

ANTONI AGOPSZOWICZ

PROBLEMY PRAWNE ZWIĄZANE Z PODZIEMNYM  
MAGAZYNOWANIEM SUROWCÓW W NATURALNYCH  
ZBIORNIKACH SKALNYCH

I

Zagadnienie jest znane czytelnikowi polskiemu tylko z fragmentarycznej notatki zawartej w moim artykule o nowych instytucjach uregulowanych w prawie górniczym NRD z 12 VI 1969 r.<sup>1</sup> Trzeba więc rozpocząć niniejsze rozważania od pobieżnego przedstawienia jego aspektów technicznych i ekonomicznych. Nietrudno zauważyć, obserwując aktualną sytuację polityczną, że niezakłócone działanie przemysłu, transportu, a także innych gałęzi przemysłu wymaga posiadania znacznych zasobów surowców mineralnych, w szczególności surowców energetycznych. Zużycie tych surowców, zwłaszcza ropy naftowej i gazu ziemnego, jest tak duże, że w celu stworzenia odpowiednich zapasów nie wystarczają zbiorniki sztuczne (naziemne i podziemne). Powstaje więc potrzeba wykorzystania zbiorników naturalnych, które mogą być przydatne również w celu umieszczenia w nich odpadów poprodukcyjnych, niekiedy zagrażających życiu lub zdrowiu ludzkiemu ze względu np. na radioaktywność bądź nie dających się przetworzyć lub zniszczyć, a występujących na powierzchni w znacznych ilościach. Różnica polega tylko na tym, że nie są to surowce mineralne w stanie naturalnym, lecz produkty lub półprodukty, nie przeznaczone do późniejszego wykorzystania (wtórnej eksploatacji).

W jakim stopniu zagadnienia te są aktualne obecnie w Polsce, nie jestem w stanie ocenić, można jednak przypuszczać, iż staną się one aktualne w niedalekiej przyszłości, ze względu chociażby na ochronę środowiska człowieka.

Gdy mówimy o zbiorniku skalnym mamy na myśli układ skał nieprzepuszczalnych lub trudno przepuszczalnych, który otacza skały porowate lub puste przestrzenie, powstałe w sposób naturalny albo sztuczny. W zależności od swego przeznaczenia zbiornik taki musi być w miarę

<sup>1</sup> A Agopszowicz, *Nowe instytucje w prawie górniczym NRD*, PUG 1971, nr 8 - 9, s. 278.

szczelny lub nadawać się do uszczelnienia, np. przez wykorzystanie znajdującego się w nim złoża wody jako warstwy izolującej (poduszki wodnej) wprowadzoną do niego pod ciśnieniem kopalinę; musi też mieć odpowiednią objętość zależną od ilości surowca wymagającego zmagazynowania.

Z istoty swej zbiornik taki spełnia funkcję magazynu potrzebnego producentowi bądź do przechowania w nim surowców koniecznych do wykorzystania w procesie produkcyjnym, bądź do przechowania odpadów poprodukcyjnych. Jego powstanie i eksploatacja wymaga rozwiązania wielu problemów technicznych, których nie będę tu szczegółowo wymieniać. Wystarczy wskazać na takie, jak konieczność zabezpieczenia surowca przed nadmiernymi stratami lub środowiska przed jego toksycznym oddziaływaniem bądź niebezpieczeństwami tego typu, jak pożar i wybuch. Z ekonomicznego punktu widzenia opłacalność takiego przedsięwzięcia wydaje się oczywista, wymaga jednakże uwzględnienia ewentualnych strat spowodowanych bądź niemożnością odzyskania pewnej części surowca, bądź koniecznością naprawienia wyrządzonych szkód. Są to oczywiście tylko przykładowo wymienione elementy rachunku ekonomicznego, które należy mieć na uwadze.

Nie ulega więc wątpliwości, iż mamy do czynienia z nowym zjawiskiem, wymagającym zbadania przez różnorodne nauki, między innymi także przez naukę prawa, chociażby już z tego punktu widzenia, czy istniejąca regulacja prawna może być w tym zakresie uznana za wystarczającą. Warto mieć w szczególności na uwadze, iż jest to nowy rodzaj działalności człowieka we wnętrzu ziemi. Nietrudno też przewidzieć, że tzw. rewolucja naukowo-techniczna może w krótkim czasie tego rodzaju problemy pomnożyć.

## II

Kilka uwag trzeba na wstępie poświęcić aparatowi pojęciowemu. Terminem takim bowiem, jak zbiornik posługujemy się w różnorodnym znaczeniu. W interesującym nas przypadku chodzi o układ skał we wnętrzu skorupy ziemskiej, nie zaś w jej powierzchniowej warstwie. W tym ostatnim znaczeniu mówimy niekiedy o jeziorze jako o zbiorniku wody. Nie chodzi też o rodzaj naczynia. Nie należy jednakże sądzić, iż musi to być układ naturalny w tym sensie, iż wytworzony tylko przez siły przyrody bez jakiegokolwiek ingerencji ludzkiej, przeważnie bowiem wykorzystuje się przestrzeń po wybranej kopalinie lub umyślnie usuwa się ją w celu stworzenia zbiornika, niekiedy nawet, jak na to wskazują doświadczenia obce, z pełną świadomością, iż kopalina ta nie ma wartości użytkowej. Jeżeli więc posługujemy się zwrotem „naturalny zbiornik skalny” to słowo „naturalny” oznacza w tym kontekście tylko tyle, iż nie jest to

sztucznie obudowany gigantyczny pojemnik. Możemy go uznać za obiekt inżynierski w rozumieniu art. 1 ust. 4 pkt 5 prawa budowlanego<sup>2</sup>.

Obiekt ten będzie zazwyczaj stanowił część zakładu przetwórczego. Nietrudno jednak przewidzieć sytuację, w której powołane zostaną do życia jednostki gospodarcze zajmujące się wyłącznie eksploatacją tego rodzaju urządzeń, a więc przedsiębiorstwa składowe w rozumieniu art. 853 k.c.<sup>3</sup> Jeżeli mówimy o producencie należy mieć zatem na uwadze nie tylko sytuację, w której przechowywany surowiec ma ulec zużyciu lub przeróbce w procesie produkcyjnym własnym lub obcym, lecz również taką, w której nie będzie chodziło o zachowanie go w stanie nie pogorszonym (por. art. 835 k.c.) oraz o późniejsze wydanie składającemu. Ta ostatnia sytuacja może dotyczyć w szczególności odpadów poprodukcyjnych. Lepiej więc posłużyć się pojęciem zakładu eksploatującego urządzenia stanowiące naturalny zbiornik skalny jako zbiorczą nazwę dla wszystkich wyżej wspomnianych stanów faktycznych. Trafniej też będzie zapewne mówić o przechowywanych materiałach dla usunięcia wątpliwości, iż nie chodzi tylko o surowce mineralne w stanie naturalnym lub częściowo przetworzonym.

### III

Pierwsza wątpliwość jaka się nasuwa, wynika z niejasnych postanowień ustawy o planowaniu przestrzennym<sup>4</sup>. Posługuje się ona bowiem pojęciem „obszarów” i „terenów” niejako zamiennie stwarzając sugestię, iż ma na względzie tylko współzależności przestrzenne występujące na powierzchni ziemi (por. art. 1 ust. 2, art. 6 ust. 1 i inne). Odstępując od dokładniejszej analizy tekstu ustawy oraz przepisów wykonawczych można wyrazić przekonanie, iż zamierzeniem ustawodawcy było poddanie regulacji prawnej wszelkich zależności, występujących zarówno na powierzchni ziemi, jak w przestrzeni pod i nad tą powierzchnią, dotyczących przeznaczenia i sposobu zagospodarowania poszczególnych obszarów. Inna wykładnia może prowadzić tylko do rozwiązań ułomnych, jak zresztą wskazano już na to trafnie w literaturze<sup>5</sup>.

Jeżeli wyjść z powyższego założenia, przedsięwzięcie tego rodzaju powinno być zgodne z zatwierdzonymi planami zagospodarowania przestrzennego (regionalnymi i miejscowymi). Wtedy też tylko organy planowania przestrzennego władne by były do ustalenia lokalizacji szcze-

<sup>2</sup> Ustawa z 31 I 1961 r. (Dz.U. nr 7, poz. 46 z późn. zm.). Cytowany przepis wskazuje przykładowo takie desygnaty, jak zbiorniki wody i cieczy.

<sup>3</sup> Teoretyczne rozważania, czy w grę wchodzi rzecz, wydają mi się bezprzedmiotowe. W moim przekonaniu zagadnienie nie budzi żadnej wątpliwości.

<sup>4</sup> Ustawa z 31 I 1961 r. (Dz.U. nr 7, poz. 47).

<sup>5</sup> Por. W. Brzeziński, *Miejsce i rola planu gospodarczego w systemie prawnym PRL*; w: *Problemy prawne planowania gospodarczego*, Warszawa 1964, s. 61.

gółowej obiektu albo do wyrażenia zgody na zmianę sposobu wykorzystania obszaru (terenu) bez dokonywania inwestycji (art. 30 ust. 2). Mniej już jest jasne, czy decyzje takie powinny być wydawane w trybie przewidzianym rozporządzeniem Ministra Gospodarki Terenowej i Ochrony Środowiska z 20 I 1973 r. w sprawie ustalania miejsca realizacji inwestycji budowlanych oraz państwowego nadzoru budowlanego nad budownictwem powszechnym (Dz. U. nr 4, poz. 29), a to ze względu na wątpliwości wynikające z treści § 3 pkt 1a co do zasięgu przedmiotowego wymienionego aktu<sup>6</sup>. Pomijając te wątpliwości można stwierdzić, iż dotyczą one tylko trybu postępowania, nie mogą natomiast prowadzić do zwolnienia zakładu mającego eksploatować naturalny zbiornik skalny od obowiązku uzyskania wspomnianych decyzji, w tym bowiem celu potrzebne by było wyraźne wyłączenie owego obowiązku, czego brak<sup>7</sup>.

Dalsze wątpliwości dotyczą decyzji o ustaleniu stref ochronnych i sposobie ich zagospodarowania, brzmienie bowiem art. 30 ust. 1 pkt 3 nasuwa przypuszczenie, że jest to norma o charakterze wyłącznie formalnym (procesowym). Sądzić jednakże można, iż przepis ten uprawnia organy planowania przestrzennego do ustanawiania stref ochronnych, ilekroć jest to celowe ze względu na zapewnienie zgodnego z planami zagospodarowania przestrzennego wykorzystania obszarów (terenów), chyba że w sprawach tego rodzaju są właściwe z mocy szczególnego przepisu prawa inne organy. Wykładnia wyłącznie gramatyczna prowadziłaby do pozbawienia wspomnianych organów możliwości wykorzystania środka prawnego, o którego użyteczności nie można wątpić.

#### IV

Dalszym z kolei etapem będzie konieczność rozpoznania położenia zbiornika i jego przydatności dla przewidywanych potrzeb. Innymi słowy chodzi o ustalenie, w jakim stopniu regulację zawartą w prawie geolo-

<sup>6</sup> Wedle cytowanego przepisu „ilekroć w rozporządzeniu jest mowa o obiektach budowlanych budownictwa powszechnego należy przez to rozumieć budynki z wyjątkiem budynków zaliczonych do budownictwa specjalnego w zakresie górnictwa, komunikacji, obrony kraju i żeglugi”. Na marginesie tego postanowienia nasuwa się uwaga, że o podziale na budownictwo powszechne i specjalne decyduje art. 2 pr. budowl. oraz rozporządzenie Rady Ministrów z 13 VII 1961 r. w sprawie budownictwa specjalnego (Dz.U. nr 35, poz. 176 z późn. zm.). Minister Gospodarki Terenowej i Ochrony Środowiska nie ma w tym zakresie żadnych kompetencji. Jest on naczelnym organem państwowego nadzoru budowlanego wyłącznie dla budownictwa specjalnego w zakresie gospodarki komunalnej, nie tylko zatem budownictwo specjalne w zakresie górnictwa, komunikacji, ochrony kraju i żeglugi nie podlega jego właściwości.

<sup>7</sup> Por. art. 35 ustawy o planowaniu przestrzennym oraz § 8 rozporządzenia Ministra Gospodarki Terenowej i Ochrony Środowiska z 20 I 1973 r. (Dz.U. nr 4, poz. 29).

gicznym<sup>8</sup> można uznać za wystarczającą. Prawo to nie grzeszy bowiem nadmierną jasnością<sup>9</sup>. Już pierwsze jego zdanie (por. art. 1 ust. 1) nasuwa wątpliwość, czy chodzi o poznanie budowy geologicznej kraju w związku z poszukiwaniem i rozpoznaniem złóż kopalin (wód podziemnych) lub w związku z ustaleniem przydatności gruntów dla potrzeb budownictwa, w tak bowiem rozumianym zakresie nie mieściłaby się omawiana działalność; czy chodzi o poznanie budowy geologicznej kraju albo o poszukiwanie i rozpoznanie złóż kopalin, czy o ustalenie przydatności gruntów dla potrzeb budownictwa lub planowania przestrzennego?

Jeżeli nawet przyjmując tę drugą alternatywę, to gubi się ona w dalszych przepisach prawa geologicznego, na co wyraźnie wskazuje treść art. 2 ust. 2, w którym rozróżnia się już tylko czynności zmierzające do odnalezienia i rozpoznania złoża kopaliny (wody podziemnej) lub do ustalenia przydatności gruntów dla potrzeb budownictwa i zagospodarowania przestrzennego. Poddanie działalności polegającej na poszukiwaniu i rozpoznawaniu naturalnych zbiorników skalnych wymagałoby zatem — jak się wydaje — nowelizacji prawa geologicznego oraz wydania przepisów wykonawczych, które musiałyby określić warunki, jakim taki zbiornik powinien odpowiadać (por. art. 25), konieczny dla podjęcia działalności inwestycyjnej stopień dokładności rozpoznania (por. art. 26), zasady, a także sposób prowadzenia badań geologicznych i sporządzania dokumentów geologicznych (por. art. 24 ust. 3).

Przy okazji warto przypomnieć spór o charakter prawny umowy o prace geologiczne<sup>10</sup>, rozważenia bowiem wymaga, za co powinno odpowiadać przedsiębiorstwo geologiczne opracowujące dokumentację geologiczną, w szczególności gdy wskutek braku założonej a potwierdzonej w dokumentacji geologicznej szczelności, nastąpią nadmierne straty w przechowywanych w zbiorniku materiałach. Zagadnienie wymaga szczegółowego zbadania. Na razie przedwcześnie jeszcze na udzielenie wyczerpującej odpowiedzi na to pytanie.

## V

Rozpoznanie układu skał i stwierdzenie ich przydatności dla magazynowania kopalin może z kolei rodzić potrzebę podjęcia robót adaptacyjnych (stworzenia np. pustej przestrzeni przez wybranie kopaliny ze

<sup>8</sup> Ustawa z 16 XI 1960 r. (Dz.U. nr 52, poz. 303 z późn. zm.).

<sup>9</sup> Wprawdzie J. Pawlak jest, jak się wydaje, odmiennego zdania (por. jego głosę do orzeczenia SN z 3X 1968 r. II CZ 1972/68 OSOPIKA 1971, nr 7 - 8, poz. 138), pozostają przy swojej ocenie.

<sup>10</sup> Por. A. Agopszowicz, *Przedmiot i zakres umowy o prace geologiczne (Zagadnienia wybrane)*. Prace Prawnicze UŚ1, t. 1, Katowice 1969, s. 147 i n. oraz W. Weineck, *Rechtsprobleme der unterirdischen behälterlosen Speicherung von Gasen und Flüssigkeiten*, w: *Beiträge zum Bergrecht der DDR*. Freiburger Forschungshefte, Leipzig 1970, s. 41.

złoża). Mielibyśmy zatem do czynienia z procesem, który można by przyrównać do budowy zakładu górniczego. Przenosimy się zatem w sferę działania przede wszystkim prawa budowlanego. Dalsze zagadnienie to kwestia, czy do budowy takiego obiektu wypadnie stosować odpowiednio prawo górnicze<sup>11</sup>.

Nie nasuwa większych zastrzeżeń sklasyfikowanie naturalnego zbiornika skalnego jako obiektu inżynierskiego w rozumieniu prawa budowlanego, podobnie jak uznanie go za obiekt zaliczony do budownictwa specjalnego<sup>12</sup>. Z kolei powstaje pytanie, do jakiego rodzaju budownictwa on należy, rozporządzenie bowiem z 12 VII 1961 r.<sup>13</sup> rozróżnia budownictwo specjalne w zakresie górnictwa, energetyki, komunikacji, łączności, żeglugi, gospodarki wodnej, gospodarki komunalnej, rolnictwa, przemysłu i obrony kraju. Kryteria tego podziału nie są jasne. Górnictwo lub energetyka, to także rodzaje przemysłu. Może też powstać sytuacja gdy ten sam obiekt będzie mógł zostać zaliczony zarówno do przemysłowego budownictwa specjalnego, jak i do budownictwa specjalnego w zakresie gospodarki wodnej. Przykłady takie można mnożyć. Zważywszy, że w grę wchodzi funkcjonalne jego powiązanie zazwyczaj z zakładem przemysłowym, klasyfikacji trzeba będzie dokonać mając przede wszystkim na uwadze przynależność zakładu „macierzystego” do poszczególnej gałęzi gospodarki narodowej, w następnej zaś kolejności rozważyć czy z innych względów, np. ze względu na stosowaną przy „budowie” technikę nie należy takiego obiektu zaliczyć także do dalszych rodzajów budownictwa specjalnego.

Można by ten zabieg uprościć przyjmując, że w zasadzie jest to obiekt, który powinien być zaliczony do budownictwa specjalnego w zakresie górnictwa. Trzeba jednak pamiętać, że istnieje kilka alternatyw rozumienia tego terminu: albo bowiem przez górnictwo będziemy rozumieć tylko poszukiwanie i wydobywanie kopalin poddanych prawu górnictwemu, albo poszukiwanie i wydobywanie wszystkich kopalin, czy wreszcie wszelką działalność we wnętrzu ziemi<sup>14</sup>. Rozstrzygnięcie zagadnienia ma dość istotne znaczenie teoretyczne. Zwolennicy bowiem tradycyjnego rozumienia wspomnianego pojęcia odrzucają możliwość uregulowania dzia-

<sup>11</sup> Por. art. 10 prawa górniczego {Dekret z 6 V 1953 r. Dz. U. nr 23 z 1961 r., poz. 113 z późn. zm.}.

<sup>12</sup> Jest to bowiem obiekt inżynierski zakładu przemysłowego (por. art. 2 ust. 4 pkt 2 prawa budowlanego oraz rozporządzenie z 13 VII 1961 r. w sprawie budownictwa specjalnego, Dz. U. nr 35, poz. 176 z późn. zm.). Wątpliwości może budzić sytuacja, gdy będzie to obiekt przedsiębiorstwa składowego, do obiektów bowiem inżynierskich nie zaliczonych do budownictwa specjalnego stosuje się przepisy dotyczące budownictwa powszechnego (por. art. 2 ust. 3 pkt 2 pr. budowl.).

<sup>13</sup> Por. przypis 6.

<sup>14</sup> Por. A. Agopszowicz, *Górnictwo — pojęcie nieodokreślone*, Przegląd Prawa i Administracji, 1974, t. V, (w druku).

łałości polegającej na tworzeniu i eksploatacji podziemnych zbiorników skalnych w prawie górniczym. Ten punkt widzenia zwyciężył w Republice Federalnej Niemiec, podczas gdy w Niemieckiej Republice Demokratycznej postąpiono inaczej, włączając regulację wspomnianej działalności do prawa górniczego<sup>15</sup>. Osobiście jestem zwolennikiem tego drugiego punktu widzenia.

Zaliczenie obiektu do budownictwa specjalnego w zakresie górnictwa rodzi taki skutek, że urzędy górnicze uzyskują, niezależnie od tego co wynika z postanowień prawa górniczego<sup>16</sup>, kompetencje określone w art. 37 ust. 1 prawa budowlanego. Zabieg ten nie wyłącza możliwości zaliczenia wspomnianego obiektu do innych rodzajów budownictwa specjalnego, np. w zakresie energetyki, gdy będzie to obiekt inżynierski elektryczny lub w zakresie gospodarki wodnej, gdy będzie on służył, co się w praktyce zdarza, gromadzeniu zapasów wody. Zaliczenie obiektu do kilku rodzajów budownictwa specjalnego zmusza do stosowania postanowień zarówno prawa materialnego jak i formalnego, regulującego jego projektowanie, budowę, utrzymanie i rozbiórkę (likwidację) we wszystkich tych zakresach (por. art. 1 ust. 1 pr. bud.).

## VI

Dalszy etap — to eksploatacja obiektu. Działalność ta nie polega na wydobywaniu kopaliny z jej naturalnego złoża (por. art. 1 ust. 1 pr. gór.) ani ze zwałów po robotach górniczych (art. 2 pr. gór.). Prawo górnicze mogłoby zatem znaleźć zastosowanie tylko w przypadku, gdyby chodziło o wybranie kopaliny jemu poddanej w celu stworzenia zbiornika skalnego, ewentualnie również w odniesieniu do likwidacji i zabezpieczenia wyrobisk górniczych przez umieszczenie w nich (podsadzenie) odpadów poprodukcyjnych (art. 120 pr. gór.). Nie mogłaby natomiast podlegać temu prawu wtórna eksploatacja zmagazynowanego surowca, skoro nie mielibyśmy do czynienia z wydobywaniem kopaliny z naturalnego złoża albo ze zwału.

Ewentualnego rozwiązania zagadnienia trzeba by szukać w art. 11, według którego Rada Ministrów może w drodze rozporządzenia poddać przepisom prawa górniczego, w całości lub w części, przedsiębiorstwa inne niż górnicze w odniesieniu do robót podziemnych prowadzonych z zastosowaniem techniki górniczej. W hipotezie cytowanego przepisu nie mieści się jednak sytuacja, w której utrzymanie naturalnego zbior-

<sup>15</sup> Por. § 1 pkt c prawa górniczego NRD z 12 V 1969 r. (GBI cz. I nr 5). Por. również M. Mücke, *Das Speicherrecht*, w: *Das Bergrecht der DDR*, pr. zbiór, pod red. H. Kleine. Freiburger Forschungshefte, Leipzig 1973, s. 36 i n.

<sup>16</sup> Oraz z dekretu z 21 X 1954 r. o urzędach górniczych (Dz. U. nr 23 z 1961 r., poz. 114).

nika podziemnego nie będzie wymagało stosowania robót podziemnych. Podobnie może nie wymagać tych robót wtórna eksploatacja kopaliny. Nic nie stoi natomiast na przeszkodzie, ażeby zakresem pojęcia „roboty podziemne” objąć zarówno czynności mające na celu rozpoznanie lub przystosowanie zbiornika do eksploatacji, jak i jego utrzymanie oraz eksploatację, a także likwidację. Można natomiast pominąć wątpliwości, czy istnieją roboty podziemne prowadzone za pomocą innej techniki niż górnicza, ściślej zaś mówiąc, za pomocą innych technik niż stosowane w górnictwie<sup>17</sup>.

Z powyższych wywodów wynika, iż należy się liczyć z sytuacją, w której nie da się zastosować prawa górniczego do działalności polegającej na eksploatacji naturalnego zbiornika skalnego. Sytuację taką należy uznać za wysoce niekorzystną, już chociażby z tej przyczyny, że pozbawiałaby ona urzędy górnicze możliwości wykonywania kontroli i nadzoru nad omawianym działaniem oraz potrzebnych w tym celu środków prawnych.

## VII

Zastosowanie prawa górniczego, nawet poprzez art. 11, nie przesądza samo przez się odpowiedzi na pytanie, czy działalność polegająca na eksploatacji naturalnego zbiornika podziemnego może się w ogóle mieścić w granicach uprawnień określonego podmiotu. Prawu temu znane są bowiem tylko uprawnienia do poszukiwania i wydobywania kopalin. Nie ulega wątpliwości, że w ich zakresie nie mieszczą się uprawnienia do przechowywania kopalin (materiałów). Rada Ministrów mogłaby zatem poddać prawu górniczemu w tym trybie inne przedsiębiorstwa tylko w przypadku, gdyby podmiotom tym owe uprawnienia z jakiegoś tytułu przysługiwały. Powstaje pytanie gdzie szukać tego tytułu.

W braku regulacji szczegółowej może nim być tylko prawo własności, odniesione do naturalnego zbiornika skalnego, skoro żaden przepis ustawy nie wyjął z zakresu tego prawa uprawnień do takiego z niego korzystania, które polega na przechowywaniu materiałów. Nie ma też podstaw, ażeby przyjąć, że jest to działalność sprzeczna z zasadami współżycia społecznego (por. art. 140 k.c.).

Trzeba się jednakże zastrzec, że powyższe uwagi nie dotyczą szelfu kontynentalnego. Skoro bowiem prawa suwerenne państwa przybrzeżne-

<sup>17</sup> Nie znajduję kryteriów, za pomocą których można by wyodrębnić z techniki (pojęcie ogólne) technikę górniczą jako technikę stosowaną do pewnego rodzaju działalności produkcyjnej (por. A. Michalska, *Prawo a normy techniczne w państwie socjalistycznym*, Poznań 1908, s. 13,2). Dlatego też należy, jak sądzę, tego rodzaju próby poniechać, przyjmując, że każda technika (metoda opanowywania zjawisk zachodzących w przyrodzie) może w zasadzie znaleźć zastosowanie w górnictwie.

go ograniczone zostały przez konwencję genewską z 29 IV 1958 r. do badania i eksploatacji zasobów naturalnych dna i podziemia morskiego, przeto i prawo własności nie może w tym wypadku obejmować żadnych innych uprawnień. Odmienne stanowisko zajmuje doktryna w NRD. Nie wydaje się ono trafne, aczkolwiek sytuacja jest o tyle nieporównywalna, że państwo to nie jest sygnatariuszem konwencji genewskiej, w zasadzie jednakże uznaje reguły w niej zawarte za obowiązujące je prawo zwyczajowe<sup>18</sup>.

Jest jasne, że własność nieruchomości gruntowych na ogół nie będzie wchodzić w rachubę albowiem nie sięga ona poza powierzchniową warstwę skorupy ziemskiej (warstwę gruntów). Może być to zatem tylko własność odniesiona do podobnych struktur przestrzennych we wnętrzu ziemi. Czy taka własność istnieje? Poglądy moje na to zagadnienie są proste<sup>19</sup>. Wychodzę z założenia, że jeżeli art. 179 k.c. nie dopuszcza możliwości istnienia niczyjej rzeczy nieruchomej, to tę samą regułą należy w drodze analogii stosować do sytuacji podobnych. Z tego też przepisu wynika, że jeżeli taka własność nie należy do żadnego innego podmiotu to może przysługiwać tylko państwu (Skarbowi Państwa).

Odmienny punkt widzenia, uznający wnętrze ziemi za niczyje<sup>20</sup> prowadziłby nieuchronnie do wniosku, że nikomu nie służy prawo do korzystania z tego wnętrza w celu magazynowania w nim materiałów, skoro zawłaszczyć można tylko niczyją rzecz ruchomą (art. 181 k.c.). Uzyskujemy w ten sposób mocny argument przeciwko wspomnianej koncepcji. Nie należy przy tym zapominać, że wraz z postępem techniki mogą się pojawić jeszcze inne formy (poza poszukiwaniem i wydobywaniem kopaliny) korzystania z tego wnętrza.

Podobnie trudny wydaje się do akceptacji pogląd, wedle którego nie jest to własność w rozumieniu prawa cywilnego<sup>21</sup>. Istota tego prawa nie budziłaby zapewne niczyjej wątpliwości, gdyby chodziło o zbiornik sztuczny. Czy z faktu, że jest to zbiornik naturalny, wynika automatycz-

<sup>18</sup> Por. Haalck, *Die Anwendung der Grundsätze des Berggesetzes auf den Festlandsockel vor der Ostseeküste der DDR*, w pracy zbiorowej cytowanej w przypisie 15 z powołaniem się na proklamację z 26 V 1964 r. (Proklamation der Regierung der DDR über den Festlandsockel an der Ostseeküste der DDR. GBl. I ss. 5, s. 47 i 49).

<sup>19</sup> A. Agopszowicz, *Zarys systemu prawnego górnictwa*, Warszawa 1974 s. (w druku).

<sup>20</sup> Jeszcze mniej przydatna wydaje się koncepcja *res omnium communes* (por. A. Wasilewski, *Administracja wobec prawa własności nieruchomości gruntowych*, Kraków 1972, s. 24) najpierw dlatego, że niepodobna dopuścić ażeby każdy mógł z przestrzeni we wnętrzu ziemi korzystać, następnie zaś dlatego, iż fakt że określone dobro jest dostępne dla wszystkich (np. muzeum) nie przesądza sam przez się o tym, że jest przedmiotem współwłasności lub wspólności jakiejś nie określonej liczby podmiotów, jak to wydaje się twierdzić autor.

<sup>21</sup> Por. J. Ignatowicz w: *Kodeks cywilny. Komentarz*, t. I, Warszawa 1972, s. 378 (w odniesieniu do własności złóż kopaliny).

nie wniosek, iż nie jest on rzeczą (przedmiotem materialnym) w rozumieniu art. 45 k.c? Co uzyskalibyśmy przyjmując, że prawo własności takiego zbiornika jest prawem majątkowym pozbawionym charakteru prawa cywilnego? Czy prawu temu odmówilibyśmy cywilnoprawnych środków ochrony? Czy w braku przepisów szczególnych nie stosowalibyśmy przepisów kodeksu cywilnego o treści i wykonywaniu własności? Czy wzajemne relacje pomiędzy prawem własności nieruchomości gruntowej (prawem własności złoża kopaliny, złoża wody podziemnej) i prawem własności zbiornika skalnego nie zmusiłyby nas do sklasyfikowania tych praw w tej samej kategorii? Zamiast więc mnożyć niejasne konstrukcje prawne lepiej, wydaje się, sprowadzić je do wspólnego mianownika.

Nie sędzę natomiast, aby w grę wchodziła własność wód podziemnych, nie obejmuje ona bowiem własności zbiornika, w którym zalega zboże wody podziemnej. Odmienne rozwiązanie przyjmuje prawo wodne<sup>22</sup> tylko w odniesieniu do powierzchniowych wód płynących z wyjątkiem wód w rowach, jednakże i w tym wypadku powstaje wątpliwość, czy mamy do czynienia z dwoma, czy z jednym prawem podmiotowym<sup>23</sup>.

## VIII

Nie należy jednakże z poprzednich wywodów wnosić, że prawo wodne w ogóle nie znajdzie zastosowania do omawianego przedsięwzięcia. Przede wszystkim bowiem zbiornik taki, przez sam fakt swego istnienia, może powodować szkodliwe zmiany w stosunkach wodnych, co wystarcza by uznać, że na jego urządzenie i eksploatację potrzebne będzie pozwolenie wodnoprawne (por. art. 64 i 12 ust. 1 pr. wodn.). Tym bardziej więc stanie się ono konieczne, gdy owa eksploatacja będzie się łączyć z korzystaniem z wód, czy to w celu ich zmagazynowania, czy to w celu zmagazynowania innych wprowadzie materiałów, jednakże przy użyciu technologii wymagających wykorzystania wód (np. w postaci izolującej poduszki wodnej, o czym już wspomniałem), będziemy mieli bowiem do czynienia ze szczególnym korzystaniem z wód w rozumieniu art. 42 prawa wodnego, wymagającym zawsze pozwolenia wodnoprawnego. Wyłączenie tego obowiązku, wynikające z art. 61 ust. 2 prawa wodnego w odniesieniu do wód kopalnianych znajdujących się w obrębie zakładu górniczego, nie znajdzie zastosowania, albowiem urządzenia, za pomocą których określony podmiot wykonywałby swoje uprawnienia do przechowywania materiałów w zbiorniku podziemnym nie mogłyby być uznane za zakład górniczy nawet w przypadku przewidzianym art. 11 prawa

<sup>22</sup> Ustawa z 30 V 1962 r. (Dz. U. nr 34, poz. 158 z późn. zm.).

<sup>23</sup> Por. A. Agopszowicz, *Własność wód (jej istota i charakter prawny)*, Zeszyty Naukowe UJ, CCCXLVI, Warszawa-Kraków 1973, s. 31.

górniczego<sup>24</sup>. Sklasyfikowanie go jako zakładu do górniczego podobnego (quasi-górniczego) zrodzi co najwyżej ten skutek, że tylko przepisy prawa górniczego o planach ruchu zakładu górniczego, o ruchu zakładu górniczego, o kierownictwie i dozorcze ruchu zakładu górniczego znajdują do niego odpowiednie zastosowanie (por. art. 2 pr. geol.).

## IX

Sądzić można, że przeprowadzona dotychczas analiza interesującego nas stanu prawnego, aczkolwiek nie pełna, daje już podstawy do pewnej syntezy. Można więc stwierdzić, że zagadnienie wymaga kompleksowej regulacji, istniejącą trudno bowiem uznać za wystarczającą. *De lege ferenda* należy postulować, ażeby regulacja ta znalazła się w prawie górnicznym, jako prawie normującym w przyszłości wszelką działalność we wnętrzu ziemi. Stwierdzona prawidłowość polegająca na pojawianiu się nowych postaci tej działalności, wymaga odstąpienia od metody taksatywnego ich wyliczania. Funkcję normy generalnej powinien przyjąć indywidualny akt administracyjny konkretyzujący treść uprawnień określonego podmiotu względem wyodrębnionej przestrzeni we wnętrzu ziemi<sup>25</sup>.

Spełnienie tych założeń wymaga takich środków zarządzania, które uwzględniając tendencje decentralistyczne w gospodarce narodowej, zapewniałyby równocześnie maksymalną integrację poczynań różnych podmiotów, nie tylko we wnętrzu ziemi lecz również na jej powierzchni. Instytucja górnicznych stref ochronnych, znana w NRD, w swej nowej postaci spełnia znakomicie — jak się wydaje — to zadanie,<sup>26</sup> a nadto jest użytecznym środkiem ochrony środowiska człowieka. Nie ma powodów, dla których należałoby ograniczyć omawianą regulację prawną tylko do niektórych surowców<sup>27</sup> lub tylko do surowców przeznaczonych do wtórnej eksploatacji<sup>28</sup>.

Wymaga rozważenia czy należy przewidzieć instytucje, za pomocą których państwo (Skarb Państwa) mogłoby swoim prawem do wnętrza

<sup>24</sup> Op. cit. przypis 19. Podtrzymuję pogląd, że za zakład górniczy można uznać tylko te środki, za pomocą których przedsiębiorstwo górnicze wykonuje swoje uprawnienia do wydobywania kopaliny z obszaru górniczego.

<sup>25</sup> Podobnie jak działa pozwolenie wodnoprawne. Por. art. 48 ust. 2 i 45 ust. 1 prawa wodnego.

<sup>26</sup> Por. A. Petzold, *Probleme der Neuregelung von Bergbauschutzgebieten*. Neue Bergbautechnik 1971, nr 2, s. 89 i n.; H. Teniner, *Rechtliche Fragen im Zusammenhang mit der Festsetzung von Bergbauschutzgebieten*, w pracy cytowanej w przypisie 10, s. 91 i n., oraz tenże, *Wesen und rechtliche Regelung der Bergbauschutzbiete*, w pracy cytowanej w przypisie 15, s. 52 i n.

<sup>27</sup> Jak to bywa w RFN. Por. H. Bähr, *Das bayerische „Gesetz über die behälterlose unterirdische Speicherung von Gas“*, Zeitschrift für Bergrecht 1968, nr 1, s. 75 i n.

<sup>28</sup> Tak uczyniono w NRD. Por. G. Kiesewetter, *Erläuterung zu den Definitionen der bergbaulichen Arbeiten*. Neue Bergbautechnik 1971, nr 2, s. 83.

ziemi rozporządzać. Osobiście sędzę, że jest to konieczne ze względu na tendencje w obrocie międzynarodowym do rozwijania różnych form współpracy, może się też okazać pożyteczne w obrocie wewnętrznym. Inna sprawa, czy byłyby to instytucje prawa cywilnego czy administracyjnego. Należy jednak pamiętać, że instytucje cywilnoprawne dają większą gwarancję trwałości, koniecznej ze względu na amortyzację znacznych z reguły środków inwestycyjnych<sup>29</sup>.

Działalność we wnętrzu ziemi może z reguły odbywać się tylko z jej powierzchni. Oznacza to, że podmiotom uprawnionym do tej działalności muszą być przyznane roszczenia akcesoryjne, umożliwiające ustanowienie ograniczeń lub odjęcie prawa własności nieruchomości, jeżeli okaże się to konieczne ze względu na funkcję (społeczno-gospodarcze przeznaczenie) przysługujących im praw podmiotowych. W braku ugody należy otworzyć tryb postępowania wywłaszczeniowego również dla tych podmiotów, dla których jest on aktualnie niedostępny<sup>30</sup>.

Należy rozważyć, czy i w jakim zakresie powinny być przyznane w stosunkach sąsiedzkich poszczególnym podmiotom roszczenia negatoryjne (w grę wchodzi wzajemne relacje nie tylko pomiędzy podmiotami działającymi we wnętrzu ziemi i na jej powierzchni, lecz także pomiędzy tymi pierwszymi) lub inne roszczenia hamujące (np. z art. 439 k.c.); w jakim zaś zakresie w miejsce tych roszczeń powinny wejść roszczenia odszkodowawcze<sup>31</sup>. Jest to zagadnienie dotychczas skrzętnie omijane w ustawach szczególnych.

Odpowiedzialność za szkodę powinna się opierać na następujących zasadach:

a) jeżeli szkoda została wyrządzona działaniem mieszczącym się w granicach posiadanych uprawnień — odpowiedzialność należy ograniczyć do poniesionej straty;<sup>32</sup>

b) w innych przypadkach odpowiedzialność ta powinna objąć pełną szkodę i oprzeć się na szeroko pomyślanej zasadzie ryzyka;

c) jedyną okolicznością mogącą mieć wpływ na zakres obowiązku naprawienia szkody powinno być przyczynienie się poszkodowanego. Rozważyć natomiast należy, czy dopuścić sytuację, w której zachowanie się poszkodowanego mogłoby doprowadzić do zupełnego zwolnienia od tego obowiązku<sup>33</sup>;

<sup>29</sup> Nie przewiduje w zasadzie takiej możliwości prawo górnicze NRD, jednakże Rada Ministrów może wprowadzić odmienną regulację (§ 35 ust. 2).

<sup>30</sup> Odmiennie niż to uczyniono w prawie wodnym (por. art. 138).

<sup>31</sup> Por. art. 20 nie obowiązującego już prawa przemysłowego (Rozp. Prez. Rzeczpospolitej z 7 VI 1927 r., Dz. U. nr 53 poz. 468 z późn. zm.). Norma art. 144 k.c. nie wydaje się wystarczająco przydatna dla omawianych sytuacji. Por. § 906 BGB w brzmieniu ustawy z 22 XII 1959 r. (BGBl I s. 781).

<sup>32</sup> Wyjątek od reguły, że nikt nie może ponosić odpowiedzialności za działania zgodne z prawem, powinien rodzić obowiązek tylko ograniczonej kompensaty.

<sup>33</sup> Osobiście jestem zwolennikiem rozwiązania przyjętego w § 254 BGB.

d) naprawienie szkody powinno nastąpić przede wszystkim przez przywrócenie stanu poprzedniego z uwzględnieniem potrzeb gospodarki planowej<sup>34</sup>;

e) zasady rekultywacji gruntów rolnych i leśnych powinny znaleźć odpowiednie zastosowanie do wszelkich przypadków zaniechania działalności we wnętrzu ziemi. O sposobie zagospodarowania tych przestrzeni orzekałby w razie potrzeby organ ustanawiający strefę ochronną.

Najmniej wątpliwości budzi kwestia nadzoru nad działalnością we wnętrzu ziemi. Powinny go wykonywać urzędy górnicze. Sporne jest natomiast czy i w jakim zakresie należy dopuścić właściwość innych organów administracji<sup>35</sup>.

Postulaty te sygnalizują tylko najważniejsze problemy, które wymagają rozwiązania. Autorowi pozostaje nadzieja, że zostaną one przez ustawodawcę dostrzeżone i rozważone.

LES PROBLÈMES LIÉS AU MAGASINAGE SOUTERRAIN DES MATIÈRES  
PREMIÈRES DANS LES RESERVOIRS (CITERNES) NATURELS DANS  
LES ROCHES

Résumé

L'activité parfaite de nombreuses branches de l'économie exige du magasinage d'importantes provisions des minéraux. On exploite et on utilise dans ce but et dans ce cas, des citernes naturelles dans les rochers. On y met aussi des déchets post-productifs plus particulièrement ceux qui sont nuisibles à la vie ou à la santé des hommes. C'est une nouvelle activité dans le fond de la terre, et celle — là ne se trouve guère dans les formes traditionnelles de l'industrie et de l'exploitation minières.

Cette activité devra être réglée et dirigée par la loi. L'auteur y analyse les entreprises juridiques existantes du point de vue de leur utilité dans ce but. En vertu de cette analyse il constate que ce problème exige qu'une régulation complexe ait lieu car celle qui existe déjà contient de certaines lacunes et elle n'est pas complète. Il faut postuler de *lege ferenda* que cette régulation soit incorporée dans la loi qui, en avenir, normalisera toute activité réalisée à l'intérieur de la terre.

Pendant cela exige l'adaptation de l'institution de cette loi à des nouvelles tâches et particulièrement à de tels moyens de l'administration qui, en mettant en relief les tendances de la décentralisation dans l'économie nationale, assureraient en même temps l'intégration maximum des entreprises des sujets agissants à l'intérieur de la terre. Cela exige aussi des moyens, à l'aide desquels on pourrait former les lois des sujets déjà mentionnés ci-dessus à la manière, en principe libre; car on ne pourrait guère prévoir quelles nécessités seront exigées, en avenir, par la soi-disant, révolution scientifique et technique. Les dispositions de la loi voisine ainsi que les dispositions réglant la responsabilité du dommage devraient adapter aussi ces principes.

<sup>34</sup> Doświadczenie uczy, że jest to najskuteczniejsza metoda kompensaty szkody. Por. art. 43 prawa górniczego. Myśl zawarta w cytowanym przepisie wydaje mi się twórcza.

<sup>35</sup> Op. cit., przypis 19.