



Wstęp

Znaczenie podejmowanej problematyki

Ilość dostępnych złóż kopalin jest ograniczona i obecnie następuje ich powolne wyczerpywanie. Konieczne jest zatem poszukiwanie nowych złóż, niezbędnych do zaspokajania potrzeb gospodarczych. Z tego powodu człowiek sięga po złoża położone pod dnem morza czy też na obszarach nieobjętych władztwem państwowym.

Jednym z problemów pojawiających się w związku z poszukiwaniem i wydobywaniem kopalin jest sytuacja, gdy jest ono zlokalizowane na obszarze dwóch lub więcej państw. Sytuacja taka powoduje szereg wątpliwości dotyczących prawnych podstaw wykonywania takiej działalności.

Niniejsza monografia stanowi próbę rozwiązania przynajmniej niektórych problemów prawnych dotyczących wyżej określonej działalności na przykładzie polskiego porządku prawnego. W pierwszej kolejności celem tej monografii jest zdefiniowanie potencjalnych problemów prawnych związanych z górnictwem transgranicznym. Rozumie się przez nie prowadzenie działalności geologicznej i górniczej wobec zasobów naturalnych dzielonych, będących jednocześnie kopalinami. Przeprowadzona analiza jest przyczynkiem do przedstawienia propozycji rozwiązań zdiagnozowanych problemów.

Pomimo odchodzenia od tradycyjnych źródeł energii i zmniejszania udziału elektrowni węglowych w produkcji energii, m.in. poprzez korzystanie ze źródeł odnawialnych¹

¹ Na temat odnawialnych źródeł energii zob. więcej: Z. Wrzesiński, *Termodynamika odnawialnych źródeł energii*, Warszawa 2017; A.M. Graczyk, *Gospodarowanie odnawialnymi źródłami energii w ekonomii rozwoju zrównoważonego: teoria i praktyka*, Wrocław 2019; A. Graczyk, I. Wielewska, M. Piaskowska-Silarska, *Rozwój odnawialnych źródeł energii w Polsce: problemy bezpieczeństwa energetycznego i lokalnego wykorzystania zasobów*, Warszawa 2017; G. Maśloch, *Uwarunkowania i kierunki rozwoju energetyki*

oraz energetyki jądrowej², wydobywanie innych kopalin, poza węglem, wciąż jest podstawą ludzkiej egzystencji³. Wspomnieć tu należy chociażby gaz, rudy metali, gips, piasek, kamienie szlachetne czy też wody termalne. Jak wskazuje się w doktrynie, górnictwo to gałąź przemysłu dostarczająca surowce niezbędne do funkcjonowania państwa⁴. Pamiętać trzeba, że jest to proces złożony, ponadto odwołanie od tradycyjnych źródeł energii przyczyni się do pozyskiwania kopalin, które dotychczas nie były tak często wydobywane, czego przykładem może być chociażby lit⁵. Do tego wciąż pozostaje wiele nie do końca zbadanych zagadnień związanych z górnictwem, jak na przykład problematyka zasobów naturalnych dzielonych oraz górnictwa transgranicznego. Wagę tych zagadnień zauważa się w literaturze, podkreśla się również, że zasoby naturalne w obszarach granicznych mogą być głównym źródłem konfliktów w XXI wieku⁶.

Stan badań

Podjęmowana tematyka do tej pory nie doczekała się kompleksowej analizy. Wzmianki dotyczące zasobów naturalnych dzielonych można znaleźć między innymi w pracach naukowych autorstwa T. Jasudowicza⁷ oraz G. Grabow-

odnawialnej w Polsce, Warszawa 2018; M. Domagała, M. Ganczar, A. Kuś, *Współczesne wyzwania prawa energetycznego*, Lublin 2016; J. Baehr, S. Lissoń, J. Pokrzywniak, M. Szambelańczyk (red.), *Ustawa o odnawialnych źródłach energii. Komentarz*, Warszawa 2016; M. Czarnecka, T. Ogłódek (red.), *Odnawialne źródła energii. Rynek mocy. Inwestycje w zakresie elektrowni wiatrowych. Promowanie energii z wysokosprawnej kogeneracji oraz w morskich farmach wiatrowych. Komentarz*, tom II, Warszawa 2023.

² Na temat energii atomowej zob. więcej: J. Kubowski, *Elektrownie jądrowe*, Warszawa 2014; G. Jezierski, *Energia jądrowa wczoraj i dziś*, Warszawa 2015; T. Młynarski, *Energetyka jądrowa wobec globalnych wyzwań bezpieczeństwa energetycznego i reżimu nieprolifracji w erze zmian klimatu*, Kraków 2006.

³ Działanie to należy prowadzić oczywiście zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju. Na temat zasady zrównoważonego rozwoju zob. więcej: Z. Bukowski, *Zrównoważony rozwój w systemie prawa*, Toruń 2009, s. 23 i nast.; J. Ciechanowicz-McLean, K. Urbańska, *Zasada zrównoważonego rozwoju w prawie polskim i międzynarodowym*, Gdańsk 2009; D. Pyć, *Zrównoważony rozwój jako cel polityki współpracy na rzecz rozwoju Unii Europejskiej*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2011, t. XXV, s. 353 i nast.; E. Olejarczyk, *Zasada zrównoważonego rozwoju w systemie prawa polskiego*, „Przegląd Prawa Ochrony Środowiska” 2016, nr 2, s. 119 i nast.; R. Mikosz, *Zasada zrównoważonego rozwoju* [w:] G. Dobrowolski (red.), *Zrównoważony rozwój jako czynnik determinujący prawne podstawy zarządzania geologicznymi zasobami środowiska*, Katowice 2016, s. 14–30; R. Mikosz, *Zrównoważony rozwój i jego istota* [w:] G. Dobrowolski, A. Lipiński, R. Mikosz, G. Radecki, *Gospodarowanie geologicznymi zasobami środowiska w świetle zasady zrównoważonego rozwoju. Zagadnienia prawne*, Katowice 2018, s. 19–37.

⁴ A. Lipiński, *Legislacyjne problemy geologii i górnictwa*, „Państwo i Prawo” 2023, nr 3, s. 115.

⁵ A. Lipiński, *Prawne podstawy geologii i górnictwa*, Warszawa 2019, s. 13–14.

⁶ J.I. Morán, *Building a general international legal regime for the exploitation of transboundary oil and gas deposits*, https://www.academia.edu/12802120/BUILDING_A_GENERAL_INTERNATIONAL_LEGAL_REGIME_FOR_THE_EXPLOITATION_OF_TRANSBOUNDARY_OIL_AND_GAS_DEPOSITS, s. 1, dostęp na dzień: 10.06.2024 r.

⁷ T. Jasudowicz, *Zasoby naturalne dzielone w stosunkach międzynarodowych*, „Sprawy Międzynarodowe” 1978, z. 9 (307), s. 44–55.

skiej⁸, a także w niektórych podręcznikach do prawa międzynarodowego publicznego⁹, niemniej wszystkie one mają charakter przyczynkowski. Wskazać też można na prace, które dotyczą tylko wybranych zasobów naturalnych, przykładowo ropy i gazu¹⁰ czy też zasobów morskich¹¹, gdzie zasoby naturalne dzielone są wspomniane.

Mimo że w zagranicznej literaturze tematyka ta była również poruszana¹², brak jest w obiegu międzynarodowym pracy, która gromadziłaby istotne zagadnienia dotyczące zasobów naturalnych dzielonych oraz górnictwa transgranicznego, w dodatku opierającej się na aktualnym stanie prawnym.

Wszystkie wymienione pozycje w żadnej mierze nie mogą uchodzić za uniwersalne i aktualne oraz w pełni omawiające zdefiniowane na wstępie cele badawcze. Nie przeanalizowano w nich również przepisów dotyczących podejmowania i prowadzenia działalności geologicznej i górniczej wobec zasobów naturalnych dzielonych. Mam nadzieję, że opracowanie wyników przeprowadzonych badań przyczyni się do wypełnienia luki w nauce prawa geologicznego i górniczego w odniesieniu do górnictwa transgranicznego i zasobów naturalnych dzielonych. Istniejąca luka powoduje, że nie do końca wiadomo, jak rozstrzygać kwestie prawne i faktyczne związane z podejmowaniem i prowadzeniem działalności w zakresie poszukiwania i wydobywania kopalin.

Zakres tematu

Tytuł monografii niewątpliwie wyznacza jej zakres, tematem monografii są bowiem problemy prawne związane z górnictwem transgranicznym w Polsce. Górnictwo transgraniczne może być rozumiane zarówno szeroko, jak i wąsko. W rozumieniu wąskim górnictwo transgraniczne dotyczy działalności geologicznej i górniczej,

⁸ G. Grabowska, *Zasoby naturalne w świetle prawa międzynarodowego*, „Problemy prawne górnictwa” 1980, nr 4, s. 27–43.

⁹ Na przykład: W. Góralczyk, S. Sawicki, *Prawo międzynarodowe publiczne w zarysie*, Warszawa 2017, s. 199–200.

¹⁰ J. Osiejewicz, *Globalne zarządzanie zasobami ropy i gazu w perspektywie prawnomiędzynarodowej*, Warszawa 2018.

¹¹ K.J. Marciniak, *Morskie zasoby genetyczne w prawie międzynarodowym*, Warszawa 2016.

¹² Zob. E. Candioti, *Comment: International Law of Shared Natural Resources and Peace* [w:] G. Nolte (red.) *Peace through International Law*, „Beiträge zum ausländischen öffentlichen Recht und Völkerrecht” 2009 (Veröffentlichungen des Max-Planck-Instituts für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht), vol. 211, lub M.H. Omar, *The Implications of the Shared Natural Resources On Interstate Relations In The East African Community: A Case Study of Maasai/Serengeti National Parks*, Nairobi, 2015; J.I. Morán, *Building...*; Z. Beyene, I.L. Wadley, *Common goods and the common good: Transboundary natural resources, principled cooperation, and the Nile Basin Initiative*, California 2004; J.L. Weaver, D.F. Asmus, *Unitizing oil and gas fields around the world: a comparative analysis of national laws and private contracts*, „Public Law and Legal Theory Series” 2006.

która jest prowadzona wobec zasobów naturalnych dzielonych. Z kolei w ujęciu szerokim górnictwo transgraniczne dotyczy również działalności wobec zasobów krajowych, jednakże jej skutki występują na terytorium państw sąsiednich. Ponieważ omówienie obu powyższych aspektów górnictwa transgranicznego w jednym opracowaniu byłoby znacznie utrudnione, to w dalszej części pracy górnictwo transgraniczne będzie rozpatrywane w znaczeniu węższym. Propozycja definicji tego pojęcia oraz jej szersze omówienie znajduje się w Rozdziale I.

Należy tu wyraźnie podkreślić, że nie zawsze istniała możliwość odniesienia się do aspektów procesowych, które same w sobie mogłyby być przedmiotem odrębnych opracowań. Niekiedy również poruszane zagadnienia stawały się elementami szerszej tematyki, której nie sposób było rozwinąć w stopniu dostatecznym i rozstrzygającym w tej pracy.

Poza omówieniem regulacji z zakresu szeroko pojętej geologii i górnictwa, konieczne było także przeanalizowanie przepisów dotyczących ocen oddziaływania na środowisko. Wynika to z tego, że niezbędnym etapem przy podejmowaniu działalności w zakresie poszukiwania i wydobywania kopalin jest przeprowadzenie procedury oceny. Trzeba pamiętać, że analiza wpływu rozpoczynanej aktywności na środowisko jest nierozzerwalnie związana z tą działalnością. Jednakże ze względu na obszerność regulacji w tym zakresie wymagane jest rozdzielenie tej problematyki na dwa osobne rozdziały. Dlatego Rozdział III dotyczy podejmowania działalności w zakresie poszukiwania i wydobywania kopalin, a oceny oddziaływania na środowisko zostały opisane w Rozdziale IV. Ponieważ przed uzyskaniem decyzji reglamentacyjnych najpierw konieczne jest przeprowadzenie procedury zmierzającej do oceny wpływu podejmowanej działalności na środowisko, w ramach systematyki pracy kolejność omawiania tych zagadnień została celowo odwrócona względem tego, jak toczy się rzeczywiste postępowanie. Celem tego zabiegu jest ułatwienie zrozumienia w pierwszej kolejności zasad dotyczących postępowania reglamentacyjnego, którego ocena oddziaływania na środowisko jest jedną z części, a dopiero później szczegółowe omówienie tej oceny. Szerokie omówienie tego zagadnienia w Rozdziale IV jest uzasadnione również ze względu na transgraniczny aspekt ocen i odpowiedź na pytanie, czy znajdują one zastosowanie przy poszukiwaniu i wydobywaniu kopalin w kontekście transgranicznym.

Ostatnim etapem jest próba podsumowania omówionych regulacji prawnych oraz wskazanie potencjalnych rozwiązań zdefiniowanych problemów.

Cele badawcze

W monografii postawiono za cel uzyskanie odpowiedzi na następujące pytania badawcze:

1. Czy obecnie istniejąca definicja zasobów naturalnych dzielonych jest wystarczająco precyzyjnie sformułowana? Jeśli nie, to konieczne jest jej przeformułowanie i dookreślenie. Obecnie zasoby naturalne dzielone zostały w nauce wyodrębnione z podziału zasobów naturalnych obok zasobów międzynarodowych oraz zasobów krajowych.
2. Jaki jest status prawny tychże zasobów w prawie międzynarodowym, prawie europejskim oraz w prawie krajowym?
3. Czy istnieje obecnie prawidłowa i precyzyjna definicja pojęcia górnictwa transgranicznego? Jeśli nie, to czy potrzebne jest jego zdefiniowanie. Odpowiedzi wymaga również pytanie, jakie rozwiązania są przewidziane obecnie w przepisach w zakresie eksploatacji złoża kopalin, nad którym przebiega granica co najmniej dwóch państw i jakie konflikty może rodzić stosowanie obowiązujących rozwiązań.
4. Jak kształtują się regulacje prawne w zakresie poszukiwania i wydobywania kopalin w Polsce, i czy w obowiązującym stanie prawnym możliwe jest podejmowanie działalności w zakresie górnictwa transgranicznego na przykładzie Rzeczypospolitej Polskiej?

Postawiona hipoteza badawcza brzmi zatem: **brak jest wystarczająco precyzyjnie sformułowanych definicji pojęć związanych z górnictwem transgranicznym i zasobami naturalnymi dzielonymi, a przepisy ich dotyczące są niedostatecznie skonkretyzowane, a bardzo często brak ich w ogóle. Ponadto obecnie obowiązujące przepisy nie są spójne i uniemożliwiają podjęcie działalności w zakresie poszukiwania i wydobywania kopalin w Polsce w aspekcie transgranicznym.**

Struktura

Monografia składa się z pięciu rozdziałów. Rozpoczyna ją wstęp, a zamyka zakończenie, zaś każdy z rozdziałów podsumowany jest syntetycznymi wnioskami częściowymi.

Pierwszy rozdział dotyczy wprowadzenia do problematyki transgranicznego poszukiwania i wydobywania kopalin. Wyjaśniono w nim podstawowe pojęcia związane z zasobami naturalnymi dzielonymi oraz górnictwem transgranicznym, a także zasadą stałej suwerenności nad zasobami naturalnymi.

W rozdziale drugim przedstawiono źródła prawa, czyli prawne podstawy podejmowania działalności poszukiwania i wydobywania kopalin w Polsce. Wskazano,

jakie akty prawne podlegają analizie w rozprawie oraz zaprezentowano poglądy doktryny w tym zakresie. Omówiono również prawno-międzynarodowe podstawy górnictwa transgranicznego, poddając analizie kilkadziesiąt umów międzynarodowych oraz związaną z nimi literaturę przedmiotu.

Rozdział trzeci wraz z rozdziałem czwartym stanowią rdzeń tej pracy. W pierwszym z nich omówiono kolejne etapy postępowania przy podejmowaniu działalności geologicznej i górniczej w prawie polskim. Wynika to z jednego z założonych celów badań, czyli próby ustalenia, czy pod rządem obowiązującego stanu prawnego istnieje możliwość podejmowania działalności w zakresie górnictwa transgranicznego na przykładzie Polski.

W rozdziale czwartym omówiono postępowanie w zakresie ocen oddziaływania na środowisko. Tak jak wskazywano wcześniej, omówienie tej procedury po analizie postępowania reglamentacyjnego jest uzasadnione zapewnieniem klarowności prowadzonego wywodu oraz ma ułatwić zrozumienie omawianej problematyki.

Ostatni, piąty rozdział to omówienie poszczególnych kroków, jakie musi podjąć podmiot planujący podejmowanie działalności w odniesieniu do zasobów naturalnych dzielonych, czyli właśnie górnictwa transgranicznego. Zawiera on także szereg postulatów *de lege ferenda*.

Źródła

Do podstawowych źródeł wykorzystywanych w pracy należą przede wszystkim polskie akty normatywne. Omówiono wszystkie źródła prawa zgodnie z ich hierarchią, poczynając od Konstytucji, a kończąc na aktach prawa miejscowego. Przeanalizowano także kilkadziesiąt umów międzynarodowych, zarówno o charakterze multilateralnym, jak i bilateralnym.

W toku badań ogromną rolę odegrała też literatura przedmiotu. Wykorzystano szereg prac z innych państw, głównie odnoszących się do zagadnień prawno-międzynarodowych. Co więcej, użyte w rozprawie piśmiennictwo nie ograniczało się jedynie do publikacji prawniczych, ale obejmowało również teksty z zakresu nauk przyrodniczych oraz geologii i górnictwa. Orzecznictwo sądów krajowych i międzynarodowych stanowiło tło do prowadzonych rozważań.

Metody badawcze

Przeprowadzenie analizy o tak określonym przedmiocie jest możliwe przy wykorzystaniu różnych metod, pozwalających na gruntowne zbadanie tematu.

Jedną z zastosowanych w pracy metod jest formalno-dogmatyczna, oparta na badaniu tekstów aktów prawnych i poglądów wyrażonych w doktrynie oraz judy-

katurze. Celem jej wykorzystywania było w głównej mierze dokonanie inwentaryzacji przepisów dotyczących badanego zagadnienia oraz ich wykładnia. W pracy wykorzystane zostały również metody historycznoprawna i prawnoporównawcza. Metoda historycznoprawna miała za zadanie przybliżyć ewolucję regulacji w zakresie geologii i górnictwa oraz ocen oddziaływania na środowisko. Studium komparatystyczne stanowiło zaś asumpt do odpowiedzi na pytanie, jak kształtują się regulacje w tym zakresie na świecie ze szczególnym uwzględnieniem prawa polskiego. W książce przyjęto stan prawny na dzień 10.06.2024 roku.