

**Aleksander Lipiński**

Uniwersytet Jana Długosza w Częstochowie

ORCID: 0000-0002-9947-0007

a.lipinski@ujd.edu.pl

## **Roboty ziemne czy wydobywanie kopalin?\***

### **Znaczenie surowców pochodzenia kopalnego**

Wydobywanie kopalin przeważnie postrzegane jest jako działalność mająca na celu pozyskanie węgla (kamiennego, ewentualnie brunatnego) bądź węglowodorów, a jednocześnie prowadząca do znacznych przeobrażeń środowiska, przeważnie o charakterze negatywnym. Nie jest też tajemnicą, że zmiana modelu gospodarki energetycznej wymusza rezygnację z wykorzystywania większości paliw kopalnych jako nośników energii. Jest to to jednak tylko część prawdy. Wbrew potocznym zapatrywaniom nie ma bowiem (i zapewne długo nie będzie) państw, które mogą funkcjonować bez wykorzystywania surowców pochodzenia górniczego. Przykładami mogą być budownictwo (surowce skalne i ilaste), wytwarzanie energii elektrycznej (metale kolorowe), elektronika (pierwiastki ziem rzadkich), przemysł chemiczny (siarka, sole) oraz wiele innych. Dostęp do surowców mineralnych stanowi niezbędną przesłankę bezpieczeństwa państwa<sup>1</sup>. Pozyskiwanie ich wiąże się jednak z zagrożeniami, które nie występują w innych działach gospodarki, a jednocześnie może być źródłem znaczących korzyści. Nic więc dziwnego, że problematyka poszukiwania, rozpoznawania oraz wydobywania kopalin od dawna pozostaje pod wzmożonym nadzorem państw, czego wyrazem jest złożona i niezwykle rygorystyczna regulacja prawna. W Polsce jej trzon stanowi ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. Prawo geologiczne i górnicze<sup>2</sup>. Potrzeba zapewnienia pewności

---

\* Na marginesie artykułu Grzegorza Lubeńczuka, *Obowiązek uzyskiwania koncesji na wykonywanie działalności w zakresie wydobywania kopalin ze złóż a odłączenie kopaliny od złoża w związku z robotami budowlanymi*, „Studia Prawnoustrojowe” 2025, t. 70, s. 231–247.

<sup>1</sup> Czego wyrazem jest uchwała nr 39 Rady Ministrów z dnia 1 marca 2022 r. w sprawie przyjęcia Polityki Surowcowej Państwa (M.P. z 2022 r., poz. 371).

<sup>2</sup> Dz.U. z 2026 r., poz. 69, dalej jako p.g.g.

dostaw surowców kopalnych niezbędnych do funkcjonowania gospodarki jest również przedmiotem prawa Unii Europejskiej<sup>3</sup>.

Kluczowe znaczenie w tym zakresie odgrywiają rozwiązania dotyczące wydobywania kopalin ze złóż. Zasadą jest, że działalność w tym zakresie wymaga koncesji. Tylko wyjątkowo dopuszcza się wydobywanie kopalin bez potrzeby ich uzyskania (o tym szerzej w dalszej części artykułu). Organami koncesyjnymi, zależnie od szczegółów, są odpowiednio starostowie, marszałkowie województw oraz minister właściwy do spraw środowiska. Koncesja jest kwalifikowaną decyzją administracyjną, w zasadzie o charakterze terminowym, w istocie będącą zezwoleniem na działalność, którą uważa się za szczególnie doniosłą dla państwa. Brak natomiast podstaw, by traktować ją jako wyraz odstępstwa od monopolu państwa. Rozwiązania będące wyrazem tego ostatniego zniesiono bowiem ponad ćwierć wieku temu. Uzyskanie koncesji na wydobywanie kopalin ze złóż uzależnione jest od wielu niesłychanie zróżnicowanych przesłanek<sup>4</sup>, co rzecz jasna wiąże się z kosztami, a przede wszystkim jest czasochłonne. Dość wspomnieć, że spełnienie wymagań pozwalających na rozpoczęcie działalności na podstawie najprostszego typu koncesji na wydobywanie kopalin ze złóż, czyli objętej zadaniem starosty, zajmuje co najmniej rok<sup>5</sup>. Większość przedsięwzięć w zakresie wydobywania kopalin zalicza się do kategorii mogących (zawsze lub potencjalnie) znacząco oddziaływać na środowisko, a w konsekwencji niezbędnym składnikiem wniosku koncesyjnego musi być decyzja w sprawie środowiskowych uwarunkowań. Rzetelne przygotowanie wniosku o jej podjęcie oraz postępowanie w celu jej uzyskania przeważnie również trwa kilka lat<sup>6</sup>. Sytuacja ta stanowi zagrożenie dla bezpieczeństwa surowcowego państwa. Trafnie zauważa G. Lubeńczuk, że deklarowany (na etapie uchwalania Prawa geologicznego i górniczego oraz kolejnych jego zmian) przez władze publiczne zamiar uproszczenia procedur regulowanych Prawem geologicznym i górniczym miał charakter czysto werbalny. Obrazu tego nie zmieniły ustawy deregulacyjne. Chociaż usterki analizowanego stanu prawnego znane są od lat<sup>7</sup>, władze publiczne uchylają się od prób ich usunięcia.

<sup>3</sup> Czego wyrazem jest rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1252 z dnia 11 kwietnia 2024 r. w sprawie ustanowienia ram na potrzeby zapewnienia bezpiecznych i zrównoważonych dostaw surowców krytycznych oraz zmiany rozporządzeń (UE) nr 168/2013, (UE) 2018/858, (UE) 2018/1724 i (UE) 2019/1020 (Dz.U. UE L 1252, s. 1 ze zm.).

<sup>4</sup> Zob. A. Lipiński, *Koncesje w Prawie geologicznym i górniczym*, Warszawa 2025.

<sup>5</sup> Wliczając w to czas potrzeby do zatwierdzenia projektu robót geologicznych, wykonania tych robót, opracowania i zatwierdzenia dokumentacji geologicznej złoża kopaliny, a wreszcie czas niezbędny do uzyskania samej koncesji.

<sup>6</sup> Zob. ustawę z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz.U. z 2026 r., poz. 670).

<sup>7</sup> A. Lipiński, *Legislacyjne problemy prawa geologicznego i górniczego*, „Państwo i Prawo” 2023, z. 3, s. 115.

## Kopalina i jej złożo

Szczegóły składające się na pojęcie „wydobycia kopalin ze złóż” trudno ocenić jako dostatecznie jednoznaczne. Przede wszystkim nie wiadomo dokładnie, czym są „kopaliny” oraz ich „złoża”. Pierwsze z tych pojęć nie ma definicji ustawowej. Od lat jest ono wprawdzie przedmiotem ożywionej dyskusji naukowej w środowisku geologów<sup>8</sup>, co jednak nie przekłada się na zmiany legislacyjne. Nieobowiązujące już Prawo geologiczne<sup>9</sup> definiowało „kopalinę” jako „nagromadzenie naturalnych minerałów stałych, ciekłych i gazowych, występujących w złożach” (art. 1 pkt 1). Złożem było natomiast jako „takie naturalne nagromadzenie kopaliny, którego górnicze wybieranie może przynieść korzyść gospodarczą lub społeczną” (art. 1 pkt 2). Inaczej mówiąc, „kopalinę” definiowano przez „złożo” i odwrotnie, co podważało wartość obu tych konstrukcji prawnych. Językowo określenie „kopalina” jest natomiast rozumiane jako „surowiec mineralny tworzący złożo w skorupie ziemskiej, mający zastosowanie w gospodarce”<sup>10</sup>, „surowiec lub minerał o znaczeniu gospodarczym, uzyskiwany ze złoża za pomocą procesów górniczych”<sup>11</sup>. W literaturze technicznej „kopalinę” rozumie się jako „utwór geologiczny występujący wewnątrz skorupy ziemskiej lub na jej powierzchni, który może znaleźć opłacalne zastosowanie gospodarcze”; kopalina wydobyta ze złoża staje się surowcem<sup>12</sup>. Bywa ono też rozumiane jako „surowiec mineralny tworzący złożo w skorupie ziemskiej, mający zastosowanie w gospodarce, surowiec lub minerał o znaczeniu gospodarczym, uzyskiwany ze złoża za pomocą procesów górniczych”<sup>13</sup>. Zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego art. 6 pkt 1 (już nieobowiązującego) Prawa geologicznego i górniczego z 4 lutego 1994 r.<sup>14</sup> „zawiera w sobie definicję kopaliny. Treść tego przepisu pozwala bowiem wiedzieć, że kopalina to minerały i skały oraz inne substancje stałe, gazowe lub ciekłe – naturalne nagromadzenie których, stanowiąc złożo kopaliny, czyni

<sup>8</sup> K. Szamałek, *O potrzebie definicji kopaliny*, „Górnictwo Odkrywkowe” 2002, nr 2–3, s. 5 i nast.; idem, *Wprowadzone a pożądane zmiany w prawie geologicznym i górniczym*, „Gospodarka Surowcami Mineralnymi” 2008 z. 4, s. 418 i nast.; K. Szamałek, K. Zglinicki, *Analiza krytyczna rozporządzenia Ministra Środowiska w sprawie dokumentowania złoża kopaliny*, „Górnictwo Odkrywkowe” 2008, nr 3, s. 5 i nast.; M. Nieć, *Złożo – kopalina – surowiec mineralny. Podstawowe terminy geologii gospodarczej, złożowej i potrzeba ich uwzględnienia w przepisach prawa geologicznego i górniczego*, „Przegląd Geologiczny” 2010, nr 8, s. 672 i nast.

<sup>9</sup> Ustawa z dnia 26 listopada 1960 r. o prawie geologicznym (Dz.U. Nr 52, poz. 303 ze zm.).

<sup>10</sup> S. Skorupka, H. Auderska, Z. Łempicka (red.), *Mały słownik języka polskiego*, Warszawa 1969, s. 301.

<sup>11</sup> J.J. Olszewski (red.), *Leksykon górniczy*, Katowice 1989, s. 118.

<sup>12</sup> W. Głapa, J.I. Korzeniowski, *Mały leksykon górnictwa odkrywkowego*, Wrocław 2005, s. 43.

<sup>13</sup> J.J. Olszewski (red.), op. cit., s. 118.

<sup>14</sup> Wspomniany art. 6 pkt 1 przewidywał, że w rozumieniu ustawy „złożem kopaliny jest takie naturalne nagromadzenie minerałów i skał oraz innych substancji stałych, gazowych i ciekłych, których wydobywanie może przynieść korzyść gospodarczą”.

ich wydobycie korzystnym gospodarczo. Sięganie po słownikowe definicje kopaliny (...) nie jest uzasadnione<sup>15</sup>.

W literaturze<sup>16</sup>, orzecznictwie<sup>17</sup>, a po części również w niektórych aktach normatywnych<sup>18</sup> można spotkać się z określeniem „kopalina użyteczna”. *A contrario* zakłada ono istnienie kopaliny „nieużytecznych”, z czym trudno się pogodzić. Nie jest tajemnicą, że udostępnienie złoża kopaliny (a w znacznej mierze także jego wydobywanie) przeważnie wiąże się z koniecznością usunięcia nadkładu oraz mas skalnych, potocznie określanych jako skała płonna. W górnictwie węgla kamiennego tą ostatnią jest m.in. łupek węglowy, będący odpadem wydobywczym, składowanym na składowiskach (obiektach unieszkodliwiania odpadów wydobywczych), ale również wykorzystywany do produkcji kruszyw budowlanych. Kontakt składowanych łupków z powietrzem często powoduje ich samozapłon, co oczywiście wiąże się z wieloma uciążliwościami dla otoczenia<sup>19</sup>. Przepalony łupek węglowy jest natomiast cennym materiałem budowlanym.

O tym, czy dana substancja jest kopalina, tylko częściowo przesądza treść załącznika do p.g.g., określający stawki opłat eksploatacyjnych dla poszczególnych rodzajów kopaliny. Słabość tego rozwiązania polega jednak na tym, że ostatnią pozycją wspomnianego wykazu są „inne kopaliny”. Niewiele daje też sporządzany corocznie bilans zasobów złóż kopaliny (art. 103 p.g.g.), który zresztą nie koresponduje z klasyfikacją przyjętą we wspomnianym załączniku. Bilans m.in. wyróżnia kopalinę o nazwie „surowce do prac inżynierskich”. „W budownictwie ziemnym do budowy obiektów inżynierskich (nasypy drogowe i kolejowe, wały przeciwpowodziowe, ziemne zapory wodne, konstrukcje składowisk odpadów i elementy uszczelniające, wymiana gruntów, i inne) są wykorzystywane surowce naturalne i antropogeniczne, które w piśmiennictwie z zakresu budownictwa oraz normach polskich i europejskich są określane jako: *grunty, masy ziemne do budowy, materiał skalny*. Masy ziemne są używane w stanie rodzimym (surowe, naturalne) lub po ulepszeniu. Ze względu na ich pochodzenie wyróżnia się:

<sup>15</sup> Wyrok NSA z 21 kwietnia 2010 r., sygn. akt II GSK 554/09. Wyrok ten wydany został pod rządem ustawy z 4 lutego 1994 r. Prawo geologiczne (Dz.U. z 2005 r., poz. 1947 ze zm.).

<sup>16</sup> Zob. np. J. Czampas, *Zmiany znaczenia opłaty eksploatacyjnej dla budżetów gmin górniczych województwa śląskiego*, „Finanse Komunalne” 2014, nr 3, s. 16 i nast.; A. Kaźmierska-Patrzyzna, *Gospodarowanie zasobami geosfery*, [w:] M. Górski (red.), *Prawo ochrony środowiska*, Warszawa 2021, s. 633; D. Danecka, W. Radecki, *Ustawa o odpadach. Komentarz*, Warszawa 2022, s. 120.

<sup>17</sup> Wyrok z 21 kwietnia 2010 r., sygn. akt II GSK 554/09.

<sup>18</sup> Zob. np. 6 ust. 1 pkt 20 p.g.g., art. 2 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 10 lipca 2008 r. o odpadach wydobywczych (Dz.U. z 2022 r., poz. 2336) oraz § 3 ust. 1 pkt 7 uchwały nr XXXIV/378/22 Rady Gminy Ujście Gorlickie z dnia 6 lipca 2022 r. w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego „Uście Gorlickie I” w Gminie Uście Gorlickie – w obrębie złóż żwiru i piasku „Hańczowa – 1” i „Hańczowa – 3” (Dz. Urz. Woj. Małopolskiego z 2022 r., poz. 5314).

<sup>19</sup> Czego przykładem są czynne termicznie hałdy powęglowe.

1. surowce miejscowe; masy ziemne (grunty rodzime, grunty antropogeniczne) pochodzące z obszaru placu budowy, z ukopu lub z odkładu zgromadzonego w trakcie wcześniejszych prac ziemnych, które są wykorzystywane do budowy w pierwszej kolejności,
2. surowce ze źródeł zewnętrznych (w przypadku deficytu surowca miejscowego);
  - a) masy ziemne dostarczone spoza placu budowy, np. kopaliny wydobyte ze złóż: piasków i żwirów, złóż kamieni łamanych i blocznych lub ze złóż surowców dla prac inżynierskich,
  - b) grunty pochodzenia antropogenicznego: kruszywa sztuczne, odpady pogórnice, odpady przemysłowe<sup>20</sup>.

Przede wszystkim należy zwrócić uwagę, że wspomniane „surowce do prac inżynierskich” tylko częściowo mogą być uważane z „kopaliną” w prawnym znaczeniu tego określenia. Bezsparnie kopalinami nie mogą być „grunty antropogeniczne” bądź odpady. Pozostałe tego rodzaju surowce występują pospolicie na terenie całego kraju<sup>21</sup>; w istocie tworząc wierzchnią warstwę skorupy Ziemi. Oznacza to jednak, że w istocie wszystkie nieruchomości gruntowe składają się przede wszystkim ze złóż kopalin. Kopalinami nie są natomiast wody. Wyjątek dotyczy wód leczniczych, termalnych oraz solanek (art. 5).

W obecnym stanie prawnym „złoże kopaliny” zdefiniowano jako „naturalne nagromadzenie minerałów, skał oraz innych substancji, których wydobywanie może przynieść korzyść gospodarczą” (art. 6 ust. 1 pkt 19 p.g.g.). Wartość tej definicji jest jednak problematyczna. Możliwość osiągnięcia korzyści gospodarczej zależy bowiem od wielu czynników, zarówno obiektywnych jak i subiektywnych. Może ona ulegać zróżnicowaniu w czasie. Wydobywanie, które dzisiaj jest oczywiście nieopłacalne, jutro może przynieść korzyść gospodarczą. Przyczyny takich zmian mogą być niezwykle zróżnicowane, począwszy od pojawienia się nowych technologii, na blokadzie dostaw z innego państwa (z przyczyn politycznych, związanych z transportem itd.) kończąc. Nigdy nie można więc wykluczyć, wydobywanie danego nagromadzenia kopaliny, które obecnie jest nieopłacalne, w bliżej nieokreślonej przyszłości przyniesie korzyść gospodarczą<sup>22</sup>. Powstaje również pytanie o sposób rozumienia wspomnianej korzyści. Zapewne ma ona polegać na wykorzystaniu minerału, skały lub innej substancji odspojonej od jej naturalnego nagromadzenia. Nie ma przy tym znaczenia, czy będą one przydatne do wykorzystania „w stanie takim, w jakim są”, czy trzeba będzie poddać je procesom przerobczym. Nie da się również wykluczyć, że „korzyść gospodarczą” polegać

<sup>20</sup> M. Szuflicki, A. Malon, M. Tymiński (red.), *Bilans zasobów złóż kopalin w Polsce wg stanu na 31.XII 2024*, Warszawa 2025, s. 425.

<sup>21</sup> Co ciekawe, według stanu na 31 grudnia 2004 r. w Polsce udokumentowano tylko 58 złóż „surowców do prac inżynierskich” – *ibidem*, s. 425 i nast.

<sup>22</sup> Zob. M. Nieć, *op. cit.*, s. 672 i nast.

będzie na wykonaniu wykopu (powierzchniowego, podziemnego), a więc swego rodzaju pustki, która ma być wykorzystywana w jakimś celu (budowlanym, gospodarczym, związanym z obronnością itd.). Nie da się więc wykluczyć, że za złożę kopaliny można uznać każde naturalne jej nagromadzenie<sup>23</sup>. Nie ma przy tym znaczenia, czy zostało ono rozpoznane i udokumentowane, kto jest jego właścicielem ani czy było przedmiotem ingerencji człowieka. Należy zgodzić się z oceną, że samo występowanie w określonym miejscu danej kopaliny nie przesądza o tym, że mamy do czynienia z podlegającym ochronie złożem kopaliny, albowiem musi jeszcze zaistnieć jej naturalne nagromadzenie w stopniu umożliwiającym uzyskanie korzyści gospodarczej z jej wydobycia<sup>24</sup>. Kluczowym problemem jest odpowiedź na pytanie, kto i w jaki sposób miałby przesądzić o tym, czy dane nagromadzenie kopaliny stanowi złożę. Jeżeli takie nagromadzenie kopaliny jest rozpoznane i udokumentowane, to o tym, czy jest ono złożem, przesądza decyzja zatwierdzająca dokumentację geologiczną. Problem jednak w tym, że taką dokumentację sporządza się w różną dokładnością rozpoznania. Najniższą z nich jest kategoria D; cechuje się ona m.in. tym, że błąd oszacowania średnich wartości parametrów złoża i zasobów może przekraczać 40%<sup>25</sup>. Nie może ona stanowić podstawy ubiegania się o koncesję na wydobywanie kopaliny ze złoża. Trzeba również odnotować istnienie wielu złóż kopaliny udokumentowanych wprawdzie z dokładnością pozwalającą na uzyskanie koncesji na ich wydobywanie, o których wiadomo jednak, że w uchwytym horyzoncie czasowym nie będą one przedmiotem wydobycia chociażby dlatego, iż zostały już częściowo wyeksploatowane bądź ich otoczenie zostało zagospodarowane w stopniu wykluczającym możliwość uzasadnionego ekonomicznie wydobycia. Można oczywiście bronić stanowiska, iż przeszkody te można usunąć, tyle że wiąże się to z kosztami. Niewątpliwie natomiast na istotę „racjonalnego” korzystania ze środowiska wpływają jego koszty (zob. art. 3 pkt 13 lit. a Prawa ochrony środowiska<sup>26</sup>).

Powstaje wreszcie pytanie, czy wspomniana „możliwość osiągnięcia korzyści gospodarczej” odnosi się do zysku, czy też uzyskanie jakiegokolwiek innej wymiernej korzyści, np. polegającej na wykonaniu wykopu budowlanego. Przepisy o dokumentowaniu złóż kopaliny przewidują, że w granice geologiczne złoża wyznacza się przez stosowanie tzw. granicznych parametrów definiujących złożę i jego granice. Graniczne wartości tych parametrów określono

<sup>23</sup> Zob. prawomocny wyrok WSA z 12 marca 2009 r., sygn. akt II SA/Ke 43/09.

<sup>24</sup> Prawomocny wyrok WSA z 4 października 2017 r., sygn. akt II SA/Po 511/17.

<sup>25</sup> Zob. § 6 ust. 2 pkt 1 rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 1 lipca 2015 r. w sprawie dokumentacji geologicznej złoża kopaliny, z wyłączeniem złoża węglowodorów (Dz.U. z 2015 r., poz. 987).

<sup>26</sup> Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz.U. z 2025 r., poz. 647 ze zm.).

wyłącznie dla niektórych rodzajów kopalin. Nie ma natomiast przeszkody, by w uzasadnionych okolicznościach przyjąć inne wartości<sup>27</sup>. W odniesieniu do pozostałych kopalin wartości te określa więc ten, kto sporządza dokumentację geologiczną.

Wątpliwości te rzutują również na wymagania dotyczące ochrony złóż kopalin. Bezspornie te ostatnie są składnikami środowiska, a ich ochrona polega przede wszystkim na gospodarowaniu nimi, zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju (art. 3 pkt 13 lit. a w zw. z art. 125 Prawa ochrony środowiska). Rozwiązanie to niestety generuje konflikty między potrzebami publicznymi w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa surowcowego, interesami społeczności lokalnych, a także właścicielami nieruchomości gruntowych. Ochrona wspomnianych złóż pociąga za sobą konieczność wprowadzenia ograniczeń w zakresie wykorzystania gruntów, co rzecz jasna powoduje sprzeczności ich właścicieli. Podstawowym instrumentem tej ochrony jest system planowania i zagospodarowania przestrzennego, który jednak nie funkcjonuje prawidłowo. Oczywiście jest również, że ochrona wszystkich złóż wszystkich kopalin nie jest możliwa. Brak natomiast kryteriów pozwalających na ustalenie jakichkolwiek priorytetów w tym zakresie. Wbrew pozorom niewiele daje też instytucja „złóż strategicznych” (art. 94a i nast. p.g.g.).

### **Istota „wydobywania kopaliny ze złoża”**

Kolejna wątpliwość dotyczy sposobu rozumienia pojęcia „wydobywanie”. W p.g.g. występuje ono kilkaset razy, ale poza odniesieniem do węglowodorów (ropa naftowa, gaz) nie doczekało się ustawowej definicji. Niewątpliwie wywodzi się ono od czasownika „kopać”, rozumianego jako synonim określenia „wydobywać ziemię na wierzch łopata, motyką” lub „wydobywać (minerały lub płody) z ziemi, zwykle za pomocą narzędzi lub maszyn”. Wiąże się z nim określenie „kopalny”, czyli „odnoszony najczęściej do bogactw mineralnych; znajdujący się w ziemi; wydobywany z ziemi; zachowany w głębi ziemi w postaci szczątkowych skamielin; pochodzący z odległych epok geologicznych”<sup>28</sup>. Językowo określenie „wydobyć” bądź „wydobywać” oznacza „wyjąć, wyciągnąć, wydostać co (kogo), skąd, z czego”, spod ziemi<sup>29</sup>. W literaturze technicznej „wydobywanie” rozumiane jest jako „ogół czynności robót górniczych, mających na celu uzyskanie kopaliny ze złoża i wydostanie urobku na powierzchnię”, a przemysłu naftowym jako „czynności stosowane do wydźwignięcia płynu złożowego z odwiertu na powierzchnię za pomocą określonych

<sup>27</sup> Zob. § 5 ust. 3–4 rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 1 lipca 2015 r. w sprawie dokumentacji geologicznej złoża kopaliny, z wyłączeniem węglowodorów (Dz.U. z 2015 r., poz. 987).

<sup>28</sup> S. Skorupka, H. Auderska, Z. Łempicka (red.), op. cit., s. 301.

<sup>29</sup> Ibidem, s. 923.

urządzeń (nazywane często niewłaściwie produkcją)” bądź (potocznie) „wyciąganie urobku szybem”<sup>30</sup>. Inni autorzy definiują to pojęcie jako „ogół czynności górniczych wykonywanych w celu oddzielenia i przemieszczania kopaliny do określonego miejsca”<sup>31</sup>. Niewiele daje ustawowa definicja „kopaliny wydobytej”. Jest nią „całość kopaliny odłączonej od złoża” (art. 6 ust. 1 pkt 3 p.g.g.), co jednak sugeruje, że istota wydobycia kopaliny polega na „odłączeniu” jej od złoża. Można się z tym zgodzić o tyle, o ile jest to cel zamierzonej działalności. W istocie przepis ten jest zresztą całkowicie zbędny; powstał on wyłącznie w celu usunięcia (pozornych) wątpliwości dotyczących obliczania wielkości wydobycia jako podstawy tzw. opłaty eksploatacyjnej (art. 134 i nast. p.g.g.). Zdefiniowano natomiast „wydobywanie węglowodorów”. Jest nim „prowadzenie wydobycia węglowodorów, w tym przygotowanie wydobytych węglowodorów do transportu oraz ich transport w obrębie zakładu górniczego” (art. 6 ust. 1 pkt 16a p.g.g.). Inaczej mówiąc, „wydobywaniem” ma być „prowadzenie wydobycia”. Wartość tej definicji polega tylko na tym, że przygotowanie już wydobytych węglowodorów oraz ich transport w granicach zakładu górniczego uważa się za wydobywanie.

Niekiedy dopuszczane jest wydobywanie kopaliny z wyłączeniem p.g.g. Przede wszystkim z art. 3 p.g.g. wynika, że jego rozwiązania nie stosują się do:

- wykonywania wkopów oraz otworów wiertniczych o głębokości do 30 m w celu wykorzystania ciepła ziemi poza obszarami górniczymi, a także wykonywania ujęć wód podziemnych na potrzeby ich poboru w ilości nie przekraczającej 5 m<sup>3</sup> na dobę poza obszarami górniczymi utworzonymi w celu wydobywania wód leczniczych lub solanek (art. 2 pkt 2 i 2a),
- pozyskiwania okazów mineralów, skał i skamielin w celach naukowych, kolekcjonerskich i dydaktycznych (pkt 5),
- wykonywania robót związanych ze sztucznym zasilaniem strefy brzegowej piaskiem, pochodzącym z osadów dennych obszarów morskich Rzeczypospolitej Polskiej (pkt 6),
- wydobywania kruszywa w zakresie niezbędnym do wykonywania pilnych prac zabezpieczających przed powodzią w czasie obowiązywania klęski żywiołowej (pkt 7).

Nie ma natomiast wątpliwości, że pozyskane w ten sposób minerały, skały oraz inne substancje mogą być kopalinami, chociażby „surowcami do prac inżynierskich” pochodzenia naturalnego. Dalsze wyłączenia przewidziano w:

- 1) art. 4 p.g.g., wedle którego przepisów dotyczących m.in. koncesjonowania nie stosuje się do wydobywania piasków i żwirów, przeznaczonych

<sup>30</sup> J.J. Olszewski (red.), op. cit., s. 367.

<sup>31</sup> W. Glapa, J.I. Korzeniowski, op. cit., s. 118.

dla zaspokojenia potrzeb własnych osoby fizycznej, z nieruchomości stanowiących przedmiot jej prawa własności (użytkowania wieczystego), bez prawa rozporządzania wydobytą kopaliną, jeżeli jednocześnie wydobyć:

- będzie wykonywane bez użycia środków strzałowych;
- nie będzie większe niż 10 m<sup>3</sup> w roku kalendarzowym;
- nie naruszy przeznaczenia nieruchomości.

Ten, kto zamierza podjąć wydobywanie, o którym mowa w ust. 1, jest obowiązany z 7-dniowym wyprzedzeniem na piśmie zawiadomić o tym właściwy organ nadzoru górniczego, określając lokalizację zamierzonych robót oraz zamierzony czas ich wykonywania. Uchybienie tym wymaganiom traktowane jest jako wydobywanie kopaliny bez wymaganej koncesji, co pociąga za sobą odpowiedzialność w postaci tzw. opłaty podwyższonej<sup>32</sup>;

- 1) art. 84 p.g.g., wedle którego ten, kto wykonuje roboty geologiczne (bez względu na ich cel oraz technologię), ma obowiązek „zagospodarowania” kopaliny wydobytej lub wydobywającej się samoistnie w czasie ich wykonywania; odpowiednio stosuje się wówczas przepisy o opłacie eksploatacyjnej. Bezspornie bowiem tzw. próbna eksploatacja (bądź test produkcyjny) stanowi element rozpoznania złoża kopaliny. Niezależnie od tego wykonujący niektóre roboty geologiczne ma obowiązek przekazywać państwowej służbie geologicznej uzyskane w ich wyniku próbki; szczegóły określa koncesja na poszukiwanie (rozpoznawanie) złoża kopaliny bądź projekt robót geologicznych (art. 82 ust. 2 oraz ust. 4 p.g.g.). Wspomniane „próbki” w istocie są co najmniej częściowo kopalinami pozyskanymi w toku wykonywania robót geologicznych;
- 2) art. 8f ustawy z dnia 7 września 2007 r. o funkcjonowaniu górnictwa węgla kamiennego<sup>33</sup>; przewidziano tam, że „przedsiębiorstwo górnicze w trakcie likwidacji zakładu górniczego lub jego oznaczonej części, w celu ochrony środowiska lub zapewnienia bezpieczeństwa ruchu likwidowanego zakładu górniczego, może w przestrzeni objętej planem ruchu likwidowanego zakładu górniczego lub jego oznaczonej części bez koncesji wydobywać metan”; odpowiednio stosuje się wówczas przepisy o opłacie eksploatacyjnej<sup>34</sup>.

<sup>32</sup> Jest to rozwiązanie o wiele bardziej restrykcyjne niż przewidziane Prawem górniczym z 1953 r.

<sup>33</sup> Dz.U. z 2026 r., poz. 520.

<sup>34</sup> Likwidacja kopalń może być prowadzona bez koncesji, na podstawie planu ruchu likwidowanego zakładu górniczego. W podziemnym zakładzie górniczym metan może wydobywać się samoistnie bądź w trakcie wykonywania robót likwidacyjnych. Zapewnienie bezpieczeństwa (zarówno związanego z taką likwidacją, jak i powszechnego) wymaga „ujmowania” (a w istocie wydobywania) tego gazu.

Przykładem rozwiązania historycznego, umożliwiającego wydobywanie niektórych kopalin w sytuacji nadzwyczajnej, jest ustawa z dnia 17 lipca 1997 r. o stosowaniu szczególnych rozwiązań w związku z likwidacją skutków powodzi, która miała miejsce w lipcu 1997 r.<sup>35</sup> Do 30 czerwca 1998 r. wydobywanie kopalin pospolitych w celu likwidacji szkód powstałych w wyniku powodzi odbywało się na podstawie decyzji organu wykonawczego gminy, z wyłączeniem wymagań Prawa geologicznego i górniczego. Należy natomiast zwrócić uwagę, że żaden z przedstawionych wyjątków nie jest powiązany z istnieniem złoża kopaliny. Można zatem bronić zapatrywania, że takie wydobywanie może mieć miejsce zarówno w odniesieniu do udokumentowanego złoża kopaliny, jak i takich jej nagromadzeń, o których nie da się (bez ich rozpoznania) zaliczyć do kategorii złoża. Wszystkie opisane wyżej wyłączenie mają charakter wyjątkowy w stosunku do zasady wypowiedzianej w art. 21 ust. 1 pkt 2, wedle którego wydobywanie kopalin ze złóż wymaga koncesji. Muszą zatem być interpretowane w sposób ścisły.

Z punktu widzenia tematu pojawia się wątpliwość, czy „wydobywanie kopalin” (w rozumieniu p.g.g.) dotyczy wyłącznie działań, których celem jest pozyskanie „minerałów, skał oraz innych substancji”, czy obejmuje również czynności zmierzające do osiągnięcia innego celu, ale wymagające odspojenia wspomnianych minerałów itd. od ich naturalnych nagromadzeń. Inaczej mówiąc, w tej ostatniej sytuacji chodzi o czynności zmierzające do osiągnięcia innego (niż wydobywanie) celu, a wspomniane odspojenie jest tylko środkiem umożliwiającym jego osiągnięcie. Najbardziej spektakularnym przykładem może być budownictwo, a zwłaszcza roboty przygotowawcze polegające na niwelacji terenu (art. 41 ust. 1 oraz ust. 2 pkt 2 Prawo budowlane), wykonywaniu wykopów budowlanych<sup>36</sup>, drażeniu tuneli<sup>37</sup> oraz wykonywania remontów obiektów budowlanych. Zbliżone problemy powstają w związku z gospodarowaniem wodami (pogłębianie koryt cieków płynących, rowów melioracyjnych<sup>38</sup>, wykonywaniem niektórych urządzeń wodnych, a zwłaszcza stawów rybnych). Nie ma wątpliwości, że odłączone wówczas od podłoża „minerały, skały i inne substancje” mogą przynosić korzyść gospodarczą, chociażby przez wykorzystanie ich na potrzeby realizacji przedsięwzięcia, w związku z którym doszło do ich odspojenia. Innym przykładem mogą być prace ratunkowe<sup>39</sup>. Nie da się jednak wykluczyć, że wspomniane masy ziemne niekiedy będzie można

<sup>35</sup> Dz.U. z 1997 r., Nr 80, poz. 491 ze zm.

<sup>36</sup> Niekiedy bardzo głębokich, jak np. w związku z budową wielopoziomowego parkingu podziemnego.

<sup>37</sup> Jest ono poddane wymaganiom p.g.g. z wyjątkiem dotyczących koncesji.

<sup>38</sup> G. Tomczyk, *Rów melioracyjny to nie wydobywanie kopalin. Konieczna zmiana prawa górniczego*, [www.farmer.pl/prawo/przepisy-i-regulacje/row-melioracyjny-to-nie-wydobywanie-kopalin-konieczna-zmiana-prawa-gorniczego,92376.html](http://www.farmer.pl/prawo/przepisy-i-regulacje/row-melioracyjny-to-nie-wydobywanie-kopalin-konieczna-zmiana-prawa-gorniczego,92376.html) (data dostępu: 20.01.2026).

<sup>39</sup> Zob. także H. Schwarz, *Prawo geologiczne i górnictwo. Komentarz*, t. 1, Wrocław 2013, s. 41 i nast.

traktować jako odpady (art. 2 pkt 11 ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach<sup>40</sup>).

Zbliżone sytuacje wiążą się z wykonywaniem większości zabiegów składających się na produkcję roślinną w rolnictwie, zwłaszcza polegających na odspajaniu i przemieszczaniu gleby oraz ziemi. Przykładami mogą być orka (zwłaszcza głęboka), a nawet zwykle przekopanie ogrodu. Zabiegiem związanym z produkcją rolną jest przechowywanie warzyw (zwłaszcza ziemniaków) na zimę w drodze ich kopcowania. Polega ono na wykopaniu płytkiego rowu, wyłożeniu go słomą, umieszczeniu w nim przyzmy warzyw, obłożeniu jej słomą, a następnie obsypaniu glebą lub ziemią pochodzącą z wykopu. W rozumieniu Prawa ochrony środowiska gleba oznacza górną warstwę litosfery, złożoną z części mineralnych, materii organicznej, wody glebowej, powietrza glebowego i organizmów, obejmującą wierzchnią warstwę gleby i podglebie; ziemią jest górna warstwa litosfery, znajdująca się poniżej gleby, do głębokości oddziaływania człowieka (art. 3 pkt 25 lit. a–b). Nie da się więc wykluczyć, że gleba może zostać uznana za kopalinę. Co prawda p.g.g. przewiduje, że osoba fizyczna może bez koncesji, ale po spełnieniu określonych wymagań, wydobywać do 10 m<sup>3</sup> piasku i żwiru rocznie, natomiast rozwiązanie to ewidentnie ma charakter wyjątkowy od zasady przewidującej koncesjonowanie wydobywania kopalin ze złóż. Dotyczy ono zresztą wyłącznie osób fizycznych, a nadto tylko piasku i żwiru. Działalność wytwórczą w rolnictwie mogą natomiast prowadzić również osoby prawne, a do kopcowania nie wykorzystuje się żwiru.

Uzasadniona jest więc ocena, że sposób rozumienia rozwiązań wyznaczających kluczowy zakres regulacji p.g.g., jakimi jest określenie zasad i warunków podejmowania, wykonywania oraz zakończenia działalności w zakresie wydobywania kopalin ze złóż (art. 1 ust. 1 pkt 2), może być przedmiotem rozbieżnych ocen<sup>41</sup>. Powstaje więc pytanie o ogromnym znaczeniu praktycznym. Jest nim ustalenie, czy (pomijając wyjątki wyraźnie przewidziane ustawami) każde odspojenie kopaliny od jej naturalnego nagromadzenia wymaga uzyskania koncesji na wydobywanie?<sup>42</sup> Odpowiedź na to pytanie ma kolosalne znaczenie praktyczne, bowiem wydobywanie kopalin bez wymaganej koncesji, zależnie od szczegółów, jest przestępstwem (art. 176 p.g.g.) bądź wykroczeniem (art. 177 p.g.g.), a w praktyce najbardziej dotkliwą sankcją jest obciążenie

<sup>40</sup> Dz.U. z 2023 r., poz. 1587 ze zm.

<sup>41</sup> Zob. G. Dobrowolski (red.), *Gospodarowanie geologicznymi zasobami środowiska w świetle zasady zrównoważonego rozwoju. Zagadnienia prawne*, Katowice 2018, s. 51 i nast., [https://www.kpgios.us.edu.pl/images/pliki/Dobrowolski\\_Gospodarowanie\\_geologicznymi\\_zasobami\\_srodowiska\\_w\\_swietle\\_zasady.pdf](https://www.kpgios.us.edu.pl/images/pliki/Dobrowolski_Gospodarowanie_geologicznymi_zasobami_srodowiska_w_swietle_zasady.pdf) (data dostępu: 20.01.2026). Zob. również A. Lipiński, *Komentarz do art. 21 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. Prawo geologiczne i górnicze*, „Prawne Problemy Górnicztwa i Ochrony Środowiska” 2019, nr 2, s. 18 i nast., <https://journals.us.edu.pl/index.php/ppgos/issue/view/1576> (data dostępu: 20.01.2026).

<sup>42</sup> Oczywiście z wyjątkiem sytuacji, w których ustawa wyraźnie na to zezwala.

prowadzącego taką działalność opłatą podwyższoną, nakładaną w drodze decyzji organu nadzoru górniczego (dyrektora okręgowego urzędu górniczego). Ustala się ją jako czterdziestokrotną wysokość tzw. opłaty eksploatacyjnej (art. 140 p.g.g.). Hipokryzja prawodawcy polega na tym, że wspomniana opłata w istocie jest administracyjną karą pieniężną w rozumieniu działu IVa Kodeksu postępowania administracyjnego.

## „Dzike górnictwo”

Spełnienie wymagań niezbędnych do podjęcia (w sposób zgodny z prawem) działalności w zakresie wydobywania kopalin jest niezwykle czasochłonne, kosztowne, a niekiedy niemożliwe (np. ze względu na treść planu zagospodarowania przestrzennego). Nic zatem dziwnego, że wielu inwestorów podejmuje próby ominięcia tych wymagań. Najlepszym przykładem może być nielegalne wydobywanie kopalin wykorzystywanych w budownictwie (kruszywa, iły), co najłatwiej dostrzec na przykładzie realizacji niektórych inwestycji infrastrukturalnych (drogi publiczne). Transport tego rodzaju surowców na większe odległości jest nieopłacalny, a w konsekwencji wykorzystywane są w niewielkich odległościach od miejsc ich pozyskania. Odnotować należy również nielegalne górnictwo węgla kamiennego. Tzw. bieda-szyby do niedawna były częstym zjawiskiem w rejonie Wałbrzycha<sup>43</sup>. Należy również odnotować działalność polegającą na „niwelacji pagórków” (składających się z piasku), budowy stawów rybnych w miejscach pozbawionych dopływu wody czy nawet zbieraniu kamieni na terenach polodowcowych. Istotą dzikiego bursztynnictwa jest wtłaczanie do gruntu wody pod dużym ciśnieniem, czego skutkiem staje się nie tylko wypłukanie bryłek bursztynu<sup>44</sup>, ale również znaczące zagrożenie dla bezpieczeństwa powszechnego oraz środowiska.

Najmniej wątpliwości budzi sytuacja polegająca na odspajaniu kopalin od podłoża w celu wykorzystania, w tym zbycia, o czym przeważnie przesądza skala przedsięwzięcia. Jeżeli jednak celem takich działań nie jest pozyskanie kopaliny, ale realizacja innego przedsięwzięcia, na które inwestor uzyskał stosowne pozwolenie (np. pozwolenie na budowę, pozwolenie wodnoprawne bądź zezwolenie na podstawie którejś z ustaw o szczególnych zasadach realizacji określonych przedsięwzięć<sup>45</sup>), to nie sposób bronić zapatrywania, że prowadzi on wydobywie kopalin i to nawet wówczas, gdy w toku

<sup>43</sup> Zob. wyrok SN z 9 sierpnia 2012 r., sygn. akt V CSK 153/11; T. Rzeczycki, *Płytkie pokłady węgla w Wałbrzychu nadal są eksploatowane*, „Biuletyn Górniczy” 2023, nr 7–9, s. 12 i nast.

<sup>44</sup> Który najczęściej występuje w tzw. złożach gniazdowych.

<sup>45</sup> Zob. np. ustawę z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (Dz.U. z 2024 r., poz. 311).

wykonywanych czynności dochodzi do odspojenia (a nawet wykorzystania) naturalnego nagromadzenia „minerałów, skał oraz innych substancji”. Co więcej, konkluzję tę można odnieść również do takich czynności, które nie wymagają żadnych zezwoleń, ale w toku ich wykonywania dochodzi do odspojenia kopaliny od złoża, a nawet jej wykorzystania. Przykładem tej ostatniej sytuacji mogą być zabiegi stosowane w rolnictwie bądź wykonywanie robót budowlanych niewymagających pozwolenia na budowę ani zgłoszenia. Nie da się nawet wykluczyć, że pozyskane w ten sposób minerały (inne substancje) mogą być odpadami. Wypada bronić poglądu, że o tym, czy dana działalność nosi znamiona „wydobywania kopaliny ze złoża”, powinien przesądzać zobiektywizowany zamiar tego, kto ją prowadzi<sup>46</sup>. Szczegóły mogą jednak być trudne do ustalenia i niezwykle sporne<sup>47</sup>. Najmniej wątpliwości zdaje się budzić sytuacja, w której dany podmiot, deklarując wykonanie obiektu wymagającego stosownego pozwolenia (np. obiektu budowlanego, urządzenia wodnego), nie uzyskał żadnej decyzji zezwalającej na taką działalność (bądź nie dokonał zgłoszenia zamiaru budowy). Może to jednak oznaczać, że jeżeli jego rzeczywistym zamiarem jest np. wykonywanie robót budowlanych, powinien ponieść sankcje przewidziane Prawem budowlanym, a nie p.g.g. Wiele czynności składających się na pojęcie budownictwa polegających na ingerencji w podłoże nie wymaga żadnych zezwoleń ani zgłoszeń. Przykładem mogą być roboty polegające na tzw. odkrywce fundamentów, chociażby w celu zbadania ich stanu bądź wykonaniu izolacji termicznej. Wymaga to obkopania fundamentów (odkrywka), wykonaniu zamierzonych czynności, a następnie zasypania wykopu (odkrywki). W przypadku wykonania izolacji termicznej ilość wykorzystanych w ten sposób substancji będzie mniejsza niż ilość uzyskania w wyniku wykonania odkrywki (wykopu). Innymi przykładami może być utwardzenie powierzchni gruntu na działkach budowlanych (co może wymagać wymiany wierzchniej warstwy gruntu) czy chociażby budowa niektórych basenów i oczek wodnych (zob. art. 29 Prawa budowlanego).

W praktyce ustalenie rzeczywistego motywu, jakim kieruje się wykonujący roboty ziemne, może nie być łatwe. Stawia to organy administracji w trudnej sytuacji. Brak natomiast podstaw do przyjęcia, że celem każdej roboty ziemnej jest wydobycie kopaliny ze złoża. Wiele wskazuje na to, że

---

<sup>46</sup> Trafną jest ocena, że nie każde odłączenie kopaliny od złoża jest jej wydobywaniem. Zob. R. Mikosz, *Orzecznictwo sądów administracyjnych w sprawach dotyczących wydobywania kopalin*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2010, nr 5–6, s. 342 i nast.

<sup>47</sup> Zob. A. Lipiński, *Z problematyki nielegalnego wydobywania kopalin*, [w:] B. Rakoczy, M. Szalewska, K. Karpus (red.), *Prawne aspekty gospodarowania zasobami środowiska. Korzystanie z zasobów środowiska*, Toruń 2014, s. 259 i nast.; J. Murzydło, *Wydobywanie kopalin bez wymaganej koncesji a inna działalność związana z wydobywaniem kopalin*, „Przegląd Geologiczny” 2022, nr 1, s. 5 i nast.

*de lege lata* należy przede wszystkim brać pod uwagę rodzaj kopaliny, rozmiar działalności, sposób postępowania z kopaliną, a także podjąć próbę ustalenia zobiektywizowanego zamiaru podmiotu, który prowadzi daną działalność. Zdaniem wojewódzkiego sądu administracyjnego jeżeli po upływie niemal połowy czasu obowiązywania pozwolenia wodnoprawnego powierzchnia wyrobiska (stawu) wynosiła 0,24 ha, co stanowiło 1,96% całości przedsięwzięcia, to należy przyjąć, że „tempo wykonania inwestycji (wydobycia torfu) związane jest raczej z możliwością jego sprzedaży niż z budową stawu”<sup>48</sup>.

## Od odpowiedzialności właściciela nieruchomości

Należy odnotować również sytuacje, w których sprawca danej działalności nie został ustalony. Przykładem jest zwłaszcza tzw. dzikie bursztynictwo, najczęściej wykonywane pod osłoną nocy. Czynności składające się na taką działalność z reguły trwają nie dłużej niż kilka godzin. Z art. 140 ust. 1 p.g.g. jednoznacznie wynika, że „działalność wykonywana bez wymaganej koncesji (...) podlega opłacie podwyższonej”, co jednoznacznie przesądza o tym, że wspomnianą opłatę można nałożyć tylko na tego, kto prowadzi taką działalność, czego nie dostrzega praktyka. Przede wszystkim zasadą jest odpowiedzialność sprawcza. Przesądza o tym treść cytowanego przepisu. Użyte tam określenie należy rozumieć jako synonim zwrotu „ten, kto wykonuje działalność bez wymaganej koncesji”. Jeżeli sprawcy owego deliktu nie da się ustalić, odpowiedzialność może być tylko jedna: kary nie da się nałożyć. Jeżeli postępowanie w analizowanej sprawie zostało wszczęte, musi zostać umorzony jako bezprzedmiotowy. Wątpliwość dotyczy art. 143 ust. 3 zd. 2 p.g.g., wedle którego „w przypadku braku podmiotu, o którym mowa w ust. 2 pkt 2<sup>49</sup> (...), stroną postępowania jest właściciel nieruchomości albo inna osoba posiadająca tytuł prawny do nieruchomości, na której jest prowadzona ta działalność lub roboty geologiczne. Jeżeli nieruchomość stanowi współwłasność lub kilka osób posiada tytuł prawny do nieruchomości, podmioty te odpowiadają solidarnie”<sup>50</sup>. Problem odpowiedzialności solidarnej można tu pominąć. Rozwiązanie przewidziane w art. 143 ust. 3 zd. 2 p.g.g. zdaje się korespondować z oceną przyjętą przez wojewódzki sąd administracyjny, zdaniem którego inwestora obciążać będzie ryzyko wiążące się z przystąpieniem do robót ziemnych przy budowie stawów bez jednoznacznego zweryfikowania, czy na nieruchomości tej znajduje się złożo kopalin w rozumieniu ustawy, albowiem

<sup>48</sup> Zob. prawomocny wyrok WSA z 26 października 2006 r., sygn. akt III SA/Lu 39/06.

<sup>49</sup> Czyli tego, kto prowadzi działalność bez wymaganej koncesji.

<sup>50</sup> Zdanie drugie tego ustępu dodane zostało przez ustawę z dnia 16 czerwca 2023 r. o zmianie ustawy Prawo geologiczne i górnicze oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2023 r., poz. 2039).

nawet w przypadku ustalenia faktu istnienia złoża, już w toku prowadzonych robót budowlanych, działania jego będą mogły zakwalifikowane jako wydobywanie kopalin bez koncesji, względnie naruszenie określone w art. 4 ust. 3 p.g.g., co skutkować może wymierzeniem mu opłaty podwyższonej<sup>51</sup>. Co prawda wspomniana ocena odnosi się tylko do budowy stawów rybnych, natomiast przyjęty przez sąd tok rozumowania można by odnieść do wszystkich robót ziemnych, zwłaszcza zmierzających do budowlanego wykorzystania danej nieruchomości. Jej aprobata oznaczałaby, że każda robota ziemna (a przede wszystkim każdy wykop) musiałby zostać poprzedzony badaniami geologicznymi, co rzecz jasna wymagałoby i czasu, i kosztów, a nadto mogłoby pociągać za sobą konsekwencje w zakresie planowania przestrzennego, najprawdopodobniej wykluczające możliwość wykonywania wspomnianych robót ziemnych.

Określenie „w przypadku braku podmiotu” można rozumieć tylko w ten sposób, że nie istnieje sprawca analizowanego deliktu, a więc doszło do śmierci osoby fizycznej lub likwidacji osoby prawnej. Inaczej mówiąc, chodzi o sytuację, w której sprawca jest znany, ale nie istnieje już jako podmiot prawa, co rzecz jasna wymaga wykazania w prawem przewidziany sposób. W praktyce zapewne taka sytuacja będzie rzadkością. Co prawda stroną postępowania w sprawie wspomnianej opłaty zawsze będzie właściciel nieruchomości, co jednak nie znaczy, że w braku sprawcy, a zwłaszcza gdy nie został on ustalony, ma on zostać obciążony opłatą podwyższoną. Stanowisko to jest jednak ignorowane przez sądy administracyjne. „Należy zatem uznać, że w sytuacji, kiedy nie ustalono odpowiedzialności innych podmiotów wymienionych w ust. 2 pkt 2 i 4, znajduje zastosowanie regulacja prawna przewidziana w ust. 3 art. 143 p.g.g.”<sup>52</sup>. Szczegóły, zwłaszcza dotyczące przesłanek obciążenia opłatą podwyższoną, kwalifikują się do odrębnego omówienia.

## Praktyka orzecznicza i jej możliwe konsekwencje

Praktyka stosowania wspomnianych rozwiązań jest niezwykle restrykcyjna, co trafnie stanowi przedmiot krytycznej oceny G. Lubeńczuka<sup>53</sup>. W świetle art. 143 p.g.g. nie ma wątpliwości, że niezbędnymi przesłankami decyzji

<sup>51</sup> Prawomocny wyrok WSA z 4 października 2017 r., sygn. akt II SA/Po 511/17.

<sup>52</sup> Zob. wyroki NSA z 15 lutego 2023 r., sygn. akt II GSK 1424/19 i z 16 marca 2023 r., sygn. akt II GSK 302/20; A. Lipiński, *Odpowiedzialność właściciela nieruchomości za prowadzone na niej nielegalne roboty geologiczne – glosa krytyczna do wyroku Naczelnego Sadu Administracyjnego z 16.05.2021 (II GSK 1195/20)*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 2022, nr 4, s. 53 i nast.

<sup>53</sup> Należy jednak wytknąć, że część analizowanych w artykule G. Lubeńczuka wyroków wojewódzkich sądów administracyjnych była wówczas nieprawomocna, co ignorują systemy informacji prawnej Lex oraz Legalis.

nakładającej opłatę podwyższoną z tytułu wydobywanie kopaliny są: istnienie kopaliny, istnienie złoża, wydobywanie kopaliny ze złoża, brak wymaganej koncesji.

Wszystkie te przesłanki muszą wystąpić łącznie, a ich istnienie wymaga wykazania przez organ orzekający w sprawie. Brak którejkolwiek z nich wyklucza możliwość obciążenia opłatą podwyższoną. Praktyka orzecznicza przeważnie ignoruje te wymagania wychodząc z założenia, że co do zasady odłącznie jakiegokolwiek substancji tworzącej skorupę Ziemi stanowi wydobywanie kopaliny ze złoża. Sądy administracyjne zdają się wychodzić z bezkrytycznego założenia, że każda część skorupy Ziemi jest kopaliną, a każde jej naturalne nagromadzenie złożem.

Stopień anonimizacji oraz niekiedy niezbyt dokładny opis stanów faktycznych nie pozwalają na wszechstronną ocenę wszystkich orzeczeń. Teza, jakoby każde odspojenie kopaliny było jej wydobywaniem wymagającym koncesji<sup>54</sup>, jest nie do przyjęcia. Jej aprobata mogłaby spowodować paraliż gospodarki. Najlepszymi przykładami są budownictwo, gospodarka wodna oraz rolnictwo. Przede wszystkim uzyskanie koncesji na wydobywanie kopaliny ze złoża musi być poprzedzone jego rozpoznaniem, co rzecz jasna wymaga uzyskania stosownych decyzji. Zależnie od szczegółów są nimi koncesja na poszukiwanie lub rozpoznanie złoża bądź projekt robót geologicznych. Każda z nich musi określać rodzaj poszukiwanej lub rozpoznawanej kopaliny. Brak w tym zakresie wyklucza możliwość podjęcia decyzji. Ich uzyskanie podlega badaniu z punktu widzenia przeznaczenia nieruchomości określonego miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego gminy (a w razie jego braku – planem ogólnym).

Wyniki prac geologicznych wraz z ich interpretacją podlegają przedstawieniu w dokumentacji geologicznej, która wymaga zatwierdzenia przez właściwy organ administracji geologicznej. Udokumentowanie złoża pociąga za sobą obowiązek zmiany planu zagospodarowania przestrzennego „w celu zabezpieczenia możliwości” jego eksploatacji (art. 95 ust. 1 *in fine* p.g.g.), czego konsekwencją może stać się zakaz zabudowy albo jej ograniczenia. Nie da się jednak wykluczyć, że wynik badań geologicznych będzie negatywny. Z łatwością można sobie wyobrazić, że badania te wykażą istnienie kopaliny, ale w tak nieznacznych skupieniach, że ich racjonalna eksploatacja nie będzie uzasadniona (tzw. dokumentacja negatywna; nie podlega ona zatwierdzeniu). Automatycznie wykluczy to możliwość uzyskania koncesji na wydobywanie kopaliny.

Mogą się również pojawić dalsze kolizje. Skoro dana nieruchomość przeznaczona jest w planie zagospodarowania przestrzennego na cele budowlane, to uzyskanie koncesji na wydobywanie znajdującego się w jej granicach

<sup>54</sup> Zob. np. wyrok NSA z 9 listopada 2023 r., sygn. akt II GSK 1019/20.

przestrzennych złoża, a więc kwalifikującego się do wydobywania metodą odkrywkową, byłoby (jako wykluczające możliwość korzystania z nieruchomości w sposób zgodny z jej przeznaczeniem) niemożliwe (argument z art. 7 w zw. z art. 23 ust. 2a p.g.g.). Nie byłoby natomiast przeszkód do uzyskania pozwolenia na budowę. Idąc tokiem rozumowania organów nadzoru górniczego oraz sądów administracyjnych, ten, kto zamierza zrealizować przedsięwzięcie wymagające robót ziemnych (zwłaszcza wykopów), powinien uzyskać koncesję na wydobywanie kopaliny ze złoża, wydobyć złożo, zrehabilitować wyrobisko, dokonać kolejnej zmiany przeznaczenia nieruchomości (tym razem na cele budowlane), a wreszcie uzyskać pozwolenie na budowę (dokonać zgłoszenia budowy). Analizę dalszych przeszkód prawnych utrudniających, a nawet powodujących, że osiągnięcie wspomnianego celu nie jest możliwe, można pominąć.

Podobnie problem ten należy widzieć w odniesieniu do tych przedsięwzięć, które są przedmiotem ustaw określających „szczególne zasady” ich realizacji<sup>55</sup>. Konstrukcja zakładająca, że każde odspojenie kopaliny od jej naturalnego nagromadzenia, może bowiem oznaczać, że wykopanie ziemi z przydomowego ogrodu w celu umieszczenia jej w doniczce będzie traktowane jako wydobywanie kopaliny. Należy zgodzić się z oceną, iż „okoliczność, że działalność skarżącego związana z zarzucanym przez organ wydobywaniem kopaliny nie miała charakteru zorganizowanej, ciągłej i nastawionej na zysk, nie ma znaczenia dla wyniku niniejszego postępowania. Jest to bowiem okoliczność, która nie ma znaczenia dla ustalenia znamion tego czynu, za który została nałożona sankcja administracyjna w postaci opłaty podwyższonej. Zasadność wydania decyzji nakładającej opłatę podwyższoną uzależniona jest jedynie od tego czy doszło do nielegalnego wydobywania kopaliny. Skoro organ ustalił (...) okoliczność faktyczną polegającą na wydobywaniu od 2013 r. kopaliny bez zezwolenia z różnym nasileniem, ale jednak w procesie ciągłym, i skoro nie zostało to skutecznie podważone w skardze kasacyjnej, co stwierdzono powyżej, to zachodziła podstawa do wydania zaskarżonej decyzji. Natomiast to, czy ta działalność była nastawiona na zysk, czy dochodziło do sprzedaży tej kopaliny i czy ten zysk rzeczywiście występował, nie ma znaczenia dla ustalenia przesłanki nielegalnego wydobywania kopaliny uzasadniającej nałożenie opłaty podwyższonej”<sup>56</sup>. Jeżeli rozpoznanie geologiczne wykaże istnienie złoża jakiegokolwiek kopaliny, jej wydobywanie będzie wymagać koncesji, co w niektórych sytuacjach zmusi inwestora (zwłaszcza będącego osobą fizyczną) do uzyskania statusu przedsiębiorcy w rozumieniu wymagań dotyczących podejmowania i wykonywania działalności gospodarczej. Dodatkowa

<sup>55</sup> Zob. np. przywołaną wcześniej ustawę z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (Dz.U. z 2024 r., poz. 311).

<sup>56</sup> Zob. np. wyrok NSA z 16 maja 2025 r., sygn. akt II GSK 2353/21.

komplikacja polega na tym, że świetle art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 6 marca 2018 r.<sup>57</sup> przedsiębiorcą jest osoba fizyczna, osoba prawna lub jednostka organizacyjna niebędąca osobą prawną, której odrębna ustawa przyznaje zdolność prawną, wykonująca działalność gospodarczą, czyli zorganizowaną działalność zarobkową, wykonywaną we własnym imieniu i w sposób ciągły. Problem jednak w tym, że pojęcie przedsiębiorcy zdefiniowano również w innych ustawach, tyle że inaczej<sup>58</sup>. Również określenie „działalność gospodarcza” nie jest dostatecznie jednoznaczne. Dość wspomnieć, że Prawo przedsiębiorców wyraźnie przesądza o tym, że niektóre rodzaje działalności noszącej znamiona „gospodarczej” nie są nim objęte (zob. np. art. 6), a w konsekwencji prowadzący je nie są przedsiębiorcami w rozumieniu art. 4 ust. 1 wspomnianej ustawy. Uchwycenie tych niuansów przez przeciętnego człowieka może być dość trudne.

Jeżeli zgodzić się z oceną, że ten, kto prowadzi taką działalność bez uzyskania żadnych decyzji zezwalających na jej wykonywanie, w istocie wydobywa kopalinę bez wymaganej koncesji, to *advocatus diaboli* zapewne zadałby pytanie, czy tego rodzaju samowola zawsze powinna być penalizowana na podstawie p.g.g., czy być może na podstawie innych wymagań, np. przewidzianych Prawem budowlanym (samowola budowlana) lub Prawem wodnym (niezgodne z prawem wykonanie urządzenia wodnego, art. 389 pkt 6, art. 394 ust. 1 pkt 9). Zgodzić się jednak należy z poglądem, że o tym, co jest bądź nie jest „wydobyciem kopaliny”, można rozstrzygnąć wyłącznie na podstawie analizy konkretnego stanu faktycznego<sup>59</sup>.

Koncesja jest prawnym instrumentem reglamentacji działalności gospodarczej, stanowiącym wyjątek od konstytucyjnej zasady swobody przedsiębiorczości. Wątpliwości dotyczące jej zakresu przedmiotowego nie mogą być interpretowane w sposób rozszerzający. Powstaje wreszcie pytanie, czy w omawianych sprawach nie zachodzi przesłanka określona w art. 7a k.p.a., wedle którego „jeżeli przedmiotem postępowania administracyjnego jest nałożenie na stronę obowiązku bądź ograniczenie lub odebranie stronie uprawnienia, a w sprawie pozostają wątpliwości co do treści normy prawnej, wątpliwości te są rozstrzygane na korzyść strony, chyba że sprzeciwiają się temu sporne interesy stron albo interesy osób trzecich, na które wynik postępowania ma bezpośredni wpływ” (§ 1). „Przepisu § 1 nie stosuje się: 1) jeżeli wymaga tego ważny interes publiczny, w tym istotne interesy państwa, a w szczególności jego bezpieczeństwa, obronności lub porządku publicznego; 2) w sprawach osobowych funkcjonariuszy oraz żołnierzy zawodowych” (§ 2). W odniesieniu do przedsiębiorców regulę tę powtarza art. 11 Prawa przedsiębiorców.

<sup>57</sup> Dz.U. z 2025 r., poz. 1480 ze zm.

<sup>58</sup> Zob. np. art. 43<sup>1</sup> Kodeksu cywilnego.

<sup>59</sup> Zob. R. Mikosz, op. cit., s. 342 i nast.

Należy również odnotować, że niekiedy sądy administracyjne aprobuja ocenę, że usuwane mas ziemnych w sposób zgodny z treścią pozwolenia na budowę nie oznacza wydobywania kopalin bez wymaganej koncesji<sup>60</sup>.

### **Wnioski *de lege ferenda***

Analizowany problem dostrzeżono w prawie niemieckim. W § 4 związkowej ustawy górniczej z dnia 13 sierpnia 1980 r.<sup>61</sup> wydobywanie (kopaliny) zdefiniowano jako rozpuszczanie lub uwalnianie zasobów mineralnych, w tym związane z nimi czynności przygotowawcze, towarzyszące i późniejsze; nie dotyczy to jednak m.in. działalności prowadzonej na danej nieruchomości w zakresie polegającym na jej wykorzystaniu budowlanym (ust. 2). Inaczej mówiąc, nie każde „odspojenie” kopaliny od jej naturalnego nagromadzenia będzie „wydobyciem” w rozumieniu wspomnianej ustawy. Należy też przyjąć, że chodzi tu o „budowlane” wykorzystanie nieruchomości spełniające wymagania prawa, a więc po uzyskaniu niezbędnych pozwoleń oraz w ich granicach. Wskazane jest, aby zbliżone rozwiązanie wprowadzone zostało do prawa polskiego

### **Podsumowanie**

Przedstawione uwagi prowadzą do wniosku, że stanowisko wyrażone we wspomnianym artykule G. Lubeńczuka jest trafne i przekonujące. Celowe jest jednak jego wzmocnienie. Praktyka orzecznicza, zakładająca, że każde odspojenie kopaliny od jej naturalnego nagromadzenia należy traktować jako wymagające koncesji na wydobywanie kopaliny ze złoża, nie znajduje dostatecznych podstaw prawnych. Czas zatem na jej zmianę. Pewność prawa wymaga natomiast, aby problem ten został uregulowany ustawowo. Jest on wprawdzie znany od lat, natomiast brak jakichkolwiek informacji o próbach jego rozwiązania. Wiele wskazuje również na to, że najbardziej skutecznym rozwiązaniem prowadzącym do zmniejszenia skali nielegalnego górnictwa byłaby znacząca liberalizacja przesłanek pozwalających na odkrywkowe wydobywanie kopalin, zwłaszcza występujących pospolicie.

### **Wykaz literatury**

Czampas J., *Zmiany znaczenia opłaty eksploatacyjnej dla budżetów gmin górniczych województwa śląskiego*, „Finanse Komunalne” 2014, nr 3.

<sup>60</sup> Wyrok NSA z 16 maja 2025 r., sygn. akt II GSK 2353/21.

<sup>61</sup> Bundesberggesetz vom 13. August 1980, BGBl. I S. 1310.

- Danecka D., Radecki W., *Ustawa o odpadach. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2022.
- Dobrowolski G. (red.), *Gospodarowanie geologicznymi zasobami środowiska w świetle zasady zrównoważonego rozwoju. Zagadnienia prawne*, Wyd. UŚ, Katowice 2018, [https://www.kpgios.us.edu.pl/images/pliki/Dobrowolski\\_Gospodarowanie\\_geologicznymi\\_zasobami\\_srodowiska\\_w\\_swietle\\_zasady.pdf](https://www.kpgios.us.edu.pl/images/pliki/Dobrowolski_Gospodarowanie_geologicznymi_zasobami_srodowiska_w_swietle_zasady.pdf).
- Głapa W., Korzeniowski J.I., *Mały leksykon górnictwa odkrywkowego*, Wydawnictwa i Szkolenia Górnicze Burnat & Korzeniowski, Wrocław 2005.
- Kaźmierska-Patrzyzna A., *Gospodarowanie zasobami geosfery*, [w:] M. Górski (red.), *Prawo ochrony środowiska*, Wolters Kluwer, Warszawa 2021.
- Lipiński A., *Komentarz do art. 21 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. Prawo geologiczne i górnicze*, „Prawne Problemy Górnictwa i Ochrony Środowiska” 2019, nr 2.
- Lipiński A., *Koncesje z Prawie geologicznym i górniczym*, Wyd. Geologiczne, Warszawa 2025.
- Lipiński A., *Legislacyjne problemy Prawa geologicznego i górniczego*, „Państwo i Prawo” 2023, z. 3.
- Lipiński A., *Odpowiedzialność właściciela nieruchomości za prowadzone na niej nielegalne roboty geologiczne – glosa krytyczna do wyroku Naczelnego Sadu Administracyjnego z 16.05.2021 (II GSK 1195/20)*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 2022, nr 4.
- Lipiński A., *Z problematyki nielegalnego wydobywania kopalin*, [w:] B. Rakoczy, M. Szalewska, K. Karpus (red.), *Prawne aspekty gospodarowania zasobami środowiska. Korzystanie z zasobów środowiska*, TNOiK, Toruń 2014.
- Mikosz R., *Orzecznictwo sądownoadministracyjne w sprawach dotyczących wydobywania kopalin*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2010, nr 5–6.
- Murzydło J., *Wydobywanie kopalin bez wymaganej koncesji a inna działalność związana z wydobywaniem kopalin*, „Przegląd Geologiczny” 2022, nr 1.
- Nieć M., *Złoże-kopalina-surowiec mineralny. Podstawowe terminy geologii gospodarczej, złożowej i potrzeba ich uwzględnienia w przepisach prawa geologicznego i górniczego*, „Przegląd Geologiczny” 2010, nr 8.
- Olszewski J.J. (red.), *Leksykon górniczy*, Wyd. Śląsk, Katowice 1989.
- Rzeczycki T., *Płytkie pokłady węgla w Wałbrzychu nadal są eksploatowane*, „Biuletyn Górniczy” 2023, nr 7–9.
- Skorupka S., Auderska H., Lempicka Z. (red.), *Mały słownik języka polskiego*, PWN, Warszawa 1969.
- Szamałek K., *O potrzebie definicji kopaliny*, „Górnictwo Odkrywkowe” 2002, nr 2–3.
- Szamałek K., *Wprowadzone a pożądane zmiany w prawie geologicznym i górniczym*, „Gospodarka Surowcami Mineralnymi” 2008, z. 4.
- Szamałek K., Zglinicki K., *Analiza krytyczna rozporządzenia Ministra Środowiska w sprawie dokumentowania złoża kopaliny*, „Górnictwo Odkrywkowe” 2008, nr 3.
- Szufficki M., Malon A., Tymiński M. (red.), *Bilans zasobów złóż kopalin w Polsce wg stanu na 31.XII 2024*, Państwowy Instytut Badawczy – Państwowy Instytut Geologiczny, Warszawa 2025.
- Schwarz H., *Prawo geologiczne i górnicze. Komentarz*, t. 1, Salome sp. z o.o., Wrocław 2013.
- Tomczyk G., *Rów melioracyjny to nie wydobywanie kopalin. Konieczna zmiana prawa górniczego*, [www.farmer.pl/prawo/przepisy-i-regulacje/row-melioracyjny-to-nie-wydobywanie-kopalin-konieczna-zmiana-prawa-gorniczego,92376.html](http://www.farmer.pl/prawo/przepisy-i-regulacje/row-melioracyjny-to-nie-wydobywanie-kopalin-konieczna-zmiana-prawa-gorniczego,92376.html).

## Summary

### Earthworks (excavations) or mineral extraction?

**Keywords:** Geological and Mining Act, minerals and mineral deposits, illegal mining, excavation for construction purposes, mineral licenses.

The subject of this paper is the expansion of the arguments presented by G. Lubeńczuk in his article *The obligation to obtain a licence to extract minerals from deposits and the separation of minerals from deposits in connection with construction works* (“*Studia Prawnoustrojowe*” 2025, No. 70, pp. 231–247). As a rule, mining of minerals from deposits requires a licence. Exceptions, where it is possible without a licence, are of small practical significance and can be disregarded. Details regarding licensing, however, may be very disputable. There is no statutory definition of “mineral” or its “extraction”, and the definition of “deposit” may be subject to varying interpretations. However, during earthworks, especially excavations (e.g. for construction purposes), minerals are separated from their natural accumulations. Obtaining a licence to extract minerals from deposits is extremely time-consuming and requires significant financial outlay. Depending on the type of mineral and the location of its deposit, it must be preceded by numerous decisions (permitting its prospecting and exploring, on environmental conditions, approval of geological documentation, a resolution of the municipal council on the spatial development plan, etc.). It is therefore not surprising that many investors attempt to circumvent these requirements. Illegal mining of minerals (especially aggregates) is becoming a common phenomenon. Such activities are subject to an increased fee (in essence, an administrative fine). This raises the question of whether every removal of minerals from their natural accumulations requires a licence, and whether this also applies to earthworks (excavations) carried out for other purposes (construction, water management, etc.). The case law of administrative courts is quite strict in these matters and assumes that any separation of a mineral from its natural accumulation constitutes its extraction. If this is done without a licence, the fee must be imposed. It is difficult to agree with this type of assessment. Whether the investor intends to extract minerals from a deposit or to carry out earthworks should be determined by the actual intention of the person conducting such activity.