

PAWEŁ MAREK WORONIECKI  
Uniwersytet Jagielloński, Kraków, Polska  
Jagiellonian University, Krakow, Poland

## Wybrane prawnoorganizacyjne aspekty funkcjonowania przemysłu górniczego w Polsce

### Selected legal-organisational aspects of functioning of mining industry in Poland

**Streszczenie:** Przemysł górniczy w Polsce cechują rozbudowane rozwiązania prawnoorganizacyjne. Niektóre z nich poddano analizie w niniejszym artykule. Obszar badawczy wyznaczają wybrane rozwiązania prawne zawarte w Ustawie z dnia 9 czerwca 2011 r. Prawo geologiczne i górnicze (tekst jednolity: Dz.U. 2021 poz. 1420 z późn. zm.) oraz Ustawie z dnia 6 marca 2018 r. Prawo przedsiębiorców (tekst jednolity: Dz.U. 2021 poz. 162). W artykule zastosowano metodę analizy rozwiązań normatywnych. Artykuł ma dwa podstawowe cele. Pierwszym z nich jest sprawdzenie, czy wymogi zawarte w art. 2 ustawy Prawo przedsiębiorców (przepis ten stanowi o tym, że każdy może podejmować, wykonywać i kończyć działalność gospodarczą w sposób wolny i na równych prawach) zostały spełnione przez obowiązek uzyskania koncesji na działalność górniczą (zob. art. 21 ust. 1 ustawy Prawo geologiczne i górnicze). Sformułowano hipotezę, że ten obowiązek spełnia wymogi z art. 2 ustawy Prawo przedsiębiorców, ale w ograniczonym zakresie, co nie wykracza jednak poza ramy ustalone regulacjami zawartym w ustawie Prawo przedsiębiorców. Drugi cel artykułu polega na ocenie prawnych warunków dotyczących kompetencji organów nadzoru górniczego oraz ocenie prawnego statusu tych organów, w szczególności Prezesa Wyższego Urzędu Górniczego (wszystkie te organy zostały wskazane w art. 164 ust. 1 ustawy Prawo geologiczne i górnicze). Regulacje te oceniono pod kątem tego, czy zapewniają właściwy poziom fachowości i niezależności nadzoru nad działalnością górniczą. Postawiono hipotezę o odpowiednim poziomie profesjonalizmu i autonomii, jaki jest w tym zakresie gwarantowany przez ustawę Prawo geologiczne i górnicze. Trafność obu hipotez została w artykule potwierdzona.

**Abstract:** Developed legal-organisational solutions are characteristic of the mining industry in Poland. Some of them have been analysed in this article. The research area is delimited by selected legal solutions included in the Act of 9 June 2011 Geological and Mining Law (consolidated text: Dziennik Ustaw of 2021 item 1420 with later amendments) and in the Act of 6 March 2018 Entrepreneurs' Law (consolidated text: Dziennik Ustaw of 2021 item 162). In the article, the method of the analysis of normative solutions has been applied. The article has two fundamental goals. The first of them is to verify whether the requirements included in article 2 of the Act Entrepreneurs' Law (this regulation states that everyone can undertake, realise and finish business activity in a free way and on equal rights) have been fulfilled by the obligation of obtaining a concession for the mining activity (see article 21 item 1 of the Act Geological and Mining Law). The hypothesis has been formulated that this obligation fulfils the requirements included in article 2 of the Act Entrepreneurs'

Law, but in limited range, however it does not exceed framework established by the regulations included in the Act Entrepreneurs' Law. The second goal of the article lies in judging the legal requirements referring to competences of organs of mining supervision and judging legal status of these organs, in particular President of the Higher Mining Office (all these organs have been indicated in article 164 item 1 of the Act Geological and Mining Law). These regulations have been judged from the point of view of whether they secure proper standard of expertness and independence of supervision over mining activity. It has been made the hypothesis about appropriate standard of professionalism and autonomy, which is in this range warranted by the Act Geological and Mining Law. Accuracy of both hypotheses has been confirmed in the article.

**Słowa kluczowe:** górnictwo; koncesja; nadzór; prawo; przemysł

**Keywords:** concession; industry; law; mining; supervision

**Otrzymano:** 31 marca 2021

**Received:** 31 March 2021

**Zaakceptowano:** 14 lipca 2021

**Accepted:** 14 July 2021

**Sugerowana cytacja/Suggested citation:**

Woroniecki, P.M. (2021). Wybrane prawnoorganizacyjne aspekty funkcjonowania przemysłu górnictwa w Polsce. *Prace Komisji Geografii Przemysłu Polskiego Towarzystwa Geograficznego*, 35(4), 97–108. doi: <https://doi.org/10.24917/20801653.354.6>

## ZAKRES I CELE ARTYKUŁU

Funkcjonowanie przemysłu górnictwa w Polsce znajduje swoje oparcie normatywne w licznych przepisach prawnych, wśród których pierwszorzędne znaczenie należy przypisać tym, które zamieszczono w Ustawie z dnia 9 czerwca 2011 r. Prawo geologiczne i górnictwo (tekst jednolity: Dz.U. 2021 poz. 1420 z późn. zm.). Trzeba jednak pamiętać, że pomimo kluczowego znaczenia wspomnianej ustawy Prawo geologiczne i górnictwo (w skrócie: u.p.g.g.) dla prowadzenia działalności górniczej, działalność ta jest regulowana również innymi przepisami. Jest to widoczne między innymi w odniesieniu do prawnoorganizacyjnych aspektów funkcjonowania przemysłu górnictwa, które to kwestie wyznaczają obszar badawczy prezentowanego opracowania. W ramach tej problematyki należy podkreślić szczególne znaczenie ochrony swobody i interesów przedsiębiorców prowadzących działalność górniczą, która – jak to wynika z przepisów działu III „Koncesje” u.p.g.g. – podlega koncesjonowaniu. Należy bowiem pamiętać o fundamentalnej zasadzie wyrażonej w ustawie z dnia 6 marca 2018 r. Prawo przedsiębiorców (tekst jednolity: Dz.U. 2021 poz. 162). Mianowicie, art. 2 ustawy Prawo przedsiębiorców (w skrócie: u.p.p.) stanowi: „Podejmowanie, wykonywanie i zakończenie działalności gospodarczej jest wolne dla każdego na równych prawach”.

W obrębie tak zarysowanego obszaru badawczego, bazującego na wspomnianych wyżej aktach prawnych, niniejszy artykuł ma dwa podstawowe cele. Po pierwsze, jego celem jest ustalenie, czy przewidziany przez ustawodawcę nakaz koncesjonowania działalności górniczej (zob. art. 21 ust. 1 u.p.g.g.) w pełni realizuje wymogi z art. 2 u.p.p. W tym zakresie przyjęto hipotezę, że wspomniany obowiązek koncesjonowania spełnia wprawdzie w ograniczonym zakresie wymogi z art. 2 u.p.p., aczkolwiek mieści się to w ramach wyznaczonych przepisami ustawy Prawo przedsiębiorców. Po drugie, celem opracowania jest dokonanie oceny ustawowych wymogów kompetencyjnych oraz statusu prawnego organów nadzoru górnictwa wymienionych w art. 164 u.p.g.g., a zwłaszcza Prezesa Wyższego Urzędu Górniczego, pod kątem zapewnienia odpowiedniej fachowości i niezależności nadzorowania działalności górniczej. W tej kwestii

postawiono hipotezę, zgodnie z którą obowiązująca ustawa Prawo geologiczne i górnicze gwarantuje odpowiedni poziom profesjonalizmu i autonomii w tym zakresie. Należy wyjaśnić, że realizacja tego drugiego celu wpisuje się w szerszy kontekst publicznej debaty, która co jakiś czas jest podejmowana w mediach przy okazji zdarzających się wypadków w kopalniach. Jest to zatem problem niezwykle ważny dla całego przemysłu górniczego.

## METODA BADAWCZA

Z uwagi na fakt, że artykuł ma charakter teoretyczny i opiera się na istniejących rozwiązaniach prawnych, posłużono się w nim metodą analizy przepisów prawnych. Jednocześnie nakreślone w artykule cele i hipotezy ukierunkowały analizę na wyselekcjonowane przedmiotowo regulacje normatywne. Dla ich wyjaśnienia sięgano również do poglądów doktryny prezentowanych w opracowaniach prawniczych. W tej kwestii należy zaznaczyć, że rozważane w artykule szczegółowe kwestie były poruszane w literaturze przedmiotu. Szczególnie warto zwrócić uwagę na dwie takie pozycje – w pierwszej kolejności chodzi o całościowe opracowanie pod redakcją naukową Bartosza Rakoczego, będące komentarzem do ustawy Prawo geologiczne i górnicze, w którym wskazano m.in. na motywy wyodrębnienia we wspomnianej wyżej ustawie pojęcia własności górniczej i jej przedmiotu (Rakoczy, 2015: 69 i nast.). Z kolei pogłębione rozważania teoretyczne, w tym o charakterze prawnooporównawczym, na temat instytucji koncesji zaprezentował Kosikowski (2000: 193 i nast.).

## NORMATYWNA ISTOTA KONCESJI I PODSTAWY PRAWNE JEJ FUNKCJONOWANIA

W powołanym już wyżej dziale III u.p.g.g. „Koncesje” (art. 21–49zw) ustawodawca szczegółowo uregulował problematykę udzielania koncesji na prowadzenie działalności górniczej. Dla dalszych rozważań szczególne znaczenie mają rozwiązania zamieszczone w rozdziale 1 „Zasady koncesjonowania” (art. 21–42 u.p.g.g.) tego działu. W szczególności działalność polegającą m.in. na poszukiwaniu bądź rozpoznawaniu złóż kopalin wskazanych w art. 10 ust. 1 u.p.g.g. (oprócz złóż węglowodorów), jak również na wydobywaniu kopalin zawartych w złożach – można wykonywać pod warunkiem wcześniejszego uzyskania koncesji (art. 21 ust. 1 pkt 1, 2 u.p.g.g.). We wspomnianym art. 10 ust. 1 u.p.g.g. mowa jest o złożach objętych własnością górniczą (niezależnie od miejsca ich występowania) takich, jak: węglowodory, węgiel kamienny, metan występujący jako kopalina towarzysząca, węgiel brunatny, rudy metali (poza darniowymi rudami żelaza), metale w stanie rodzimym, rudy pierwiastków promieniotwórczych, siarka rodzima, sól kamienna, sól potasowa, sól potasowo-magnezowa, gips, anhydryt, kamienie szlachetne, pierwiastki ziem rzadkich, gazy szlachetne. Na marginesie warto zaznaczyć, że – jak wskazuje się w doktrynie – wydzielenie w regulacjach prawnych odrębnej kategorii własności górniczej bazuje na trafnej tezie „prawodawcy, że w odniesieniu do tego rodzaju własności zawodne są typowe instrumenty prawa cywilnego, przy jednoczesnym przekonaniu, że problematyki tej w całości od prawa cywilnego odebrać nie można” (Rakoczy, 2015: 69). Ustawodawca zadeklarował, że w sprawach, które nie zostały uregulowane ustawą Prawo geologiczne i górnicze, do koncesjonowania

prowadzenia działalności ujętej w art. 21 ust. 1 u.p.g.g. należy stosować przepisy ustawy Prawo przedsiębiorców, oprócz art. 32 u.p.p. (art. 21 ust. 2 u.p.g.g.).

Odwołanie to powoduje konieczność równoległego stosowania przepisów ustawy Prawo przedsiębiorców i przepisów ustawy Prawo geologiczne i górnicze w kwestiach związanych z koncesjonowaniem. W ramach tej pierwszej ustawy, o koncesjach jest mowa przede wszystkim w artykułach 37–40 i 44 u.p.p. zamieszczonych w rozdziale 4 tej ustawy „Reglamentacja działalności gospodarczej”, jak również w powołanym wyżej art. 32 u.p.p., którego stosowanie zostało jednak, zgodnie z art. 21 ust. 2 u.p.g.g., wyłączone.

W art. 37 ust. 1 u.p.p. ustawodawca zawarł ważną regulację, która wyraża normatywną istotę koncesji. Mianowicie przepis ten stanowi: „Wykonywanie działalności gospodarczej w dziedzinach mających szczególne znaczenie ze względu na bezpieczeństwo państwa lub obywateli albo inny ważny interes publiczny wymaga uzyskania koncesji wyłącznie, gdy działalność ta nie może być wykonywana jako wolna albo po uzyskaniu wpisu do rejestru działalności regulowanej albo zezwolenia”. W doktrynie wskazuje się, że koncesja to forma prawna, w jakiej państwo reglamentuje działalność gospodarczą, wyrażająca jednocześnie zgodę władzy publicznej kierowaną do danego przedsiębiorcy, w oparciu o którą może on podjąć i wykonywać działalność gospodarczą (Kosikowski, 2000: 193). Jednocześnie pojęcie koncesji stosowane jest w aktach normatywnych na oznaczenie decyzji administracyjnej (Zimmermann, 2018: 385). Sama decyzja definiowana jest z kolei jako akt administracyjny, w którym organ administracji publicznej dokonuje jednostronnego ustalenia, wiążących zarówno dla jednostki, jak i organu, konsekwencji wpływających z normy zaliczanej do prawa administracyjnego (Błaś, 2000: 306).

Problematykę decyzji reguluje szczegółowo Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jednolity: Dz.U. 2021 poz. 735 z późn. zm.), przede wszystkim w rozdziale 7 (art. 104–113) „Decyzje” działu II „Postępowanie”. Zgodnie z art. 104 § 1 ustawy Kodeks postępowania administracyjnego (w skrócie: k.p.a.), na organie administracji publicznej spoczywa wymóg załatwienia sprawy w drodze wydania decyzji, o ile przepisy tego kodeksu nie zawierają innych postanowień. Natomiast art. 104 § 2 k.p.a. stanowi: „Decyzje rozstrzygają sprawę co do jej istoty w całości lub w części albo w inny sposób kończą sprawę w danej instancji”. Przyjmuje się, że wolno wydać decyzję częściową w sytuacji, gdy sprawa ma podzielny charakter i możliwe jest wyodrębnienie z niej części dających się względnie samodzielnie rozstrzygnąć (Przybysz, 2017: 370). Dla indywidualnego zewnętrznego adresata decyzja administracyjna ma to znaczenie, że w jej treści ustala się, tworzy, znosi lub zmienia jego konkretne uprawnienia bądź obowiązki (Kędziora, 2017: 620). W ujęciu doktrynalnym, decyzja administracyjna odznacza się m.in. tym, iż „jest aktem administracyjnym władczym i jednostronnym. Stanowi przejaw przysługującego organowi władztwa administracyjnego, określonego w normie kompetencyjnej, w ramach którego – w ustalonym przez siebie w toku przeprowadzonego postępowania stanie faktycznym – na zasadzie wyłączności określa on prawa i obowiązki podmiotu poddanego procesowi konkretyzacji normy materialnej prawa administracyjnego” (Woś, 2017: 374). W świetle przytoczonego wyżej poglądu, a także treści powołanego już art. 37 ust. 1 u.p.p., należy postawić pytanie, czy prowadzenie przez przedsiębiorców działalności gospodarczej w przemyśle górniczym można uznać za „wolne dla każdego na równych prawach”

(takie ogólne wymogi wolności i równości dla działalności gospodarczej wprowadza art. 2 u.p.p. – zob. wyżej).

### KONCESJONOWANIE W PRZEMYŚLE GÓRNICZYM A KWESTIA WOLNOŚCI I RÓWNOŚCI PROWADZENIA DZIAŁALNOŚCI GOSPODARCZEJ

Na postawione wyżej pytanie należy udzielić odpowiedzi przeczącej, gdy chodzi o spełnienie wymogu wolności działalności gospodarczej. Teza ta znajduje uzasadnienie w przedstawionych wyżej rozważaniach na temat normatywnej istoty koncesji. W szczególności, jak już wspomniano odwołując się do poglądów doktryny, poprzez koncesję państwo reglamentuje działalność gospodarczą (Kosikowski, 2000: 193). Co więcej, sam ustawodawca w powołanym wyżej art. 37 ust. 1 u.p.p. deklaruje m.in., że uzyskanie koncesji jest konieczne tylko wówczas, gdy danej działalności nie można wykonywać – przy założeniu, że należy ona do określonych w tym przepisie dziedzin – w sposób wolny bądź „po uzyskaniu wpisu do rejestru działalności regulowanej albo zezwolenia”. Oznacza to, że obowiązek uzyskania koncesji na daną działalność z założenia wyłącza tę działalność ze sfery pełnej wolności. Tym samym, wykonywanie działalności gospodarczej w górnictwie, które jest – jak to wynika choćby z art. 21 ust. 1 u.p.g.g. – koncesjonowane, nie w pełni urzeczywistnia wymogi z art. 2 u.p.p., gdy chodzi o deklarowaną w tym ostatnim przepisie wolności podejmowania, wykonywania i zakończenia działalności gospodarczej. Nie można jednak na tej tylko podstawie stwierdzić, że koncesjonowanie działalności górniczej jest sprzeczne z postanowieniami ustawy Prawo przedsiębiorców. Należy bowiem jeszcze zweryfikować, czy koncesjonowanie działalności górniczej jest uzasadnione w świetle dyspozycji z art. 37 ust. 1 u.p.p., który to przepis wymaga w pierwszej kolejności, by działalność, która ma być koncesjonowana, należała do dziedzin o szczególnym znaczeniu z uwagi „na bezpieczeństwo państwa lub obywateli albo inny ważny interes publiczny”. Należy przyjąć, że w odniesieniu do działalności górniczej wymóg ten jest spełniony. Nie można mieć wątpliwości, że górnictwo cały czas należy do kluczowych gałęzi gospodarki zapewniających bezpieczeństwo energetyczne państwa. Również trudno kwestionować, że są spełnione kolejne warunki określone w art. 37 ust. 1 u.p.p., polegające na tym, że aktywność objęta koncesją „nie może być wykonywana jako wolna albo po uzyskaniu wpisu do rejestru działalności regulowanej albo zezwolenia”. Bezsprzecznie pozostawienie działalności górniczej w sferze pełnej wolności nie tylko bezpośrednio zagrażałoby bezpieczeństwu państwa i obywateli zamieszkujących na terenach górniczych, ale również doprowadziłoby do zniszczenia środowiska naturalnego. Należy również uznać, że nie byłoby wystarczające uzależnienie prowadzenia działalności górniczej od uzyskania wpisu do działalności regulowanej (w sprawie działalności regulowanej zob. w szczególności art. 43 i 44 u.p.p.) oraz zezwolenia (w kwestii zezwoleń zob. zwłaszcza art. 41, 42 i 44 u.p.p.). Trzeba bowiem wskazać, że na gruncie przepisów ustawy Prawo przedsiębiorców ustawodawca daje organowi koncesyjnemu dużą swobodę w zakresie decydowania o przyznaniu koncesji, bowiem ma on zawsze możliwość odmówienia udzielenia koncesji, ograniczenia jej zakresu w porównaniu do wniosku o jej udzielenie bądź też odmówienia zmiany koncesji z uwagi na zagrożenie dla takich fundamentalnych wartości, jak obronność lub bezpieczeństwo państwa bądź jego obywateli (art. 39 ust. 1 pkt 2 u.p.p.). Analogicznej regulacji, koniecznej w przypadku działalności górniczej, brakuje w ustawie Prawo przedsiębiorców w odniesieniu do zezwoleń i działalności

regulowanej. Ustawodawca, tworząc ustawę Prawo geologiczne i górnicze, doskonale zdawał sobie z tego sprawę, na co wskazują ustawowo rozbudowane przyczyny odmowy udzielenia koncesji zamieszczone w art. 29 u.p.g.g.

Kolejne zagadnienie, które należy rozważyć, dotyczy realizacji w działalności górniczej drugiego z wymogów określonych w art. 2 u.p.p., a mianowicie stanowiącego o równej dla każdego możliwości prowadzenia działalności gospodarczej. Kluczowe znaczenie dla spełnienia wymogu równości mają dwie kwestie, a mianowicie: równy dostęp do informacji o możliwości uzyskania koncesji (zob. art. 28i u.p.g.g.) oraz obiektywne kryteria oceny wniosków koncesyjnych (zob. art. 28k u.p.g.g.).

Jeżeli chodzi o pierwszą ze wspomnianych kwestii, to w sytuacji, gdy zostanie złożony wniosek o koncesję na prowadzenie działalności wymienionej w art. 21 ust. 1 pkt 1 u.p.g.g., na organie koncesyjnym spoczywa obowiązek niezwłocznego zamieszczenia w Biuletynie Informacji Publicznej funkcjonującym na stronie podmiotowej danego urzędu, który zajmuje się obsługą tego organu, ogłoszenia, że można składać inne wnioski o koncesję na prowadzenie takich samych działań w przestrzeni ujętej w złożonym wniosku (art. 28i ust. 1 u.p.g.g.). Na marginesie należy odnotować, że wymóg ten jest skorelowany z treścią art. 38 u.p.p., stanowiącego, że: „Organ koncesyjny zamieszcza w Biuletynie Informacji Publicznej, na stronie podmiotowej urzędu obsługującego organ, szczegółową informację o wszelkich warunkach uzyskania koncesji”.

Wracając do postanowień ustawy Prawo geologiczne i górnicze, w ogłoszeniu w sprawie wniosków o koncesję musi zostać wyszczególniony m.in. „termin składania wniosków o udzielenie koncesji przez inne podmioty zainteresowane wykonywaniem działalności, której dotyczy postępowanie, nie dłuższy niż 90 dni od dnia zamieszczenia ogłoszenia w Biuletynie Informacji Publicznej” (art. 28i ust. 3 pkt 3 u.p.g.g.). Jednocześnie, już od dnia, w którym zamieszczono ogłoszenie w Biuletynie Informacji Publicznej, istnieje zakaz wszczynania odrębnych postępowań odnoszących się do przestrzeni, rodzaju działalności bądź rodzaju kopaliny ujętych w tym ogłoszeniu, a jeżeli jakiegokolwiek inne postępowania byłyby wszczęte, to należy je umorzyć (art. 28i ust. 4 u.p.g.g.).

W odniesieniu natomiast do problematyki oceny wniosków o koncesję, to w tej materii ustawodawca wskazał, że złożenie wniosku o koncesję w ramach wspomnianego wyżej terminu skutkuje po stronie organu koncesyjnego obowiązkiem dokonania oceny złożonych wniosków w oparciu o kilka enumeratywnie wymienionych kryteriów, które odwołują się do proponowanego zakresu prac geologicznych, włączając w to roboty geologiczne, proponowanego czasu, na jaki koncesja ma opiewać (należy w tym zakresie wziąć pod uwagę również termin rozpoczęcia zaplanowanej działalności), finansowych możliwości wnioskodawcy (chodzi tutaj zwłaszcza o sposób finansowania planowanej działalności, uwzględniając środki własne i obcy kapitał) oraz proponowanej technologii realizacji prac geologicznych, włączając w to roboty geologiczne (art. 28k ust. 1 pkt 1–4 u.p.g.g.). Dodatkowo ustawodawca wykluczył możliwość dokonywania w złożonych wnioskach zmian, które mogłyby rzutować na ocenę wspomnianych wyżej kryteriów (art. 28k ust. 2 u.p.g.g.). Koncesja na prowadzenie działalności, stanowiącej przedmiot postępowania, zostaje udzielona przez organ koncesyjny temu podmiotowi, który złożył najwyżej oceniony wniosek, a innym podmiotom organ ten odmawia jej udzielenia (art. 28l u.p.g.g.).

W świetle przedstawionych wyżej zasad upubliczniania informacji o prowadzonym postępowaniu koncesyjnym oraz kryteriów, wedle których dokonuje się oceny wniosków o przyznanie koncesji na działalność górniczą, należy uznać, że wskazany

w art. 2 u.p.p. wymóg równej wobec każdego możliwości realizacji przedsięwzięć gospodarczych jest co do zasady zapewniony. W szczególności zwraca uwagę zbiektywizowany charakter kryteriów oceny wniosków o przyznanie koncesji. Kryteria te umożliwiają porównanie wniosków bez konieczności dokonywania arbitralnych ocen przez organ koncesyjny. Co więcej, ustawodawca trafnie wykluczył możliwość dokonywania zmian złożonych wniosków, mogących rzutować na ocenę tych kryteriów (zob. art. 28k ust. 2 u.p.g.g.). Skutkiem tego ograniczono możliwość ewentualnego zniekształcenia wyników postępowania przez niektórych wnioskodawców, którzy już po złożeniu swoich wniosków chcieliby, na podstawie nie zawsze uczciwie zdobytych informacji dotyczących np. zawartości pozostałych wniosków, zwiększyć swoje szanse na zdobycie koncesji poprzez modyfikację niektórych, podlegających ocenie, danych w ich wnioskach. Natomiast w kwestii ustawowego terminu na składanie kolejnych wniosków, wynoszącego co najwyżej 90 dni (zob. art. 28i ust. 3 pkt 3 u.p.g.g.), należy zwrócić uwagę, że ustawa nie przewiduje minimalnego terminu. Wydaje się, że optymalnym rozwiązaniem byłoby wskazanie, oprócz maksymalnego, również minimalnego terminu na składanie wniosków, dzięki czemu arbitralność organu koncesyjnego w tym zakresie zostałaby ograniczona do minimum.

#### WYMOGI KOMPETENCYJNE ORGANÓW NADZORU GÓRNICZEGO ORAZ ICH STATUS PRAWNY

Kolejnym istotnym prawnoorganizacyjnym zagadnieniem w zakresie funkcjonowania przemysłu górniczego jest problem zagwarantowania odpowiedniego poziomu fachowości i niezależności organów nadzoru górniczego. Kwestie te szczegółowo reguluje ustawa Prawo geologiczne i górnicze w rozdziale 4 pod tytułem „Organy nadzoru górniczego” (art. 164–174e u.p.g.g.) zamieszczonym w dziale IX „Administracja, państwowa służba geologiczna, Krajowy Administrator Podziemnych Składowisk Dwutlenku Węgla i nadzór” tej ustawy. Na wstępie należy wskazać, czym w ujęciu prawnym jest nadzór. Mianowicie nieodłącznym elementem nadzoru jest możliwość „wydawania poleceń, wiążących dyrektyw co do zmiany kierunków działania. Nadzór nie ogranicza się zatem do obserwacji i ustaleń stanu faktycznego, ale łączy się z możliwością stosowania środków nadzoru” (Ochendowski, 1999: 363).

W myśl art. 164 ust. 1 u.p.g.g., grupa organów nadzoru górniczego składa się z Prezesa Wyższego Urzędu Górniczego, dyrektorów okręgowych urzędów górniczych oraz dyrektora Specjalistycznego Urzędu Górniczego (ten ostatni urząd jest określany w ustawie jako SUG). Wszystkie te organy tworzą określoną strukturę organizacyjną, co wynika z przedstawionych niżej regulacji. W tej strukturze kluczową rolę odgrywa Prezes Wyższego Urzędu Górniczego (w skrócie: Prezes WUG). Posiada on bowiem, w myśl art. 166 ust. 1 pkt 1 u.p.g.g., nie tylko status organu wyższego stopnia (w znaczeniu określonym w k.p.a.) wobec zarówno dyrektorów okręgowych urzędów górniczych, jak i dyrektora Specjalistycznego Urzędu Górniczego, ale również jest organem nadzorującym ich działalność. Prezes WUG to również, stosownie do art. 164 ust. 3 u.p.g.g., pierwszoinstancyjny organ nadzoru górniczego w sprawach związanych z podziemnym składowaniem dwutlenku węgla. Natomiast, zgodnie z art. 164 ust. 2 u.p.g.g., zespół pierwszoinstancyjnych organów nadzoru górniczego tworzą – co do zasady, tj. o ile ustawa Prawo geologiczne i górnicze nie stanowi inaczej – dyrektorzy okręgowych urzędów górniczych oraz dyrektor Specjalistycznego Urzędu Górniczego.

W zakresie formalnych wymogów kompetencyjnych, jakie musi spełniać osoba powoływana do sprawowania stanowiska Prezesa WUG, ustawodawca precyzuje, że musi to być obywatel polski z tytułem zawodowym magistra lub równorzędnym, korzystający z wszystkich praw publicznych, bez wyroku skazującego za umyślne przestępstwo, w tym skarbowe, posiadający: kompetencje kierownicze, staż pracy nie krótszy niż 6 lat (w ramach tego stażu przez przynajmniej 3 lata musiał piastować stanowisko kierownicze) oraz wykształcenie i wiadomości z tematyki należącej do kompetencji Prezesa WUG (art. 165 ust. 3 pkt 1–7 u.p.g.g.).

Powoływanie Prezesa WUG leży w zakresie uprawnień Prezesa Rady Ministrów, przy czym desygnuje on go „spośród osób wyłonionych w drodze otwartego i konkurencyjnego naboru, na wniosek ministra właściwego do spraw gospodarki złożami kopalin. Prezes Rady Ministrów odwołuje Prezesa Wyższego Urzędu Górniczego” (art. 165 ust. 2 u.p.g.g.). Jednocześnie ustawodawca przewidział, że przeprowadzeniem naboru na stanowisko Prezesa WUG ma zajmować się specjalnie utworzony zespół (do jego powołania władny jest minister właściwy do spraw gospodarki złożami kopalin), składający się przynajmniej z trzech osób, posiadających wiedzę i doświadczenie dające rękojmię wskazania najlepszych kandydatów, przy czym w trakcie naboru ocenie podlegają takie cechy kandydata, jak jego doświadczenie zawodowe, wiedza konieczna do realizacji zadań przypisanych jego przyszłemu stanowisku, jak również kompetencje kierownicze (art. 165 ust. 6 u.p.g.g.). Co więcej, omawiana ustawa dopuszcza, aby wspomniany wyżej zespół zlecił przeprowadzenie oceny zarówno wiedzy, jak i kompetencji kierowniczych osobie spoza zespołu, posiadającej właściwe kwalifikacje do przeprowadzenia takiej oceny (art. 165 ust. 6 u.p.g.g.).

W kwestii statusu prawnego Prezesa WUG należy wskazać, że ustawodawca nadaje mu status centralnego organu administracji rządowej właściwego w sprawach nadzoru górniczego, który nadzorowany jest przez ministra właściwego do spraw gospodarki złożami kopalin (art. 165 ust. 1 u.p.g.g.). Jako centralny organ administracji rządowej (cechą charakterystyczną organów centralnych jest to, że ich katalog jest zmienny, bowiem przez cały czas trwa proces ich ustanawiania i znoszenia) jest on klasyfikowany jako organ wewnątrzresortowy z uwagi na fakt, że podlega on określonemu ministrowi (Kmieciak, 2017: 67–68). Z kolei do terenowych organów administracji rządowej podległych Prezesowi WUG zalicza się dyrektorów okręgowych urzędów górniczych oraz dyrektora Specjalistycznego Urzędu Górniczego (art. 167 ust. 1 u.p.g.g.). Do kompetencji Prezesa WUG należy powoływanie i odwoływanie zarówno wspomnianych wyżej dyrektorów okręgowych urzędów górniczych i dyrektora Specjalistycznego Urzędu Górniczego, jak również ich zastępców (art. 167 ust. 2 u.p.g.g.). Zatem wszyscy ci dyrektorzy i ich zastępcy powoływani są przez fachowy organ o wysokiej pozycji w strukturze administracji, co pozwala przyjąć, że przy podejmowaniu decyzji kadrowych kluczowe będą dla niego kompetencje merytoryczne tych osób oraz ich doświadczenie zawodowe. Co więcej, biorąc pod uwagę, że będą oni podlegać Prezesowi WUG (zob. art. 167 ust. 1 u.p.g.g.) i – co oczywiste – z nim współpracować, trudno przypuszczać, aby powoływał on na te stanowiska osoby o wątpliwej wiedzy lub ulegające jakimkolwiek zewnętrznym naciskom.

W kontekście omawiania wymogów kompetencyjnych, gdy chodzi o organy nadzoru górniczego, jak również statusu prawnego tych organów trzeba wspomnieć o ich uprawnieniach, zwłaszcza dotyczących wolności prowadzenia działalności gospodarczej, wyrażonej w art. 2 u.p.p. Mianowicie, sprawując nadzór i kontrolę, właściwy organ



tego nadzoru może nakazać wyeliminowanie nieprawidłowości powstałych w konsekwencji złamania przepisów obowiązujących podczas ruchu zakładu górniczego bądź warunków ujętych w ramach planu ruchu takiego zakładu, a w razie działalności prowadzonej w oparciu o koncesję przyznaną przez starostę – wymogów związanych z ruchem zakładu górniczego przewidzianych koncesją (art. 171 ust. 1 pkt 1 u.p.g.g.). Ponadto, w ramach kontrolowania i nadzorowania, właściwy organ sprawujący nadzór górniczy ma prawo „w przypadku bezpośredniego zagrożenia dla zakładu górniczego, jego pracowników, bezpieczeństwa powszechnego lub środowiska, [...] w całości lub w części wstrzymać ruch tego zakładu lub jego urządzeń, określając warunki wznowienia ruchu tego zakładu lub urządzeń” (art. 171 ust. 1 pkt 2 u.p.g.g.). Oprócz takich bezpośrednich ingerencji, ustawodawca przyznał właściwemu organowi nadzoru prawo do przeprowadzania pomiarów – urządzeniami przenośnymi bądź, gdy jest to uzasadnione dużym stopniem zagrożenia naturalnego, urządzeniami stacjonarnymi zabudowanymi w danym zakładzie górniczym (koszt pomiarów ponosi przedsiębiorca) w sposób przewidziany decyzją tego organu – ukierunkowanych na ocenę poziomu bezpieczeństwa w danym zakładzie górniczym oraz ocenę poziomu bezpieczeństwa powszechnego bądź środowiskowego w związku z działaniem takiego zakładu (art. 172 ust. 1 pkt 2 lit. a i b u.p.g.g.).

Kończąc charakterystykę organów nadzoru górniczego warto jeszcze wspomnieć, że zgodnie z art. 19 k.p.a. na organach administracji publicznej spoczywa obowiązek przestrzegania z urzędu przypisanej im właściwości rzeczowej i miejscowej. Jednocześnie, w myśl art. 20 k.p.a., właściwość rzeczowa danego organu ustalana jest zgodnie z przepisami regulującymi zakres jego działania. W literaturze przedmiotu wyjaśnia się, że właściwość rzeczowa polega na tym, że pewien typ spraw administracyjnych (przykładowo wydawanie orzeczeń o wywłaszczeniu) jest powierzony do załatwienia danemu organowi bądź organom (Wierzbowski, Wiktorowska, 2017: 38). Natomiast kwestia ustalania właściwości miejscowej organu administracyjnego została doprecyzowana w art. 21 k.p.a. W doktrynie podkreśla się, że rzeczowa i miejscowa właściwość danego organu musi zachowana zarówno w momencie, gdy postępowanie jest wszczynane, jak i w chwili wydawania decyzji (Wrześcińska-Nowacka, 2018: 79). Gdyby przy wydawaniu decyzji organ naruszył przepisy regulujące jego właściwość, byłoby to okolicznością „pozwalającą na uruchomienie postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności takiej decyzji” (Klimaszewski, 2018: 46).

## KONKLUZJE

Omówione w niniejszym opracowaniu zagadnienie prawnoorganizacyjnych aspektów działalności przemysłu górniczego, uregulowane w ustawie Prawo geologiczne i górnicze, stanowi niewątpliwie element szerszego zagadnienia związanego z prowadzeniem działalności gospodarczej, dla której ogólne normatywne ramy wyznacza z kolei ustawa Prawo przedsiębiorców. Konieczność uwzględnienia obu tych ustaw rodzi uzasadnione pytanie o ich zharmonizowanie pod względem wybranych rozwiązań prawnych. Jednym z fundamentalnych przepisów zamieszczonych w ustawie Prawo przedsiębiorców jest art. 2 stanowiący, że każdy może w sposób wolny i na równych prawach prowadzić działalność gospodarczą. Z drugiej strony działalność górnicza opiera się na koncesjonowaniu. Pojawia się zatem kwestia, czy szczegółowe regulacje zawarte w ustawie Prawo geologiczne i górnicze nie stoją w sprzeczności ze wspomnianą wyżej regułą.

Dokonana w opracowaniu analiza potwierdziła trafność postawionej na wstępie hipotezy, iż ustawowy wymóg uzyskania koncesji na działalność górniczą realizuje wprawdzie w ograniczonym stopniu imperatyw z art. 2 u.p.p., tym niemniej mieści się to w całokształcie rozwiązań przyjętych w tej ustawie. Mianowicie, jak wykazano, do istoty działalności koncesjonowanej należy to, że nie jest to działalność wolna, co wynika m.in. z samej treści art. 37 ust. 1 u.p.p. przewidującego możliwość koncesjonowania określonej działalności gospodarczej. Jednocześnie, jak wskazano, działalność górnicza spełnia przesłanki ze wspomnianego art. 37 ust. 1 u.p.p. dotyczące nałożenia wymogu uzyskania koncesji. Tym samym działalność górnicza, choć nie jest wolna z uwagi na jej koncesjonowanie, to jednak nie narusza pod tym względem przepisów ustawy Prawo przedsiębiorców. Ponadto, przeprowadzone rozważania, oparte na analizie przepisów ustawy Prawo geologiczne i górnicze dotyczących informowania o możliwości wystąpienia o koncesję (art. 28i u.p.g.g.) oraz kryteriów badania wniosków o przyznanie koncesji (art. 28k u.p.g.g.), dały podstawę do uznania, że wynikający z art. 2 u.p.p. wymóg równości praw w zakresie możliwości prowadzenia działalności gospodarczej jest spełniony w przypadku działalności górniczej.

Jako drugi cel niniejszego opracowania wskazano ocenę regulacji opisujących wymogi kompetencyjne i pozycję prawną – określonych w art. 164 ust. 1 u.p.g.g. – organów zaliczanych do nadzoru górniczego. Przytoczone rozwiązania prawne, zwłaszcza odnoszące się do Prezesa WUG, jednoznacznie pokazują, że ustawodawca uzależnia możliwość objęcia tego stanowiska od spełnienia przez kandydata licznych warunków, w tym dotyczących odpowiedniego stażu pracy, wykształcenia oraz wiedzy (zob. art. 165 ust. 3 pkt 6 i 7 u.p.g.g.). Co więcej, przeprowadzenie naboru na to stanowisko zostało przekazane do kompetencji odpowiednio wykwalifikowanego zespołu (zob. art. 165 ust. 6 u.p.g.g.). Jednocześnie o wysokim statusie tego organu w hierarchii organów administracji publicznej, a co za tym idzie dużej niezależności w podejmowaniu działań, świadczy fakt, że jest to centralny organ administracji rządowej (zob. art. 165 ust. 1 u.p.g.g.). Ponadto, jak wskazano, dyrektorzy okręgowych urzędów górniczych i dyrektor Specjalistycznego Urzędu Górniczego, jako organy podległe Prezesowi WUG oraz powoływane i odwoływane przez niego (zob. art. 167 ust. 1 i 2 u.p.g.g.), a tym samym ściśle z nim współpracujący, muszą siłą rzeczy cechować się odpowiednimi kompetencjami, doświadczeniem i odpornością na presję. Wszystko to daje podstawę do sformułowania pozytywnej oceny omówionych przepisów, jako że przesądzają one nie tylko o wysokim poziomie fachowości rzeczonych organów, ale również gwarantują im odpowiedni zakres niezależności, oczywiście z uwzględnieniem hierarchicznego charakteru struktury tych organów, co stanowi z kolei potwierdzenie sformułowanej, na wstępie opracowania, hipotezy w tym zakresie.

Prezentowane opracowanie ma w istocie charakter teoretyczny. Można jednak sformułować, w oparciu o przedstawione rozwiązania prawne, pewne wnioski płynące na przyszłość dla praktyki legislacyjnej. Przede wszystkim należy opowiedzieć się za koniecznością utrzymania koncesji jako warunku prowadzenia działalności górniczej. Wszelkie próby zliberalizowania tej działalności mogą doprowadzić nie tylko do niekontrolowanej eksploatacji naturalnych złóż węgla i innych surowców, ale również istotnie zmniejszyć poziom bezpieczeństwa takiej działalności. Jedynie koncesje, a zwłaszcza stosowane kryteria oceny wniosków o ich udzielenie, dają pewność, że eksploatacja tych złóż będzie prowadzona właściwie. Co więcej, nie należy – pod pozorem walki z przerostem administracji i konieczności obniżania kosztów jej funkcjonowania

– ograniczać kompetencji organów zajmujących się nadzorem nad przemysłem górniczym. Ich sprawne funkcjonowanie jest bowiem, oprócz wspomnianych wyżej koncesji, dodatkową gwarancją, że przemysł górniczy nie będzie nadmiernie ingerował w środowisko naturalne, a górnicy będą mogli wykonywać swoją pracę w możliwie bezpiecznych warunkach.

Teoretyczny charakter opracowania stanowi jednocześnie pewne ograniczenie pola badawczego. Mianowicie poza zakresem rozważań pozostawiono praktyczne aspekty funkcjonowania przepisów ustawy Prawo geologiczne i górnicze, koncentrując się na analizie normatywnej. Tym niemniej wydaje się, że prezentowaną analizę można też potraktować jako teoretyczną bazę dla ewentualnych badań empirycznych nad stosowaniem przepisów omawianej ustawy.

Tematyka opracowania powodowała konieczność sięgnięcia do szeregu przepisów prawnych. Ich wybór, choć oczywiście zdeterminowany nakreślonymi w opracowaniu celami badawczymi, był jednak do pewnego stopnia subiektywny. Wydaje się, że przedstawione w opracowaniu badania dotyczące prawnoorganizacyjnych aspektów funkcjonowania przemysłu górniczego powinny być kontynuowane. Jako interesujący przedmiot badawczy jawią się przepisy ujęte w dziale VI ustawy Prawo geologiczne i górnicze „Zakład górniczy, jego ruch oraz ratownictwo górnicze”.

## Literatura

## References

- Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jednolity: Dz.U. 2021 poz. 735 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. Prawo geologiczne i górnicze (tekst jednolity: Dz.U. 2021 poz. 1420 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 6 marca 2018 r. Prawo przedsiębiorców (tekst jednolity: Dz.U. 2021 poz. 162).
- Błaś, A. (2000). Prawne formy działania administracji publicznej. W: J. Boć (red.), *Prawo administracyjne*. Wrocław: Wydawnictwo Kolonia Limited, 291–335.
- Kędziora, R. (2017). *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*. Warszawa: Wydawnictwo C.H.Beck.
- Klimaszewski, M. (2018). Kompetencja szczególna organów administracji publicznej. W: W. Federczyk, M. Klimaszewski, B. Majchrzak, *Postępowanie administracyjne*. Warszawa: Wydawnictwo C.H.Beck, 44–59.
- Kmiecik, Z.R. (2017). *Postępowanie administracyjne, postępowanie egzekucyjne w administracji i postępowanie sądownoadministracyjne*. Warszawa: Wydawnictwo Wolters Kluwer.
- Kosikowski, C. (2000). *Polskie publiczne prawo gospodarcze*. Warszawa: Wydawnictwo Prawnicze PWN.
- Ochendowski, E. (1999). *Prawo administracyjne. Część ogólna*. Toruń: TNOiK „Dom Organizatora”.
- Przybysz, P. (2017). *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*. Warszawa: Wydawnictwo Wolters Kluwer.
- Rakoczy, B. (red.). (2015). *Prawo geologiczne i górnicze*. Warszawa: Wydawnictwo Wolters Kluwer (Komentarz LEX).
- Wierzbowski, M., Wiktorowska, A. (2017). Podmioty orzekające. W: M. Wierzbowski, M. Szubiakowski, A. Wiktorowska (red.), *Postępowanie administracyjne – ogólne, podatkowe, egzekucyjne i przed sądami administracyjnymi*. Warszawa: Wydawnictwo C.H.Beck, 34–49.
- Woś, T. (2017). Decyzja administracyjna. W: T. Woś (red.), *Postępowanie administracyjne*. Warszawa: Wydawnictwo Wolters Kluwer, 373–420.
- Wrzesińska-Nowacka, A. (2018). W: E. Klat-Górska, A. Mudrecki (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz dla praktyków*. Gdańsk: ODDK.
- Zimmermann, J. (2018). *Prawo administracyjne*. Warszawa: Wydawnictwo Wolters Kluwer.

**Paweł Marek Woroniecki**, doktor, Uniwersytet Jagielloński, Wydział Prawa i Administracji, Katedra Publicznego Prawa Gospodarczego i Polityki Gospodarczej. Jego zainteresowania badawcze dotyczą prawnych aspektów funkcjonowania finansów państwowych i samorządowych, normatywnego statusu przedsiębiorców, warunków i form wykonywania działalności gospodarczej oraz prawnych reguł wyznaczających strukturę i kompetencje organów administracji publicznej, zwłaszcza w sferze gospodarczej.

**Paweł Marek Woroniecki**, PhD, the Jagiellonian University, the Faculty of Law and Administration, the Chair of Public Economic Law and Economic Policy. His research interests refer to legal aspects of functioning of governmental and local government finances, normative status of entrepreneurs, conditions and forms of conducting economic activity, as well as legal rules assigning a structure and competences of public administration organs, especially in economic sphere.

**ORCID:** <https://orcid.org/0000-0002-0352-1042>

**Adres/address:**

Uniwersytet Jagielloński w Krakowie  
Wydział Prawa i Administracji  
Katedra Publicznego Prawa Gospodarczego i Polityki Gospodarczej  
ul. Bracka 12  
31-005 Kraków, Polska  
e-mail: pawel.woroniecki@uj.edu.pl