



RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Warszawa, 15. 04. 2014 r.

IV.7000.206.2014.BB

Pan
dr Maciej Grabowski
Minister Środowiska
WARSZAWA

Szanowny Panie Ministrze

W związku ze skargami, które wpływają do Rzecznika Praw Obywatelskich, po raz kolejny pragnę zwrócić uwagę Ministra Środowiska na problem środków prawnych służących przedsiębiorcom dla pozyskiwania kopalin. Problem ten łączy się bowiem bezpośrednio z kwestią ochrony praw majątkowych podmiotów, które są właścicielami nieruchomości wykorzystywanych na cele przewidziane przez ustawę z dnia 9 czerwca 2011 r. - Prawo geologiczne i górnicze (Dz. U. z nr 163, poz. 981 ze zmian., dalej: p.g.g.).

W wystąpieniu z dnia 28 kwietnia 2006 r., skierowanym do Ministra Środowiska (nr RPO-510645-IV/05/BB), Rzecznik Praw Obywatelskich zwrócił uwagę na niewłaściwy standard ochrony praw obywateli w regulacji obowiązującej wówczas ustawy z dnia 4 lutego 1994 r. – Prawo geologiczne i górnicze (t.j.: Dz. U. z 2005 r., nr 228, poz. 1947 ze zmian.). W ocenie Rzecznika, na tle ustawowej regulacji gospodarki kopaliniami ujawniły się m. in. następujące problemy:

- zakres przestrzenny prawa własności kopalin, jednoznaczne „oddzielenie” przedmiotu własności Skarbu Państwa i właściciela gruntu,

- tryb postępowania w przypadku zajęcia nieruchomości niezbędnej dla pozyskiwania kopalin; w ocenie Rzecznika, powinien on być adekwatny do publicznoprawnego celu zajęcia nieruchomości,

W odpowiedzi udzielonej Rzecznikowi w dniu 13 czerwca 2006 r. (nr DGp0733/4432/ 06/RR) prof. Mariusz Orion – Jędrysek, Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Środowiska, podzielił pogląd o potrzebie wyraźnego określenia zakresu własności kopalin, i jednoznacznego wskazania, jak daleko sięga prawo właściciela nieruchomości, w której granicach przestrzennych znajdują się złoża kopalin. Jednocześnie jednak w piśmie tym zakwestionowano tezę, iż zajęcie nieruchomości dla potrzeb wydobywania kopalin służy realizacji celu publicznego. Rozwiązanie przewidziane w art. 88 obowiązującego wówczas prawa geologicznego i górniczego w żaden sposób nie jest powiązane z pojęciem „inwestycji celu publicznego”. Ma ono służyć interesom użytkownika górniczego. Co do zasady nie ma ono natomiast nic wspólnego z wywłaszczeniem. Może ono wprawdzie służyć realizacji celów publicznych, niemniej jednak nie jest zależne od ich istnienia. Z tych względów przekazanie sądowi powszechnemu (a nie organowi administracji) kompetencji do rozstrzygania w sporze dotyczącym możliwości wykonywania prawa podmiotowego jest rozwiązaniem lepiej chroniącym interesy wszystkich stron sporu.

Według stanowiska Ministerstwa, możliwość zajęcia nieruchomości na cele górnicze, przewidziana przez omawiany art. 88 ustawy, należy rozpatrywać jako ograniczenie prawa własności, dopuszczalne na mocy art. 64 Konstytucji RP. Jednocześnie eliminacja tej możliwości oznaczałaby, że przedsiębiorca nie mógłby uzyskać dostępu do złoża stanowiącego własność Skarbu Państwa, a w rezultacie nie byłby zainteresowany nabyciem użytkownika górniczego.

W nowej ustawie z dnia 9 czerwca 2011 r. – Prawo geologiczne i górnicze, zgodnie z zapowiedzią przedstawioną w piśmie z dnia 13 czerwca 2006 r., doprecyzowano zakres prawa własności górniczej: art. 10 ust. 1 i 2 p.g.g. wymienia złoża kopalin oraz wód, które są objęte własnością górniczą, które to prawo – zgodnie z art. 10 ust. 5 p.g.g. – przysługuje Skarbowi Państwa. Z kolei złoża kopalin niewymienionych w art. 10 ust. 1 i 2 są objęte prawem własności gruntowej (art. 10 ust. 3. u.g.g.).

Nowa ustawa – jak zapowiedziano – nie wyeliminowała możliwości zajęcia nieruchomości osoby trzeciej w trybie cywilnoprawnym; co więcej, ustawa rozszerzyła uprawnienia użytkownika górniczego. Zasadniczym uprawnieniem pozostaje (przeniesione z

art. 88 poprzedniej ustawy) prawo do czasowego korzystania z nieruchomości (jej zajęcia): zgodnie z art. 18 ust. 1 u.g.g., jeżeli cudza nieruchomość lub jej część jest niezbędna do wykonywania działalności regulowanej ustawą, przedsiębiorca może żądać umożliwienia korzystania z tej nieruchomości lub jej części przez czas oznaczony, za wynagrodzeniem. Z kolei art. 18 ust. 3 u.g.g. stanowi, że jeżeli na skutek ograniczenia prawa nieruchomości lub jej część nie nadaje się do wykorzystania na dotychczasowe cele, właściciel (użytkownik wieczysty) może żądać, aby przedsiębiorca dokonał jej wykupu.

Natomiast w odniesieniu do niektórych kopalin, to przedsiębiorca dysponuje prawem wykupu nieruchomości: jak stanowi bowiem art. 19 ust. 1 u.g.g. przedsiębiorca, który uzyskał koncesję na wydobywanie węglowodorów, węgla kamiennego, węgla brunatnego, podziemne bezzbiornikowe magazynowanie węglowodorów lub podziemne składowanie dwutlenku węgla, może żądać wykupu nieruchomości lub jej części położonej w obszarze górniczym, w zakresie niezbędnym do wykonywania zamierzonej działalności (uprawnienia takiego nie przewidywała ustawa z 1994 r.).

Zarówno w przypadku roszczenia o zajęcie nieruchomości, jak i o jej wykup, w razie sporu sprawę rozstrzyga sąd powszechny (art. 18 ust. 4, art. 19 ust. 2 p.g.g.).

Zatem zarówno na gruncie ustawy z 1994 r., jak i obecnie obowiązującego p.g.g. z 2011 r. roszczenia przedsiębiorców (w stosunku do właściciela gruntu) mają charakter cywilnoprawny, a ich realizacja – w razie sporu – następuje na drodze procesu cywilnego.

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich, przyjęcie, że pozyskiwanie kopalin przez przedsiębiorcę realizowane jest w interesie prywatnym, a publicznoprawny aspekt gospodarowania tym zasobami pozostaje na planie dalszym, czyni zasadnym pytanie o konstytucyjność regulacji art. 19 p.g.g. – w kontekście wymogów stawianych przez art. 21 ust. 2 Ustawy Zasadniczej.

Jeżeli jednak przyjąć, że regulacja art. 18 i 19 p.g.g. istotnie realizuje prywatny interes przedsiębiorcy (co *de lege lata* może być dyskusyjne), to tym bardziej konieczne jest wyważenie interesów obu zainteresowanych stron: właściciela nieruchomości oraz użytkownika górniczego. Co więcej, nieuniknioną konsekwencją tego założenia jest uznanie, że interes przedsiębiorcy nie jest w istocie ważniejszy od interesu innego prywatnego podmiotu, w tym wypadku: właściciela nieruchomości. Z całą pewnością realizacja potrzeb przedsiębiorcy nie może doprowadzić do naruszenia istoty prawa własności innego podmiotu – czego gwarantem jest art. 64 ust. 3 Konstytucji RP.

Faktem jest, że realizacja prawa użytkowania górniczego wymaga fizycznego dostępu do złóż, a często jedynym sposobem uzyskania tego dostępu jest korzystanie z nieruchomości stanowiącej własność innego podmiotu. Specyfika działalności prowadzonej na podstawie ustawy p.g.g., jej aspekt technologiczny, wymaga wyjątkowych rozwiązań, które pozwalają użytkownikowi górniczemu na eksploatację jego prawa: do takich należy także art. 144 ust. 1 p.g.g., zgodnie z którym właściciel nie może sprzeciwić się zagrożeniom spowodowanym ruchem zakładu górniczego, który jest prowadzony zgodnie z ustawą. Może on jednak żądać naprawienia wyrządzonej tym ruchem szkody, na zasadach określonych ustawą. Powinno być zatem zasadą, że w każdej sytuacji konfliktu interesów ustawodawca powinien wyposażyć właściciela nieruchomości we wszystkie gwarancje materialnoprawne (zwłaszcza kompensacyjne) a także procesowe, służące ochronie jego prawa.

Tymczasem do Rzecznika Praw Obywatelskich zgłaszają się właściciele nieruchomości, którzy czują się pokrzywdzeni przebiegiem procesu cywilnego dotyczącego zajęcia bądź wykupu nieruchomości. Otóż przedsiębiorcy korzystają z możliwości zabezpieczenia roszczenia, przewidzianej przez przepisy kodeksu postępowania cywilnego (art. 755 i dalsze kpc), i uzyskują możliwość zajęcia nieruchomości już w trakcie postępowania, a często na jego początku, motywując to ryzykiem ogromnych strat materialnych w sytuacji przestoju technologicznego w pracach górniczych. Tymczasem uzyskanie takiego zabezpieczenia nie stwarza po stronie właściciela nieruchomości roszczenia o zapłatę. Wynagrodzenie za korzystanie z nieruchomości (bądź, w przypadku przewidzianym przez art. 19 p.g.g., cenę nieruchomości) właściciel uzyska dopiero po prawomocnym zakończeniu sprawy.

Charakter cywilnego postępowania zabezpieczającego nie pozwala bowiem na zaspokojenie roszczenia pozwanego o zapłatę jeszcze w trakcie trwania procesu: możliwość zobowiązania powoda do zapłaty kaucji, przewidziana przez art. 739 kpc, nie jest w tym wypadku adekwatnym środkiem prawnym. Po pierwsze, celem kaucji jest zabezpieczenie roszczeń odszkodowawczych, związanych z wykonaniem zabezpieczenia, na wypadek przegrania sprawy przez powoda bądź zaniechania wystąpienia z powództwem (por. art. 746 kpc) – nie jest natomiast jej celem zaspokojenie roszczenia wzajemnego pozwanego. Po drugie, z kaucji tej pozwany właściciel nieruchomości i tak nie może skorzystać przed prawomocnym zakończeniem sprawy (a ściślej, dopiero skuteczne zasądzenie roszczeń odszkodowawczych stwarza mu taką możliwość).

Innymi słowy: właściciel nieruchomości zobowiązany jest udostępnić nieruchomość przedsiębiorcy górnictwu już na podstawie zabezpieczenia powództwa; natomiast na wypłatę wynagrodzenia za korzystanie z nieruchomości (bądź jej ceny) musi oczekiwać do zakończenia procesu.

Charakter problemów doświadczanych przez właścicieli gruntów, co do których zgłaszają roszczenia przedsiębiorcy, dobrze obrazuje jedna ze spraw badanych przez Rzecznika Praw Obywatelskich: pozwany właściciel nieruchomości zabudowanej budynkiem mieszkalnym został zobowiązany do jej udostępnienia na rzecz przedsiębiorcy prowadzącego wydobycie węgla brunatnego. Obowiązek ten został nałożony na pozwanego w trybie zabezpieczenia powództwa. Proces trwa już kilka lat przed sądem pierwszej instancji, trudno obecnie określić czas jego prawomocnego zakończenia. Budynek posadowiony na nieruchomości stanowi centrum życiowe pozwanego i jego rodziny, a tymczasem nie uzyskał on żadnej kwoty rekompensującej mu doznaną stratę. Przedsiębiorca zaproponował pozwanemu – przy czym była to deklaracja, dla której nie ma podstaw w prawie materialnym – lokal zastępczy, której to propozycji pozwany, z ważnych dla siebie względów, zaakceptować nie może. Zatem do czasu zakończenia procesu pozwany został pozbawiony rekompensaty za utratę mieszkania.

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich zaistniała sytuacja prowadzi do bardzo poważnej ingerencji w prawo własności, która nie może zostać zaakceptowana: pozbawienie właściciela możliwości korzystania z nieruchomości, na której wraz z rodziną zamieszkuje – bez zapewnienia stosownej rekompensaty – stanowi naruszenie istoty prawa własności, czego organom państwa czynić nie wolno (art. 64 ust. 1 Konstytucji). Dlatego, zdaniem Rzecznika, konieczna jest taka zmiana regulacji ustawowej zabezpieczenia, która z jednej strony zapewni zabezpieczenie roszczeń przedsiębiorcy górnictwa, z drugiej strony – pozwoli właścicielowi gruntu na chociaż częściową rekompensatę szkody, jaką poniósł na skutek wykonania zabezpieczenia.

Można rozważać różne warianty regulacji, korzystając z już istniejących modeli; i tak np. w przypadku szkód górniczych (Dział VIII p.g.g.) wprowadzono rozwiązanie przewidujące, że w celu natychmiastowego zapobieżenia szkodzie lub jej dalszym skutkom sąd może nakazać podjęcie koniecznych czynności. Jeżeli obowiązek ten obciąża poszkodowanego, sąd może nakazać, aby podmiot, do którego jest kierowane roszczenie, niezwłocznie wypłacił odpowiednią kwotę pieniężną. W tym wypadku stosuje się odpowiednio przepisy kodeksu

postępowania cywilnego o postępowaniu zabezpieczającym (art. 152 ust. 1 i 3 u.g.g.). Jak wskazuje się w literaturze przedmiotu, roszczenie to idzie jednak dalej niż zabezpieczenie przewidziane w postępowaniu cywilnym – właśnie ze względu na natychmiastową możliwość wypłaty pieniędzy (A. Lipiński, R. Mikosz, Komentarz do art. 98 ustawy z dnia 4 lutego 1994 r. – Prawo geologiczne i górnicze, LEX 2003, teza 5).

Warto także dokonać analizy konstrukcji przyjętej w art. 12 ust. 5 a ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (Dz. U. z 2013 r., nr 687 ze zmian.); przepis ten stanowi, że na wniosek osoby uprawnionej do otrzymania odszkodowania za nieruchomości wypłaca się zaliczkę w wysokości 70% odszkodowania ustalonego przez organ pierwszej instancji w decyzji ustalającej wysokość odszkodowania (wydawanej wówczas, gdy decyzji zezwalającej na zajęcie nieruchomości nadano rygor natychmiastowej wykonalności). Wypłata zaliczki następuje jednorazowo w terminie 30 dni od dnia złożenia wniosku. Można zatem rozważać analogiczną konstrukcję w zakresie zabezpieczenia nie tylko roszczeń powoda, ale i pozwanego, np. w zakresie wysokości kwoty niespornej pomiędzy stronami. Punktem wyjścia mogłaby być np. kwota proponowana w pozwie przez przedsiębiorcę (jako rekompensata za zajęcie nieruchomości).

Zdaniem Rzecznika, konieczne jest zabezpieczenie interesów właściciela nieruchomości – już na etapie procesu, i uwzględnienie specyfiki postępowania dotyczącego roszczeń użytkownika górniczego, przewidzianych przez art. 18 i 19 p.g.g.; obecnie, właściciel nieruchomości gruntowej nie dysponuje żadnymi roszczeniami, które wynagrodziłyby mu konieczność udostępnienia nieruchomości na etapie zabezpieczenia powództwa. Kwestią otwartą pozostaje wybór przez ustawodawcę właściwych środków prawnych.

W związku z powyższym, na podstawie art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (t. jedn.: Dz. U. z 2001 r., nr 14, poz. 147 ze zmian.), uprzejmie proszę Pana Ministra o przekazanie mi swojego stanowiska w sprawie.

Z poważaniem

Z upoważnienia
Rzecznika Praw Obywatelskich


Stanisław Trociuk
Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich