

Grzegorz Lubeńczuk

Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie

ORCID: 0000-0001-5028-8020

grzegorz.lubenczuk@mail.umcs.pl

Obowiązek uzyskania koncesji na wykonywanie działalności w zakresie wydobywania kopalin ze złóż a odłączenie kopaliny od złoża w związku z robotami budowlanymi

Wstęp

Znaczenie kopalin dla szeregu strategicznych sektorów gospodarki, połączone z wywodzącym się z tradycji ekonomii klasycznej przekonaniem, że dostępność zasobów naturalnych jest ograniczona i wyznacza górną granicę stopy wzrostu gospodarczego, a tym samym poziom dobrobytu społecznego¹, powoduje, że działalność w zakresie wydobywania kopalin ze złóż stanowi przedmiot restrykcyjnej regulacji prawnej. Kluczowym elementem tej regulacji jest ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. Prawo geologiczne i górnicze². Art. 21 ust. 1 pkt 2 p.g.g. statuuje zasadę, zgodnie z którą działalność w zakresie wydobywania kopalin ze złóż może być wykonywana po uzyskaniu koncesji.

Zgodnie z uzasadnieniem projektu tej ustawy założeniem ustawodawcy było m.in. doprecyzowanie zakresu przedmiotowego ustawy, określenie relacji jej przepisów wobec innych ustaw, usprawnienie prowadzonych na jej podstawie postępowań administracyjnych, przygotowanie nowoczesnych regulacji, wprowadzających uproszczenia dla przedsiębiorców, odbiurokratyzowanie postępowań administracyjnych, usprawnienie instrumentów przeciwdziałania nielegalnej eksploatacji kopalin, a także doprecyzowanie przesłanek podejmowanych rozstrzygnięć³. Wbrew tym założeniom przepisy p.g.g. okazują

¹ Szerzej na temat współczesnej teorii zasobów naturalnych m.in.: A. Woś, *Ekonomika odnawialnych zasobów naturalnych*, Warszawa 1995, s. 41; A. Janik, J.M. Łączny, A. Ryszko, *Ekonomiczne podstawy ochrony środowiska*, Gliwice 2009, s. 58–69.

² T.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 1290 z późn. zm., dalej jako p.g.g.

³ Uzasadnienie projektu ustawy Prawo geologiczne i górnicze, druk sejmowy nr 1696 z dnia 16 grudnia 2008 r., Sejm VI kadencji, s. 1.

się w wielu miejscach nieprecyzyjne, a ich stosowanie wiąże się z licznymi trudnościami, które pojawiają się przede wszystkim na styku zawartej w ustawie regulacji dotyczącej zasad koncesjonowania działalności w zakresie wydobywania kopalin ze złóż z przepisami ustaw, regulującymi podejmowanie innych rodzajów działalności, które – nie będąc ukierunkowane na wydobywanie kopaliny – mogą wywoływać takie same skutki, związane z odłączeniem kopaliny od złoża. Z praktycznego punktu widzenia szczególne znaczenie w tym zakresie ma problematyka prowadzenia robót budowlanych, które, z uwagi na swoją specyfikę, w wielu przypadkach wymagają przeprowadzenia prac ziemnych. Prace takie mogą wiązać się z ingerencją w złożę kopaliny i skutkować odłączeniem od niego pewnej jej ilości. Przepisy ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane⁴, które regulują zasady prowadzenia robót budowlanych, nie rozstrzygają o sposobie postępowania w przypadku, gdy w związku z tymi robotami konieczne jest odłączenie kopaliny od złoża. Na tym tle pojawia się wątpliwość, czy w takim przypadku powinny znaleźć zastosowanie przepisy o koncesjonowaniu działalności w zakresie wydobywania kopalin ze złóż. Chociaż wiele argumentów przemawia za potrzebą wyłączenia takich sytuacji spod obowiązku uzyskania koncesji, ustawodawca nie zdecydował się, aby dokonać takiego wyłączenia wprost w przepisach prawa. Jednocześnie sądy administracyjne, które rozstrzygają liczne sprawy dotyczące ustalenia opłaty podwyższonej za wydobywanie kopalin bez koncesji, dość konsekwentnie, a w niektórych przypadkach wręcz mechanicznie przyjmują, że odłączenie kopaliny od złoża, o ile nie dochodzi do niego w trakcie procesu budowlanego, który prowadzony jest z zachowaniem wszystkich wymogów formalnych, bez względu na inne okoliczności, w tym na towarzyszący temu odłączeniu cel, wymaga uzyskania koncesji na wydobywanie kopalin ze złóż. Takie podejście, jak się wydaje, odbiega od założeń ustawodawcy, a w niektórych przypadkach prowadzi do wręcz dysfunkcyjnych wniosków. Należy bowiem postawić tezę, że zamiarem ustawodawcy było wyłączenie spod obowiązku uzyskania koncesji odłączenia kopaliny od złoża, które jest uzasadnione z uwagi na zakres i sposób prowadzenia robót budowlanych, a co za tym idzie, że przy ocenie stanów związanych z odłączeniem kopaliny od złoża kluczowe znaczenie powinien odgrywać cel takiego odłączenia, a nie fakt, że dochodzi do niego w toku procesu budowlanego. Oparcie się tylko na przesłance dokonania odłączenia kopaliny od złoża w toku procesu budowlanego, z pominięciem rzeczywistego celu takiego odłączenia, może skutkować nieprawidłową oceną zarówno sytuacji, gdy do takiego odłączenia doszło w celu realizacji inwestycji, ale w ramach procesu budowlanego prowadzonego z naruszeniem pewnych wymogów formalnych, jak i sytuacji, gdy

⁴ T.j. Dz.U. z 2025 r., poz. 418 z późn. zm.

spełnienie wymogów formalnych związanych z procesem budowlanym służy zakamuflowaniu rzeczywistego celu, jakim jest wydobywanie kopalin.

Wątpliwości związane ze stosowaniem regulacji określającej zasady koncesjonowania działalności w zakresie wydobywania kopalin ze złóż do sytuacji związanych z prowadzeniem robót budowlanych, które skutkują odłączeniem kopaliny od złoża, rodzą potrzebę analizy tej regulacji, z uwzględnieniem wymogów wykładni celowościowej, ukierunkowanej na konieczność wyłączenia tych sytuacji spod obowiązku uzyskania koncesji, o której mowa w art. 21 ust. 1 pkt 2 p.g.g.

Problem oceny odłączenia kopaliny od złoża w związku z prowadzeniem robót budowlanych pod kątem zasad wydobywania kopalin ze złóż

Zgodnie z art. 3 pkt 7 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane przez roboty budowlane należy rozumieć budowę, a także prace polegające na przebudowie, montażu, remoncie lub rozbiórce obiektu budowlanego. W wielu przypadkach elementem robót budowlanych są prace ziemne, takie jak niwelacja terenu, wykonanie wykopu pod fundamenty, podpiwniczenie lub inne elementy budynku sytuowane poniżej poziomu gruntu, a także prace związane z budową stawów i zbiorników wodnych. W przypadku gdy na terenie nieruchomości, na której prowadzone są takie prace, występuje złożo kopalin, może dojść do ingerencji w strukturę tego złoża i odłączenia od niego pewnej ilości kopaliny⁵. Co do zasady takiemu odłączeniu kopaliny od złoża nie towarzyszy zamiar jej pozyskania, chociaż nie można wykluczać sytuacji, że kopalina taka zostanie wykorzystana na potrzeby prowadzonych robót budowlanych lub do innych celów. Nie są rzadkie także sytuacje, w których prowadzenie robót budowlanych lub ich pozorowanie jest sposobem zakamuflowania działalności w zakresie wydobywania kopalin ze złoża. Niezależnie od zamiaru towarzyszącego podjęciu takich czynności, jeżeli w ich efekcie dojdzie do odłączenia kopaliny od złoża, to w istocie wywołują one taki sam skutek jak działalność w zakresie wydobywania kopalin ze złóż, która podlega regulacji Prawa geologicznego i górniczego. Nie oznacza to jednak, że sytuacje te są tożsame.

Ponieważ przepisy Prawa budowlanego nie odnoszą się w żaden sposób do sytuacji odłączenia kopaliny od złoża, do którego dochodzi w związku z prowadzeniem robót budowlanych, pojawia się potrzeba oceny takich sytuacji pod kątem regulacji zawartej w przepisach p.g.g., w tym w szczególności

⁵ Szerzej: J. Murzydło, *Wydobywanie kopalin bez wymaganej koncesji a inna działalność związana z wydobywaniem kopalin*, „Przegląd Geologiczny” 2022, vol. 70, nr 1, s. 7.

pod kątem istnienia obowiązku uzyskania koncesji na wykonywanie działalności w zakresie wydobywania kopalin ze złóż.

Obowiązek uzyskania koncesji na wykonywanie działalności w zakresie wydobywania kopalin

Obowiązek uzyskania koncesji na wykonywanie działalności w zakresie wydobywania kopalin wynika z treści art. 21 ust. 1 pkt 2 p.g.g. Przepis ten stanowi jedynie, że działalność taka może być wykonywana po uzyskaniu koncesji. Zgodnie z art. 21 ust. 2 p.g.g. w sprawach nieuregulowanych w ustawie do koncesjonowania działalności, o której mowa w art. 21 ust. 1 p.g.g., stosuje się przepisy ustawy z dnia 6 marca 2018 r. Prawo przedsiębiorców⁶. Chodzi tu zatem o koncesję, o której mowa w art. 37 ust. 1 PrPrzeds., stanowiącą formę reglamentacji działalności gospodarczej. Koncesja jest aktem zgody władzy publicznej na podjęcie i wykonywanie działalności gospodarczej przez danego przedsiębiorcę⁷ i odstąpienie przez państwo od monopolu w danej dziedzinie⁸.

Opierając się tylko na treści art. 21 ust. 1 pkt 2 p.g.g., należy przyjąć, że uzyskania koncesji wymaga każda działalność w zakresie wydobywania kopalin ze złóż. Jednocześnie jednak przepisy p.g.g. wskazują na kilkanaście rodzajów działalności, do których przepisy dotyczące koncesjonowania działalności w zakresie wydobywania kopalin ze złóż nie mają zastosowania. Dotyczy to w szczególności wszystkich rodzajów działalności, do których, na podstawie art. 2 ust. 1 p.g.g., przepisy p.g.g. stosuje się odpowiednio, ale z wyłączeniem działu III, co oznacza również wyłączenie stosowania umieszczonego w tym dziale art. 21 ust. 1 pkt 2 p.g.g.⁹, a także tych rodzajów działalności, do których, na podstawie art. 3 p.g.g., przepisy p.g.g. nie mają zastosowania w ogóle¹⁰.

⁶ T.j. Dz.U. z 2025 r., poz. 1480, dalej jako PrPrzeds.

⁷ C. Kosikowski, *Koncesje i zezwolenia na działalność gospodarczą*, Warszawa 2002, s. 47.

⁸ Idem, *Koncesje w prawie polskim*, Kraków 1996, s. 26.

⁹ Art. 2 ust. 1 p.g.g. przewiduje stosowanie przepisów ustawy z wyłączeniem działu III do: budowy, rozbudowy oraz utrzymywania systemów odwadniania zlikwidowanych zakładów górniczych; utrzymywania i niezwiązanego z wydobywaniem kopaliny ze złoża wykorzystywania podziemnej części likwidowanych zakładów górniczych niezbędnej do prowadzenia ruchu innych zakładów górniczych; robót prowadzonych w wyrobiskach zlikwidowanych podziemnych zakładów górniczych w celach innych niż określone ustawą, w szczególności turystycznych, leczniczych i rekreacyjnych; robót podziemnych prowadzonych w celach naukowych, badawczych, doświadczalnych i szkoleniowych na potrzeby geologii i górnictwa; drażenia tuneli oraz likwidacji tych obiektów, urządzeń i instalacji.

¹⁰ Art. 3 p.g.g. wyłącza stosowanie ustawy do: korzystania z wód w zakresie uregulowanym odrębnymi przepisami; wykonywania wkopów oraz otworów wiertniczych o głębokości do 30 m w celu wykorzystania ciepła Ziemi, poza obszarami górniczymi; wykonywania wkopów oraz otworów wiertniczych o głębokości do 30 m w celu wykonywania ujęć wód podziemnych na potrzeby

Przepisy dotyczące koncesjonowania działalności w zakresie wydobywania kopalin nie mają też zastosowania do określonej w art. 4 p.g.g. działalności, polegającej na wydobywaniu przez osobę fizyczną piasków i żwirów z przeznaczeniem na zaspokojenie potrzeb własnych. Przepisy te nie mają zastosowania do takiej działalności, jeżeli wydobycie jest prowadzone z nieruchomości stanowiącej przedmiot prawa własności lub użytkowania wieczystego osoby fizycznej, która dokonuje tego wydobycia, bez użycia środków strzałowych, o ile wydobycie takie nie naruszy przeznaczenia nieruchomości, na której jest prowadzone. Wymogiem formalnym do prowadzenia takiego wydobycia jest dokonanie z 7-dniowym wyprzedzeniem zawiadomienia na piśmie właściwego organu nadzoru górniczego. Wydobycie takie nie może przekroczyć 10 m³ piasku lub żwiru w roku kalendarzowym a osoba, która dokonała wydobycia nie może rozporządzać wydobytą kopaliną. W przypadku rozporządzenia tak wydobytą kopaliną, niezależnie od tego, czy jej zbycie ma charakter odpłatny, czy nieodpłatny, następuje powrót do zasad ogólnych, co oznacza konieczność uprzedniego uzyskania koncesji na wykonywanie działalności w zakresie wydobywania kopalin ze złóż¹¹.

Żadne z wymienionych wyłączeń nie dotyczy wprost prowadzenia robót budowlanych jako takich, chociaż niektóre z nich mogą mieć w tym zakresie pewne znaczenie. Może to dotyczyć m.in. określonego w art. 2 ust. 1 pkt 4 p.g.g. wyłączenia dotyczącego drażenia tuneli, które w świetle art. 3 pkt 3 PrBudow są budowlami. Podstawę do wyłączenia obowiązku uzyskania koncesji w przypadku odłączenia kopalin od złoża, do którego dochodzi w związku z robotami budowlanymi, może stanowić również art. 4 p.g.g. Trzeba jednak zauważyć, że *ratio legis* tego przepisu nie jest ukierunkowane na takie sytuacje i że w praktyce może on być użyteczny dla oceny sytuacji związanych z odłączeniem kopaliny, do którego dochodzi w związku z prowadzeniem robót budowlanych tylko wtedy, gdy zostałyby spełnione wszystkie określone w nim wymogi. W szczególności nie znajduje on zastosowania w przypadku robót, które skutkują odłączeniem od złoża kopaliny innej niż piasek lub żwir, a także robót prowadzonych na większą skalę, które skutkowałyby odłączeniem od złoża kopaliny w ilości większej niż 10 m³ w ciągu roku kalendarzowego.

poboru wód podziemnych w ilości nieprzekraczającej 5 m³ na dobę poza obszarami górniczymi utworzonymi w celu wydobywania wód leczniczych lub solanek; badań naukowych i działalności dydaktycznej, prowadzonych bez wykonywania robót geologicznych; pozyskiwania okazów minerałów, skał i skamielin w celach naukowych, kolekcjonerskich i dydaktycznych, prowadzonego bez wykonywania robót górniczych; wykonywania robót związanych ze sztucznym zasilaniem strefy brzegowej piaskiem, pochodzącym z osadów dennych obszarów morskich Rzeczypospolitej Polskiej; wydobywania kruszywa w zakresie niezbędnym do wykonania pilnych prac zabezpieczających przed powodzią w czasie obowiązywania stanu klęski żywiołowej; ustalania geotechnicznych warunków posadawiania obiektów budowlanych bez wykonywania robót geologicznych.

¹¹ Szerzej: B. Rakoczy, [w:] B. Rakoczy (red.), *Prawo geologiczne i górnicze. Komentarz*, 2015, Lex, komentarz do art. 4.

W tym kontekście należy zauważyć, że obecnie nie istnieją żadne inne przepisy, które jednoznacznie rozstrzygałyby o sposobie postępowania w sytuacji, gdy przeprowadzenie robót budowlanych wymaga odłączenia od złoża określonej ilości kopaliny. Nie powinno jednak budzić wątpliwości, że zamiarem ustawodawcy nie było wprowadzenie wymogu uzyskania koncesji na wykonywanie działalności w zakresie wydobywania kopalin ze złóż, w przypadku gdy do odłączenia kopaliny od złoża dochodzi w związku z prowadzeniem robót budowlanych. Przyjęcie odmiennego założenia byłoby całkowicie dysfunkcjonalne. Mając na względzie fakt, że charakterystyka robót budowlanych w wielu przypadkach wymaga prowadzenia prac ziemnych oraz powszechność występowania niektórych kopalin, w tym pisaków i żwirów, można zakładać, że realizacja dużej części inwestycji budowlanych będzie wiązała się z koniecznością odłączenia określonych ilości kopalin z miejsca ich naturalnego nagromadzenia na terenie objętym robotami budowlanymi. Przyjęcie założenia, że w każdym przypadku, gdy na terenie objętym robotami budowlanymi występuje złożo dowolnej kopaliny, jej odłączenie od tego złoża wymaga uzyskania koncesji na wykonywanie działalności w zakresie wydobywania kopalin ze złóż, w praktyce prowadziłoby do paraliżu takich inwestycji. Pomijając bowiem nawet czasochłonność i wysokie koszty spełnienia wymogów niezbędnych do otrzymania koncesji, w wielu przypadkach jej uzyskanie byłoby po prostu niemożliwe, np. z uwagi na brak możliwości spełnienia przez inwestora określonych wymogów, co z kolei uniemożliwiłoby realizację planowanej inwestycji¹². Należy zatem przyjąć, że mimo braku jednoznacznego rozstrzygnięcia w przepisach ustawowych, zamiarem ustawodawcy było wyłączenie sytuacji związanych z prowadzeniem robót budowlanych spod regulacji określającej zasady koncesjonowania działalności w zakresie wydobywania kopalin ze złóż. To założenie wskazuje na potrzebę odróżnienia sytuacji związanych z odłączeniem kopaliny od złoża, do którego dochodzi w związku z prowadzeniem robót budowlanych od sytuacji związanych z wykonywaniem działalności w zakresie wydobywania kopalin ze złóż, a w razie wątpliwości powinno przesądzać o kwalifikacji tych sytuacji jako niepodlegających obowiązkowi uzyskania koncesji, o której mowa w art. 21 ust. 1 pkt 2 p.g.g. Jak bowiem trafnie stwierdza Hubert Schwarz, bezwzględnie uznawanie każdego odspojenia kopaliny ze złoża (także nierozpoznanego geologicznie i nieudokumentowanego) oznaczałoby, że z nielegalną eksploatacją mielibyśmy do czynienia na prawie każdym placu budowy¹³.

¹² Szerzej na temat możliwych trudności w uzyskaniu koncesji por. L. Król, *Wydobywanie kruszywa naturalnego a budowa stawów rybnych w świetle wymagań technicznych i przepisów prawa*, „Gospodarka Surowcami Mineralnymi” 2005, t. 21, z. 2, s. 83 i nast.

¹³ H. Schwarz, *Prawo geologiczne i górnicze. Komentarz*, t. 1: Art. 1–103, 2013, Legalis, komentarz do art. 1.

Odłączenie kopaliny od złoża a działalność w zakresie wydobywania kopalin ze złóż

Jedną z najważniejszych przyczyn trudności dotyczących określenia zakresu przedmiotowego obowiązku uzyskania koncesji na wykonywanie działalności w zakresie wydobywania kopalin ze złóż jest brak legalnej definicji tej działalności. Przepisy p.g.g. nie definiują ani pojęcia działalności w zakresie wydobywania kopalin ze złóż, ani pojęcia wydobywania kopalin. W art. 6 ust. 1 pkt 16c p.g.g. została zawarta jedynie definicja wydobywania węglowodorów ze złóż, w świetle której jest nim „prowadzenie wydobycia węglowodorów, w tym przygotowanie wydobytych węglowodorów do transportu oraz ich transport w obrębie zakładu górniczego”. Nie można wykluczyć wykorzystania tej definicji do odtworzenia definicji wydobywania kopalin ze złóż i działalności w zakresie wydobywania kopalin ze złóż. Wydaje się jednak, że wartość poznawcza takich definicji i tak byłaby mocno ograniczona, a zatem konieczne jest odtworzenie znaczenia tych pojęć w oparciu o inne elementy.

Na gruncie ustawy z dnia 4 lutego 1994 r. Prawo geologiczne i górnicze¹⁴ Naczelny Sąd Administracyjny wyraził pogląd, że „wydobycie” kopalin w istocie jest zwrotem niedookreślonym, tj. takim, którego *ratio* umieszczenia w treści przepisu stanowi to, aby miał on zakres możliwy do wypełnienia *ad casum* i którego „ukonkretnienie” następuje przez odniesienie do stanu faktycznego, nie zaś przez odczytanie znaczenia tego wyrażenia *in abstracto*¹⁵. W związku z brakiem innych możliwości sądy administracyjne często dokonują ustalenia zakresu pojęcia wydobywania kopaliny ze złoża poprzez odwołanie do zawartej w art. 6 ust. 1 pkt 3 p.g.g. definicji kopaliny wydobytej¹⁶. Przepis ten każe rozumieć przez kopalinę wydobytą całość kopaliny odłączonej od złoża. Przyjęcie tej definicji jako podstawy do określenia zakresu pojęcia wydobywania kopaliny ze złoża, prowadzi do stwierdzenia, że wydobywaniem jest każde odłączenie kopaliny od złoża, niezależnie od okoliczności, w których do takiego odłączenia dochodzi. Odzwierciedleniem takiego zapatrywania jest m.in. stanowisko Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach, zgodnie z którym proces odłączania kopaliny od jej złoża stanowi jej wydobycie¹⁷, a także wyrażany wielokrotnie przez Naczelny Sąd Administracyjny pogląd, iż do wydobycia kopaliny dochodzi z momentem jej

¹⁴ T.j. Dz.U. z 2005 r., Nr 228, poz. 1947 z późn. zm., dalej jako p.g.g. z 1994 r.

¹⁵ Wyrok NSA z 4 października 2012 r., sygn. akt II GSK 1321/11, Lex nr 1971018.

¹⁶ Tak m.in.: wyroki NSA: z 19 czerwca 2024 r., sygn. akt II GSK 277/21, Lex nr 3931671; z 13 czerwca 2023 r., sygn. akt II GSK 302/20, Lex nr 3581892; z 2 czerwca 2022 r., sygn. akt II GSK 312/19, Lex nr 3427452; z 7 kwietnia 2022 r., sygn. akt II GSK 1826/18, Lex nr 3341701; z 12 lutego 2020 r., sygn. akt II GSK 2855/17, Lex nr 3474867.

¹⁷ Wyrok WSA w Gliwicach z 2 czerwca 2020 r., sygn. akt III SA/Gl 22/20, Lex nr 3028138.

odłączenia od złoża¹⁸. Przyjęcie tak szerokiego rozumienia pojęcia wydobywania kopaliny ze złoża można uzasadniać dążeniem do objęcia wymogiem uzyskania koncesji, o której mowa w art. 21 ust. 1 pkt 2 p.g.g., jak najszerszego zakresu sytuacji, mogących skutkować odłączeniem kopaliny od złoża, celem zapewnienia złożom kopalin odpowiednio silnej ochrony. Ujęcie takie nie daje podstaw do rozróżnienia działalności w zakresie wydobywania kopalin ze złóż od odłączenia kopaliny od złoża, rozumianego jako sytuacji nieukierunkowane na pozyskanie kopaliny, w tym odłączenia kopaliny, do którego dochodzi w związku z prowadzeniem robót budowlanych. Podejście takie nie odpowiada zatem *ratio legis* regulacji określającej zasady wykonywania działalności w zakresie wydobywania kopalin ze złóż, w tym przedstawionej we wcześniejszych rozważaniach potrzeby kwalifikowania sytuacji związanych z odłączeniem kopaliny od złoża, do którego dochodzi w związku z prowadzeniem robót budowlanych jako niepodlegających obowiązkowi uzyskania koncesji, o której mowa w art. 21 ust. 1 pkt 2 p.g.g.

Co ważne, sądy administracyjne dość konsekwentnie pomijają inne elementy, których uwzględnienie mogłoby prowadzić do wyłączenia wskazanego obowiązku przynajmniej do niektórych sytuacji odłączenia kopaliny od złoża w związku z prowadzeniem robót budowlanych. W szczególności, odwołując się do sformułowanej w art. 6 ust. 1 pkt 3 p.g.g. definicji kopaliny wydobytej, sądy administracyjne nie przykładają jednocześnie większej wagi do treści art. 6 ust. 1 pkt 19 p.g.g., który definiuje złożę kopaliny jako naturalne nagromadzenie minerałów, skał oraz innych substancji, których wydobywanie może przynieść korzyść gospodarczą. Bazując na tej definicji, należałoby przyjąć, że do ustalenia czy doszło do wydobycia kopaliny, konieczne jest stwierdzenie, że została ona odłączona od złoża kopaliny, które spełnia kryteria określone w art. 6 ust. 1 pkt 19 p.g.g., a więc takiego, którego eksploatacja może przynieść korzyść gospodarczą. Takie podejście wydaje się racjonalne. Prowadzi ono bowiem do stwierdzenia, że ochronie podlega tylko takie nagromadzenie kopalin, które może przynieść korzyść gospodarczą, natomiast w sytuacji, gdy takiej korzyści nie można oczekiwać, pierwszeństwo należy przyznać innym interesom, w tym np. związanym z realizacją robót budowlanych.

W podobny sposób sądy administracyjne pomijają znaczenie art. 125 ust. 2 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska¹⁹, zgodnie z którym przepisy p.g.g. określają zasady ochrony udokumentowanych złóż kopalin. Treść tego przepisu może stanowić podstawę do sformułowania

¹⁸ Tak m.in.: wyroki NSA: z 19 czerwca 2024 r., sygn. akt II GSK 277/21, Lex nr 3931671; z 13 czerwca 2023 r., sygn. akt II GSK 302/20, Lex nr 3581892; z 2 czerwca 2022 r., sygn. akt II GSK 312/19, Lex nr 3427452; z 7 kwietnia 2022 r., sygn. akt II GSK 1826/18, Lex nr 3341701.

¹⁹ T.j. Dz.U. z 2025 r., poz. 647 z późn. zm.

twierdzenia, że obowiązek uzyskania koncesji dotyczy tylko sytuacji związanych z wydobywaniem kopalin ze złoża, które zostało udokumentowane. Wskazana regulacja nie jest jednak przywoływana przez sądy administracyjne jako podstawa oceny stanów związanych z wydobywaniem kopalin ze złóż. Z drugiej strony w wyroku z 16 maja 2025 r., sygn. akt II GSK 2353/21 Naczelny Sąd Administracyjny przyjął, że brak w centralnej Bazie Danych Geologicznych oraz systemie MIDAS informacji o udokumentowanych złożach nie świadczy o niewystępowaniu kopaliny²⁰. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w wyroku z 4 października 2017 r., sygn. akt II SA/Po 511/17 stwierdził z kolei, że to inwestora obciąża ryzyko wiążące się z przystąpieniem do robót ziemnych bez jednoznacznego zweryfikowania czy na nieruchomości znajduje się złożo kopalin w rozumieniu przepisów p.g.g., bowiem nawet w przypadku ustalenia faktu istnienia złoża już w toku prowadzonych robót budowlanych działania jego będą mogły zostać zakwalifikowane jako wydobywanie kopalin bez koncesji albo względnie jako naruszenie określone w art. 4 ust. 3 p.g.g., co może skutkować wymierzeniem mu opłaty podwyższonej²¹.

Prowadzenie robót budowlanych jako okoliczność wyłączająca obowiązek uzyskania koncesji na wykonywanie działalności w zakresie wydobywania kopalin ze złóż

Analiza orzecznictwa w sprawach dotyczących ustalenia opłaty podwyższonej w związku z odłączeniem kopaliny od złoża w trakcie robót budowlanych prowadzi do wniosku, że w ocenie sądów administracyjnych elementem kluczowym do oceny, czy taka działalność wymagała uzyskania koncesji, jest kryterium formalne, odnoszące się do prowadzenia tych robót z zachowaniem wymogów wynikających z przepisów Prawa budowlanego. Co prawda sądy wskazują na to, że sam fakt podlegania inwestycji regulom określonej ustawy nie anuluje stosowania przepisów p.g.g., w tym obowiązków w zakresie koncesji i wnoszenia opłat eksploatacyjnych²², to jednak co do zasady łączą one możliwość wyłączenia robót budowlanych, w trakcie których dochodzi do odłączenia kopaliny od złoża z obowiązku uzyskania koncesji

²⁰ Wyrok NSA z 16 maja 2025 r., sygn. akt II GSK 2353/21, Lex nr 3895267.

²¹ Wyrok WSA w Poznaniu z 4 października 2017 r., sygn. akt II SA/Po 511/17, Lex nr 2411899.

²² Tak w odniesieniu do działalności podlegającej przepisom Prawa wodnego WSA w Lublinie w wyroku z 26 października 2006 r., sygn. akt III SA/Lu 39/06, Lex nr 910364.

z prowadzeniem tych robót w ramach procesu budowlanego, który spełnia wszystkie wymogi formalne określone w przepisach Prawa budowlanego. Sądy odmawiają natomiast uznania, że odłączenie kopaliny od złoża nastąpiło w związku z realizacją robót budowlanych, gdy prace, które doprowadziły do odłączenia kopaliny od złoża, nie były objęte pozwoleniem budowlanym²³ i podkreślają, że wydobycie kopaliny bez wymaganej koncesji podlega opłacie podwyższonej nawet wtedy, gdy dokonano go w ramach „szeroko rozumianego procesu inwestycyjnego”²⁴. Zgodnie z tym zapatrywaniem czynności skutkujące odłączeniem kopaliny od złoża mogą być traktowane jako element robót budowlanych i tym samym nie wymagają uzyskania koncesji tylko wtedy, gdy są realizowane w pełni zgodnie z wymogami Prawa budowlanego i dokumentacji budowlanej, każde zaś odstępstwo w tym zakresie skutkuje uznaniem, że odłączenie kopaliny stanowiło jej wydobycie bez wymaganej koncesji. Stanowisko takie zasługuje na uznanie tylko w tym zakresie, że rozróżnia wydobycie kopaliny od odłączenia kopaliny od złoża, do którego dochodzi w związku z prowadzeniem robót budowlanych i tym samym dopuszcza możliwość wyłączenia obowiązku uzyskania koncesji w związku z prowadzeniem takich robót. Jednocześnie jednak trzeba dodać, że w obecnym stanie prawnym nie ma podstaw do dokonywania takiego rozróżnienia w oparciu o ocenę spełnienia wymogów formalnych wynikających z przepisów Prawa budowlanego i prawidłowości samego procesu budowlanego. Odstępstwa od dokumentacji budowlanej i rygorów Prawa budowlanego powinny być oceniane wyłącznie na gruncie przepisów tejże ustawy i nie można traktować ich jako przesłanki przesądzającej o uznaniu odłączenia kopaliny od złoża, do którego dochodzi w powiązaniu z robotami budowlanymi prowadzonymi z ich naruszeniem jako działalności wymagającej uzyskania koncesji. Ujmując rzecz z drugiej strony, można bowiem wskazać na to, że nawet w przypadku spełnienia wszystkich wymogów wynikających z przepisów Prawa budowlanego może dojść do nielegalnego wydobycia kopaliny, w sytuacji gdy spełnienie tych wymogów służy wyłącznie zakamuflowaniu takiego wydobycia. Uznanie w takiej sytuacji, że spełnienie wymogów wynikających z przepisów Prawa budowlanego zwalnia z konieczności uzyskania koncesji, byłoby wnioskiem całkowicie dysfunkcyjnym. W tym kontekście należy podzielić pogląd Jacka Murzydło, według którego wykonania robót budowlanych nie można uznać za przesłankę definitywnie wykluczającą możliwości ustalenia opłaty podwyższonej²⁵.

²³ Por. wyrok WSA w Gliwicach z 7 października 2024 r., sygn. akt III SA/Gl 387/24, Lex nr 3778653.

²⁴ Wyrok WSA w Gliwicach z 7 października 2024 r., sygn. akt III SA/Gl 1061/23, Lex nr 3739247.

²⁵ J. Murzydło, op. cit., s. 8.

Cel jako element oceny stanu faktycznego dotyczącego odłączenia kopaliny od złoża

Mając na względzie ograniczoną przydatność proponowanego przez sądy administracyjne podejścia opartego na przesłance dokonania odłączenia kopaliny od złoża w ramach procesu budowlanego, prowadzonego z zachowaniem określonych prawem wymogów formalnych, należy zwrócić uwagę na znaczenie celu, w jakim doszło do tego odłączenia. Aleksander Lipiński i Ryszard Mikosz, jeszcze na gruncie p.g.g. z 1994 r., trafnie zauważali, że nie jest oczywiste, czy każde odłączenie kopaliny od złoża (np. w toku prac inwestycyjnych takich jak wykopy budowlane czy niwelacja terenu) stanowi wydobywanie wymagające koncesji, a dla oceny, czy mamy do czynienia z „wydobyciem” kopaliny, nie bez znaczenia jest zamiar podmiotu, w wyniku działań którego kopalina zostaje odłączona²⁶. Stanowisko to zostało wprost zaaprobowane przez Naczelną Sąd Administracyjny w wyroku z 4 października 2012 r., sygn. akt II GSK 1321/11²⁷, jednak obecnie jest ono pomijane, a – jak się wydaje – czasami wręcz negowane przez sądy administracyjne. W wyroku z 7 października 2024 r., sygn. akt III SA/Gl 387/24 Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach przedstawił bowiem zapatrywanie, że bez znaczenia jest cel, zamiar i motyw, jakimi kierują się podmioty podejmujące się wydobywania kopaliny, a organy nadzoru górniczego nie mają obowiązku ustalania tych przesłanek²⁸. Na brak znaczenia motywów działania podmiotu realizującego wydobywanie ten sam sąd wskazał również w wyrokach z 26 września 2023 r., sygn. akt III SA/Gl 509/23²⁹ i z 13 czerwca 2023 r., sygn. akt II GSK 302/20³⁰. Z kolei w wyroku z 1 sierpnia 2018 r., sygn. akt III SA/Gl 152/18 sąd ten przedstawił zapatrywanie, że kwestia przeznaczenia czy powodu dokonywania prac wydobywczych nie jest cechą istotną dla uznania substancji za kopalinę i jej eksploatacji, gdyż dla rozstrzygnięcia sprawy nie ma znaczenia sposób zagospodarowania terenu i oddzielonych kopaliny³¹.

Odrzucenie znaczenia okoliczności związanych z celem, powodem czy też motywami odłączenia kopaliny od złoża nie wydaje się prawidłowe. W tym zakresie należy podzielić stanowisko, że to właśnie cel powinien być głównym kryterium oceny zamierzonej działalności³² a dokonując oceny, należałoby

²⁶ A. Lipiński, R. Mikosz, *Ustawa Prawo geologiczne i górnicze. Komentarz*, 2003, Lex, komentarz do art. 1.

²⁷ Wyrok NSA z 4 października 2012 r., sygn. akt II GSK 1321/11, Lex nr 1971018.

²⁸ Wyrok WSA w Gliwicach z 7 października 2024 r., sygn. akt III SA/Gl 387/24, Lex nr 3778653.

²⁹ Wyrok WSA w Gliwicach z 26 września 2023 r., sygn. akt III SA/Gl 509/23, Lex nr 3621228.

³⁰ Wyrok NSA z 13 czerwca 2023 r., sygn. akt II GSK 302/20, Lex nr 3581892.

³¹ Wyrok WSA w Gliwicach z 1 sierpnia 2018 r., sygn. akt III SA/Gl 152/18, Lex nr 2535904.

³² Por. A. Lipiński, *Prawo geologiczne i górnicze*, Katowice 1996, s. 24.

ustalić rzeczywisty zamiar osoby dokonującej wydobywania³³. Cel jest tu istotny o tyle, że określa związek odłączenia kopaliny od złoża z realizacją robót budowlanych, a to ten związek, nie zaś sam fakt dokonania takiego odłączenia w trakcie robót budowlanych powinien przesądzać o klasyfikacji odłączenia kopaliny od złoża i o istnieniu lub braku w danym przypadku obowiązku uzyskania koncesji, o której mowa w art. 21 ust. 1 pkt 2 p.g.g. Obowiązek ten powinien być wyłączony w sytuacji, gdy odłączenie kopaliny od złoża zostało dokonane w celu realizacji procesu budowlanego. Z drugiej strony odłączenie kopaliny od złoża, które nastąpiło co prawda w trakcie procesu budowlanego, ale nie pozostawało w związku z prowadzonymi robotami budowlanymi, powinno być traktowane jako działalność wymagająca uzyskania koncesji. Znaczenia celu nie można pomijać także z uwagi na rolę korygującą, jaką może pełnić jego uwzględnienie w przypadku, gdy niewystarczające okazały się rezultaty oceny danego stanu faktycznego w oparciu o stosowane przez sądy administracyjne kryterium odłączenia kopaliny w ramach prawidłowo realizowanego procesu budowlanego.

Za prawidłowe należy natomiast uznać stanowisko, że nie ma znaczenia, czy odłączenie kopaliny od złoża nastąpiło w celu gospodarczym. Sądy administracyjne trafnie wskazują, że bez znaczenia jest oświadczenie, że podmiot nie prowadził działalności gospodarczej polegającej na wydobywaniu kopaliny³⁴, jak również oświadczenie, że nie sprzedawał on wydobytej kopaliny³⁵ oraz to, czy działalność była nastawiona na zysk, czy dochodziło do sprzedaży kopaliny i czy zysk rzeczywiście występował³⁶. Trafny jest też prezentowany przez Naczelną Sąd Administracyjny pogląd, że wykazanie zbywania wydobytego materiału nie stanowi przesłanki uznania, że doszło do wydobywania kopaliny³⁷. Ustawodawca zrezygnował co prawda z konstrukcji zastosowanej w przepisach p.g.g. z 1994 r., która zakładała, że koncesji wymaga działalność gospodarcza w zakresie wydobywania kopaliny ze złóż (art. 15 ust. 1 pkt 2 p.g.g. z 1994 r.) i wprowadzała jednocześnie zakaz wydobywania kopaliny w sposób inny niż jako koncesjonowana działalność gospodarcza (art. 15 ust. 4 p.g.g. z 1994 r.), jednak nie powinno budzić wątpliwości, że również na gruncie obecnie obowiązujących przepisów działalność w zakresie wydobywania kopaliny ze złóż może być wykonywana tylko jako koncesjonowana działalność gospodarcza lub ewentualnie w ramach wyjątków określonych w tych przepisach³⁸.

³³ H. Schwarzwald, op. cit., komentarz do art. 1. Autor wskazuje również na znaczenie ustalenia winy osoby dokonującej wydobywania, m.in. pod kątem odpowiedzialności wykroczeniowej za wydobywanie kopaliny bez wymaganej koncesji, jednak wydaje się, że dla oceny czy dana czynność stanowi działalność w zakresie wydobywania kopaliny ze złoża ten element pozostaje bez znaczenia.

³⁴ Wyrok WSA w Gliwicach z 2 grudnia 2024 r., sygn. akt III SA/Gl 113/24, Lex nr 3816213.

³⁵ Wyrok WSA w Gliwicach z 8 lipca 2024 r., sygn. akt III SA/Gl 898/23, Lex nr 3750297.

³⁶ Wyrok NSA z 16 maja 2025 r., sygn. akt II GSK 2353/21, Lex nr 3895267.

³⁷ Wyrok NSA z 13 listopada 2019 r., sygn. akt II GSK 2738/17, Lex nr 2783412.

³⁸ E. Klimek trafnie wskazuje na to, że działalność koncesjonowana powinna mieścić się w definicji działalności gospodarczej oraz że działalność niespełniająca kryteriów działalności

W takim zakresie cel, zamiar i motyw działania podmiotu dokonującego odłączenia kopaliny od złoża rzeczywiście nie mają znaczenia. Nie pozwala to jednak stwierdzić, że elementy te powinny być całkowicie pomijane. Ich uwzględnienie daje bowiem podstawę do wprowadzenia niezwykle użytecznego rozróżnienia między działalnością w zakresie wydobywania kopalin ze złóż, która jest ukierunkowana na wydobycie (pozyskanie) kopaliny i do której należy odnosić obowiązek uzyskania koncesji, o której mowa w art. 21 ust. 1 pkt 2 p.g.g., a odłączeniem kopaliny od złoża, które nie służy realizacji takiego celu, a jest skutkiem np. prac niezbędnych do zrealizowania inwestycji budowlanej i nie powinno wymagać uzyskania tej koncesji.

Kopalina wydobyta w trakcie robót budowlanych jako odpad

Istotne znaczenie dla oceny sytuacji związanych odłączeniem kopaliny od złoża w związku z realizacją robót budowlanych może mieć regulacja zawarta w ustawie z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach³⁹. Art. 3 ust. 1 pkt 6a u.o. wprowadza bowiem kategorię odpadów budowlanych i rozbiórkowych, którymi są odpady powstałe podczas robót budowlanych. Art. 101a ust. 1 u.o. zobowiązuje wytwórcę odpadów budowlanych i rozbiórkowych do zapewnienia wysegregowania z nich m.in. odpadów mineralnych, zgodnie zaś z treścią załącznika 2a do tej ustawy minerałami są np. piasek, kamienie i kruszywo. Zestawienie treści wskazanych przepisów prowadzi do wniosku, że minerały wydobyte w trakcie robót budowlanych powinny być kwalifikowane jako odpady. Co prawda art. 2 pkt 3 u.o. wyłącza stosowanie przepisów ustawy w odniesieniu do niezanieczyszczonej gleby i innych materiałów występujących w stanie naturalnym, wydobytych w trakcie robót budowlanych, w sytuacji gdy materiały te zostaną wykorzystane do celów budowlanych w stanie naturalnym na terenie, na którym zostały wydobyte, a w doktrynie prezentowane są odmienne stanowiska co do statusu rzeczy i substancji, do których zgodnie z art. 2 u.o. ustawy się nie stosuje⁴⁰, to nie powinno budzić wątpliwości, że przynajmniej gleba i materiały wydobyte w trakcie robót

gospodarczej nie podlega koncesjonowaniu, a jej wykonywanie jest dozwolone na podstawie art. 4 p.g.g. Pogląd ten został wyrażony na gruncie art. 2 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (t.j. Dz.U. z 2015 r., poz. 584 z późn. zm.), jednak zachowuje pełną aktualność. Por. G. Klimek, [w:] B. Rakoczy (red.), op. cit., komentarz do art. 21.

³⁹ T.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 1587 z późn. zm., dalej jako u.o.

⁴⁰ D. Danecka i W. Radecki podkreślają, że przedmioty i substancje wymienione w art. 2 u.o. są odpadami – D. Danecka, W. Radecki, *Ustawa o odpadach. Komentarz*, 2022, Lex, komentarz do art. 2. Z kolei Ł. Wyszomirski uważa, że nie są one odpadami – Ł. Wyszomirski, [w:] Ł. Wyszomirski (red.), *Ustawa o odpadach. Komentarz*, 2025, Legalis, komentarz do art. 2.

budowlanych, które nie zostaną wykorzystane w sposób określony art. 2 pkt 3 u.o., są odpadami. Za takim rozumieniem wyłączenia zawartego w art. 2 pkt 3 u.o. opowiedział się zresztą Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 25 września 2024 r., sygn. akt III OSK 366/23, wskazując, że masa ziemna jest traktowana jak odpad, gdy materiał został przetworzony lub wykorzystany do innych celów lub gdzie indziej, np. nastąpiło usunięcie lub przemieszczanie, przetransportowanie mas ziemnych w związku z realizacją jakiejś inwestycji, czy w sytuacji zdeponowania ziemi w innym miejscu niż miejsce wydobywania⁴¹. Uznanie kopalin odłączonych od złoża w trakcie robót budowlanych za odpady powinno prowadzić do stwierdzenia, że ich odłączenie nie stanowi wydobywania i w konsekwencji nie wymaga uzyskania koncesji. Podejście takie jest niewątpliwie racjonalne i odpowiada potrzebom wykładni celowościowej, która przemawia za zasadnością wyłączenia sytuacji, gdy odłączenie kopaliny od złoża następuje w związku z robotami budowlanymi z obowiązku uzyskania koncesji. Regulacja ta stwarza możliwość rozstrzygnięcia o braku obowiązku uzyskania koncesji w przypadku, gdy odłączenie kopaliny od złoża następuje na skutek robót budowlanych, jednak sądy administracyjne pomijają taką możliwość, a w niektórych przypadkach przyjmują nawet wykładnię, która taką możliwość wyklucza. Przykładem takiego podejścia jest zapatrywanie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach, przedstawione w wyroku z 24 listopada 2010 r., sygn. akt II SA/Gl 886/10, zgodnie z którym, mając na względzie ustawową definicję złoża kopaliny jako naturalnego nagromadzenia elementów, których wydobywanie może przynieść korzyść gospodarczą oraz ustawowy obowiązek ekonomicznego wykorzystywania takich elementów środowiska jak złoża kopalin, materiały wydobyte z takiego złoża nie mogą zostać zakwalifikowane jako odpad w rozumieniu ustawy o odpadach. W ocenie sądu ustawa ta znajduje zastosowanie do mas ziemnych i skalnych, które są usuwane w związku z realizacją inwestycji lub prowadzeniem eksploatacji kopalin, natomiast jako tego rodzaju masy nie mogą być zakwalifikowane same kopaliny zalegające w rozpoznanym złożu⁴². Z kolei w wyroku z 7 października 2024 r., sygn. akt III SA/Gl 387/24 ten sam sąd podniósł, że piasek, który został odłączony od złoża w związku z prowadzeniem robót budowlanych, nie może zostać uznany za odpad, w sytuacji gdy pozwolenie na budowę, na podstawie którego te prace są prowadzone, nie zawiera informacji o sposobie zagospodarowania mas ziemnych oraz nie zostały wydane żadne rozstrzygnięcia dotyczące odpadów⁴³. Żadne z tych stanowisk zdaje się nie odpowiadać *ratio legis* regulacji

⁴¹ Wyrok NSA z 25 września 2024 r., sygn. akt III OSK 366/23, Lex nr 3761850.

⁴² Wyrok WSA w Gliwicach z 24 listopada 2010 r., sygn. akt II SA/Gl 886/10, Lex nr 752985.

⁴³ Wyrok WSA w Gliwicach z 7 października 2024 r., sygn. akt III SA/Gl 387/24, Lex nr 3778653.

dotyczącej odpadów budowlanych i rozbiórkowych, której celem było określenie sposobu postępowania z glebą i materiałami wydobytymi w trakcie robót budowlanych i tym samym wyłączenie ich spod regulacji p.g.g.

Zakończenie

Zakładając trafność przedstawionego na wstępie założenia, że zamiarem ustawodawcy było wyłączenie sytuacji związanych z prowadzeniem robót budowlanych spod regulacji określającej zasady koncesjonowania działalności w zakresie wydobywania kopalin ze złóż, należy wskazać na potrzebę wyraźnego odróżnienia odłączenia kopaliny od złoża, do którego dochodzi w związku z prowadzeniem robót budowlanych od sytuacji związanych z wykonywaniem działalności w zakresie wydobywania kopalin ze złóż, która wymaga uzyskania koncesji, o której mowa w art. 21 ust. 1 pkt 2 p.g.g. Niewątpliwie najlepszym rozwiązaniem byłoby dokonanie takiego rozróżnienia już na poziomie regulacji ustawowej. Rezultat taki mógłby zostać osiągnięty np. przez wprowadzenie definicji legalnej wydobywania kopalin ze złóż lub działalności w zakresie wydobywania kopalin ze złóż, która zawierałaby zastrzeżenie, że pojęcia te nie obejmują odłączenia kopaliny od złoża, do którego dochodzi w związku z realizacją robót budowlanych lub ewentualnie definicji tych pojęć odwołującej się w odpowiedni sposób do celu prowadzonej działalności. Możliwym rozwiązaniem byłoby też dodanie robót budowlanych do katalogu działalności, w odniesieniu do których ustawodawca wyłączył stosowanie przepisów działu III p.g.g.

De lege lata należy postulować, aby przy kwalifikacji stanów związanych z odłączeniem kopaliny od złoża, do którego dochodzi w związku z prowadzeniem robót budowlanych, zrezygnować z powszechnie uznawanego przez sądy administracyjne podejścia opartego na kryterium dokonania odłączenia kopaliny od złoża w ramach procesu budowlanego realizowanego z zachowaniem wymogów wynikających z przepisów szeroko rozumianego prawa budowlanego i zastąpić je – a przynajmniej uwzględnić korygującą rolę – kryterium celu, który towarzyszy takiemu odłączeniu kopaliny od złoża. Zasadne wydaje się także każdorazowe uwzględnienie przy takiej kwalifikacji okoliczności, czy nagromadzenie kopaliny, od którego została ona odłączona, stanowi złoża w rozumieniu art. 6 ust. 1 pkt 19 p.p.g. i czy w związku z tym może być ona kwalifikowana zgodnie z treścią art. 6 ust. 1 pkt 3 p.g.g. jako kopalina wydobyta, a co za tym idzie – czy czynności, które doprowadziły do jej odłączenia od złoża, mogą być uznane za wydobywanie. Należy też zwrócić uwagę na przydatność dla rzeczonyj oceny regulacji u.o., która daje podstawy do zakwalifikowania minerałów wydobytych w trakcie robót budowlanych za odpady, a tym samym do wyłączenia ich spod regulacji p.g.g. Uwzględnienie

wskazanych elementów pozwoliłoby na wyeliminowanie wątpliwości pojawiających się w zakresie oceny stanów faktycznych, obejmujących odłączenie kopaliny od złoża, do którego dochodzi w związku z prowadzeniem robót budowlanych, co miałooby istotne znaczenie dla wzmocnienia ochrony podmiotów realizujących inwestycje budowlane na obszarach występowania kopalin.

Wykaz literatury

- Danecka D., Radecki W., *Ustawa o odpadach. Komentarz*, 2022, Lex.
- Janik A., Łączny J.M., Ryszko A., *Ekonomiczne podstawy ochrony środowiska*, Wyd. PŚ, Gliwice 2009.
- Kosikowski C., *Koncesje i zezwolenia na działalność gospodarczą*, LexisNexis, Warszawa 2002.
- Kosikowski C., *Koncesje w prawie polskim*, Wyd. Instytutu Prawa Spółek i Inwestycji Zagranicznych, Kraków 1996.
- Król L., *Wydobycie kruszywa naturalnego a budowa stawów rybnych w świetle wymagań technicznych i przepisów prawa*, „Gospodarka Surowcami Mineralnymi” 2005, t. 21, z. 2.
- Lipiński A., *Prawo geologiczne i górnicze*, Wyd. UŚ, Katowice 1996.
- Lipiński A., Mikosz R., *Ustawa Prawo geologiczne i górnicze. Komentarz*, 2003, Lex.
- Murzydło J., *Wydobywanie kopalin bez wymaganej koncesji a inna działalność związana z wydobywaniem kopalin*, „Przegląd Geologiczny” 2022, vol. 70, nr 1.
- Rakoczy B. (red.), *Prawo geologiczne i górnicze. Komentarz*, 2015, Lex.
- Schwarz H. *Prawo geologiczne i górnicze. Komentarz*, t. 1: Art. 1–103, 2013, Legalis.
- Woś A., *Ekonomika odnawialnych zasobów naturalnych*, Wyd. PWN, Warszawa 1995.
- Wyszomirski Ł. (red.), *Ustawa o odpadach. Komentarz*, 2025, Legalis.

Summary

The obligation to obtain a concession for extracting minerals when minerals are detached from deposits in connection with construction works

Keywords: geological and mining law, construction law, construction works, mineral extraction, concession.

The article discusses the need to obtain a concession for extracting minerals from deposits, as required by Article 21, Section 1, Item 2 of the Act of 9 June 2011 Geological and Mining Law, when minerals are detached from deposits during construction work. Construction often involves groundworks that may detach minerals from the deposit on site. It can be assumed that lawmakers did not intend to require concessions for extracting minerals as part of construction work, but they did not explicitly exclude this in the law. This creates difficulties in determining when mineral separation during

construction does not require a concession. In the opinion of administrative courts, the detaching of a mineral from a deposit does not require a concession when it occurs during a construction process carried out in compliance with all formal requirements. However, it should be argued that the legislator intended to exempt from the requirement to obtain a concession the detaching of a mineral from a deposit, which is justified by the scope and manner of construction work. Consequently, when assessing the circumstances related to the detaching of a mineral from a deposit, the most important element should be the purpose of such detaching, not the fact that it occurs during the construction process. This study aims to identify solutions that would allow for a clear distinction between situations involving the detaching of a mineral from a deposit that occurs in connection with construction work and the activity of extracting minerals from deposits, which requires a concession. Solutions could include legislative changes, such as introducing clear legal definitions of mineral extraction or mineral extraction activities or adding a provision to explicitly exempt the separation of minerals during construction from licensing requirements. Under current law, it is important to move away from the approach taken by administrative courts, which focuses on physically disconnecting the mineral during construction, and instead consider the real purpose of separating the mineral from the deposit.