

ALEKSANDER LIPIŃSKI*

INTERPRETACYJNE PROBLEMY PRAWA GEOLOGICZNEGO I GÓRNICZEGO – TZW. „POŁOWY BURSZTYNU”

1. Przedmiot oraz cel prawa geologicznego i górniczego

Celem prawa geologicznego i górniczego¹ jest przede wszystkim określenie wymagań w zakresie poszukiwania, rozpoznawania oraz wydobywania kopalin ze złóż. Co prawda znajduje ono zastosowanie również w odniesieniu do niektórych innych sposobów wykorzystywania wnętrza skorupy ziemskiej, tyle że (zarówno w teorii, jak i w praktyce) te ostatnie mają zdecydowanie drugorzędne znaczenie. Istota problemu tkwi w tym, że zapewnienie dostępu do złóż kopalin: jest niezbędne dla zapewnienia bezpieczeństwa surowcowego państwa; dotyczy strategicznych interesów tego ostatniego (w tym związanych z zapewnieniem bezpieczeństwa energetycznego); przeważnie wiąże się ze wzmożonymi zagrożeniami, zarówno dla tych, którzy podejmują działalność w zakresie poszukiwania, rozpoznawania oraz wydobywania kopalin, jak m.in. dla środowiska oraz interesów osób trzecich.

Nic zatem dziwnego, że od lat omawiane rodzaje działalności pozostają pod wzmożonym nadzorem państwa². Co prawda górnictwo w Polsce

* Prof. dr hab., Uniwersytet Humanistyczno-Przyrodniczy w Częstochowie; e-mail: a.lipinski@ajd.czyst.pl.

¹ Ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. – Prawo geologiczne i górnicze, Dz. U. z 2017 r. poz. 2126 z późn. zm. (dalej pr.g.g.).

² Jest tzw. działalnością koncesjonowaną (we współczesnym znaczeniu tego określenia) od 1 stycznia 1989 r. Przed wspomnianą datą prawo wykonywania takiej działalności przysługiwało w zasadzie wyłącznie państwu, co stanowiło konsekwencję ówczesnych założeń ideologicznych, zob. ustawa z dnia 23 grudnia 1988 r. o działalności gospodarczej, Dz. U. Nr 41, poz. 324 (tekst pierwotny).

tradycyjnie postrzegane jest przez pryzmat wydobycia węgla kamiennego oraz brunatnego, to jednak należy zwrócić uwagę, że budownictwo oraz przemysł chemiczny opierają się przede wszystkim na wykorzystaniu surowców pochodzenia górniczego. W znacznej mierze dotyczy to również jubilerstwa oraz zdobnictwa. Co prawda, coraz częściej wykorzystuje się tam kamienie pochodzenia syntetycznego, to jednak nie ma wątpliwości, że najwyższą wartość mają te, które są pozyskiwane jako kopaliny. Wiele wskazuje również na to, że w obecnej sytuacji przedstawione wyżej oceny dotyczące roli górnictwa mogą być uzasadnione tylko w odniesieniu do niektórych złóż. Nie jest tajemnicą, że np. kruszywa naturalne występują pospolicie, a w konsekwencji prawna reglamentacja ich pozyskiwania zasługuje na daleko idącą liberalizację.

Wyrazem wspomnianych wyżej zależności jest uzależnienie poszukiwania, rozpoznawania oraz wydobywania kopaliny ze złóż od spełnienia niezwykle złożonych przesłanek, przede wszystkim polegających na konieczności wykazania się przez przedsiębiorcę licznymi decyzjami administracyjnymi, w dodatku których uzyskanie wymaga spełnienia rygorystycznych wymagań. Co więcej, przeważnie są one podejmowane w procedurze częściowo odbiegającej od wymagań ukształtowanych przez Kodeks postępowania administracyjnego. Biorąc zaś pod uwagę potencjalną możliwość zaskarżenia takich decyzji (w tym ich kontroli sądowno-administracyjnej), nie do rzadkości należą sytuacje, w których czas konieczny do spełnienia wszystkich wymagań niezbędnych do rozpoczęcia działalności w omawianych zakresach, może sięgać nawet kilkunastu lat, co zresztą znajduje swe potwierdzenie w praktyce. Powszechnie zresztą wiadomo, że postępowania administracyjne (w tym prowadzone przez organy administracji geologicznej³) cechują się znaczą przewlekłością⁴. Nierzadkim zjawiskiem jest również „bezinteresowna nieżyczliwość” niektórych organów państwa. Szczegóły związane z uzyskiwaniem decyzji niezbędnych w procesie inwestycyjnym zmierzającym do rozpoczęcia wydobywania kopaliny, zależą od wielu okoliczności, zwłaszcza takich jak: rodzaj zamierzonej działalności, rodzaj kopaliny, rozmiary działalności, jej lokalne uwarunkowania itd. Warto w tym miejscu również zauważyć, że

³ Organy administracji geologicznej są jednocześnie organami koncesyjnymi.

⁴ Zob. Najwyższa Izba Kontroli, *Informacja o wynikach kontroli. Udzielanie koncesji na poszukiwanie i rozpoznawanie złóż miedzi i węglowodorów, w tym gazu łupkowego*, Warszawa 2017.

omawiane decyzje rozstrzygają o dość konfliktowych interesach, a w konsekwencji bardzo często stają się przedmiotem zaskarżenia. Wszystkie te okoliczności znakomicie wydłużają cykl inwestycyjny w zakresie wydobycia kopaliny. Prawodawca nie wykazuje natomiast jakiegokolwiek zainteresowania uproszczeniem zasygnalizowanych wyżej wymagań.

2. Bursztyn jako kopalina

Dalsze szczegóły wypadła ograniczyć wyłącznie do działalności dotyczącej bursztynu. Jest to kopalina pochodzenia organicznego, a w istocie skamieniała kopalina żywica drzew (przeważnie) iglastych, która uległa przeobrażeniu w wyniku procesów przyrodniczych. Przeważnie wykorzystywany jest on jako kamień jubilerski, w celach zdobniczych, a także leczniczych (przede wszystkim w medycynie niekonwencjonalnej) oraz do wyrobu środków kosmetycznych. Największe złoża bursztynu znajdują się na Pomorzu oraz na Lubelszczyźnie⁵. Cena skupu surowego bursztynu zależy od wielu czynników, zwłaszcza takich jak wielkość bryłek, ich kolor oraz istnienie tzw. inkluzji⁶ (np. za bryłki o wadze 10-20 gram cena zaczyna się od ponad 6.000 zł. za kilogram). Nie jest też tajemnicą, że znaczna część bursztynu wykorzystanego (przerabianego) w Polsce pochodzi ze źródeł zagranicznych. *De lege lata* złoża bursztynu występujące w granicach przestrzennych nieruchomości gruntowych stanowią przedmiot prawa ich własności (art. 10 ust. 3 pr.g.g.). Złoża tej kopaliny znajdujące się poza granicami wspomnianych nieruchomości, w tym w granicach obszarów morskich Rzeczypospolitej Polskiej⁷, stanowią natomiast przedmiot prawa własności górniczej Skarbu Państwa (art. 10 ust. 4-5 pr.g.g.). Wbrew pozorom kryteria te nie są dostatecznie jednoznaczne.

⁵ Zasoby bilansowe tego surowca (wedle stanu na 31 grudnia 2016 r.) wyniosły 1 138,95 ton. Koncesją na wydobywanie objęte było tylko jedno złożo, ale nie prowadzono tam wydobywania. Łączne wydobywanie bursztynu w toku prac poszukiwawczych w 2016 r. wyniosło 1 942.006 kg, zob. Państwowy Instytut Geologiczny, *Bilans Zasobów Złóż kopaliny w Polsce wg stanu na 31 XII 2016 r.*, Warszawa 2017.

⁶ Są nimi ciała obce znajdujące się w bursztynie, najczęściej drobne owady, pajęczaki itp.

⁷ Zob. ustawa z dnia 21 marca 1991 r. o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej, Dz. U. z 2017 r. poz. 2205 z późn. zm. (dalej u.o.m.).

W świetle art. 46 § 1 k.c. nieruchomościami są części powierzchni ziemskiej stanowiące przedmiot odrębnej własności (grunty). Wiadomo też, że w granicach określonych przez społeczno-gospodarcze przeznaczenie gruntu jego własność rozciąga się na przestrzeń nad i pod jego powierzchnią, co nie uchybia prawom do wód (art. 143 k.c.). Za sprawą art. 10 ust. 1-2 pr.g.g.⁸ formuła ta wymaga uzupełnienia, bowiem w granicach przestrzennych nieruchomości gruntowej mogą również występować złoża stanowiące przedmiot prawa własności górniczej. Inaczej mówiąc nieruchomość gruntowa nie jest strukturą jednorodną, bowiem w jej obrębie mogą znajdować się obiekty materialne stanowiące przedmiot własności Skarbu Państwa, czyli złoża objęte własnością górniczą oraz wody podziemne (art. 211 ust. 2 Prawa wodnego⁹). Odrębnym problemem jest natomiast ustalenie, jak głęboko pod powierzchnię sięga własność gruntowa. Z punktu widzenia tematu, problem ten ma jednak mniejsze znaczenie – złoża bursztynu występują bowiem stosunkowo płytko, przeważnie na głębokości od kilku do kilkunastu metrów¹⁰. W obecnym stanie prawnym przedmiotem własności górniczej będą zatem tylko wówczas, gdy znajdują się poza granicami przestrzennymi nieruchomości, w tym w obszarach morskich RP.

Oznacza to jednocześnie, że ten, kto zamierza podjąć działalność w zakresie poszukiwania, rozpoznawania oraz wydobywania złoża bursztynu, musi m.in. uzyskać prawo podmiotowe do korzystania z przestrzeni, w granicach której ma być wykonywana omawiana działalność. W odniesieniu do nieruchomości gruntowych będzie nim prawo ich własności bądź takie prawo od niej pochodne, którego treścią będzie możliwość korzystania z nieruchomości (etap poszukiwania i rozpoznawania złoża) oraz pobierania jej pożytków (etap wydobywania kopaliny ze złoża).

⁸ Wedle którego złoża węglowodorów, węgla kamiennego, metanu występującego jako kopalina towarzysząca, węgla brunatnego, rud metali z wyjątkiem darniowych rud żelaza, metali w stanie rodzimym, rud pierwiastków promieniotwórczych, siarki rodziwej, soli kamiennej, soli potasowej, soli magnezowo-potasowej, gipsu i anhydrytu, kamieni szlachetnych, pierwiastków ziem rzadkich, gazów szlachetnych, bez względu na miejsce ich występowania, są objęte własnością górniczą (ust. 1). Przedmiotem tego prawa objęte są także złoża wód leczniczych, wód termalnych i solanek (ust. 2).

⁹ Ustawa z dnia 20 lipca 2017 r. – Prawo wodne, Dz. U. z 2017 r. poz. 1566 z późn. zm.

¹⁰ Co prawda w Polsce znane są złoża bursztynu zalegające na głębokości ok. 150 m, tyle że w świetle aktualnych uwarunkowań ekonomicznych ich wydobywanie byłoby nieopłacalne.

Jeżeli zaś zamierzona działalność miałaby być wykonywana poza granicami przestrzennymi nieruchomości gruntowych (np. w obrębie dna morskiego), takim prawem podmiotowym może być wyłącznie użytkowanie górnicze¹¹ (art. 12 i nast. pr.g.g.). Skoro jednak poszukiwanie i rozpoznawanie złóż nie wymienionych w art. 10 ust. 1 pr.g.g. (w tym bursztynu) nie podlega koncesjonowaniu (zob. art. 21 pr.g.g.), to w konsekwencji brak podstaw do tego, by od podmiotu prowadzącego taką działalność (w tym poza granicami przestrzennymi nieruchomości gruntowych) żądać wykazania się użytkowaniem górnicy. Stosownie bowiem do art. 12 ust. 4 pr.g.g. wymagań „dotyczących użytkowania górniczego nie stosuje się do robót geologicznych, których wykonywanie nie wymaga koncesji”.

Prawo geologiczne i górniczne w dość ograniczonym zakresie ingeruje w sposób nabywania przez przedsiębiorcę praw do cudzej nieruchomości niezbędnej w celu wydobywania bursztynu. Jeżeli cudza nieruchomość (jej część) jest niezbędna do wykonywania działalności regulowanej wspomnianą ustawą, przedsiębiorca może żądać umożliwienia korzystania z niej (jej części), przez czas oznaczony, za wynagrodzeniem. Takie korzystanie nie obejmuje możliwości pobierania pożytków wspomnianej nieruchomości. W sprawach spornych orzekają sądy powszechne (art. 18 pr.g.g.). Inaczej mówiąc takie prawo do korzystania z cudzej nieruchomości może zostać ustanowione wyłącznie w celu poszukiwania (rozpoznawania) złoża kopaliny. Praktyczne znaczenie tego rozwiązania jest jednak znikome. Co prawda prawo geologiczne i górniczne¹² przewiduje możliwość uzyskania przez przedsiębiorcę prawa do korzystania z cudzej nieruchomości niezbędnej w celu wydobywania kopaliny, tyle, że dotyczy to wyłącznie niektórych złóż spośród objętych własnością górnicy. Nie dotyczy ono natomiast bursztynu.

Jedną z przesłanek niezbędnych do uzyskania koncesji na wydobywanie kopaliny ze złoża jest jego wcześniejsze odnalezienie i rozpoznanie. *De lege lata* poszukiwanie i rozpoznawanie złóż kopaliny nie wymienionych w art. 10 ust. 1 pr.g.g. nie wymaga koncesji. Niezbędne jest natomiast zatwierdzenie projektu robót geologicznych (art. 80 i nast. pr.g.g.), co następuje w drodze decyzji organu administracji geologicznej. Zależnie od

¹¹ Ustanowienie go jest jedyną formą rozporządzenia prawami wynikającymi z własności górniczej.

¹² W pewnym zakresie również ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, Dz. U. z 2018 r. poz. 121 z późn. zm.

szczegółów wspomnianym organem będzie minister właściwy do spraw środowiska, marszałek województwa bądź starosta (art. 161 pr.g.g.). Wyniki robót geologicznych, wraz z ich interpretacją, określeniem stopnia osiągnięcia zamierzonego celu (wraz z uzasadnieniem) przedstawia się w dokumentacji geologicznej (art. 88 i nast.). Wymagania, jakim powinna odpowiadać ta ostatnia, częściowo określa ustawa (art. 89 pr.g.g.), częściowo przepisy wykonawcze¹³. Taka dokumentacja podlega zatwierdzeniu w drodze decyzji organu administracji geologicznej (art. 93 pr.g.g.). Co prawda nie ma przeszkód, by sporządzić dokumentację geologiczną w oparciu o informację geologiczną nabytą od Skarbu Państwa (art. 100 i nast.), tyle, że w odniesieniu do bursztynu jest to mało prawdopodobne.

Łądowe złoża bursztynu przeważnie zalegają dość płytko, a w konsekwencji ich poszukiwanie, rozpoznawanie oraz wydobywanie może odbywać się z zastosowaniem stosunkowo prostych metod – w praktyce odkrywkowo bądź hydraulicznie. Wydobywanie odkrywkowe polega na zdjęciu nadkładu, a następnie przemywaniu (w sitach) wydobytego urobku (piasek, ił) w celu odnalezienia bryłek bursztynu. Istotą metody hydraulicznej jest wtlaczanie (do gruntu) wody pod dużym ciśnieniem. Powoduje to wymywanie urobku (piasek, ił), w którym występują bryłki bursztynu, co powoduje konieczność ich odseparowania. W praktyce powstałe w ten sposób otwory szybko ulegają samoistnej likwidacji. W obu przypadkach rozróżnienie pomiędzy poszukiwaniem (rozpoznawaniem) oraz wydobywaniem bursztynu może być niezwykle utrudnione, o ile w ogóle jest możliwe. Dodatkowym źródłem trudności jest budowa geologiczna złóż bursztynu. Przeważnie mają one charakter „gniazdowy”¹⁴ bądź „sznurowy”, a w konsekwencji ich rozpoznanie geologiczne wykonane metodą wiertniczą może nie dać zakładanego efektu. Co więcej, o przydatności bursztynu do celów jubilerskich można przekonać się dopiero po poddaniu go stosownym procesom technologicznym, a więc już po jego wydobyciu. Zwraca na to zresztą uwagę opracowanie *Zasady poszukiwań i dokumentowania złóż bursztynu. Zalecenia metodyczne*¹⁵.

¹³ Zob. rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 1 lipca 2015 r. w sprawie dokumentacji geologicznej złoża kopaliny, z wyłączeniem węglowodorów, Dz. U. z 2015 r. poz. 987.

¹⁴ Cechują się one niewielkimi rozmiarami, nieregularnym kształtem, brakiem związania z otaczającymi warstwami, występują w postaci odosobnionych skupień.

¹⁵ Ministerstwo Środowiska, *Zasady poszukiwań i dokumentowania złóż bursztynu. Zalecenia metodyczne*, Warszawa 2010.

Dopiero zatwierdzenie dokumentacji geologicznej złoża kopaliny pozwala ubiegać się o koncesję na jej wydobywanie (art. 26 ust. 1 pkt 1 pr.g.g.). Za sprawą wymagań dotyczących ocen oddziaływania na środowisko, w szczególności zaś od lokalizacji oraz rozmiarów zamierzonego wydobywania, niezbędnym elementem wniosku koncesyjnego może stać się ostateczna decyzja w sprawie środowiskowych uwarunkowań przedsięwzięcia¹⁶. Nie da się wreszcie wykluczyć, że koncesja na wydobywanie bursztynu ze złoża będzie musiała być poprzedzona zmianą miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego bądź innymi rozstrzygnięciami. Co więcej, koncesja na wydobywanie kopaliny ze złoża pozwala na rozpoczęcie działalności tylko wówczas, gdy została wydana przez starostę¹⁷ (art. 105 ust. 2 pkt 1 pr.g.g.). W pozostałych sytuacjach konieczne będzie zatwierdzenie planu ruchu zakładu górniczego, co następuje w drodze decyzji organu nadzoru górniczego (art. 105 ust. 1 pr.g.g.). Z kolei wydobywanie kopaliny ze złoża, niezależnie od powszechnych obciążeń podatkowych i daninowych, jest przedmiotem tzw. opłaty eksploatacyjnej (art. 134 pr.g.g.) – od 1 stycznia 2018 r. jej stawka dla bursztynu wynosi 9,47 zł za kilogram.

3. Dzikie bursztynnictwo

Ze znacznym prawdopodobieństwem można jednak przyjąć, że ujawnienie informacji o odkryciu złoża bursztynu spowoduje, że zostanie ono wybrane „na dziko”. Koszt ochrony rozpoznawanego złoża przed nielegalnym wydobywaniem, zważywszy zwłaszcza czas niezbędny do uzyskania decyzji zezwalających na jego eksploatację, może powodować, że ta ostatnia nie będzie opłacalna. Co prawda elementem rozpoznania złoża kopaliny może być jego próbna eksploatacja (tzw. opróbowanie złoża), jednak nie może ona doprowadzić do wybrania całego złoża. Byłoby to

¹⁶ Art. 72 ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko, Dz. U. z 2017 r. poz. 1405 z późn. zm. w zw. z rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2010 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko, Dz. U. z 2016 r. poz. 71.

¹⁷ Może ona dotyczyć tylko wydobywania metodą odkrywkową i na powierzchni nie większej niż 2 ha.

bowiem ominięcie prawa. Wiadomo również, że ten, kto wykonuje roboty geologiczne, ma obowiązek „zagospodarowania kopaliny wydobytej lub wydobywającej się samoistnie w czasie ich wykonywania”. Stosuje się wówczas wymagania dotyczące opłaty eksploatacyjnej (art. 84 pr.g.g.). Ustawa nie określa istoty wspomnianego „zagospodarowania”. Zapewne chodzi tu o „wykorzystanie” wydobytej kopaliny, nie wykluczając możliwości rozporządzenia nią, za czym przemawia odesłanie do wymagań związanych z opłatą eksploatacyjną. Niezbędną przesłanką przeniesienia prawa własności tak „wydobytej lub wydobywającej się” kopaliny w zasadzie jest istnienie tego prawa po stronie rozpoznającego złoża (zob. jednak art. 160 § 1 k.c.¹⁸).

Przedstawione wyżej wymagania zarysowane zostały wyłącznie schematycznie. Nie da się wykluczyć, że – zależnie od wielu uwarunkowań – do podjęcia wydobywania bursztynu konieczne może być spełnienie wielu dalszych przesłanek, jak chociażby w postaci uzyskania decyzji dotyczących szeroko rozumianej ochrony środowiska (pozwolenie wodnoprawne, wyłączenie gruntów rolnych z produkcji itd.). Co najmniej częściowym rozwiązaniem omawianego problemu mogłoby się stać połączenie poszukiwania (rozpoznania) złoża z jego wydobywaniem, tyle że nie przewiduje tego obowiązujący stan prawny, a prawodawca nie wykazał zainteresowania propozycją racjonalizacji omawianych rozwiązań. Co prawda, prawo geologiczne i górnicze w pewnych sytuacjach zezwala na wydobywanie kopalin z wyłączeniem jego wymagań, tyle że dotyczy to wyłącznie piasków i żwirów (art. 4), a w dodatku występujących w granicach nieruchomości gruntowej stanowiącej przedmiot prawa własności (bądź użytkownika wieczystego) osoby fizycznej. Nie da się jednak wykluczyć, że bursztyn mógłby występować w nich jako kopalina towarzysząca. Powszechnie natomiast wiadomo, że wielu inwestorów omija przedstawione wyżej wymagania i podejmuje nielegalne¹⁹ wydobywanie bursztynu, w dodatku nie mając żadnych praw podmiotowych do nieruchomości, w granicach której prowadzona jest taka działalność. Problem ten stanowi fragment szerszej całości. Nielegalne wydobywanie kopalin (zwłaszcza kruszyw) jest niezwykle częstym zjawiskiem, w znacznej

¹⁸ Wedle którego jeżeli osoba nieuprawniona do rozporządzania rzeczą ruchomą zbywa rzecz i wydaje ją nabywcy, ten ostatni uzyskuje własność z chwilą objęcia jej w posiadanie, chyba że działał w złej wierze.

¹⁹ Bez spełnienia wymagań przewidzianych prawem.

mierze stanowiącym konsekwencję nadmiernego rygoryzmu prawa. Co prawda tego rodzaju działalność jest obciążona tzw. opłatą podwyższoną²⁰ (art. 140 pr.g.g.), tyle że jej ściągalsność bywa problematyczna.

4. Zbieractwo

Bursztyn pozyskiwany jest również w ramach tzw. zbieractwa. Przede wszystkim można go znaleźć na bałtyckich plażach, zwłaszcza po zimowo-wiosennych sztormach. Tak zwane „połowy bursztynu” odbywają się (najogólniej rzecz biorąc) przez wydobywanie spod wody (z głębokości ok. 0,5 m) rumoszu naniesionego w czasie sztormu (kawałki drewna, wodorosty, osady denne)²¹, w którym mogą znajdować się bryłki bursztynu odspojone w wyniku falowania od złóż występujących w obrębie dna bezpośrednio przylegającego do brzegu morskiego. Takie „połowy” odbywają się przy użyciu bardzo prostego urządzenia, podobnego do dużego podbieraka wędkarskiego (tzw. „kaszorek”). Powstaje pytanie o prawny reżim tego rodzaju działalności. Wiadomo również, że bursztyn jest pozyskiwany w toku wykonywania robót ziemnych i innych o podobnym charakterze, np. pogłębiania torów wodnych połączonego z odbudową (nadbudową) brzegu morskiego. Osady denne przemieszczane na brzeg morski (zwłaszcza na wschód od Gdańska) często zawierają bryłki bursztynu i są pozyskiwane w drodze swego rodzaju zbieractwa.

Brak jednak podstaw, by tego typu czynności traktować jako „wydobywanie kopaliny ze złoża”. Prawo geologiczne i górniczne przesądza bowiem, że „złożem kopaliny” jest „naturalne nagromadzenie minerałów, skał oraz innych substancji, których wydobywanie może przynieść korzyść gospodarczą” (art. 6 ust. 1 pkt 19 pr.g.g.). Z łatwością można natomiast dostrzec, że wartość tej definicji jest co najmniej problematyczna. Przede wszystkim nigdy nie da się wykazać, że wydobywanie danego „nagromadzenia” (minerałów, skał, substancji) nie może przynieść korzyści gospodarczej. Szczegóły zależą od wielu czynników, przede wszystkim

²⁰ W wysokości czterdziestokrotnej opłaty eksploatacyjnej (art. 140 ust. 3 pkt 3 pr.g.g.).

²¹ Wedle informacji zamieszczonej w *Bilansie* „[...] uzysk bursztynu zbieranego na plażach wynosi około 5-6 ton rocznie”.

zaś takich jak dostępna technologia, relacje ekonomiczne, polityczne²² itp. Co więcej, okoliczności te mogą podlegać zmianom w czasie. To, co dzisiaj jest nieopłacalne z powodów technologicznych bądź ekonomicznych, w przyszłości może stać się źródłem znaczących korzyści gospodarczych. Odnosząc się zaś do istoty omawianego problemu bez trudu można dostrzec, że bursztyn „poławiany” ze strefy brzegowej nie tworzy w niej złóż w znaczeniu wynikającym z prawa geologicznego i górniczego. Podmorskie złoża bursztynu, tj. występujące w rejonie dna morskiego (a także znajdujące się poniżej), ulegają destrukcyjnemu oddziaływaniu fal morskich (wymywaniu bryłek ze złoża), a w rezultacie do linii brzegowej docierają wyłącznie pojedyncze okazy wspomnianej kopaliny. Inna rzecz, że nawet gdyby przyjąć, że okazy bursztynu znajdujące się we wspomnianej strefie brzegowej stanowią złoża kopaliny, spełnienie wszystkich przesłanek pozwalających na podjęcie ich wydobycia – w praktyce byłoby wykluczone. Przede wszystkim wspomniane okazy w wyniku oddziaływania energii fal morskich mogłyby zmienić swoją lokalizację, do czego może dojść w wyniku czynników naturalnych. Definicja złoża zakłada bowiem niezmiennosc jego lokalizacji. Inaczej mówiąc okazy bursztynu naniezione przez morze, w tym zarówno znajdujące się na plażach, jak i pod wodą w ich bezpośrednim sąsiedztwie, nie mogą być uważane za „złoża” w rozumieniu art. 6 ust. 1 pkt 19 pr.g.g. Inna rzecz, że pozyskiwanie ich w razie konieczności spełnienia wymagań przewidzianych prawem geologicznym i górnicznym byłoby całkowicie nieopłacalne.

Powstaje pytanie, czy pozyskiwanie bursztynu w opisany wyżej sposób stanowi tzw. „zbieractwo” w rozumieniu prawa geologicznego i górniczego. Stosownie do art. 3 pkt 4 nie ma ono zastosowania do „pozyskiwania, bez wykonywania robót górniczych, okazów minerałów w celach naukowych, kolekcjonerskich i dydaktycznych”. „Roboty górnicze” doczekały się definicji ustawowej. Zalicza się do nich „wykonywanie, utrzymywanie, zabezpieczanie lub likwidowanie wyrobisk górniczych oraz zwałowanie nadkładu w odkrywkowych zakładach górniczych w związku z działalnością regulowaną ustawą” (art. 6 ust. 1 pkt 12 pr.g.g.). Wartość tej definicji jest jednak problematyczna, bowiem „wyrobisko górnicze” zdefiniowano jako „przestrzeń w nieruchomości gruntowej lub górotworze powstałą w wyniku robót górniczych” (art. 6 ust. 1 pkt 17 pr.g.g.). Inaczej mówiąc

²² Jak chociażby w postaci zakazów (ograniczeń) związanych z handlem międzynarodowym.

„roboty górniczne” zdefiniowano przez „wzrost górniczny” i odwrotnie²³. Bezsprzecznie natomiast opisane wyżej „połowu bursztynu” nie naruszają struktury gruntu, a tym bardziej nie ingerują w przestrzeń znajdującą się poniżej dna morskiego. W istocie polegają one na zbieraniu okazów bursztynu występujących w strefie przybrzeżnej dna morskiego, tyle że pod powierzchnią wody. Prowadzi to do wniosku, że opisany wyżej sposób „połowu bursztynu” nie polega na wykonywaniu robót górniczych.

Ustawa nie definiuje istoty wspomnianych „celów kolekcjonerskich”. Językowo „kolekcja” to inaczej zbiór okazów określonego rodzaju rzeczy (w tym np. okazów pochodzenia geologicznego), tworzony dla zaspokojenia potrzeb odpowiadających upodobaniu kolekcjonera. Czy tak rozumiany kolekcjoner nabywa prawo własności wspomnianych okazów? W istocie niemal każda ingerencja w przedmiot cudzej własności wymaga zgody jej właściciela. Najmniej wątpliwości budzi sytuacja, w której dany podmiot „pozyskuje” wspomniane okazy (w sposób przewidziany przez art. 3 pkt 4 pr.g.g.) z własnej nieruchomości, co w praktyce należy uważać za przypadek całkowicie teoretyczny. Najczęściej wspomniana działalność wykonywana będzie w granicach takich nieruchomości, które stanowią przedmiot prawa własności innych osób. Morskie wody wewnętrzne oraz morze terytorialne Rzeczypospolitej Polskiej stanowią własność Skarbu Państwa (art. 211 ust. 2 pr.wodn.), która rozciąga się na „grunty” pod wspomnianymi wodami – w istocie ich dno (art. 216 ust. 1 pr.wodn.). Wspomniane obszary objęte są powszechnym korzystaniem z wód, które ma na celu m.in. zaspokojenie potrzeb osobistych, co jednak nie obejmuje wydobywania stamtąd kamienia, żwiru, piasku i innych materiałów. Te ostatnie działania zaliczono do szczególnego korzystania z wód (art. 143 w zw. z art. 32 w zw. z art. 34 pkt 8). Wydobywanie kamienia, żwiru, piasku oraz innych materiałów z morskich wód wewnętrznych oraz wód morza terytorialnego wymaga pozwolenia wodnoprawnego oraz podlega opłacie za usługi wodne (art. 269 ust. 1 pkt 2 w zw. z art. 400 ust. 5 pr.wodn.). Wiadomo również, że wody polskich obszarów morskich wraz z „pasmem” nadbrzeżnym²⁴ i ich naturalnymi zasobami żywymi i mine-

²³ Trafnie to wytknął Trybunał Konstytucyjny (wyrok z dnia 13 września 2011 r., P 33/09), lecz prawodawca, jak dotychczas, nie wykazał zainteresowania usunięciem tego uchybienia.

²⁴ Nie jest dostatecznie jasne, jak rozumieć użyte w tej ustawie określenie „pasmo nadbrzeżne”. Nie jest ono bowiem znane prawu polskiemu. Cytowana ustawa z dnia 21 marca 1991 r. o obszarach morskich zna natomiast pojęcie „pasa nadbrzeżnego”. W konsekwencji

ralnymi, a także zasobami naturalnymi dna i wnętrza ziemi znajdującego się w granicach tych obszarów, zaliczone zostały do strategicznych zasobów naturalnych kraju²⁵, z czego jednak niewiele wynika²⁶.

5. Własność bursztynu pozyskanego w wyniku połowów

Przede wszystkim powstaje pytanie, kto jest właścicielem „poławianego” w opisany wyżej sposób (bądź zbieranego) bursztynu. W literaturze wyrażono pogląd, że „przedmioty wyrzucone przez morze (bursztyn, muszle, martwe ryby) należy [...] uznać za rzeczy niczyje. Są to bowiem przedmioty powstałe na skutek działania sił przyrody, których własność nikomu nie przysługuje. Ewentualne późniejsze trwałe połączenie z gruntem uczynić je może częściami składowymi nieruchomości”²⁷. Ocena ta budzi jednak wątpliwości²⁸. Jej autor trafnie przyjmuje, że „nie są rzeczami niczymi liczne drobne przedmioty, które w opinii powszechnej błędnie za niczyje są uznawane – w szczególności odłączone od innej rzeczy (z reguły nieruchomości) jej części składowe. Nie są zatem niczyje kamienie leżące na polu [...]”²⁹. Jeżeli jednak bursztyn w złożach podmorskich jest przedmiotem własności górniczej³⁰, to trudno zakładać, że fragmenty znajdującego się tam jego złoża, które oddzielone zostały w wyniku naturalnych procesów przyrodniczych, stają się niczyje. Wydaje się, że co

określenie „pasma nadbrzeżne” należy uznać za oczywistą omyłkę pisarską. Dziwne tylko, że dotychczas jej nie sprostowano.

²⁵ Art. 1 pkt 1 ustawy z dnia 6 lipca 2001 r. o zachowaniu narodowego charakteru strategicznych zasobów naturalnych kraju, Dz. U. z 2001 r. Nr 97, poz. 1051 z późn. zm.

²⁶ Zob. A. Haładyj, J. Trzewik, *Pojęcie strategicznych zasobów naturalnych – uwagi krytyczne*, „Przegląd Prawa Ochrony Środowiska” 2014, nr 1, s. 27 i nast.

²⁷ P. Księżak, *Rzeczy niczyje*, „Rejent” 2005, nr 4, s. 63.

²⁸ Co prawda wypowiedziano ją pod rządem dawnego stanu prawnego, tyle że jego istota nie różniła się od obecnego. Prawo geologiczne i górnicze z 4 lutego 1994 r. nie znało pojęcia „własność górnicza”, jednakże nie było wówczas wątpliwości, że złoża kopalin występujące w obrębie obszarów morskich stanowią przedmiot własności Skarbu Państwa.

²⁹ P. Księżak, tamże, s. 60.

³⁰ Do której, w przypadkach nie uregulowanych ustawą Prawo geologiczne i górnicze, stosuje się odpowiednio przepisy Kodeksu Cywilnego dotyczące nieruchomości gruntowych (art. 11 pr.g.g.).

najmniej należy do nich odpowiednio stosować wymagania dotyczące części składowych. Zagadnienie to należy jednak traktować jako otwarte, czego przyczynami są przede wszystkim niejasny stan prawny oraz konserwatywne podejście wielu autorów do problematyki prawnego statusu złóż kopalin³¹.

Jeżeli zatem bryłki bursztynu zalegające w wodach przybrzeżnych (a zapewne również znajdujące się na plaży): byłyby niczyje – ich własność uzyskiwałyby ten, kto objąłby je w posiadanie samoistne (art. 181 k.c.); gdyby nie stanowiły rzeczy niczyich – nabycie prawa ich własności w drodze zawłaszczenia byłoby niemożliwe.

6. Korzystanie z pasa nadbrzeżnego

Brzeg morski wymaga wzmożonej ochrony, przede wszystkim przed naturalnymi czynnikami destrukcyjnymi (falowanie, prądy morskie), co znajduje swój wyraz również w rozwiązaniach normatywnych. Ustawa z dnia 21 marca 1991 r. o obszarach morskich RP definiuje „pas nadbrzeżny” jako „obszar lądowy przyległy do linii brzegu morskiego”, przebiegający wzdłuż wybrzeża morskiego. W skład takiego pasa wchodzi: pas techniczny (strefa wzajemnego bezpośredniego oddziaływania morza i lądu; jest to obszar przeznaczony do utrzymania brzegu w stanie zgodnym z wymogami bezpieczeństwa i ochrony środowiska); pas ochronny (obszar, w którym działalność człowieka wywiera bezpośredni wpływ na stan pasa technicznego, art. 36 i nast.). Szczegóły dotyczące ich wyznaczenia określają przepisy wykonawcze³².

³¹ Np. J. Katner zalicza kopaliny w złożach do dóbr wolnych nie będących rzeczami, chyba że znajdują się w „postaci nadającej się do wyodrębnienia”, czego przykładem ma być węgiel na hałdzie. Jego zdaniem złoża kopaliny w zakresie, w jakim jest zbywalne, może być przedmiotem stosunków w sferze prawa zobowiązań i prawa rzeczowego, zob. J. Katner [w:] M. Safjan (red.), *System Prawa Prywatnego*, t 1. *Prawo cywilne – część ogólna*, Warszawa 2012, s. 1299, 1323. Odmienne stanowisko zajmuje R. Mikosz, zob. R. Mikosz [w:] E. Gniewek (red.), *System Prawa Prywatnego*, t. 3. *Prawo rzeczowe*, Warszawa 2013, s. 446 i nast.

³² Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 29 kwietnia 2003 r. w sprawie określenia minimalnej i maksymalnej szerokości pasa technicznego i ochronnego oraz sposobu wyznaczenia ich granic, Dz. U. z 2003 r. Nr 89, poz. 320 z późn. zm.

W praktyce wspomniane „połowy bursztynu” odbywają się w obrębie pasa technicznego. Jego zewnętrzną (licząc od strony morza) granicę wyznacza linia brzegu morskiego oraz tzw. linia podstawowa morza terytorialnego. Są one ustalane wedle najniższego stanu wody, co w praktyce oznacza, że połowy bursztynu, zwłaszcza w czasie posztormowych spięrzeń wód morskich, odbywać się będą w obrębie pasa technicznego. Wykorzystywanie go dla celów innych niż utrzymanie brzegu w stanie zgodnym z wymaganiami bezpieczeństwa i ochrony środowiska wymaga zgody dyrektora urzędu morskiego, która jednocześnie określa warunki takiego wykorzystania (art. 37 ust. 1).

7. Prawny reżim pasa ochronnego

Częściowo regulują go zarządzenia porządkowe terenowych organów administracji morskiej, wydane na podstawie art. 48 u.o.m.³³ Przykładem może być zarządzenie nr 3 Dyrektora Urzędu Morskiego w Gdyni z dnia 5 maja 2011 r. w sprawie określenia wymogów zabezpieczenia terenów pasa technicznego³⁴, które przewiduje m.in. zakaz „zbierania i przywłaszczania mienia wyrzuconego przez wody morskie”³⁵ (§ 4 ust. 1 pkt 3) oraz uzależnia wydobywanie kopalin, w szczególności piasku, żwiru,

³³ Wedle którego „w zakresie nie uregulowanym w przepisach, jeżeli jest to niezbędne do ochrony życia, zdrowia lub mienia, obronności i bezpieczeństwa państwa, ochrony środowiska morskiego na morzu, w porcie morskim, przystani oraz w pasie technicznym, a także ochrony żeglugi i portów morskich – dyrektor urzędu morskiego może ustanawiać w zakresie określonym w art. 42 ust. 2 przepisy porządkowe zawierające zakazy i nakazy określonego zachowania się oraz tworzyć i ogłaszać strefy czasowo zamknięte dla żeglugi i rybołówstwa, uprawiania sportów wodnych i nurkowych, znajdujące się w strefie odpowiedzialności terytorialnej danego urzędu i będące w granicach morskich wód wewnętrznych i morza terytorialnego” (ust. 1). Mają one formę zarządzenia porządkowego (ust. 2) i są aktami prawa miejscowego. Wspomniany art. 42 ust. 2 u.o.m. określa natomiast właściwość rzeczową organów administracji morskiej.

³⁴ Zarządzenie nr 3 Dyrektora Urzędu Morskiego w Gdyni z dnia 5 maja 2011 r. w sprawie określenia wymogów zabezpieczenia terenów pasa technicznego, Dz. Urz. Woj. Pom. z 2011 r. Nr 64, poz. 1443.

³⁵ Wiele jednak przemawia za tym, że chodzi tu o mienie pochodzące z wypadków morskich w rozumieniu art. 282 i nast. ustawy z dnia 18 września 2001 r. – Kodeks Morski, Dz. U. z 2016 r. poz. 66 z późn. zm.

kamienia, margla, gliny, torfu i bursztynu od uzyskania zezwolenia tegoż organu (§ 4 ust. 2 pkt 9). Podobnie przyjęto w zarządzeniu porządkowym nr 12 Dyrektora Urzędu Morskiego w Szczecinie z dnia 17 czerwca 2015 r. w sprawie ochrony terenów pasa technicznego³⁶. Oznacza to, że w istocie żaden z tych organów nie dostrzegł specyfiki pozyskiwania bursztynu metodą „połowu”. Inne rozwiązanie wynika natomiast z zarządzenia porządkowego nr 1 Dyrektora Urzędu Morskiego w Słupsku z dnia 24 marca 2014 r. w sprawie określenia wymogów zabezpieczenia brzegu morskiego, wydm nadmorskich i zalesień ochronnych w nadbrzeżnym pasie technicznym³⁷. Przede wszystkim odnosi się ono nie tylko do pasa technicznego, ale również do morskich wód przybrzeżnych o szerokości 200 m od linii wody, rzecz jasna w obszarze terytorialnej właściwości tegoż organu. Zabrania ono na plaży (określonej jako „przedwydmie”), wydmach i klifach m.in. zbierania wodorostów i innych części organicznych wyrzuconych przez morze na brzeg, a także zabierania i przywłaszczania mienia wyrzuconego przez morze na brzeg (§ 5 pkt 3 oraz 11). Od zezwolenia Dyrektora Urzędu Morskiego w Słupsku uzależniono m.in. pozyskiwanie z terenu pasa technicznego piasku, kamienia, gliny, żwiru, bursztynu i innych kopalin (§ 6 pkt 1). Niektóre przesłanki takiego zezwolenia określa § 8, wedle którego pozyskiwanie bursztynu: przez zbieranie z toni wodnej lub dna morskiego może dotyczyć wyłącznie pasa wód przybrzeżnych o szerokości do 200 m licząc od linii wody, a także powierzchni plaży; przez wykopywanie lub innymi sposobami naruszającymi strukturę gruntu, w tym dna morskiego – dozwolone jest wyłącznie przez podmioty posiadające koncesję wydaną na podstawie prawa geologicznego i górniczego.

Omawiane zarządzenia porządkowe prowadzą do całkowicie nieuzasadnionego zróżnicowania sytuacji prawnej podmiotów, które zamierzają prowadzić połowy bursztynu. Co prawda „wydobywanie kopaliny” nie doczekało się definicji ustawowej, to jednak dla ustalenia znaczenia tego określenia można nawiązać do pojęcia „kopaliny wydobytej” – jest

³⁶ Zarządzenie nr 12 Dyrektora Urzędu Morskiego w Szczecinie z dnia 17 czerwca 2015 r. w sprawie ochrony terenów pasa technicznego, Dz. Urz. Woj. Zach. z 2015 r. poz. 2468.

³⁷ Zarządzenie nr 1 Dyrektora Urzędu Morskiego w Słupsku z dnia 24 marca 2014 r. w sprawie określenia wymogów zabezpieczenia brzegu morskiego, wydm nadmorskich i zalesień ochronnych w nadbrzeżnym pasie technicznym, Dz. Urz. Woj. Zach. z 2014 r. poz. 1707.

nią „całość kopaliny odłączonej od złoża” (art. 6 ust. 1 pkt 3 pr.g.g.). Wydobyciem kopaliny byłby zatem proces polegający na odłączaniu jej od złoża. Byłby to zatem kolejny argument przemawiający za tym, że „połowy bursztynu” nie mogą być traktowane jako „wydobywanie kopaliny”. Inna rzecz, że zgodność wspomnianych zarządzeń porządkowych z prawem może być kwestionowana³⁸. Niewątpliwie połowy i zbieractwo bursztynu oznaczają wykorzystywanie pasa technicznego dla celów innych niż utrzymanie brzegu w stanie zgodnym z wymaganiami bezpieczeństwa i ochrony środowiska, a w konsekwencji wymagają zgody dyrektora urzędu morskiego (art. 37 ust. 1 u.o.m.). Warto jednak zwrócić uwagę, że wykorzystanie tego pasa w celach rekreacyjnych również nie ma na celu utrzymania brzegu morskiego, tyle że nikt przy zdrowych zmysłach nie uzależnia np. plażowania od wspomnianej zgody organu administracji.

Ustalenie szczegółów wykracza poza ramy opracowania. Warto natomiast zwrócić uwagę, że uchybienie wynikającym ograniczeniom (zakazom) obowiązującym w pasie technicznym zagrożone jest karą pieniężną w wysokości do dwudziestokrotnego miesięcznego wynagrodzenia w gospodarce narodowej za rok poprzedni, ogłaszanego przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego (art. 56 pkt 9 oraz 9a u.o.m.).

Opisane wyżej wymagania dotyczące ochrony pasa technicznego nie przesądzają jednak o tym, że prowadzący takie zbieractwo (bądź „połowy”) bursztynu, nabywają prawo własności jego bryłek. Również odpowiedź na pytanie, czy takie działania mają na celu stworzenie kolekcji tego minerału, czy też w istocie zmierzają do jego zarobkowego pozyskania (co w praktyce jest bardzo częstą sytuacją³⁹) – jest natomiast możliwa

³⁸ Chociażby dlatego, że art. 37 u.o.m. nie zawęża katalogu sposobu wykorzystania pasa technicznego dla celów innych niż utrzymanie brzegu w stanie zgodnym z wymaganiami bezpieczeństwa i ochrony środowiska. Innym przykładem jest łowiectwo – art. 37 ust. 2 u.o.m. zabrania tworzenia obwodów łowieckich na obszarze pasa technicznego, podczas gdy ust. 3 tegoż artykułu uzależnia utworzenie takiego obwodu w pasie technicznym od uzgodnienia z dyrektorem urzędu morskiego. Zarządzenia porządkowe wymagają zaś zezwolenia na polowanie w obwodzie łowieckim. Z kolei prawo łowieckie (ustawa z dnia 13 października 1995 r. – Prawo łowieckie, Dz. U. z 2017 r. poz. 1295 z późn. zm.) dopuszcza prowadzenie gospodarki łowieckiej (w tym polowanie) wyłącznie w obwodach łowieckich.

³⁹ Zdaniem B. Rakoczego (*Prawo geologiczne i górnicze. Komentarz LEX*. Warszawa 2015, s. 41) wyłączenie zbieractwa spod rygorów prawa geologicznego i górniczego znajduje swe uzasadnienie w „braku bezpośredniego związku z celem zarobkowym”, z czym

wyłącznie na podstawie analizy konkretnego stanu faktycznego. Związane z tym szczegóły mogą jednak być trudno uchwytnie. Bezspornie jednak ten, kto jest właścicielem kolekcji okazów bursztynu, może rozporządzać prawem ich własności (art. 140 k.c.). O ile zbieractwo uprawiane w celach kolekcjonerskich można byłoby traktować jako przypadek mniejszej wagi, o tyle ilość pozyskiwanego w ten sposób (i następnie wprowadzanego do obrotu) bursztynu świadczy, że zapewne jest ono przykrywką do działalności gospodarczej.

8. Projekt nacjonalizacji złóż bursztynu

W toku prac nad projektem ustawy zmieniającej prawo geologiczne i górniczne⁴⁰ przewidywano m.in. objęcie (wszystkich) złóż bursztynu prawem własności górniczej i znaczące zwiększenie opłat z tytułu jego wydobywania. W konsekwencji organem koncesyjnym, bez względu na miejsce występowania złoża bursztynu, byłby minister właściwy do spraw środowiska. Przewidywana stawka opłaty eksploatacyjnej miałyby wynieść 300 zł za kilogram⁴¹, a więc ponad 30 razy więcej niż obecnie. Z kolei opłata podwyższona z tytułu poszukiwania lub rozpoznawania złoża bursztynu miałyby wynieść 400 000 zł za każdy kilometr kwadratowy powierzchni terenu objętego taką działalnością (rozpoczęty kilometr kwadratowy liczy się jako cały), podczas gdy obecnie (jako opłata podwyższona z tytułu wykonywania bez zatwierdzonego projektu robót geologicznych mających na celu poszukiwanie lub rozpoznawanie złoża bursztynu) jest dziesięciokrotnie niższa. Podobnie opłata podwyższona z tytułu wydobywania bursztynu bez wymaganej koncesji byłaby ustalana w wysokości dwudziestokrotnej stawki opłaty eksploatacyjnej, a zatem 6 000 zł za kilogram.

Jako uzasadnienie wspomnianych zmian powołano interes publiczny, a także wzrost cen bursztynu powodujący nasilenie się zjawiska jego nielegalnego wydobywania, rosnący popyt na rynkach światowych, jak

jednak trudno się zgodzić. Zbieractwo przeważnie ma cel kolekcjonerski, nie ma natomiast żadnych przeszkód by prowadzone było jako działalność gospodarcza.

⁴⁰ Rządowe Centrum Legislacyjne, *Projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo geologiczne i górniczne oraz niektórych innych ustaw*, nr UD298.

⁴¹ Kwota niewiele niższa niż z tytułu wydobycia rudy złota.

również zwiększenie funkcji prewencyjnej i represyjnej sankcji administracyjnych i karnych. Projektodawca całkowicie zlekceważył wnioski wynikające z powołanych wyżej „zaleceń metodycznych” powstałych „na zamówienie Ministerstwa Środowiska” dotyczących poszukiwania i dokumentowania złóż bursztynu. Projektowanymi rozwiązaniami można też postawić zarzut niezgodności z Konstytucją. Ta ostatnia zakłada, że podstawę ustroju gospodarczego Rzeczypospolitej Polskiej stanowi „społeczna gospodarka rynkowa oparta na wolności działalności gospodarczej, własności prywatnej oraz solidarności, dialogu i współpracy partnerów społecznych” (art. 20). W powiązaniu z konstytucyjnymi gwarancjami prawa własności (art. 21 oraz art. 64) oznacza to m.in. zakaz nacjonalizacji⁴². Objęcie wszystkich złóż bursztynu własnością górnictwem oznaczałoby bowiem przejęcie przez Skarb Państwa prawa własności tych jego złóż, które obecnie znajdując się w granicach przestrzennych nieruchomości gruntowej stanowią przedmiot prawa jej własności⁴³.

Wątpliwe, aby projektowane rozwiązania mogły stanowić zapórę dla wydobywania bursztynu w sposób niezgodny z prawem. Historia zna natomiast sytuacje, w których liberalizacja wymagań dotyczących określonych rodzajów działalności spowodowała znaczący spadek naruszeń prawa. W ostatniej chwili projektodawca wycofał się jednak z pomysłu nacjonalizacji złóż bursztynu⁴⁴, a w toku prac sejmowych nad projektem wspomnianej noweli temat ten nie został podniesiony⁴⁵.

Słowa kluczowe: bursztyn, koncesje górnictw, zbieranie bryłek bursztynu na plaży i wzdłuż brzegu morskiego

⁴² Zob. L. Garlicki, M. Zubik (red.), *Komentarz do art. 20 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, LEX. Co prawda, Konstytucja w ogóle nie zna określenia „nacjonalizacja”, to jednak można bronić poglądu, że skoro wywłaszczenie jest dopuszczalne tylko w granicach wyznaczonych przez jej art. 21, a zatem w celu publicznym i za słusznym odszkodowaniem, to ewentualna nacjonalizacja musiałaby zostać dokonana co najmniej wedle zbliżonych zasad, a na pewno za odszkodowaniem. Wydaje się jednak, że nawet takie rozwiązanie nie byłoby do pogodzenia z podstawowymi wartościami konstytucyjnymi.

⁴³ Odnotować jednak należy, że część wód podziemnych nacjonalizowana została już prawem wodnym z dnia 18 lipca 2001 r., zaś aktualnie obowiązujące prawo geologiczne i górnictw również dokonało nacjonalizacji niektórych złóż (np. węgla brunatnego).

⁴⁴ Sejm VIII kadencji, Druk Sejmowy nr 2551.

⁴⁵ Ustawa z dnia 15 czerwca 2018 r. o zmianie ustawy – Prawo geologiczne i górnictw oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. 2018 r. poz. 1563.

Bibliografia

- Garlicki L., M. Zubik (red.), *Komentarz do art. 20 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, LEX.
- Haładyj A., J. Trzewik, *Pojęcie strategicznych zasobów naturalnych – uwagi krytyczne*, „Przegląd Prawa Ochrony Środowiska” 2014, nr 1, s. 27-46.
- Katner W. [w:] M. Safjan (red.), *System Prawa Prywatnego*, t. 1. *Prawo cywilne – część ogólna*, Warszawa 2012.
- Księżak P., *Rzeczy niczyje*, „Rejent” 2005, nr 4, s. 59-81.
- Mikosz R. [w:] E. Gniewek (red.), *System Prawa Prywatnego*, t. 3. *Prawo rzeczowe*, Warszawa 2013.
- Najwyższa Izba Kontroli, *Informacja o wynikach kontroli. Udzielanie koncesji na poszukiwanie i rozpoznawanie złóż miedzi i węglowodorów, w tym gazu łupkowego*, Warszawa 2017.
- Państwowy Instytut Geologiczny, *Bilans Zasobów Złóż kopalin w Polsce wg stanu na 31 XII 2016 r.*, Warszawa 2017.
- Rakoczy B. (red.), *Prawo geologiczne i górniczne. Komentarz Lex*, Warszawa 2015.
- Schwarz H., *Prawo geologiczne i górniczne. Komentarz*, t. 1, Wrocław 2013.

LEGAL INTERPRETATION PROBLEMS OF GEOLOGICAL AND MINING ACT – SO-CALLED „AMBER FISHING”

Summary

Amber is a mineral covered by the land ownership right. The exception applies to deposits located outside the spatial borders of the land, including ones located within the borders of maritime areas. They are covered by mining ownership, vested in the State Treasury.

„Amber fishing” consists in collecting amber nuggets washed out of submarine deposits and located under water at a small depth near the shoreline. The subject of Geological and Mining Act is, among others, prospecting for (exploration) and mining of minerals from deposits. There are many indications that the above-described amber nuggets cannot be considered as a deposit within the meaning of Geological and Mining Act. As a consequence, „fishing” them will not require fulfilment of the requirements set out in the aforementioned Act. However, the unclear legal situation means that it is difficult to determine detailed requirements regarding the activity in question.

Key words: amber, mining licences, collecting of amber nuggets on the beach and the sea shore

ИНТЕРПРЕТИРУЮЩИЕ ПРОБЛЕМЫ ГЕОЛОГИЧЕСКОГО И ГОРНОГО ПРАВА – ТАК НАЗЫВАЕМЫЕ „УЛОВ ЯНТАРЯ”

Резюме

Янтарь является минералом, который охвачен правом земельной собственности. Исключение касается залежей, которые находятся за пределами земельной недвижимости, а также в морских пространствах. Они являются предметом горной собственности, которая надает права Государственному казначейству. „Улов янтаря” заключается в сборе брусков янтаря, который вымывается из подводных залежей и находящего под водой на небольшой глубине возле линии берега. Предметом геологического горного права является, между прочим, поиск (распознавание) и добыча ископаемых из залежей. Много чего указывает на то, что описанные выше накопления брусков янтаря не могут считаться залежью в понимании геологического и горного права. В их следствии „улов” не требует осуществлении указанных условий, определенных упомянутым правом. В свою очередь, неясный правовой статус влечет то, что установленные подробные требования, которые касаются рассматриваемой деятельности, является сложным.

Ключевые слова: янтарь, горные концессии, сбор брусков янтаря на пляже и вдоль морского берега