

BEZPIECZEŃSTWO ENERGETYCZNE A PRZEPISY PRAWA GEOLOGICZNEGO I GÓRNICZEGO (ZARYS PROBLEMATYKI)

RYSZARD MIKOSZ

Abstract: **Energy Security and the Provisions of Geological and Mining Law (Outline Issues)**
The definition of “energy security” contained in the Act of 10 April 1997, Energy Law, defines it as “the state of the economy allows to cover the current and prospective demand for fuel and energy in a technically and economically justified by the requirements of environmental protection”. There is no doubt that the concept of “fuels” covers some of the minerals, which can be a source of energy. Ensuring energy security should therefore also be used in the Act of 9 June 2011, Geological and Mining Law, which regulates the terms and conditions for the taking up and pursuit of activities in such areas as extracting minerals from deposits. The purpose of this article is to consider whether the provisions of this Act substantially correspond to those requirements. Have been analyzed in the particular issues relating to ownership of mineral deposits, mining rights and licensing extraction of minerals.

Key words: energy security, ownership of mining, usage mining, mineral extraction, concession for exploitation of minerals

Słowa kluczowe: bezpieczeństwo energetyczne, własność górnicza, użytkowanie górniczne, wydobywanie kopalin, koncesja na wydobywanie kopalin

1. Definicja bezpieczeństwa energetycznego zawarta została w przepisach ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne.¹ Zgodnie z art. 3 pkt 16 tej ustawy bezpieczeństwo energetyczne to „stan gospodarki umożliwiający pokrycie bieżącego i perspektywicznego zapotrzebowania odbiorców na paliwa i energię w sposób technicznie i ekonomicznie uzasadniony, przy zachowaniu wymagań ochrony środowiska”. Celem tej ustawy, stosownie do jej art. 1 ust. 2, jest zaś m.in. zapewnienie bezpieczeństwa energetycznego.

Ustawa Prawo energetyczne definiuje również niektóre pojęcia zawarte w przywołanej wyżej definicji. Chodzi tutaj o „energię” oraz „paliwa”. Energia zdefiniowana została jako „energia przetworzona w dowolnej postaci” (art. 3 pkt 1 PEN). Bardziej rozbudowana jest definicja „paliw”. Zgodnie bowiem z art. 3 pkt 3 PEN należy przez nie rozumieć „paliwa stałe, ciekłe i gazowe będące nośnikami energii chemicznej”.²

¹ Tekst jednolity Dz. U. z 2012, poz. 1059 ze zm., dalej powoływana jako PEN.

² Artykuł 3 pkt 3a) PEN zawiera też definicję paliwa gazowego, przez które rozumieć należy gaz ziemny wysokometanowy lub zaazotowany, w tym skroplony gaz ziemny oraz propan-butan lub inne rodzaje gazu palnego, dostarczane za pomocą sieci gazowej, a także biogaz rolniczy, niezależnie od ich przeznaczenia.

2. Nie ulega zatem wątpliwości, że definicja paliw obejmuje swoim zakresem niektóre kopaliny. Mogą one bowiem, co oczywiste, być źródłem energii. Zapewnienie bezpieczeństwa energetycznego nie jest więc domeną wyłącznie Prawa energetycznego, gdyż jest poza sporem, że przepisy regulujące status prawny tych kopaliny, w szczególności określające zasady i warunki ich wydobywania (pozyskiwania) wpływają (mogą wpływać) na stan tego bezpieczeństwa.

Przepisy te zawarte zostały przede wszystkim w ustawie z dnia 9 czerwca 2011 r. Prawo geologiczne i górnicze³ Zgodnie bowiem z art. 1 pkt 2 PRGG ustawa ta określa zasady i warunki podejmowania, wykonywania oraz zakończenia działalności w zakresie m.in. wydobywania kopaliny ze złóż.

Celem dalszych uwag jest próba odpowiedzi na pytanie czy przepisy PRGG zostały tak skonstruowane by sprzyjać również „pokryciu bieżącego i perspektywicznego zapotrzebowania odbiorców na paliwa i energię”, zgodnie z wymaganiami przywołanej wyżej definicji bezpieczeństwa energetycznego, czy też wymagałyby one niezbędnych modyfikacji ze względu na potrzebę właściwej realizacji tej zasady.

3. Nie ulega wątpliwości, że obowiązek zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego ciąży na Państwie. Pogląd taki znajduje swoje uzasadnienie nie tylko w wielu przepisach Prawa energetycznego,⁴ ale wynika przede wszystkim z artykułu 5 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.⁵ Przepis ten stanowi bowiem, że Rzeczpospolita Polska strzeże niepodległości i nienaruszalności swojego terytorium, zapewnia wolności i prawa człowieka i obywatela oraz bezpieczeństwo obywateli, strzeże dziedzictwa narodowego oraz zapewnia ochronę środowiska, kierując się zasadą zrównoważonego rozwoju. Jak podkreśla się w literaturze artykuł 5 Konstytucji określa funkcje państwa, czyli zasadnicze kierunki i cele jego działania, a wymienienie tych funkcji jest rzeczą bardzo istotną, gdyż z nich wynikają konkretne kompetencje i zadania organów państwowych w ogóle, a przede wszystkim tych, które powołuje sama Konstytucja⁶ Obowiązki wynikające z tego przepisu winny zatem być uwzględniane zarówno w procesie stanowienia, jak i stosowania prawa, w tym ostatnim zakresie w toku wykładni przepisów prawa (zarówno materialnego jak i procesowego), których treść budzi wątpliwości interpretacyjne.⁷ Wracając zatem do wcześniej sformułowanego pytania należy ustalić, czy Parlament uchwalając PRGG wziął pod uwagę obowiązek zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego, które jest elementem bezpieczeństwa obywateli.

³ Tekst jednolity Dz. U. z 2014, poz. 613 ze zm., dalej powoływane jako PRGG.

⁴ Por. w szczególności regulację dotyczącą polityki energetycznej – art. 12 i n. PEN. Jak podkreśla się w literaturze „zapewnienie bezpieczeństwa energetycznego jest jednym z nadrzędnych celów polityki energetycznej państwa” – tak MURAS, Zdzisław (red.) – SWORA, Mariusz (red.) – ELŻANOWSKI, Filip – GAWIN, Rafał – KĘDZIA, Joanna – KLOC-EVISON, Kamila – MORDWA, Maria – SMAGIEL, Katarzyna – SZOSTAKOWSKA, Monika – WOSZCZYK, Marek – ZAWISKA, Marek. *Komentarz do art. 3 ustawy – Prawo energetyczne*. LEX el, 2010.

⁵ Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.

⁶ Por. SKRZYDŁO, W.: *Komentarz do art. 5 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*. Warszawa, 2013, s. 19.

⁷ Tak m.in. GÓRSKI, M. [w:] GÓRSKI, M. – PCHALEK, M. – RADECKI, W. – JERZMAŃSKI, J. – BAR, M. – URBAN, S. – JENDROŚKA, J.: *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*. Warszawa, 2011, s. 129–130. Por. także RAKOCZY, B.: *Ograniczenie praw i wolności jednostki ze względu na ochronę środowiska w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*. Toruń, 2006, s. 184 i n.

4. Regulacja zawarta w Prawie geologicznym i górnictwie jest stosunkowo rozległa co skłaniać musi do wyboru zagadnień podstawowych. Skoncentrować się zatem wypadnie na dwóch zakresach odniesienia, a mianowicie kwestii własności złóż kopalin i prawa pochodnego od tej własności jakim jest użytkowanie górnicze, nadto zaś koncesjonowania wydobywania kopalin, zachowując świadomość faktu, że również inne fragmenty regulacji prawnej nie są całkiem neutralne z punktu widzenia rozpatrywanego problemu.

5. W zakresie dotyczącym własności złóż kopalin podstawowe znaczenie ma regulacja zawarta w art. 10 PRGG dotycząca tzw. własności górniczej. Własnością górniczą objęte zostały *de lege lata* dwójakiego rodzaju dobra, a mianowicie złoża niektórych kopalin oraz ta część skorupy ziemskiej (górotworu), która położona jest poza granicami przestrzennymi nieruchomości gruntowej. Tę drugą kwestię można pozostawić na uboczu, natomiast jeśli chodzi o złoża kopalin to kluczowe znaczenie mają w tym względzie art. 10 ust. 1 i 2 PRGG. W przepisach tych wymienione zostały bowiem w sposób enumeratywny wszystkie kopaliny, których złoża objęte zostały prawem własności górniczej. Artykuł 10 ust. 1 PRGG, bez wątpienia istotniejszy z punktu widzenia analizowanej problematyki, określa listę kopalin stałych, która obejmuje m.in. złoża węglowodorów, węgla kamiennego, metanu występującego jako kopalina towarzysząca oraz węgla brunatnego. Prawo geologiczne i górnicze definiuje również pojęcie „węglowodorów” stanowiąc w art. 6 pkt 16, że są nimi ropa naftowa, gaz ziemny oraz ich naturalne pochodne, a także metan występujący w złożach węgla kamiennego, z wyjątkiem metanu występującego jako kopalina towarzysząca.⁸ Wszystkie wspomniane złoża wymienione w art. 10 ust. 1 i 2 PRGG, bez względu na miejsce ich występowania, są objęte własnością górniczą, która zgodnie z art. 10 ust. 5 PRGG, przysługuje Skarbowi Państwa.⁹

6. Treść własności złóż kopalin nie objętych własnością gruntową określa przede wszystkim art. 12 ust. 1 PRGG, który stanowi, że w granicach określonych przez ustawy Skarb Państwa może, z wyłączeniem innych osób, korzystać z przedmiotu własności górniczej albo rozporządzać swoim prawem wyłącznie przez ustanowienie użytkowania górniczego. Zwrócić należy zatem uwagę na fakt, że Skarb Państwa nie może zbyć własności górniczej przenosząc ją na inny podmiot. Ten stan rzeczy uznać trzeba za sprzyjający realizacji zasady bezpieczeństwa energetycznego, gdyż nie ulega wątpliwości, że podmiot który wydobędzie kopalinę w zasadzie może nią rozporządzić w dowolny sposób, co oznacza utratę kontroli państwa nad nią. Kluczowe znaczenie ma zatem przede wszystkim kwestia rozporządzania poprzez ustanowienie użytkowania górniczego.

⁸ Z art. 10 ust. 2 PRGG wynika, że własnością górniczą objęte zostały także złoża wód leczniczych, wód termalnych i solanek, które zaliczone zostały do kopalin. Wątek ten można jednak pozostawić na uboczu.

⁹ Zmiana w tym zakresie w porównaniu z poprzednio obowiązującym stanem prawnym (określonym w ustawie z dnia 4 lutego 1994 r. Prawo geologiczne i górnicze. ostatni tekst jednolity Dz. U. z 2005 r., Nr 228, poz. 1947 ze zm.) polega na tym, że kopaliny wymienione w art. 10 ust. 1 PRGG, nawet jeśli znajdują się w granicach przestrzennych nieruchomości gruntowej, to – będąc przedmiotem własności górniczej – nie stanowią już obecnie jej części składowej i tym samym nie są już objęte zakresem prawa własności gruntowej. Szczegółów w tym zakresie ze względu na przedmiot i założone ramy opracowania niepodobna jednak rozwinąć.

7. Użytkowanie to może zostać ustanowione wyłącznie w drodze umowy. Jej stronami są Skarb Państwa, będący właścicielem złoża oraz podmiot ubiegający się o ustanowienie użytkowania górniczego. Ze względu na specyfikę właściciela jakim jest Skarb Państwa uprawnienia tego podmiotu, zgodnie z art. 12 ust. 2 PRGG w zakresie wynikającym z własności górnicznej w odniesieniu do działalności, która wymaga koncesji, wykonują organy właściwe organy koncesyjne. Chodzi zatem o organy uprawnione do wydania decyzji, na podstawie której możliwe jest podjęcie i prowadzenie działalności gospodarczej w zakresie określonym w art. 21 ust. 1 PRGG.¹⁰ W imieniu Skarbu Państwa działać mogą zatem minister właściwy do spraw środowiska, starosta albo marszałek województwa. Odmienne przedstawia się kwestia wykonywania uprawnień Skarbu Państwa w odniesieniu do działalności nie wymagającej koncesji. Wtedy bowiem, zgodnie z regułą wyrażoną w art. 12 ust. 2 PRGG, właściciela reprezentują zarządy województw.

8. Jeśli chodzi o zawarcie umowy to, co do zasady, może to nastąpić w każdy sposób przewidziany obowiązującym prawem. Zasada ta doznaje jednak nader istotnych wyjątków w zakresie dotyczącym poszukiwania lub rozpoznawania złóż węglowodorów oraz wydobywania węglowodorów ze złóż, do którego to zagadnienia wypadnie powrócić. W takich przypadkach bowiem organ koncesyjny zawiera umowę o ustanowienie użytkowania górniczego ze zwycięzcą przetargu na koncesję niezwłocznie po udzieleniu koncesji.

W pozostałym zakresie Prawo geologiczne i górniczne w zasadzie nie przewiduje własnej regulacji co oznacza, że zgodnie z Kodeksem cywilnym¹¹ dopuszczalne są w tym względzie: oferta i jej przyjęcie (art. 66–70 KC), negocjacje (art. 72–72¹ KC) oraz aukcja albo przetarg (art. 70¹–70⁵ KC). Prawo geologiczne i górniczne zawiera oznaczone rozwiązania tylko w odniesieniu do tego ostatniego sposobu zawarcia umowy. Jedyne wyjątek wymagający odnotowania wynika z art. 14 ust. 1 i 2 PRGG, który to przepis stanowi, że przetarg może mieć – co do zasady – charakter obligatoryjny bądź fakultatywny.

9. Dla kwestii bezpieczeństwa energetycznego kluczowe znaczenie wydaje się mieć przede wszystkim odpowiedź na pytanie, jakiego rodzaju przesłanki powinny brać pod uwagę organy wykonujące uprawnienia Skarbu Państwa w ramach postępowania zmierzającego do zawarcia umowy ustanawiającej użytkowanie górniczne. Innymi słowy zatem rozważyć wypada, czy dysponują one całkowitą swobodą w tym zakresie, czy też swoboda ta podlega ograniczeniu.

Regulacja dotycząca tego zagadnienia jest bardziej niż skromna. W istocie rzeczy bowiem jeśli chodzi o wymagania dotyczące treści tej umowy to Prawo geologiczne i górniczne wyraźnie wskazuje tylko na jeden obligatoryjny jej element, a mianowicie wynagrodzenie z tytułu ustanowienia użytkowania górniczego i sposób jego zapłaty (art. 13 ust. 3 PRGG). Żaden przepis nie określa jednak w oparciu o jakie kryteria ma to nastąpić, w szczególności zaś co organ reprezentujący powinien brać pod uwagę ustalając zarówno wynagrodzenie i sposób jego zapłaty. Co jednak istotniejsze w po-

¹⁰ Do problematyki koncesji, zgodnie w sygnalizowanymi wcześniej wątkami, wypadnie jeszcze nawiązać.

¹¹ Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (tekst jednolity Dz. U. z 2014 r., poz. 121, dalej powoływany jako KC).

zostałym zakresie strony dysponują w zasadzie nieograniczoną swobodą w kreowaniu treści umowy ustanawiającej użytkowanie górnicze.

10. Równie skromna jest w rozpatrywanym zakresie regulacja dotycząca wyłączenia użytkownika górniczego. Organy wykonujące uprawnienia Skarbu Państwa, co do zasady, dysponują bowiem swobodnym uznaniem w wyborze użytkownika górniczego. Poza wyjątkiem dotyczącym przypadków, gdy użytkowanie górnicze jest ustanawiane w związku z poszukiwaniem lub rozpoznawaniem złóż węglowodorów oraz wydobywaniem węglowodorów ze złóż, do których – o czym była już mowa wyżej – wypadnie szerzej powrócić przy omawianiu kwestii koncesji, organy te mogą, ale nie muszą poprzedzić ustanowienia użytkownika górniczego przetargiem, co wyraźnie wynika z treści art. 14 ust. 1 PRGG. Nawet jednak, gdy przetarg taki zostanie ogłoszony, to wymagania ustawowe w tym zakresie żadną miarą nie zostały powiązane z potrzebą zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego.¹² Przepis art. 14 ust. 3 PRGG stanowi bowiem jedynie tyle, że warunki przetargu powinny mieć charakter niedyskryminujący i opierać się na kryteriach: technicznych i finansowych możliwościach oferenta (pkt 1), proponowanej technologii prowadzenia prac (pkt 2) oraz proponowanej wysokości wynagrodzenia z tytułu ustanowienia użytkownika górniczego (pkt 3). Nic ponadto nie wynika też w tym zakresie z treści rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 10 stycznia 2012 r. w sprawie przetargu na ustanowienie użytkownika górniczego,¹³ które zresztą dotyczy przede wszystkim kwestii związanych z prowadzeniem postępowania przetargowego.

11. W świetle aktualnie obowiązującej regulacji prawnej użytkowanie górnicze jest prawem majątkowym przysługującym w odniesieniu m.in. do złóż kopalin objętych własnością górniczą. Treść tego prawa określa art. 16 ust. 1 PRGG stanowiący, że w granicach określonych przez ustawy oraz przez umowę o ustanowienie użytkownika górniczego użytkownik górniczy, w celu wykonywania działalności regulowanej ustawą, może, z wyłączeniem innych osób, korzystać z przestrzeni objętej tym użytkownikiem. W szczególności może on wydobywać kopalinę ze złoża.¹⁴

Prowadzenie takiej działalności wymaga uzyskania koncesji,¹⁵ która jest instrumentem nadzoru nad wykonywaniem określonych nią uprawnień.¹⁶ Tak więc, ujmując problem innymi słowy, podmiot zamierzający wydobywać kopalinę musi uzyskać

¹² Ani też z innymi przesłankami np. racjonalną gospodarką złożem, czy też zasadą zrównoważonego rozwoju.

¹³ Dz. U. z 2012 r. poz. 101.

¹⁴ Może także wykonywać roboty geologiczne, wykonywać działalność w zakresie podziemnego bezbiornikowego magazynowania substancji, podziemnego składowania odpadów lub podziemnego składowania dwutlenku węgla, a także wykonywać działalność określoną w art. 2 ust. 1 PRGG. Wątki te można jednak pozostawić na uboczu.

¹⁵ Obowiązek taki w odniesieniu do wydobywania kopalin wprost wynika z art. 21 ust. 1 pkt 2 PRGG.

¹⁶ Koncesja jest, najogólniej rzecz ujmując, aktem umożliwiającym podjęcie i prowadzenie takiej działalności nie nadaje natomiast, co wymaga wyraźnego podkreślenia, jakiegokolwiek prawa do przestrzeni, w której wydobywanie kopalin ma być prowadzone. Por. OLEJARCZYK, Ewa: Charakter prawny koncesji regulujących działalność geologiczną i górniczą [w:] *Prawna regulacja geologii i górnictwa w Polsce, Czechach i na Słowacji. Wybrane zagadnienia*. Katowice, 2014, s. 338 i n. oraz wskazaną tam literaturę, por. także LIPIŃSKI, A. – MIKOSZ, R.: *Ustawa prawo geologiczne i górnicze, Komentarz*. Warszawa, 2003, s. 83 i n.

tytuł prawny do przestrzeni obejmującej złożę¹⁷ oraz wyrażoną w formie decyzji administracyjnej zgodę organu państwa na prowadzenie tej działalności w postaci koncesji.¹⁸

12. Regulacja prawna w zakresie dotyczącym koncesji jest stosunkowo złożona i jej szczegółowe omawianie wykraczałoby zdecydowanie poza założone ramy analizowanej materii. Odnotować trzeba wszak, że generalnie istnieją w tym zakresie dwa reżimy prawne – jeden „powszechny” dotyczący wydobywania wszystkich kopalin, drugi „szczególny” odnoszący się do wydobywania węglowodorów. W przypadku węglowodorów reżim powszechny znajduje przy tym zastosowanie jedynie o tyle, o ile co innego nie wynika z reżimu szczególnego ich dotyczącego.¹⁹

13. Niezależnie jednak od tego, który ze wspomnianych reżimów wejdzie w rachubę, w kontekście zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego kluczowe znaczenie wydaje się mieć odpowiedź na pytanie o zakres swobody organu koncesyjnego w zakresie dotyczącym udzielania koncesji, w szczególności zaś ustalenie czy, a jeśli tak to w oparciu o jakie przesłanki organ ten może odmówić uwzględnienia wniosku o jej udzielenie.

Wydaje się, że *de lege lata* kwestię tę reguluje przede wszystkim art. 29 ust. 1 PRGG określający przesłanki odmowy udzielenia koncesji.²⁰ Stanowi on, że jeżeli zamierzona działalność sprzeciwia się interesowi publicznemu, w szczególności związanemu z bezpieczeństwem państwa lub ochroną środowiska w tym z racjonalną gospodarką złożami kopalin, bądź uniemożliwiłaby wykorzystanie nieruchomości zgodnie z ich

¹⁷ Raz jeszcze podkreślić wypada, że w odniesieniu do kopalin objętych własnością górnictwą jedynym możliwym tytułem jest użytkowanie górnictw. W odniesieniu do pozostałych kopalin istnieje natomiast dwojakiego rodzaju możliwość. Jeśli bowiem są one położone poza granicami nieruchomości gruntowej to również objęte są własnością górnictw (co wynika jednak nie z art. 10 ust. 1, ale z art. 10 ust. 4 PRGG). Jeśli natomiast stanowią część składową nieruchomości, to dzielą one los prawny tej nieruchomości. W tym ostatnim przypadku więc tytułem prawnym do złoża jest własność gruntowa, albo prawo od niej pochodne, obejmujące swym zakresem możliwość pobierania pożytków z nieruchomości. Przypadek ten należy jednak pominąć w dalszych rozważaniach, albowiem w istocie rzeczy nie odnosi się do kopalin stanowiących surowce energetyczne.

¹⁸ Wyjątek od tej zasady uregulowany został w art. 4 PRGG. Z jego ust. 1 wynika bowiem, że przepisów działu III–VIII oraz art. 168–174 (a więc m.in. przepisów dotyczących koncesji) nie stosuje się do wydobywania piasków i żwirów, przeznaczonych dla zaspokojenia potrzeb własnych osoby fizycznej, z nieruchomości stanowiących przedmiot jej prawa własności (użytkowania wieczystego), bez prawa rozporządzania wydobywającą kopalinią, jeżeli jednocześnie wydobywanie będzie wykonywane bez użycia środków strzałowych, nie będzie większe niż 10 m³ w roku kalendarzowym oraz nie naruszy przeznaczenia nieruchomości. Kwestię tę można jednak pominąć.

¹⁹ Konstatacja taka znajduje oparcie w treści art. 21 ust. 3 PRGG z którego wynika, że do koncesjonowania działalności dotyczącej poszukiwania lub rozpoznawania złóż węglowodorów oraz wydobywania węglowodorów ze złóż stosuje się przepisy rozdziału 1 działu III (regulującego zasady koncesjonowania), z zastrzeżeniem przepisów rozdziału 2 tego działu (normującego koncesje na poszukiwanie lub rozpoznawanie złóż węglowodorów oraz wydobywanie węglowodorów ze złóż).

²⁰ Nie jest to jednak jedyny przepis, jaki trzeba mieć na uwadze w rozpatrywanym zakresie. Przykładem w tym względzie może być chociażby regulacja dotycząca ustanowienia zabezpieczenia roszczeń mogących powstać wskutek wykonywania takiej działalności. Zabezpieczenie to w pewnych przypadkach obligatoryjne (koncesja na podziemne składowanie odpadów – art. 28 ust. 1 PRGG, koncesja na podziemne składowanie dwutlenku węgla – art. 28a ust. 1), staje się – w odniesieniu do innych form działalności koncesjonowanej – de facto obligatoryjne, jeśli zostaną spełnione przesłanki określone w art. 28 ust. 2 PRGG w postaci szczególnie ważnego interesu państwa lub szczególnie ważnego interesu publicznego związanego w szczególności z ochroną środowiska lub gospodarką kraju. Wtedy bowiem udzielenie koncesji może nastąpić dopiero po przedstawieniu dowodu ustanowienia zabezpieczenia. Dalsze szczegóły trzeba pominąć.

przeznaczeniem określonym odpowiednio przez miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego lub przepisy odrębne, a w przypadku braku tego planu – uniemożliwiłaby wykorzystanie nieruchomości w sposób określony w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy lub w przepisach odrębnych, organ koncesyjny odmawia udzielenia koncesji.

Istnieje zatem podstawa prawna do odmowy udzielenia koncesji m.in. ze względu na ochronę interesu publicznego związanego „z bezpieczeństwem państwa”. Organ koncesyjny nie dysponuje przy tym sferą uznania, gdyż jeśli spełniona zostanie m.in. ta przesłanka to jest on zobowiązany odmówić udzielenia koncesji (na co wskazuje zwrot organ koncesyjny odmawia udzielenia koncesji). Oznacza to zatem, że podstawą odmowy udzielenia koncesji może być w szczególności względ na bezpieczeństwo energetyczne, które – o czym była mowa wyżej – bez wątpienia jest jednym z elementów bezpieczeństwa państwa. Trzeba jednak zachować świadomość, że przesłanki tej odmowy zostały po części określone w sposób bardzo ogólny, co stwarzać może różnego rodzaju wątpliwości w procesie stosowania art. 29 ust. 1 PRGG.²¹

14. „Szczególny” reżim udzielania koncesji dotyczy *de lege lata* wydobywania węgłowodórów ze złóż.²² Zgodnie z art. 43 ust. 1 PRGG, udzielenie koncesji na taką działalność poprzedza się przetargiem, chyba że ustawa stanowi inaczej.²³ Stosownie do treści art. 44 ust. 1 PRGG, warunki przetargu powinny mieć charakter niedyskryminujący i dawać pierwszeństwo najlepszym systemom poszukiwania lub rozpoznawania złóż węgłowodórów albo wydobywania węgłowodórów ze złóż oraz opierać się na następujących kryteriach:

- 1) technicznych i finansowych możliwościach oferenta;
- 2) proponowanej technologii prowadzenia prac;
- 3) proponowanej wysokości wynagrodzenia z tytułu ustanowienia użytkowania górniczego.

Brak zatem wśród tych kryteriów wskazania na potrzebę badania, czy podmiot stający do przetargu może zagrażać interesowi publicznemu związanemu „z bezpieczeństwem państwa”. Kwestia ta nie pojawia się także w kontekście wymagań dotyczących obwieszczenia o zamiarze udzielenia koncesji. Organ koncesyjny powinien bowiem w tym obwieszczeniu określić wiele z takich wymagań, żadne z nich nie odnosi się jednak wprost do „bezpieczeństwa państwa”. Ich katalog, zawarty w treści art. 43 ust. 2 PRGG, obejmuje zaś jedynie wymagania niezbędne do zapewnienia bezpieczeństwa powszechnego. To ostatnie pojęcie natomiast – pomijając jego nie-

²¹ Odnotować trzeba jednak, że w rozpatrywanym zakresie nastąpiła istotna ewolucja stanu prawnego. W poprzednio obowiązującej ustawie Prawo geologiczne i górnicze (por. przypis 9) wśród przesłanek odmowy udzielenia koncesji w ogóle nie pojawiało się nawiązanie do bezpieczeństwa państwa. Przepis art. 26b tej ustawy stanowił bowiem, że odmowa udzielenia koncesji może nastąpić, jeżeli zamierzona działalność narusza wymagania ochrony środowiska, w tym związane z racjonalną gospodarką złożami kopalni, również w zakresie wydobywania kopalni towarzyszących, bądź uniemożliwia wykorzystanie nieruchomości zgodnie z ich przeznaczeniem.

²² A także poszukiwania lub rozpoznawanie złóż węgłowodórów co jednak trzeba pozostawić poza zakresem rozważań.

²³ Wyjątki uregulowane w tym zakresie w art. 47 PRGG można pominąć jako pobawione znaczenia dla rozważanego problemu.

dookreśloność – bez wątplenia odróżnić należy od „bezpieczeństwa państwa”, gdyż nie są to zwroty tożsame.²⁴

Ostatnio poczynione spostrzeżenie ma nader istotne znaczenie, jeśli zważyć, że zgodnie z art. 45 ust. 1 PRGG organ koncesyjny udziela koncesji zwycięzcy przetargu i niezwłocznie po jej udzieleniu zawiera z nim umowę o ustanowienie użytkowania górniczego. Użycie przez ustawodawcę formuły kategorycznej („udziela”) zdaje się bowiem przesądzać, że wydanie pozytywnej decyzji jest obowiązkiem organu. Powstaje jednak pytanie, czy organ może w takim przypadku odmówić udzielenia koncesji jeśli stwierdzi, że zachodzi jedna z przesłanek określonych we wskazanym wyżej art. 29 PRGG, regulującym przypadki, kiedy organ powinien koncesji odmówić. Wydaje się nie budzić wątpliwości, że odpowiedź na tak sformułowane pytanie powinna być twierdząca. Przypomnieć trzeba bowiem, że w przypadku koncesjonowania poszukiwania, rozpoznawania i wydobywania węglowodorów ze złóż reżim powszechny dotyczący tego koncesjonowania znajduje zastosowanie zawsze wtedy, gdy co innego nie wynika z reżimu szczególnego ich dotyczącego. Żaden przepis rozdziału normującego koncesjonowanie poszukiwania, rozpoznawania i wydobywania węglowodorów ze złóż nie zawiera natomiast wyłączeń w tym względzie. Konstatacja taka oznacza wszak, że wbrew dyspozycji przywołanego wyżej art. 45 ust. 1 PRGG organ koncesyjny może nie udzielić koncesji zwycięzcy przetargu, mimo że spełnił on wszystkie wymagania związane z przystąpieniem i uczestniczeniem w przetargu jako, że zakres tych wymagań nie obejmuje wszystkich aspektów określonych w art. 29 PRGG.

Na marginesie warto przy tym odnotować, że jedynie w ostatnio rozpatrywanym kontekście pojawia się nieco bardziej rozbudowana regulacja prawna dotycząca wynagrodzenie za ustanowienie użytkowania górniczego. Zgodnie bowiem z przywołanym już art. 44 ust. 1 PRGG jednym z kryteriów, na których ma opierać się przetarg jest proponowana wysokość wynagrodzenia z tytułu ustanowienia użytkowania górniczego. Niezależnie od tego wątek ten znajduje również odzwierciedlenie w treści art. 43 ust. 2 PRGG. Wśród wymaganych elementów obwieszczenia o zamiarze udzielenia koncesji wskazane zostały m.in. istotne warunki umowy o ustanowienie użytkowania górniczego, w szczególności określenie przestrzemi, w której będzie wykonywana działalność, czasu jej trwania oraz minimalnej wysokości wynagrodzenia z tytułu ustanowienia użytkowania górniczego (pkt 8).

15. Stan prawny obowiązujący w zakresie koncesjonowania wydobywania węglowodorów²⁵ ulegnie znaczącej zmianie z chwilą wejścia w życie ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o zmianie ustawy – Prawo geologiczne i górnicze oraz niektórych innych ustaw,²⁶ co nastąpi – co do zasady – z dniem 1 stycznia 2015 r. Ustawą tą dodano bowiem do Prawa geologicznego i górniczego m.in. art. 49a stanowiący w ust. 1, że w celu oceny zdolności zainteresowanego podmiotu do prowadzenia działalności w zakresie poszukiwania i rozpoznawania złóż węglowodorów oraz wydobywania węglowodorów

²⁴ Skoro bowiem wspomniani już wcześniej art. 29 PRGG posługuje się pojęciem „bezpieczeństwo państwa”, art. 43 ust. 2, a także inne przepisy PRGG (por. np. art. 30 ust. 2, art. 83 ust. 1, art. 104 ust. 4 pkt 2) stanowią natomiast o „bezpieczeństwie powszechnym”, to zgodnie z powszechnie przyjętymi regułami interpretacyjnymi uznać trzeba, że desygnaty tych pojęć nie pokrywają się.

²⁵ A także poszukiwania i rozpoznawania ich złóż.

²⁶ Dz. U. 2014 r., poz. 1133, ustawa ta w dalszej części wywodów powoływana będzie jako NWPG.

ze złóż minister właściwy do spraw środowiska przeprowadza postępowanie kwalifikacyjne. W postępowaniu tym ustala się, czy podmiot zamierzający ubiegać się o koncesję na poszukiwanie i rozpoznawanie złoża węglowodorów oraz wydobywanie węglowodorów ze złoża lub koncesję na wydobywanie węglowodorów ze złoża (samodzielnie albo wspólnie z innymi podmiotami – jako operator) spełnia określone wymagania w tym w szczególności, czy znajduje się pod kontrolą korporacyjną państwa trzeciego, podmiotu lub obywatela państwa trzeciego,²⁷ a w przypadku znajdowania się pod taką kontrolą, czy kontrola ta może zagrażać bezpieczeństwu państwa.²⁸

Postępowanie kwalifikacyjne zostało uregulowane niezmiernie kazuistycznie i jego szczegółowa prezentacja znacznie wykraczałaby poza założone ramy opracowania. Odnotować wszak trzeba, że minister właściwy do spraw środowiska nie działa w tym zakresie samodzielnie. Zgodnie z art. 49a ust. 10 jest on bowiem zobowiązany do niezwłocznego przekazania wniosków o przeprowadzenie postępowania kwalifikacyjnego Generalnemu Inspektorowi Informacji Finansowej, Komisji Nadzoru Finansowego, Szefowi Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Szefowi Agencji Wywiadu, nie ulega zaś wątpliwości, że w zakresie działania tych organów materia dotycząca bezpieczeństwa państwa odgrywa niepoślednią rolę²⁹ Wspomniane organy mają zaś za

²⁷ Zgodnie z art. 49a ust. 5 PRGG państwem trzecim jest państwo niebędące państwem członkowskim Unii Europejskiej, państwem członkowskim Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA) lub państwem członkowskim Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego. Mając na uwadze tematykę opracowania dalsze wymagania można pozostawić na uboczu.

²⁸ W postępowaniu tym ustala się także, czy podmiot zamierzający ubiegać się o koncesję na poszukiwanie i rozpoznawanie złoża węglowodorów oraz wydobywanie węglowodorów ze złoża lub koncesję na wydobywanie węglowodorów ze złoża posiada doświadczenie w zakresie poszukiwania lub rozpoznawania złóż węglowodorów lub wydobywania węglowodorów ze złóż, polegające na: rozpoznaniu i udokumentowaniu co najmniej jednego złoża węglowodorów lub wykonywaniu nieprzerwanie przez okres co najmniej 3 lat działalności polegającej na wydobywaniu węglowodorów ze złóż. Ten aspekt zagadnienia ma jednak, jak się wydaje, zdecydowanie mniejsze znaczenie z punktu widzenia bezpieczeństwa energetycznego.

²⁹ Zgodnie z art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 16 listopada 2000 r. o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu (tekst jednolity Dz.U.2014, poz. 455), Generalny Inspektor Informacji Finansowej jest (obok ministra właściwego do spraw instytucji finansowych) organem administracji rządowej właściwym w sprawach przeciwdziałania praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu. Stosownie natomiast do art. 1 tej ustawy określa ona zasady oraz tryb przeciwdziałania praniu pieniędzy, przeciwdziałania finansowaniu terroryzmu, stosowania szczególnych środków ograniczających przeciwko osobom, grupom i podmiotom oraz obowiązki podmiotów uczestniczących w obrocie finansowym w zakresie gromadzenia i przekazywania informacji. Z kolei w myśl art. 3 ust. 2 ustawy z dnia 21 lipca 2006 r. o nadzorze nad rynkiem finansowym (tekst jednolity Dz.U.2012, poz. 1149 ze zm.) Komisja Nadzoru Finansowego jest organem właściwym w sprawach nadzoru nad rynkiem finansowym. Celem tego nadzoru jest zaś, co wynika z art. 2 ustawy, zapewnienie prawidłowego funkcjonowania tego rynku, jego stabilności, bezpieczeństwa oraz przejrzystości, zaufania do rynku finansowego, a także zapewnienie ochrony interesów uczestników tego rynku również poprzez rzetelną informację dotyczącą funkcjonowania rynku. Stosownie wreszcie do art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu (tekst jednolity Dz.U.2010, poz. 29 ze zm.), do zadań Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego należy m.in. rozpoznawanie, zapobieganie i zwalczanie zagrożeń godzących w bezpieczeństwo wewnętrzne państwa oraz jego porządek konstytucyjny, a w szczególności w suwerenność i międzynarodową pozycję, niepodległość i nienaruszalność jego terytorium, a także obronność państwa, nadto zaś uzyskiwanie, analizowanie, przetwarzanie i przekazywanie właściwym organom informacji mogących mieć istotne znaczenie dla ochrony bezpieczeństwa wewnętrznego państwa i jego porządku konstytucyjnego. W myśl natomiast art. 6 ust. 1 tej ustawy do zadań Agencji Wywiadu należy m.in. uzyskiwanie, analizowanie, przetwarzanie i przekazywanie właściwym organom informacji mogących mieć istotne znaczenie dla bezpieczeństwa i międzynarodowej pozycji Rzeczypospolitej Polskiej oraz jej potencjału ekonomicznego i obronnego, a także rozpoznawanie i przeciwdziałanie zagrożeniom zewnętrznym godzącym w bezpieczeństwo, obronność, niepodległość i nienaruszalność terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.

zadanie przedstawienie opinii w zakresie, o którym mowa w przywołanym wyżej art. 49 ust. 2 pkt 1 PRGG.

Uzyskanie pozytywnej oceny z postępowania kwalifikacyjnego lub odmowa jej uzyskania następuje w drodze decyzji. Decyzja o uzyskaniu pozytywnej oceny z postępowania kwalifikacyjnego uprawnia podmiot, na rzecz którego została wydana, do złożenia oferty w postępowaniu przetargowym o udzielenie koncesji na poszukiwanie i rozpoznawanie złoża węglowodorów oraz wydobywanie węglowodorów ze złoża lub koncesji na wydobywanie węglowodorów ze złoża (art. 49d PRGG *in principio*).³⁰ To nie oznacza jednak, jak się wydaje, że gdy podmiot ten wygra przetarg, zawsze musi on uzyskać koncesję. W takim przypadku bowiem w dalszym ciągu pojawia się problem ewentualnego wystąpienia jednej z przesłanek określonych w art. 29 PRGG, o czym była już mowa wyżej.

16. W ramach analizowanego zagadnienia należy też zwrócić uwagę na wzajemną relację pomiędzy użytkowaniem górniczym a koncesją, gdyż ma ona – jak się wydaje – istotne znaczenie dla kwestii bezpieczeństwa energetycznego. W punkcie wyjścia odnotować trzeba, że w aktualnie obowiązującym stanie prawnym, co do zasady, brak regulacji, która bezpośrednio łączyła by był prawny użytkownika górniczego i koncesji. I tak w szczególności, nie ma obowiązku ustanawiania użytkownika górniczego przed udzieleniem koncesji na wydobywanie kopaliny. Z treści art. 24 ust. 1 pkt 2 PRGG określającego wymagania, jakim odpowiadać powinien wniosek o udzielenie koncesji, wynika bowiem, że należy w nim m.in. określić prawa wnioskodawcy do nieruchomości (przestrzeni), w granicach której ma być wykonywana zamierzona działalność, lub prawo, o ustanowienie którego ubiega się wnioskodawca. Oznacza to, że adresem koncesji może być także podmiot czyniący dopiero starania o uzyskanie prawa do przestrzeni, w obrębie której zamierza prowadzić koncesjonowaną działalność, a brak takiego prawa nie wpływa na ważność koncesji.³¹

17. Brak też *de lege lata* w PRGG regulacji, która łączyła by był prawny użytkownika górniczego i koncesji w sytuacji, gdy dochodzi do utraty mocy obowiązującej koncesji,³²

³⁰ Szerzej na ten temat OLEJARCZYK, E.: *Prawne zasady poszukiwania, rozpoznawania i wydobywania węglowodorów w Polsce – wybrane zagadnienia* (tekst opublikowany w niniejszym zbiorze).

³¹ Nie zmienia to jednak faktu, że podjęcie i wykonywanie działalności określonej w koncesji możliwe będzie dopiero po uzyskaniu użytkownika górniczego, gdyż aby gospodarować w przestrzeni obejmującej złożo kopaliny należącej do Skarbu Państwa dysponować należy prawem do tej przestrzeni, a *de lege lata* jedynym takim prawem, o czym już była mowa wyżej jest użytkowanie górnicze.

³² Stosownie do treści art. 38 ust. 1 PRGG, koncesja wygasa:

- 1) z upływem czasu, na jaki została udzielona;
- 2) jeżeli stała się bezprzedmiotowa;
- 3) w przypadku śmierci przedsiębiorcy będącego osobą fizyczną;
- 4) w przypadku likwidacji przedsiębiorcy innego niż wymieniony w pkt 3;
- 5) w przypadku jej zrzeczenia się.

Nie jest to jednak pełna lista przypadków, w których koncesja traci swój byt prawny. Odnotować trzeba bowiem, że zgodnie z treścią art. 37 ust. 1 PRGG, jeżeli przedsiębiorca narusza wymagania ustawy, w szczególności dotyczące ochrony środowiska lub racjonalnej gospodarki złożem, albo nie wypełnia warunków określonych w koncesji, w tym nie podejmuje określonej nią działalności albo trwale zaprzestaje jej wykonywania, organ koncesyjny wzywa do niezwłocznego usunięcia naruszeń. Organ koncesyjny może, w drodze decyzji, określić termin i sposób usunięcia stwierdzonych naruszeń. W myśl natomiast ust. 2 tego przepisu, jeżeli przedsiębiorca nie usunął stwierdzonych naruszeń lub nie wykonał decyzji, o której mowa w ust. 1, organ koncesyjny może cofnąć koncesję lub ograniczyć jej zakres, bez odszkodowania.

co oznacza, że mogą zaistnieć przypadki, kiedy to przedsiębiorca³³ (koncesjodawca) utraciwszy koncesję na wydobywanie kopalin, nadal dysponować będzie prawem użytkowania górniczego do przestrzeni obejmującej złożę, skutecznie „blokując” możliwość ewentualnego wydobywania kopalin przez inny podmiot zainteresowany. Przepisy Prawa geologicznego i górniczego w zasadzie w ogóle bowiem nie regulują problematyki wygaśnięcia użytkowania górniczego, a jedyny wyraźnie wskazany przypadek takiego wygaśnięcia to upływ czasu, na jaki umowa została zawarta.³⁴ Rzecz oczywista, że zgodnie z zasadą swobody umów nic nie stoi na przeszkodzie, by w umowie ustanawiającej użytkowanie górniczne strony określiły przypadki, w których dopuszczalne staje się rozwiązanie przed upływem terminu, na który zostaje ona zawarta i to zarówno z zachowaniem, jak i bez zachowania okresu wypowiedzenia. Jest to jednak kwestia, której ustalenie w umowie zależy wyłącznie od woli stron, gdyż jak to wynika z wcześniejszych uwag przepisy Prawa geologicznego i górniczego w tej materii nie rozstrzygają.

18. Zaprezentowany ostatnio stan rzeczy ulegnie pewnym zmianom z dniem 1 stycznia 2015 r., kiedy to wejdzie w życie wspomniana już wyżej ustawa z dnia 11 lipca 2014 r. o zmianie ustawy – Prawo geologiczne i górniczne oraz niektórych innych ustaw. Zgodnie bowiem z dodanym, art. 13 ust. 1a PRGG, umowa o ustanowieniu użytkowania górniczego stanie się skuteczna dopiero z dniem uzyskania koncesji. Oznacza to, że w nowym stanie prawnym umowa taka zawarta będzie pod warunkiem zawieszającym,³⁵ chyba, że w chwili jej zawierania Co więcej przy tym, w myśl art. 13 ust. 6, w przypadku nieuzyskania koncesji w terminie roku od dnia zawarcia umowy o ustanowieniu użytkowania górniczego, umowa ta wygaśnie z mocy samego prawa. Zwrócić trzeba też uwagę na powrót do wcześniej obowiązującej regulacji³⁶ wiążącej los prawny użytkowania górniczego z losem prawnym koncesji. Zgodnie bowiem z dodanym art. 13 ust. 1 PRGG, użytkowanie górniczne wygasać będzie w przypadku wygaśnięcia, cofnięcia lub utraty mocy koncesji, bez względu na przyczynę. Oznacza to, że jeżeli decyzja udzielająca koncesji utraci moc obowiązującą,³⁷ wówczas z mocy samego prawa wygaśnie też prawo użytkowania górniczego.

Wydaje się, że zmiana stanu prawnego w tym zakresie zmierza we właściwym kierunku i zwiększa bezpieczeństwo energetyczne, zapobiegając „blokowaniu” złóż

³³ Pojęcie „przedsiębiorcy” ma w ustawie Prawo geologiczne i górniczne specyficzne znaczenie. Zgodnie bowiem z treścią art. 6 ust. 1 pkt 9 PRGG jest nim ten, kto posiada koncesję na prowadzenie działalności regulowanej ustawą.

³⁴ Zgodnie bowiem z art. 13 ust. 2 PRGG umowę ustanawiającą użytkowanie górniczne zawiera się na czas oznaczony, nie dłuższy niż 50 lat.

³⁵ Z treści art. 89 KC, wynika, że warunek to zawarte w treści czynności prawnej zastrzeżenie, które uzależnia powstanie lub ustanie skutku prawnego od zdarzenia przyszłego i niepewnego (warunek). Warunek może mieć charakter zawieszający (uzależniający powstanie skutków prawnych od wspomnianego wyżej zdarzenia), albo rozwiązujący (powodujący ustanie skutków czynności prawnej z chwilą ziszczenia się zdarzenia przyszłego i niepewnego); por. RADWAŃSKI, Z. – OLEJNICZAK, A.: *Prawo cywilne – część ogólna*. Warszawa, 2011, s. 289 i n.

³⁶ Chodzi o art. 10 ust. 3 poprzednio obowiązującej ustawy z 4 lutego 1994 r. Prawo geologiczne i górniczne (por. przypis 20), który stanowił, że w razie wygaśnięcia albo cofnięcia koncesji, użytkowanie górniczne wygasa.

³⁷ Por. przypis 31. W stanie prawnym mającym obowiązywać od 1 stycznia 2015 r. zmieni się jednak nieco brzmienie art. 37 PRGG, co jednak nie ma istotniejszego znaczenia z punktu widzenia analizowanej problematyki.

przez przedsiębiorców dysponujących użytkowaniem górniczym, a nie posiadających koncesji.

19. Dotychczas podniesione wątki żadną miarą nie wyczerpują zagadnienia. Spostrzeżenie to dotyczy nawet tych instrumentów, które zostały wybrane do nieco bardziej szczegółowej prezentacji, a więc w szczególności użytkowania górniczego. Można bowiem dostrzec także inne, dotychczas nie wskazywane elementy regulacji prawnej pozostające w co najmniej pośrednim związku z problematyką bezpieczeństwa energetycznego.

Tytułem przykładu można tutaj wskazać chociażby unormowanie zawarte w art. 15 PRGG. Przepis ten stanowi, że ten, kto rozpoznał złoża kopaliny [...] stanowiące przedmiot własności górniczej, i udokumentował je w stopniu umożliwiającym sporządzenie odpowiednio projektu zagospodarowania złoża [...] oraz uzyskał decyzję zatwierdzającą dokumentację geologiczną tego złoża [...], może żądać ustanowienia na jego rzecz użytkowania górniczego z pierwszeństwem przed innymi.³⁸ Tego rodzaju rozwiązanie normatywne, znane także poprzednio obowiązującej ustawie,³⁹ powoduje, że ciężar problemu bezpieczeństwa energetycznego w takim przypadku niejako „przesuwa się” na etap rozpoznania złoża kopaliny. Skoro bowiem podmiot, który takiego rozpoznania dokonał ma roszczenie („może żądać”) o zawarcie umowy ustanawiającej użytkowanie górnicze, to Skarb Państwa (organy działające w jego imieniu) musi je zaspokoić, a gdy nie uczyni tego w sposób dobrowolny, to uprawnionemu przysługuje droga sądowa. Ten stan rzeczy sprawia, że organy działające w imieniu Skarbu Państwa będącego właścicielem górniczym powinny już na etapie ustanawiania użytkowania górniczego w związku z poszukiwaniem i rozpoznawaniem złóż kopaliny rozważyć odpowiedź na potencjalnie rysujące się pytanie, czy ustanowienie tego prawa nie będzie stanowiło zagrożenia dla bezpieczeństwa energetycznego w przyszłości kiedy to nastąpi niejako „nieunikniona” faza wydobywania kopaliny.⁴⁰ Inną kwestią, którą można w tym miejscu jedynie zasygnalizować jest skuteczność ustanowienia takiego prawa jeśli zważyć, że ten stan rzeczy sam przez się nie eliminuje możliwości wydania decyzji odmawiającej udzielenia koncesji.

20. Wskazane dotychczas, a także inne rozwiązania przyjęte w PRGG świadczą o tym, że potrzeba zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego dostrzegana jest w coraz większym zakresie także w tym obszarze. Świadczy o tym w szczególności ewolucja stanu prawnego, której wyrazem jest zwłaszcza nowelizacja PRGG z 2014 r. Nadal brak jednak wystarczającej regulacji prawnej w tym zakresie co dotyczy zwłaszcza kwestii swobody organów działających w imieniu Skarbu Państwa w wyborze użytkownika górniczego oraz w kreowaniu treści umowy ustanawiającej takie prawo.

³⁸ Stosownie do treści art. 15 ust. 2 PRGG, spory w tych sprawach rozstrzygają sądy powszechne właściwe dla siedziby organu koncesyjnego, który reprezentuje Skarb Państwa, a roszczenie o ustanowienie użytkowania górniczego wygasa z upływem 5 lat od dnia doręczenia decyzji zatwierdzającej dokumentację geologiczną.

³⁹ Por. art. 12 Prawa geologicznego i górniczego z 1994 r.

⁴⁰ W art. 15 PRGG nie określono co prawda wprost, że chodzi o użytkowanie górnicze w celu wydobywania kopaliny, jednak kontekst treściowy zdaje się nie pozostawiać wątpliwości co do tego, że tak właśnie jest.