowanie »w szczególności«” (G. Klimek: *Komentarz do art. 79. W: Prawo geologiczne i górnicze. Komentarz.* Red. B. Rakoczy. LEX 2015).

¹⁸ Ibidem.

¹⁹ A. Lipiński: *Komentarz do art. 6–9 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. Prawo geologiczne i górnicze.* „Prawne Problemy Górnictwa i Ochrony Środowiska” 2017, nr 1, s. 20.

²⁰ H. Schwarzbach: *Prawo geologiczne i górnicze. Komentarz.* T. 1: *Art. 1–103.* Salome, Wrocław 2013.

tu, pod którego powierzchnią dane prace się odbywają. Konsekwentnie więc przyjąć należy, iż wykonanie dowolnego rodzaju roboty geologicznej skutkuje powstaniem obowiązku usunięcia powstałego zdegradowania lub zdewastowania gruntu, czyli przeprowadzenia rekultywacji. Można przeto postawić tezę, zgodnie z którą – niezależnie od użycia w treści art. 79 ust. 2 pr.g.g. zwrotu „w szczególności” – intencją ustawodawcy było, żeby prawidłowo sporządzony projekt robót geologicznych zawierał informacje na temat rekultywacji gruntów.

Sposób rekultywacji

W związku z przedstawionymi uwagami warto się również zastanowić, w jaki sposób powinna zostać opisana rekultywacja w treści właściwego projektu. W pierwszej kolejności należałoby się odwołać do treści art. 79 ust. 2 pkt 5 pr.g.g., zgodnie z którym projekt robót geologicznych powinien określać „sposób rekultywacji gruntów”. W tym kontekście warto przypomnieć, że „określenie szczegółowych zasad sporządzania projektów robót geologicznych powierzono ministrowi właściwemu do spraw środowiska do uregulowania w rozporządzeniu”²¹. Wypada więc zauważyć, iż obowiązek zamieszczenia informacji na temat „sposobu rekultywacji gruntów” w projekcie robót geologicznych został także wskazany w treści²² – wydanego na podstawie art. 79 ust. 3 pr.g.g. – rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 20 grudnia 2011 r. w sprawie szczegółowych wymagań dotyczących projektów robót geologicznych, w tym robót, których wykonywanie wymaga uzyskania koncesji²³. Pamiętając o zakazie wykładni *per non est*, należy podkreślić, iż – pomimo widocznej zbieżności normatywnej przepisów mówiących o tym obowiązku – żadna z owych regulacji nie jest zbędna. Trafne wydaje się natomiast założenie, zgodnie z którym powtórzenie normatywne służy uniknięciu niepewności co do obligatoryjnej treści projektu robót geologicznych. Uściślając: jednoznaczne wskazanie „sposobu rekultywacji” jako elementu projektu robót geologicznych w przepisie wspomnianego rozporządzenia ma na celu wyeliminowanie ewentualnych wątpliwości, jakie mogą powstawać w związku z zamieszczeniem w art. 79 ust. 2 pr.g.g. zwrotu „w szczególności”, o czym szerzej była mowa wcześniej.

Warto nadmienić również, że ustawodawca nie sprecyzował znaczenia zwrotu „sposób rekultywacji”. Odwołując się do rozważań zawartych w poprzednim rozdziale niniejszego artykułu, przyjąć należy, iż znaczenie owego sformułowa-

²¹ M. Goss: *Nadzór i regulacja sektora ropy i gazu*. LEX 2016.

²² Chodzi o § 1 ust. 2 pkt 4 lit. d przywołanego rozporządzenia.

²³ Dz.U. 2011, nr 288, poz. 1696 ze zm.

nia powinno się wyjaśniać w myśl postanowień u.o.g.r.l. Niemniej także w tej ostatniej ustawie nie został wyjaśniony zwrot „sposób rekultywacji”; co więcej, w treści u.o.g.r.l. w ogóle się on nie pojawia. Wydaje się więc, że w celu wyjaśnienia tego zwrotu trzeba sięgnąć do sposobu jego uregulowania w treści postanowień pr.g.g., a następnie ustalić analogiczne rozwiązania w u.o.g.r.l. Ze względu na wspomniane milczenie ustawodawcy w kwestii wyjaśnienia „sposobu rekultywacji” proponowana analiza nie może w pierwszej kolejności odwoływać się do ustawowego wyjaśnienia tego sformułowania. Stąd rozważania w przedmiotowym zakresie warto rozpocząć od zbadania kontekstu, w jakim „sposób rekultywacji” został ujęty w u.o.g.r.l. oraz pr.g.g.

W związku z powyższym zauważyć należy, iż „sposób rekultywacji” jako element projektu robót geologicznych podlega weryfikacji i zatwierdzeniu przez właściwy organ w trybie decyzji, a owo zatwierdzenie może mieć dwojaki charakter. Z treści art. 80 ust. 1 pr.g.g. wynika bowiem, iż może nastąpić w ramach rozstrzygnięcia o udzieleniu koncesji, jeżeli zaś nie jest ona wymagana w celu wykonywania planowanych robót geologicznych, to przedmiotowe zatwierdzenie następuje na mocy odrębnej decyzji administracyjnej. Co warto podkreślić, niezależnie od trybu zatwierdzania projektu robót geologicznych właściwe rozstrzygnięcie powinno zostać wydane przed podjęciem prac mogących wywierać negatywny wpływ na grunt.

Mechanizm zbliżony do opisanego tu zatwierdzania sposobu rekultywacji w ramach projektu robót geologicznych mają regulacje dotyczące wydawania decyzji administracyjnych odnoszących się bezpośrednio do poszczególnych aspektów samej rekultywacji, formułowane na gruncie postanowień u.o.g.r.l. Chodzi tutaj o wskazane w art. 22 ust. 1 rozstrzygnięcia, które określają:

- 1) stopień ograniczenia lub utraty wartości użytkowej gruntów, ustalony na podstawie opinii, o których mowa w art. 28 ust. 5;
- 2) osobę obowiązującą do rekultywacji gruntów;
- 3) kierunek i termin wykonania rekultywacji gruntów;
- 4) uznanie rekultywacji gruntów za zakończoną.

Ponadto do grona rozstrzygnięć w przedmiocie rekultywacji wydawanych na podstawie postanowień u.o.g.r.l. zaliczyć także należy decyzję administracyjną wymienioną w art. 20 ust. 6 u.o.g.r.l. Chodzi tutaj o decyzję, na podstawie której dokonywana jest zmiana podmiotu zobowiązanego do przeprowadzenia prac rekultywacyjnych.

W kontekście przedmiotu omawianych rozstrzygnięć trzeba zwrócić uwagę na pojęcie kierunku rekultywacji. W pozostałym bowiem zakresie rozstrzygnięć, o których mowa w u.o.g.r.l., w widoczny sposób mają inny przedmiot aniżeli decyzje wydawane na podstawie postanowień pr.g.g. w celu zatwierdzenia sposobu rekultywacji. W pierwszej kolejności warto przywołać stanowisko, zgodnie z którym przez „kierunek rekultywacji” rozumieć należy „sposób i zakres koniecznych czynności rekultywacyjnych (technicznych, agrotechnicznych,

nasadzeń) umożliwiających zagospodarowanie terenów po rekultywacji w określonym celu”²⁴. W tym świetle przytoczenia wymaga słownikowe znaczenie wyrazu „sposób”:

- „1) określony tryb postępowania, forma wykonania czegoś;
- 2) zespół cech charakterystycznych dla czyjegoś zachowania;
- 3) to, co umożliwia osiągnięcie lub wykonanie czegoś”²⁵.

Na podstawie powyższego należałoby stwierdzić, że ustawowe pojęcia „kierunek” i „sposób” mają takie samo znaczenie. Wziąwszy jednak pod uwagę zakaz odwoływania się do rezultatów wykładni synonimicznej, założenie o tożsamości normatywnej obu pojęć trzeba odrzucić. W konsekwencji rekonstruowanie znaczenia „kierunku rekultywacji” oprzeć należy na drugim sposobie rozumienia owego pojęcia, który jest prezentowany w doktrynie. W tym ujęciu mówi się o kierunku rekultywacji w kontekście konkretnych celów działań rekultywacyjnych i wskazuje ich określone kierunki, np. rolny czy leśny²⁶. Odwołując się do przytoczonej definicji słownikowej, można zatem stwierdzić, że pojęcia „kierunek rekultywacji” i „sposób rekultywacji” mają nie tylko odmienne, lecz także rozdzielne zakresy znaczeniowe. Uwzględniając zarówno ten fakt, jak i wspomnianą już widoczną wprost odrębność zakresową pozostałych rozstrzygnięć w sprawie rekultywacji, które są wydawane na podstawie postanowień u.o.g.r.l., trzeba przyjąć, iż wydanie ani wszystkich owych rozstrzygnięć, ani też części z nich nie może być uznawane za określenie „sposobu rekultywacji”.

Nawiązując do ustawowej definicji pojęcia rekultywacji i do słownikowego znaczenia wyrazu „sposób”, można więc powiedzieć, że przez „sposób rekultywacji” rozumieć należy czynność albo zespół czynności, które mają prowadzić do przywrócenia lub zwiększenia wartości użytkowej bądź przyrodniczej gruntów, które zostały zdegradowane albo zdewastowane. Warto również zwrócić uwagę na to, iż kierunek rekultywacji jest wyznaczany dopiero po wystąpieniu degradacji albo zdewastowania gruntu, podczas gdy zatwierdzenie projektu robót geologicznych powinno nastąpić przed rozpoczęciem prac na danym terenie. Zważywszy więc zarówno na ten fakt, jak i na zestawienie znaczeń obu analizowanych pojęć, przyjąć należy, że rozstrzygnięcie w przedmiocie określenia sposobu rekultywacji determinuje treść decyzji wyznaczającej kierunek rekultywacji.

²⁴ W. Naworyta: *Jeszcze raz krytycznie o kierunkach rekultywacji i ich wyborze*. „Prace Naukowe Instytutu Górnicztwa Politechniki Wrocławskiej. Studia i Materiały” 2013, T. 136, nr 43, s. 142.

²⁵ *Słownik języka polskiego*, strona WWW słowników PWN, [online:] <https://sjp.pwn.pl/szukaj/spos%C3%B3b.html> [dostęp: 22.02.2021].

²⁶ Zob. A. Ostrenga, R. Uberman: *Kierunki rekultywacji i zagospodarowania – sposób wyboru, klasyfikacja i przykłady*. „Górnictwo i Geoinżynieria” 2010, T. 34, z. 4, s. 445–461.

Co istotne, zatwierdzenie „sposobu rekultywacji” w treści projektu robót geologicznych odróżnia zakres wykonywania administracyjnego nadzoru nad pracami rekultywacyjnymi wymaganymi ze względu na postanowienia pr.g.g. od uprawnień organów administracyjnych w odniesieniu do rekultywacji prowadzonej na zasadach ogólnych (tj. wyłącznie na podstawie u.o.g.r.l.). Jak bowiem zaznaczono wcześniej, w przypadku gdy wykonywanie obowiązku rekultywacyjnego podlega jedynie regulacjom u.o.g.r.l., wybór poszczególnych prac należy wyłącznie do sprawcy zdegradowania albo zdewastowania gruntu. Natomiast podmiot zobowiązany do przeprowadzenia rekultywacji na podstawie postanowień pr.g.g. jest związany treścią projektu robót geologicznych w zakresie wskazanych w tym dokumencie prac rekultywacyjnych.

Termin rekultywacji

Jak nadmieniono, w treści projektu robót geologicznych powinna się znaleźć również informacja na temat terminu rekultywacji; prawodawca nie wskazał jednak wprost, o jaki okres chodzi. Dlatego przypomnieć należy, że obowiązek jej przeprowadzenia pojawia się dopiero w momencie naruszenia wartości użytkowej gruntu, a wiążący moment rozpoczęcia prac rekultywacyjnych jest zależny od wydania decyzji, o których mowa w art. 22 ust. 1 u.o.g.r.l. W konsekwencji owe prace stanowią zdarzenie przyszłe, którego moment początkowy nie może być znany w trakcie zatwierdzania projektu robót geologicznych, toteż „termin” nie oznacza chwili rozpoczęcia ani zakończenia prac rekultywacyjnych. W związku z tym warto zauważyć, że prawodawca wspomina o konieczności umieszczenia analizowanego „terminu” w tej samej jednostce redakcyjnej, w której jest mowa o sposobie rekultywacji. Odwoławszy się do *argumentum a rubrica*, można zatem przyjąć, iż przez pojęcie „termin rekultywacji” rozumieć należy okres, w którym powinny zostać wykonane prace rekultywacyjne. Wskazać jednocześnie trzeba, iż w świetle orzecznictwa maksymalnym terminem na wykonanie rekultywacji jest okres pięcioletni²⁷. Przedstawione stanowisko wynika z art. 20 ust. 4 u.o.g.r.l., który zgodnie z treścią art. 129 pr.g.g. znajduje odpowiednie zastosowanie do regulacji pr.g.g.

Warto również przywołać ponownie art. 22 ust. 1 u.o.g.r.l., gdyż zgodnie z tym przepisem rozstrzygnięcia takie jak ustalenie terminu rekultywacji zapadają co do zasady po zakończeniu działalności prowadzącej do zdegradowania albo zdewastowania gruntu. Z kolei skoro zatwierdzenie projektu robót

²⁷ Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 3 marca 2020 r., sygn. II SA/Wr 808/19, Legalis nr 2307974.

geologicznych następuje przed wydaniem wspomnianej decyzji, można byłoby powiedzieć, iż wydanie rozstrzygnięcia na podstawie art. 22 ust. 1 pkt 3 u.o.g.r.l. jest zbędne, ponieważ czas na wykonanie rekultywacji został już wyznaczony. Ta teza nie pozostaje w sprzeczności z treścią art. 129 pr.g.g., ponieważ ów przepis stanowi o odpowiednim, a nie bezpośrednim stosowaniu postanowień w przedmiocie rekultywacji.

Przeciwko temu stanowisku przemawiają okoliczności o charakterze faktycznym. Otóż zatwierdzenie projektu robót geologicznych następuje przed podjęciem działań mogących negatywnie oddziaływać na grunt. Stąd na tym etapie niejednokrotnie trudno przewidzieć poziom degradacji albo zdewastowania gruntów, a w konsekwencji trudno również odgórnie określić czas potrzebny na przeprowadzenie prac rekultywacyjnych. W związku z tym wydanie rozstrzygnięcia w przedmiocie terminu rekultywacji już po zakończeniu czynności prowadzących do degradacji albo zdewastowania, czyli na podstawie art. 22, mogłoby skutkować swoistym urealnieniem czasu wyznaczonego na usunięcie szkód. Warto jednak zauważyć, iż w takim ujęciu rozstrzyganie o terminie rekultywacji na etapie zatwierdzania projektu robót geologicznych staje się w dużej mierze iluzoryczne. Można nawet w pewnym sensie mówić o zbędności zamieszczania informacji o terminie rekultywacji w projekcie robót geologicznych, skoro i tak właściwy okres miałby być wyznaczany dopiero w trybie decyzji wydawanej na podstawie art. 22 ust. 1 pkt 3 u.o.g.r.l. Należy również podkreślić, iż w przypadkach gdy projekt plac geologicznych jest zatwierdzony odrębną decyzją, dopuszczenie do wydania rozstrzygnięcia w oparciu o u.o.g.r.l. stanowiłoby akceptację stanu, w którym zakres związania jedną decyzją administracyjną mógłby być modyfikowany przez inne rozstrzygnięcie. Toteż warto zauważyć, iż ze względu na regulację art. 8 Kodeksu postępowania administracyjnego można byłoby oczekiwać, iż rozstrzygnięcie wydawane w oparciu o u.o.g.r.l. będzie z zasady powielało termin rekultywacji określony w projekcie robót geologicznych. Przedstawione konsekwencje zdają się więc przemawiać za odrzuceniem koncepcji, zgodnie z którą termin rekultywacji miałby być określany dwukrotnie.

Podsumowanie

Przeprowadzone rozważania skłaniają do przyznania, że ustawodawca *de facto* nakazuje przygotowanie całościowego planu prac rekultywacyjnych jeszcze przed rozpoczęciem właściwych robót geologicznych. W ramach projektu owych robót powinien zostać sprecyzowany sposób rekultywacji, przez co należy rozumieć zarówno rodzaj, jak i kolejność prac rekultywacyjnych. Ponadto

podmiot planujący rozpoczęcie robót geologicznych powinien, zanim do nich przystąpi, określić spodziewany czas niezbędny, żeby usunąć zdewastowanie albo zdegradowanie gruntu.

Niezależnie od powyższego zaakcentowania wymagają liczne słabości analizowanych przepisów. W pierwszej kolejności wspomnieć należy o niewłaściwym doborze zwrotów używanych w poszczególnych regulacjach, czego najwyrazistszym przykładem jest użycie zwrotu „w szczególności” w art. 79 ust. 2 pr.g.g., które może powodować wątpliwości co do obowiązku zamieszczenia informacji na temat rekultywacji w treści projektu robót geologicznych. Innym mankamentem analizowanego tekstu prawnego są zaniechania ustawodawcy w wyjaśnianiu zastosowanych pojęć (np. „sposób rekultywacji” czy „kierunek rekultywacji”).

Literatura

- Bednorz J.: *Społeczno-ekologiczne skutki eksploatacji węgla kamiennego w Polsce*. „Górnictwo i Geologia” 2011, T. 6, z. 4, s. 5–17.
- Bieluk J.: *Komentarz do art. 4. W: Ustawa o ochronie gruntów rolnych i leśnych. Komentarz*. Red. J. Bieluk, D. Łobos-Kotowska. Legalis 2015.
- Ciechanowicz-McLean J., Wysokińska K.: *Prawna ochrona gruntów rolnych i leśnych*. W: *Administracja a środowisko. Prace dedykowane prof. zw. dr. hab. Markowi Górskiemu z okazji jubileuszu 45-lecia pracy naukowej*. Red. A. Barczak, P. Korzeniowski. Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2018, s. 157–172.
- Czech E.K.: *Obowiązki rekultywacji i remediacji powierzchni ziemi jako obowiązki wynikające z mocy samego prawa – ocena istniejących i proponowanych rozwiązań prawnych*. W: *Prawne aspekty gospodarowania zasobami środowiska. Oddziaływanie na zasoby środowiska*. Red. B. Rakoczy, M. Szalewska, K. Karpus. TNOiK „Dom Organizatora”, Toruń 2014, s. 195–203.
- Goss M.: *Nadzór i regulacja sektora ropy i gazu*. LEX 2016.
- Kaźmierczak U.: *Efektywność waloryzacji terenów poeksploatacyjnych górnictwa skalnego*. Politechnika Wrocławska, Wrocław 2019.
- Klimek G.: *Komentarz do art. 79. W: Prawo geologiczne i górnicze. Komentarz*. Red. B. Rakoczy. LEX 2015.
- Korzeniowski P.: *Cele i funkcje ochrony prawnej gruntów rolnych i leśnych*. „Prawo i Środowisko” 2012, nr 3, s. 111–124.
- 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.
- Mikosz R.: *Odpowiedzialność za szkody wyrządzone ruchem zakładu górniczego*. Wolters Kluwer, Zakamycze 2006.
- Naworyta W.: *Jeszcze raz krytycznie o kierunkach rekultywacji i ich wyborze*, „Prace Naukowe Instytutu Górnictwa Politechniki Wrocławskiej. Studia i Materiały” 2013, T. 136, nr 43, s. 141–155.

- Ostręga A., Uberman R.: *Kierunki rekultywacji i zagospodarowania – sposób wyboru, klasyfikacja i przykłady*, „Górnictwo i Geoinżynieria” 2010, T. 34, z. 4, s. 445–461.
- Ptak M., Kasztelewicz Z.: *Proces likwidacji, rekultywacji w odkrywkowych zakładach górniczych a wykorzystanie odpadów wydobywczych, innych niż wydobywcze oraz surowców antropogenicznych*. „Górnictwo Odkrywkowe” 2016, R. 57, nr 1, s. 40–46.
- Prusinkiewicz Z., Kowalkowski A., Królikowski L.: *Ochrona i rekultywacja gleb leśnych*, „Roczniki Gleboznawcze” 1983, T. 34, nr 3, s. 185–201.
- Radecki W.: *Rekultywacja zanieczyszczonej ziemi*. „Ochrona Środowiska. Prawo i Polityka” 2007, nr 3 (49), s. 49–53.
- Schwarz H.: *Prawo geologiczne i górnicze. Komentarz*. T. 1: *Art. 1–103*. Salome, Wrocław 2013.
- Trzcńska D.: *Szkoda w środowisku zaistniała przed wejściem w życie ustawy z 13 kwietnia 2007 r. o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie*. W: *Prawne aspekty gospodarowania zasobami środowiska. Oddziaływanie na zasoby środowiska*. Red. B. Rakoczy, M. Szalewska, K. Karpus. TNOiK „Dom Organizatora”, Toruń 2014, s. 109–130.
- Walas M.: *Administracja geologiczna i górnicza*. W: *Wybrane problemy prawa geologicznego i górniczego*. Red. B. Rakoczy. LEX 2016.
- Wojtulek P., Kocowski T., Małecki W.: *Prawo geologiczne i górnicze*. Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2020.

Orzecznictwo

- Wyrok NSA z dnia 13 lutego 2019 r., sygn. II OSK 641/17, Legalis nr 1889827.
- Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 15 stycznia 2010 r., sygn. II SA/GI 1334/08, Legalis nr 380970.
- Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 3 marca 2020 r., sygn. II SA/Wr 808/19, Legalis nr 2307974.

Łukasz Dubiński

Reclamation in a geological work project

Summary

The considerations focus on the principles of determining the manner of carrying out reclamation in the so-called geological work project. We are talking about a document that is subject to approval before commencing geological works. Therefore, the aim of the text is to present the plan of actions required by the legislator to be undertaken after the end of the activity leading to the devastation or degradation of the land as a result of the activity regulated by the provisions of the Geological and Mining Law.

Key words: reclamation, land, project, mining

Лукаш Дубиньский

Рекультивация в плане геологических работ

Резюме

Основные рассуждения посвящены правилам определения способа проведения рекультивации в рамках так называемого плана геологических работ. Речь идет о документе, подлежащему утверждению до начала геологических работ. Поэтому в тексте речь идет о представлении плана действий, требуемого законодателем, которые должны быть предприняты после окончания деятельности, ведущей к опустошению или деградации земель в результате деятельности, регулируемой положениями закона о геологическом и горном праве.

Ключевые слова: рекультивация, земельный участок, план, добыча полезных ископаемых

Łukasz Dubiński

Bonifica in un progetto di opere geologiche

Sommario

La discussione si concentra sulle regole di specificazione del modo di ricoltivazione nel cosiddetto progetto di opere geologiche. Stiamo parlando di un documento che è soggetto ad approvazione prima di iniziare i lavori geologici. Il testo riguarda quindi, la presentazione di un piano di attività richiesto dal legislatore, si tratta di azioni da intraprendere dopo la cessazione delle attività che portano alla devastazione o al degrado del territorio a seguito delle attività regolate dalle disposizioni della legge geologica e mineraria.

Parole chiave: ricoltivazione, terra, progetto, minerario



Bartosz Kubista

 <https://orcid.org/0000-0003-0947-0730>

Uniwersytet Śląski w Katowicach
Polska

Charakterystyka prawno-podatkowa opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi i jej opodatkowanie podatkiem od towarów i usług

Wprowadzenie

Nowelizacja ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach¹, która weszła w życie z dniem 1 stycznia 2012 r., przemodelowała zasady gospodarowania odpadami komunalnymi. Przeniosła bowiem znaczną część obowiązków dotyczących odbioru odpadów na gminy, którym m.in. nakazano utworzenie obligatoryjnego systemu gospodarowania odpadami komunalnymi, stosowanego wobec właścicieli nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy².

Jednym z najistotniejszych rozwiązań zastosowanych w nowym modelu było przejęcie przez gminy obowiązku zawierania umów o odbiór odpadów z przedsiębiorcami odbierającymi odpady komunalne³. Koszty funkcjonowania obligatoryjnego systemu gospodarowania odpadami komunalnymi pokrywane

¹ T.j. Dz.U. 2020, poz. 1439 ze zm. Wspomniana nowelizacja została dokonana na podstawie ustawy z dnia 1 lipca 2011 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw (Dz.U., nr 152, poz. 897 ze zm.); dalej: u.u.c.p.g.

² *Zarządzanie nieruchomościami*. Red. Z. Bukowski. Wolters Kluwer, Warszawa 2013, rozdział 9.2.

³ G. Radecki: *Opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi*. „Przegląd Prawa Publicznego” 2012, nr 12, s. 19–20.

są z opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi⁴. Wprowadzenie owych opłat – często nieprawidłowo określanych mianem „podatku śmieciowego” – wywołało szereg kontrowersji, dotyczących nie tylko ich kwalifikacji jako konkretnej należności publicznoprawnej, lecz także opodatkowania samych opłat.

Dziś aktualny pozostaje zwłaszcza problem opodatkowania opłat podatkiem od towarów i usług, również w przypadkach, gdy opłata przenoszona jest przez właścicieli nieruchomości na najemców, w tym w ramach czynszu. Zagadnienie to wciąż stanowi przedmiot licznych interpretacji organów podatkowych, wydawanych na wniosek m.in. gmin, które są żywo zainteresowane tematem.

Niniejszy artykuł porusza kwestie prawno-podatkowej istoty opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi, ich kwalifikacji jako podatku lub opłaty, a także ewentualnego opodatkowania opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi podatkiem od towarów i usług. Autor odnosi się przy tym wyłącznie do opłat związanych z obligatoryjnym (gminnym) systemem gospodarowania odpadami komunalnymi, dotyczącym nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy. Poza zakresem rozważań pozostają opłaty dobrowolne, które mogą być wprowadzane uchwałami rad gmin wobec nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy.

Prawno-podatkowa kwalifikacja opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi

Istota opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi

Od 1 stycznia 2012 r. gminy są obowiązane do zorganizowania odbioru odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy⁵. Aby zapewnić środki na funkcjonowanie systemu gospodarowania owymi odpadami, właściciele nieruchomości zobligowani zostali do ponoszenia na rzecz gminy, na której terenie są położone ich nieruchomości, opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi⁶.

Obowiązek uiszczania opłat spoczywa na właścicielach nieruchomości, jak również na współwłaścicielach, użytkownikach wieczystych oraz jednostkach organizacyjnych i osobach posiadających nieruchomość w zarządzie lub użytkowaniu, a także na innych podmiotach władających nieruchomością⁷. Wskazuje

⁴ Dalej też: opłaty; art. 6r ust. 2 u.u.c.p.g.

⁵ Art. 6c ust. 1 u.u.c.p.g.

⁶ Art. 6h ust. 1 u.u.c.p.g.

⁷ Art. 2 ust. 1 pkt 4 u.u.c.p.g.

się, że w przypadku, w którym za właściciela nieruchomości w rozumieniu art. 2 ust. 1 pkt 4 u.u.c.p.g. mógłby zostać uznany więcej niż jeden podmiot, obowiązek uiszczania opłat powinien obciążać podmiot faktycznie nią władający⁸. Sugerowałoby to, że podmiotami obowiązаныmi do uiszczania opłaty mogą być również najemcy⁹, kwestia ta jednak wciąż budzi kontrowersje¹⁰. Rekomendowane zatem wydaje się – przewidziane w art. 2 ust. 2a u.u.c.p.g. – uprawnienie do jej uregulowania za pośrednictwem pisemnej umowy zawartej pomiędzy „właścicielami” w rozumieniu art. 2 ust. 1 pkt 4 u.u.c.p.g.¹¹

Co do zasady wysokość opłat dotyczących nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy, stanowi wypadkową stawki opłaty oraz jednego z trzech kryteriów (podstaw) ustalania owej stawki¹². Może nim być:

- a) liczba mieszkańców zamieszkujących daną nieruchomość; lub
- b) ilość zużytej wody z danej nieruchomości; lub
- c) powierzchnia lokalu mieszkalnego¹³.

Zarówno określenie wysokości stawki, jak i wybór kryterium branego pod uwagę przy jej ustalaniu pozostawiono decyzji rady gminy¹⁴, która jest wszakże ograniczona maksymalnymi stawkami opłat wynikającymi wprost z ustawy¹⁵. Na terenie całej gminy może być przyjęte wyłącznie jedno kryterium, niezależnie od faktycznej różnorodności nieruchomości położonych w jej obrębie oraz podziału gminy na sektory odbierania odpadów komunalnych¹⁶. W kompetencjach rady gminy pozostawiono również prawo do ustalenia jednej stawki od gospodarstwa domowego¹⁷.

W przypadku nieruchomości, na której zamieszkują mieszkańcy, obowiązek ponoszenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi powstaje za

⁸ Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 21 listopada 2018 r., sygn. I SA/Po 510/18, LEX nr 2587089.

⁹ M. Hadel: *Podmiot zobowiązany do ponoszenia opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Glosa aprobująca do wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 21 listopada 2018 r., I SA/Po 510/18*. „Finanse Komunalne” 2019, nr 9, s. 66–78.

¹⁰ W. Szwaczko: *Kto jest właścicielem nieruchomości?*. „Przegląd Komunalny” 2011, nr 10, s. 34.

¹¹ A. Kiepas-Kokot: *Utrzymanie porządku i czystości w gminie. Gospodarowanie odpadami komunalnymi. Komentarz*. Legalis 2017/el., komentarz do art. 6h, nt. I.1.

¹² A. Jezierska-Markocka, M. Markocki: *Ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Komentarz*. Legalis 2019, komentarz do art. 6j, nt. 1.

¹³ Art. 6j ust. 1 u.u.c.p.g.

¹⁴ Art. 6k ust. 1 pkt 1 u.u.c.p.g.

¹⁵ Art. 6k ust. 2a u.u.c.p.g.

¹⁶ M. Błachut: *Wybrane problemy stanowienia aktów prawa miejscowego, dotyczących opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi*. „Nowe Zeszyty Samorządowe” 2013, nr 1, s. 1.

¹⁷ K. Gawrońska: *Kompetencje rady gminy w zakresie zmiany uchwał dotyczących opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi*. „Finanse Komunalne” 2013, nr 12, s. 31–42; A. Jezierska-Markocka, M. Markocki: *Ustawa o utrzymaniu czystości i porządku...* Legalis 2019, komentarz do art. 6j, nt. 1.

każdy miesiąc, w którym na danej nieruchomości zamieszkuje mieszkaniec¹⁸. Z kolei ustalenie zasad uregulowania opłaty także pozostawiono w gestii rady gminy, która na mocy uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego określa termin, częstotliwość i tryb uiszczania opłaty¹⁹.

Wysokość opłaty zostaje ustalona na podstawie bezterminowej²⁰ deklaracji składanej przez właściciela nieruchomości, zawierającej dane niezbędne w tym celu²¹. W doktrynie wskazuje się, że część owych deklaracji pełni nie tylko funkcję fiskalną (wyliczenie wysokości należnej opłaty), ale również funkcje sprawozdawczo-kontrolne²². Tym samym składana deklaracja stanowi samoobliczenie wysokości opłaty przez zobowiązanego, a jednocześnie zawiera oświadczenia istotne dla powstania obowiązku jej zapłaty²³.

Opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi – podatek od śmieci czy opłata lokalna?

Opisana powyżej konstrukcja opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi sprawia, że jej charakter prawny budzi szereg kontrowersji. Z jednej strony powiązanie opłaty z kosztami finansowania systemu gospodarowania mogłoby sugerować, że stanowi ona ekwiwalent za wykonanie przez gminę usług w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi, z drugiej zaś jej pobór jest niezależny od ilości odpadów wytwarzanych na danej nieruchomości, a nawet od faktycznego wytwarzania odpadów.

Nie ulega wątpliwości, że analizowane opłaty są przejawem danin publicznych²⁴, lecz problematyczna pozostaje ich kwalifikacja jako podatku, opłaty lub daniny o swoistym charakterze. Regulacje u.u.c.p.g. nie dają w tym zakresie jednoznacznej odpowiedzi; wskazują wyłącznie, że w sprawach dotyczących opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi stosuje się przepisy ustawy

¹⁸ Art. 6i ust. 1 pkt 1 u.u.c.p.g.

¹⁹ Art. 6l ust. 1 u.u.c.p.g.

²⁰ Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 22 września 2014 r., sygn. I SA/GI 190/14, Legalis.

²¹ A. Kiepas-Kokot: *Utrzymanie porządku i czystości...* Legalis 2017/el., komentarz do art. 6m, nt. I.1.

²² G. Musolf: *Charakter i zastosowanie deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi na przykładzie województwa lubuskiego*. „Przegląd Podatków Lokalnych i Finansów Samorządowych” 2013, nr 10, s. 10–18.

²³ Wyrok WSA w Kielcach z dnia 26 czerwca 2014 r., sygn. I SA/Ke 265/14, Legalis.

²⁴ G. Radecki: *Opłata za gospodarowanie...*, s. 21; wyrok TK z dnia 28 listopada 2013 r., sygn. K 17/12 (Dz.U. 2013, poz. 1593), OTK-A 2013, nr 8, poz. 125; M. Cyrankiewicz: *Opłata za odbiór śmieci jest daniną publiczną*. „Rzeczpospolita” PCD 2013, nr 10, s. 7; W. Fill: *Podatek czy opłata za gospodarowanie odpadami?* Serwis Prawo.pl, [online:] <https://www.prawo.pl/samorzad/podatek-czy-oplata-za-gospodarowanie-odpadami,86001.html> [dostęp: 10.03.2021].

z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa²⁵. Przyznają przy tym uprawnienia organów podatkowych wójtowi, burmistrzowi lub prezydentowi miasta, względnie zarządowi związku międzygminnego²⁶ lub podmiotowi, któremu rada gminy udzieliła upoważnienia do załatwiania indywidualnych spraw z zakresu opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi w trybie art. 39 ust. 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym²⁷.

Powyższe przepisy nie rozstrzygają jednak charakteru opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi jako podatku w rozumieniu art. 6 o.p. Słusznie wskazuje się bowiem, że owa opłata wymyka się klasycznemu podziałowi instrumentów prawnofinansowych na podatki, opłaty i ceny²⁸.

Z jednej strony część przedstawicieli doktryny twierdzi, że skoro obowiązek uiszczania opłaty w zasadzie jest uzależniony od posiadania tytułu prawnego do nieruchomości, na której zamieszkują mieszkańcy (a nie od faktycznego powstawania odpadów)²⁹, to opłata powinna być uznawana za zbliżoną charakterem do podatków lokalnych³⁰. Podobne argumenty nawet stały się podstawą jej potocznej nazwy – „podatek śmieciowy”³¹.

Z drugiej strony podkreśla się, że wynikające z art. 6r ust. 2 u.u.c.p.g. ściśle powiązanie opłaty z pokrywaniem kosztów funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi wskazuje na istnienie wzajemnych świadczeń gminy i właściciela nieruchomości³², przejawiające się w możliwości oczekiwania przez tego ostatniego od gminy realizacji obowiązku odbierania odpadów komunalnych³³. O istnieniu owej wzajemności świadczeń może przekonywać dodatkowo fakt, że rada gminy w ustalaniu wysokości opłaty jest zobowiązana brać pod uwagę także koszty funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi³⁴. Tymczasem podatki z natury swej mają charakter nieodpłatny, przez co ich zapłacie nie towarzyszy wzajemny obowiązek świadczenia³⁵.

²⁵ T.j. Dz.U. 2020, poz. 1325 ze zm.; dalej: o.p.

²⁶ Art. 6q ust. 1 u.u.c.p.g.

²⁷ Dz.U. 2020, poz. 713 ze zm.; art. 6q ust. 1a u.u.c.p.g.

²⁸ W. Fill: *Podatek czy opłata...*

²⁹ M. Paczocha: *Ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach a zasada przyzwolonej legislacji*. „Finanse Komunalne” 2013, nr 7/8, s. 14.

³⁰ D. Kaczorkiewicz, B. Rutkowski: *Charakter prawny opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi i konsekwencje niewywiązywania się z obowiązku jej ponoszenia*. „Przegląd Podatków Lokalnych i Finansów Samorządowych” 2013, nr 12, s. 6–12.

³¹ Zob. J. Jerzmański: *Gospodarka odpadami komunalnymi – nowe zasady*. „Przegląd Komunalny” 2011, nr 9, s. 86.

³² A. Jezierska-Markocka, M. Markocki: *Komentarz do art. 6h Ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach*. Legalis 2019.

³³ G. Radecki, *Opłata za gospodarowanie...*, s. 21.

³⁴ Art. 6k ust. 2 pkt 3 u.u.c.p.g.

³⁵ *Komentarz do art. 6 Ustawy Ordynacja Podatkowa*. Red. H. Dzwonkowski. Legalis 2020/el., nb. 5.

Stąd, wobec występowania elementu odpłatności, właściwsze w analizowanym przypadku wydaje się jednak określanie opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi wskazanej w art. 6h u.u.c.p.g. właśnie mianem opłaty lokalnej w ujęciu konstytucyjnym³⁶. Pogląd ten jest również prezentowany w orzecznictwie, w którym zaznacza się, że obowiązek ponoszenia przez właścicieli nieruchomości opłaty na rzecz gminy nie stanowi obowiązku podatkowego ze względu na jej odpłatność³⁷.

W ocenie autora należy zaakceptować powyższe stanowisko, czyli zakwalifikować opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi jako opłatę lokalną. Brak jest wystarczających argumentów pozwalających na uznanie jej za podatek zgodnie z definicją wskazaną w art. 6 o.p. Pogląd ten nie wytrzymuje zwłaszcza testu nieodpłatności. Ustawowa konstrukcja opłaty – silnie akcentująca związek jej poboru z nałożonymi na gminę obowiązkami w zakresie gospodarki odpadami komunalnymi – pozwala przyjąć, że opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi ma charakter wzajemny, co wyraźnie odróżnia ją od podatku.

Opodatkowanie opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi podatkiem od towarów i usług

Wyłączenie opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi spod opodatkowania podatkiem od towarów i usług

Publicznoprawny charakter opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi będzie wpływał również na kwestię jej opodatkowania podatkiem od towarów i usług. Stwierdzenie, że opłata ta nie powinna być uznana za podatek w rozumieniu art. 6 o.p., rodzi bowiem pytanie, czy ma ona – jako świadczenie przysługujące gminie w zamian za realizację ustawowych obowiązków w obszarze gospodarki odpadami komunalnymi – podlegać opodatkowaniu rzeczonym podatkiem.

Co do zasady zgodnie z art. 5 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług³⁸ opodatkowaniu podlega również odpłatne

³⁶ W. Radecki: *Komentarz do art. 6h Ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach*. LEX 2016; R. Dowgier: *Czy do opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi stosuje się zasady dotyczące zaokrąglania, o których mowa w art. 63 § 1 ordynacji podatkowej? Uwagi na tle wyroku WSA w Lublinie z 28.12.2012 r., (I SA/Lu 932/12)*. „Finanse Komunalne” 2013, nr 9, s. 44; A. Krzywoń: *Opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi – niekonstytucyjna danina publiczna?*. „Przegląd Legislacyjny” 2011, nr 2/4, s. 11–16.

³⁷ Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 2 lipca 2014 r., sygn. I SA/Gd 367/14, Legalis.

³⁸ T.j. Dz.U. 2021, poz. 106 ze zm.; dalej: u.VAT.

świadczenie usług. Niemniej na podstawie art. 15 ust. 6 u.VAT nie uznaje się za podatnika organów władzy publicznej ani urzędów obsługujących te organy w zakresie zadań nałożonych odrębnymi przepisami prawa, do których realizacji zostały one powołane, z wyłączeniem czynności wykonywanych na podstawie zawartych umów cywilnoprawnych. Za organy władzy publicznej w rozumieniu art. 15 ust. 6 u.VAT należy uważać organy rządowej administracji centralnej, administracji terenowej (zarówno zespolonej, jak i niezespolonej) oraz organy administracji samorządowej³⁹.

Wynika stąd, że kryterium decydującym o uznaniu organu władzy publicznej (w tym gminy) za podatnika VAT jest zachowywanie się nie jak organ władzy, lecz jak podmiot gospodarczy (przedsiębiorca) w stosunku do określonych transakcji lub czynności⁴⁰. Zarazem nie można przyjmować, że o opodatkowaniu działań gminy podatkiem od towarów i usług przesądza sama odpłatność realizowanych zadań. Jeśli bowiem będą one zastrzeżone do wyłącznej kompetencji jednostki samorządu terytorialnego i przy ich wykonywaniu będzie ona korzystała z uprawnień władczych, działania takie nie będą kwalifikowane jako czynności podlegające opodatkowaniu rozpatrywanym tu podatkiem⁴¹.

Ze względu na powyższe w orzecznictwie wskazuje się, że gmina, pobierając opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, działa jako organ władzy publicznej, a nie wykonuje usług zwolnionych z podatku od towarów i usług⁴². Potwierdzają to również przedstawiciele doktryny⁴³, zauważający, że omawiana opłata jako danina publiczna nie powinna w ogóle podlegać podatkowi od towarów i usług⁴⁴.

Pogląd ten należy w pełni zaakceptować. Analiza istoty opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi wskazuje jednoznacznie na jej publiczno-prawny charakter jako daniny publicznej. Ze względu na wyłączne kompetencje gminy do realizacji omawianych obowiązków można stwierdzić, że opłata ta

³⁹ Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 15 września 2005 r., sygn. I SA/Ol 278/05, Legalis; por. A. Bartosiewicz: *Komentarz do art. 15 Ustawy o podatku od towarów i usług*. LEX 2020/el., nt. 53.

⁴⁰ Por. m.in. wyrok WSA w Warszawie z dnia 27 lutego 2007 r., sygn. III SA/Wa 4312/06, LEX nr 234961; wyrok WSA w Warszawie z dnia 24 stycznia 2019 r., sygn. III SA/Wa 730/18, LEX nr 3060227.

⁴¹ B. Rogowska-Rajda, T. Tratkiewicz: *Działalność jednostek samorządu terytorialnego jako organów władzy publicznej w świetle przepisów o podatku od towarów i usług*. „Samorząd Terytorialny” 2018, nr 12, s. 66.

⁴² Wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 13 listopada 2012 r., sygn. I SA/Rz 968/12, LEX nr 1228893.

⁴³ J. Matarewicz: *Wybrane praktyczne aspekty odzyskiwania VAT przez gminy*. „Monitor Podatkowy” 2014, nr 8, s. 18; J. Budziszewski: *Podatki w praktyce*. „Doradztwo Podatkowe – Biuletyn Instytutu Studiów Podatkowych” 2013, nr 2, s. 73–77; B. Rogowska-Rajda, T. Tratkiewicz: *Działalność jednostek samorządu terytorialnego...*, s. 66.

⁴⁴ D. Kaczorkiewicz, B. Rutkowski: *Charakter prawny opłaty...*, s. 6–12.

mieści się w zakresie wykonywania zadań nałożonych na gminę na mocy prawa, wobec czego działalność gminy w tym obszarze nie powinna być uznawana za opodatkowaną podatkiem od towarów i usług.

Obecnie opłata będzie stanowiła należność publicznoprawną, dlatego też nie może ona stanowić części czynszu jako tzw. należność eksploatacyjna⁴⁵. Kalkulując opłaty, gminy powinny uwzględniać podatek od towarów i usług, który zapłacą w cenie usługi odbierania śmieci świadczonej przez przedsiębiorców⁴⁶.

Problem opodatkowania podatkiem od towarów i usług opłaty przerzucanej na najemców

Paradoksalnie, choć bezpośredni pobór przez gminę opłaty od właścicieli nieruchomości uznawany jest za czynność niepodlegającą podatkowi od towarów i usług, zupełnie inne skutki podatkowe mogą wystąpić wówczas, gdy opłata jest przerzucana z właściciela nieruchomości (w tym gminy, jej jednostki organizacyjnej lub spółki samorządowej) na najemcę. Niestety, orzecznictwo organów podatkowych okazuje się niejednolite – można tu spotkać dwa przeciwne stanowiska. Zgodnie z pierwszym opłata nie podlega opodatkowaniu podatkiem od towarów i usług również w razie przerzucenia jej przez właścicieli na najemców; stanowi bowiem odrębne od najmu świadczenie publicznoprawne i jako takie znajduje się poza zakresem VAT także wtedy, kiedy zostaje przeniesiona na najemcę⁴⁷.

Natomiast drugi pogląd spotykany w bieżących interpretacjach indywidualnych głosi, że w przypadku przerzucenia opłaty na najemców powinna ona być uznawana za element wynagrodzenia z tytułu świadczonej usługi najmu (czynszu), a zatem – podlegać opodatkowaniu VAT według zasad właściwych dla usług najmu⁴⁸. Opłata ta stanowi nieodłączny element owej usługi i należy ją traktować jako jedną usługę z najmem, o ile tylko wynajmujący decyduje się na przeniesienie jej kosztu na najemcę⁴⁹.

Pogląd ten znajduje oparcie w dyspozycji art. 29a ust. 6 pkt 1 i 2 u.VAT, który stanowi, że podstawa opodatkowania obejmuje również podatki, cła, opłaty

⁴⁵ A.K. Modrzejewski: *Właściciel i nieruchomość w świetle znowelizowanej ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach*. „Samorząd Terytorialny” 2013, nr 1/2, s. 92.

⁴⁶ M. Cyrankiewicz: *Nieopodatkowane, ale z VAT*. „Rzeczpospolita” PCD 2013, nr 2, s. 25.

⁴⁷ Stanowisko to, dotyczące pobierania opłaty śmieciowej przez wspólnotę mieszkaniową od właścicieli lokali, potwierdza interpretacja indywidualna Dyrektora Krajowej Informacji Skarbowej z dnia 17 listopada 2020 r., sygn. 0114-KDIP4-2.4012.369.2020.2.MC. Legalis.

⁴⁸ Interpretacja indywidualna Dyrektora Krajowej Informacji Skarbowej z dnia 14 sierpnia 2019 r., sygn. 0115-KDIT1-1.4012.405.2019.1.AJ. Legalis.

⁴⁹ Interpretacja indywidualna Dyrektora Krajowej Informacji Skarbowej z dnia 14 sierpnia 2019 r., sygn. 0111-KDIB3-1.4012.224.2019.1.RSZ. Legalis.

i inne należności o podobnym charakterze, z wyjątkiem kwoty podatku, oraz koszty dodatkowe, takie jak prowizje, koszty opakowania, transportu i ubezpieczenia, pobierane przez dokonującego dostawy lub usługodawcę od nabywcy lub usługobiorcy. Opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi traktowana jest tu na równi z innymi opłatami eksploatacyjnymi, a zatem – w zgodzie z wyrokiem Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 16 kwietnia 2015 r. w sprawie C-42/14 – jako odrębna od usługi najmu wyłącznie wtedy, kiedy najemca ma możliwość wyboru świadczeniodawcy tej usługi⁵⁰. Skoro zaś w aktualnym stanie prawnym wybór przedsiębiorcy odbierającego odpady komunalne pozostaje w gestii gminy, brak jest uzasadnienia do wyłączenia opłaty z podstawy opodatkowania najmu i stosowania do niej odmiennych reguł opodatkowania niż do głównej usługi najmu⁵¹. Pewnym pocieszeniem może być tu okoliczność, że w przypadku wynajmu na cele mieszkaniowe czynność ta będzie zasadniczo podlegała zwolnieniu z podatku od towarów i usług⁵².

Według autora należy się opowiedzieć za pierwszym poglądem. Przyjęcie odmiennej koncepcji prowadzi do nieuzasadnionego zróżnicowania sytuacji właścicieli nieruchomości i sytuacji najemców; koncepcja ta nie daje się również pogodzić z art. 2 ust. 2a u.u.c.p.g., na podstawie której właściciel z najemcą mogą wskazać umownie podmiot obowiązany do wykonywania obowiązków wynikających z u.u.c.p.g., w tym w zakresie regulowania opłaty.

Jak się zatem wydaje, w razie obciążenia najemcy obowiązkiem uiszczenia opłaty trzeba by uznać, że nie tyle stanowi ona element kalkulacyjny wynagrodzenia należnego wynajmującemu, ile najemca staje się podmiotem bezpośrednio odpowiedzialnym za jej zapłatę. W tym przypadku zaś opłata nie traci swojego publicznoprawnego („daninowego”) charakteru i wciąż nie powinna być opodatkowana podatkiem od towarów i usług.

Występowanie w orzecznictwie dwóch sprzecznych ze sobą poglądów zasługuje na negatywną ocenę. *De lege ferenda* należałoby zatem postulować jednoznaczne uregulowanie wskazanej kwestii w ustawie lub wydanie przez Ministra Finansów interpretacji ogólnej, która usunęłaby rozbieżności w orzecznictwie organów podatkowych i dała podstawę do wypracowania jednolitej praktyki orzeczniczej.

⁵⁰ Por. też interpretacja indywidualna Dyrektora Krajowej Informacji Skarbowej z dnia 7 czerwca 2017 r., sygn. 0115-KDIT1-1.4012.196.2017.1.BK. Legalis.

⁵¹ Por. też interpretacja indywidualna Dyrektora Izby Skarbowej w Bydgoszczy z dnia 31 października 2016 r., sygn. ITPP1/4512-533/16-2/MS. Legalis.

⁵² Art. 43 ust. 1 pkt 36 u.VAT.

Podsumowanie

Oplata za gospodarowanie odpadami komunalnymi pozostaje ściśle związana z nałożonymi na gminy obowiązkami w zakresie gospodarowania owymi odpadami i ma stanowić swoisty ekwiwalent kosztów funkcjonowania tego systemu. Należy bez wątpienia uznać ją za daninę publiczną, jednak sporny jest jej charakter jako podatku lub opłaty w rozumieniu konstytucyjnym. Element odpłatności i bezpośredniego powiązania z realizacją przez gminy wspomnianych obowiązków wskazuje, że analizowana opłata nie powinna być traktowana jako podatek. Gmina, zajmując się gospodarowaniem odpadami komunalnymi, działa jako organ publiczny realizujący swoje ustawowe zadania i w efekcie nie może być w tym zakresie uznana za podatnika VAT. Stąd opłata nie powinna podlegać opodatkowaniu podatkiem od towarów i usług, co potwierdza istota opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi jako daniny publicznej.

Niemniej wiele problemów interpretacyjnych sprawia kwestia przerzucania opłaty na najemców. Orzecznictwo organów podatkowych pozostaje w tym względzie niejedolite. Część organów uznaje, że opłata jako danina publiczna również w tej sytuacji nie powinna być opodatkowana VAT, natomiast w orzecznictwie innych wskazano na potrzebę zaliczania opłaty do podstawy opodatkowania VAT. Różnicowanie zasad w zależności od tego, czy opłata jest pobierana bezpośrednio od właściciela, czy przerzucana na najemcę, nie znajduje uzasadnienia i nie jest pożądane. Stąd należy postulować *de lege ferenda* sprecyzowanie tej kwestii bezpośrednio w ustawie lub wydanie przez ministra finansów interpretacji ogólnej, która usunęłaby rozbieżności i ukierunkowała linię orzeczniczą.

Literatura

- Bartosiewicz A.: *VAT. Komentarz*. LEX 2020.
- Błachut M.: *Wybrane problemy stanowienia aktów prawa miejscowego, dotyczących opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi*. „Nowe Zeszyty Samorządowe” 2013, nr 1, s. 1–2.
- Budziszewski J.: *Podatki w praktyce*. „Doradztwo Podatkowe. Biuletyn Instytutu Studiów Podatkowych” 2013, nr 2, s. 73–77.
- Cyrankiewicz M.: *Nieopodatkowane, ale z VAT*. „Rzeczpospolita” PCD 2013, nr 2.
- Cyrankiewicz M.: *Opłata za odbiór śmieci jest daniną publiczną*. „Rzeczpospolita” PCD 2013, nr 10.
- Dowgier R.: *Czy do opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi stosuje się zasady dotyczące zaokrąglania, o których mowa w art. 63 § 1 ordynacji podatkowej? Uwagi na tle*

- wyroku WSA w Lublinie z 28.12.2012 r. (I SA/Lu 932/12). „Finanse Komunalne” 2013, nr 9, s. 41–45.
- Fill W.: *Podatek czy opłata za gospodarowanie odpadami?* 31.10.2012, Serwis Prawo.pl, [online:] <https://www.prawo.pl/samorzad/podatek-czy-oplata-za-gospodarowanie-odpadami,86001.html> [dostęp: 10.03.2021].
- Gawrońska K.: *Kompetencje rady gminy w zakresie zmiany uchwał dotyczących opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi*. „Finanse Komunalne” 2013, nr 12, s. 31–42.
- Hadel M.: *Podmiot zobowiązany do ponoszenia opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Glosa aprobująca do wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 21 listopada 2018 r., I SA/Po 510/18*. „Finanse Komunalne” 2019, nr 9, s. 66–78.
- Jerzmański J.: *Gospodarka odpadami komunalnymi – nowe zasady*. „Przegląd Komunalny” 2011, nr 9, s. 83–98.
- Jezierska-Markocka A., Markocki M.: *Ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Komentarz*. Legalis 2019.
- Kaczorkiewicz D., Rutkowski B.: *Charakter prawny opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi i konsekwencje niewywiązywania się z obowiązku jej ponoszenia*. „Przegląd Podatków Lokalnych i Finansów Samorządowych” 2013, nr 12, s. 6–12.
- Kiepas-Kokot A.: *Utrzymanie porządku i czystości w gminie. Gospodarowanie odpadami komunalnymi. Komentarz*. Legalis 2017.
- Krzywoń A.: *Opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi – niekonstytucyjna danina publiczna?* „Przegląd Legislacyjny” 2011, nr 2/4, s. 11–23.
- Matarewicz J.: *Wybrane praktyczne aspekty odzyskiwania VAT przez gminy*. „Monitor Podatkowy” 2014, nr 8, s. 18–24.
- Modrzejewski A.K.: *Właściciel i nieruchomość w świetle znowelizowanej ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach*. „Samorząd Terytorialny” 2013, nr 1/2, s. 88–98.
- Musolf G.: *Charakter i zastosowanie deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi na przykładzie województwa lubuskiego*. „Przegląd Podatków Lokalnych i Finansów Samorządowych” 2013, nr 10, s. 10–18.
- Ordynacja podatkowa. Komentarz*. Red. H. Dzwonkowski. Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2020.
- Paczocha M.: *Ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach a zasada przyzwoitej legislacji*. „Finanse Komunalne” 2013, nr 7/8, s. 5–24.
- Radecki G.: *Opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi*. „Przegląd Prawa Publicznego” 2012, nr 12, s. 19–37.
- Radecki W.: *Utrzymanie czystości i porządku w gminach. Komentarz*. Warszawa 2016.
- Rogowska-Rajda B., Tratkiewicz T.: *Działalność jednostek samorządu terytorialnego jako organów władzy publicznej w świetle przepisów o podatku od towarów i usług*. „Samorząd Terytorialny” 2018, nr 12, s. 59–67.
- Szwaczko W.: *Kto jest właścicielem nieruchomości?* „Przegląd Komunalny” 2011, nr 10, s. 34–35.
- Zarządzanie nieruchomościami*. Red. Z. Bukowski. Wolters Kluwer, Warszawa 2013.

Orzecznictwo

- Wyrok TK z dnia 28 listopada 2013 r., sygn. K 17/12 (Dz.U. 2013, poz. 1593), OTK-A 2013, nr 8, poz. 125.
- Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 2 lipca 2014 r., sygn. I SA/Gd 367/14, Legalis.
- Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 22 września 2014 r., sygn. I SA/Gl 190/14, Legalis.
- Wyrok WSA w Kielcach z dnia 26 czerwca 2014 r., sygn. I SA/Ke 265/14, Legalis.

Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 15 września 2005 r., sygn. I SA/OI 278/05, Legalis.
Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 21 listopada 2018 r., sygn. I SA/Po 510/18, LEX nr 2587089.
Wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 13 listopada 2012 r., sygn. I SA/Rz 968/12, LEX nr 1228893.
Wyrok WSA w Warszawie z dnia 24 stycznia 2019 r., sygn. III SA/Wa 730/18, LEX nr 3060227.
Wyrok WSA w Warszawie z dnia 27 lutego 2007 r., sygn. III SA/Wa 4312/06, LEX nr 234961.

Interpretacje indywidualne

Interpretacja indywidualna Dyrektora Izby Skarbowej w Bydgoszczy z dnia 31 października 2016 r., sygn. ITPP1/4512-533/16-2/MS, Legalis.
Interpretacja indywidualna Dyrektora Krajowej Informacji Skarbowej z dnia 17 listopada 2020 r., sygn. 0114-KDIP4-2.4012.369.2020.2.MC, Legalis.
Interpretacja indywidualna Dyrektora Krajowej Informacji Skarbowej z dnia 14 sierpnia 2019 r., sygn. 0115-KDIT1-1.4012.405.2019.1.AJ, Legalis.
Interpretacja indywidualna Dyrektora Krajowej Informacji Skarbowej z dnia 14 sierpnia 2019 r., sygn. 0111-KDIB3-1.4012.224.2019.1.RSZ, Legalis.
Interpretacja indywidualna Dyrektora Krajowej Informacji Skarbowej z dnia 7 czerwca 2017 r., sygn. 0115-KDIT1-1.4012.196.2017.1.BK, Legalis.

Bartosz Kubista

Legal and tax characteristics of the municipal solid waste management fee and VAT taxation thereof

Summary

The article deals with the subject of the municipal waste management fee, including the structural elements of the fee and the rules of its collection. The author also qualifies the fee as a public levy and assesses whether it is closer to a fee in the constitutional sense, or a tax. The article also refers to the issue of tax consequences of the fee in the tax on goods and services.

Key words: municipal waste management fee, municipal waste, value added tax, fees

Бартош Кубиста

Налогово-правовая характеристика сбора за управление коммунальными отходами и взимание с него налога на товары и услуги

Резюме

В статье рассматривается проблематика сбора за управление коммунальными отходами, составные элементы сбора и правила его взимания. В статье также квалифицируется сбор как государственная дань и оценивается, ближе ли он к оплате в трактовке конститу-

ции или все-таки к налогу. В статье также рассматривается вопрос налоговое бремя сбора в виде налога на товары и услуги.

Ключевые слова: сбор за управление коммунальными отходами; коммунальные отходы; налог на товары и услуги; сборы

Bartosz Kubista

Caratteristiche legali e fiscali della tassa per gestione dei rifiuti urbani e la sua tassazione con la tassa sui beni e servizi

Sommario

L'articolo tratta il tema della tassa per la gestione dei rifiuti urbani, compresi gli elementi strutturali della tassa e le regole della sua raccolta. L'articolo qualifica anche la tassa come un prelievo pubblico e valuta se è più vicino alla tassa nel senso costituzionale, o una tassa. L'articolo si riferisce anche alla questione delle conseguenze fiscali di un'imposta sui beni e servizi.

Parole chiave: tassa per la gestione dei rifiuti urbani; rifiuti urbani; imposta su beni e servizi; tasse



Aleksander Lipiński

 <https://orcid.org/0000-0002-9947-0007>

Uniwersytet Humanistyczno-Przyrodniczy
im. Jana Długosza w Częstochowie
Polska

Komentarz do art. 26–27 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. – Prawo geologiczne i górnicze (Dz.U. 2021, poz. 1420 ze zm.)

Art. 26.

- 1. We wniosku o udzielenie koncesji na wydobywanie kopalin ze złóż określają się również:**
 - 1) złożę kopaliny lub jego część, która ma być przedmiotem wydobywania;**
 - 2) wielkość i sposób zamierzonego wydobywania kopaliny;**
 - 3) stopień zamierzonego wykorzystania zasobów złoża kopaliny, w tym kopalin towarzyszących i współwystępujących użytecznych pierwiastków śladowych, jak również środki umożliwiające osiągnięcie tego celu, a w przypadku wód leczniczych, wód termalnych i solanek – zasoby eksploatacyjne ujęcia;**
 - 4) projektowane położenie obszaru górniczego i terenu górniczego, przedstawione zgodnie z wymaganiami dotyczącymi map górniczych, z zaznaczeniem granic podziału terytorialnego kraju;**
 - 5) geologiczne i hydrogeologiczne warunki wydobywania, a w razie potrzeby warunki wtłaczania wód do górotworu.**
- 2. Do wniosku, o którym mowa w ust. 1, dołącza się dowody istnienia:**
 - 1) prawa do korzystania z informacji geologicznej, jakie w zakresie niezbędnym do prowadzenia zamierzonej działalności przysługuje wnioskodawcy, oraz kopię decyzji zatwierdzającej dokumentację geologiczną;**

- 2) prawa przysługującego wnioskodawcy do nieruchomości gruntowej, w granicach której ma być wykonywana zamierzona działalność w zakresie wydobywania kopaliny metodą odkrywkową, lub dowód przyrzeczenia jego ustanowienia. Obowiązek ten nie dotyczy węgla brunatnego.
3. Do wniosku, o którym mowa w ust. 1, dołącza się projekt zagospodarowania złoża, określający wymagania w zakresie racjonalnej gospodarki złożem kopaliny, w szczególności przez kompleksowe i racjonalne wykorzystanie kopaliny głównej i kopaliny towarzyszących, oraz technologii eksploatacji zapewniającej ograniczenie ujemnych wpływów na środowisko. Obowiązek ten nie dotyczy koncesji udzielanych przez starostę.
- 3a. Projekt zagospodarowania złoża dotyczący złóż kopaliny określonych w art. 10 ust. 1, z wyłączeniem złóż węglowodorów, podlega zaopiniowaniu przez właściwy organ nadzoru górniczego. Organ nadzoru górniczego wydaje wnioskodawcy opinię w terminie 14 dni od dnia doręczenia projektu zagospodarowania złoża. W przypadku niewyrażenia opinii w tym terminie uważa się, że organ nadzoru górniczego nie zgłasza uwag.
- 3b. Do wniosku, o którym mowa w ust. 1, dołącza się opinię, o której mowa w ust. 3a, albo informację o jej braku, a w przypadku zgłoszenia uwag także oświadczenie o sposobie ich uwzględnienia lub przyczynach ich nieuwzględnienia.
4. We wniosku o udzielenie koncesji przez starostę określa się również przewidywany sposób prowadzenia ruchu zakładu górniczego, uwzględniający wymagania określone w art. 108 ust. 2, oraz prognozowany sposób likwidacji zakładu górniczego, uwzględniający obowiązki określone w art. 129 ust. 1.
5. Minister właściwy do spraw środowiska określi, w drodze rozporządzenia, szczegółowe wymagania dotyczące projektów zagospodarowania złóż, kierując się potrzebą zapewnienia racjonalnej gospodarki złożem, ochrony środowiska oraz zapewnienia ochrony zdrowia i życia ludzkiego.

Komentowany artykuł określa tzw. dodatkowe (w stosunku do wynikających z art. 24) wymagania dotyczące wniosku o koncesję na wydobywanie kopaliny ze złoża. Dalsze rozwiązania dotyczą z kolei koncesji na wydobywanie węglowodorów (art. 49ea oraz nast. pr.g.g.). Określenie „złoża kopaliny lub jego część, która ma być przedmiotem wydobywania” oznacza konieczność wskazania zarówno rodzaju kopaliny, jak i nazwy takiego złoża w sposób odpowiadający informacjom stanowiącym treść jego dokumentacji geologicznej. Ustawa nie przesądza, jaka „część” złoża może stać się przedmiotem koncesji na jego wydobywanie. Przede wszystkim niekoniecznie musi to być część złoża (w zna-

czeniu geologicznym) objęta odrębną dokumentacją geologiczną. W ustawie nie sprecyzowano wielkości tak wyodrębnionej części. Jak wynika z art. 29 ust. 1 pr.g.g., przesłanką odmowy koncesji jest ustalenie, że zamierzona działalność sprzeciwiałaby się interesowi publicznemu, w tym racjonalnej gospodarce złożem kopaliny. Wydaje się więc, że odpowiedź na pytanie, czy dana „część” złoża może być przedmiotem odrębnej koncesji na wydobywanie kopaliny, tkwi w sposobie rozumienia przesłanki określonej jako „racjonalna gospodarka złożem”. Jeżeli przedmiotem koncesji ma być część złoża, to niezbędne stanie się wskazanie wielkości jej powierzchni oraz jej lokalizacji.

Pojęcie „racjonalnej gospodarki” nie zostało nigdzie zdefiniowane. „Racjonalny” oznacza tyle co „oparty na nowoczesnych metodach naukowych; dobrze przemyślany i uzasadniony”¹, z kolei „gospodarowanie” wypada traktować jako synonim „korzystania”. Problem jednak w tym, że ustalenie sposobu rozumienia „racjonalnej gospodarki złożem kopaliny” możliwe jest wyłącznie w odniesieniu do skonkretyzowanego stanu faktycznego, a ponadto czynniki kształtujące wspomnianą przesłankę (technologiczne, ekonomiczne) mogą ulegać przewartościowaniom². Wskazane jest, by rozważnie postępujący wnioskodawca ubiegający się o koncesję na wydobywanie kopaliny z „części” złoża wykazał, że nie zagrazi to racjonalnej gospodarce pozostałą częścią złoża.

Zwrot „wielkość i sposób zamierzonego wydobycia kopaliny” oznacza przede wszystkim konieczność określenia ilości kopaliny. W zasadzie nie może ona być większa od zasobów geologicznych określonych w dokumentacji geologicznej. Sposób wydobywania (metodą odkrywkową, podziemną, otworową) przeważnie determinowany jest rodzajem kopaliny oraz warunkami występowania jej złoża, a zwłaszcza głębokością jego zalegania. Niekiedy szczegóły mogą być pochodną uwarunkowań ekonomicznych i środowiskowych. Przykładem może być siarka, którą można wydobywać zarówno metodą odkrywkową, jak i metodą otworową (podziemne wytapianie). Co prawda współcześnie węgiel brunatny wydobywa się wyłącznie odkrywkowo, ale w przeszłości stosowano w jego przypadku także metodę robót podziemnych.

Pojęcie „stopień wykorzystania zasobów złoża” nie zostało zdefiniowane normatywnie, aczkolwiek pojawia się w tekstach aktów normatywnych. W literaturze technicznej przyjmuje się, że jest to część wykorzystanych zasobów złoża odniesiona do jego zasobów, wyrażona w procentach lub ułamku dziesiętnym³. W istocie wskaźnik ten oznacza maksymalną wielkość zasobów możli-

¹ *Mały słownik języka polskiego*. Red. S. Skorupka, H. Auderska, Z. Łempicka, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1969, s. 683.

² Zob. wyrok NSA z dnia 13 stycznia 2015 r., sygn. II GSK 1841/13; wyrok NSA z dnia 1 grudnia 2015 r., sygn. II OSK 2323/15.

³ W. Glapa, J.I. Korzeniowski: *Mały leksykon górnictwa odkrywkowego*. Wydawnictwa i Szkolenia Górnicze Burnat & Korzeniowski, Wrocław 2005, s. 96.

wych do wydobywania⁴. Biorąc jednak pod uwagę chociażby konstrukcję zakładającą, że każda dokumentacja geologiczna (w tym dokumentacja złoża kopaliny) *de facto* stanowi zbiór informacji nie do końca zweryfikowanych, nie sposób wykluczyć, że rzeczywista wielkość wydobywania może przekraczać ustaloną na podstawie wspomnianego wskaźnika.

Wskazanie stopnia zamierzonego wykorzystania zasobów złoża (w tym kopalin towarzyszących⁵ i współwystępujących użytecznych pierwiastków śladowych) bezspornie ma na celu racjonalną gospodarkę złożem kopaliny, rozumianą jako najpełniejsze – w uwarunkowaniach ekonomicznych i technologicznych istniejących w dniu złożenia wniosku koncesyjnego – wykorzystanie zasobów złoża, zwłaszcza wielosurowcowego. Przez „środki umożliwiające osiągnięcie celu” określonego w art. 26 ust. 1 pkt 3 pr.g.g. należy rozumieć rozwiązania technologiczne i organizatorskie zmierzające do jak najpełniejszego wybrania zasobów złoża. Co prawda we wspomnianym przepisie posłużono się sformułowaniem „wykorzystywanie zasobów złoża”, ale bezspornie postępowanie z wydobytą kopaliną (główną, towarzyszącą, współwystępującymi użytecznymi pierwiastkami śladowymi) stanowi w znacznej mierze pochodną relacji ekonomicznych i nie jest przedmiotem komentowanej ustawy. Przedsiębiorca, który rozporządził wydobytą kopaliną, w praktyce nie ma wpływu na to, jak będzie się z nią dalej postępować. Z kolei o zaliczeniu określonych substancji do kopalin towarzyszących lub użytecznych pierwiastków śladowych przesądzi treść dokumentacji geologicznej.

„Zasoby eksploatacyjne ujęcia” nie zostały zdefiniowane w żadnym akcie normatywnym. W hydrogeologii rozumiane są jako „dopuszczalna ilość (pobór)

⁴ Zob. np. wyrok NSA z dnia 1 grudnia 2015 r., sygn. II OSK 2323/15.

⁵ „Kopalina towarzysząca” nie doczekała się definicji ustawowej. Przyjmuje się, że chodzi tu o kopalinę tworzącą naturalne nagromadzenie w obrębie lub w bliskim sąsiedztwie kopaliny określonej jako „główna”, a jej wydobywanie nie jest podstawowym celem przedsiębiorcy, ale może przynieść korzyść gospodarczą, gdy idzie w parze z wydobywaniem kopaliny głównej. Ustalenie szczegółów może być niezwykle trudne. (Zob. T. Ratajczak, E. Hycnar: *Kopaliny towarzyszące w złożach węgla brunatnego*. T. 1: *Geologiczno-surowcowe aspekty zagospodarowania kopalin towarzyszących*. Wydawnictwo IGSMiE PAN, Kraków 2017, s. 18 i nast.; R. Uberman, M. Nieć: *Kopaliny towarzyszące – problemy dokumentowania, wydobywania i opłat eksploatacyjnych*. „Górnictwo Odkrywkowe” 2014, nr 2/3, s. 33; R. Uberman: *Kopaliny towarzyszące w złożach węgla brunatnego*. T. 2: *Prawno-ekonomiczne oraz górnicze aspekty zagospodarowania kopalin towarzyszących*. Wydawnictwo IGSMiE PAN, Kraków 2017, s. 15). Inni autorzy określają ją jako „współwystępującą” (w granicach lub w bliskim sąsiedztwie złoża kopaliny głównej); może ona być eksploatowana razem z kopaliną główną, a nie kwalifikuje się do samodzielnej eksploatacji (W. Glapa, J.I. Korzeniowski: *Mały leksykon...*, s. 44). Trudność polega jednak na tym, że Prawo geologiczne i górnicze zna również pojęcie „kopaliny współwystępującej” (np. art. 49z ust. 3 pkt 4; art. 134 ust. 3 pkt 2). Nie ma natomiast wątpliwości, że przedmiotem wniosku koncesyjnego (i w konsekwencji – wydobywania) mogą być wyłącznie te kopaliny towarzyszące i użyteczne pierwiastki śladowe, które znajdują się w granicach obszaru górniczego.

wód podziemnych w ujęciu przy określonym sposobie eksploatacji, uwzględniająca ograniczenia związane z wymaganiami ochrony środowiska i warunkami techniczno-eksploatacyjnymi poboru wody”⁶. Wyraża się je w jednostkach objętości w jednostce czasu (m^3/h). Oznacza to, że wielkość wspomnianych zasobów musi być ustalana odrębnie dla każdego przypadku, w praktyce – w drodze decyzji zatwierdzającej dokumentację hydrogeologiczną ujęcia wody. Rozwiązanie to dotyczy wyłącznie wód, które są kopalinami w rozumieniu art. 5 pr.g.g.

Na temat pojęcia „obszaru górniczego” i „terenu górniczego” zob. art. 6 ust. 1 pkt 5 i pkt 15 komentowanej ustawy. Trafnie przyjmuje H. Schwarzw⁷, że wspomniany obszar i teren są przestrzeniami trójwymiarowymi. W szczególności charakterystykę obszaru górniczego determinują warunki występowania złoża kopaliny. Zależnie od sytuacji w jego skład mogą wchodzić nieruchomości gruntowe, czego przykładem jest górnictwo odkrywkowe. W przypadku złóż zalegających głęboko co do zasady należy bronić zapatrywania, że utworzone dla ich wydobywania obszary górnicze nie obejmują nieruchomości gruntowych znajdujących się powyżej.

Warto przypomnieć, że żaden przepis komentowanej ustawy nie wskazuje wymagań, jakim miałyby odpowiadać „mapy górnicze”. Co prawda są one przedmiotem Polskich Norm, jednak stosowanie tych ostatnich nie jest obowiązkowe. W szczególności brak podstaw, by zakładać, że art. 26 (podobnie zresztą jak art. 24) pr.g.g. wprowadza nakaz korzystania z Polskich Norm dotyczących omawianej problematyki. Z niewiadomych powodów prawodawca nie był zainteresowany rozwiązaniami normatywnymi⁸ w analizowanej tu kwestii. W praktyce oznacza to wątpliwość co do sposobu określenia wymagań dla „map górniczych”. Skoro jednak nie zostały one ustalone prawem (w tym przez wprowadzenie obowiązku stosowania Polskich Norm), należy bronić zapatrywania, że wymagania te określa wnioskodawca, np. przez posłużenie się „legendą” objaśniającą użytą symbolikę. Komentowany przepis nie uprawnia natomiast organu koncesyjnego do żądania przedłożenia map w określonej skali. Wprawdzie źródłem wątpliwości może być rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 16 października 2014 r. w sprawie rejestru obszarów górniczych i zamkniętych podziemnych składowisk dwutlenku węgla⁹, które m.in. wskazuje wymagania dotyczące danych ujawnianych we wspomnianym rejestrze; brak jednak podstaw, by owe wymagania odnosić do treści wniosku koncesyjnego.

⁶ *Słownik hydrogeologiczny*. Red. J. Dowgiałło, A.S. Kleczkowski, T. Macioszczyk, A. Rózkowski. Państwowy Instytut Geologiczny, Warszawa 2002, s. 320.

⁷ H. Schwarzw: *Prawo geologiczne i górnicze. Komentarz*. T. 1: *Art. 1–103*. Salome, Wrocław 2013, s. 219.

⁸ Na przykład w formie rozporządzenia wykonawczego określającego wspomniane standardy albo normy prawnej nakazującej stosowanie wskazanych Polskich Norm.

⁹ Dz.U. 2014, poz. 1469.

Istotą geologicznych i hydrogeologicznych warunków wydobycia kopaliny jest przede wszystkim informacja o budowie (charakterystyce) złoża oraz o stanie otaczającego je środowiska. Okoliczności te (budowa złoża, stan otaczającego je środowiska, wpływ wydobycia na pozostałe elementy środowiska, ciśnienie wody, jej temperatura itd.) przesądzają o technologii udostępnienia i wydobycia złoża. Wydobywanie kopaliny ze złoża przeważnie wpływa na stan otaczającego je środowiska, głównie w zakresie stosunków wodnych. Każde wyrobisko górnicze powoduje efekt studni, do której napływa woda z otaczającego je środowiska. W konsekwencji trzeba odwadniać wyrobisko, jednym zaś ze sposobów pozbycia się napływających do niego wód jest ich wtłaczanie do górotworu. Pojęcie to zdefiniowane zostało jako „pozbycie się wód pochodzących z odwodnień wyrobisk górniczych, wykorzystanych wód leczniczych, wód termalnych, solanek, a także wód złożowych, w tym wód z podziemnych magazynów węglowodorów, z wyłączeniem wód technologicznych wykorzystywanych w magazynach węglowodorów zlokalizowanych w złożach soli kamiennej, polegające na ich wprowadzaniu otworami wiertniczymi do formacji geologicznych izolowanych od użytkowych poziomów wodonośnych” (art. 6 ust. 1 pkt 16b pr.g.g.). Wody z odwodnienia zakładów górniczych – z wyjątkiem wód wtłaczanych do górotworu, jeżeli rodzaje i ilość substancji zawartych w wodzie wtłaczanej do górotworu są tożsame z rodzajami i ilościami substancji zawartych w pobranej wodzie – z wyłączeniem niezanieczyszczonych wód pochodzących z odwodnienia zakładów górniczych, są ściekami (art. 16 pkt 6le Prawa wodnego)¹⁰. Za sprawą prymitywnej techniki legislacyjnej definicję tę trudno uważać za dostatecznie komunikatywną. Nie powinno jednak być wątpliwości, że wtłaczane do górotworu wody, pochodzące z odwadniania wyrobisk górniczych, których skład jest tożsamy ze składem (jakościowo-ilościowym) wód pochodzących z takiego odwodnienia i które nie zostały zanieczyszczone, nie są ściekami. Prawne uwarunkowania takiego zatłaczania mogą być określone w koncesji, co wyłącza stosowanie przepisów o korzystaniu z wód oraz o opłatach za korzystanie ze środowiska (art. 32 ust. 4 pkt 2 pr.g.g.).

W świetle art. 6 ust. 1 pkt 2 pr.g.g. informacją geologiczną „są dane i próbki geologiczne wraz z wynikami ich przetworzenia i interpretacji, w szczególności przedstawione w dokumentacjach geologicznych oraz zapisane na informatycznych nośnikach informacji”. Istotne jest, że elementem wniosku koncesyjnego może być tylko taka informacja geologiczna, której wyraz stanowi dokumentacja zatwierdzona w drodze decyzji organu administracji geologicznej¹¹. Wnioskodawca ma obowiązek przedłożenia kopii takiej decyzji¹², co niestety należy odczytać jako normatywny wyraz biurokratycznego wygodnictwa organów

¹⁰ Ustawa z dnia 20 lipca 2017 r. – Prawo wodne (t.j. Dz.U. 2021, poz. 624 ze zm.).

¹¹ Bądź przyjęta pod rządą poprzedniego stanu prawnego w drodze zawiadomienia organu administracji geologicznej (art. 211 pr.g.g.).

¹² Bądź zawiadomienia o jej przyjęciu pod rządą dawnego stanu prawnego.

koncesyjnych. Organ administracji geologicznej jest bowiem jednocześnie organem koncesyjnym i najczęściej to właśnie on podjął decyzję o zatwierdzeniu tej dokumentacji¹³, która przeważnie znajduje się w jego dyspozycji. Wyjątkowo, jeżeli doszło do zmiany właściwości rzeczowej organów administracji geologicznej, niekiedy może być inaczej. Nie ma jednak przeszkody, by dane pozwalające na ustalenie, czy doszło do zatwierdzenia takiej dokumentacji (a nadto jaka jest treść) ustalić w ramach współdziałania organów administracji publicznej, zgodnie z w art. 7b Kodeksu postępowania administracyjnego¹⁴, czy też wykorzystując powszechnie dostępne systemy informacji o złożach kopalin. Stosownie do art. 21 ust. 2 pkt 34 lit. c ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko¹⁵ dane o „kartach informacyjnych złóż kopalin, o których mowa w przepisach wydanych na podstawie art. 97 ust. 1 pkt 1” pr.g.g.¹⁶, są zresztą powszechnie dostępną informacją o środowisku i jego ochronie.

Ustawa nie daje odpowiedzi na pytanie, z jaką dokładnością trzeba sporządzić dokumentację złoża kopaliny stanowiącą podstawę uzyskania koncesji. Wiadomo natomiast, że załącznikiem do wniosku koncesyjnego (z wyjątkiem koncesji objętych kompetencjami starostów) musi być projekt zagospodarowania złoża. Do jego sporządzenia wymagane jest rozpoznanie złoża w kategorii co najmniej C1. Co więcej, taka dokumentacja określa m.in. warunki geologiczno-górnictwa eksploatacji (§ 6 ust. 2 pkt 3 rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 1 lipca 2015 r. w sprawie dokumentacji geologicznej złoża kopaliny, z wyłączeniem złoża węglowodorów)¹⁷.

Co do zasady „prawo do informacji geologicznej” przysługuje Skarbowi Państwa (art. 99 ust. 1 pr.g.g.). Wyjątki dotyczą niektórych informacji geologicznych powstałych pod rządem dawnych przepisów. Ten, kto w wyniku wykonanych na swój koszt prac (geologicznych) prowadzonych na podstawie decyzji wydanych na podstawie ustawy¹⁸ lub prowadzonych na podstawie zgłoszenia (o którym mowa w art. 85 ust. 2 i art. 85a ust. 1) uzyskał informację geologiczną, ma prawo do nieodpłatnego korzystania z niej. Podlega ono jednak ograniczeniom w czasie. Przez okres trzech lat – licząc odpowiednio od dnia doręcze-

¹³ Bądź pod rządem dawnego stanu prawnego sporządził zawiadomienie o jej przyjęciu.

¹⁴ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz.U. 2021, poz. 735 ze zm.); dalej: k.p.a.

¹⁵ Dz.U. 2021, poz. 247 ze zm.; dalej: u.o.o.ś.

¹⁶ Z nieznanych powodów rozwiązanie to nie dotyczy jednak złóż węglowodorów. Bezspornie jednak każda dokumentacja geologiczna jest „informacją o środowisku” w rozumieniu art. 8 u.o.o.ś.

¹⁷ Dz.U. 2015, poz. 987.

¹⁸ Czyli odpowiednio po uzyskaniu koncesji na poszukiwanie lub rozpoznawanie złoża kopaliny bądź decyzji zatwierdzającej projekt (niekoncesjonowanych) robót geologicznych.

nia decyzji zatwierdzającej dokumentację geologiczną – takiemu podmiotowi przysługuje wyłączne prawo do korzystania z informacji geologicznej w celu ubiegania się o wykonywanie działalności m.in. w zakresie wydobywania kopalin ze złóż, a także wydobywania węglowodorów w czasie trwania fazy wydobywania, o której mowa w art. 49v pkt 2 lit. b. Jeżeli jednak przed upływem terminu trzech lat podmiot, któremu przysługuje opisana wyżej „wyłączność”, uzyskał decyzję stanowiącą podstawę wykonywania działalności polegającej na „wydobyciu”, zachowuje on wyłączne prawo do korzystania z informacji geologicznej przez czas określony w takiej decyzji oraz dodatkowo przez dwa lata od dnia utraty jej mocy. Odrębne wymagania dotyczą podziemnego składowania dwutlenku węgla (art. 99 ust. 3–4).

Przedstawione wyżej wymagania trudno ocenić jako dostatecznie komunikatywne. Przede wszystkim nie jest wystarczająco jasna istota wspomnianego prawa do „nieodpłatnego korzystania” z informacji geologicznej. Bezspornie jest to prawo podmiotowe, którego przedmiotem jest dobro o charakterze niematerialnym (a nie jego nośnik, zarówno papierowy, jak i cyfrowy). Wydaje się, że istotą owego prawa stanowi „używanie” wspomnianej informacji w każdym możliwym celu; w szczególności dotyczy to wykorzystywania jej w celach koncesyjnych. Prawo to przez trzy lata ma charakter wyłączny, co jednocześnie oznacza, że Skarb Państwa w czasie, w którym przysługuje omawiana „wyłączność”, nie ma możliwości dokonywania dalszych rozporządzeń przysługującym mu prawem do informacji geologicznej. Dalsze szczegóły wykraczają poza zakres komentowanego art. 26 pr.g.g.

Powstaje z kolei pytanie, jak liczyć termin początkowy „wyłączności”. Literalnie rzecz biorąc, biegnie on od „dnia doręczenia decyzji zatwierdzającej dokumentację” (art. 99 ust. 3). Prawodawca „zapomniał” jednak, że co do zasady decyzja nieostateczna nie powoduje przewidzianych nią skutków prawnych, chyba że nadano jej rygor natychmiastowej wykonalności. Prowadziłoby to do wniosku, iż bieg analizowanego terminu rozpoczyna się dopiero z dniem wykonalności decyzji zatwierdzającej dokumentację geologiczną. Istnieje zresztą obawa, że możliwość skorzystania przez wnioskodawcę z „wyłączności” będzie iluzoryczna. Przypomnieć należy, że większość przedsięwzięć w zakresie wydobywania kopalin zaliczona została do kategorii „mogących (zawsze, potencjalnie) znacząco oddziaływać na środowisko”, a w konsekwencji niezbędnym elementem wniosku koncesyjnego staje się decyzja środowiskowa. Wystąpienie z wnioskiem o jej uzyskanie możliwe jest dopiero po zatwierdzeniu dokumentacji geologicznej złoża kopaliny. Wiadomo również, że nie są niczym nadzwyczajnym toczące się przez kilka lat postępowania w sprawie uzyskania owej decyzji. W praktyce szansa na skorzystanie z „wyłączności” będzie więc ograniczona. Upływ wspomnianego terminu 3 lat nie pozbawia wnioskodawcy (który poniósł koszt wykonania prac stanowiących podstawę uzyskania informacji geologicznej) możliwości nabycia prawa do korzystania z niej odpłatnie

(art. 99 ust. 2). Tak nabyte prawo nie ma jednak charakteru wyłącznego, nie można zatem wykluczyć, że Skarb Państwa, powołując się na art. 99 ust. 1, rozporządzi nim na rzecz innego podmiotu.

Wnioskodawca, który w okolicznościach wskazanych w art. 99 ust. 2 i nast. nie nabył prawa do korzystania z informacji geologicznej, może uzyskać je w drodze umowy zawartej ze Skarbem Państwa (art. 100 ust. 2–3a pr.g.g.). Powstaje natomiast pytanie, w jaki sposób wnioskodawca ma wykazać istnienie wspomnianego prawa. W świetle art. 75 k.p.a. „jako dowód w sprawie należy dopuścić wszystko, co może przyczynić się do wyjaśnienia sprawy, a nie jest sprzeczne z prawem. W szczególności dowodem mogą być dokumenty, zeznania świadków, opinie biegłych oraz oględziny” (§ 1). „Jeżeli przepis prawa nie wymaga potwierdzenia określonych faktów lub stanu prawnego w drodze zaświadczenia właściwego organu administracji, organ [...] odbiera od strony, na jej wniosek, oświadczenie złożone pod rygorem odpowiedzialności za fałszywe zeznania. Przepis art. 83 § 3 stosuje się odpowiednio” (§ 2). Co ważne, nakaz dołączenia do wniosku koncesyjnego dowodów „istnienia określonych w nim okoliczności” sformułowany został w art. 24 pr.g.g., określającym ogólne wymagania dotyczące wszystkich wniosków koncesyjnych. Wystarczającym dowodem „prawa do informacji geologicznej” będzie zatem wykazanie przez wnioskodawcę istnienia przesłanek określonych w art. 99 ust. 2 oraz nast. bądź powołanie się na umowę zawartą ze Skarbem Państwa, przeważnie zresztą reprezentowanym przez organ koncesyjny. Nie znajduje natomiast najmniejszych podstaw prawnych stosowana niekiedy praktyka żądania przez ów organ przekładania kopii decyzji stanowiących podstawę wykonania prac, w których wyniku doszło do pozyskania informacji geologicznej, bądź umów zawartych ze Skarbem Państwa, mocą których rozporządził on przysługującym mu prawem do informacji geologicznej (zob. także art. 7b k.p.a.).

„Prawo do wydobywania kopalin” jest elementem prawa podmiotowego przysługującego do przestrzeni, w granicach której ma być wykonywana zamierzona działalność. W odniesieniu do górnictwa odkrywkowego sprawa znacznie się komplikuje. W zasadzie takim prawem podmiotowym w odniesieniu do złóż niestanowiących przedmiotu prawa własności górniczej jest prawo własności nieruchomości gruntowej (jej części, zespołu nieruchomości gruntowych lub ich części) bądź pochodne od niego prawa podmiotowe, których treścią jest możliwość korzystania z nieruchomości i pobierania jej pożytków. Inaczej mówiąc, w świetle art. 26 ust. 2 pkt 2 pr.g.g. wnioskodawca musi wykazać, że takie prawo mu przysługuje albo że dysponuje dowodem przyrzeczenia jego ustanowienia. Dowodami tych okoliczności mogą być zwłaszcza dokumenty urzędowe (np. wypis z księgi wieczystej) bądź prywatne (głównie umowy). Wymagania te nie dotyczą natomiast wydobywania węgla brunatnego. W komentowanym przepisie jednoznacznie posłużono się określeniami „prawo do nieruchomości” oraz „dowód przyrzeczenia jego ustanowienia”. Innymi słowy, wnioskodawca

musi legitymować się niezbędnym prawem podmiotowym lub przyrzeczeniem jego ustanowienia. Powstaje pytanie, czy wystarczającym dowodem tej okoliczności jest oświadczenie właściciela nieruchomości, że nie sprzeciwia się zamiarowi objęcia jej obszarem górniczym. Co prawda orzekając pod rządem dotychczasowego¹⁹ stanu prawnego, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie przyjął, że takie oświadczenie właściciela jest wystarczające²⁰, ale w aktualnym stanie prawnym taka ocena zdecydowanie musi zostać zakwestionowana²¹.

Jeżeli wspomniane prawo do „nieruchomości gruntowej” ma powstać w drodze umowy, to niewątpliwie musi ona zostać zawarta z podmiotem, który ma możliwość rozporządzania takowym prawem (podmiotowym). Wnioskodawcy nie zawsze zwracają na to uwagę, czego przyczyną przeważnie jest nieuregulowany stan prawny wielu nieruchomości gruntowych. W praktyce ustanowienie takiego prawa (które może przybrać postać np. dzierżawy) następuje za wynagrodzeniem, ustalonym najczęściej w drodze negocjacji wnioskodawcy z właścicielem. Generuje to problemy. Bezspornie właściciele (użytkownicy rzeczy) nieruchomości położonych w granicach projektowanych (wnioskowanych) oraz istniejących obszarów górniczych są stronami postępowań koncesyjnych dotyczących wydobywania kopalin (art. 41 pr.g.g.). W konsekwencji mają oni (i ich pełnomocnicy) prawo dostępu do akt sprawy, np. do umów ustanawiających prawo do korzystania z nieruchomości bądź przyrzekających jego ustanowienie oraz do informacji o związanym z tym wynagrodzeniu. Może to powodować eskalację żądań finansowych pod adresem wnioskodawców czy też dążeń do rozwiązania już zawartych umów. W rezultacie wnioskodawcy niejednokrotnie domagają się objęcia treści umów „klauzulą poufności” (art. 28ha pr.g.g.). Zasadność takich żądań można ocenić wyłącznie na podstawie analizy konkretnego stanu faktycznego, wiele wskazuje jednak na to, że problem ten daje się rozwiązać przez umiejętną redakcję umów o korzystanie z nierucho-

¹⁹ Czyli pod rządem ustawy z dnia 4 lutego 1994 r. – Prawo geologiczne i górnicze (Dz.U. 1994, nr 27, poz. 94 ze zm.). Obowiązujący wówczas art. 18 pkt 2 przewidywał, że o ile ustawa nie stanowi inaczej, wniosek o udzielenie koncesji powinien zawierać określenie prawa wnioskodawcy do terenu (przestrzeni), w ramach którego projektowana działalność ma być wykonywana, lub prawa, o którego ustanowienie ubiega się wnioskodawca.

²⁰ Prawomocny wyrok WSA w Warszawie z dnia 3 listopada 2009 r., sygn. VI SA/Wa 735/09. Tak samo przyjmuje H. Schwarz, *Prawo geologiczne i górnicze...*, s. 221.

²¹ Już pod rządem dawnego stanu prawnego NSA przyjmował, że nie można wbrew woli właściciela gruntów uzyskać koncesji na poszukiwanie i rozpoznawanie złóż kruszywa naturalnego znajdującego się w granicach jego nieruchomości. Przeciwnie rozwiązanie byłoby sprzeczne z regułami postępowania administracyjnego wynikającymi m.in. z art. 7 k.p.a., który zawiera ogólną klauzulę załatwienia sprawy administracyjnej zgodnie z interesem społecznym. Jeżeli wnioskodawca we wniosku nie tylko nie określił prawa do terenu, ale wręcz oświadczył, że o żadne prawo do przedmiotowego terenu się nie ubiega, to organ koncesyjny powinien wydać decyzję negatywną (wyrok NSA z dnia 17 kwietnia 1998 r., sygn. II SA 1695/97).

mości (przyrzeczenie ustanowienia takiego prawa), co powinno spowodować bezprzedmiotowość wymagań przewidzianych w art. 28ha.

Niezbędnym elementem wniosków o koncesję na wydobywanie kopalin, z wyłączeniem wniosków objętych kompetencjami starosty, jest projekt zagospodarowania złoża (dalej: pzz.). Ma on określać wymagania w zakresie racjonalnej gospodarki złożem kopaliny głównej, kopalin towarzyszących oraz technologii eksploatacji zapewniającej ograniczenie ujemnych wpływów na środowisko. Inaczej mówiąc, dokument ten stanowi część wniosku koncesyjnego zmierzającą do realizacji m.in. zasady prewencji (art. 6 Prawa ochrony środowiska)²² oraz określający wymagania w zakresie racjonalnego wykorzystywania środowiska (art. 3 pkt 13 w zw. z art. 125–126 pr.o.ś.). Szczegółowe wymagania, jakim powinien odpowiadać taki dokument, określają przepisy wykonawcze²³. Sporządza się go „w granicach projektowanego obszaru górniczego”. Określa on:

1) optymalny wariant racjonalnego wykorzystania zasobów złoża, w szczególności przez kompleksowe i racjonalne wykorzystanie kopaliny głównej i kopalin towarzyszących, z uwzględnieniem:

- a) geologicznych warunków występowania złoża,
- b) technicznych możliwości oraz ekonomicznych uwarunkowań wydobywania kopalin,
- c) przewidywanego sposobu likwidacji zakładów górniczych, ochrony zasobów pozostawionych w złożu po zakończeniu eksploatacji oraz rekultywacji gruntów po działalności górniczej;

2) działania niezbędne w zakresie ochrony środowiska, w tym technologię eksploatacji zapewniającą ograniczenie ujemnych wpływów na środowisko;

3) zasoby przemysłowe, będące częścią zasobów bilansowych lub pozabilansowych złoża, a w przypadku wód leczniczych, termalnych i solanek – zasobów eksploatacyjnych złoża, w granicach projektowanego obszaru górniczego lub wydzielonej części złoża przewidzianej do zagospodarowania, które mogą być przedmiotem uzasadnionej technicznie i ekonomicznie eksploatacji przy uwzględnieniu wymagań określonych w przepisach prawa, w tym dotyczących ochrony środowiska;

4) zasoby nieprzemysłowe, będące częścią zasobów bilansowych złoża niezaliczoną do zasobów przemysłowych w obszarze przewidzianym do zagospodarowania, których eksploatacja może stać się uzasadniona w wyniku zmian technicznych, ekonomicznych lub zmian w przepisach prawa, w tym dotyczących wymagań ochrony środowiska;

5) straty w zasobach przemysłowych i nieprzemysłowych, będące częścią tych zasobów przewidzianą do pozostawienia w złożu, której na skutek za-

²² Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz.U. 2021, poz. 1973 ze zm.); dalej: pr.o.ś.

²³ Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 24 kwietnia 2012 r. w sprawie szczegółowych wymagań dotyczących projektów zagospodarowania złóż (Dz.U. 2012, poz. 511).

mierzonego sposobu eksploatacji nie można wyeksploatować w przewidywalnej przyszłości w sposób uzasadniony technicznie i ekonomicznie;

6) zasoby operatywne dla złóż kopalin stałych, stanowiące zasoby przemysłowe pomniejszone o przewidywane straty.

Udostępnianie i wydobywanie zasobów złoża należy projektować w sposób umożliwiający zagospodarowanie w przyszłości części złoża nieobjętej zagospodarowaniem i zagospodarowanie zasobów złóż występujących w jego sąsiedztwie (§ 1).

Projekt zagospodarowania złoża składa się z trzech części: opisowej, graficznej i tabelarycznej. Część opisowa uwzględnia zamierzony sposób eksploatacji, rodzaj kopaliny i warunki geologiczne prowadzenia eksploatacji oraz zawiera odpowiednio:

1) informacje o położeniu i granicach udokumentowanego złoża oraz zasobach złoża wraz z charakterystyką uwarunkowań geograficznych, prawnych i ochrony środowiska wpływających na ograniczenie możliwości eksploatacji złoża lub części złoża i na lokalizację obiektów zakładu górniczego, określenie lokalizacji obiektów zakładu górniczego ograniczających możliwość eksploatacji;

2) określenie granic projektowanego obszaru i terenu górniczego, a w przypadku wód uznanych za kopaliny – z uwzględnieniem warunków hydrodynamicznych;

3) uzasadnienie granic zamierzonej eksploatacji, przedstawienie sposobu i miejsca składowania nadkładu, projektowanych filarów ochronnych, ze wskazaniem obiektów objętych ochroną, uzasadnieniem ich granic oraz określeniem warunków ewentualnej eksploatacji złoża objętego filarem ochronnym;

4) określenie miejsca i sposobu udostępnienia złoża, proponowanych systemów eksploatacji kopaliny głównej, kopalin towarzyszących i współwystępujących, z uwzględnieniem warunków geologiczno-górnich, w szczególności hydrogeologicznych i geologiczno-inżynierskich, wraz z określeniem spodziewanych dopływów wody, sposobów odwadniania i jakości odpompowywanej wody oraz wpływu zamierzonej eksploatacji na powierzchnię terenu i obiekty budowlane;

5) określenie zagrożeń mogących wpłynąć na bezpieczeństwo eksploatacji i ochronę zasobów oraz sposobów przeciwdziałania tym zagrożeniom, z uwzględnieniem (zależnie od potrzeb) warunków gazowych i geotermicznych;

6) określenie przewidywanej wielkości wydobywania kopalin i danych o kolejności wybierania poszczególnych części złoża, a w złożach wielopokładowych – poszczególnych pokładów (w celu ich zabezpieczenia przed niszczącą podbudową);

7) określenie warunków wtłaczania wód do górotworu, jeżeli w związku z wydobywaniem kopaliny ze złoża projektuje się wtłaczanie do górotworu wód

pochodzących z odwodnienia zakładów górniczych, wód złożowych lub wykorzystanych solanek, wód leczniczych oraz termalnych;

8) określenie kryteriów klasyfikacji zasobów złoża do przemysłowych lub nieprzemysłowych przy istniejących uwarunkowaniach geologicznych, technicznych i ekonomicznych, określenie sposobu ustalania i wielkości zasobów przemysłowych i nieprzemysłowych wraz ze wskazaniem zakresu ich możliwych zmian;

9) określenie rodzaju i wielkości przewidywanych strat w zasobach przemysłowych, stopnia wykorzystania zasobów przemysłowych złoża wraz z uzasadnieniem oraz dla złóż kopalin stałych – wielkości zasobów operatywnych;

10) określenie stopnia zamierzonego wykorzystania zasobów kopalin towarzyszących i współwystępujących;

11) określenie zasad, sposobu i zakresu ochrony zasobów nieprzemysłowych i niezbędnych warunków dla ich przekwalifikowania do zasobów przemysłowych lub strat w wyniku prowadzonej eksploatacji;

12) określenie przewidywanego sposobu likwidacji zakładu górniczego, ochrony pozostawionych zasobów w złożu po zakończeniu eksploatacji oraz przewidywanego sposobu rekultywacji gruntów po działalności górniczej;

13) charakterystykę warunków ekonomicznych prowadzenia eksploatacji i wykorzystania złoża, a gdy te czynniki decydują o klasyfikacji zasobów do przemysłowych i nieprzemysłowych – przedstawienie szczegółowej analizy ekonomicznej;

14) kopie dokumentów (w formie załączników), których treść ma istotne znaczenie dla opracowanego projektu.

Część graficzna pzz., stosownie do zamierzonego sposobu eksploatacji i rodzaju kopaliny, zawiera:

1) mapę lub mapy sytuacyjno-wysokościowe sporządzone w skali umożliwiającej szczegółowe przedstawienie obszaru przewidzianego do zagospodarowania, z zaznaczeniem granic złoża, granic projektowanego obszaru i terenu górniczego, granic sąsiednich obszarów i terenów górniczych dla tych samych kopalin, granic nieruchomości gruntowych, do których przysługuje wnioskodawcy tytuł prawny, obiektów chronionych i granic proponowanych filarów ochronnych, proponowanego miejsca lub miejsc udostępnienia złoża oraz proponowanego miejsca lub miejsc składowania nadkładu. Na wspomnianej mapie zaznacza się wyrobiska górnicze w przypadku wcześniejszego prowadzenia robót górniczych; miejsca wyrobisk udostępniających i eksploatacyjnych oraz obszarów złoża wyeksploatowanego dla złóż zagospodarowanych; granice obszaru spływu wód do ujęcia, granice oddziaływania ujęcia i granice obszaru zasobowego dla wód podziemnych uznanych za kopaliny;

2) mapę lub mapy sytuacyjno-wysokościowe powierzchni z oznaczeniem przewidywanych zmian powstałych na skutek eksploatacji, oznaczeniem stref

i wielkości przewidywanych deformacji terenu, jego przydatności do zabudowy i zagospodarowania;

3) mapy rozmieszczenia zasobów zakwalifikowanych do przemysłowych, nieprzemysłowych oraz strat związanych z wcześniejszą eksploatacją;

4) przekroje geologiczno-górnice, a dla złóż eksploatowanych odkrywko-wo – przekroje zawierające oznaczenie zasobów przemysłowych, nieprzemysłowych i strat;

5) mapy przedstawiające sposób korzystania ze środowiska, sposoby jego przekształceń i ochrony.

Część tabelaryczna pzz. zawiera obliczenia zasobów przemysłowych i nieprzemysłowych w obszarze przewidzianym do zagospodarowania, a w przypadku złóż kopalin stałych – również zasobów operatywnych i przewidywanych strat oraz tabelę zbiorczą wyników obliczeń. Wspomniane dane uwzględniają w zasadzie stan na dzień 31 grudnia roku poprzedzającego rok sporządzenia pzz.

Sporządzenie pzz. nie jest „pracą” ani „robotą” geologiczną, a w konsekwencji nie wymaga posiadania kwalifikacji zawodowych w zakresie geologii czy też górnictwa bądź ratownictwa górniczego (art. 50 i nast. pr.g.g.).

Jeżeli przedmiotem wnioskowanej koncesji ma być wydobywanie ze złóż kopalin wymienionych w art. 10 ust. 1 pr.g.g. (z wyłączeniem węglowodorów), pzz. podlega zaopiniowaniu przez organ nadzoru górniczego. Opinia powinna zostać wyrażona w terminie 14 dni, pod rygorem przyjęcia, że organ ten nie zgłasza uwag pod adresem omawianego dokumentu. Opinię – bądź odpowiednio oświadczenie o jej braku czy też sposobie jej uwzględnienia (odmowy uwzględnienia) – należy dołączyć do wniosku koncesyjnego (art. 27 ust. 3a–3b). Natomiast jeżeli wniosek koncesyjny dotyczy wydobywania kopalin innych niż wymienione w art. 10 ust. 1 (przykładem mogą być koncesje marszałka województwa), opinia organu nadzoru górniczego jest zbędna.

Zdaniem wojewódzkich sądów administracyjnych informacje zawarte w projekcie zagospodarowania złoża:

- są informacją o środowisku i jego ochronie²⁴;
- mogą stanowić tajemnicę przedsiębiorstwa²⁵.

Wymagań dotyczących pzz. nie stosuje się do wniosków o koncesje objęte właściwością starostów. Za sprawą dalszych rozwiązań do wydobywania kopalin prowadzonego na podstawie takich koncesji nie stosuje się przepisów o planach ruchu zakładu górniczego (art. 105 ust. 2 pkt 1 pr.g.g.). W konsekwencji wniosek o koncesję starosty określa także:

²⁴ Prawomocny wyrok WSA w Warszawie z dnia 11 marca 2014 r., sygn. IV SA/Wa 2136/13.

²⁵ Prawomocny wyrok WSA w Gliwicach z dnia 27 września 2018 r., sygn. IV SA/Gl 599/18.

- wymagania określone w art. 108 ust. 2, czyli stanowiące treść planu ruchu zakładu górniczego;
- „prognozowany” (czyli przewidywany) sposób likwidacji zakładu górniczego, uwzględniający obowiązki określone w art. 129 ust. 1, czyli stanowiące przedmiot planu ruchu likwidowanego zakładu górniczego. Rozwiązanie to nie wyłącza natomiast wymagań znajdujących się poza Prawem geologicznym i górniczym, zwłaszcza dotyczących rekultywacji gruntów, gospodarki wodnej itd.

Powstaje pytanie, z jaką dokładnością należy rozpoznać złoża kopaliny koncesjonowane przez starostę. Wiadomo, że elementem wniosku koncesyjnego w takiej sprawie nie jest projekt zagospodarowania złoża. W konsekwencji odwoływanie się do rozpoznania złoża w stopniu niezbędnym do sporządzenia wspomnianego projektu staje się bezprzedmiotowe. Bezspornie jednak wniosek ma m.in. określać „geologiczne i hydrogeologiczne warunki wydobywania”, a więc informacje będące przedmiotem dokumentacji geologicznej złoża kopaliny, sporządzonej z dokładnością rozpoznania również co najmniej C1. Inaczej mówiąc, rozpoznanie złoża w kategorii C1 lub wyższej jest przesłanką uzyskania każdej koncesji na wydobywanie kopaliny, z wyjątkiem węglowodorów.

Jeżeli element wniosku koncesyjnego stanowi decyzja środowiskowa, wynikające z niej uwarunkowania mogą kształtować treść wniosku, zwłaszcza elementy wskazane w art. 26 ust. 1 pkt 2–3, które bez wątpienia mieszczą się w pojęciu „środowiskowych uwarunkowań przedsięwzięcia” (art. 71 ust. 1, art. 80 i nast. u.o.o.ś.).

W istocie komentowany art. 26 pr.g.g. określa rozwiązania zmierzające do realizacji przewidzianego Prawem ochrony środowiska nakazu ochrony złóż kopaliny, rozumianej jako ich racjonalne wykorzystywanie²⁶.

Art. 27.

1. We wniosku o udzielenie koncesji na podziemne bezzbiornikowe magazynowanie substancji albo podziemne składowanie odpadów określa się również:

- 1) rodzaj, ilość oraz charakterystykę substancji albo odpadów;**
- 2) aktualne i przewidywane warunki geologiczne, hydrogeologiczne i geologiczno-inżynierskie; w przypadku działalności polegającej na składowaniu odpadów promieniotwórczych warunki te odnoszą się do lokalizacji, budowy, eksploatacji, zamknięcia oraz do okresu po zamknięciu składowiska odpadów promieniotwórczych;**

²⁶ Wedle art. 125 pr.o.ś. złoża kopaliny podlegają ochronie polegającej na racjonalnym gospodarowaniu ich zasobami oraz kompleksowym wykorzystaniu kopaliny, w tym kopaliny towarzyszących. Z kolei art. 126 ust. 1 pr.o.ś. nakazuje prowadzić eksploatację złoża kopaliny w sposób gospodarczo uzasadniony, przy zastosowaniu środków ograniczających szkody w środowisku i przy zapewnieniu racjonalnego wydobywania i zagospodarowania kopaliny.

- 3) technologię magazynowania albo składowania;
 - 4) projektowane położenie obszaru górniczego i terenu górniczego, przedstawione zgodnie z wymaganiami dotyczącymi map górniczych, z zaznaczeniem granic podziału terytorialnego kraju.
2. Do wniosku, o którym mowa w ust. 1, dołącza się dowód istnienia prawa do korzystania z informacji geologicznej, jakie w zakresie niezbędnym do prowadzenia zamierzonej działalności przysługuje wnioskodawcy, oraz kopie decyzji zatwierdzających dokumentację geologiczną.
 3. Do wniosku o udzielenie koncesji na podziemne składowanie odpadów promieniotwórczych dołącza się zezwolenie Prezesa Państwowej Agencji Atomistyki na budowę składowiska odpadów promieniotwórczych.

Istotą podziemnego bezzbiornikowego magazynowania substancji jest ich przechowywanie w naturalnych (zwłaszcza powstałych w wyniku eksploatacji węglowodorów) lub sztucznych (najczęściej powstałych w wyniku wypłukania złóż soli kamiennej) pustkach we wnętrzu skorupy ziemskiej. W praktyce przedmiotem takiego „magazynowania” jest gaz ziemny. Określenie rodzaju, ilości i charakterystyki wspomnianych substancji nie powinno budzić większych problemów. Cykl związanej z tym działalności obejmuje napełnianie podziemnego magazynu, przechowywanie zgromadzonej tam substancji, a następnie jej wydobywanie. Warto jednak zwrócić uwagę, że „magazynowanie” nie ma nic wspólnego z „magazynowaniem odpadów”²⁷ w rozumieniu art. 3 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 10 grudnia 2012 r. o odpadach.

Stosownie do art. 3 pkt 6 ustawy o odpadach²⁸ przez „odpady” rozumie się każdą substancję lub przedmiot, których posiadacz²⁹ zamierza się pozbyć, pozbywa się lub do których pozbycia się jest obowiązany. Obowiązek wspomnianego pozbycia się może wynikać tylko z ustawy bądź podjętej na jej podstawie decyzji. Ustawy o odpadach nie stosuje się natomiast m.in. do:

- gazów i pyłów wprowadzanych do atmosfery (pkt 1);
- mas ziemnych lub skalnych przemieszczanych w związku z wydobywaniem kopalin ze złóż, jeżeli koncesja na wydobywanie kopalin ze złóż lub plan ruchu zakładu górniczego, lub miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego dla terenu górniczego określają warunki i sposób ich zagospodarowania (pkt 11);

²⁷ Rozumianego jako „czasowe przechowywanie odpadów”.

²⁸ Ustawa z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz.U. 2021, poz. 779 ze zm.); dalej: u.o.

²⁹ Jest nim wytwórca odpadów lub osoba fizyczna, osoba prawna oraz jednostka organizacyjna nieposiadająca osobowości prawnej będąca w posiadaniu odpadów; domniemywa się, że władający powierzchnią ziemi jest posiadaczem odpadów znajdujących się na nieruchomości (art. 3 pkt 19 u.o.). Wartość tej definicji jest problematyczna, „posiadacza” zdefiniowano bowiem jako tego, kto jest „w posiadaniu odpadów”.

– dwutlenku węgla przeznaczonego do podziemnego składowania w celu przeprowadzenia projektu demonstracyjnego wychwytu i składowania dwutlenku węgla w rozumieniu art. 1 ust. 3 pr.g.g. (pkt 12).

Odpowiedź na pytanie, jak rozumieć wspomniane „zagospodarowanie”, nie jest prosta. Ustawa o odpadach definiuje „gospodarowanie” nimi jako „zbieranie, transport, przetwarzanie odpadów, łącznie z nadzorem nad tego rodzaju działaniami, jak również późniejsze postępowanie z miejscami unieszkodliwiania odpadów oraz działania wykonywane w charakterze sprzedawcy odpadów lub pośrednika w obrocie odpadami”. „Przetwarzaniem” są „procesy odzysku lub unieszkodliwiania, w tym przygotowanie poprzedzające odzysk lub unieszkodliwianie” (art. 3 ust. 1 pkt 2–3 oraz pkt 21). Inaczej mówiąc, jeżeli koncesja na wydobywanie kopalin lub plan ruchu zakładu górniczego, lub miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego przewidują, że masy ziemne lub skalne przemieszczane w związku z wydobywaniem kopalin są „przemieszczane”, a zwłaszcza wykorzystane do wypełniania wyeksploatowanych wyrobisk, nie są one odpadami.

W świetle Prawa atomowego³⁰ do odpadów promieniotwórczych zaliczają się materiały stałe, ciekłe lub gazowe zawierające substancje promieniotwórcze lub skażone tymi substancjami, których wykorzystanie nie jest przewidywane ani rozważane, zakwalifikowane do kategorii odpadów wymienionych w art. 47³¹, w tym wypalone paliwo jądrowe przeznaczone do składowania (art. 3 pkt 22 pr.at.). Prawo atomowe dzieli składowiska odpadów promieniotwórczych na powierzchniowe i głębokie, jednocześnie dość rygorystycznie określając przesłanki ustalenia lokalizacji tych ostatnich (art. 53a–53b)³², co determinuje, rzecz jasna, możliwość uzyskania koncesji na ich podziemne składowanie. Przyjęta tam

³⁰ Ustawa z dnia 29 listopada 2000 r. (Dz.U. 2019, poz. 1792 ze zm.).

³¹ Który określa przesłanki zaliczania odpadów promieniotwórczych do kategorii niskoaktywnych, średnioaktywnych oraz wysokoaktywnych.

³² Składowiska odpadów promieniotwórczych lokalizuje się w sposób uniemożliwiający otrzymanie przez osoby spośród ogółu ludności w ciągu roku dawki skutecznej (efektywnej) ze wszystkich dróg narażenia przekraczającej wartość 0,1 mSv, a nadto tylko na obszarach, na których środowisko przyrodnicze podlega łagodnie przebiegającej ewolucji, a warunki nią kształtowane mogą być w przypadku składowiska głębokiego wiarygodnie prognozowane przez 10 000 lat. Składowisko głębokie lokalizuje się w formacjach geologicznych posiadających miąższość i rozciągłość niezbędne dla obiektów składowiska i filarów ochronnych. Składowisk odpadów promieniotwórczych nie lokalizuje się:

1) na obszarach występowania lub zagrożonych oddziaływaniem gwałtownych zjawisk, w tym:

- a) powodzi o większym prawdopodobieństwie pojawienia się niż dla wody 1000-letniej,
- b) zwiększonej aktywności sejsmicznej naturalnej lub indukowanej działalnością człowieka,
- c) zwiększonej aktywności tektonicznej oraz na przebiegu stref uskokowych,
- d) ruchów masowych ziemi,
- e) osiadania lub zapadania się terenu,
- f) zjawisk krasowych lub sufozyjnych,
- g) intensywnej erozji wgłębnej lub powierzchniowej;

terminologia nie w pełni koresponduje z przewidzianą przez Prawo geologiczne i górnicze. Można bronić poglądu, że w istocie składowisko „głębokie” (według terminologii Prawa atomowego) jest tożsame z „podziemnym” (w rozumieniu Prawa geologicznego i górniczego). „Wykonywanie działalności związanej narażeniem” polegającej m.in. na „budowie, eksploatacji lub zamknięciu składowisk odpadów promieniotwórczych” wymaga zezwolenia Prezesa Państwowej Agencji Atomistyki (art. 4 ust. 1 pkt 3; art. 5).

Postępowanie z odpadami wydobywczymi reguluje ustawa z dnia 10 lipca 2008 r. o odpadach wydobywczych³³. Pojęcie to oznacza odpady pochodzące z poszukiwania, rozpoznawania, wydobywania, przeróbki i magazynowania kopalin ze złóż (art. 3 ust. 1 pkt 2 u.o.wyd.). Niezbędną przesłanką ustalenia, że dany przedmiot (substancja itd.) jest „odpadem wydobywczym”, jest uznanie go za odpad w rozumieniu art. 3 ust. 1 pkt 6 u.o., czyli który pochodzi „z poszukiwania, rozpoznawania, przeróbki i magazynowania kopalin”. Rozwinięcie szczegółów wykracza poza ramy niniejszego komentarza.

Ustawa o odpadach wprowadza następującą hierarchię (sekwencję) sposobów postępowania z odpadami:

- 1) prewencja (zapobieganie powstawaniu odpadów);
- 2) przygotowywanie do ponownego użycia;
- 3) recykling – odzysk, w ramach którego odpady są ponownie przetwarzane na produkty, materiały lub substancje wykorzystywane w pierwotnym celu lub innych celach; obejmuje to ponowne przetwarzanie materiału organicznego (recykling organiczny), ale nie obejmuje odzysku energii i ponownego przetwarzania na materiały, które mają być wykorzystane jako paliwa lub do celów wypełniania wyrobisk (art. 3 pkt 23); jego szczególną postacią jest recykling organiczny;
- 4) inne procesy odzysku – jakiegokolwiek proces, którego głównym wynikiem jest to, aby odpady służyły użytecznemu zastosowaniu przez zastąpienie innych materiałów (które w przeciwnym wypadku zostałyby użyte do spełnienia danej funkcji) lub w wyniku którego odpady są przygotowywane do speł-

2) w obrębie obszarów aglomeracji miejskich i skupionego osadnictwa oraz na obszarach o wyższej wartości społecznej (kulturowej, rekreacyjnej i zdrowotnej);

3) w strefach ochronnych ujęć wody i obszarach ochronnych zbiorników wód śródlądowych;

4) w strefach zasilania głównych i użytkowych zbiorników wód podziemnych;

5) w podziemnych wyrobiskach górniczych powstałych w wyniku wydobywania kopalin;

6) na terenach górniczych wyznaczonych do działalności polegającej na wydobywaniu kopalin ze złóż;

7) na obszarach, na których udokumentowano złoża kopalin, których miejsce występowania może być niesprzyjające dla lokalizacji składowiska;

8) w obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej w rozumieniu ustawy z dnia 21 marca 1991 r. o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej.

³³ Dz.U. 2021, poz. 1972; dalej: u.o.wyd.

nienia takiej funkcji w danym zakładzie lub ogólnie w gospodarce (art. 3 pkt 14);

- 5) unieszkodliwianie – proces niebędący odzyskiem, nawet jeżeli wtórnym skutkiem takiego procesu staje się odzysk substancji lub energii (art. 18); jednym ze sposobów unieszkodliwiania odpadów jest ich składowanie.

W konsekwencji nie można nazwać składowaniem umieszczenia odpadów w wyrobisku górniczym w celu innym niż ich unieszkodliwianie; najczęściej będzie ono formą ich odzysku. Bezsprzecznie zaś istotą podziemnego składowania odpadów jest ich unieszkodliwienie³⁴.

Skoro we wniosku o każdą z koncesji wymienionych w komentowanym artykule należy określić aktualne i przewidywane warunki geologiczne, hydrogeologiczne i geologiczno-inżynierskie, to wnioskodawca musi dysponować rozpoznaniem geologicznym przestrzeni, w granicach której ma być prowadzona zamierzona działalność, a w szczególności dokumentacją hydrogeologiczną i geologiczno-inżynierską (art. 90 ust. 1 pkt 2 lit. e oraz art. 91 ust. 1 pkt 3). Elementami wniosku koncesyjnego w omawianych sprawach są dowód istnienia prawa wnioskodawcy do informacji geologicznej oraz kopia decyzji zatwierdzającej dokumentację. Za nieporozumienie trzeba jednak uznać ocenę, że wystarczy w tym celu przedłożyć kserokopię wspomnianej decyzji³⁵ (zob. komentarz do art. 26). Przez „technologię magazynowania albo składowania” należy rozumieć metodę prowadzenia omawianej działalności, w tym przewidywane środki zabezpieczające środowisko.

W świetle definicji przyjętych w art. 6 ust. 1 pkt 5 oraz pkt 15 nie ma wątpliwości, że pojęcia „obszaru górniczego” i „terenu górniczego” odnoszą się również do podziemnego magazynowania i składowania. Na temat sposobu rozumienia sformułowania „zgodnie z wymaganiami dotyczącymi map górniczych” zob. komentarz do art. 24 oraz art. 26 pr.g.g.

³⁴ Tak też zauważają trafnie F. Plewa, Z. Mysłęk: *Regulacje prawne podziemnego składowania odpadów*. „Przegląd Górniczy” 2015, nr 12, s. 32 i nast. Błędnie przyjmuje natomiast M. Kulik (*Komentarz do niektórych przepisów ustawy – Prawo geologiczne i górnicze. Komentarz do art. 176*. W: *Pozakodeksowe przestępstwa przeciwko zasobom przyrody i środowisku. Komentarz*. Red. M. Mozgawa. LEX/el 2017), że podziemne składowanie odpadów jest metodą ich przechowywania.

³⁵ Jak twierdzi G. Klimek (*Prawo geologiczne i górnicze. Komentarz Lex*. Red. B. Rakoczy. Wolters Kluwer, Warszawa 2015, s. 150).

Literatura

- Agopszowicz A.: *Zarys systemu prawnego górnictwa*. Wyd. 5 przejrzął i uzupełnił Aleksander Lipiński. Uniwersytet Śląski, Katowice 1991.
- Danecka D., Kierzkowska J.S., Trzcńska D.: *Ograniczenia działalności gospodarczej ze względu na ochronę przyrody*. Wolters Kluwer, Warszawa 2018.
- Dobrowolski G., Lipiński A., Mikosz R., Radecki G.: *Gospodarowanie geologicznymi zasobami środowiska w świetle zasady zrównoważonego rozwoju. Zagadnienia prawne*. Red. G. Dobrowolski. Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice 2018.
- Głapa W., Korzeniowski J.I.: *Mały leksykon górnictwa odkrywkowego*. Wydawnictwa i Szkolenia Górnicze Burnat & Korzeniowski, Wrocław 2005.
- Goss M.: *Nadzór i regulacja sektora ropy i gazu*. Wolters Kluwer, Warszawa 2016.
- Górski M., Pchałek M., Radecki W., Jerzmański J., Bar M., Urban S., Jendrośka J.: *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*. Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2011.
- Jaśkowska M., Wilbrandt-Gotowicz M., Wróbel A.: *Komentarz aktualizowany do Kodeksu postępowania administracyjnego*. LEX/el 2019.
- Kaczmarek L.: *Instytucja zajęcia stanowiska przez inny organ przy wydawaniu decyzji administracyjnej przez organ właściwy w sprawie*. „Causus”, zima 2018, nr 91, s. 27–41.
- Kulik M.: *Komentarz do niektórych przepisów ustawy – Prawo geologiczne i górnicze*. W: *Pozakodeksowe przestępstwa przeciwko zasobom przyrody i środowisku. Komentarz*. Red. M. Mozgawa. LEX/el 2017.
- Lipiński A.: *Prawne podstawy geologii i górnictwa*. Wolters Kluwer, Warszawa 2019.
- Lipiński A., Mikosz R.: *Komentarz do ustawy Prawo geologiczne i górnicze*. Wyd. 2. ABC, Warszawa 2003.
- Mikosz R.: *Granice koncesjonowania działalności regulowanej prawem geologicznym i górnictwem*. „Przegląd Prawa Ochrony Środowiska” 2009, nr 2, s. 39–57.
- Mikosz R.: *Koncesja na wydobywanie kopalin jako prawny instrument ochrony środowiska*. „Gospodarka Surowcami Mineralnymi” 2008, T. 24, z. 2/4, s. 9–25.
- Nieć M.: *Koncesjonowanie poszukiwania, rozpoznawania i eksploatacji złóż kopalin a wymagania racjonalnej gospodarki*. „Przegląd Geologiczny” 2018, T. 66, nr 3, s. 170–175.
- Plewa F., Mysiek Z.: *Regulacje prawne podziemnego składowania odpadów*. „Przegląd Górniczy” 2015, nr 12, s. 32–35.
- Prawo geologiczne i górnicze. Komentarz LEX*. Red. B. Rakoczy. Wolters Kluwer, Warszawa 2015.
- Prawo przedsiębiorców. Komentarz*. Red. A. Pietrzak. Wolters Kluwer, Warszawa 2019.
- Przeszło E., Wolska H.: *Koncesje w prawie geologicznym i górnictwie*. „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 2019, nr 6, s. 33–39.
- Ratajczak T., Hycnar E.: *Kopaliny towarzyszące w złożach węgla brunatnego*. T. 1: *Geologiczno-surowcowe aspekty zagospodarowania kopalin towarzyszących*. Wydawnictwo IGSMiE PAN, Kraków 2017.
- Schwarz H.: *Prawo geologiczne i górnicze. Komentarz*. T. 1: *Art. 1–103*. Salome, Wrocław 2013.
- Słownik hydrogeologiczny*. Red. J. Dowgiałło, A.S. Kleczkowski, T. Macioszczyk, A. Rózkowski. Państwowy Instytut Geologiczny, Warszawa 2002.
- Stefanowicz J.A.: *Niesprawność i długotrwałość postępowań na ścieżce do koncesji eksploatacyjnej i zatwierdzenia planu ruchu – rozpoznanie i klasyfikacja istotnych czynników nieefektywności tych procesów*. „Przegląd Geologiczny” 2018, T. 66, nr 4, s. 229–234.

- Szamałek K.: *Kopaliny towarzyszące – wydobywanie, składowanie i zbywanie w świetle obowiązującego prawa*. „Górnictwo Odkrywkowe” 2001, nr 2/3, s. 1–9.
- Szamałek K.: *Zarys ewolucji polskiego prawa poszukiwania i wydobywania kopalin w latach 1991–2015*. „Biuletyn Państwowego Instytutu Geologicznego” 2015, vol. 465, s. 21–34.
- Szędzielarz A.: *Ochrona i zagospodarowanie strategicznych zasobów węgla kamiennego – inne spojrzenie. (Artykuł polemiczny)*. „Bezpieczeństwo Pracy i Ochrona Środowiska w Górnictwie” 2017, nr 11, s. 16–23.
- Uberman R.: *Kopaliny towarzyszące w złożach węgla brunatnego. T. 2: Prawno-ekonomiczne oraz górnicze aspekty zagospodarowania kopalin towarzyszących*. Wydawnictwo IGSMiE PAN, Kraków 2017.
- Uberman R., Nieć M.: *Kopaliny towarzyszące – problemy dokumentowania, wydobywania i opłat eksploatacyjnych*. „Górnictwo Odkrywkowe” 2014, nr 2/3, s. 32–39.
- Wąsiewski G.: *Zasada racjonalnej gospodarki złożami kopalin w prawie polskim – próba rekonstrukcji*. „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 2017, nr 9, s. 16–27.
- Wojtulek P., Kocowski T., Małecki W.: *Prawo geologiczne i górnicze*. Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2020.
- Wybrane problemy prawa geologicznego i górniczego*. Red. B. Rakoczy. Wolters Kluwer. Warszawa 2016.

Aleksander Lipiński

Comment on Art. 26–27 of Geological and Mining Law of 9 June 2011

Summary

Article 26 sets out detailed requirements of the license applications for mining of minerals from deposits. These include, in particular, information about the mineral deposit, way and size of the mining, the rights to use the land and the right to the geological information. An appendix to such application is the “deposit development plan”, determining the way of rational use of the deposit and environmental protection. Similar requirements apply to applications for the underground non-reservoir storage of substances and underground waste depositing (Art. 27).

Key words: license application for mining of minerals, deposit development plan

Александр Липиньски

Комментарий к ст. 26–28 закона о геологическом и горном праве от 9 июня 2011 г., Зак. вестник за 2020 г., п. 1064 с изм.

Резюме

В статье 26 излагаются подробные требования к заявкам на получение концессии на добычу полезных ископаемых в месторождении. К ним относятся, в частности, информация о месторождении полезных ископаемых, право на геологическую информацию и право на пользование недвижимым имуществом. Приложение представляет собой проект по

развитию месторождения, в котором излагаются принципы его рационального использования с учетом требований охраны окружающей среды. Аналогичные требования касаются заявок на получение концессии на подземное хранение веществ без использования резервуаров и подземное хранение отходов (ст. 27).

Ключевые слова: заявка на получение концессии на добычу полезных ископаемых на месторождении, проект по управлению месторождением

Aleksander Lipiński

Commento agli articoli 26–28 della legge del 9 giugno 2011 – Legge geologica e mineraria

Sommario

L'articolo 26 stabilisce i requisiti specifici per le domande di concessione per estrarre un minerale da un giacimento. Essi comprendono in particolare le informazioni sul giacimento minerario, il diritto alle informazioni geologiche e il diritto di utilizzare la proprietà. Un'appendice è il piano di sviluppo del deposito, che specifica le regole per il suo uso razionale, tenendo conto dei requisiti di protezione ambientale. Requisiti simili si applicano alle domande di concessione per lo stoccaggio sotterraneo di sostanze senza serbatoi e lo stoccaggio sotterraneo di rifiuti (articolo 27).

Parole chiave: domanda di licenza per l'estrazione di un minerale dal giacimento, piano di sviluppo del giacimento



Maroš Pavlovič

<https://orcid.org/0000-0001-9824-2881>

Comenius University in Bratislava, Faculty of Law
Slovakia

Matúš Michalovič

<https://orcid.org/0000-0002-3846-3700>

Comenius University in Bratislava, Faculty of Law
Slovakia

Constitutional protection of land in the Slovak Republic*

Introduction

Constitutional protection of agricultural land and forest land represents a significant impulse for the development of the land law in the Slovak Republic. This is mainly related to the inclusion of land protection into the constitutional framework of the Slovak Republic, which occurred through the adoption of the Constitutional Act no. 137/2017 Coll. amending the Constitution of the Slovak Republic no. 460/1992 Coll. as amended (hereafter: Constitutional Act). The constitutional protection of agricultural land and forest land is included in Title Two of the Constitution of the Slovak Republic – “Fundamental Rights and Freedoms”, Section Six: The right to protection of the environment and of cultural heritage.¹ Paragraph 4 of Article 44 of the Act. no. 460/1992 Coll. Constitution of the Slovak Republic, as amended (hereafter: Constitution of the SR) was amended by the Constitutional Act and nowadays states: “The State shall ensure the careful use of natural resources, *the protection of agricultural land*

* This work was supported by the Slovak Research and Development Agency under the Contract no. APVV-19-0494.

¹ Act. no. 460/1992 Coll. Constitution of the Slovak Republic, as amended.

and forest land,² the ecological balance and the effective management of the environment and shall ensure the protection of specified species of wild plants and wild animals.”³ The Constitutional Act also added paragraph 5 to Article 44 of the Constitution of the SR.⁴ It is important to indicate one more provision – paragraph 6 of the Article 44 of the Constitution of the SR, which states: “Details of the rights and obligations under paragraphs 1 to 5 shall be laid down by law.”⁵ It is crucial to explain that by the usage of the word “law” the Constitution of the SR established the form, degree of the force of the source of the law – only the Acts adopted by the National Council of the Slovak Republic. It is also noteworthy that such rights and obligations are provided in a relatively large number of Acts.⁶

However, it is not possible to invoke the rights provided in the already mentioned provisions of the Constitution based solely on the Constitution, but through the law(s).⁷ It is also presupposed by the provision of paragraph 6 of Article 44, which is characteristic for enforceability of so-called third-generation human rights, also referred to as solidarity rights, including the right to the protection of the environment and cultural heritage. According to the Constitution: “Everyone shall have the right to favourable environment.”⁸ Despite the foregoing, this right cannot be perceived as an individual right. Its purpose is mainly for the benefit of society and must be seen inter-generationally. This feature of the right to favourable environment conceals its important feature – solidarity. Nevertheless, it is a subjective right that can be enforced and protected by the courts. All persons are subject to these rights. The bearers of such obligations are natural persons, but also legal entities and the state itself.

Land protection must be ensured by the state. On the one hand, by setting obligations, and on the other hand, through supervisory activities supported by functional sanction mechanisms. These instruments must therefore be legally

² Authors’ note: the amended part is in italics.

³ Paragraph 4 of Article 44 of the Constitution of the SR.

⁴ Paragraph 5 of the Article 44 of the Constitution of the SR: “Agricultural land and forest land as non-renewable natural resources shall enjoy special protection by the State.”

⁵ Paragraph 6 of the Article 44 of the Constitution of the SR.

⁶ Act. no. 364/2004 Coll. on Waters and on the Amendment of the Act of the Slovak National Council no. 372/1990 Coll. on Offenses as amended (Water Act) as amended; Act no. 137/2010 Coll. on Air Protection as amended; Act no. 543/2002 on Nature and Landscape Protection as amended; Act no. 245/2003 Coll. on Integrated Prevention and Control of Environmental Pollution and on Amendments to Certain Acts as amended; Act no. 326/2005 Coll. Forest Act as amended; Act no. 15/2005 Coll. on the Protection of Species of Wild Fauna and Flora by Regulating Trade Therein and amending certain laws as amended; etc.

⁷ Paragraph 1 of the Article 51 of the Constitution of the SR: “The rights listed under Article 35, Article 36, Article 37, paragraph 4, Articles 38 to 42, and Articles 44 to 46 of this Constitution can be claimed only within the limits of the laws that execute those provisions.”

⁸ Paragraph 1 of the Article 44 of the Constitution of the SR.

binding, and the state has already responded to them before the mentioned Constitutional Act was adopted. From this point of view, it might seem that accession to constitutional land protection was more declaratory. Such arguments also arose when this provision was adopted. However, as it turned out, ever since the adoption of the Constitutional Act this change has so far created a space for the adoption of laws based on its incorporation into the Constitution of the SR.

1. The role of the European Union in the area of land protection

“The decisive entry into the protection [...] of land was the scientific and technical ‘revolution’ beginning in the 19th century. A separate science about the land was also developed, an epoch of soil recognition commenced along with the creation of unprecedented means to support the growth of soil-harvested crops (e.g. industrial fertilizers). The growing body of knowledge about land increased the level of human assistance in obtaining land benefits, which required regulatory action. It was deployed at the turn of the 19th and 20th centuries when professional and legislative activities began to notably accelerate the new evolution of the relationship of man to land and its protection.”⁹ At the present, an important role concerning land protection from the perspective of the Slovak Republic plays the European Union, which provides a legislative environment. The European Parliament and the European Commission concluded that a significantly deteriorating condition of land in Europe needs to be addressed through the legislation. The deterioration of land caused by intensive agricultural activity has resulted in declining soil production capacity. The ability to perform non-productive soil functions has been reduced and a significant loss of soil cover has been observed. Experts for soil across the whole community agreed that soil is essentially a non-renewable resource. Its degeneration is much faster than its recovery.

The turning point came in 2002 with the Decision of the European Parliament and of the Council establishing the Sixth Community Environment Action Programme of the European Community.¹⁰ In this Decision it is stated that in the relation to land the human activity causes considerable pressure on nature and biodiversity. It considers it to be necessary to counteract the pressure, which is mainly caused by pollution, the introduction of alien species, and

⁹ P. Bielek: *Legislatívna podpora ochrany pôdy: obsahové súvislosti a vývoj v zahraničí*. In: *Piata Pôdoznalecké dni*. Ed. J. Kobza. Sielnica 2008, p. 9.

¹⁰ Decision No 1600/2002/EC of the European Parliament and of the Council of 22 July 2002 laying down the Sixth Community Environment Action Programme.

the potential risks from the release of genetically modified organisms and the way land and seas are used. It defines soil as a limited resource that is under environmental pressure. The programme also supports the adoption of policies and approaches that will contribute to achieving sustainable development in the candidate countries, with an emphasis on “promotion of a sustainable use of the soil, with particular attention to preventing erosion, deterioration, contamination and desertification.”¹¹

Despite the facts that there are many reasons based on which the directive would be the most appropriate form of a legislative instrument¹² and that there was a proposal for a directive that would establish a functional framework for the protection of soil,¹³ which was not adopted, and the land itself is still not protected by the European Union law.

The last act in this area concerned the sale of agricultural land. In October 2017, at the request of the European Parliament, which asked the Commission to establish a clear and comprehensive set of criteria for the regulation of land markets to ensure a level playing field under European Union law, the Commission issued a guideline which states that member states are competent to decide about the measures to control the sales of agricultural land.¹⁴

According to the said guideline, the acceptable restrictions are: prior authorisations of national authorities, which should be issued before the acquisition of farmland, and limits on the size of the land that can be acquired. It concerns also the pre-emption right to farmland or the price intervention of the state. As unacceptable intervention by the State, it considers the imposition of an obligation of self-management of land or prohibition of purchase of land as well as requiring qualifications in agriculture as a precondition for the purchase of land. As the report of the European Commission shows, this guideline concerns the protection of economic interests and investment in land and resulted from non-compliance with EU rules on the sale of agricultural land.

These rules arose from the 2003 Accession Treaty, in which the new Member States were granted a transitional period during which they were to align their land sale legislation with that of the European Union. Following the harmonisation process, the European Commission voiced some reservations about

¹¹ Subparagraph (c) of paragraph 2 of Article 6 of the Decision No 1600/2002/EC of the European Parliament and of the Council of 22 July 2002 laying down the Sixth Community Environment Action Programme.

¹² L. Čerňanová: *Návrh rámcovej smernice na ochranu pôdy*. In: *Pôda v právnych vzťahoch – aktuálne otázky*. Eds. J. Tkáčiková, V. Vomáčka, D. Židek et al. Brno 2020, pp. 283–287.

¹³ Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council establishing a framework for the protection of soil and amending Directive 2004/35/EC.

¹⁴ European Commission – Press release: *Sales of farmland: Commission issues guidelines to Member States*, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_17_3901 (accessed: 21.02.2021).

the legislations of Bulgaria, Lithuania, Latvia, Hungary, and Slovakia. “The main concern in Bulgaria and Slovakia is that buyers must be long-term residents in the country, which discriminates against other EU nationals. Hungary has a very restrictive system that imposes a complete ban on the acquisition of land by legal entities and an obligation on the buyer to farm the land himself. In addition, as in Latvia and Lithuania, buyers must qualify as farmers.”¹⁵ Therefore, it could be concluded that the last act of the European Commission is the protection of commercial interests relating to farmland management and not the protection of soil as such.

2. The most significant legislative changes in the area of land protection in the Slovak Republic

Notwithstanding the fact that the land and/or farmland is not protected by a single complex act of the European Union, the accession of the Slovak Republic has been causing the adoption of the new pieces of the national legislation in the area of land protection.

The most noteworthy in this context is the amendment of the Constitution of the SR by the Constitutional Act. The explanatory statement to the proposal reads: “Nowadays the Slovak Republic faces the threat of speculative purchase of agricultural land. The present constitutional act aims to establish a constitutional framework for the protection of land against this speculative buyout, which could have widespread adverse consequences.”¹⁶ The phenomenon of speculative land purchase intensified after the accession of the Slovak Republic to the EU. This could be attributed particularly to the European single market and to the differences in the subsidy schemes available to farmers in the individual Member States across the EU. Individual circumstances such as the total amount of funds available, methods of their redistribution, and conditions of their acquisition by the farmers make it particularly difficult especially for Central and Eastern European companies to compete with Western European companies. It is not an unusual phenomenon that companies from the western part of the EU purchase the whole farm and thus also acquire all ownership rights and obligations of the purchased farm. This phenomenon is also recognised by

¹⁵ European Commission – Press release: *Financial services: commission requests Bulgaria, Hungary, Latvia, Lithuania and Slovakia to comply with EU rules on the acquisition of agricultural land*. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_16_1827 (accessed: 21.02.2021).

¹⁶ The National Council of the Slovak Republic: 7th term of the National Council of the Slovak Republic, parliamentary press no. 348.

the Slovak legislator who defines speculative buyout as the “buyout with the aim of not using agricultural land for agricultural purposes. As a result of the above, there is a risk that the state’s food security will be endangered in the future and, last but not least, the speculative buyout of agricultural land would result in the disqualification of domestic farmers who currently cannot compete with farmers with higher funding in the European single market.”¹⁷ As an example, we present the situation in Malacky district, located in the southwestern part of the Slovak Republic, in the Záhorie region, where up to 43% of agricultural land in the year 2014 was owned by foreign agricultural holdings.

This unfavourable situation was also caused by the mistakes that occurred during the accession negotiations of the Slovak Republic to the EU between the years 2002 and 2004. The Slovak Republic applied a transitional period during which natural and legal persons of other states were excluded from the possibility to obtain land in the Slovak Republic. However, as soon as this transitional period had passed, it became necessary to find an effective legal instrument for land protection and adoption of the constitutional protection seems to be the most appropriate legislative option in this regard.

2.1 The importance of the Constitutional Act

Constitutional Act *inter alia* includes an amendment to Article 20 of the Constitution of the SR, through which the concept of food security is introduced into the legal order of the Slovak Republic. The article states: “The Act shall stipulate which other property besides the property mentioned in Art. 4 of this Constitution, necessary to ensure the needs of society and food security of the state, development of the national economy and the public interest, can only be owned by the state, municipality, designated legal persons or designated natural persons. The Act may also stipulate that certain things may only be owned by citizens or legal entities established in the Slovak Republic.”¹⁸ From the perspective of the protection of national and state interests, this provision represents the key element to maintaining national competences in the land sector.¹⁹

In relation to the EU, both its primary and secondary legislation must be respected by the Member States. The incorporation of the concept of food security into the Constitution of the SR is of great importance especially in correlation with the Treaty on European Union, and in particular with the provision: “[...] the Union shall respect the equality of Member States before the Treaties as well as their national identities, inherent in their fundamental structures, politi-

¹⁷ Ibidem.

¹⁸ Paragraph 6 of the Article 44 of the Constitution of the SR.

¹⁹ See M. Dufala, L. Dufalová, J. Šmelková: *Land Protection and Land Care in Slovak Republic*. “Bratislava law review” 2017, no. 2, pp. 156–166.

cal and constitutional, inclusive of regional and local self-government. It shall respect their essential State functions, including ensuring the territorial integrity of the State, maintaining law and order and safeguarding national security. In particular, national security remains the sole responsibility of each Member State.”²⁰

The concept of national security can also be seen as the basic element of the concept of security of a state, and the concept of state security can also include the concept of food security. According to the Constitutional Act no. 227/2002 Coll. on state security in times of war, state of war and state of emergency the security is “a state in which peace and security of the state, its democratic order and sovereignty, territorial integrity and inviolability of state borders, fundamental rights and freedoms are maintained and in which lives and health of persons, property, and environment are protected.”²¹

In the constitutional definition of security, we can see several parallels with food security. The impact of the food security crisis could result in poor nutrition of the population. The consequences of nutritional deficiency could possibly result in endangerment of health or even life of the population.

Equally important in this respect is compliance with the fundamental rights of persons. According to the Universal Declaration of Human Rights, everyone has the right to a standard of living that helps him to ensure health, welfare, including diet, clothing, housing, medical care, etc. for himself and those around him.²² The International Covenant on Economic, Social, and Cultural Rights also refers to food security and declares the right of every individual to adequate nutrition.²³ Parties to it also assume the obligation to take measures for the fair distribution of food.²⁴ Based on these international treaties, the “right to food” is declared, which in some opinions is also a fundamental human right.

With the amendment of the Constitution of the SR the change of understanding and perception of the land can be observed. A significant role here was played by non-uniform opinion for the definition of land. According to some legal theorists, the land was a commodity.²⁵ From the environmental point of

²⁰ Paragraph 2 of Article 4 of the Consolidated Version of the Treaty on European Union, 2008, OJ C115/13.

²¹ Paragraph 1 of Article 1 of Constitutional Act no. 227/2002 Coll. on state security in times of war, state of war and state of emergency the security as amended.

²² Paragraph 1 of Article 25 of Universal Declaration of Human Rights, adopted and proclaimed by General Assembly resolution 217 A (III) of 10 December 1948.

²³ Paragraph 1 of Article 11 the Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, Adopted and opened for signature, ratification and accession by General Assembly resolution 2200A (XXI) of 16 December 1966.

²⁴ Paragraph 2 of Article 11 of the Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, Adopted and opened for signature, ratification and accession by General Assembly resolution 2200A (XXI) of 16 December 1966.

²⁵ J. Lazar: *Občianske právo hmotné, I. zväzok, I. vydanie*. Bratislava 2014, p. 29.

view, the definition of land is defined in Act no. 220/2004 Coll. on the Protection and Use of Agricultural Land and amending Act no. 245/2003 Coll. on Integrated Prevention and Control of Environmental Pollution and on Amendments to Certain Acts as amended (hereafter: Act on the Protection and Use of Agricultural Land) as “a natural formation that arises directly on the earth’s surface as a product of the interaction of climatic conditions, organisms, humans, relief and parent rocks.”²⁶

On the other hand, the declaratory provision of the Principles of State Soil Policy states that the land of the Slovak Republic is a commonwealth of the citizens of the state and a legacy of future generations. It is a basic and non-renewable natural resource and forms an integral part of the Earth’s ecosystems.²⁷ It is assumed here that the authors of the Constitutional Act relied on legal acts adopted so far and defines land as non-renewable natural resources.²⁸ To conclude briefly, the constitutional delimitation of land removes ambiguities with the definition provided therefore. The view of the land is radically changing. From a commodity that is subject to the rules of the free movement of goods and services within the European single market, it has been transformed into a source of particular importance, enjoying special protection by the state and society, and we can see particular importance as strategic in terms of both military and economic considerations.

2.2 Legislative changes adopted as a result of the adoption of the Constitutional Act

The new constitutional definition of land represents a new impulse for its application through laws. Seven Acts of the Slovak Republic have been amended in response to its adoption. One of them is Act No. 291/2017 Coll. amending Act no. 504/2003 Coll. on the lease of agricultural land, agricultural holding, and forest land and on the amendment of certain laws as amended, which was adopted in a relatively short time. The fundamental change concerns the maximum length of the lease for which a lease can be concluded for agricultural land. The upper limit was reduced from previously legally established 25 years to only 15 years, while the lower limit remained at 5 years.²⁹ Such a change appears to be contrary to the principle of land use stability, which can be derived

²⁶ Subparagraph a) of Article 2 of in Act. no. 220/2004 Coll. on the Protection and Use of Agricultural Land and amending Act no. 245/2003 Coll. on Integrated Prevention and Control of Environmental Pollution and on Amendments to Certain Acts as amended.

²⁷ Principles of State Soil Policy SR approved by the decree of the Government of the Slovak Republic no. 1141.

²⁸ Paragraph 5 of Article 44 of the Constitution of the SR.

²⁹ Paragraph 1 of Article 8 of the Act. No. 504/2003 Coll. on the lease of agricultural land, agricultural enterprise, and forest land and on the amendment of certain laws as amended.

from Article 8 of the Act. No. 504/2003 Coll. on the lease of agricultural land, agricultural enterprise, and forest land and on the amendment of certain laws as amended. The importance of the principle of land use stability is best defined as: “Land needs to follow production cycles of crop cultivation, pest control, fertilisation cycles, etc. Land use should be of a long-term character. Frequent change of owner or user does not contribute to the production capacity of the land. For example, the temporary user will not fertilise, the grapes will be cut to high crops, which will significantly reduce fertility in the coming years.”³⁰ Land law experts, represented by M. Štefanovič, express an opposite stance on those legal issues. He considers the need to increase the upper limit lease term up to 35 years, stating that such a lease term is enforceable in many countries and “with more firm guarantees and legal certainty and protection of the lease.”³¹

It should be noted that this amendment did not appear in the original government bill and has been added to the legislative process. It was adopted in the framework of negotiations of the Committee of the National Council of the Slovak Republic for Agriculture and the Environment, which offers the following justification: “It is proposed to reduce the maximum lease time for agricultural purposes when operating an enterprise, from 25 years to 15 years, if a fixed-term contract is concluded. The main reason is to protect the owner and their right to manage their land. The period of 25 years is one generation. The circumstances in which the owner entered into a contract for land lease for the operation of the enterprise may have changed, therefore it is not adequate to require the owner to wait for 25 years for the full exercise of his property rights (even more so if, for example, the landowner has changed).”³² The legislator views land as an object of property right.

This change strengthens the position of the owner and in particular their right to dispose of their property. It should be stressed that long-term tenancy relations have been maintained before 1989. This is mainly because of one of the biggest problems related to land management in the Slovak Republic – the high fragmentation of land.³³ This causes that the currently applied power approach to ownership is limited to exercising the triad of ownership rights only through legal mechanisms and not factually.

³⁰ M. Štefanovič: *Pozemkové právo. III. aktualizované vydanie*. Bratislava 2010, p. 26.

³¹ Ibidem.

³² The National Council of the Slovak Republic: 7th term of the National Council of the Slovak Republic, parliamentary press no. 658.

³³ See J. Bažík, Z. Muchová: *Land Consolidation in Slovakia, where it Hangs?* Jelgava, Latvia (<https://www.cabdirect.org/cabdirect/abstract/20163247009>) 2015, pp. 201–207; L. Hudecová et al.: *Slovensko, krajina neznámych vlastníkov*. Bratislava, 2019, p. 19; M. Srebalová, T. Peráček: *Môžu byť efektívne pozemkové úpravy realizované bez efektívneho oceňovania pozemkov?* In: *Zborník z XXI. ročníka medzinárodnej vedeckej česko-poľsko-slovenskej konferencie práva životného prostredia*. Ed. M. Pavlovič. Bratislava, pp. 232–245.

To ensure compliance with legal obligations of the landowners arising, for instance, from the Act on the Protection and Use of Agricultural Land, the owner of agricultural land that is not farming on it often has only one real option – to conclude a lease with a person who will use such land for agricultural purposes. Taking everything into account, it is possible to express an opinion that the strengthening of the institute of private property is a positive step, in the end, it is the private property upon which the market economy is built on.

However, it should be added that land rental is the only viable way to manage fragmented ownership today. The fragmented property must be adjusted by land consolidation, in the implementation of which we have not significantly advanced so far. Among other things, the management of agricultural land is changing, with the trend clearly indicating the return of small farmers, thereby facilitating access to agricultural land by avoiding the burden of long 25-year rents. The competition between tenants may lead to an increase in remuneration for landowners whose remuneration is inadequate due to the high fragmentation of the land owned. It can be stated that this change is in part contrary to the principle of stability of use. The contradiction between a strong property right and the principle of stability of use, in this case, is balanced by the principle of improving the management of agricultural and forestry land, which is also clear from the latest amendment to the Act. No. 504/2003 Coll. on the lease of agricultural land, agricultural enterprise, and forest land and on the amendment of certain laws as amended.

The automatic renewal of the rental relationship has also been removed from the legal order of the Slovak Republic. This main reason was based on the undesirable practice of so-called institute double declarations that have been made in practice – multiple submitted applications for a single area of land in order to receive the payment from the Agricultural Paying Agency where “many cases of double declarations indicate that speculators have also entered the system intentionally to take advantage of a legal loophole, obtaining a payment for themselves or preventing a competitor from receiving subsidy or delaying it.”³⁴ The example of double declarations also shows the need to regulate this situation, since unfair business practices in the sector are occur and access to land is also impaired. In addition, such an approach undermines the sustainability of land management.

Another Act that is to be amended is Act No. 330/1991 Coll. on land consolidation, land ownership arrangements, land offices, land fund, and land communities as amended (hereinafter: Act on Land Consolidation) based on the information provided in the non-legislative materials of the Ministry of Agriculture and Rural Development of the Slovak Republic. These are, in particular,

³⁴ The National Council of the Slovak Republic: 7th term of the National Council of the Slovak Republic, parliamentary press no. 1683 – explanatory memorandum.

the non-legislative material entitled *Analysis of the state and proposal of the solution of some land adjustments according to the Act no. 66/2009 Coll. on certain measures in the proprietary arrangement of lands under buildings that passed from state ownership to municipalities and higher territorial units, and on amendments to certain Acts*³⁵ and the material entitled *Proposal of Measures for Accelerated Implementation of Land Consolidation in the SR*.³⁶

The latter was also focused on amending Act no. 180/1995 Coll. on certain measures to regulate ownership of land as amended. The government proposal was approved by the National Council of the Slovak Republic on 27 November 2019. However, it was vetoed by the President of the Slovak Republic and this veto, despite the recommendation of professional organisations, was not overridden. The proposed amendment contains changes mainly related to the land consolidation process, which is a prerequisite for consolidating fragmented ownership of land. Their non-acceptance endangers the government's obligation to carry out land consolidation throughout the territory of the Slovak Republic in the period of the next 30 years arising from the Resolution of the Government of the Slovak Republic no. 358 of 21 August 2019 to carry out land readjustments throughout the territory of the Slovak Republic in the period of the next 30 years.

3. Conclusions and outlook for the future

To fulfill the purpose of constitutional land protection by the law, it is important to consider problems related thereto on several levels. The most important one is the land consolidation level. In the connection with land consolidation it will be necessary to prepare and adopt amendments to Act on Land Consolidation, Act no. 180/1995 Coll. on some measures for the organisation of ownership of land as amended, but also Act no. 504/2003 Coll. on the lease of agricultural land, agricultural company and forest land as amended.

Furthermore, it is also necessary to answer some questions relating to the exercise of the landowners' rights in the land consolidation procedure. This is related to the fact that there are usually between 500 and 600, often even up

³⁵ *Analysis of the state and proposal of solution of some land adjustments according to the Act no. 66/2009 Coll. on certain measures in the proprietary arrangement of lands under buildings that passed from state ownership to municipalities and higher territorial units, and on amendments to certain Acts*, approved by the Government of the Slovak Republic by Resolution no. 350 of 22 August 2018.

³⁶ *Proposal of Measures for Accelerated Implementation of Land Consolidation in the SR*, approved by the Government of the Slovak Republic by resolution no. 358 on 21 August 2019.

to 1,000 parties to the land consolidation proceeding. Besides, the “unknown” owners also participate in proceedings through the Slovak Land Fund. The ownership of each party to the land consolidation procedure must be viewed individually but also comprehensively from the perspective of the whole territory. Excessive discretion in the exercise of the procedural rights by a single or several owners may cause a significant obstruction in proceedings, in particular concerning the exercise of the institution of appeal or other forms of remedies. On the other hand, excessive strictness of the law may jeopardise the exercise of the landowner’s rights. In the future, therefore, it is necessary to find a mechanism to balance these two categories of rights so that the land consolidation procedure is effective, and the rights of the owners are limited to the lowest possible reasonable extent. For land consolidation to be carried out efficiently, it is necessary to shorten the time required for land consolidation within one land consolidation area, as it is currently composed of several stages and is on average 5 years long. We also know cases where it took more than 10 years to carry out land consolidation.

It is also worth mentioning the absence of specialised state administration bodies in the land sector. In our opinion, the representative of specialised state administration in the field of land could become the Slovak Land Fund, which, under the conditions of the valid legislation of the Slovak Republic, currently operates more as a passive manager than an active supervisor of land relations. The historical basis for a strong land fund can be found in previous land reforms. However, its tasks should be expanded to new areas in the context of the challenges we face, such as the climate crisis and the adaptation of the country.

After carrying out land consolidation as a key instrument for the implementation of land-related legislation, it will be necessary to create space to prevent by adequate legislative instruments any further land fragmentation as due to inheritance, the land may return for several years to an undesirable state of high fragmentation.

The problem of land law in the conditions of the Slovak Republic is also a high number of laws regulating land-legal relations and dispersion of individual legal entitlements in them. The recodification of land law is also a challenge for the future to make control more effective, to increase legal certainty, but also to increase clarity. However, this seems a very compound task, especially from the perspective of the complex relationships regulated by individual laws. They affect a large number of rights and obligations, whether ownership or rent, which arise on land and would have an impact on the vast majority of society. However, recodification is certainly needed in the future. Its main objective should be to create a sustainable state in the land sector.

Literature

- Bažík J., Muchová Z.: *Land Consolidation in Slovakia, where it Hangs?* Jelgava, Latvia, 2015 (<https://www.cabdirect.org/cabdirect/abstract/20163247009>).
- Hudecová, L. et al.: *Slovensko, krajina neznámych vlastníkov*. Komora pozemkových úprav SR, Bratislava, 2019, p. 125.
- Bielek P.: *Legislatívna podpora ochrany pôdy: obsahové súvislosti a vývoj v zahraničí*. In: *Piate Podoznalecké dni*. Ed. J. Kobza. Sielnica 2008.
- Čerňanová L.: *Návrh rámcovej smernice na ochranu pôdy*. In: *Pôda v právnych vzťahoch – aktuálne otázky*. Eds. J. Tkáčiková, V. Vomáčka, D. Židek et al. Brno 2020.
- Dufala M., Dufalová L., Šmelková J.: *Land Protection and Land Care in Slovak Republic*. “Bratislava law review” 2017, no. 2.
- Lazar J.: *Občianske právo hmotné, I. zväzok, I. vydanie*. Bratislava 2014.
- Srebalová M., Peráček T.: *Môžu byť efektívne pozemkové úpravy realizované bez efektívneho oceňovania pozemkov?* In: *Zborník z XXI. ročníka medzinárodnej vedeckej česko-poľsko-slovenskej konferencie práva životného prostredia*. Ed. M. Pavlovič. Bratislava 2021.
- Štefanovič M.: *Pozemkové právo. III. aktualizované vydanie*. Bratislava 2010.
- Hudecová, L. et al.: *Slovensko, krajina neznámych vlastníkov*. Komora pozemkových úprav SR, Bratislava, 2019, p. 19.

Maroš Pavlovič, Matúš Michalovič

Constitutional protection of land in the Slovak Republic

Summary

The significant amendment of the Slovak constitution deals with the protection of the land which it newly characterises as a non-renewable natural resource and provides additional legal protection of it. The article analyses the importance of this amendment from multiple perspectives with emphasis on legislative changes it has brought. The main topics of the article are the need for more effective legislation in the area of land protection and also the long-standing need to carry out land consolidations in the Slovak Republic.

Key words: land protection, land consolidation, land, ownership of land, the Slovak Republic

Maroš Pavlovič, Matúš Michalovič

Konstytucyjna ochrona gruntów w Republice Słowackiej

Streszczenie

Istotna zmiana słowackiej konstytucji dotyczy ochrony ziemi, którą na nowo charakteryzuje jako nieodnawialne zasoby naturalne i zapewnia jej dodatkową ochronę prawną. Artykuł analizuje znaczenie tej poprawki z wielu perspektyw, z naciskiem na zmiany legislacyjne, któ-

re przyniosła. Głównym tematem artykułu jest potrzeba bardziej efektywnego ustawodawstwa w dziedzinie ochrony gruntów, a także długotrwała potrzeba przeprowadzania scalen gruntów w Republice Słowackiej.

Słowa kluczowe: ochrona gruntów, konsolidacja gruntów, grunty, własność gruntów, Republika Słowacka

Марош Павлович, Матуш Михалович

Конституционная защита земельных участков в Словацкой Республике

Резюме

Важное изменение в конституции Словакии касается защиты земель, которое вновь классифицирует природные ресурсы как невозобновляемые и обеспечивают их дополнительную правовую защиту. В статье рассматривается важность этой поправки с различных точек зрения, с акцентом на изменения в законодательстве, которые она вызвала. Основной темой статьи является необходимость более эффективного законодательства о в области защиты земель и долгосрочной необходимости проведения укрупнения земельных участков в Словацкой Республике.

Ключевые слова: защита земельных участков, укрупнение земельных участков, земельные участки, землевладение, Словацкая Республика

Maroš Pavlovič, Matúš Michalovič

Protezione costituzionale della terra nella Repubblica Slovacca

Sommario

Un emendamento significativo alla costituzione slovacca riguarda la protezione della terra, che riqualifica come una risorsa naturale non rinnovabile e le fornisce una protezione legale supplementare. L'articolo esamina il significato di questo emendamento da molteplici prospettive, con un'enfasi sui cambiamenti legislativi che ha portato. Il tema principale dell'articolo è la necessità di una legislazione più efficace nell'ambito di protezione di terra, e anche la necessità a lungo termine di consolidamento fondiario nella Repubblica Slovacca.

Parole chiave: protezione di terra, consolidamento di terra, terra, proprietà di terra, Repubblica Slovacca



Gabriel Radecki

 <https://orcid.org/0000-0003-1311-5635>

University of Silesia in Katowice
Poland

Increased and additional fees governed by the Geological and Mining Law as examples of administrative pecuniary penalties

Introduction

Section VII of the Act of 9 June 2011 Geological and Mining Law (hereafter: GML),¹ entitled “Fees”, encompasses fees that differ significantly, despite partial correspondence between their names.² On the one hand, there are fees which are a kind of public levies connected with the lawful activity, in particular activity carried out on the basis and within the limits of a concession. This concerns activity related to prospecting for or exploration of mineral deposits, prospecting for or exploration of an underground carbon dioxide storage complex, exploiting minerals from deposits, prospecting for or exploration of hydrocarbons deposits and exploiting hydrocarbons from deposits, underground tankless storage of substances, underground storage of waste, and underground storage of carbon dioxide. On the other hand, there is also the increased fee and additional fee, both of which are types of sanctions for illegal activity, espe-

¹ Journal of Laws of 2020, item 1064, as amended.

² Cf. more broadly G. Radecki, in: *Zrównoważony rozwój jako czynnik determinujący prawne podstawy zarządzania geologicznymi zasobami środowiska*. Ed. G. Dobrowolski. Katowice 2016, pp. 293–353 and the article intended to familiarize the English-speaking reader with the deliberations presented there – G. Radecki: *Fees governed by the Geological and Mining Law in the light of the principle of sustainable development*. “Roczniki Administracji i Prawa” 2020, no. 2, pp. 249–260.

cially in part concerning the concession requirement. Pursuant to Article 140(1) of the GML, an increased fee is applicable to an activity carried out without the required concession, whereas in line with Article 139(1) of the GML, an additional fee is charged for activity performed in flagrant violation of the conditions determined in the concession.³ Hence, they guarantee the effectiveness of the Geological and Mining Law or in general environmental protection law norms⁴ that provide for the requirement to have and comply with administrative decisions permitting the use of the environment and determining the rules and principles for the use thereof.⁵ As a result, they must be qualified as pecuniary administrative penalties, which are not public levies, but administrative financial sanctions, just like the sanctions listed in Article 175 of the GML, in Section X, entitled “Pecuniary penalties.”⁶

The latter fact justifies the deliberation on two general questions. Firstly, the increased and additional fees can and should be subject to evaluation from the point of view of functions served by administrative pecuniary penalties. It requires an analysis of subjects and severity of both fees and a destination of income derived from them, as the main criteria in that matter. Secondly, it is necessary to consider whether the fees fulfill some administrative penalties standards, especially in the light of regulation of the Section IVa of the Code of Administrative Proceedings.⁷

³ The subjects of the increased and additional fees are also activities pursued in flagrant violation of conditions provided for in approved geological works plan or the geological works plan subject to submission or without an approved geological works plan, or a geological works plan subject to submission respectively. However, the details within this scope must be omitted – Cf. e.g. G. Radecki, in: G. Dobrowolski, A. Lipiński, R. Mikosz, G. Radecki: *Gospodarowanie geologicznymi zasobami środowiska w świetle zasady zrównoważonego rozwoju. Zagadnienia prawne*. Katowice 2018, pp. 405–415 and the literature referenced there.

⁴ In the light of definition laid down in Article 3 point 31 of the Act of 27 April 2001 Environmental Protection Law, Journal of Laws of 2020, item 1219, as amended (hereafter: EPL), minerals are one of the elements of the environment.

⁵ A. Jaworowicz-Rudolf: *Oplaty podwyższone jako rodzaj sankcji administracyjnych za naruszenie zasad korzystania ze środowiska*. In: *Prawne aspekty gospodarowania zasobami środowiska. Korzystanie z zasobów środowiska*. Eds. K. Karpus, B. Rakoczy, M. Szalewska, Toruń 2014, pp. 57, 59 and G. Radecki: *Oплата podwyższona za naruszenie warunków wydobywania piasków i żwirów na własne potrzeby*. In: *Prawne aspekty gospodarowania zasobami środowiska. Korzystanie z zasobów środowiska*. Eds. K. Karpus, B. Rakoczy, M. Szalewska, Toruń 2014, p. 291.

⁶ K. Karpus, in: *Prawo geologiczne i górnicze. Komentarz LEX*. Ed. B. Rakoczy. Warszawa 2015, pp. 727–728.

⁷ Act of 14 June 1960, JoL of 2020 item 256, as amended, further referred to as the APC.

Functions of the fees

The pecuniary administrative penalties are measures of administrative liability that serve various functions.⁸ The most commonly acknowledged one is the preventive effect of these types of measures, which consists in the prevention of violations of the law, even though these measures are a penalty for already committed violations.⁹ Corresponding to these general goals are the educational and incentive functions, both of which are connected with shaping the right attitudes and behaviours of the entity subject to sanction, as well as the restitutive and compensatory function, which are, in turn, intended to restore the environment to the required state, or the redistributive function.¹⁰ It is dubious, however, that the imposition of the additional or increased fee shall yield the desired results in all the areas.

The additional and increased fees are sanctions, penalties for a violation of the law, and from this point of view, the fear of these sanctions may have a preventive or educational effect. The effect and the directives of the principle of legal certainty and dependability of application of the law require, however, a capability to determine torts sanctioned by the fees, that is, the possibility of a precise distinction between their scopes or subjects. In that connection, it must be underlined that the separate sanctioning of the absence of a concession and a flagrant violation thereof, as the concession determines the framework of an undertaking (as to the location, methods of proceeding, the scale of the undertaking, etc.), and so going beyond this framework can, at the same time, be considered as either of the two violations of the law.¹¹ It appears that in the cases where the perpetrators of the tort have a concession permitting them to conduct the activity that causes a violation, they should be liable to pay the additional fee and not the increased fee. This rule cannot be applied only in cases where there is no link between this activity and the rights resulting from the concession, for example, when the activity is undertaken in a different location than the mining area whose boundaries are specified in the concession.¹² Then it

⁸ Cf. More broadly G. Radecki, in: *Zrównoważony...*, pp. 345–352 and *Gospodarowanie...*, pp. 405–415.

⁹ See e.g. A. Lipiński, R. Mikosz: *Ustawa prawo geologiczne i górnicze. Komentarz*. Warszawa 2003, pp. 411–412.

¹⁰ A. Jaworowicz-Rudolf: *Funkcje...*, p. 222.

¹¹ A. Lipiński: *Z problematyki nielegalnego wydobywania kopalín*. In: *Prawne aspekty gospodarowania zasobami środowiska. Korzystanie z zasobów środowiska*. Eds. K. Karpius, B. Rakoczy, M. Szalewska. Toruń 2014, pp. 264–365.

¹² Mining area is defined in Article 6(1) point 5 of the GML as the space within the boundaries of which an entrepreneur is entitled to extract minerals and execute underground tankless storage of substances, underground landfilling of waste, underground carbon dioxide storage and perform mining works necessary for the exercise of the concession.

cannot be claimed that the entrepreneurs, that is, those who – in the light of the definition laid down in Article 6(1) point 9 of the GML – were granted a concession, went beyond the mining area, which is considered to be an example of a flagrant violation of the concession.¹³ Flagrant violation is of a qualified nature and occurs when the perpetrator's actions are in clear contradiction to their rights.¹⁴ This contradiction can only be established when the perpetrator is in a possession of an act that is the source of such rights, especially a concession – otherwise, there are grounds to impose upon him the increased fee for the absence of such an act.

The increased fee is largely connected with the scope of the Geological and Mining Law. Sanctions for conducting activity without a concession can only be imposed when it is established that the activity in question does in fact require a concession, which in turn often requires a prior determination of whether this law is applicable to this activity in the first place. For example, not all instances where a mineral is separated from its deposit and extracted (or rather obtained) are extraction cases subject to the Geological and Mining Law.¹⁵ A mineral may be sourced in the course of making of pits or drilling of boreholes up to 30 metres deep in order to use the earth's heat, outside mining areas, to which the provisions of the Geological and Mining Law do not apply pursuant to Article 3 point 2 thereof. Minerals may furthermore be extracted, for example, in the course of construction works, including levelling works.¹⁶ If these actions were carried out in accordance with the decision permitting them, for example, in accordance with the building permit, it is indeed difficult to conclude that there are grounds for the imposition of the increased fee for extraction of minerals without the required concession. It appears that what may be useful for the purposes of classification of activity is the criterion of the actual intention of the entity conducting such activity.¹⁷ This intention follows from objective circumstances, and in particular the way in which the entity used or is going to use the mineral thus obtained.¹⁸

Another source of potential problems is differentiating between underground landfilling of waste or storage of substances and landfilling and storage of waste without the required decision, which is subject to sanctions provided for in the Environmental Protection Law. This will be the case, for instance, in situations where waste is disposed of by being placed in natural or already existing man-

¹³ See e.g. A. Lipiński: *Z problematyki...*, p. 265.

¹⁴ Cf. A. Lipiński, R. Mikosz: *Ustawa...*, pp. 406–407 and H. Schwarz: *Prawo geologiczne i górnictwo. Komentarz. tom II*. Wrocław 2016, pp. 303–304, 307.

¹⁵ A. Lipiński, R. Mikosz: *Ustawa...*, p. 14 and R. Mikosz, G. Radecki: *Leksykon opłat i kar pieniężnych związanych z korzystaniem ze środowiska*. Wrocław 2010, p. 111.

¹⁶ A. Lipiński: *Z problematyki...*, p. 267.

¹⁷ A. Lipiński, R. Mikosz: *Ustawa...*, p. 14 and R. Mikosz, G. Radecki: *Leksykon...*, p. 111.

¹⁸ G. Radecki: *Oplata...*, p. 295.

made dips in the land that may pass as voids in the rock mass, additionally covered with a layer of previously removed mass of soil or rocks.

In this context, it is legitimate to draw attention to the differences in the calculation and, as a result, in the severity of the sanctions, between the aforementioned increased and additional fees and their equivalents provided for in the Environmental Protection Law. Pursuant to Article 273(2) and 276(1) of the EPL, an administrative fee, like the additional fee, is applicable in the case of infringement or violation of the terms and conditions for the use of the environment, as set out in a decision, whereas the use of the environment without the required permit or another decision is subject to an increased fee (just like in the case of the Geological and Mining Law).

The increased fees governed by the Geological and Mining Law are higher. The rates of the fees, which can be called penalty rates, are multiplied standard rates, that is, the rates of fees for lawful activity, so their amount depends on the scale of activity having been carried out in flagrant violation of the law.¹⁹ Pursuant to Article 140(3) point 1 and 1a of the GML, increased fees for prospecting for and exploration of mineral deposits and underground carbon dioxide storage are set in amounts, based on the rate for each square kilometre of land area covered by these activities, which is almost hundred times the highest rate of the fee for prospecting and exploration carried out in line with a concession. The disproportion is particularly severe in the case of the lowest rates of the fees for activity consisting in prospecting and exploration of underground carbon dioxide storage complex – when it comes to lawful activity in that subject, the rates of fees are much lower than the highest rate.

Also pursuant to Article 140(3) points 3–6 of the GML, the increased fee rates are as follows: forty times the rate applicable to an entrepreneur having the concession to extract minerals from deposits or – in the case of underground storage of waste or carbon dioxide, or storage of substances – two hundred times the applicable rate. Meanwhile, in line with Article 292 of the EPL, the rate applicable to the release of gas or dust into the air, as well as to water abstraction or wastewater discharge into waters or to land without the required permit, is increased by “merely” 500%. Also, discarding waste into water, including groundwater, carries – pursuant to Article 293(5) of the EPL – an increased fee of a hundred times the unit rate of the fee for the deposit of waste at a landfill. The increased fees provided for in the Geological and Mining Law are therefore a particularly severe penalty for violations of the law and have a preventive effect by deterring potential perpetrators.

¹⁹ The amount of standard rates depends respectively on the amount of extracted minerals (Article 134(1) of the GML), stored substances, stored waste or carbon dioxide (Article 135(2–4) of the GML) or on the area covered by the concession for prospecting for or exploration (Article 133 (1) of the GML).

A far more lenient sanction is – in the light of Article 139(3) of the GML – the additional fee, set in principle at five times the rate for the activity carried out in line with the concession, which also happens to correspond to the increased fee rate provided for in Article 292 of the EPL.

The objective character of liability of the perpetrator makes the severity of the increased and additional fee even more prominent. Both sanctions may be imposed regardless of the reasons for the violation of the law, including the perpetrator's motives or their acting in good or bad faith. What is more, this kind of approach was also adopted in provisions concerning parties to proceedings in matters of additional and – most of all – increased fees. While Article 143(2) of the GML lays down the rule that the party in such proceedings is the violator of the law, in particular the entrepreneur or entity operating without the required concession, pursuant to Article 143(3) of the GML, in the event of an absence of this entity, the party to the proceedings is the owner of the property (the real estate) or another person having a legal title to the property on which the activity is conducted. As a result, the person in question may be subject to the increased fee that may be imposed upon them in connection with the activity carried out by another entity also when that person was not aware of this activity or suffered damage, for example, due to extraction of aggregate from their property, land devastation, etc. What follows is that this person incurs strict liability, which is in contradiction to the liability based on the concept of causative responsibility.²⁰ The property owner or person having a legal title to the property would, in the situation described above, be held liable not so much for their own actions, but for the absence of appropriate supervision over their property intended to prevent violations of the law caused by other entities. For this reason, if the violation of the law occurred without the knowledge and consent of that person, proceedings in matters of the increased or additional fee cannot lead to the imposition of either of these financial sanctions. Under Article 143(3) of the GML, the property owner or another person having a title to the property is a party to the proceedings and not an entity upon which the sanction is to be imposed. Since the increased and additional fee is imposed for the activity carried out without the required concession or in flagrant violation of the conditions determined in the concession, it is hard to agree that the fees shall be imposed on an entity that was not involved in the carrying out of this activity.

The character and scope of responsibility for the fees largely follow from Article 142(1) of the GML, which includes a reference to the appropriate application of relevant provisions of the act of 29 August 1997 – the Tax Ordinance²¹

²⁰ A. Lipiński: *Z problematyki zasady „zanieczyszczający płaci”*. In: *Prawo ochrony środowiska i prawo karne. Książka jubileuszowa z okazji 40-lecia pracy naukowej [Profesora Wojciecha Radeckiego]*. Wrocław 2008, p. 145.

²¹ JoL of 2020, item 1325, as amended.

concerning tax obligations and laid down in Section III of the Tax Ordinance.²² The reference in question equates the person or entity obligated to pay the fee with the taxpayer and makes their liability in this regard similar to fiscal liability. So the obligations to pay the additional and increased fees have a public law character, similar to obligations to pay taxes or other public levies to which the Tax Ordinance act applies. This is indicative of the fiscal dimension of the fees, which consists in safeguarding in the first place the interests of the beneficiary of a public levy through ensuring that the levy is paid. The provisions laid down in Section III of the Tax Ordinance do not particularly provide for a solution similar to the one provided for in Articles 316–321 of the EPL, making some reliefs in payments conditional on the achievement of a positive effect for the environment.²³

The fiscal character of the fees is also underlined by the fact that they play a redistributive function only to a small extent.²⁴ Namely, pursuant to Article 141(1) of the GML, the income from fees is in 60% the income of the municipality within the boundaries of which the activity is carried out, and the remaining 40%²⁵ is the income of the National Fund for Environmental Protection and Water Management, and only a portion of the income of the Fund must be allocated on specified goals. Article 401c (2) and (3) of the EPL stipulates that the Fund is obliged to allocate a part of the income to finance the needs of the mining industry as regards reducing the adverse environmental impact resulting from the extraction of minerals and liquidation of mining plans.

Standards of the fees

The increased and additional fees raise doubts which refer to each administrative sanction.²⁶ They are imposed not by the court by way of a judgment but by the administration authority by way of an administrative decision. As a result, such a situation can be estimated as being in contradiction to the right

²² Cf. more broadly G. Radecki, in: *Zrównoważony...*, pp. 329–339.

²³ Articles 316–321 of EPL establish a mechanism of reducing the financial sanctions due by funds allocated for implementation of measures intended to eliminate the causes of imposition of these sanctions.

²⁴ G. Radecki, in: *Zrównoważony...*, pp. 339–341 and in: *Gospodarowanie...*, pp. 352–355.

²⁵ In case of hydrocarbons the Fund obtains only 10% (article 141 (1) of the GML).

²⁶ See e.g. G. Radecki: *Postępowania administracyjne w przedmiocie opłat i kar związanych z korzystaniem ze środowiska (zagadnienia wybrane)*. In: *Aktualne problemy postępowań w administracji publicznej*. Ed. G. Krawiec. Sosnowiec 2013, pp. 68–73 and the literature referenced therein.

to court provided for in Article 45 (1) of the Constitution of the Republic of Poland of 2 April 1997.²⁷ Moreover, a decision imposing a sanction is issued in an administrative procedure, so under the provision of the Code of Administrative Proceeding or administrative law in general, thus depriving parties of the substantive and procedural guarantees relevant to criminal matters, for example, the right of defence including the use of a defence counsel. As already mentioned, the objective liability is detached from the perpetrator's guilt, so essential for liability of criminal type, and in consequence from the principle of presumption of innocence.

To soften the repressive nature of pecuniary administrative penalties, the legislator decided to introduce general rules of their imposition, inspired by some criminal law principles and intended to adjust the penalties to the democratic rule of law requirements. They are contained in the Section VIa of the APC, which entered into force on 1 June 2017²⁸ and encompasses Articles 189a–189k. The provisions govern matters as follows: conflict of rules relating to administrative penalties, the concept of a penalty, principle of more favourable provision for the party, grounds for the imposition of a penalty, force majeure, grounds for waiving penalties, prescription of the penalty, running of the limitation period for the imposition of a penalty, outstanding penalty, running of the limitation period for the enforcement of a penalty and granting relief in the enforcement of a penalty.

Unfortunately, this first general regulation on administrative penalties in the Polish legal system has only a subsidiary character of framework legislation. It raises the question of whether the provisions of the Section IVa of the APC apply to a particular sanction and, if so, to what an extent such provisions influence the legal status of the sanction.²⁹

It is beyond any doubt that the increased and additional fees – despite their names which do not indicate their repressive character – must be regarded as administrative pecuniary penalties according to the definition laid down in Article 189b of the APC. They are pecuniary sanctions specified by statute and imposed by the public administration authority by way of a decision as a result of an infringement of law consisting in a failure to comply with an obligation or in a breach of a prohibition imposed on a natural person, a legal person or an organisational unit not having the status of a legal person. However, it does

²⁷ Journal of Laws No. 78, item 483, as amended. Article 45 (10) states that everyone shall have the right to a fair and public hearing of their case, without undue delay, before a competent, impartial and independent court.

²⁸ The section was introduced by the act of 7 April 2017 amending the act – Code of Administrative Procedure and some other acts (Journal of Laws item 935).

²⁹ Cf. more broadly G. Radecki: *Stosowanie przepisów o administracyjnych karach pieniężnych do opłat podwyższonej i dodatkowej uregulowanych Prawem geologicznym i górniczym*. „Roczniki Administracji i Prawa” 2020, no. 3, p. 167 *et seq.*

not mean that the provisions of Section IVa of the APC refer to these fees, at least in their entirety. Namely, Article 189a § 2 of the APC states that these provisions do not apply in the event separate regulations govern: the grounds of the calculation of an administrative pecuniary penalty, the waiving of or the issuing of instruction, limitation periods in relation to the imposition of a penalty, limitation periods in relation to the enforcement of a penalty, default interest on the penalty or the granting of relief with regard to the enforcement of a penalty. In case of increased and additional fees majority of the questions listed above are covered by provisions of the Geological and Mining Law or by provisions of Section III of the Tax Ordinance applied appropriately to the fees.³⁰

The Geological and Mining Law excludes the application of Article 189d of the APC, which indicates directives of imposing the administrative pecuniary penalties. The amount of the increased and additional fees is fixed and depends only on one factor, that is, a scale of activity carried out in violation of the law. As a result, when imposing the fees, the public administration authority cannot consider circumstances listed in Article 189d, for example, actions undertaken by the party on his or her initiative to avoid the effects of violation, the amount of gain, which the party achieved or of loss which the party avoided or personal aspects of the party on whom the penalty is to be imposed.

The principle of more favourable provision, established in Article 189c of the APC, does not refer to the fees, too.³¹ Pursuant to Articles 139 (4) and 140 (5) of the GML, the fees shall be determined using the rates applicable on the day of commencement of the procedure.

The provisions of Section III of the Tax Ordinance govern *inter alia* matters of limitation periods (of a tax obligation), including suspension and interruption of the period (Article 70 § 1–7), as well as questions of tax arrears (Article 51 *et seq.*) and granting of reliefs (Article 67a *et seq.*), which excludes the application of Articles 189g–189k of the APC. What is more, the provisions of the Tax Ordinance inspired the provisions of Section IVa of the APC in the matter in question.³²

The party on whom the fee is to be imposed can enjoy the right that follows from Article 189f of the APC, that is, the party shall not be sanctioned if the violation of law was caused by force majeure. However, the legislator omitted

³⁰ G. Radecki: *Stosowanie...*, pp. 173–177.

³¹ Article 189c of the APC states that if upon issuing a decision with regard to the administrative pecuniary penalty, a different statute is in force than at the time of infringement for which the sanction is to be imposed, the new statute shall apply, however the old statute shall be applied if it is more favourable for the party.

³² See e.g. A. Cebera, J.G. Filus, in: *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*. Ed. H. Knysiak-Siudyka. Warszawa 2019, p. 1310.

the other exclusions of liability provided by criminal law, particularly protective force, insanity, diminished sanity or ignorance of unlawfulness.³³

The public administration authority may, by way of a decision, based on Article 189f § 1 point 1 of the APC, waive the increased fee (and issue an instruction) if the gravity of infringement of the law was insignificant and the party ceased to infringe the law. It is, however, out of the question in case of the additional fee, because the fee is charged if the infringement was flagrant, so at least significant.

Both fees may be subjects of Article 189f § 1 point 2 of the APC. The provision states that by way of a decision, the public administration authority waives the administrative pecuniary penalty and issues an instruction only if a different competent public administration authority had previously imposed, by way of a decision which became legally binding, a pecuniary penalty on the party for the same conduct, or a penalty which became legally binding was pronounced with respect to the party for a petty offence or fiscal petty offence, or a sentence which became legally binding was pronounced with respect to the party for an offence or fiscal offence, provided that the previous sanction allowed to achieve the objectives for which the administrative pecuniary penalty was to be imposed. In this context, it must be noticed that an activity carried out without the required concession or in violation of the conditions determined in the concession constitutes a petty offence (Article 177 of the GML) or an offence – if the activity causes considerable damage to property or serious harm to the environment or even direct risk of such damage (Article 176 of the GML).

Conclusions

To recapitulate it, an impact of the provisions of Section IVa of APC on the legal status of the increased and additional fees is insufficient. Thus the fees do not contribute to the implementation of the standards of the administrative liability introduced in 2017. The fees concentrate on fiscal and repressive functions and do not play a redistributive role. Their rates are fixed, and the administrative authorities are not provided with the competence to consider such circumstances as the perpetrator's level of income, his attitude, and the consequences of violation of the law. As a result, the fees cannot be regarded as proportionate sanctions and raise doubts from the point of view of the principle of legal cer-

³³ Cf. W. Radecki: *Odpowiedzialność za przestępstwa, wykroczenia i delikty administracyjne w prawie polskim, czeskim i słowacki*. „Prokuratura i Prawo” 2017, no. 10, p. 39.

tainty. It is particularly difficult to distinguish the scopes and subjects of the fees in some cases, while differences in their amounts are groundlessly high.

Literature

- Zrównoważony rozwój jako czynnik determinujący prawne podstawy zarządzania geologicznymi zasobami środowiska.* Ed. G. Dobrowolski. Katowice 2016.
- Dobrowolski G., Lipiński A., Mikosz R., Radecki G.: *Gospodarowanie geologicznymi zasobami środowiska w świetle zasady zrównoważonego rozwoju. Zagadnienia prawne.* Katowice 2018.
- Dudziak S.: *Zasady wymiaru administracyjnych kar pieniężnych po nowelizacji Kodeksu postępowania administracyjnego.* „Samorząd Terytorialny” 2018, no. 6.
- Jaworowicz-Rudolf A.: *Oplaty podwyższone jako rodzaj sankcji administracyjnych za naruszenie zasad korzystania ze środowiska.* In: *Prawne aspekty gospodarowania zasobami środowiska. Korzystanie z zasobów środowiska.* Eds. K. Karpus, B. Rakoczy, M. Szalewska. Toruń 2014.
- Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz.* Ed. H. Knysiak-Siudyka. Warszawa 2019.
- Lipiński A.: *Z problematyki zasady „zanieczyszczający płaci”.* In: *Prawo ochrony środowiska i prawo karne. Książka jubileuszowa z okazji 40-lecia pracy naukowej [Profesora Wojciecha Radeckiego].* Ed. H. Lisicka. Wrocław 2008.
- Lipiński A.: *Z problematyki nielegalnego wydobywania kopalin.* In: *Prawne aspekty gospodarowania zasobami środowiska. Korzystanie z zasobów środowiska.* Eds. K. Karpus, B. Rakoczy, M. Szalewska. Toruń 2014.
- Lipiński A., Mikosz R.: *Ustawa prawo geologiczne i górnicze. Komentarz.* Warszawa 2003.
- Mikosz R., Radecki G.: *Leksykon opłat i kar pieniężnych związanych z korzystaniem ze środowiska.* Wrocław 2010.
- Radecki G.: *Postępowania administracyjne w przedmiocie opłat i kar związanych z korzystaniem ze środowiska (zagadnienia wybrane).* In: *Aktualne problemy postępowań w administracji publicznej.* Ed. G. Krawiec. Sosnowiec 2013.
- Radecki G.: *Oплата podwyższona za naruszenie warunków wydobywania piasków i żwirów na własne potrzeby.* In: *Prawne aspekty gospodarowania zasobami środowiska. Korzystanie z zasobów środowiska.* Eds. K. Karpus, B. Rakoczy, M. Szalewska. Toruń 2014.
- Radecki G.: *Fees governed by the Geological and Mining Law in the light of the principle of sustainable development.* „Roczniki Administracji i Prawa” 2020, no. 2.
- Radecki G.: *Stosowanie przepisów o administracyjnych karach pieniężnych do opłat podwyższonej i dodatkowej uregulowanych Prawem geologicznym i górniczym.* „Roczniki Administracji i Prawa” 2020, no. 3.
- Radecki W.: *Odpowiedzialność za przestępstwa, wykroczenia i delikty administracyjne w prawie polskim, czeskim i słowacki.* „Prokuratura i Prawo” 2017, no. 10.
- Prawo geologiczne i górnicze. Komentarz LEX.* Ed. B. Rakoczy. Warszawa 2015.
- Schwarz H.: *Prawo geologiczne i górnicze. Komentarz. tom II.* Wrocław 2016.

Gabriel Radecki

Increased and additional fees governed by the Geological and Mining Law as examples of administrative pecuniary penalties

Summary

The increased and additional fees are administrative sanctions for violations of the provisions of the Act of 9 June 2011 Geological and Mining Law, especially in part concerning the concession requirements. The article discusses the functions which these sanctions play. In that range it analyses the subject and severity of the fees, trying to distinguish their scopes. It leads to the conclusion that the fees concentrate mainly on their repressive and fiscal functions. The second part of the article is devoted to standards of the fees in the light of the provisions Section IVa of the Code of Administrative Procedure, entitled "Administrative pecuniary penalties". The impact of these provisions on the fees' legal status is insufficient and does not guarantee the satisfactory protection of rights of entities.

Key words: increased fee, additional fee, administrative sanction, administrative pecuniary penalty

Gabriel Radecki

Opłaty podwyższona i dodatkowa regulowane Prawem geologicznym i górnictwem jako przykład administracyjnych kar pieniężnych

Streszczenie

Opłaty podwyższona i dodatkowa są sankcjami administracyjnymi za naruszenia przepisów ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. Prawo geologiczne i górnicze, szczególnie w części dotyczącej wymogów łączących się z koncesjami. W artykule rozważono funkcje, jakie te sankcje pełnią. W tym zakresie przeanalizowano przedmiot i dolegliwość opłat, próbując rozdzielić ich zakresy zastosowania. Doprowadziło to do wniosku, że opłaty koncentrują się głównie na funkcjach represyjnej i fiskalnej. Druga część artykułu jest poświęcona standardom opłat w świetle przepisów Działu IVa Kodeksu postępowania administracyjnego, zatytułowanego „Administracyjne kary pieniężne”. Wpływ tych przepisów na prawny status opłat jest niewystarczający i nie gwarantuje właściwej ochrony praw jednostek.

Słowa kluczowe: opłata podwyższona, opłata dodatkowa, sankcja administracyjna, administracyjna kara pieniężna

Габриэль Радецкий

Повышенные оплаты и дополнительные сборы, регулируемые законом о геологическом и горном праве, как примеры административных денежных штрафов

Резюме

Повышенная оплата и дополнительные сборы являются административными санкциями за нарушения закона о геологическом и горном праве от 9 июня 2011 года, особенно в части, посвященной требованиям, связанным с концессиями. В статье рассматриваются функции этих санкций. В этой связи была проанализирована тема и обременительность сборов, сделана попытка разделить сферы их применения. Это позволило сделать вывод, что сборы в основном выполняют репрессивные и фискальные функции. Вторая часть статьи посвящена стандартам сборов в свете положений Раздела IVA Административно-процессуальный кодекса Раздела IVA, озаглавленного «Административные денежные штрафы». Влияние этих положений на правовой статус сборов является недостаточным и не гарантирует надлежащей защиты прав организаций.

Ключевые слова: Повышенная оплата, дополнительная плата, административная санкция, административный денежный штраф

Gabriel Radecki

Tasse maggiorate e addizionali regolate dalla legge geologica e mineraria come esempi di sanzioni amministrative pecuniarie

Sommario

Le tasse aumentate e supplementari sono sanzioni amministrative per la violazione delle disposizioni della legge del 9 giugno 2011. Legge geologica e mineraria, specialmente nella parte che riguarda i requisiti legati alle concessioni. Nell'articolo sono state considerate le funzioni che queste sanzioni svolgono. In questo campo, sono stati analizzati l'argomento e il grado di intensità della tassa, cercando di separare i loro ambiti di applicazione. Ciò ha portato alla conclusione che le tasse si concentrano principalmente su funzioni repressive e fiscali. La seconda parte dell'articolo è dedicata agli standard delle tasse alla luce delle disposizioni della Sezione IVa del Codice di procedura amministrativa intitolata "Sanzioni amministrative pecuniarie". L'impatto di queste disposizioni sullo stato giuridico delle tasse è insufficiente e non garantisce una protezione adeguata dei diritti individuali.

Parole chiave: tasse maggiorate, tasse addizionali, sanzione amministrativa, sanzione amministrativa pecuniaria



Joanna Szymańska-Jochemczyk

 <https://orcid.org/0000-0001-5486-1912>

adwokat

Kancelaria JKP.legal

Polska

Ogłoszenie upadłości posiadacza odpadów a obowiązek ich usunięcia z miejsca nieprzeznaczonego do ich składowania w świetle art. 26 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach

Wstęp

Zgodnie z art. 3 ust. 1 pkt 19 ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach¹ posiadaczem odpadów jest ich wytwórca lub osoba fizyczna, osoba prawna i jednostka organizacyjna bez nadanej osobowości prawnej będąca w posiadaniu odpadów. Przepis ten ustanawia również domniemanie, wedle którego władający powierzchnią ziemi jest posiadaczem odpadów znajdujących się na nieruchomości. W myśl unormowania z art. 26 ust. 1 i 2 u.o. posiadacz odpadów ma obowiązek niezwłocznego usunięcia odpadów z miejsca nieprzeznaczonego do ich składowania lub magazynowania, a w razie niewykonania przez niego tego obowiązku wójt, burmistrz lub prezydent miasta wydadzą decyzję nakazującą posiadaczowi odpadów ich usunięcie. Kto staje się podmiotem odpowiedzialnym za realizację powyższego obowiązku, w sytuacji gdy w stosunku do dotychczasowego posiadacza zostanie wydane postanowienie o ogłoszeniu upadłości, a zarząd jego majątkiem przejmie syndyk? Czy okoliczność, że odpady znalazły się w miejscu nieprzeznaczonym do ich składowania lub ma-

¹ Dz.U. 2020, poz. 797; dalej: u.o.

gazynowania przed ogłoszeniem upadłości bądź po nim, wpływa na podmiot obowiązany do ich usunięcia? Jak wygląda postępowanie w sprawie wydania decyzji, o której mowa w art. 26 ust. 2 u.o.?

Podmiot odpowiedzialny za wykonanie obowiązku, o którym mowa w art. 26 ust. 1 u.o.

Jak już zostało powiedziane, zgodnie z treścią art. 3 ust. 1 pkt 19 u.o. posiadaczem odpadów jest ich wytwórca lub osoba będąca w ich posiadaniu. Wątpliwości nie budzi definicja wytwórcy odpadów, gdyż art. 3 ust. 1 pkt 32 u.o. wskazuje, że jest nim każdy, kogo działalność lub bytowanie powoduje powstawanie odpadów (pierwotny wytwórca odpadów), oraz każdy, kto przeprowadza wstępną obróbkę, mieszanie lub inne działania powodujące zmianę charakteru lub składu tych odpadów. Wytwórcą odpadów powstających w wyniku świadczenia usług w zakresie budowy, rozbiórki, remontu obiektów, czyszczenia zbiorników lub urządzeń oraz sprzątnięcia, konserwacji i napraw jest podmiot, który świadczy usługę, chyba że umowa o świadczenie usługi stanowi inaczej. Oprócz wytwórcy odpadów ich posiadaczem jest również każdy inny podmiot będący w ich posiadaniu, niezależnie od tego, czyli chodzi o osobę fizyczną, czy o osobę prawną lub jednostkę organizacyjną nieposiadającą osobowości prawnej. Wyżej wymienione podmioty muszą być w posiadaniu odpadów, aby odpowiadały za gospodarowanie nimi zgodnie z przepisami.

Przepisy regulujące posiadanie zawarte są w art. 336–352 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny². Zgodnie z uregulowaniem z k.c. posiadaczem odpadów będzie zarówno ten, kto odpadami włada jako właściciel (tzw. posiadacz samoistny), jak i ten, kto nimi faktycznie włada jako użytkownik, zastawnik, najemca, dzierżawca lub mający inne prawo, z którym łączy się określone władztwo nad cudzymi odpadami (tzw. posiadacz zależny)³. Bardziej skomplikowana wydaje się wykładnia domniemania prawnego wynikającego z art. 3 ust. 1 pkt 19 u.o. Zgodnie z treścią tego unormowania trzeba przyjąć, że posiadaczem odpadów jest osoba władająca powierzchnią ziemi, na której zgromadzone są odpady. „Zauważyć jednak należy, że ustawa o odpadach nie zawiera definicji pojęcia »władającego powierzchnią ziemi«. Pojęcie to definiuje natomiast ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska [...]. Stosownie do art. 3 pkt 44 tej ostatniej ustawy pod pojęciem »władającego

² Dz.U. 2020, poz. 1740; dalej: k.c.

³ Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 12 lutego 2020 r., sygn. IV SA/Po 1028/19, Legalis nr 2297202.

powierzchnią ziemi rozumie się właściciela nieruchomości, a jeżeli w ewidencji gruntów i budynków prowadzonej na podstawie ustawy – Prawo geodezyjne i kartograficzne ujawniono inny podmiot władający gruntem – podmiot ujawniony jako władający». Za zastosowaniem powyższej definicji na gruncie ustawy o odpadach przemawia chociażby wykładnia systemowa⁴.

Skoro, jak wskazano, posiadaczem odpadów może być osoba fizyczna, prawna, jednostka organizacyjna nieposiadająca osobowości prawnej, to zachodzi możliwość, że zostanie ogłoszona ich upadłość⁵. W takiej sytuacji konieczne okazuje się ustalenie, kto staje się odpowiedzialny za usunięcie odpadów. Zgodnie z art. 75 ust. 1 ustawy z dnia 28 lutego 2003 r. – Prawo upadłościowe⁶ – z dniem ogłoszenia upadłości upadły całkowicie traci prawo zarządu mieniem wchodzącym do masy upadłości i rozporządzania nim oraz możliwość korzystania z niego. „Tym samym następuje odjęcie upadłemu wszystkich zewnętrznych przymiotów prawa, które mu służy”⁷. Natomiast nadal będzie on posiadał odpowiedni tytuł prawny, gdyż mimo powyższego pozostaje właścicielem, najemcą czy użytkownikiem wieczystym, z zastrzeżeniem, że nie może wykonywać żadnego z owych praw w jakikolwiek sposób, chociażby najmniej istotny. Od tego momentu nie może także rozporządzać mieniem stanowiącym masę upadłości. Unormowanie to dotyczy wszelkich czynności prawnych, niezależnie od tego, czy przekraczają zwykły zarząd, czy też nie. Ewentualne rozporządzenie takim mieniem jest bezwzględnie nieważne. Upadły nie może również korzystać z posiadanego mienia, z wyłączeniem okoliczności opisanych w art. 75 ust. 2 pr.up., a pożytki uzyskane z przedmiotu prawa własności stanowią masę upadłości, nie zaś majątek upadłego. Nie może on zatem wykonywać uprawnień wynikających z prawa własności w rozumieniu art. 140 k.c.⁸

Zgodnie z art. 51 pr.up. sąd, uwzględnivszy złożony wniosek o ogłoszenie upadłości, wydaje postanowienie o jej ogłoszeniu, które co do zasady jest skuteczne i wykonalne z dniem wydania; dla jego wykonalności i skuteczności nie ma znaczenia prawomocność postanowienia o ogłoszeniu upadłości⁹. Pomimo wieloletniego sporu w piśmiennictwie, czy skutki ogłoszenia upadłości należy liczyć od początku dnia, czy też od jego końca – obecnie przeważa ten pierwszy pogląd¹⁰. Za uznaniem, że owe skutki bęgną od początku dnia (tj. od godzi-

⁴ Wyrok WSA w Łodzi z dnia 19 czerwca 2018 r., sygn. II SA/Łd 338/18, LEX nr 2513943.

⁵ Oczywiście po spełnieniu przesłanek wskazanych w ustawie z dnia 28 lutego 2003 r. – Prawo upadłościowe, których z uwagi na przedmiot artykułu nie trzeba tu analizować.

⁶ Dz.U. 2017, poz. 2344; dalej: pr.up.

⁷ P. Zimmerman: *Prawo upadłościowe. Prawo restrukturyzacyjne. Komentarz*. Wyd. 6. Legalis 2020.

⁸ P. Janda: *Prawo upadłościowe. Komentarz*. Wyd. 2. LEX 2020, art. 1.

⁹ S. Gurgul: *Prawo upadłościowe. Prawo restrukturyzacyjne. Komentarz*. Wyd. 12. Legalis 2020; P. Janda: *Prawo upadłościowe...*

¹⁰ R. Adamus: *Prawo upadłościowe. Komentarz*. Wyd. 2. Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2018, s. 202–205; P. Zimmerman, *Prawo upadłościowe...*; D. Chrapoński: *Wyłączenia*

ny 0.00), opowiedział się w swoich orzeczeniach Sąd Najwyższy¹¹. Stanowisko to znajduje wsparcie również w wykładni gramatycznej art. 52 pr.up., w którym mowa o dacie, a ta rozpoczyna się wraz z początkiem dnia, a nie z jego końcem¹².

W rezultacie, odpowiadając na pierwsze z postawionych pytań, wskazać należy, że w razie ogłoszenia upadłości posiadacza odpadów (lub władającego powierzchnią ziemi, na której się one znajdują) obowiązek stwierdzony w art. 26 ust. 1 u.o. będzie musiał spełnić syndyk, a nie upadły. Obowiązek ten przejdzie na syndyka już w dniu ogłoszenia upadłości, nawet jeśli postanowienie jeszcze nie będzie prawomocne. Wynika to z omówionego już przepisu, zgodnie z którym z dniem ogłoszenia upadłości upadły traci prawo do zarządu całym swoim majątkiem. Tym samym nie może usunąć odpadów z miejsca nieprzeznaczonego do ich składowania lub magazynowania ani zlecić ich usunięcia odpowiedniemu podmiotowi za stosownym wynagrodzeniem. Od dnia, kiedy sąd ogłosi upadłość posiadacza odpadów, władny do zrealizowania powyższego obowiązku będzie wyłącznie syndyk.

Postępowanie w sprawie wydania decyzji o usunięciu odpadów

Jak wskazuje art. 26 ust. 2 u.o., w razie nieusunięcia odpadów zgodnie z ust. 1 wójt, burmistrz lub prezydent miasta, na mocy decyzji wydawanej z urzędu, nakazują ich posiadaczowi usunięcie owych odpadów, z wyjątkiem sytuacji opisanych w tym unormowaniu. Z kolei art. 144 ust. 1 i 2 pr.up. stanowi, że po ogłoszeniu upadłości podmiotu postępowania sądowe, administra-

z *masy upadłości*. Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2010, s. 29; A. Hrycaj: *Syndyk masy upadłości*. Wydawnictwo WSKiZ, Poznań 2006, s. 111; A. Jakubecki, w: A. Jakubecki, F. Zedler, *Prawo upadłościowe i naprawcze. Komentarz*. LEX 2010.

¹¹ Wyrok SN z dnia 6 sierpnia 1998 r., sygn. I PKN 247/98, Legalis nr 43973; wyrok SN z dnia 18 czerwca 2004 r., sygn. II CK 364/03, Legalis nr 63690; uchwała SN z dnia 8 listopada 2006 r., sygn. III CZP 82/06, Legalis nr 78818.

¹² Według odmiennego stanowiska datę ogłoszenia upadłości ustala się według daty i godziny wydania postanowienia przez sąd (P. Feliga: *Data ogłoszenia upadłości. Glosa do wyroku Sądu Okręgowego w Toruniu z 13.09.2010 r.*, VI Ga 9/10. „Monitor Prawniczy” 2011, nr 14, s. 783). Za tym stanowiskiem ma przemawiać art. 51 ust. 1 pkt 7; zgodnie z nim, jeżeli upadły jest uczestnikiem podlegającego prawu polskiemu lub prawu innego państwa członkowskiego systemu płatności lub systemu rozrachunku papierów wartościowych w rozumieniu ustawy, o której mowa w art. 22 ust. 1 pkt 4, lub niebędącym uczestnikiem podmiotem prowadzącym system interoperacyjny w rozumieniu tej ustawy, w postanowieniu o ogłoszeniu upadłości oznacza się godzinę wydania postanowienia. Jednak pogląd ten nie znajduje akceptacji większości komentatorów ustawy Prawo upadłościowe.

cyjne lub sądowoadministracyjne dotyczące masy upadłości mogą być wszczęte i prowadzone wyłącznie przez syndyka albo przeciwko niemu. Postępowanie w sprawie decyzji, o której mowa w art. 26 ust. 2 u.o., syndyk prowadzi na rzecz upadłego, z zastrzeżeniem, że działa w imieniu własnym. Stroną zaś jest właśnie dlatego, że masa upadłości, będąc przedmiotem stosunków cywilnoprawnych, nie może być ich podmiotem¹³. W sprawie, w której syndyk działa na rzecz upadłego, świadczenie dochodzone przez syndyka lub przeciwko niemu podlega zasądzeniu na rzecz upadłego lub od upadłego¹⁴.

Stwierdzenie ustawodawcy, że syndyk jest stroną w postępowaniach dotyczących masy upadłości, oznacza, iż przysługuje mu legitymacja do występowania w tych postępowaniach. Niemniej jest to strona w znaczeniu wyłącznie formalnym, ponieważ syndyk działa w imieniu własnym. W znaczeniu materialnym stroną pozostaje upadły, będący podmiotem stosunku prawnego, którego dotyczy postępowanie. Sam nie posiada jednak legitymacji procesowej (formalnej), nie może więc działać osobiście, zatem czyni to za niego syndyk¹⁵. Co istotne, tego ostatniego nie należy oznaczać z imienia i nazwiska jako strony procesu, „[s]yndyk bowiem w postępowaniach dotyczących masy upadłości występuje jako organ postępowania upadłościowego, a nie jako konkretna, zindywidualizowana w wyroku osoba”¹⁶.

Kiedy prowadzone jest postępowanie w sprawie usunięcia odpadów z miejsca nieprzeznaczonego do ich składowania, wszelkie pisma i orzeczenia trzeba doręczać syndykowi, gdyż właśnie on działa na rzecz upadłego i na jego rachunek¹⁷. „Jeśli sąd pierwszej instancji proceduje z udziałem upadłego, a nie z udziałem syndyka, wydany w takich warunkach wyrok dotknięty jest wadą nieważności”¹⁸. Niezawiadomienie syndyka o wyznaczonej rozprawie sądowej musi być uznane za pozbawienie go możliwości obrony w postępowaniu praw upadłego¹⁹. „W myśl art. 52 pr.up. data wydania postanowienia o ogłoszeniu upadłości jest datą upadłości. Oznacza to, że skutki, jakie wiążą się z ogłoszeniem upadłości, następują w dniu ogłoszenia upadłości, bez względu na to, kiedy orzeczenie to zostanie obwieszczone w »Monitorze Sądowym i Gospodarczym«, odnotowane w rejestrze przedsiębiorców Krajowego Rejestru Sądowego, a także [...] kiedy organ prowadzący postępowanie uzyska o tym zdarzeniu

¹³ W. Broniewicz: *Stanowisko syndyka upadłości w procesach z jego udziałem*. „Państwo i Prawo” 1993, nr 2, s. 45.

¹⁴ Wyrok SN z dnia 7 października 2004 r., sygn. IV CK 86/04, Legalis nr 67325.

¹⁵ Wyrok WSA w Krakowie z dnia 6 czerwca 2013 r., sygn. I SA/Kr 1878/11, Legalis nr 865076.

¹⁶ D. Chrapoński, w: *Prawo upadłościowe. Komentarz*. Red. A.J. Witosz. LEX 2017, art. 144.

¹⁷ R. Adamus: *Prawo upadłościowe...*, s. 548–549.

¹⁸ Wyrok NSA z dnia 11 kwietnia 2018 r., sygn. I FSK 820/16, LEX nr 2494599.

¹⁹ Wyrok NSA z dnia 10 września 2009 r., sygn. I FSK 921/08, Legalis nr 215528.

wiedzę”²⁰. Decyzja wchodzi do obrotu prawnego z chwilą jej skutecznego doręczenia adresatowi, natomiast bez znaczenia pozostają okoliczności jej nadania. W takiej sytuacji po powzięciu informacji o ogłoszonej upadłości obowiązkiem organu pierwszej instancji jest ponowne doręczenie decyzji syndykowi i dopiero od tego zdarzenia należy liczyć termin do wniesienia odwołania²¹.

Zgodnie z powyższym przyjąć zatem trzeba, że osobą obowiązaną do usunięcia odpadów z miejsca nieprzeznaczonego do ich składowania będzie syndyk masy upadłości posiadacza odpadów. W postępowaniu, o którym mowa w art. 26 ust. 2 u.o., będzie on działał we własnym imieniu, ale na rzecz upadłego. Zasadność decyzji zobowiązującej do usunięcia odpadów i jej ewentualne zaskarżenie powinny być oceniane przede wszystkim (oprócz kwestii wymagań procesowych) przez pryzmat osoby upadłego i spełnienia przez niego przesłanek wskazanych w art. 26 ust. 1 w związku z art. 3 ust. 1 pkt 19 u.o. Jednocześnie podkreślenia wymaga, że syndyk nie może obalić domniemania z art. 3 ust. 1 pkt 19 u.o., powołując się na okoliczność, że nie jest wytwórcą ani posiadaczem odpadów, gdyż powstały one i zostały zdeponowane na terenie nieruchomości, której posiadaczem jest upadły, przed dniem ogłoszenia jego upadłości. Jak już nadmieniono, w postępowaniach dotyczących masy upadłości syndyk jest stroną w znaczeniu wyłącznie formalnym, natomiast w znaczeniu materialnym stroną pozostaje upadły. Tym samym ustalenie, że odpady zalegały na danej nieruchomości jeszcze przed datą ogłoszenia upadłości, nie wpływa na obowiązki wynikające z art. 26 ust. 1 i 2 u.o.

Podsumowanie

Z dniem ogłoszenia upadłości upadły traci prawo zarządu mieniem wchodzącym do masy upadłości oraz możliwość korzystania z niego i rozporządzania nim. Jednocześnie zarząd ten przejmuje syndyk, który od dnia ogłoszenia upadłości zamiast upadłego posiadacza odpadów staje się odpowiedzialny za ich usunięcie zgodnie z art. 26 ust. 1 u.o. W razie wszczęcia lub prowadzenia postępowania w sprawie wydania decyzji, o której mowa w art. 26 ust. 2 u.o., od dnia ogłoszenia upadłości stroną postępowania staje się syndyk i to on będzie ewentualnie obowiązany do wykonania owej decyzji.

²⁰ Wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 9 października 2018 r., sygn. I SA/Rz 317/18, Legalis nr 1834865.

²¹ Wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 18 października 2018 r., sygn. I SA/Rz 323/18, Legalis nr 1834593.

Literatura

- Adamus R.: *Prawo upadłościowe. Komentarz*. Wyd. 2. Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2018.
- Broniewicz W.: *Stanowisko syndyka upadłości w procesach z jego udziałem*. „Państwo i Prawo” 1993, nr 2, s. 41–49.
- Chrapoński D., w: *Prawo upadłościowe. Komentarz*. Red. A.J. Witosz. LEX 2017.
- Chrapoński D.: *Wylączenia z masy upadłości*. Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2010.
- Feliga P.: *Data ogłoszenia upadłości. Glosa do wyroku Sądu Okręgowego w Toruniu z 13.09.2010 r., VI Ga 9/10*. „Monitor Prawniczy” 2011, nr 14, s. 783–788.
- Gurgul S.: *Prawo upadłościowe. Prawo restrukturyzacyjne. Komentarz*. Wyd. 12. Legalis 2020.
- Gurgul S.: *Realizacja obowiązku ochrony środowiska w postępowaniu upadłościowym przedsiębiorcy*. „Monitor Prawniczy” 2019, nr 12, s. 673–680.
- Herapolitańska I., Tułodziecka A., Hryćków-Mycka K.: *Komentarz do wybranych przepisów Prawa upadłościowego. W: Ustawa o księgach wieczystych i hipotece oraz przepisy związane. Komentarz*. Wyd. 4. Legalis 2019.
- Hrycaj A.: *Syndyk masy upadłości*. Wydawnictwo WSKiZ, Poznań 2006.
- Jakubecki A., w: A. Jakubecki, F. Zedler: *Prawo upadłościowe i naprawcze. Komentarz*. LEX 2010.
- Janda P.: *Prawo upadłościowe. Komentarz*. Wyd. 2. LEX 2020.
- Zimmerman P.: *Prawo upadłościowe. Prawo restrukturyzacyjne. Komentarz*. Wyd. 6. Legalis 2020.

Jaoanna Szymańska-Jochemczyk

The declaration of bankruptcy of the waste possessor versus responsibility of waste disposal from a place not intended for their storage in the light of waste regulations

Summary

The hypothetical situation where a waste possessor, obliged to waste disposal from a place not intended for its storage, is in bankruptcy - is the main aim of this paper. Particularly, the work is dedicated to determine the entity obliged to fulfil this obligation also in case of initiating appropriate proceedings.

Key words: the bankruptcy of the waste possessor, receiver, waste disposal

Иоанн Шиманьска-Иохемчик

**Объявление банкротстве владельца отходов
и обязательство их удаления из места, не предназначенного
для складирования, в соответствии со ст. 26 § 1 и 2 Закона
об отходах от 4 декабря 2012 года**

Резюме

Предметом статьи является анализ гипотетической ситуации, в которой в отношении владельца отходов, обязанного удалить их из места, не предназначенного для хранения, ведется процедура банкротства. В частности, работа посвящена установлению лица, ответственного за выполнение этого обязательства, также в случае объявления соответствующей процедуры.

Ключевые слова: банкротство владельца отходов, синдик, удаление отходов

Joanna Szymańska-Jochemczyk

**Dichiarazione di fallimento di un detentore di rifiuti contro l'obbligo
di rimuovere i rifiuti da un luogo non destinato al loro stoccaggio
alla luce dell'articolo 26, paragrafi 1 e 2 della legge sui rifiuti
del 14 dicembre 2012**

Sommario

L'oggetto dell'articolo è l'analisi di una situazione ipotetica in cui un detentore di rifiuti obbligato a rimuovere i rifiuti da un luogo non destinato al loro stoccaggio è in fallimento. In particolare, il documento si concentra sulla determinazione della persona che è competente per eseguire l'obbligo di cui sopra anche nel caso di apertura di un procedimento appropriato.

Parole chiave: fallimento di un detentore di rifiuti, fiduciario, smaltimento dei rifiuti



Ondřej Vícha

 <https://orcid.org/0000-0001-6639-6501>

Palacky University in Olomouc, Law Faculty

Czech Republic

Czech mining law in a nutshell

Introduction

The purpose of this article is to briefly present the development of Czech mining law, as well as its sources and related professional literature. The author of the article discusses the common roots of Czech and Polish mining law, which date back to the Middle Ages. At present, this legal area – both in the Czech Republic and in Poland – is determined by EU and partly also by international law. However, its core is national in nature.

Mining law belongs among the traditional legal fields with a rich history in the Czech Republic. Metal-bearing ores have been mined in the present-day territory of the Czech Republic (Bohemia, Moravia, and the Czech part of Silesia) since ancient times. But only discovery of new deposits of precious metals (especially silver) and great expansion of mining in the 13th century CE led to significant changes in mining and legal conditions in the Middle Ages. Originally the mining law had the nature of customary law. Over time, its content was so stabilised that it was possible and probably desirable to give it a written form, which happened in the second half of the 13th century. In addition to old customs and traditions, the first mining laws and orders began to be enforced.

Historical development of mining law in the Czech Republic

The most well-known sources of medieval written mining law in the territory of today's Czech Republic is the so-called Jihlava mining law (*Iura montium et montanorum*)¹ and especially the so-called Kutná Hora mining law (*Ius regale montanorum* or *Constitutiones iuris metallici*).² Their scope soon spread to the surrounding countries and as such became the basis and inspiration for mining law in Central Europe. As has been said, Czech and Polish mining law has common roots, because Silesia was also under influence of Jihlava and later Kutná Hora mining laws, which had been recognised here as a source of general mining law since the second half of the 13th century.³

The Kutná Hora mining law promulgated by Wenceslas the Second in the year 1300, became the basis of written mining law in the former Czech state. It is contained in four books, which for the first time enshrined in writing the principles of the mining shelf (the monarch's ownership of the extracted minerals), freedom of exploration and mining, but also the organisation of the mining administration and the judiciary. A ruler, who was considered the owner of the mined precious metals, exercised his influence through mining officials, whom he himself appointed to particular positions (e.g. *perkmistr*, *šichtmistr* or *hormistr*).⁴ The Kutná Hora mining law from 1300 had been enforceable in the territory of Czech state until 1854 when it was abolished and replaced by the General Mining Law (Imperial Law Gazette no. 146/1854).⁵

¹ See J. Pošvár: *K počátkům jihlavského hornictví a horního práva* (On the beginnings of Jihlava's mining and mining law). „Vlastivědný sborník Vysočiny“ 1956, no. 1, pp. 33–43; P. Jánošíková: *Jihlavské horní právo*. (Jihlava Mining Law.) In: *Naděje právní vědy*. Býkov 2006. Eds. V. Knoll, V. Bednář. Plzeň 2006, pp. 253–261.

² See J. Bílek: *Ius regale montanorum aneb Právo královské horníkuov* (Ius regale montanorum or the Royal Law of Miners). Kutná Hora 2000; J. Majer: *K 700. výročí českého Horního zákona z r. 1300* (To the 700th anniversary of the Czech Mining Act of 1300). „Uhlí, rudy, geologický průzkum“ 1999, no. 12, pp. 3–6.

³ See J. Pošvár: *České horní právo a jeho pronikání v Evropě v období feudalismu* (Czech mining law and its extension in Europe in the period of feudalism). „Acta Universitatis Brunensis, Iuridica“ 1973, no. 8, p. 39, including the literature referred therein.

⁴ See R. Makarius: *Z dějin královské, císařské a státní báňské správy* (From the history of royal, imperial and state mining administration). Ostrava 2004; O. Vícha: *Vývojové tendence v organizaci státní správy hornictví a geologie* (Development tendencies in the organization of state administration of mining and geology). In: *Organizace státní správy – vývojové tendence*. Eds. V. Sládeček, K. Frumarová, P. Melotíková. Praha 2014, pp. 198–215.

⁵ See B. Dymeš: *Horní regál a horní vlastnictví podle obecného horního zákona ze dne 23. května 1854* (Mining shelf and mining ownership according to the General Mining Act of 23 May 1854). *Sbírka spisů právnických a národohospodářských*. Praha–Brno 1937. For more details on the history of Czech mining law, cf. e.g. K. Effenberger: *O horním právu* (On the mining law). „Právní rádce“ 1996, no. 6–12; R. Makarius: *Historický vývoj horního práva na*

In 1871, the foundations of the current organisation of the state mining administration were laid, when Act No. 77/1871 Coll., on the Establishment and Competence of Mining Authorities, established district officials as the first-instance body (since 1928 district mining authorities), governor's office (with headquarters in Prague and Vienna; after the establishment of the Czechoslovak Republic, Brno became the second seat of the mining governor's office), and the Ministry of Plowing (subsequently the Ministry of Public Works) remained the third instance.

The Act No. 11/1918 Coll., on the Establishment of an Independent Czechoslovak State⁶ (Art. 2) brought about, *inter alia*, the passing of the imperial General Mining Law (Imperial Law Gazette 146/1854.), which remained in force in our territory until 1957, when it was abolished by the National Assembly of the Czechoslovak Socialist Republic and with effect from 1 January 1958 it was replaced by Act No. 41/1957 Coll., on the Utilisation of Mineral Resources (hereinafter: the Mining Act of 1957).⁷

The adoption of the mining regulations currently in force was preceded by a relatively lengthy preparation, which began after 1968. In the course of the preparation, more than ten mining acts were drafted.⁸ The Mining Act of 1957 was repealed and replaced by new mining regulations in 1988 due to the effort to increase the level of protection and exploitation of mineral resources caused by the steady increase in the consumption of basic mineral raw materials necessary for the development of the national economy while taking in account their limited character.

území českého státu (The historical development of mining law in the territory of the Czech State). „Uhlí, rudy, geologický průzkum“ 1999, no. 11, pp. 3–8.

⁶ More on this topic e.g. V. Sládeček: *K prvnímú tuctu zákonů přijatých takřka před sto lety* (The first dozen laws passed almost a century ago). „Právní rádce“, 2018, no. 9.

⁷ For more details of this act cf. E. Mráz: *Horní předpisy. Praktická rukověť usnadňující správně uplatňovat horní zákon a předpisy podle něho vydané* (Mining regulations. Practical handle facilitating the correct application of the Mining Act and regulations issued pursuant to it). Praha 1959.

⁸ See R. Makarius: *Historický vývoj horního práva na území českého státu* (The historical development of mining law in the territory of the Czech State). „Uhlí, rudy, geologický průzkum“ 1999, no. 11, p. 7.

Mining Law in force in the Czech Republic

The core of valid Czech mining law, composed of a total of three different laws which are still in force in the Czech Republic today,⁹ was adopted in 1988. On 19 April 1988, Act No. 44/1988 Coll., on the Protection and Utilisation of Mineral Resources (hereinafter: the Mining Act of 1988), Act No. 61/1988 Coll., on Mining Activities, Explosives and on the State Mining Administration (hereinafter: the Act of Mining Activities), and Act No. 62/1988 Coll., on Geological Works and on the Czech Geological Office¹⁰ (hereinafter: Act on Geological Works) were published in the Czech Journal of Laws. The Mining Act of 1988 was adopted by the Federal Assembly of the Czechoslovak Socialist Republic as a federal law; the remaining laws were adopted by the national councils as laws of the republic, applicable for the individual parts of the federation.¹¹ All these laws became effective on 1 July 1988, only shortly before the major social changes commencing in 1989. In the course of the following thirty years, a number of implementing legal regulations to these laws was adopted, including one governmental decree,¹² and dozens of bylaws issued mainly by the Czech Mining Authority, but also by the Ministry of the Environment or the Ministry of Industry and Trade.¹³

⁹ In 2018, we commemorated the 30th anniversary of the adoption of the basic regulations of Czech mining law. See O. Vícha: *Zamyšlení nad jedním výročím horního práva* (Reflections on one anniversary of mining law). „Právní rádce“ 2018, no. 12, pp. 62–67.

¹⁰ The words „and on the Czech Geological Office“ were deleted from the title of the Act by the first amendment No. 543/1991 Coll. with effect from 20 December 1991.

¹¹ In the Slovak Republic the Slovak National Council adopted Act No. 51/1988 Coll. on Mining Activities, Explosives and the State Mining Administration (still in force), and Act No. 52/1988 Coll. on Geological Works and on the Slovak Geological Office [currently replaced by Act No. 569/2007 Coll. on Geological Works (Geological Act)]. For more details cf. S. Košíčiarová et al.: *Právo životného prostredia* (Environmental law). Bratislava 2009, pp. 491–512.

¹² Governmental Decree No. 98/2016 Coll., on Reimbursement Rates.

¹³ For example, Decree of the Czech Mining Authority No. 104/1988 Coll., on the Rational Use of Exclusive Deposits, Permitting and Reporting on Mining Activities and Notification of Activities Carried out by Mining, Decree of the Czech Mining Authority No. 99/1992 Coll., on the Establishment, Operation, Safeguarding and Disposal of Facilities for Waste Disposal in Underground Spaces, Decree on the Czech Mining Authority No. 172/1992 Coll., on Mining Space, Decree of the Ministry of the Environment No. 363/1992 Coll., on the Discovery of Old Mine Works and Keeping Records thereof., Decree of the Ministry of the Environment No. 364/1992 Coll., on Protected Deposit Territories, Decree of the Czech Mining Authority No. 435/1992 Coll., on Mining Surveying Documentation in Mining Activities and some Activities Carried out by Mining, Decree of the (then) Ministry for Economic Policy and Development No. 497/1992 Coll., on Records of Stocks of Reserve Deposits, Decree of the Ministry of the Environment No. 268/2004 Coll., on Geological Documentation, Decree of the Ministry of the Environment No. 369/2004 Coll., on the Planning, Implementation and Evaluation of Geolo-

The explanatory memorandum to the Mining Act of 1988¹⁴ states, *inter alia*, that “the Mining Act No. 41/1957 Coll. was issued at the beginning of the era of building socialism in the Czechoslovak Socialist Republic. Therefore, it does not contain the changes that characterise the developed form of socialism. Although in the field of mining legislation it was a pioneering act under new social conditions, mining has undergone significant changes in the following years. The extraction of minerals has increased considerably in the past period. Also, there have been some changes in opinion regarding the assessment of the importance of mineral raw materials in the development of the national economy.” The purpose of the Mining Act of 1988¹⁵ was to establish the principles for the protection and economical use of mineral resources, in particular in the course of prospecting and exploration, opening, preparation and exploitation of mineral deposits, the treatment and upgrading of minerals carried out in connection with their exploitation, as well as operational safety and environmental protection during these activities. Among other things, the legal regimes for mine waters,¹⁶ compensation for mining damage,¹⁷ old mining works,¹⁸ resolution of

gical Works, Notification of Risk Geofactors and on the Procedure for Calculating Reserves of Reserved Deposits, or Decree of the Ministry of Industry and Trade No. 29/2017 Coll., on Mining and Technical Records.

¹⁴ Federal Assembly of the Czechoslovak Socialist Republic, 5th parliamentary term, print No. 49, 1987.

¹⁵ Cf. R. Makarius: *Horní zákon. Komentář k zákonu č. 44/1988 Sb., o ochraně a využití nerostného bohatství (horní zákon)* (Mining law. Commentary on Act No. 44/1988 Coll., On the Protection and Utilization of Mineral Resources (Mining Act)). Ostrava 2013; O. Vícha: *Horní zákon. Zákon o hornické činnosti, výbušninách a o státní báňské správě. Komentář* (Mining law. Act on Mining Activities, Explosives and the State Mining Administration. Commentary). Praha 2017, pp. 1–468.

¹⁶ More on this topic e.g. O. Vícha: *Právní povaha vod z hlediska báňských předpisů* (Legal nature of waters in terms of mining regulations). In: *Voda v právních vztazích* (Water in legal relations). Eds. I. Průchová, J. Hanák. Brno 2014, pp. 87–100.

¹⁷ More on this topic e.g. O. Vícha: *Náhrada důlních škod v českém právu* (Compensation for mining damage in Czech law). In: *Právo na životné prostředí a nástroje jeho presadzovania*. (The right to the environment and tools for its enforcement). Ed. S. Košičiarová. Trnava 2016, pp. 252–262.

¹⁸ More on this topic e.g. V. Lysenko: *Stará důlní díla – daň vývoji lidské společnosti v Čechách* (Old mining works – a tax on the development of human society in the Czech Republic). „Zpravodaj Ministerstva životního prostředí“ 1999, no. 7, pp. 5–7; O. Vícha: *Odpovědnost za zajišťování a likvidaci starých a opuštěných důlních děl* (Responsibility for securing and disposing of old and abandoned mining works). „České právo životního prostředí“ 2020, no. 1(55), pp. 27–50.

conflicts of interest¹⁹ or special interventions in the earth's crust²⁰ have all been introduced by the Mining Act of 1988. Regarding the last mentioned institution, it followed Act No. 24/1972 Coll., on the organisation and expansion of supervision of the state mining administration, which extended the supervision of the state mining administration to the establishment, operation and disposal of facilities for storage of gases or liquids in natural rock structures (underground gas or liquid reservoirs) including exploration and drilling work carried out for these purposes.

The Act No. 61/1988 Coll., on Mining Activities, Explosives and on the State Mining Administration, as amended,²¹ lays down conditions for conducting mining activities themselves and activities carried out by mining (including operational safety and protection of human health during these activities), conditions for handling explosives and explosive objects, conditions for the safe operation of underground structures, and, last but not least, the organisation and scope of the authority of the state mining administration bodies.²² The State Mining Administration consists of the Czech Mining Authority and the district mining authorities.²³ The Czech Mining Authority (ČBÚ) is a central state administration body based in Prague. It is headed by a chairperson, who is appointed and removed by the government. The Czech Mining Authority is subordinated to eight district mining authorities (OBÚ): District Mining Authority for the territory of the Capital City of Prague and the Central Bohemian Region, based in Prague, District Mining Authority for the Pilsen and South

¹⁹ More on this topic e.g. J. Staša: *Hornictví a střety ve sféře veřejného zájmu* (Mining and conflicts in the public interest). „Uhlí, rudy, geologický průzkum“ 2000, no. 2, pp. 4–8; J. Czajkowski: *Řešení střetů zájmů v horním právu* (Resolution of conflicts of interest in mining law). „Právní rádce“ 2006, no. 6, pp. 42–43; O. Vícha: *Nature Protection and Conflict of Interests Resolution under the Mining Act*. In: *Sustainable development and conflicts of interests in nature protection in Czechia, Poland and Slovakia*. Eds. I. Jančářová, J. Dudová. Brno 2017, pp. 197–207.

²⁰ See O. Vícha: *Szczególne ingerencje w skorupę ziemską z prawnego punktu widzenia* (Particular cases of intrusions in the Earth's crust). In: *Prawna regulacja geologii i górnictwa w Polsce, Czechach i na Słowacji* (Legal regulations of geology and mining in Poland, the Czech Republic, and Slovakia). Eds. G. Dobrowolski, G. Radecki. Katowice 2014, pp. 32–46.

²¹ Cf. R. Makarius: *Zákon o hornické činnosti. Komentář k zákonu č. 61/1988 Sb., o hornické činnosti, výbušninách a o státní báňské správě v platném znění ke dni 1. 3. 2013* (Act on Mining Activities. Commentary on Act No. 61/1988 Coll., on Mining Activities, Explosives and the State Mining Administration, as amended on 1 March 2013). Ostrava 2013; O. Vícha: *Horní zákon. Zákon o hornické činnosti, výbušninách a o státní báňské správě. Komentář* (Mining law. Act on Mining Activities, Explosives and the State Mining Administration. Commentary). Praha 2017, pp. 471–909.

²² More to this topic: O. Vícha: *Správa hornictví* (Mining administration). In: *Správní právo – zvláštní část (vybrané kapitoly)* (Administrative law – special part (selected chapters)). Eds. V. Sládeček, O. Pouperová. Praha 2014, pp. 428–449.

²³ For more information you can see: <https://www.cbusbs.cz>.

Bohemian Regions, based in Pilsen, District Mining Authority for the territory of the Karlovy Vary Region, based in Sokolov, District Mining Authority for the Ústí nad Labem Region, based in Most, District Mining Authority for the territory of the Hradec Králové and Pardubice Regions, based in Hradec Králové, District Mining Authority for the Territories of the South Moravian and Zlín Regions, based in Brno, District Mining Authority for the Moravian-Silesian and Olomouc Regions, based in Ostrava, and District Mining Authority for the Liberec and Vysočina Regions, based in Liberec. The Act on Mining Activities mentions also the concept of the environmental supervision of mining,²⁴ without defining or specifying it.

Third basic act of the Czech mining law, the Act No. 62/1988 Coll. on Geological Works, as amended,²⁵ provides the conditions for the planning, carrying out and evaluation of geological works, including prospecting and exploration of mineral deposits, their control and sanctions. However, the state administration in the area of geological works is not performed by the state mining administration bodies, but primarily by the Ministry of the Environment²⁶ (whose departmental organisation is also the Czech Geological Survey²⁷) and partly by regional authorities.²⁸

Other laws extending the powers of the state mining administration bodies have been adopted more than 20 years after the adoption of the above-mentioned mining regulations. Their adoption took place as a result of the necessary transposition of relevant EU legal acts into the legal order of the Czech Republic. These acts include, in particular, Act No. 157/2009 Coll., on the management of mining waste,²⁹ Act No. 85/2012 Coll., on the storage of carbon dioxide in

²⁴ More of this topic: O. Vícha: *Ekologický dohled nad těžbou* (The environmental supervision of mining). In: *Kontrolní mechanismy při prosazování ochrany životního prostředí*. Eds. J. Hanák, I. Průchová. Brno 2017, pp. 183–194.

²⁵ Cf. O. Vícha: *Zákon o geologických pracích. Komentář* (Act on Geological works. Commentary). Praha 2020.

²⁶ For more information see: <https://www.mzp.cz/cz/geologie>.

²⁷ The mission of the Czech Geological Survey, whose history dates back to 1919, is to perform the state geological service in the Czech Republic. Although the character of the institution, as well as its name, has evolved over time, its main mission and the associated unique position in society remain. The Czech Geological Survey collects and processes data on the geological composition of the state territory and transmits them to administrative bodies for political, economic and ecological decisions. For more information see: <http://www.geology.cz>.

²⁸ Cf. O. Vícha: *Správa geologie* (Geology administration). In: *Správní právo – zvláštní část (vybrané kapitoly)* (Administrative law – special part (selected chapters)). Eds. V. Sládeček, O. Pouperová. Praha 2014. pp. 450–464.

²⁹ More to this Act: O. Vícha: *K nové právní úpravě nakládání s těžebními odpady* (On the new legal regulation of mining waste management). „České právo životního prostředí“ 2009, no. 2 (26), pp. 50–56; J. Kaňka, L. Šouša, V. Urbanec: *Báňské předpisy XXVI. Nová právní úprava nakládání s těžebním odpadem* (Mining regulations XXVI. New legislation on mining waste management). Ostrava 2010.

natural rock structures,³⁰ Act No. 83/2013 Coll., on labeling and traceability of explosives for civil use, Act No. 259/2014 Coll., on explosives precursors, or Act No. 206/2015 Coll., on pyrotechnic products and their handling.

The preparation of the new Mining Act had already commenced by the end of 1991 (at the initiative of the former chairperson of the Czech Mining Authority), but over the past 30 years a new, modern and more user-friendly mining code has not been adopted in the Czech Republic. There exist many reasons for this, three of which, in my opinion, are crucial. Firstly, there is a division of competences in this field of public administration among three central state administration bodies (the Czech Mining Authority, the Ministry of Industry and Trade,³¹ and the Ministry of the Environment) and related conceptual disputes over the nature of the Mining Act. Especially in the first 10 years of the preparation of the new Mining Act, there was a dispute on the nature of this legal regulation between the Ministry of Economic Policy and Development (and subsequently the Ministry of Economy, or more precisely, the Ministry of Industry and Trade) on one side and the Ministry of the Environment on the other.³²

Secondly, there is a need to reconcile different conflicting interests that occur in this sector of public administration. It is primarily the interest of state as the owner of mineral wealth in its protection and economical usage,³³ the interest of private business entities (organisations³⁴) in the mining of minerals and related profits, the interest of owners and other users of real estate affected by the mining in the protection of their rights *in rem* and the public interest in the protection of the environment, health, or cultural heritage.

Thirdly, in the field of mining law, there is no comprehensive legal regime at the level of the European Union. EU law is based on the assumption that the area of mining and the regulation of the usage of mineral resources lie – with some exceptions – within the exclusive authority of individual Member States of the EU. Over time, however, this area has also come under the influence of EU law, especially the context of the need to meet the requirements of ensur-

³⁰ More to this Act: O. Vícha: *Nová právní úprava zachytávání, přepravy a ukládání oxidu uhličitěho* (New legislation on carbon capture, transport and storage). „České právo životního prostředí“ 2012, no. 2 (32), pp. 88–102.

³¹ For more information about the Ministry of Industry and Trade of the Czech Republic, see: <https://www.mpo.cz>.

³² Cf. V. Řezníček: *Problematika přípravy nového horního kodexu a jeho úskalí v současných společenských podmínkách (duben 1999)* (Issues of preparation of the new Mining Code and its pitfalls in the current social conditions (April 1999)). „Uhlí, rudy, geologický průzkum“ 1999, no. 12, pp. 13–18.

³³ Under Article 7 of the Constitution of the Czech Republic (No. 1/1993 Coll.) the state shall take care of the careful usage of natural resources and of the protection of natural resources. In accordance with Section 5 of the Mining Act of 1988 the state is the owner of mineral resources which form deposits of reserved minerals.

³⁴ Section 5a of the Mining Act, or Section 3a of Act No. 61/1988 Coll.

ing work safety, environmental protection and health and, more recently, the need to secure the supply of critical raw materials.³⁵ However, at the EU level no comprehensive mining code (e.g. in the form of a directive or a regulation of the European Parliament and of the Council) that would lay down unified conditions for the prospecting, exploration and exploitation of mineral resources in individual Member States of the EU has been adopted yet.³⁶ Only some directives providing partial issues, such as the prospecting, exploration and exploitation of oil and natural gas (so-called hydrocarbons),³⁷ management of mining waste,³⁸ storage of carbon dioxide,³⁹ handling explosives⁴⁰ or occupational safety in mining⁴¹ have been adopted. At EU level, the legal regime for exploration and

³⁵ Cf. O. Vícha: *Europeizace horního práva*. (Europeanisation of mining law). „Acta Iuridica Olomouci“ 2017, vol. 12, no. 1, pp. 264–281.

³⁶ To the recent development of EU law in this area cf. e.g. M. Pellegrini: *Fostering the Mining Potential of the European Union*. „European Geologist Journal“ 2016, no. 12, pp. 10–15.

³⁷ Directive 94/22/EC of the European Parliament and of the Council of 30 May 1994 on the Conditions for Granting and Using Authorisations for the Prospection, Exploration and Production of Hydrocarbons. Cf. O. Vícha: *Prospection, exploration and production of hydrocarbons under the EC-Law*. In: *Czech and European Environmental Law Yearbook – Volume 3*. Eds. M. Damohorský. Beroun 2008, pp. 49–54.

³⁸ Directive 2006/21/EC of the European Parliament and of the Council of 15 March 2006 on the Management of Waste from the Extractive Industries and amending Directive 2004/35/EC. Cf. O. Vícha: *Nejnovější přístupy EU k nakládání s těžebními odpady* (The latest EU approaches to extractive waste management). „Ekologie a právo“ 2007, no. 6, pp. 2–9.

³⁹ Directive 2009/31/EC of the European Parliament and of the Council of 23 April 2009 on the geological storage of carbon dioxide and amending Council Directive 85/337/EEC, European Parliament and Council Directives 2000/60/EC, 2001/80/EC, 2004/35/EC, 2006/12/EC, 2008/1/EC and Regulation (EC) No 1013/2006. Cf. O. Vícha: *K právním nástrojům zachytávání, přepravy a ukládání oxidu uhličitého* (On legal instruments for carbon capture, transport and storage). In: *Nástroje ochrany životního prostředí – role práva* (Environmental protection instruments – the role of law). Ed. F. Dienstbier. Olomouc 2011, pp. 87–93.

⁴⁰ Directive 2014/28/EU of the European Parliament and of the Council of 26 February 2014, on the Harmonisation of the Laws of the Member States Relating to the Making Available on the Market and Supervision of Explosives for Civil Uses (recast); Commission Directive 2008/43/EC of 4 April 2008, Setting up a System for the Identification and Traceability of Explosives for Civil Uses; Regulation (EU) 2019/1148 of the European Parliament and of the Council of 20 June 2019 on the placing on the market and use of explosives precursors, amending Regulation (EC) No 1907/2006 and repealing Regulation (EU) No 98/2013.

⁴¹ For example, Directive 92/91/EEC of 3 November 1992, concerning the Minimum Requirements for Improving the Safety and Health Protection of Workers in the Mineral-Extracting Industries through Drilling, Directive 92/104/EEC of 3 December 1992, on the Minimum Requirements for Improving the Safety Health Protection of Workers in Surface and Underground Mineral-Extracting Industries or Directive 2013/30/EU of the Parliament and of the Council of 12 June 2013, on Safety of Offshore Oil and Gas Operations and Amending Directive 2004/35/EC. Cf. O. Vícha: *The newest EU law approaches to the offshore oil and gas prospecting, exploration and production activities*. In: *Czech and European Environmental Law. A Collective Monograph*. Eds. M. Damohorský, V. Stejskal.. Praha 2011, pp. 103–110.

production of unconventional hydrocarbons (such as shale gas) takes the form of a mere recommendation from the European Commission.⁴²

Over time the scope of mining regulations has expanded and currently it includes, besides the protection and usage of mineral resources, related areas that concern the operation of all types of mining activities or activities carried out by mining, management of mining waste or handling explosives or the management of underground facilities.⁴³ After the change in social and political conditions in 1989 the above-mentioned regulations became repeatedly the subject of interest of the legislator, as evidenced by a number of amendments. So far, 32 acts directly amending the Mining Act (No. 44/1988 Coll.), 43 Acts amending Act No. 61/1988 Coll., on Mining Activities, Explosives and the State Mining Administration, and 18 Acts amending Act No. 62/1988 Coll. on Geological Works.

The recent development of mining law in the Czech Republic

The fundamental changes in the legal regulation of administrative punishment, which were completed with effect from 1 July 2017, also significantly affected the area of mining law. This happened in connection with the new concept of administrative punishment introduced by Act No. 250/2016 Coll., on liability for misdemeanors and proceedings against them, and Act No. 251/2016 Coll., on certain misdemeanors. Subsequently, Act No. 183/2017 Coll. amended, among other things, the provisions of the mining regulations concerning liability for misdemeanors.⁴⁴

Other currently important changes have been made by two amendments to the Mining Act of 1988. The Act No. 498/2012 Coll. with effect from 15 January 2013 abolished the possibility of the expropriation of land due to mining of reserved minerals.⁴⁵ The petition for annulment of this act was rejected by the

⁴² Commission Recommendation of 22 January 2014 on minimum principles for the exploration and production of hydrocarbons (such as shale gas) using high-volume hydraulic fracturing (2014/70/EU). Cf. O. Vícha: *New challenges of the EU environmental law in connection with the use of unconventional hydrocarbons*. In: *Environmental Law in the Czech Republic and EU – Ten Years After*. Eds. M. Damohorský, V. Stejskal. Beroun 2014, pp. 57–73.

⁴³ See O. Vícha: *Základy horního a energetického práva* (Basics of mining and energy law). Praha 2015, p. 41.

⁴⁴ More on this topic: O. Vícha: *Správní trestání v horním právu* (Administrative punishment in mining law). In: *Správní trestání* (Administrative punishment). Ed. K. Frumarová. Praha 2017, pp. 355–366.

⁴⁵ More on this topic: R. Makarius: *Zákon č. 44/1988 Sb. přestává být horním zákonem* (The Act No. 44/1988 Coll. ceases to be a mining law). „Uhlí, rudy, geologický průzkum“ 2012, no. 5, pp. 7–9.

Constitutional Court of the Czech Republic by its plenary resolution of 5 August 2014, file ref. Pl. ÚS 26/13. The Act No. 89/2016 Coll. with effect from 1 January 2017 introduced, *inter alia*, the obligation to maintain mining and technical records and it newly adjusted payments for mining areas and their management. In connection with this amendment to the Mining Act, a governmental decree No. 98/2016 Coll., on Reimbursing Rates, was adopted.

Two more amendments are currently being discussed in the Parliament of the Czech Republic. The government proposal of the Act amending the Mining Act of 1988,⁴⁶ among other issues, legislates for state raw material policy, specifies the regulation of mining law in the area of remediation, creation and management of reserve, reimbursement of extracted minerals and links the records of mining areas with the register of territorial identification, addresses and real estates. The government proposal of the Act amending the Act on Mining Activities (No. 61/1988 Coll.)⁴⁷ proposes to change some provisions concerning the handling of explosives (e.g. simplification the exports of explosives or sharing the data between state mining administration and customs authorities about imports and exports of explosives) and to abolish the district mining office in Liberec due to the reduction of mining of radioactive deposits and, above all, due to the termination of mining at the Rožná deposit in the Vysočina Region.

The latest development of Czech mining regulations is influenced by several documents approved by the Government of the Czech Republic.⁴⁸ The most important of these documents is the *Raw Materials Policy of the Czech Republic in the field of Minerals and Their Resources* approved in 2017,⁴⁹ which replaced

⁴⁶ Government proposal of act amending Act No. 44/1988 Coll., on the Protection and Usage of Mineral Resources (Mining Act), as amended, and other related acts (Parliamentary Press No. 531/0). Cf. *Další novela horního zákona* (Another amendment to the Mining Act). "Právní rozhledy" 2018, no. 13–14, p. II. The state of negotiations of this amendment can be monitored here: <https://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=8&T=531> [accessed: 28.12.2020].

⁴⁷ Government proposal of act amending Act No. 61/1988 Coll., on Mining Activities, Explosives and on the State Mining Administration, as amended (Parliamentary Press No. 1003/0). The state of negotiations of this amendment can be monitored here: <https://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=8&T=1003> [accessed: 28.12.2020].

⁴⁸ Report on the Possibility of Solving Issues Related to the Financial Reserve to Provide Remediation and Reclamation in the Process of Smoothing out the Consequences of Mining Activities in Brown Coal Mines (Resolution of the Government of the Czech Republic of 3 May 2017, No. 333), Report on the Need to Safeguard the Economic Interests of the State in the Use of Critical EU Superstrategic Raw Materials and Certain Other Raw Materials (Resolution of the Government of the Czech Republic of 11 October 2017, No. 713) or Proposal for further action of the state in promoting the interests of the state in the protection and use of mineral deposits of the Czech Republic (Resolution of the Government of the Czech Republic of 20 July 2020, No. 757).

⁴⁹ Resolution of the Government of the Czech Republic of 14 June 2017, No. 441 on Raw Materials Policy of the Czech Republic in the field of Minerals and Their Resources. The text of the Raw Materials Policy of 2017 can be found here: <https://www.mpo.cz/cz/stavebnic->

the previous raw materials policy of 1999.⁵⁰ It is a strategic document that expresses the objectives of the state in the area of mineral resources in accordance with the needs of the economic and social development, including environmental protection. It is based on the principle of sustainable development⁵¹ as a general overarching factor. The aim of this strategy is to ensure the raw material needs of the state, to secure stable, safe and economically beneficial access to mineral raw materials for the sustainable development of the whole society. The Czech Republic as the owner of the mineral resources has declared in this document that „securing sufficient mineral raw materials for the domestic economy is one of its priorities, it is interested in the further refinement of knowledge about its mineral resources potential and in the consistent protection of mineral deposits, and it supports science and research, in particular in the segment of material-saving technologies, new modern or non-destructive mining methods, and a search for new types of raw materials and the new modern usage of known raw materials.” Under this governmental policy a more extensive amendment to the Mining Act should be preceded by a factual expert debate and the seeking of a political consensus on selected areas (such as strengthening the role of the state in prioritising, coordinating and the targeted support for land exploration, as well as in deciding on the usage of mineral raw materials, regulation of the institution of mining area or in resolving the institution of expropriation for adequate compensation in favour of the state or its organisational units). Furthermore, in 2020 the Government of the Czech Republic adopted amendment to the Raw Materials Policy of 2017,⁵² outlining the efforts of the state to strengthen its role over the use of critical and supercritical raw materials and to include state components (e.g. DIAMO, state enterprise, or the Czech Geological Survey) until the effectuation of geological exploration and mining projects.

Last but not least, climate change and the move away from fossil fuels (especially coal) should be mentioned as a challenge to Czech mining law. The speed of attenuation and diversion from coal is a primary measure that can be used to meet the objective set out in transnational standards, in particular the

tvi-a-suroviny/surovinova-politika/statni-surovinova-politika-nerostne-suroviny-v-cr/nova-surovinova-politika-v-oblasti-nerostnych-surovin-a-jejich-zdroju---mpo-2017--229820/ [accessed: 28.12.2020].

⁵⁰ Resolution of the Government of the Czech Republic of 13 December 1999, No. 1311.

⁵¹ Sustainable development of society is a development that preserves the ability of current and future generations to satisfy their basic needs while not reducing the diversity of nature and preserving natural functions of ecosystems (compare Section 6 of Act No. 17/1992 Coll. on the Environment). More on this topic: G. Dobrowolski: *The role of the principle of sustainable development in the legal regulation of geology and mining*. „Prawne Problemy Górnictwa i Ochrony Środowiska“ 2019, no. 1, pp. 45–56.

⁵² Resolution of the Government of the Czech Republic of 9 March 2020, No. 183 to complement the Raw Materials Policy of the Czech Republic in the field of Minerals and Their Resources.

Paris Agreement on Climate Change.⁵³ According to the recommendation of the Czech Coal Commission⁵⁴ of 4 December 2020, the use of coal in power plants in the Czech Republic as well as its mining should be terminated in 2038. Addressing the complex and societal challenges of climate change, how to mitigate and adapt to them, requires the cooperation of many scientific sectors, including legal science. Mining law regulating the conditions for the use of fossil mineral resources, the combustion of which causes climate change, cannot stand aside.

Conclusions

The enormous hunger for raw materials (but also for energy and food) is putting extreme pressure on the environment, accounting for half of greenhouse gas emissions and more than 90% of biodiversity loss and water stress. Scaling up the circular economy will be vital to achieve climate neutrality by 2050, while decoupling economic growth from resource use and keeping resource use within planetary boundaries. Access to resources and sustainability is key for the EU's resilience in relation to raw materials. Achieving resource security requires action to diversify supply from both primary and secondary sources, reduce dependencies and improve resource efficiency and circularity.

The fact that mineral deposits are not renewable, and can only be exploited at the sites of their occurrence, requires a special approach to mineral resources, rational and complex usage and its protection for the future. When preparing new regulations in the sector of mining and geology, emphasis should be placed not only on simplifying and accelerating the administrative processes leading to the protection of mineral resources and its rational and environmentally friendly usage. In addition, it will be necessary to ensure that the law in question respects the protection of property rights and the protection of the environment or its individual components (in particular soil, water, forests, nature and landscape or air) in accordance with the requirement to ensure sustainable development.

⁵³ Communication of the Ministry of Foreign Affairs of the Czech Republic on the negotiation of the Paris Agreement, adopted in Paris on 12 December 2015 (published in the Collection of International Treaties under No. 64/2017 Coll.).

⁵⁴ The Coal Commission is an advisory body to the Government of the Czech Republic, which was established by the Resolution of the Government of the Czech Republic of 30 July 2019, No. 565 on the Statute of the Coal Commission.

Literature

- Další novela horního zákona.* “Právní rozhledy” 2018, no. 13–14.
- Bílek J.: *Ius regale montanorum aneb Právo královské horníkuov.* Kutná Hora 2000.
- Czajkowski J.: *Řešení střetů zájmů v horním právu.* “Právní rádce” 2006, no. 6.
- Dobrowolski G.: *The role of the principle of sustainable development in the legal regulation of geology and mining.* “Prawne Problemy Górnictwa i Ochrony Środowiska” 2019, no. 1.
- Dymeš B.: *Horní regál a horní vlastnictví podle obecného horního zákona ze dne 23. května 1854.* Praha–Brno 1937.
- Effenberger K.: *O horním právu.* „Právní rádce” 1996, no. 6–12.
- Jánošíková P.: *Jihlavské horní právo.* In: *Naděje právní vědy.* Eds. V. Knoll, V. Bednář. Plzeň 2006.
- Kaňka J., Šouša L., Urbanec V.: *Báňské předpisy XXVI. Nová právní úprava nakládání s těžebním odpadem.* Ostrava 2010.
- Košičiarová S. et al.: *Právo životného prostredia.* Bratislava 2009.
- Lysenko V.: *Stará důlní díla – daň vývoji lidské společnosti v Čechách.* “Zpravodaj Ministerstva životního prostředí” 1999, no. 7.
- Majer J.: *K 700. výročí českého Horního zákona z r. 1300.* “Uhlí, rudy, geologický průzkum” 1999, no. 12.
- Makarius R.: *Historický vývoj horního práva na území českého státu.* “Uhlí, rudy, geologický průzkum” 1999, no. 11.
- Makarius R.: *Z dějin královské, císařské a státní báňské správy.* Ostrava 2004.
- Makarius R.: *Zákon č. 44/1988 Sb. přestává být horním zákonem.* “Uhlí, rudy, geologický průzkum” 2012, no. 5.
- Makarius R.: *Horní zákon. Komentář k zákonu č. 44/1988 Sb., o ochraně a využití nerostného bohatství (horní zákon).* Ostrava 2013.
- Makarius R.: *Zákon o hornické činnosti. Komentář k zákonu č. 61/1988 Sb., o hornické činnosti, výbušninách a o státní báňské správě v platném znění ke dni 1. 3. 2013.* Ostrava 2013.
- Mráz E.: *Horní předpisy. Praktická rukověť usnadňující správně uplatňovat horní zákon a předpisy podle něho vydané.* Praha 1959.
- Pellegrini M.: *Fostering the Mining Potential of the European Union.* “European Geologist Journal” 2016, no. 12.
- Pošvár J.: *K počátkům jihlavského hornictví a horního práva.* “Vlastivědný sborník Vysočiny” 1956, no. 1.
- Pošvár J.: *České horní právo a jeho pronikání v Evropě v období feudalismu.* “Acta Universitatis Brunensis, Iuridica” 1973, no. 8.
- Řezníček V.: *Problematika přípravy nového horního kodexu a jeho úskalí v současných společenských podmínkách (duben 1999).* “Uhlí, rudy, geologický průzkum” 1999, no. 12.
- Sládeček V.: *K prvnímu tuctu zákonů přijatých takřka před sto lety.* “Právní rádce” 2018, no. 9.
- Staša J.: *Hornictví a střety ve sféře veřejného zájmu.* “Uhlí, rudy, geologický průzkum” 2000, no. 2.
- Vícha O.: *Nejnovější přístupy EU k nakládání s těžebními odpady.* “Ekologie a právo” 2007, no. 6.
- Vícha O.: *Prospection, exploration and production of hydrocarbons under the EC-Law.* In: *Czech and European Environmental Law Yearbook – Volume 3.* Ed. M. Damohorský. Beroun 2008.
- Vícha O.: *K nové právní úpravě nakládání s těžebními odpady.* “České právo životního prostředí” 2009, no. 2(26).

- Vícha O.: *K právním nástrojům zachytávání, přepravy a ukládání oxidu uhličitého*. In: *Nástroje ochrany životního prostředí – role práva*. Ed. F. Dienstbier. Olomouc 2011.
- Vícha O.: *The newest EU law approaches to the offshore oil and gas prospection, exploration and production activities*. In: *Czech and European Environmental Law*. Eds. M. Damohorský, V. Stejskal. Praha 2011.
- Vícha O.: *Nová právní úprava zachytávání, přepravy a ukládání oxidu uhličitého*. “České právo životního prostředí” 2012, no. 2(32).
- Vícha O.: *Právní povaha vod z hlediska báňských předpisů*. In: *Voda v právních vztazích*. Eds. I. Průchová, J. Hanák. Brno 2014.
- Vícha O.: *Vývojové tendence v organizaci státní správy hornictví a geologie*. In: *Organizace státní správy – vývojové tendence*. Eds. V. Sládeček, K. Frumarová, P. Melotíková. Praha 2014.
- Vícha O.: *New challenges of the EU environmental law in connection with the use of unconventional hydrocarbons*. In: *Environmental Law in the Czech Republic and EU – Ten Years After*. Eds. M. Damohorský, V. Stejskal. Beroun 2014.
- Vícha O.: *Szczegółne ingerencje w skorupę ziemską z prawnego punktu widzenia*. In: *Prawna regulacja geologii i górnictwa w Polsce, Czechach i na Słowacji*. Eds. G. Dobrowolski, G. Radecki. Katowice 2014.
- Vícha O.: *Správa hornictví*. In: *Správní právo – zvláštní část*. Eds. V. Sládeček, O. Pouperová. Praha 2014.
- Vícha O.: *Správa geologie*. In: *Správní právo – zvláštní část (vybrané kapitoly)*. Eds. V. Sládeček, O. Pouperová. Praha 2014.
- Vícha O.: *Základy horního a energetického práva*. Praha 2015.
- Vícha O.: *Náhrada důlních škod v českém právu*. In: *Právo na životné prostredie a nástroje jeho presadzovania*. Ed. S. Košičiarová. Trnava 2016.
- Vícha O.: *Europeizace horního práva*. „Acta Iuridica Olomoucensia” 2017, vol. 12, no. 1.
- Vícha O.: *Nature Protection and Conflict of Interests Resolution under the Mining Act*. In: *Sustainable development and conflicts of interests in nature protection in Czechia, Poland and Slovakia*. Eds. I. Jančářová, J. Dudová. Brno 2017.
- Vícha O.: *Ekologický dohled nad těžbou*. In: *Kontrolní mechanismy při prosazování ochrany životního prostředí*. Eds. J. Hanák, I. Průchová. Brno 2017.
- Vícha O.: *Správní trestání v horním právu*. In: *Správní trestání*. Ed. K. Frumarová. Praha 2017.
- Vícha O.: *Horní zákon. Zákon o hornické činnosti, výbušninách a o státní báňské správě. Komentář*. Praha 2017.
- Vícha O.: *Zamyšlení nad jedním výročím horního práva*. “Právní rádce” 2018, no. 12.
- Vícha O.: *Odpovědnost za zajišťování a likvidaci starých a opuštěných důlních děl*. “České právo životního prostředí” 2020, no. 1(55).
- Vícha O.: *Zákon o geologických pracích. Komentář*. Praha 2020.

Electronic sources

<https://www.mzp.cz/cz/geologie>

<https://www.geology.cz>

<https://www.cbusbs.cz>

<https://www.mpo.cz>

<https://www.mpo.cz/cz/stavebnictvi-a-suroviny/surovinova-politika/statni-surovinova-politika-nerostne-suroviny-v-cr/nova-surovinova-politika-v-oblasti-nerostnych-surovin-a-jejich-zdroju---mpo-2017--229820/>

<https://www.psp.cz>

Ondřej Vícha

Czech mining law in a nutshell

Summary

The aim of the paper is to briefly present the development of Czech mining law, its basic sources and related literature. The author of the article recalls the common roots of Czech and Polish mining law, which date back to the Middle Ages and are currently defined by EU law.

Therefore, he mentions the relevant EU legal acts. The article examines the reasons for which the Czech Republic has the mining regulations adopted in 1988: the Mining Protection and Utilization Act (Mining Act) of April 19, 1988 (adopted by the Federal Assembly of the Czechoslovak Socialist Republic) and two acts of on April 21, 1988, on mining, explosives and the state mining administration, and on geological works (both laws were adopted by the Czech National Council).

Key words: mining, mining law, historical development, the Czech Republic

Ondřej Vícha

Czeskie prawo górnicze w pigułce

Streszczenie

Celem artykułu jest zwięźle przedstawienie rozwoju czeskiego prawa górniczego, jego podstawowych źródeł oraz literatury pokrewnej. Autor artykułu przypomina o wspólnych korzeniach czeskiego i polskiego prawa górniczego, które sięgają średniowiecza i są obecnie określane przez prawo unijne. Dlatego też wspomina o odpowiednich aktach prawnych UE.

Artykuł analizuje przyczyny, dla których w Republice Czeskiej obowiązują przepisy górne przyjęte w 1988 roku: Ustawa o ochronie i utylizacji surowców mineralnych (Ustawa o górnictwie) z dnia 19 kwietnia 1988 r. (przyjęta przez ówczesne Zgromadzenie Federalne Czechosłowackiej Republiki Socjalistycznej) i dwie ustawy z dnia 21 kwietnia 1988 r., o górnictwie, materiałach wybuchowych i państwowej administracji górniczej oraz o robotach geologicznych (obie te ustawy zostały przyjęte przez ówczesną Czeską Radę Narodową).

Słowa kluczowe: górnictwo, prawo górnicze, Republika Czeska, rozwój historyczny

Ондржей Виха

Чешское горное законодательство в кратком изложении

Резюме

Цель настоящей статьи – дать краткое представление о развитии чешского горного законодательства, его основных источниках и связанной литературе. Автор статьи напоминает об общих корнях чешского и польского горного законодательства, которые восхо-

дятся к средневековью и в настоящее время регулируются законодательством ЕС. В связи с этим упоминаются соответствующие правовые акты ЕС.

В статье рассматриваются причины, по которым в Чешской Республике действует горное законодательство, принятое в 1988 году: закон об охране и использовании минеральных ресурсов (Закон о горнодобывающей промышленности) от 19 апреля 1988 года (принятый тогдашним Федеральным собранием Чехословацкой Социалистической Республики) и два закона от 21 апреля 1988 года о горнодобывающей промышленности, взрывчатых веществах, государственном управлении горной отраслью, а также геологических работах (принятые тогдашним Чешским национальным советом).

Ключевые слова: горнодобывающая промышленность, горное законодательство, Чешская Республика, историческое развитие

Ondřej Vícha

Diritto minerario Ceca in poche parole

Sommario

Lo scopo dell'articolo è presentare brevemente lo sviluppo della legge mineraria ceca, le sue fonti di base e la letteratura correlata. L'autore dell'articolo ricorda le radici comuni della legge mineraria ceca e polacca, che risalgono al Medioevo e sono attualmente definite dal diritto dell'UE.

Pertanto, si fa riferimento agli atti giuridici dell'UE pertinenti. L'articolo esamina le ragioni per le quali la Repubblica Ceca ha adottato le norme superiori nel 1988: la legge sulla protezione e l'utilizzo delle risorse minerarie (legge sull'estrazione mineraria) del 19 aprile 1988 (adottata dall'allora Assemblea federale della Repubblica socialista cecoslovacca) e due atti di il 21 aprile 1988, la legge sull'amministrazione mineraria, gli esplosivi e l'estrazione mineraria statale e la legge sui lavori geologici (entrambe adottate dall'allora Consiglio nazionale ceco).

Parole chiave: estrazione mineraria, diritto minerario, Repubblica Ceca, sviluppo storico

Redakcja i korekta tekstów polskich Katarzyna Szkaradnik
Redakcja i korekta tekstów angielskich Krystian Wojcieszuk
Projekt okładki Aleksander Mikucki
Przygotowanie okładki do druku Paulina Dubiel
Streszczenia w języku polskim i 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](mailto:wydawnictwo@us.edu.pl)
Wydanie I. Ark. druk. 8,0. Ark. wyd. 9,5.



Egzemplarz bezpłatny



Więcej o książce

