

Konkurencja w ubieganiu się o koncesję na poszukiwanie lub rozpoznawanie złoża kopaliny (z wyłączeniem węglowodorów)

Competition in applying for a license for prospecting or exploration
for mineral deposits (excluding hydrocarbons)

Конкуренция при подаче заявки на получение лицензии на разведку или
изучение месторождения ископаемых
(за исключением углеводородов)

Конкуренція у змаганні за концесію на пошук або розвідку родовищ корисних
копалин (за винятком вуглеводнів)

ALEKSANDER LIPIŃSKI

Prof. dr hab., Uniwersytet Jana Długosza w Częstochowie
e-mail: a.lipinski@ujd.edu.pl, <https://orcid.org/0000-0002-9947-0007>

Streszczenie: Coraz częściej pojawiają się sytuacje, w których o prawo do poszukiwania lub rozpoznawania tej samej kopaliny w tej samej przestrzeni ubiega się więcej niż jeden wnioskodawca. Prawo geologiczne i górnicze przewiduje, że organ koncesyjny zamieszcza w Biuletynie Informacji Publicznej informację o pierwszym wniosku o koncesję na poszukiwanie lub rozpoznawanie złoża kopaliny. Ma to na celu umożliwienie złożenia wniosków konkurencyjnych, dotyczących tej samej kopaliny i tej samej przestrzeni. Organ ocenia je wedle kryteriów, takich jak zamierzony zakres badań, czas ich trwania, finansowe możliwości wnioskodawcy, a także zamierzona technologia działań. Koncesję uzyskuje ten, czyj wniosek uzyskał najwyższą ocenę. Niektóre związane z tym wymagania zostały jednak określone wadliwie i z łatwością można je ominąć, wypaczając cel postępowania konkurencyjnego.

Słowa kluczowe: koncesja na poszukiwanie i rozpoznawanie złoża kopaliny, konkurencja wnioskodawców, informacja o środowisku

Summary: Situations are becoming more frequent in which more than one applicant applies for the right to prospect or explore for the same mineral in the same area. Geological and Mining Law provides that the licensing authority publishes information about the first application for a license to prospect or explore for a mineral deposit in the Public Information Bulletin. This is to enable the submission of competitive applications for the same mineral and the same space. The authority assesses them according to criteria such as the intended scope of examination, its duration, the financial capabilities of the applicant, and the intended technology of operations. The license is awarded to the applicant whose application receives the highest score. However, some of the requirements involved have been poorly defined and can easily be circumvented, distorting the purpose of the competitive process.

Key words: license for the prospecting and exploration for mineral deposits, competition between applicants, environmental information

Резюме: Все чаще возникают ситуации, когда право на разведку или изучение одного и того же ископаемого в одном и том же месте претендует более одного заявителя. Геологическое и горное право предусматривает, что орган, выдающий лицензию, публикует в Бюллетене общественной информации информацию о первом заявлении на получение лицензии на разведку или изучение месторождения

полезных ископаемых. Это делается для того, чтобы можно было подавать конкурирующие заявления, касающиеся одного и того же полезного ископаемого и одной и той же территории. Орган оценивает их по таким критериям, как предполагаемый объем исследований, их продолжительность, финансовые возможности заявителя, а также предполагаемая технология действий. Лицензию получает тот, чей заявление получило наивысшую оценку. Однако некоторые связанные с этим требования были определены некорректно и их легко обойти, что искажает цель конкурентного процесса.

Ключевые слова: лицензия на поиски и разведку месторождения полезных ископаемых, конкуренция заявителей, информация об окружающей среде

Анотація: У сучасній практиці дедалі частіше виникають ситуації, коли на право пошуку чи розвідки одного й того ж родовища корисних копалин у межах тієї самої території претендують кілька заявників. Відповідно до положень геологічного та гірничого права орган, що видає концесії, оприлюднює в "Бюлетені публічної інформації" відомості про першу заявку на отримання концесії. Така публікація має на меті забезпечити можливість подання конкуруючих заявок, що стосуються тих самих корисних копалин і тієї ж території. Розгляд заявок здійснюється з урахуванням таких критеріїв, як запланований обсяг і тривалість досліджень, фінансові можливості заявника, а також передбачувані технологічні рішення. Концесія надається тому заявникові, чия пропозиція отримала найвищу оцінку. Водночас окремі вимоги, пов'язані з цією процедурою, сформульовані некоректно, що дозволяє їх легко обійти та фактично нівелює мету конкурентного відбору.

Ключові слова: концесія на пошук і розвідку родовищ корисних копалин, конкуренція заявників, інформація про навіколишнє середовище

1. Gospodarcze znaczenie wyrobów powstałych w wyniku wykorzystania surowców kopalnych

Wbrew potocznym zapatrywaniom, wykorzystywanie surowców pochodzenia kopalnego jest istotnym czynnikiem rozwoju gospodarczego. Trudno wyobrazić sobie państwo, którego gospodarka nie korzysta z wyrobów pochodzenia górniczego. Dotyczy to nie tylko surowców będących nośnikami energii. Przykładami mogą być metalurgia, przemysł chemiczny, elektrotechniczny, elektroniczny, budownictwo itp. Co prawda zasada zrównoważonego rozwoju zakłada ograniczenie wykorzystania nieodnawialnych składników środowiska (zwłaszcza kopalin) i przejście do gospodarki o obiegu zamkniętym, jednak osiągnięcie tego celu wymaga czasu. Działalność w zakresie rozpoznania budowy geologicznej kraju oraz wykorzystywania złóż kopalin od dawna podlega daleko idącej reglamentacji prawnej oraz nadzorowi państwa. Od czasu proklamowania w Polsce swobody działalności gospodarczej¹ została ona objęta systemem koncesjonowania. Przedmiotem artykułu jest krytyczna analiza rozwiązań dotyczących sytuacji, w której więcej niż jeden wnioskodawca ubiega się o koncesję na poszukiwanie lub rozpoznawanie złoża kopaliny. Przyjętą metodą

¹ Zob. ustawę z dnia 23 grudnia 1988 r. o działalności gospodarczej, Dz. U. z 1998 r. Nr 41, poz. 324.

badawczą jest analiza dogmatyczna, z uwzględnieniem niektórych problemów, które pojawiły się w praktyce stosowania omawianych wymagań.

2. Dawne rozwiązania prawne

W początkowym okresie obowiązywania ustawy Prawo geologiczne i górnicze z dnia 9 czerwca 2011 r.², podobnie jak było to pod rządami poprzedniego stanu prawnego³, jego rozwiązania zostały ukształtowane przy założeniu, że tylko jeden podmiot ubiega się o koncesję na poszukiwanie lub rozpoznawanie złoża kopaliny, co rzecz jasna nie wyklucza innych stron postępowania koncesyjnego. Wyjątek dotyczy węglowodorów, co stanowi konsekwencję rozwiązania przyjętego w dyrektywie 94/22/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 30 maja 1994 r. w sprawie warunków udzielania i korzystania z zezwoleń na poszukiwanie, badanie i produkcję węglowodorów⁴. Rzeczywistość przekroczyła jednak wyobrażenia prawodawcy. Organ koncesyjny coraz częściej staje wobec wyzwania, jakim jest konieczność odpowiedzi na pytanie, jak należy postąpić, jeżeli dwóch (lub więcej) wnioskodawców jednocześnie ubiega się o koncesję na poszukiwanie lub rozpoznawanie złoża tej samej kopaliny, a przestrzenie objęte wnioskami koncesyjnymi całkowicie lub częściowo są tożsame. Teoretycznie rzecz biorąc, problem ten może wprawdzie dotyczyć również koncesji na inne rodzaje działalności regulowanej omawianą ustawą, ale z wielu przyczyn prawdopodobieństwo takiej sytuacji jest znacznie mniejsze. W obowiązującym poprzednio stanie prawnym podjęto próbę odpowiedzi na postawione wyżej pytanie na podstawie mechanizmów Kodeksu postępowania administracyjnego. Polegała ona na przyjęciu, że wyrazem interesu publicznego przemawiającego za uzyskaniem takiej koncesji przez jednego z wnioskodawców i odmową jej udzielenia pozostałym jest dokładność i szybkość rozpoznania geologicznego⁵.

² Tekst pierwotny: Dz. U. z 2011 r. Nr 163, poz. 981; aktualny tekst jednolity: Dz. U. z 2024 r. poz. 1290 z późn. zm.

³ Czyli ustawy z dnia 4 lutego 1994 r. – Prawo geologiczne i górnicze, tekst pierwotny: Dz. U. z 1994 r. Nr 27, poz. 96.

⁴ Dz. Urz. UE L 164/3 z 30.06.1994 (dyrektywa węglowodorowa), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/ALL/?uri=CELEX%3A31994L0022> [dostęp: 11.09.2025 r.].

⁵ Zob. A. Lipiński, „Konkurencyjne” postępowania koncesyjne dotyczące działalności regulowanej prawem geologicznym i górniczym, Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego 2014, nr 2, s. 2 i nn. Problematyka ta stała się zresztą przedmiotem wieloletnich sporów sądownoadministracyjnych, a także orzeczeń arbitrażowych. Zob. także prawomocne wyroki WSA z dnia 27 września 2016 r., VI SA/Wa 708/15 oraz z dnia 16 grudnia 2021 r., VI SA/Wa 1863/21, CBOSA. Wiele wskazuje na to, że problem

3. Ograniczenie przedmiotu koncesji na poszukiwanie i rozpoznanie złóż kopaliny

Zmian stanu prawnego w tych sprawach dokonano ustawą z dnia 11 lipca 2014 r. o zmianie ustawy – Prawo geologiczne i górnicze oraz niektórych innych ustaw⁶. Dotyczyły one m.in. poszukiwania lub rozpoznawania złóż kopalin. Od czasu wejścia w życie omawianej ustawy⁷ taka działalność wymaga koncesji tylko wówczas, gdy dotyczy złóż kopalin wymienionych w art. 10 ust. 1 Prawa geologicznego i górniczego⁸. Oznacza to jednocześnie, że organem koncesyjnym jest wówczas minister właściwy do spraw środowiska (art. 22 ust. 1 Prawa geologicznego i górniczego). Pozostałe roboty geologiczne, w tym polegające na poszukiwaniu lub rozpoznawaniu złóż innych kopalin, nie podlegają koncesjonowaniu. Podstawą ich wykonywania staje się projekt robót geologicznych zatwierdzany (a niekiedy przyjmowany w drodze milczącej aprobaty) przez właściwy organ administracji geologicznej (art. 79 i nast. Prawa geologicznego i górniczego).

Jakkolwiek przedmiotem prawa własności górniczej są m.in. węglowodory⁹, to koncesjonowanie działalności w zakresie poszukiwania i rozpoznawania ich złóż (a także ich wydobywania) odbywa się wedle innych zasad, co stanowi konsekwencję rozwiązań przyjętych we wspomnianej dyrektywie węglowodorowej. Jej celem jest przede wszystkim zapewnienie konkurencyjności omawianej działalności. Prawo geologiczne i górnicze przewiduje możliwość uzyskania koncesji węglowodorowej w trybie wnioskowym (tzw. tryb *open door*) lub w drodze przetargu (art. 49e), każdorazowo zakładając możliwość składania wniosków konkurencyjnych. Szczegóły wykraczają poza ramy niniejszego artykułu.

konkurencyjności w poszukiwaniu i rozpoznawaniu złóż kopalin zaliczonych to tzw. surowców krytycznych i strategicznych nabierze znaczenia w związku z wdrożeniem rozwiązań przewidzianych rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1252 z dnia 11 kwietnia 2024 r. w sprawie ustanowienia ram na potrzeby bezpiecznych i zrównoważonych dostaw surowców krytycznych [...], Dz. Urz. UE L 2024/1252 z 3.05.2024, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX%3A32024R1252> [dostęp: 11.09.2025 r.].

⁶ Dz. U. z 2014 r. poz. 1133.

⁷ To jest od dnia 1 stycznia 2015 r.

⁸ Czyli 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 rodzimej, soli kamiennej, soli potasowej, soli potasowo-magnezowej, gipsu i anhydrytu, kamieni szlachetnych, pierwiastków ziem rzadkich, gazów szlachetnych oraz wodoru. Bez względu na miejsce występowania złoża te objęte są własnością górniczą, przysługującą Skarbowi Państwa. Prawo to jest niezbywalne.

⁹ Czyli ropa naftowa i gaz ziemny. Przepisy dotyczące węglowodorów stosuje się odpowiednio do gazów szlachetnych i wodoru (art. 2).

4. Ogłoszenie w Biuletynie Informacji Publicznej i jego skutki

De lege lata szczegóły dotyczące trybu koncesjonowania poszukiwania lub rozpoznawania złóż kopalin określają przede wszystkim art. 28ha i następne Prawa geologicznego i górniczego. Tak więc po złożeniu wniosku o tego rodzaju koncesję¹⁰ (z wyłączeniem złóż węglowodorów¹¹) organ koncesyjny niezwłocznie zamieszcza w Biuletynie Informacji Publicznej ogłoszenie o możliwości składania innych (konkurencyjnych) wniosków o koncesję na wykonywanie takiej samej działalności w przestrzeni objętej złożonym wnioskiem (ust. 1). Powstaje pytanie, czy „taką samą działalnością w przestrzeni objętej wnioskiem” ma być poszukiwanie lub rozpoznawanie złóż tej samej kopalin, czy też może dotyczy to poszukiwania i rozpoznawania złóż innych kopalin spośród wymienionych w art. 10 ust. 1 Prawa geologicznego i górniczego. Wydaje się, że funkcją omawianego rozwiązania jest pierwsza z przedstawionych wyżej możliwości.

Nie powinno jednak być wątpliwości, że taki (pierwszy) wniosek koncesyjny wszczyna postępowanie koncesyjne (arg. z art. 61 § 3 K.p.a.¹²). Jeżeli pomiędzy złożeniem pierwszego wniosku a dniem zamieszczenia obwieszczenia w BIP złożony zostanie „wniosek o udzielenie koncesji obejmujący w całości lub w części tę samą przestrzeń oraz rodzaj działalności lub rodzaj kopaliny”, podstawą ogłoszenia jest pierwszy wniosek. Ogłoszenie zawiera informacje o:

- 1) złożeniu (pierwszego) wniosku,
- 2) granicach objętej nim przestrzeni (wraz ze współrzędnymi płaskimi prostokątnymi punktów załamania tych granic w państwowym systemie odniesień przestrzennych),
- 3) terminie składania wniosków o udzielenie koncesji przez innych zainteresowanych wykonywaniem działalności objętej postępowaniem; termin ten nie może być dłuższy niż 90 dni od dnia zamieszczenia ogłoszenia w BIP (art. 28i ust. 1–3 Prawa geologicznego i górniczego).

Celem omawianego ogłoszenia jest stworzenie możliwości składania konkurencyjnych wniosków koncesyjnych. Oznacza to jednocześnie, że zakończenie takiego postępowania koncesyjnego w terminach przewidzianych Kodeksem postępowania administracyjnego nie jest możliwe.

¹⁰ Nie można jednak wykluczyć, że problem konkurencyjności powstanie również w odniesieniu do niekoncesjonowanych robót geologicznych.

¹¹ Co stanowi konsekwencję całkowicie odmiennych rozwiązań dotyczących koncesjonowania wspomnianych kopalin.

¹² Wedle którego „datą wszczęcia postępowania na żądanie strony jest dzień doręczenia żądania organowi administracji publicznej”.

Od dnia zamieszczenia wspomnianego ogłoszenia nie wszczyna się innych postępowań dotyczących przestrzeni oraz rodzaju działalności lub rodzaju kopaliny objętych ogłoszeniem, a wszczęte umarza się (ust. 4). Zapewne w tym ostatnim przypadku chodzi o sytuację polegającą na tym, że kolejny (konkurencyjny) wniosek wpłynął pomiędzy dniem złożenia pierwszego wniosku a dniem dokonania wspomnianego ogłoszenia. Określenie „nie wszczyna się postępowań” dotyczy sytuacji, w której wniosek niespełniający wymagań przewidzianych w art. 28j wpłynął po zamieszczeniu ogłoszenia w BIP. Oznacza ono, że w razie złożenia takiego wniosku organ koncesyjny powinien odmówić wszczęcia postępowania (art. 61a K.p.a.). Zwrot „wszczęte umarza się” odnosiłby się więc do sytuacji, w której kolejny wniosek wpłynąłby pomiędzy doręczeniem organowi koncesyjnemu pierwszego wniosku a zamieszczeniem ogłoszenia w BIP. Brak jest natomiast odpowiedzi jak postąpić, jeżeli konkurencyjny wniosek koncesyjny zostanie złożony:

- tego samego dnia; wydaje się, że w takiej sytuacji powinna decydować kolejność doręczenia ich organowi koncesyjnemu,
- po upływie terminu określonego w ogłoszeniu; wydaje się, że okoliczność ta uzasadnia odmowę wszczęcia postępowania (art. 61a K.p.a.).

5. Ocena wniosków konkurencyjnych

Jeżeli przed upływem terminu określonego w ogłoszeniu:

- nie wpłynie wniosek konkurencyjny, dalsze postępowanie dotyczy wyłącznie „pierwszego” (czyli jedyne) wniosku koncesyjnego (art. 28j);
- wpłynie wniosek konkurencyjny, organ koncesyjny ocenia wnioski wedle następujących kryteriów:
 - 1) proponowany zakres prac (w tym robót) geologicznych,
 - 2) proponowany czas, na jaki ma być udzielona koncesja, w tym termin rozpoczęcia zamierzonej działalności,
 - 3) finansowe możliwości wnioskodawcy, w szczególności sposób finansowania zamierzonej działalności, z uwzględnieniem środków własnych oraz środków pochodzących z kapitału obcego,
 - 4) proponowana technologia prowadzenia prac (w tym robót) geologicznych.

Złożone wnioski nie mogą podlegać zmianom mogącym wpłynąć na ocenę wskazanych wyżej kryteriów¹³ (art. 28k ust. 1–2 Prawa geologicznego i górniczego). Jeżeli wnioskodawca zmodyfikuje wniosek z naruszeniem wspomnianych wymagań, taka zmiana nie powoduje żadnych skutków prawnych. Nie jest ona jednak podstawą dyskwalifikacji wniosku. *A contrario* nie ma przeszkód do dokonywania zmian wniosku w pozostałym zakresie; przykładem mogą być wymagania dotyczące próbek geologicznych, czy też stopnia dokładności rozpoznania złoża, z jaką ma być sporządzona dokumentacja geologiczna. Nie da się wykluczyć, że przed upływem terminu określonego w ogłoszeniu konkurencyjny wniosek koncesyjny zostanie cofnięty. W takiej sytuacji obowiązkiem organu koncesyjnego byłoby umorzenie postępowania wszczętego w tej części (art. 105 K.p.a.). Nie stanowi to jednak przeszkody do złożenia przez ów podmiot nowego wniosku (rzecz jasna z zachowaniem wspomnianego terminu), zwłaszcza opartego na innej koncepcji rozpoznania geologicznego.

Jeżeli wniosek koncesyjny nie spełnia wymagań określonych ustawą, obowiązkiem organu koncesyjnego jest wezwanie wnioskodawcy do stosownego uzupełnienia wniosku, w terminie nie krótszym niż 7 dni (art. 64 § 2 K.p.a.). Nie może to jednak dotyczyć okoliczności wskazanych w art. 28k ust. 1 Prawa geologicznego i górniczego.

Określenie „ocenia złożone wnioski według następujących kryteriów” oznacza, że organ koncesyjny musi określić sposób wspomnianej oceny, np. przez przypisanie poszczególnym kryteriom stosownej liczby punktów. Związane z tym zasady muszą być udostępnione wnioskodawcom (arg. z art. 9 K.p.a. oraz art. 38 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców¹⁴)¹⁵. Szczegóły odnoszące się do kryteriów wskazanych w art. 28k ust. 1 trudno jednak ocenić jako transparentne. Przykładem wątpliwości może być termin rozpoczęcia zamierzonej działalności. Określenie go jest obowiązkowym elementem każdej koncesji (art. 30 ust. 1 pkt 4 Prawa geologicznego i górniczego). Może ona (ale nie musi) określać „przesłanki, których spełnienie oznacza rozpoczęcie działalności”. Wnioskodawca może chociażby wskazać, że taką przesłanką będzie np. rozpoczęcie robót wiertniczych przed upływem roku od uzyskania przez koncesję cechy wykonalności, podczas gdy konkurent wskaże, że rozpoczęciem działalności będzie reinterpretacja informacji geologicznych dotyczących danej przestrzeni, rozpoczęta w terminie jednego miesiąca od uzyskania przez koncesję cechy wykonalności. Kolejnym obowiązkowym elementem każdego wniosku koncesyjnego jest określenie środków, w szczególności finansowych

¹³ Odmiennie G. Klimek, zdaniem którego „Złożone wnioski nie podlegają zmianom i modyfikacjom (ust. 2)”, *Prawo geologiczne i górnicze. Komentarz LEX*, red. B. Rakoczy, Warszawa 2015, s. 175.

¹⁴ Dz. U. z 2024 r. poz. 236 z późn. zm.

¹⁵ Zob. prawomocny wyrok WSA z dnia 27 września 2016 r., VI SA/Wa 708/15, CBOSA.

i technicznych, jakimi wnioskodawca dysponuje w celu zapewnienia prawidłowego wykonywania zamierzonej działalności (art. 24 ust. 1 pkt 4 Prawa geologicznego i górniczego). Zdaniem NSA wnioskodawca musi dysponować nimi w dniu złożenia wniosku koncesyjnego¹⁶. Wymagań tych nie spełnia umowa pożyczki zawarta „pod warunkiem” uzyskania koncesji¹⁷. Ocena ta nie jest trafna. Językowo „dysponować” jest synonimem możliwości wykorzystywania, co w przypadku środków pieniężnych nie oznacza, że muszą one stanowić własność wnioskodawcy. Problem również w tym, że oszacowanie wysokości środków finansowych niezbędnych do osiągnięcia celu, jakim jest wynik poszukiwania lub rozpoznania złoża kopaliny, jest niezmiernie trudne. Nie istnieje żadna metodologia określania rodzaju takich środków ani ich wysokości. Wykonywanie wszelkich robót geologicznych (w tym poszukiwawczych i rozpoznawczych) jest dość kapitałochłonne, a ich wynik nie jest pewny. Odnalezienie i rozpoznanie złoża nie daje również pewności, że inwestor uzyska koncesję na jego wydobywanie. Co prawda ten, kto rozpoznał i udokumentował złoża kopaliny, ma pierwszeństwo do zawarcia umowy o użytkowanie górnictwa¹⁸, ale w praktyce rozwiązanie to niewiele znaczy¹⁹. Wiadomo też, że niemal wszystkie postępowania koncesyjne cechują się przewlekłością, a w rezultacie środki, które na etapie wszczęcia postępowania były ocenione jako wystarczające, w dniu rozpoczęcia działalności mogą okazać się zbyt małe. Niewątpliwie „środkami technicznymi” będą przede wszystkim maszyny i urządzenia niezbędne do wykonania zamierzonych robót geologicznych. Najczęściej przedsiębiorca prowadzący poszukiwanie lub rozpoznawanie złóż kopaliny zleca określone czynności przedsiębiorcom specjalizującym się w ich wykonywaniu (w zakresie badań geofizycznych, wierceń itd.). Zawarcie takiej umowy przed uzyskaniem koncesji teoretycznie jest możliwe, ale z merytorycznego punktu widzenia byłoby nieracjonalne, przede wszystkim ze względu na niewiadomą dotyczącą terminów wykonania poszczególnych działań oraz ich ceny. Powszechnie też wiadomo, jak upływ czasu wpływa na relacje ekonomiczne. Kolejna wątpliwość

¹⁶ Ocena ta koresponduje z dosłownym brzemieniem art. 24 ust. 1 pkt 4 Prawa geologicznego i górniczego. Nie ma racji G. Klimek, zdaniem którego są to środki „które zostaną przeznaczone na prowadzenie działalności”, *Prawo geologiczne i górnicze...*, s. 179.

¹⁷ Wyrok NSA z dnia 16 czerwca 2016 r., II GSK 73/15, CBOSA. H. Schwarzwald (*Prawo geologiczne i górnicze. Komentarz*, t. 1, Wrocław 2006) opowiada się za liberalną wykładnią tych rozwiązań. Są one zresztą łatwe do ominięcia.

¹⁸ Którym jest prawo podmiotowe do określonego korzystania z przedmiotu własności górnictwa, np. w celu wydobywania objętego nią złoża kopaliny (art. 16 Prawa geologicznego i górniczego).

¹⁹ Użytkowanie górnictwa powstaje jednak dopiero pod warunkiem uzyskania koncesji (art. 13 ust. 1a oraz ust. 6 Prawa geologicznego i górniczego). Jeżeli przed upływem roku od zawarcia umowy w sprawie ustanowienia użytkowania górnictwa wnioskodawca nie uzyska koncesji, umowa wygasa (art. 13 ust. 7 Prawa geologicznego i górniczego).

dotyczy odpowiedzi na pytanie, jak rozumieć rozróżnienie na „środki własne” oraz „pochodzące z kapitału obcego”, zwłaszcza że potoczne rozumienie tego ostatniego określenia oznacza kapitał pochodzący z zagranicy. Można jednak bronić poglądu, w myśl którego „kapitałem obcym” są środki udostępnione przez inny podmiot.

Organem koncesyjnym w omawianym zakresie jest minister właściwy do spraw środowiska. Jego organem pomocniczym jest Komisja Zasobów Kopalin²⁰. Jej zadaniem jest przygotowywanie dla ministra właściwego do spraw środowiska opinii w zakresie:

- 1) merytorycznej i formalnoprawnej oceny prawidłowości sporządzenia:
 - a) projektów robót geologicznych²¹,
 - b) dokumentacji geologicznej złoża kopaliny, z wyłączeniem złoża węglowodorów, w tym posiadania prawa do wykorzystania informacji geologicznej, na podstawie której ją sporządzono, oraz czy informacja ta jest wystarczająca do udokumentowania zasobów w danej kategorii;
 - c) dokumentacji geologiczno-inwestycyjnej złoża węglowodorów, w tym posiadania prawa do wykorzystania informacji geologicznej, na podstawie której ją sporządzono, oraz czy informacja ta jest wystarczająca do udokumentowania zasobów w danej kategorii;
- 2) oceny poprawności określania zasobów przemysłowych z punktu widzenia ich optymalnego wykorzystania oraz oceny wykorzystania i ochrony zasobów kopalin likwidowanych zakładów górniczych;
- 3) oceny zakresu merytorycznego prac geologicznych przewidzianych do wykonania na zamówienie ministra właściwego do spraw środowiska;
- 4) oceny projektów, dokumentacji i opracowań geologicznych zamawianych przez ministra właściwego do spraw środowiska innych niż wymienione w pkt 1–3, dotyczących złóż kopalin;
- 5) analizy metod prowadzenia prac geologicznych związanych z badaniem złóż kopalin, opiniowania przepisów dotyczących projektowania i wykonywania prac geologicznych oraz dokumentowania złóż kopalin; opiniowania innych opracowań związanych z dokumentowaniem i gospodarowaniem złożami kopalin (§ 2).

²⁰ Zarządzenie Nr 36 Ministra Środowiska z dnia 8 czerwca 2011 r. w sprawie powołania Komisji Zasobów Kopalin, Dz. Urz. Ministra Środowiska z 2011 r. Nr 2, poz. 35 z późn. zm.

²¹ Treść tego dokumentu ma kluczowe znaczenie z punktu widzenia omawianej problematyki. Określa on przede wszystkim sposób osiągnięcia zamierzonego celu, co wymaga określenia zakresu zamierzonych prac (w tym robót) geologicznych oraz ich technologii (art. 79 Prawa geologicznego i górniczego w zw. z rozporządzeniem Ministra Środowiska z dnia 20 grudnia 2011 r. w sprawie szczegółowych wymagań dotyczących projektu robót geologicznych, w tym robót, których wykonywanie wymaga uzyskania koncesji, Dz. U. z 2023 r. poz. 155).

Nie można jednak wykluczyć, że organ koncesyjny powierzy wspomnianej komisji przygotowanie projektu rankingu wniosków koncesyjnych.

6. Rozstrzygnięcia organu koncesyjnego

Koncesję (w zasadzie) uzyskuje ten podmiot, którego wniosek uzyskał najwyższą ocenę. Jednocześnie organ koncesyjny odmawia udzielenia jej pozostałym wnioskodawcom (art. 28l). Co prawda przepis ten zredagowany jest w sposób imperatywny (organ „udziela”, „odmawia”), jednak nie oznacza to, że ustawa wprowadza bezwzględny nakaz podjęcia decyzji koncesyjnej. Nie można wykluczyć, że w toku postępowania ujawnią się okoliczności uzasadniające odmowę koncesji na rzecz tego wnioskodawcy, który w toku postępowania uzyskał najwyższą ocenę organu koncesyjnego (art. 29 Prawa geologicznego i górniczego). Również przeznaczenie nieruchomości bądź inne wymagania ochronne (np. dotyczące przyrody, gospodarki wodnej, zabytków) mogą powodować, że uzyskanie koncesji we wnioskowanym kształcie nie będzie możliwe.

Powstaje wreszcie pytanie, czy przedstawione wyżej rozwiązania oznaczają, że organ koncesyjny prowadzi jedno postępowanie, którego stronami są wszyscy konkurujący ze sobą wnioskodawcy, czy też postępowanie dotyczące każdego z nich prowadzone jest odrębnie, na podstawie kryteriów wskazanych w art. 28k Prawa geologicznego i górniczego. Sformułowania art. 28i ust. 4 („od dnia zamieszczenia ogłoszenia [...] nie wszczyna się innych postępowań”) oraz art. 28k Prawa geologicznego i górniczego („organ ocenia złożone wnioski”) uzasadniają ocenę, że organ prowadzi jedno postępowanie, którego stronami są konkurujący ze sobą wnioskodawcy, z wszelkimi tego konsekwencjami. Zwiększa to transparentność postępowania i pozwala na instancyjną (oraz sądownoadministracyjną) kontrolę przesłanek, jakimi kieruje się organ koncesyjny. Nigdy nie można bowiem wykluczyć, że kryteria wskazane w art. 28k ust. 1 Prawa geologicznego i górniczego zostaną ocenione błędnie, czego wynikiem będzie nieuzasadniona preferencja jednego wnioskodawcy. Jest też oczywiste, że decyzja w sprawie udzielenia koncesji na rzecz konkurenta dotyczy jednocześnie interesu prawnego pozostałych wnioskodawców, bowiem przesądza o tym, że odnoszące się do nich rozstrzygnięcie będzie negatywne. Każdy wnioskodawca ma prawo weryfikacji zasadności takiej decyzji. Oznacza to również, że użyte w art. 28l Prawa geologicznego i górniczego określenie „udziela koncesji [...] oraz jednocześnie odmawia udzielenia koncesji innym podmiotom” świadczy o tym, że rozstrzygnięcia te powinny zostać dokonane w jednej decyzji.

Dotychczasowa praktyka organu koncesyjnego polega natomiast na przyjęciu, że prowadzi on tyle postępowań, ilu jest wnioskodawców, a w konsekwencji wzajemnie nie są oni stronami omawianych postępowań. Rozwiązanie to wypada ocenić jako szkodliwe i podważające zasady zaufania do władzy publicznej (art. 8 K.p.a.) oraz prawa do czynnego udziału w postępowaniu (art. 10 K.p.a.). Ten, którego wniosek został oceniony jako niezasługujący na aprobatę, musi mieć prawo weryfikacji zasadności rozstrzygnięcia uznającego wyższość wniosku konkurencyjnego.

Rozwiązania dotyczące postępowania konkurencyjnego nie naruszają wymagań dotyczących pozostałych stron postępowań koncesyjnych, jak np. właścicieli nieruchomości, na których ma być wykonywana zamierzona działalność (art. 28 K.p.a. w zw. z art. 41 Prawa geologicznego i górniczego). Skoro w sprawach nieuregulowanych Prawem geologicznym i górniczym postępowanie koncesyjne (w tym konkurencyjne) toczy się wedle zasad Kodeksu postępowania administracyjnego, to w postępowaniu konkurencyjnym może również uczestniczyć podmiot na prawach strony (zob. art. 31, art. 182 i nast. K.p.a.).

Wniosek koncesyjny jest informacją o środowisku²², a zatem wyłączenie jego jawności może nastąpić tylko w razie zaistnienia przesłanek określonych w art. 16 ustawy o oudostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko²³. Jedną z nich jest ochrona tajemnicy przedsiębiorstwa²⁴. Wyłączenie dostępu do objętych nią danych zawartych we wniosku (wraz z załącznikami) może natomiast prowadzić do znaczącego pogorszenia sytuacji prawnej konkurujących wnioskodawców, bowiem mogą oni zostać pozbawieni możliwości weryfikacji (dotyczących ich) ocen dokonanych przez organ koncesyjny. Problem również w tym, że przy określaniu wymagań Prawa geologicznego i górniczego dotyczących wspomnianej tajemnicy przedsiębiorcy zabrakło wyobraźni. Przede wszystkim niejasny jest tryb orzekania o nadaniu „klauzuli poufności”. Skoro można ją nadać na wniosek, a „informacjom nadaje się klauzulę poufności” (art. 28ha ust. 1–2 Prawa geologicznego i górniczego), to jest oczywiste, że orzeka o tym organ koncesyjny. Wątpliwość dotyczy

²² Zob. prawomocne wyroki WSA: z dnia 7 lutego 2018 r., IV SA/Wa 2571/17; z dnia 25 czerwca 2021 r., VI SA/Wa 572/21. Zob. również wyrok NSA z dnia 23 marca 2021 r., III OSK 83/21, CBOSA.

²³ Dz. U. z 2024 r. poz. 1112 z późn. zm.

²⁴ Są nią informacje techniczne, technologiczne, organizacyjne przedsiębiorstwa lub inne informacje posiadające wartość gospodarczą, które jako całość lub w szczególnym zestawieniu i zbiorze ich elementów nie są powszechnie znane osobom zwykle zajmującym się tym rodzajem informacji albo nie są łatwo dostępne dla takich osób, o ile uprawniony do korzystania z informacji lub rozporządzania nimi podjął, przy zachowaniu należytej staranności, działania w celu utrzymania ich w poufności (art. 11 ust. 2 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji, tekst jednolity: Dz. U. z 2022 r. poz. 1233).

formy takiego rozstrzygnięcia. Nie kończy ono postępowania sprawie, a więc nie jest decyzją. Uznanie, że ma ono postać postanowienia w rozumieniu art. 123 K.p.a., byłoby najprostsze, ale nie zapewnia ono ochrony uzasadnionych interesów wnioskodawcy, co najlepiej można dostrzec na przykładzie odmowy nadania takiej klauzuli. Nie da się też wykluczyć, że pozostałe strony mogą kwestionować objęcie określonych informacji klauzulą poufności. Z kolei zażalenie na postanowienie wydane w toku postępowania przysługuje tylko wtedy, gdy ustawa tak stanowi (art. 141 K.p.a.). Nie określono również żadnych standardów fizycznych wspomnianej ochrony. Brak możliwości udostępnienia takich informacji „innym uczestnikom postępowania” (art. 28ha ust. 3) oznacza np., że bez zgody wnioskodawcy projekt robót geologicznych (a więc kluczowa część wniosku o koncesję na poszukiwanie i rozpoznawanie złoża kopaliny) nie może zostać poddany ocenie biegłego.

7. Możliwość zmian koncesji wydanych w wyniku postępowania konkurencyjnego

Ustawa jednoznacznie przesądza, że wnioski złożone w postępowaniu konkurencyjnym nie podlegają zmianom mogącym wpłynąć na ocenę kryteriów wskazanych w art. 28k ust. 1 Prawa geologicznego i górniczego. Nie ma natomiast zakazu zmiany uzyskanej w takim postępowaniu koncesji, zarówno w odniesieniu do określonego w niej zakresu prac (w tym robót) geologicznych, ich technologii, jak i czasu, na jaki została udzielona koncesja (w tym terminu rozpoczęcia objętej nią działalności). Oczywiście musi ona zostać dokonana z uwzględnieniem wymagań przewidzianych w art. 34 Prawa geologicznego i górniczego. Zasadą jest, że do takiej zmiany stosuje się odpowiednio przepisy o jej udzieleniu (ust. 1a *in principio*). Nie oznacza to jednak, że zmiana miałaby zostać dokonana w postępowaniu konkurencyjnym. Nie da się więc wykluczyć, że można w ten sposób co najmniej częściowo doprowadzić do ograniczenia zakresu badań objętych taką koncesją, a w rezultacie zakres realnie wykonanych prac (w tym robót) geologicznych może być mniejszy, niż miałoby to wynikać z najwyżej ocenionego wniosku koncesyjnego.

8. Brak ograniczeń do ponownego rozpoznania złoża

Nie da się wreszcie wykluczyć, że przedmiotem wnioskowanej koncesji na poszukiwanie lub rozpoznawanie będzie złóż kopaliny, które było już przedmiotem wydobywania, a wydana w tym celu koncesja utraciła moc. W praktyce problem ten najczęściej dotyczyć będzie węgla kamiennego. Restrukturyzacja jego wydobywania prowadzonego przez przedsiębiorców kapitałowo powiązanych ze Skarbem Państwa polega na zmniejszeniu mocy produkcyjnych oraz likwidacji zakładów górniczych. Dotyczy to również takich złóż, które nie zostały całkowicie wyeksploatowane. Z wielu powodów mogą one być interesujące dla innych przedsiębiorców górniczych. Co prawda takie złóż jest rozpoznane w stopniu wystarczającym do uzyskania koncesji na jego wydobywanie (bo też było objęte taką koncesją), ale od czasu zaprzestania wydobywania stan istniejących w nim wyrobisk może ulec zmianie. Również kryteria, wedle których przed laty opracowano jego dokumentację geologiczną, mogą być niewystarczające z punktu widzenia współczesnych oczekiwań przedsiębiorcy, który przede wszystkim dąży do ograniczenia swoich ryzyk, w tym ryzyka geologicznego. Związaną z tym praktykę trudno ocenić jako racjonalną. Organ koncesyjny wychodzi przeważnie z założenia, że skoro złóż jest udokumentowane w stopniu pozwalającym na uzyskanie koncesji na jego wydobywanie, to jego ponowne rozpoznanie byłoby sprzeczne z interesem publicznym. Tego rodzaju ocena, zwłaszcza bez wykazania, na czym w danym stanie faktycznym polega wspomniany interes, jest jednak rażąco błędna. W oczywistym interesie publicznym jest bowiem pozyskanie wiedzy o budowie skorupy Ziemi, i to nawet wówczas, gdyby taka wiedza miała sprowadzać się do potwierdzenia danych pozyskanych wiele lat temu.

9. Wnioski

Przedstawione wyżej uwagi uzasadniają ocenę, że model postępowania konkurencyjnego dotyczącego poszukiwania lub rozpoznawania złóż kopaliny określony został wadliwie, zarówno ze szkodą dla interesu publicznego, jak i jednostkowego. Dokładnie takie same problemy mogą zresztą pojawić się w odniesieniu do niekoncesjonowanych robót geologicznych, w tym prowadzonych w celu poszukiwania lub rozpoznawania złóż kopaliny innych niż wymienione w art. 10 ust. 1, czy też na potrzeby podziemnego składowania dwutlenku węgla. Wiele wskazuje na to, że rozwiązania te powinny ulec znaczącym zmianom. Najprostsza może polegać na ograniczeniu mechanizmów administracyjnoprawnych i zwiększeniu roli instru-

mentów o charakterze cywilnoprawnym²⁵. Utrzymywanie obecnego modelu postępowania konkurencyjnego może również wykluczyć możliwość poszukiwania lub rozpoznawania złoŹa na wiele lat, z oczywistą szkodą tak dla interesu publicznego, jak i jednostkowego. Zmian wymagają teŹ rozwiązania dotyczące ochrony tajemnicy przedsiębiorcy oraz praktyka organu koncesyjnego, który powinien prowadzić jedno postępowanie z udziałem konkurujących ze sobą przedsiębiorców.

Bibliografia

- Lipiński A., „Konkurencyjne” postępowania koncesyjne dotyczące działalności regulowanej prawem geologicznym i górnictwem, *Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego* 2014, nr 2.
- Lipiński A., O potrzebie zmiany zakresu przedmiotowego koncesji w Prawie geologicznym i górnictwem, w: *Swoboda działalności gospodarczej. Próba oceny polskich regulacji prawnych*, red. J. Glumińska-Pawlic, B. Przywora, Warszawa 2021.
- Klimek G., w: *Prawo geologiczne i górnictwo. Komentarz LEX*, red. B. Rakoczy, Warszawa 2015.
- Schwarz H., *Prawo geologiczne i górnictwo. Komentarz*, t. 1, Wrocław 2006.

²⁵ Zob. A. Lipiński, O potrzebie zmiany zakresu przedmiotowego koncesji w Prawie geologicznym i górnictwem, w: *Swoboda działalności gospodarczej. Próba oceny polskich regulacji prawnych*, red. J. Glumińska-Pawlic, B. Przywora, Warszawa 2021, s. 57 i nn.