



RZECZPOSPOLITA POLSKA
Rzecznik Praw Obywatelskich

dr Janusz KOCHANOWSKI

00-090 Warszawa Tel. centr. 0-22 551 77 00
Al. Solidarności 77 Fax 0-22 827 64 53

Warszawa, 28.04.2006 r.

37284

RPO-510645-IV/05/BB

Pan
Jan Szyszko
Minister Środowiska
WARSZAWA

Wielce Szanowny Panie Ministrze,

Pragnę zwrócić uwagę Pana Ministra na określone problemy, które wiążą się z obecną regulacją prawną dotyczącą pozyskiwania kopalin. W skargach kierowanych do Rzecznika Praw Obywatelskich podnoszony jest pogląd - z którym Rzecznik, po analizie przedstawionego problemu, musi się zgodzić - że obowiązujący stan normatywny nie gwarantuje w dostateczny sposób poszanowania prawa własności, gwarantowanego przez art. 64 Konstytucji RP.

I. Problemem o charakterze fundamentalnym jest kwestia zakresu przestrzennego prawa własności, przysługującego poszczególnym podmiotom w stosunku do kopalin.

Kwestię praw majątkowych do kopalin oraz formy prawne ich pozyskiwania regulują przede wszystkim przepisy ustawy z dnia 4 lutego 1994 r. Prawo geologiczne i górnicze (tj.: Dz. U. z 2005 r., nr 228, poz. 1947 ze zmian.), jednak przy określeniu statusu prawnego złóż należy sięgać także do przepisów kodeksu cywilnego oraz ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tj.: Dz. U. z 2004 r., nr 261, poz. 2603).

Zgodnie z art. 7 ustawy Prawo geologiczne i górnicze, złoża kopalin niestanowiące części składowych nieruchomości gruntowej są własnością Skarbu Państwa (ust. 1). Tak więc dla wyznaczenia granic własności Skarbu Państwa niezbędne jest odwołanie się do przepisów kodeksu cywilnego, które określają zakres własności nieruchomości: w świetle art. 47 § 2 kc częścią składową nieruchomości jest wszystko, co nie może być od niej odłączone bez uszkodzenia albo istotnej zmiany całości albo bez istotnej zmiany przedmiotu odłączonego. Z kolei w myśl art. 143 kc, w granicach określonych przez społeczno - gospodarcze przeznaczenie gruntu własność gruntu rozciąga się na przestrzeń nad i pod jego powierzchnią.

Tak więc zasięg przestrzenny nieruchomości gruntowej - a zarazem zasięg przestrzenny złóż będących własnością Skarbu Państwa - jest trudny do określenia w sposób jednoznaczny; formuła z art. 143 kc posługuje się niezwykle trudnymi do uchwycenia kryteriami. Wydaje się, że przesłank kształtujących „społeczno gospodarcze przeznaczenie prawa” można poszukiwać przede wszystkim w instrumentach zagospodarowania przestrzennego, zwłaszcza zaś w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego (A. Lipiński R. Mikosz Ustawa Prawo geologiczne i górnicze — komentarz Warszawa 2003, s. 57). O ile więc nieruchomość byłaby przeznaczona np. na cele rolne, to zakres własności byłby wyznaczony przez te właśnie cele. Właściciel gruntu rolnego nie byłby więc właścicielem kopalin, które znajdują się pod powierzchnią gruntu.

Z drugiej strony istnieje także pogląd, iż „przesłanki formalnego przeznaczenia gruntów wynikające z planów przestrzennego zagospodarowania gminy” nie mają charakteru przesądzającego (wyrok NSA z dnia 17 czerwca 1998 r., II SA 1695/97, LEX nr 41289). Kluczowe znaczenie dla określenia zakresu własności może mieć definicja pojęcia „część składowa” z art. 47 § 2 kc; w świetle tego przepisu za część składową nieruchomości można uznać wszystkie złoża nadające się do wydobywania metodą odkrywkową (nie mogą być odłączone od nieruchomości bez jej uszkodzenia bądź istotnej zmiany). Do podobnych wniosków może prowadzić także analiza przepisów art. 6 pkt 8 oraz art. 125 ustawy o gospodarce nieruchomościami, które poprzez użycie terminów „kopalin stanowiące własność Skarbu Państwa oraz węgiel brunatny wydobywany metodą odkrywkową” najwyraźniej nie zaliczają kopalin wydobywanych metodą odkrywkową do tych, które są własnością Skarbu Państwa.

Jednak w niektórych wypadkach kopalin występujące tuż pod powierzchnią nieruchomości (bądź wręcz na niej) sięgają bardzo głęboko - w praktyce właściciel gruntu, o ile część złoża byłaby położona odpowiednio płytko, zyskiwałby własność znacznych obszarów złoża w głębi skorupy ziemskiej, co prawdopodobnie nie pozostaje w obrębie jego słuszných roszczeń. Wiele złóż można wydobywać zarówno metodą głębinową, jak i odkrywkową - trudno tymczasem przyjąć, aby zakres prawa własności zależał od każdorazowo wybranej metody wydobywania.

Sądy administracyjne, w sprawach o wydanie koncesji na działalność geologiczną i górnictw, najczęściej przyjmują, że kopaliny, które mogą być wydobywane metodą odkrywkową, są objęte prawem własności gruntowej (tak NSA w wyrokach: cytowanym wyżej z dnia 17 czerwca 1998 r., II SA 1695/97, oraz z dnia 29 czerwca 1998 r., II SA 384/98). Nie ulega jednak wątpliwości, że spór co do zakresu prawa własności ostatecznie rozstrzygany jest przez sąd powszechny (art. 1 i 2 kodeksu postępowania cywilnego), a treść tych rozstrzygnięć - przy niejednoznaczności ustawowych kryteriów - nie jest oczywista. Rzecznik Praw Obywatelskich spotyka się z wypadkami, gdy przedsiębiorcy występują z roszczeniami co do kopaliny wydobywanej metodą odkrywkową; twierdzą, że kopaliny te są własnością Skarbu Państwa, a zatem że są objęte prawem użytkowania górnictwa, przysługującego przedsiębiorcom.

W opinii Rzecznika Praw Obywatelskich, kwestia zakresu przestrzennego prawa własności kopaliny wymaga precyzyjnego rozstrzygnięcia ustawowego; obowiązujący stan normatywny budzi zbyt wiele wątpliwości interpretacyjnych. Jest to niepożądane z co najmniej dwóch powodów: po pierwsze, w przypadku kopaliny w grę wchodzi prawa o ogromnej często wartości majątkowej i znaczeniu gospodarczym, tymczasem granice tych praw nie są jednoznacznie wskazane.

Po drugie, należy wziąć także pod uwagę skutki przyjętej regulacji dla znaczenia gospodarczego (a także wartości) samej nieruchomości. W przypadku pozyskiwania kopaliny metodą odkrywkową, nieruchomość w zasadzie nie nadaje się do korzystania z niej w żaden inny sposób, a jej ewentualna późniejsza rekultywacja jest ogromnie trudna. Gdyby przyjąć, że kopaliny te należą do właściciela gruntu, to on decydowałby o sposobie wykorzystania nieruchomości. Jeśli natomiast właścicielem kopaliny byłby Skarb Państwa, to ten podmiot decydowałby także o gospodarczym losie samej nieruchomości.

II. Należy w tym miejscu wskazać, że kwestia pozyskiwania kopaliny nie ma wyłącznie wymiaru cywilnoprawnego: ustawa o gospodarce nieruchomościami wyraźnie określa, że poszukiwanie, rozpoznawanie, wydobywanie i składowanie kopaliny stanowiącej własność Skarbu Państwa oraz węgla brunatnego wydobywanego metodą odkrywkową należy do celów publicznych w rozumieniu ustawy (art. 6 pkt 8).

Nie ulega wątpliwości, że pozyskiwanie kopaliny leży w interesie gospodarczym Państwa; dobra te należą do podstawowych zasobów naturalnych ziemi, które powinny służyć ogółowi. Specyfika tego dobra podkreślona jest także przez przepisy ustawy z dnia 6 lipca 2001 r. o zachowaniu narodowego charakteru strategicznych zasobów naturalnych kraju (Dz. U. nr 97, poz. 1051 ze zmian.): kopaliny stanowiące własność Skarbu Państwa nie podlegają przekształceniom własnościowym (art. 2 ustawy). Gospodarowanie zasobami złóż nie może się opierać wyłącznie na kryterium komercyjnym, jest ono prowadzone zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju, w interesie dobra ogólnego (art. 3, art. 4 pkt 2 ustawy). Co także istotne, wykonywanie tych praw wymaga zapewnienia bezpieczeństwa pozyskiwania kopaliny oraz ochrony środowiska naturalnego.

Wszystkie te okoliczności determinują określony kształt praw majątkowych, związanych z kopalinami.

Zgodnie z art. 7 ust. 2 ustawy Prawo geologiczne i górnicze, w granicach określonych przez ustawy Skarb Państwa może, z wyłączeniem innych osób, korzystać ze złóż kopalin oraz rozporządzać prawem do nich przez ustanowienie użytkownika górniczego.

Użytkowanie górnicze jest więc jedyną formą prawną, na podstawie której Skarb Państwa może dysponować zasobami kopalin; prawo to powstaje w drodze umowy za wynagrodzeniem, pod warunkiem uzyskania koncesji (art. 10 ust. 1). Użytkownik górniczy może, z wyłączeniem innych osób, poszukiwać, rozpoznawać lub wydobywać oznaczoną kopalinę - w granicach określonych przez ustawy oraz przez umowę o ustanowieniu użytkownika górniczego. W tych samych granicach użytkownik górniczy może rozporządzać swym prawem (art. 9 ustawy).

Z przyczyn technicznych poszukiwanie czy wydobywanie kopalin, które stanowią własność Skarbu Państwa, wymaga często korzystania z powierzchni nieruchomości gruntowej, należącej do innego właściciela; w zależności od rodzaju prac geologicznych czy górniczych oraz właściwości złoża, różny jest stopień ingerencji w substancję nieruchomości.

III. W obowiązującym stanie prawnym istnieją zasadniczo dwa środki prawne, pozwalające użytkownikowi górniczemu (a także innym podmiotom, wykonującym prace geologiczne i górnicze) na korzystanie z cudzej nieruchomości. Jeden z nich ma charakter administracyjny, drugi - jest roszczeniem o charakterze cywilnoprawnym.

W myśl art. 125 ustawy o gospodarce nieruchomościami starosta, wykonujący zadanie z zakresu administracji rządowej, może, w drodze decyzji, ograniczyć sposób korzystania z nieruchomości przez udzielenie zezwolenia na prowadzenie działalności polegającej na poszukiwaniu, rozpoznawaniu, wydobywaniu lub składowaniu kopalin stanowiących własność Skarbu Państwa oraz węgla brunatnego wydobywanego metodą odkrywkową, na czas nie dłuższy niż 12 miesięcy, jeżeli właściciel lub użytkownik wieczysty nieruchomości nie wyraża na to zgody.

Wcześniej prowadzone są rokowania z właścicielem (użytkownikiem wieczystym) nieruchomości - władcze rozstrzygnięcie o zajęciu gruntu może zapaść dopiero po niepowodzeniu rokowań. Jeśli zajęcie nieruchomości uniemożliwia właścicielowi (albo użytkownikowi wieczystemu) dalsze prawidłowe korzystanie z nieruchomości w sposób dotychczasowy albo w sposób zgodny z jej dotychczasowym przeznaczeniem, może on żądać nabycia od niego na rzecz Skarbu Państwa, w drodze umowy, własności albo użytkownika wieczystego nieruchomości (art. 125 w zw. z art. 124 ust. 2-5 ustawy).

Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. nie narusza innych ustaw w zakresie dotyczącym gospodarki nieruchomościami (zob. art. 2 ustawy); dlatego uprawniony podmiot może skorzystać przede wszystkim z roszczenia określonego w art. 88 ustawy Prawo geologiczne i górnicze. Otóż jeżeli cudza nieruchomość lub jej część jest niezbędna

do wykonywania działalności regulowanej tą ustawą, przedsiębiorcy służy roszczenie o ograniczenie prawa własności tej nieruchomości lub jej części za wynagrodzeniem. Ograniczenie prawa własności może nastąpić na czas oznaczony. Jeżeli na skutek ograniczenia tego prawa nieruchomość lub jej część nie nadaje się do wykorzystania na dotychczasowe cele, podlega na wniosek właściciela wykupowi.

Nie jest do końca oczywiste, jakim celom ma służyć ta dwoistość środków prawnych, którymi dysponuje uprawniony podmiot: być może roszczenie z art. 88 ustawy Prawo geologiczne i górnicze stanowi wyłącznie pozostałość tego, że poprzednio obowiązująca ustawa z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (Dz. U. z 1991 r., nr 30, poz. 127 ze zmian.) nie zawierała żadnej regulacji przewidującej administracyjne zajęcie nieruchomości na potrzeby prac górniczych. Dodatkowo, ze środka o charakterze administracyjnym można korzystać także w stosunku do użytkownika wieczystego nieruchomości. Należy też wskazać, że o ile dwunastomiesięczny okres zajęcia nieruchomości jest odpowiedni dla przeprowadzenia niektórych prac geologicznych bądź poszukiwania kopalin, to stanowczo nie wystarcza on dla dokonania całościowej eksploatacji złoża. W efekcie te podmioty, które prowadzą działalność obciążającą nieruchomość w największym stopniu (wydobycie kopalin), korzystają ze środka prawnego o charakterze cywilnym; tylko on zapewnia stabilizację prawną eksploatacji złoża.

Co także istotne, korzystanie ze środka administracyjnego limitowane jest przez art. 112 ust. 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami, w świetle którego administracyjne zajęcie nieruchomości może być dokonane, jeżeli cele publiczne nie mogą być zrealizowane w inny sposób niż pozbawienie lub ograniczenie praw do nieruchomości, a prawa te nie mogą być nabyte w drodze umowy. Artykuł 88 ustawy Prawo geologiczne i górnicze powoduje więc, że zarówno administracyjne zajęcie, jak i ewentualne wywłaszczenie nieruchomości będzie następowało zupełnie wyjątkowo.

W ten sposób realizacja celu publicznego w postaci pozyskiwania kopalin następuje z reguły w sferze stosunków cywilnoprawnych. Ów interes publiczny dochodzi do skutku poprzez cywilnoprawne majątkowe roszczenie podmiotu gospodarczego, działającego we własnym interesie ekonomicznym; roszczenie to stanowi jednocześnie bardzo poważną ingerencję w sferę praw jednostki, a „cel publiczny” tej ingerencji pozostaje na bardzo dalekim planie.

IV. W sytuacji tej mamy do czynienia z oczywistym konfliktem pomiędzy uprawnieniami majątkowymi przedsiębiorcy, wynikającymi z prawa użytkowania górniczego, a uprawnieniami właściciela nieruchomości. Ustawa w sposób jednoznaczny rozstrzyga ten spór na korzyść przedsiębiorcy. Można podnosić okoliczność, iż w sytuacji przewidzianej przez art. 88 ustawy nie następuje przecież wywłaszczenie nieruchomości, właściciel nie jest bowiem pozbawiany swojego prawa; ma on natomiast roszczenie o wykup przez przedsiębiorcę nieruchomości, o ile na skutek ograniczenia nie nadaje się

ona do wykorzystania na dotychczasowe cele. Jednak właśnie owo roszczenie najlepiej świadczy o tym, jak daleko może sięgać ingerencja w uprawnienia właściciela - może być ona tak istotna, że właściciel jest właściwie pozbawiony jednego z najbardziej istotnych atrybutów swojego prawa, a mianowicie możliwości korzystania z jego przedmiotu. Przedmiot własności staje się dla niego najczęściej bezużyteczny.

Prawo własności, gwarantowane przez art. 64 Konstytucji RP, może podlegać ograniczeniom; są one dopuszczalne przy zachowaniu wymogów określonych w art. 31 ust. 3 oraz art. 64 ust. 3 Konstytucji (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 5 marca 2001 r., sygn. P 11/00, z dnia 5 marca 2002 r., sygn. SK 22/00). Ograniczenie prawa własności jednostki może więc nastąpić w imię ochrony praw (także majątkowych) innych osób: pozwala na to art. 31 ust. 3 Konstytucji. Jednak przeciwstawione sobie interesy jednostek mogą być różnej wagi i wartości - zróżnicowanie to „ułatwia ustalenie priorytetów i dopiero w tych ramach rolę zarówno ustawodawcy, jak i sądów jest stałe harmonizowanie kolidujących interesów.” (L. Garlicki Komentarz do art. 31 Konstytucji RP, teza 20, 27, w: Konstytucja RP - komentarz pod red. L. Garlickiego T. III, Warszawa 2003 r.).

Zachowaniu równowagi pomiędzy dwoma wartościami (tą ograniczaną oraz tą, w imię której następuje ograniczenie) służy tzw. zasada proporcjonalności: ograniczenia te mają być celowe (przydatne dla osiągnięcia zamierzonych skutków) oraz konieczne (niezbędne dla ochrony danej wartości). Istotne jest także to, aby społecznie pożądane efekty ograniczenia pozostawały w proporcji do ciężarów nakładanych na obywatela (zob. wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 listopada 1996 r., K 27/95, z dnia 28 maja 1997 r., sygn. K 26/96 i cytowane tam orzecznictwo).

Niezależnie od powyższego, ograniczenia prawa własności nie mogą naruszyć jego istoty. Naruszenie takie następuje w sytuacji, gdy „wprowadzone ograniczenia dotyczą podstawowych uprawnień składających się na treść tego prawa i uniemożliwiają spełnianie przez to prawo funkcji, jaką ma ono spełniać w porządku prawnym, opartym na założeniach wskazanych w art. 20.” (wyrok TK z dnia 12 stycznia 1999 r., sygn. P 2/98). Otóż zajęcie nieruchomości na podstawie art. 88 ustawy dla potrzeb prac górniczych zwykle prowadzi do tego, że zajęty teren nie może być wykorzystany przez właściciela w żaden inny sposób. W tym sensie właściciel jest pozbawiony jednego z kluczowych atrybutów prawa, uzyskanie wynagrodzenia za przymusowe udostępnienie nieruchomości nie jest tu równoważącym argumentem. Tak istotna ingerencja w istotę prawa własności w świetle obowiązującej Konstytucji jest możliwa właściwie tylko w jednym wypadku, a mianowicie wtedy, gdy odjęcie tego prawa - wywłaszczenie - związane jest z określonym celem publicznym (art. 21 ust. 2 Konstytucji RP).

V. Należy stwierdzić, że o ile zajęcie nieruchomości na podstawie art. 88 ustawy Prawo geologiczne i górnicze następowałoby wyłącznie ze względu na interes gospodarczy indywidualnego przedsiębiorcy, to ta ingerencja w prawo własności powinna

być oceniana jako nadmierna: jest ona celowa i niezbędna dla dostępu do kopalin, jednak ciężary nakładane na obywatela są zbyt duże. Potencjalny zysk przedsiębiorcy nie jest tą wartością, która usprawiedliwia wyzucie właściciela z posiadania nieruchomości; w hierarchii praw majątkowych własność ma najwyższą pozycję. Ze względu na techniczne aspekty prac górniczych obciążenie nieruchomości jest tutaj nieporównywalne np. do przypadku służebności gruntowej, która co do zasady nie wyłącza korzystania z rzeczy przez właściciela. Skrajnym przykładem ingerencji w prawo własności jest prowadzenie prac górniczych metodą odkrywkową - jak wspomniano wyżej, ze względu na niejednoznaczność ustawowych kryteriów przestrzennego zakresu własności, nie jest wykluczone wykorzystanie art. 88 ustawy dla użycia właśnie tej metody wydobycia kopalin.

Inaczej należy oceniać zajęcie nieruchomości przewidziane przez art. 88 ustawy o ile uznamy, że wydobycie kopalin ma na celu także (a może przede wszystkim) zapewnienie tzw. bezpieczeństwa energetycznego czy też zaspokojenie potrzeb surowcowych określonej gałęzi gospodarki, o znaczeniu strategicznym dla rozwoju państwa. Wtedy instytucja ta, używana dla celów publicznych (ponadindywidualnych), zbliża się w swej istocie do wywłaszczenia, przewidzianego w art. 21 ust. 2 Konstytucji.

VI. W polskim systemie prawnym - który nie jest tu wyjątkiem - przyjęto zasadę, że pozbawienie bądź ograniczenie prawa własności nieruchomości, które ma na celu realizację określonego celu publicznego, następuje w formie władczej decyzji organu wydawanej w ramach postępowania administracyjnego. Taka koncepcja oparta jest na założeniu, że administracja publiczna posiada odpowiednie zaplecze instytucjonalne i merytoryczne dla zbadania niezbędności ograniczenia prawa jednostki oraz rzeczywistego istnienia celu publicznego - jest to ten sam aparat, który służy administracji realizacji tych celów. Oczywiście, legalność działania organu jest kontrolowana przez sądy administracyjne. Taki tryb postępowania jest dla obywatela z pewnych względów korzystny: inicjatywa dowodowa w zasadzie obciąża organ (przy czym ma on obowiązek ustalenia prawdy obiektywnej - art. 7 i 77 kpa), podobnie jak koszty postępowania. W postępowaniu uwzględnia się zarówno konieczność realizacji celu publicznego, jak i słuszne interesy obywateli (art. 7 kpa).

Natomiast sądy powszechne powołane są do rozstrzygania sporów na tle stosunków cywilnoprawnych pomiędzy równorzędnymi podmiotami, a nie do badania i realizacji polityki państwowej w zakresie gospodarki nieruchomościami czy kopalinami. Innymi słowy: sądy powszechne nie są organami, które mają realizować cele publiczne w tej sferze.

Wyposażając podmiot gospodarczy w roszczenie o charakterze cywilnym - przy jednoczesnym faktycznym wyłączeniu środków administracyjnych - ustawodawca zwolnił organy państwowe z obowiązków, które ciążyą na nich w ramach postępowania administracyjnego: zasady legalizmu czy konieczności dbania o interes obywatela. Poniekąd jest więc tak, że - de facto dokonując wywłaszczenia - Państwo „wyręcza się”

podmiotem gospodarczym, który z kolei działa przede wszystkim we własnym interesie majątkowym. I właśnie ten interes o charakterze prywatnym funkcjonuje w świadomości obywateli: te osoby, które zwracają się do Rzecznika, spór na tle art. 88 ustawy Prawo geologiczne i górnicze postrzegają wyłącznie jako sprawę o charakterze cywilnym, którą ustawodawca rozstrzyga na korzyść przedsiębiorcy, dając prymat jego interesom gospodarczym.

VII. Odrębną kwestią jest to, czy cel publiczny w zakresie wydobywania kopalin nie jest obecnie określony zbyt szeroko (art. 6 pkt 8 ustawy o gospodarce nieruchomościami).

Nie umniejszając publicznoprawnych aspektów wykorzystania kopalin należy jednak uznać, że uprawnienia Skarbu Państwa, związane ze złożami, w swej istocie mają charakter cywilnoprawny, ich celem jest także niewątpliwie osiągnięcie korzyści majątkowej (nie „kwalifikowanej” bezpośrednim zaspokajaniem potrzeb ogółu). Wskazuje na to również rodzaj instrumentów prawnych i procedury, przewidziane dla gospodarowania złożami kopalin, analogiczne w swej istocie do regulacji ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami - w zasadzie podmiot nie ma roszczenia o ustanowienie prawa na jego rzecz, organy działają w formach cywilnoprawnych, ustanowienie prawa następuje w drodze przetargu itp. (zob. A. Lipiński *Cywilnoprawne problemy geologii i górnictwa „Kwartalnik Prawa Prywatnego”* z 1996 r., z 4, s. 662). Celem tych regulacji jest racjonalna gospodarka mieniem Skarbu Państwa w stosunkach cywilnoprawnych.

Nie sposób też zakładać, że w każdej sytuacji pozyskanie którejkolwiek z kopalin określonej w art. 5 ustawy Prawo geologiczne i górnicze (np. azbest, dolomit, kamienie szlachetne i ozdobne) następuje w interesie ogólnonarodowym, a zatem, że ingerencja w sferę praw właściciela nieruchomości jest zawsze nieunikniona.

Dlatego, w opinii Rzecznika Praw Obywatelskich, konieczne jest stworzenie ustawowej gwarancji, aby zajęcie nieruchomości mogło nastąpić tylko wtedy, gdy pozyskanie danej kopalin jest rzeczywiście niezbędne dla realizacji „zasady zrównoważonego rozwoju, w interesie dobra ogólnego” (art. 3 i 4 ustawy o zachowaniu narodowego charakteru strategicznych zasobów naturalnych kraju).

Cel ten można osiągnąć za pomocą różnych narzędzi; jednak wydaje się, że konieczne jest przede wszystkim stworzenie ustawowego katalogu surowców strategicznych, który nie jest tożsamy z katalogiem kopalin przewidzianym przez art. 5 ustawy Prawo geologiczne i górnicze.

Wydaje się także, że konkretyzacja „celu publicznego” w odniesieniu do wydobywania poszczególnej kopalin na danym terenie mogłaby następować w ramach postępowania koncesyjnego, prowadzonego na podstawie przepisów ustawy Prawo geologiczne i górnicze.

Być może należy rozważyć rozwiązanie proponowane w doktrynie: aby złoża określonych kopalin, bez względu na miejsce ich występowania, stanowiły własność Skarbu

Państwa - jednak dotyczyłoby to wyłącznie kilku rodzajów kopalin o kluczowym znaczeniu gospodarczym dla Państwa. Dla wykonywania praw właścicielskich do tych strategicznych kopalin niezbędne będzie niekiedy przeprowadzenie procedury wywłaszczeniowej, jednak wtedy następowałaby ona w niewątpliwym interesie publicznym (zob. A. Lipiński O potrzebie reformy mechanizmów powstawania uprawnień górniczych w: Rozprawy prawnicze - księga pamiątkowa prof. M. Pazdana Kraków 2005, s. 1110).

VIII. Podsumowując: w opinii Rzecznika Praw Obywatelskich, na tle ustawowej regulacji gospodarki kopalinami następujące kwestie wymagają szczegółowej analizy i ewentualnych prac legislacyjnych:

- zakres przestrzenny prawa własności kopalin, jednoznaczne „oddzielenie” przedmiotu własności Skarbu Państwa i właściciela gruntu, tryb postępowania w przypadku zajęcia nieruchomości niezbędnej dla pozyskiwania kopalin; powinien on być adekwatny do publicznoprawnego celu zajęcia nieruchomości, - cel publiczny w wydobywaniu kopalin jest prawdopodobnie określony zbyt szeroko; nie wydaje się, aby wszystkie kopaliny wymienione w 5 ustawy Prawo geologiczne i górnicze miały strategiczne znaczenie dla gospodarki narodowej.

W związku z powyższym, na podstawie art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2001 r., nr 14, poz. 147), uprzejmie proszę Pana Ministra o zajęcie stanowiska co do przedstawionego przez Rzecznika problemu.

W szczególności proszę o informację, czy Pan Minister podziela opinię o konieczności zmian legislacyjnych w tym kierunku, aby ingerencja w prawo własności obywateli - bez ich zgody - mogła nastąpić wyłącznie w imię interesu publicznego o znacznej doniosłości, w trybie właściwym dla realizacji takiego interesu.

/-/