



## Wydobywanie kopalin bez wymaganej koncesji a inna działalność związana z wydobywaniem kopalin

Jacek Murzydło<sup>1</sup>



Według szacunków Ministerstwa Środowiska<sup>2</sup> średnioroczne wydobywanie w Polsce piasku, żwiru, piaskowców, granitu i bazaltu bez uzyskania wymaganej koncesji wynosiło ok. 50–70 mln t, w przybliżeniu tyle, ile wynosi roczne wydobywanie w Polsce węgla kamiennego<sup>3</sup>. Dla porównania ilość ww. kopalin wydobywanych średniorocznie w Polsce na podstawie uzyskanej koncesji wynosi blisko 220 mln t. Jeszcze większe dysproporcje panują, wg szacunków ww. ministerstwa, w zakresie wydobywania bursztynu ze złóż, gdyż w tym przypadku ilość wydobywanego bezprawnie bursztynu może aż stukrotnie przekraczać ilość bursztynu wydobywanego na podstawie wymaganych zezwoleń. Szczególnie niepokojące jest przy tym to, że, jak wskazują wyniki badań przeprowadzonych przez Państwowy Instytut Geologiczny – Państwowy Instytut Badawczy, liczba ta rośnie roku na rok (Walentek i in., 2016), a *nielegalna, tj. prowadzona ze szkodą dla środowiska oraz bez wymaganych zezwoleń i opłat, eksploatacja kopalin przez osoby fizyczne i podmioty gospodarcze* została już w 2002 r. uznana przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawozdaniu pn. *Zagrożenie przestępczością gospodarczą w Polsce w 2001 r.* za jedno z trzech głównych zagrożeń w obszarze ochrony środowiska naturalnego ([https://www.mswia.gov.pl/ftp/pdf/przestepczosc\\_gospodarcza.pdf](https://www.mswia.gov.pl/ftp/pdf/przestepczosc_gospodarcza.pdf), str. 16–17).

Powyższe dane są o tyle alarmujące, że prowadzenie działalności polegającej na wydobywaniu kopalin ze złóż bez wymaganej koncesji wiąże się z wieloma negatywnymi konsekwencjami, w szczególności związanymi:

1. ze zniszczeniami w świecie roślinnym i zwierzęcym – skutki te, zbieżne niekiedy co do zasady ze skutkami działalności polegającej na wydobywaniu kopalin na podstawie koncesji, takie jak chociażby degradacja oraz dewastacja gruntów rolnych i leśnych, zniszczenie siedlisk lęgowych ptaków, osuszanie terenów bądź ich zalewanie w wyniku zniszczenia urządzeń melioracyjnych, różnią się zasadniczo tym od działalności prowadzonej zgodnie z obowiązującymi przepisami, iż są prowadzone bez kontroli i nadzoru właściwych organów oraz bez uwzględnienia obowiązków wynikających z bieżących przepisów. Skut-

kuje to tym, iż podmioty prowadzące taką działalność nie przestrzegają chociażby obowiązku: uwzględnienia okresu lęgowego ptaków, ochrony gatunkowej roślin, grzybów i zwierząt, nieskładowania nadkładu, celem późniejszego wykorzystania go do celów rekultywacji itd.;

2. z brakiem możliwości dokładniejszego ustalenia zasobów naturalnych państwa polskiego – informacje wchodzące w skład informacji geologicznej, pochodzące z bieżącego dokumentowania przebiegu robót geologicznych i ich wyników, zwiększają wiedzę na temat zasobów naturalnych, pomagając kształtować politykę państwa określającą zasady ochrony i racjonalnego gospodarowania tymi zasobami. Informacja geologiczna nie jest uzyskiwana w przypadku wykonywania działalności bez wymaganej koncesji. Co więcej działalność taka może niejednokrotnie wpływać na dezaktualizację zgromadzonej informacji geologicznej, jeżeli kopalina jest wydobywana bez koncesji z udokumentowanego złoża kopalin, objętego informacją geologiczną. Skutkować to może w skrajnych przypadkach m.in. podjęciem przez przedsiębiorcę decyzji w sprawie wydobywania kopalin z nieistniejącego już złoża kopalin oraz uwzględnieniem nieistniejącego złoża w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego oraz studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania;
3. z nieuczciwą konkurencją, naruszającą interesy przedsiębiorców prowadzących działalność na podstawie koncesji – prowadzenie działalności polegającej na wydobywaniu kopalin ze złóż wiąże się z koniecznością wypełnienia przez przedsiębiorców prowadzących taką działalność szeregu obowiązków. Należy wspomnieć w tym miejscu chociażby o konieczności: uzyskania szeregu decyzji administracyjnych (m.in.: o środowiskowych uwarunkowaniach zgody na realizację przedsięwzięcia, w sprawie rekultywacji i zagospodarowania, koncesji na wydobywanie kopaliny ze złóż, pozwolenia wodnoprawnego itd.), sporządzenia, a niejednokrotnie także zatwierdzenia przez właściwe organy administracji geologicznej i górniczej szeregu dokumentów (np. planu ruchu zakładu górniczego, dokumentacji rekultywacji, operatów ewidencyjnych, dokumentacji geologicznej, projektu

<sup>1</sup> Okręgowy Urząd Górniczy w Poznaniu, ul. Małachowskiego 10D, 61-129 Poznań; j.murzydlo@wug.gov.pl

<sup>2</sup> Na nielegalnym wydobywaniu kopalin tracimy ok. 1 mld zł rocznie (<https://www.pap.pl/aktualnosci/news%2C667420%2Cna-nielegalnym-wydobywaniu-kopalin-tracimy-ok-1-mld-zl-rocznie.html>).

<sup>3</sup> Dane dotyczące najczęściej wydobywanych bez koncesji kopalin potwierdza Polski Związek Producentów Kruszyw, wg którego spośród wszystkich kopalin wydobywanych w latach 2002–2014 bez koncesji, aż 85–95% stanowiły piaski i żwiry ([http://www.cuprum.wroc.pl/upfiles/pliki/Platforma/7\\_analiza\\_Aleksander\\_Kabzi%C5%84ski.pdf](http://www.cuprum.wroc.pl/upfiles/pliki/Platforma/7_analiza_Aleksander_Kabzi%C5%84ski.pdf), str. 22).

- zagoszparowania złoże itp.), zorganizowania działalności w sposób spełniający kryteria określone w przepisach prawa (obowiązek zapewnienia osób kierownictwa i dozoru ruchu oraz obsługi geologicznej i mierniczej zakładu górniczego, obowiązek prowadzenia szkoleń wstępnych i okresowych, prowadzenia wydobywania kopaliny w sposób nie zagrażający m.in. bezpieczeństwu powszechnemu, bezpieczeństwu pracowników oraz bezpieczeństwu ruchu zakładu, właściwego zabezpieczenia miejsc niebezpiecznych itp.), a także co oczywiste o obowiązku ponoszenia szeregu opłat i podatków (m.in. opłaty eksploatacyjnej, podatku dochodowego, opłat skarbowych). Podmioty prowadzące wydobywanie kopaliny bez koncesji kosztów tych nie ponoszą, przez co mogą sprzedawać kopalinę w cenie o wiele niższej niż legalnie działający przedsiębiorcy. Działanie takie stanowi niewątpliwie niejednokrotnie czyn nieuczciwej konkurencji, naruszając interesy przedsiębiorców prowadzących działalność na podstawie koncesji;
4. z narażeniem Skarbu Państwa oraz jednostek samorządu terytorialnego na szkodę majątkową – podmiot, który prowadzi działalność polegającą na wydobywaniu kopaliny bez wymaganej koncesji nie uiszcza, jak już wspomniano, szeregu opłat i podatków, do których wnoszenia jest zobowiązany przedsiębiorca prowadzący działalność w oparciu o koncesję. Do takich opłat i podatków należy zaliczyć m.in.:
    - a) opłatę eksploatacyjną odprowadzaną na rzecz gmin i Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, w tym opłatę dodatkową, ustalaną w przypadku prowadzenia działalności niezgodnie z koncesją;
    - b) opłaty skarbowe uiszczane za szereg czynności określonych w ustawie o opłacie skarbowej, tj. m.in. za zatwierdzenie programu szkolenia osób wykonujących określone czynności w ruchu zakładu górniczego, zatwierdzenie planów ruchu, decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach zgody na realizację przedsięwzięcia, pozwolenie na budowę obiektu budowlanego oraz urządzeń budowlanych związanych z obiektem budowlanym;
    - c) podatek dochodowy od osób fizycznych i prawnych;
  5. z powstaniem zagrożenia m.in. dla bezpieczeństwa powszechnego, osób wydobywających kopalinę lub przebywających w pobliżu wyrobiska – w wyniku wydobywania kopaliny bez koncesji niejednokrotnie dochodzi do niezachowania bezpiecznego kąta nachylenia skarp wyrobiska, wskutek czego może wystąpić osuwisko zagrażające zarówno osobom wydobywającym kopalinę, jak i osobom znajdującym się przy lub w wyrobisku (np. dzieciom bawiącym się w powstałych wyrobiskach lub użytkownikom quadów). Ponadto może dojść do uszkodzenia dróg publicznych, w związku z prowadzeniem eksploatacji kopaliny w ich pobliżu, a także do naruszenia pasów ochronnych dla rzek i zbiorników wodnych łącznie z naruszeniem wałów przeciwpowodziowych, a także naruszeniem pasów ochronnych dla lasów bądź nieruchomości;
  6. z powstaniem miejsc, w których niejednokrotnie składowane są, bez uzyskania wymaganych zezwoleń, odpady;
  7. z niszczeniem stanowisk archeologicznych.
- ### PRZYCZYNY NIELEGALNEJ EKSPLOATACJI
- Jak wynika z powyższego przeglądu wydobywanie kopaliny ze złóż bez wymaganej koncesji może nieść ze sobą wiele poważnych konsekwencji. Do jego najważniejszych przyczyn można zaliczyć w szczególności:
1. brak konieczności spełnienia przez wydobywającego kopaliny wymagań stawianych przed podmiotami chcącymi prowadzić działalność w oparciu o koncesję, tj. określonych już wyżej wymagań związanych m.in. z koniecznością uzyskania wymaganych przepisami prawa zezwoleń, sporządzenia dokumentacji prowadzenia ruchu, zatrudnienia pracowników posiadających odpowiednie kwalifikacje, uiszczenia opłat i podatków;
  2. możliwość sprzedania wydobytej kopaliny po znacząco niższej cenie niż kopalina wydobyta przez przedsiębiorcę prowadzącego działalność na podstawie koncesji, która to cena wynika w szczególności z zaistnienia przesłanek wskazanych w pkt. 1. Ma to znaczenie nie tylko przy sprzedaży wydobytej kopaliny osobom fizycznym, ale także osobom prawnym, które kopalinę tę przeznaczają m.in. na realizację inwestycji celu publicznego (np. dróg). Kupno tańszej kopaliny przez tych nabywców związane jest przy tym niejednokrotnie z procedurami określonymi dla zamówień publicznych, przy których jednym w kryteriów oceny najkorzystniejszej oferty jest jej cena lub koszt (Ustawa, 2019, art. 239);
  3. wydobywanie kopaliny w celu zaspokojenia doraźnych potrzeb wydobywającego (np. celem wydobywania piasku na rzecz budowy domu);
  4. wydobywanie kopaliny w celu przeznaczenia ich na rzecz realizowanej w pobliżu miejsca ich wydobywania inwestycji – przesłanka ta wiąże się w szczególności z budową dróg. Podmioty zbywające kopalinę na ten cel opierają się nie tylko na założeniu większej możliwości jej sprzedaży z uwagi na niższą cenę, ale także na tym, iż nie będąc zmuszonymi do realizacji wszystkich, częstokroć czasochłonnych wymagań określonych przepisami prawa, będą mogli dostarczyć kopalinę na konkretną, wybraną przez nich inwestycję, bez obawy, że zostanie ona zrealizowana zanim wypełnią wszystkie związane z tym obowiązki;
  5. możliwość prowadzenia wydobywania kopaliny bez nadzoru i kontroli ze strony organów administracji publicznej, w szczególności organów nadzoru górniczego i organów administracji geologicznej;
  6. brak wiedzy wydobywających kopaliny ze złóż w zakresie konieczności uzyskania koncesji dopuszczającej wykonywanie takiej działalności. Dotyczy to zarówno osób fizycznych, przekonanych co do tego, że z nieruchomości, co do której posiadają tytuł prawny, mogą bez spełnienia jakichkolwiek wymaganych przepisami prawa obowiązków wydobywać kopaliny (głównie piaski i żwir), jak i organów administracji publicznej, przekonanych, że wydobywanie kopaliny na cele publiczne, uzasadnia brak konieczności uzy-

skania koncesji. Brakiem wiedzy można niekiedy uzasadniać także sytuacje, w których działalność w zakresie wydobywania kopalin ze złóż wykonuje się równolegle do prowadzonych inwestycji. Przyczyną należy, że brak wiedzy wydobywających kopalin ze złóż w zakresie konieczności uzyskania koncesji dopuszczającej wykonywanie takiej działalności jest spowodowany nie tylko brakiem inicjatywy z ich strony w zakresie zapoznania się z obowiązującymi przepisami, lecz także faktem, że przepisy te nie zawsze w sposób jasny i oczywisty regulują kwestię dopuszczalności wydobywania kopaliny bez konieczności uzyskania koncesji;

7. braki kadrowe występujące zarówno w administracji geologicznej, jak i w nadzorze górniczym (Informacja, 2015) – należy w tym miejscu podkreślić, że wg danych Ministerstwa Środowiska aż 201 powiatów (53% ogólnej liczby powiatów) w 2009 r. nie zatrudniało pracowników administracji geologicznej z wykształceniem geologicznym ([https://archiwum.mos.gov.pl/g2/big/2009\\_04/743666426fbceb3ba29d4b491b35744a.pdf](https://archiwum.mos.gov.pl/g2/big/2009_04/743666426fbceb3ba29d4b491b35744a.pdf), str. 12). Zwrócić przy tym należy uwagę nie tylko na powierzanie zadań przypisanych geologom powiatowym osobom nie mającym w tym zakresie stosownych kwalifikacji oraz przygotowania zawodowego, ale też na zbyt małą liczbę pracowników, zajmujących się omawianą tematyką. Skutkować to może tym, iż *taka skala wydobywania powoduje, że organa administracji geologicznej oraz inne służby publiczne reagują tylko w nielicznych przypadkach* (Szamałek, 2007);
8. niewystarczające wyposażenie organów administracji publicznej w środki potrzebne do efektywnego prowadzenia działań zmierzających do wykrywania i przeciwdziałania nielegalnej eksploatacji kopalin ze złóż (Informacja, 2015; [https://archiwum.mos.gov.pl/g2/big/2009\\_04/743666426fbceb3ba29d4b491b35744a.pdf](https://archiwum.mos.gov.pl/g2/big/2009_04/743666426fbceb3ba29d4b491b35744a.pdf), str. 15)

#### **DZIAŁALNOŚĆ WYMAGAJĄCA UZYSKANIA KONCESJI A INNA DZIAŁALNOŚĆ ZWIĄZANA Z WYDOBYWANIEM KOPALIN**

Z uwagi na powszechność występowania złóż kopalin oraz szeroki i niezdefiniowany zakres znaczenia terminu *kopalina*, wydobywanie kopaliny ze złóż kopalin stanowić może działalność wykonywaną w różnych celach, przez wiele różnych podmiotów. Wspomnieć w tym miejscu należy np. o wykonywaniu wykopów pod fundamenty obiektów budowlanych, pogłębianiu (budowie) stawów czy też niwelacji gruntów, które niezmiennie muszą się wiązać z przemieszczaniem fragmentów górotworu, w tym z wydobywaniem kopalin ze złóż. Także osoby fizyczne, w celu zaspokojenia potrzeb osobistych, często wydobywają ko-

paliny z górotworu (np. piasek ze złóża na rzecz budowy domu jednorodzinnej). Uznanie, że wszystkie podmioty wydobywające kopalinę ze złóża są zobligowane do uzyskania koncesji na wykonywanie działalności polegającej na wydobywaniu kopalin, oznaczałoby *de facto*, że wszystkie wskazane wyżej przykładowe inwestycje także wymagałyby uzyskania koncesji. Z drugiej strony, niejednokrotnie jest tak, że podmioty mające na celu wydobywanie kopalin starają się ukryć tę działalność pod pozorem innej, legalnej działalności. Do najczęściej spotykanych przypadków mogących budzić wątpliwości interpretacyjne należą:

1. roboty budowlane, w tym budowa zbiorników wodnych,
2. pogłębianie zbiorników wodnych,
3. wydobywanie kopaliny na cele publiczne,
4. prowadzenie rekultywacji gruntów,
5. wydobywanie kopalin w oparciu o projekt robót geologicznych.

#### **Roboty budowlane, w tym budowa zbiorników wodnych**

Niezależnie od tego, że wiele robót budowlanych wiąże się z koniecznością wydobywania kopalin nie sposób nie wspomnieć o tych przypadkach, w których to wydobywanie jest prowadzone pod pozorem bądź przy okazji prowadzenia tychże robót. Nie może to dziwić jeśli zważyć, że w trakcie robót budowlanych często wydobywa się oraz przemieszcza znaczące masy ziemne, a posiadanie stosownych pozwoleń na budowę lub uprzednie zgłoszenie robót budowlanych w oczach prowadzących wydobywanie kopalin legalizuje taką działalność lub wręcz stanowi doskonały sposób obniżenia kosztów wydobywania kopalin poprzez uniknięcie konieczności zdobywania wielu pozwoleń, uiszczenia opłat eksploatacyjnych oraz spełnienia wielu innych obowiązków związanych z prowadzeniem ruchu zakładu górniczego<sup>4</sup>. Oczywiście nie zawsze realizacja inwestycji budowlanej musi się wiązać z wydobywaniem kopalin (np. obiekt budowlany może zostać wybudowany bez uprzedniego wydobywania mas ziemnych), a jeżeli już są one wydobywane, najczęściej nie skutkuje to ustaleniem opłaty podwyższonej. Opłata ta nie będzie bowiem co do zasady ustalana, w szczególności w przypadku, gdy roboty budowlane są prowadzone w oparciu o decyzję o pozwoleniu na budowę i zgodnie z jej zapisami bądź przy spełnieniu innych wymogów określonych m.in. w art. 29–31 ustawy *Prawo budowlane* (Ustawa, 1994), a przede wszystkim na podstawie zgłoszenia organowi administracji architektoniczno-budowlanej robót wskazanych w art. 30 tejże ustawy<sup>5</sup>. Co prawda przepisy ustawy *Prawo geologiczne i górnicze* (Ustawa, 2011, dalej p.g.g.) wiążą konieczność ustalenia opłaty podwyższonej z wydobywaniem kopaliny bez uzyskania wymaganej koncesji, a nie jakiegokolwiek innej decyzji. Należy jednak uznać, że przepisy innych ustaw dopuszczające wykonywanie określonych

<sup>4</sup> Co istotne działalność taka wiąże się nie tylko z o wiele mniejszymi kosztami dla wydobywającego niż wydobywanie kopaliny w oparciu o koncesję, lecz także może wiązać się ze znacznym dofinansowaniem. Możliwość taka zaistniała np. w przypadku zakwalifikowania prowadzonych prac do kategorii *budowy, przebudowy, rozbudowy lub modernizacji budowli przeciwpowodziowych* bądź *budowy, przebudowy, rozbudowy lub modernizacji zbiorników i polderów, posiadających rezerwę powodziową*. Projekty w tym zakresie mogły uzyskać dotację w ramach regionalnych programów operacyjnych 2014–2020.

<sup>5</sup> Zgodnie z art. 28 ust. 1 ustawy *Prawo budowlane* roboty budowlane można rozpocząć jedynie na podstawie decyzji o pozwoleniu na budowę, z zastrzeżeniem art. 29–31.

w nich prac wiążących się z koniecznością wydobywania kopaliny, w oparciu o inne niż koncesja pozwolenia, powinno się traktować, w zakresie uprawnienia do wydobywania kopaliny, jako przepisy szczególne wobec przepisów p.g.g. Uznać jednak przy tym należy, że inwestor wydobytą kopalinę powinien zagospodarować w sposób określony przepisami prawa oraz zgodnie z posiadanymi zezwoleniami. Nadmienić w tym miejscu wypada, że pozwolenie na budowę powinno określać, jak nakazuje art. 75 ust. 4 w związku z ust. 1 ustawy *Prawo ochrony środowiska* (Ustawa, 2001, dalej jako p.o.ś.) m.in. obowiązki inwestora w zakresie ochrony środowiska na obszarze prowadzenia prac, a w szczególności ochrony gleby, zieleni, naturalnego ukształtowania terenu i stosunków wodnych. Obowiązki te powinny obejmować tym samym także, jak się wydaje, zapewnienie racjonalnego wykorzystania przemieszczanych lub usuwanych mas ziemnych i skalnych (art. 101 pkt 7 lit. d p.o.ś.). Pomimo umieszczenia w p.o.ś. ww. przepisów, pozwolenia na budowę nie zawierają niestety bardzo często wskazania w jaki sposób inwestor powinien zagospodarować wydobyte masy ziemne. Problem jawi się jako szczególnie istotny w przypadku budowy zbiorników wodnych, w tym stawów hodowlanych, które to w sposób szczególnie ułatwiają prowadzenie działalności polegającej na wydobywaniu kopaliny, celem ich późniejszej sprzedaży. Przypomnieć należy w tym miejscu, że zgodnie z art. 3 pkt 3 ustawy *Prawo budowlane* (Ustawa, 1994) do kategorii budowli zaliczają się m.in. budowle hydrotechniczne i zbiorniki, przy czym nie wszystkie z nich wymagają uzyskania pozwolenia na budowę, a także dokonania zgłoszenia organowi administracji architektoniczno-budowlanej. Obowiązek taki nie odnosi się bowiem m.in. do budowy obiektów budowlanych będących urządzeniami melioracji wodnych (art. 29 ust. 2 pkt 14 ustawy *Prawo budowlane*). Urządzeniami takimi są zaś m.in. ziemne stawy rybne (art. 197 ust. 1 pkt 5 ustawy *Prawo wodne*)<sup>6</sup>.

Pozwolenie na budowę bądź też treść zgłoszenia robót budowlanych nie są przy tym jedynymi dokumentami wyznaczającymi zakres planowanych robót. Zakres ten bowiem, na przykładzie budowy stawów, wyznaczają także m.in.:

1. decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach (art. 72 ust. 1 pkt 6 ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko; Ustawa, 2008),
2. pozwolenie wodnoprawne na wykonanie urządzenia wodnego<sup>7</sup> (art. 389 pkt 6 ustawy *Prawo wodne*; Ustawa, 2017)<sup>8</sup>,
3. operat wodnoprawny stanowiący załącznik do wniosku o wydanie pozwolenia wodnoprawnego (art. 407 ust. 2 pkt 1 ustawy *Prawo wodne*, Ustawa, 2017).

Dodatkowo podkreślić należy, że masy ziemne wydobyte w trakcie robót budowlanych mogą zostać zakwalifikowane do kategorii odpadów. Jak bowiem wskazuje ustawodawca w art. 2 pkt 3 ustawy o odpadach (Ustawa, 2012) przepisów tejsze ustawy nie stosuje się do *niezanieczyszczonej gleby i innych materiałów występujących w stanie naturalnym, wydobytych w trakcie robót budowlanych, pod warunkiem, że materiał ten zostanie wykorzystany do celów budowlanych w stanie naturalnym na terenie, na którym został wydobyty*. Powyższe oznacza, że zbycie wydobytej przez inwestora w trakcie robót budowlanych kopaliny wiąże się z koniecznością zakwalifikowania jej do kategorii odpadów<sup>9</sup>. W konsekwencji należy uznać, że kopalinę taką może on zbyć przede wszystkim podmiotom, które posiadają zezwolenie na zbieranie odpadów lub przetwarzanie odpadów (art. 27 ust. 2 pkt 1 ustawy o odpadach; Ustawa, 2012). Wyjątki od tej zasady przewiduje art. 27 ust. 9 ustawy o odpadach. Dopuszcza on przekazanie odpadów przez ich posiadacza osobie fizycznej lub jednostce organizacyjnej. Wiąże się to przy tym z szeregiem warunków, w tym wyłączającym przedsiębiorców z grona odbiorców oraz nakazującym wykorzystanie odpadów na potrzeby własne za pomocą dopuszczalnych metod odzysku. Co więcej można przekazać jedynie niektóre rodzaje odpadów, określone przepisami rozporządzenia w sprawie listy rodzajów odpadów, które osoby fizyczne lub jednostki organizacyjne niebędące przedsiębiorcami mogą poddawać odzyskowi na potrzeby własne, oraz dopuszczalnych metod ich odzysku. Rozporządzenie to wprowadza dopuszczalne sposoby odzysku przekazanych odpadów oraz ilość odpadów możliwych do przyjęcia w ciągu roku lub sposób określenia tych ilości. Tym samym nawet możliwość przekazania odpadów na podstawie art. 29 ust. 9 ustawy o odpadach została obostrzona przez ustawodawcę koniecznością spełnienia dodatkowych warunków.

Powyższe oznacza, że nie można uznać wykonania robót budowlanych za przesłankę definitywnie wykluczającą możliwość ustalenia opłaty podwyższonej, a jedną z przesłanek wskazujących na rzeczywisty lub poboczny cel inwestora, jakim jest wydobywanie kopaliny ze złóż, stanowić może niewypełnienie przezeń wymogów określonych w przepisach innych ustaw, w tym ustawy o odpadach. Stanowisko takie jest prezentowane w licznych orzeczeniach sądowych – sądy stanęły na stanowisku, że nawet realizacja inwestycji na podstawie prawomocnych decyzji nie oznacza, że właściwy organ nie może ustalić opłaty podwyższonej za wydobywanie kopaliny bez uzyskania koncesji. Spośród tychże orzeczeń przytoczyć należy chociażby:

1. wyrok WSA we Wrocławiu z 17.09.2004 r., II SA/Wr 2274/03, LEX nr 724678, w którym sąd ten orzekł, że *nie powinno budzić wątpliwości, że do wydobywania kopaliny bez stosownej koncesji może dojść także w trakcie procesu wykonywania robót budowlanych*

<sup>6</sup> Do urządzeń melioracji wodnych nie zaliczają się zaś np. stawy rekreacyjne.

<sup>7</sup> Urządzeniem wodnym jest m.in. staw rybny oraz staw przeznaczony do oczyszczania ścieków, rekreacji lub innych celów (art. 16 pkt 65 lit. c ustawy *Prawo wodne*).

<sup>8</sup> *Wykonanie stawów, które nie są napelniane w ramach usług wodnych, ale wyłącznie wodami opadowymi lub roztopowymi lub wodami gruntowymi, o powierzchni nieprzekraczającej 500 m<sup>2</sup> i głębokości nieprzekraczającej 2 m od naturalnej powierzchni terenu, o zasięgu oddziaływania niewykraczającym poza granice terenu, którego zakład jest właścicielem* wymaga przy tym jedynie dokonania zgłoszenia właściwemu kierownikowi nadzoru wodnego Wód Polskich (art. 394 ust. 1 pkt 9 ustawy *Prawo wodne*).

<sup>9</sup> Poza zakresem niniejszego opracowania pozostaje kwestia ewentualnego poddania takich odpadów odzyskowi i ich późniejszej sprzedaży jako produktu.

*i to również tych, które zostały wszczęte w sposób formalnie dopuszczalny. Można w tym zakresie wskazać co najmniej dwie takie potencjalne możliwości: wydobywanie kopaliny „pod pozorem” wykonywania dopuszczalnych robót budowlanych (co zarzuca strona skarżąca w niniejszej sprawie) lub też „przy okazji” (niejako „dodatkowo”) przy realizacji zamierzonego obiektu;*

2. wyrok WSA w Lublinie z 26.10.2006 r., II SA/Lu 39/06, LEX nr 2954169, w którym Sąd stwierdził, że *nie jest trafna ocena prezentowana przez skarżących, jakoby sam fakt podlegania inwestycji regulom prawa wodnego anulował niejako stosowanie przepisów prawa geologicznego i górniczego, w tym obowiązków w zakresie koncesji i wnoszenia opłat eksploatacyjnych;*
3. wyrok WSA w Gliwicach z 16.10.2013 r., III SA/GL 815/13, LEX nr 1799497, zgodnie z którym *należy zgodzić się z ustaleniami organu opartymi na ustaleniach oględzin miejsca prowadzenia robót, że prowadzone roboty należało uznać za górnicze (wydobywanie kopaliny), gdyż wykraczały poza zakres robót budowlanych objętych pozwoleniem. Dowodzą tego rozmiary wykonanego wyrobiska (4 poziomy eksploatacyjne), a w szczególności zabudowane na działce urzędzenia do przeróbki kopaliny i prowadzona przy ich wykorzystaniu eksploatacja andezytu. Bezspornym też pozostaje, że zgodnie z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego działka [...] leży w terenie przeznaczonym do zabudowy usługowej – usługi komercyjne związane z wypoczynkiem i dopuszczalnym realizowanym w ramach przeznaczenia podstawowego – zieleni urządzona, parkingi, obiekty budowlane infrastruktury technicznej i nie jest przeznaczona pod eksploatację andezytu wykraczającą poza pozwolenie z dnia [...] r., gdyż tylko takowym dysponował inwestor/ właściciel działki w dacie kontroli, tj. [...] r. Bez znaczenia pozostaje czy właściciel działki traktował kopalinę jako odpad czy materiał budowlany. Jednakże, jak oświadczył skarżący ma on świadomość wartości wydobytej kopaliny i możliwości jej wykorzystania w procesie inwestycyjnym. Okoliczność ta nie zwalnia go jednak z przestrzegania przepisów obowiązujących właściciela nieruchomości, a z drugiej strony przedsiębiorcy;*
4. wyrok WSA w Poznaniu z 4.10.2017 r., II SA/PO 511/17, LEX nr 2411899, wskazujący, że *to inwestora obciążać będzie ryzyko wiążące się z przystąpieniem do robót ziemnych przy budowie stawów bez jednoznacznego zweryfikowania czy na nieruchomości tej znajduje się złoża kopaliny w rozumieniu ustawy, albowiem nawet w przypadku ustalenia faktu istnienia złoża już w toku prowadzonych robót budowlanych działania jego będą mogły być przez właściwy urząd nadzoru górniczego zakwalifikowane jako wydobywanie kopaliny bez koncesji, względnie naruszenie określone w art. 4 ust. 3 ustawy Prawo geologiczne i górnicze, co skutkować może wymierzeniem mu opłaty podwyższonej.*

## Pogłębianie zbiorników wodnych

Niejednokrotnie spotkać można się z twierdzeniem stron postępowania w sprawie ustalenia opłaty podwyższonej, że budowa bądź pogłębianie zbiorników wodnych, a także pogłębianie cieków wodnych nie podlega przepisom p.g.g., a co za tym idzie także możliwości ustalenia tejże opłaty, gdyż zgodnie z art. 3 pkt 1 p.g.g. przepisów ustawy nie stosuje się do korzystania z wód w zakresie uregulowanym odrębnymi przepisami. I faktycznie co do zasady należy się z tym zgodzić. Jak bowiem wskazuje art. 34 pkt 8 ustawy *Prawo wodne* (Ustawa, 2017) *wydobywanie z wód powierzchniowych, w tym z morskich wód wewnętrznych wraz z wodami wewnętrznymi Zatoki Gdańskiej oraz wód morza terytorialnego, kamienia, żwiru, piasku oraz innych materiałów kwalifikuje się jako szczególne korzystanie z wód, które tym samym nie podlega co do zasady przepisom p.g.g.* Wyjątki od tej zasady zostały omówione w orzecznictwie, z którego warto przytoczyć wyrok NSA w Warszawie z 15.04.2011 r., II GSK 487/10, zgodnie z którym *w przypadku szczególnego sposobu korzystania z wód polegającego na gospodarczym, zorganizowanym i ciągłym wydobywaniu kopaliny w postaci żwiru i piasku, działalność taka wymaga uzyskania koncesji jak i pozwolenia wodnoprawnego*<sup>10</sup>.

Poza wydobywaniem z wód kamienia, żwiru, piasku oraz innych materiałów w ramach szczególnego korzystania z wód, można je wydobywać także w ramach powszechnego korzystania z wód, tj. jak wskazuje art. 32 ust. 2 ustawy *Prawo wodne* *korzystania służącego do zaspokajania potrzeb osobistych, gospodarstwa domowego lub rolnego, bez stosowania specjalnych urządzeń technicznych, a także do wypoczynku, uprawiania turystyki, sportów wodnych oraz, na zasadach określonych w przepisach odrębnych, amatorskiego połowu ryb.* Z uwagi na zakaz stosowania *specjalnych urządzeń technicznych* trudno, aby wydobywanie materiałów w ramach powszechnego korzystania z wód wymagało szerszego omówienia w niniejszym artykule. Za urządzenia takie, wobec ich niezdefiniowania przez ustawodawcę, można bowiem uznać, jak się wydaje, urządzenia stosowane do wydobywania kopaliny ze złóż, tj. koparki, pogłębiarki i refulery. W konsekwencji skalę wydobywania przy użyciu innych metod uznać należy za śladową.

Poza cytowanym już art. 3 ust. 1 p.g.g. wyłączającym stosowanie ustawy do korzystania z wód w zakresie uregulowanym odrębnymi przepisami, warto zwrócić w tym miejscu także uwagę na treść art. 3 pkt 5 i 6 p.g.g. Zgodnie z cytowanym przepisem p.g.g. nie stosuje się do wykonywania robót związanych ze sztucznym zasilaniem strefy brzegowej piaskiem, pochodzącym z osadów dennych obszarów morskich Rzeczypospolitej Polskiej (art. 3 pkt 5 p.g.g.) oraz do wydobywania kruszywa w zakresie niezbędnym do wykonania pilnych prac zabezpieczających przed powodziami w czasie obowiązywania stanu klęski żywiołowej (art. 3 pkt 6 p.g.g.). W tym zakresie także, co do zasady, nie będzie konieczności uzyskania koncesji na wydobywanie kopaliny ze złóż.

<sup>10</sup> Podobnie: wyrok NSA z 10.12.2013 r., II GSK 1368/12, LEX nr 1530314 oraz wyrok WSA w Warszawie z 14.02.2014 r., V SA/Wa 2188/13, LEX nr 1580568.

Na marginesie podkreślić należy, że uzyskanie pozwolenia wodnoprawnego na regulację wód, pozwolenia wodnoprawnego na wykonanie urządzeń wodnych oraz pozwolenia wodnoprawnego na wydobywanie z wód kamienia, żwiru, piasku oraz innych materiałów w ramach szczególnego korzystania z wód, poprzedzić powinno uzyskanie decyzji o uwarunkowaniach środowiskowych (Ustawa, 2008, art. 72 ust. 1 pkt 6).

### Wydobywanie kopaliny na cele publiczne

Kolejną przyczyną, na którą niejednokrotnie powołują się wydobywający kopalinę bez uzyskania koncesji, a która wg nich ma legalizować tę działalność, jest przeznaczenie wydobytej kopaliny na cele publiczne, najczęściej na budowę dróg. Argument ten wskazują przy tym zarówno osoby fizyczne, jak i prawne (w tym gminy i gminne jednostki organizacyjne). Możliwość takiej nie przewidują jednak ani przepisy p.g.g., ani też przepisy innych ustaw, co oznacza, że stan taki nie powinien stanowić podstawy do umorzenia postępowania w sprawie ustalenia opłaty podwyższonej. O ile inwestycje takie jak budowa dróg stanowić mogą w świetle ustawy o gospodarce nieruchomościami inwestycje celu publicznego<sup>11</sup>, a nadto także samo wydobywanie kopaliny (choć tylko tych objętych własnością górniczą) może stanowić taki cel<sup>12</sup>, o tyle nie stanowi go niewątpliwie wydobywanie kopaliny objętych prawem własności nieruchomości gruntowej.

### Prowadzenie rekultywacji gruntów

Niejednokrotnie zdarza się ponadto, że wydobywanie kopaliny prowadzone jest pod pozorem rekultywacji gruntów. Przypomnieć należy w tym miejscu, że zgodnie z ustawą o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Ustawa, 1995) pod pojęciem:

1. rekultywacji gruntów – rozumie się nadanie lub przywrócenie gruntom zdegradowanym albo zdewastowanym wartości użytkowych lub przyrodniczych przez właściwe ukształtowanie rzeźby terenu, poprawienie właściwości fizycznych i chemicznych, uregulowanie stosunków wodnych, odtworzenie gleb, umocnienie skarp oraz odbudowanie lub zbudowanie niezbędnych dróg (art. 4 pkt 18);
2. gruntów zdegradowanych – rozumie się grunty, których rolnicza lub leśna wartość użytkowa zmalała, w szczególności w wyniku pogorszenia się warunków przyrodniczych albo wskutek zmian środowiska oraz działalności przemysłowej, a także wadliwej działalności rolniczej (art. 4 pkt 16);
3. gruntów zdewastowanych – rozumie się grunty, które utraciły całkowicie wartość użytkową w wyniku przyczyn, o których mowa w definicji wskazanej w pkt. 2 (art. 4 pkt 17).

Rekultywację przeprowadza się przy tym na podstawie decyzji w sprawach rekultywacji i zagospodarowania.

Powyższe oznacza, że aby powoływać się na przepisy ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, jako przepisy wyłączające stosowanie p.g.g. w zakresie konieczności uzyskania koncesji na wydobywanie kopaliny ze złóż, należy nadać lub przywracać gruntom zdegradowanym albo zdewastowanym wartości użytkowe lub przyrodnicze w oparciu o decyzję w sprawach rekultywacji i zagospodarowania. W praktyce zdarza się jednak niejednokrotnie, że podmioty prezentujące tezę, iż jedynie przeprowadzały rekultywację gruntów nie posiadają wymaganych do tego decyzji<sup>13</sup>, a gruntów, które poddane zostały rzekomo rekultywacji, nie sposób uznać za zdegradowane lub zdewastowane. O ile przy tym działanie takie może zostać zakwalifikowane jako działalność polegająca na wydobywaniu kopaliny, za którą należy ustalić opłatę podwyższoną, o tyle problematyczne staje się niejednokrotnie określenie konieczności ustalenia opłaty podwyższonej w sytuacji wydobywania kopaliny w oparciu o prawomocną decyzję w sprawach rekultywacji i zagospodarowania. Jako przykład można podać wydawane przez niektórych starostów decyzje w sprawach rekultywacji i zagospodarowania, kwalifikujące jako rekultywację działania polegające na wydobywaniu spod powierzchni pól, z ponad metrowej głębokości, kamieni. np. otoczków O ile przy tym samo usuwanie kamieni z pól, czyli *de facto* zabiegi agrotechniczne, przeprowadzane z wykorzystaniem sprzętu rolniczego (np. separatorów kamieni), można niekiedy uznać za rekultywację gruntów, o tyle nie sposób za taką rekultywację uznać ich wydobywania w wyżej opisany sposób, tym bardziej jeśli odbywa się to na polach już użytkowanych rolniczo. Wydobywanie to bowiem, niszcząc lub zmniejszając wartość użytkową warstwy próchnicznej, skutkuje dewastacją lub degradacją gruntów rolnych (najczęściej niezdegradowanych i niezdegradowanych), co *de facto* powoduje wtórną, a nie pierwotną konieczność przeprowadzenia ich rekultywacji.

### Prowadzenie niwelacji terenu

Poza wyżej wskazanymi powodami, mającymi w przekonaniu wydobywających kopalinę legalizować działalność w tym zakresie, często można się spotkać ze wskazaniem prowadzenia niwelacji terenu, wg definicji językowej tego terminu przedstawionej w Słowniku Języka Polskiego PWN *wyrównywania powierzchni terenu do jednego poziomu* (<http://sjp.pwn.pl/sjp/niwelacja;2490677.html>). Przeprowadzenie niwelacji niejednokrotnie wymaga uprzedniego uzyskania odpowiednich zezwoleń. Mogą się one jednak różnić w zależności od charakteru i celu prowadzonych prac. Dla przykładu, jeżeli niwelacja terenu będzie wiązała się z kształtowaniem nowych koryt cieków naturalnych lub zmianą ukształtowania terenu na gruntach przylegających do wód, mającą wpływ na warunki przepływu wody, to niezbędne będzie uzyskanie pozwolenia wodnoprawnego (art. 389 pkt 7 i 8 ustawy *Prawo wodne*). Jeżeli zaś będzie stanowiła prace przygotowawcze w ramach budowy obiektu budowlanego, wymagać będzie uzyskania pozwolenia na

<sup>11</sup> Cele publiczne wymienia w sposób enumeratywny art. 6 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Jednym z takich celów jest utrzymywanie oraz wykonywanie robót budowlanych dróg publicznych, dróg rowerowych i dróg wodnych (art. 6 pkt 1 cyt. ustawy).

<sup>12</sup> Patrz art. 6 pkt 8 ustawy o gospodarce nieruchomościami.

<sup>13</sup> Decyzje te powinny być co oczywiste uzyskane przed przystąpieniem do przeprowadzenia rekultywacji gruntów (tak też m.in. wyrok WSA w Warszawie z 11.07.2013 r., VI SA/Wa 1541/04, LEX nr 1610032).

budowę (art. 41 ust. 2 pkt 2 ustawy *Prawo budowlane*). Ocena co do tego, czy przepisy ustawy *Prawo budowlane* znajdują zastosowanie do wykonywania niwelacji jako takiej, nie stanowiącej prac przygotowawczych, jest przy tym w orzecznictwie przedstawiona niejednoznacznie i związana przede wszystkim z oceną zstanego stanu faktycznego. Dla przykładu, o ile NSA w Warszawie w wyroku z dnia 5 listopada 2003 r., IV SA 1131/02, LEX nr 704360, orzekł, że niwelacja terenu, wyrównanie poziomu gruntu czy też jej podwyższenia nie stanowią robót budowlanych, które podlegają regulacji ustawy *Prawo budowlane*, o tyle w uzasadnieniu wyroku z dnia 2 września 2016 r., II OSK 2966/14, LEX nr 2119369, NSA stwierdził jednoznacznie, że *tak zwana „niwelacja terenu” polegająca niekiedy na znacznym obniżeniu bądź podwyższeniu terenu, zmianie ukształtowania skarpy, co może zagrażać sąsiednim działkom i zmianą stosunków wodnych na tym terenie, może oznaczać sama w sobie wykonywanie robót budowlanych prowadzących do powstania budowli, tym bardziej jeżeli taka „niwelacja terenu” wymaga następnie zabezpieczenia skarpy [...]*. Tak jak w poprzednich przypadkach, prowadzenie niwelacji terenu może zostać tym samym także niejednokrotnie uznane za prowadzenie działalności polegającej na wydobywaniu kopaliny bez koncesji, podlegającej konieczności ustalenia opłaty podwyższonej. Jej zasadność zależy przy tym, co oczywiste, od oceny okoliczności konkretnego stanu faktycznego, a nie deklaracji inwestora. Jako przykład wskazać można w tym miejscu chociażby wyrok NSA z 23 września 2014 r., II GSK 1130/13, LEX nr 1572596, w którym sąd orzekł o zasadności zastosowania przepisów p.g.g., uznając m.in., że *ostre, wręcz pionowe, krawędzie wyrobiska jednoznacznie wskazują na to, że nie prowadzono niwelacji terenu.*

#### **Wydobywanie kopalin na podsacie projektu robót geologicznych**

Niezależnie od ww. działalności należy także wspomnieć o przypadkach wydobywania bursztynu w oparciu o zatwierdzony projekt robót geologicznych, co pozwala wydobywającym zminimalizować koszty oraz skrócić czas potrzebny na wypełnienie wszystkich wymagań związanych z koniecznością uzyskania koncesji na prowadzenie działalności w zakresie wydobywania bursztynu ze złóż. Forma ta jest tym bardziej korzystna dla podmiotów chcących wydobywać bursztyn, że zważywszy na dominujący sposób poszukiwania i rozpoznania złóż bursztynu poprzez wykonywanie otworów metodą hydrauliczną (w tym otworów o przedłużonym czasie pompowania), wykazanie przez organy administracji geologicznej i organy nadzoru górniczego ilości bursztynu wydobytego w ramach poszukiwania i rozpoznawania jego złóż jest niezwykle trudne. Stanowią one bowiem jednoznacznie nie tylko skuteczną metodę rozpoznania złoża, lecz także prowadzenia wydobycia, będąc tym samym *de facto* niejednokrotnie otworami eksploatacyjnymi, a nie otworami poszukiwawczymi (patrz więcej Murzydło, Piotrowska, 2016).

W związku z powyższym nie może dziwić fakt, że na koniec 2020 r., jak podaje *Bilans złóż kopalin w Polsce wg stanu na 31.XII.2020 r.*, w Polsce były wydane jedynie cztery aktywne koncesje na wydobywanie bursztynu ze złóż (Brzeziński, Szamałek, 2021). Wskazana publikacja nie podaje ilości ważnych, zatwierdzonych projektów robót geologicznych obejmujących poszukiwanie i doku-

mentowanie złóż bursztynu, jednak jak podawał w 2015 r. *Dziennik Bałtycki*, w samym tylko województwie pomorskim liczba ta wynosiła ok. 100 zezwoleń (Netka, 2015).

Abstrahując od wyżej opisanych przypadków prowadzenia działalności w zakresie wydobywania kopaliny ze złóż w oparciu o stosowne zezwolenia (zgodnie bądź niezgodnie z nimi), zasadność ustalenia opłaty podwyższonej wydaje się tym większa, w przypadku gdy wydobywanie kopaliny odbywa się bez jakichkolwiek pozwoleń, a wydobywający jedynie twierdzi, że realizuje roboty budowlane, prowadzi niwelację terenu bądź jego rekultywację itd. Znajduje to zresztą także potwierdzenie w licznych orzecznictwie sądowym. Dla przykładu, zgodnie z:

1. wyrokiem WSA w Łodzi z 20.05.2015 r., III SA/Łd 272/15, LEX nr 1793428: *działania skarżącego były bezprawne zarówno z punktu widzenia ustawy p.g.g. jak i przepisów ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (tekst jednolity Dz. U. z 2016 r. poz. 290 ze zm.), gdyż skarżący najpierw rozpoczął wydobycie piasku, a potem dopiero wystąpił o ustalenie warunków zabudowy. Świadczy to o tym, że wniosek ten miał jedynie usprawiedliwić jego działalność, stworzyć pozory legalności działania i rozmyć odpowiedzialność. [...] Istotne jest jedynie ustalenie, że dokonywał on wydobycia kopaliny na swoich działkach nie posiadając zezwolenia na to wydobycie. Opłatę za wydobycie kopaliny bez koncesji może ponieść także osoba nie prowadząca działalności gospodarczej. Także cel jaki dany podmiot chce osiągnąć dokonując wydobycia nie stanowi okoliczności, od której ustawodawca uzależnił ponoszenie podwyższonej opłaty;*
2. wyrokiem WSA w Krakowie z 27.02.2007 r., III SA/Kr 179/05, LEX nr 879282: *podnoszony przez skarżącego argument, że wydobywanie kopaliny związane było z budową stawu rybnego również nie może być uwzględniony, albowiem skarżący nie spełnił wymagań związanych z podjęciem zgodnie z prawem takiej inwestycji, skarżący nie posiada pozwolenia wodnoprawnego, nie spełnił również wymagań z zakresu prawa budowlanego związanych z realizacją takiej inwestycji;*
3. wyrokiem WSA w Warszawie z 9.11.2011 r., VI SA/Wa 1429/11, LEX nr 1133153: *stosownie do art. 41 ust. 3 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz.U.10.243.1623) prace przygotowawcze mogą być wykonywane tylko na terenie objętym pozwoleniem na budowę lub zgłoszeniem. Powoływanie się zatem na podjęcie przygotowawczych w okresie ponad dwóch lat przed uzyskaniem pozwolenia na budowę (luty 2010 r.) nie znajduje usprawiedliwionych podstaw i stanowi jedynie próbę uniknięcia sankcji majątkowej w związku z naruszeniem przepisów ustawy Prawo geologiczne i górnicze.*

Na marginesie wydaje się, że jako postulat *de lege ferenda* należałoby dopuścić konieczność weryfikowania przez organy administracji publicznej wydające decyzje zezwalające na przeprowadzenie robót budowlanych, w tym budowę stawów, czy na obszarze planowanej inwestycji nie znajdują się udokumentowane złoża kopaliny. Obecność takich złóż przy niektórych rodzajach inwestycji (np. przy budowie stawów) stanowić powinna, jak się wydaje, jednoznaczną podstawę do uwarunkowania możliwości realizacji inwestycji od spełnienia wymogów określonych

przepisami p.g.g. Brak takiego wyraźnego ustawowego zobowiązania ww. organów do przeprowadzenia tejże analizy skutkuje tym, iż niejednokrotnie podmioty planujące prowadzenie działalności w zakresie wydobywania kopaliny ze złóż, bezproblemowo legalizują ją pod pozorem realizacji różnorodnych inwestycji, w tym z zakresu prawa budowlanego<sup>14</sup>. Problem ten dostrzegł także NSA, który w wyroku z dnia 4 lipca 2012 r., II OSK 636/11, LEX nr 1219255 wskazał, iż *skoro na działce skarżącego rozpoznano złoża kopaliny, oznacza to wprowadzenie określonego reżimu ochronnego, polegającego na konieczności właściwego zagospodarowania kopaliny. Jeżeli zatem skarżący planuje wykorzystanie gruntu poprzez urządzenie na nim stawu, to jest zobowiązany przewidzieć zgodne z prawem uprzednie zagospodarowanie złoża kopaliny*<sup>15</sup>. Organy wydające zezwolenia przewidujące wydobywanie lub – w przypadku braku wiedzy o istnieniu złoża kopaliny – możliwość wydobywania kopaliny ze złóż, w tym w szczególności pozwoleń na budowę, powinny ponadto, o czym była już mowa, jednoznacznie określać metody zagospodarowania wydobytej kopaliny, wskazując przede wszystkim nakaz jej wykorzystania na obszarze inwestycji lub przekazania podmiotowi posiadającemu stosowną decyzję przewidzianą przepisami ustawy o odpadach<sup>16</sup>.

Niezależnie od powyższego postulatu należałoby ponadto rozważyć zdefiniowanie terminu „staw”. Brak tej definicji ułatwia bowiem, jak wskazuje się w piśmiennictwie (np. Król, 2005), prowadzenie działalności w zakresie wydobywania kopaliny pod pozorem budowy tychże stawów.

Brak pełnej spójności pomiędzy przepisami poszczególnych ustaw regulujących prowadzenie działalności w zakresie chociażby ubocznego wydobywania kopaliny stanowi dodatkową przyczynę ułatwiającą, a niekiedy wręcz determinującą (w sytuacji gdy prowadzący inwestycję nie ma świadomości czy może wydobywać kopalinę, a w przypadku jej wydobycia jak ją zagospodarować) nielegalne wydobywanie kopaliny ze złóż.

Na zakończenie należy także podkreślić, co już było podnoszone, że powodem obchodzenia przepisów p.g.g. stanowi także duża dysproporcja pomiędzy wymogami ustawowymi dla wydobywania kopaliny w ramach procesu inwestycyjnego (np. w ramach budowy stawów) a wymogami stawianymi przed przedsiębiorcami górniczymi, która skłania także do wyboru przez wydobywających nielegalnie kopaliny metody co prawda ryzykownej, ale jednocześnie potencjalnie prostszej, tańszej oraz szybszej do

zalegalizowania<sup>17</sup>. Z uwagi na to, że podmioty wydobywające kopaliny bez koncesji kierują się w szczególności motywem optymalizacji zysku, wydaje się, że zasadny postulat stanowić może wprowadzenie naliczania opłaty eksploatacyjnej także za kopalinę wydobytą w ramach działalności wykonywanej w oparciu o inne przepisy niż przepisy zawarte w p.g.g. i następnie zbytą lub wykorzystaną przez wydobywającego poza terenem inwestycji. W celu ograniczenia negatywnych skutków dla podmiotów, których rzeczywistym celem nie jest wydobywanie kopaliny, a jej wydobycie jest warunkiem koniecznym zrealizowania inwestycji, należałoby wprowadzić przy tym wiele zwolnień w zakresie obowiązku uiszczenia tejże opłaty.

Pragnę złożyć podziękowania recenzentowi – prof. dr. hab. K. Szamałkowi, za wiele cennych uwag do tekstu.

## LITERATURA

- <http://sjp.pwn.pl/sjp/niwelacja;2490677.html>  
[http://budownictwo.wnp.pl/miliard-strat-rocznie-na-nielegalnym-wydobywaniu-kopaliny-pomoze-uzbrojona-straz-geologiczna.282889\\_1\\_0\\_0.html](http://budownictwo.wnp.pl/miliard-strat-rocznie-na-nielegalnym-wydobywaniu-kopaliny-pomoze-uzbrojona-straz-geologiczna.282889_1_0_0.html)  
[https://www.mswia.gov.pl/ftp/pdf/przestepczosc\\_gospodarcza.pdf](https://www.mswia.gov.pl/ftp/pdf/przestepczosc_gospodarcza.pdf)  
[https://archiwum.mos.gov.pl/g2/big/2009\\_04/743666426fbceb3ba29d4-b491b35744a.pdf](https://archiwum.mos.gov.pl/g2/big/2009_04/743666426fbceb3ba29d4-b491b35744a.pdf)  
<https://www.pap.pl/aktualnosci/news%2C667420%2Cna-nielegalnym-wydobywaniu-kopaliny-tracimy-ok-1-mln-mln-roczenie.html>  
 INFORMACJA o wynikach kontroli pn. „Eksploatacja kopaliny ze złóż województwa wielkopolskiego”, LPO-4101-008-00/2014, NIK, Warszawa, dnia 20.01.2015 r., <https://www.nik.gov.pl/plik/id,8434,vp,10514.pdf>  
 KABZIŃSKI A. 2015 – Określenie dobrych praktyk w zakresie zapobiegania nielegalnej eksploatacji kopaliny (wydobycie bez koncesji). Założenia do Planu Działania Surowce nieenergetyczne. Analiza, Warszawa, 1 kwietnia 2015, [http://www.cuprum.wroc.pl/upfiles/pliki/Platforma/7\\_analiza\\_Aleksander\\_Kabzi%C5%84ski.pdf](http://www.cuprum.wroc.pl/upfiles/pliki/Platforma/7_analiza_Aleksander_Kabzi%C5%84ski.pdf)  
 KRÓL Ł. 2005 – Wydobycie kruszywa naturalnego a budowa stawów rybnych w świetle wymagań technicznych i przepisów prawa. Gosp. Sur. Mineral., 2.  
 MURZYDŁO J., PIOTROWSKA M. 2016 – Koniec z nielegalnym wydobyciem bursztynu. Dziennik. Gazeta Prawna. Firma i Prawo, 10.05.2016 r.  
 NETKA K. 2015 – Już sto pozwoleń na poszukiwanie bursztynu. Dziennik Bałtycki. Strefa Biznesu, 30.06.2015 r.  
 OLEJNICZAK K. 2010 – Wydobycie kopaliny na własne potrzeby z punktu widzenia geologa powiatowego. Zesz. Nauk. IGSMiE PAN, 79.  
 PTAK M., PARASZCZUK K. 2015 – Wybrane aspekty nielegalnego wydobywania kopaliny. Bezpieczeństwo Pracy i Ochrona Środowiska w Górnictwie, 7.  
 ROZPORZĄDZENIE Ministra Środowiska z dnia 10 listopada 2015 r. w sprawie listy rodzajów odpadów, które osoby fizyczne lub jednostki organizacyjne niebędące przedsiębiorcami mogą poddawać odzyskowi na potrzeby własne, oraz dopuszczalnych metod ich odzysk. Dz.U. z 2016 r. poz. 93

<sup>14</sup> Pomijam fakt, że ustawodawca niejednokrotnie podkreśla konieczność ochrony złóż kopaliny, w tym w szczególności w p.g.g. oraz p.o.s. Nie zawsze przepisy te są jednak brane pod uwagę przez organy administracji publicznej wydające zgodę na realizację wskazanych przez inwestora przedsięwzięć. Podstawę odmowy wydania pozwolenia wodnoprawnego na budowę stawu może stanowić obecnie ewentualnie, jak się wydaje, także przepis art. 396 ust. 1 pkt 8 ustawy *Prawo wodne*, wskazujący, że pozwolenie wodnoprawne nie może naruszać m.in. wymagań ochrony środowiska.

<sup>15</sup> Podobnie: wyrok WSA w Krakowie z 3.10.2014 r., II SA/Kr 1020/14, LEX nr 1596218 oraz wyrok WSA w Krakowie z 11.05.2016 r., II SA/Kr 315/16, LEX nr 2056545, w których sądy te orzekły, iż fakt wykazania istnienia złoża kopaliny oznacza, że budowa stawu, poza wymogiem uzyskania pozwolenia wodnoprawnego, wymaga także uzyskania koncesji określonej przepisami p.g.g.

<sup>16</sup> Na marginesie warto zwrócić w tym miejscu uwagę na interesującą koncepcję przedstawioną przez K. Szamałkę. Zaproponował on bowiem dokumentowanie w kategorii D obszarów perspektywicznych występowania kopaliny o szczególnych walorach surowcowych, co umożliwiłoby ich późniejsze uwzględnienie w zapisach miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego (Szamałek, 2007, str. 90–91). Autor nie podaje przy tym kto powinien określać, które kopaliny w danej gminie posiadają szczególne walory surowcowe oraz kto powinien ponosić koszty sporządzania dokumentacji złóż kopaliny. Założyć należy, że obowiązki te spoczęłyby na właściwych miejscowo gminach.

<sup>17</sup> Jak wskazują M. Ptak oraz K. Paraszczuk stopień trudności w zakresie uzyskania w Niemczech pozwolenia wodnoprawnego lub pozwolenia na budowę jest na tyle wyższy od uzyskania koncesji na pozyskiwanie żwiru i piasku, że zjawisko nielegalnej eksploatacji występuje zupełnie marginalnie (Ptak, Paraszczuk, 2015, str. 10).



- SZAMALEK K. 2007 – Podstawy geologii gospodarczej i gospodarki surowcami mineralnymi. Wydaw. Nauk. PAN, Warszawa.
- SZUFLICKI M., MALON A., TYMIŃSKI M. (red.) 2021 – Bilans złóż zasobów w Polsce wg stanu na 31 XII 2020 r. Państw. Inst. Geol, Warszawa.
- USTAWA z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych. Dz.U. z 2021 r. poz. 1326, t.j.
- USTAWA z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami. Dz.U. z 2021 r. poz. 1899 ze zm., t.j.
- USTAWA z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane. Dz.U. z 2020 r. poz. 1333 ze zm., t.j.
- USTAWA z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska. Dz.U. z 2021 r. poz. 1979, t.j.
- USTAWA z dnia 16 listopada 2006 r. o opłacie skarbowej. Dz.U. z 2021 r. poz. 1923 ze zm., t.j.
- USTAWA 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 2021 r. poz. 247 ze zm., t.j.
- USTAWA z dnia 9 czerwca 2011 r. Prawo geologiczne i górnicze. Dz.U. z 2021 r. poz. 1420 ze zm., t.j.
- USTAWA z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach. Dz.U. z 2021 r. poz. 779 ze zm., t.j.
- USTAWA z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo wodne. Dz.U. z 2021 r. poz. 624 ze zm., t.j.
- USTAWA z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych. Dz.U. z 2021 r. poz. 1129 ze zm., t.j.
- WALENTEK I., SOŁOMACHA M., OLEJNICZAK K. 2016 – Problem niekoncesjonowanej eksploatacji kopalni okruszowych w Polsce. Gosp. Sur. Mineral., 32 (1).
- WYROK NSA w Warszawie z 5.11.2003 r., IV SA 1131/02, LEX nr 704360.
- WYROK NSA w Warszawie z 15.04.2011 r., II GSK 487/10, LEX nr 842916.
- WYROK NSA z 4.07.2012 r., II OSK 636/11, LEX nr 1219255.
- WYROK NSA z 10.12.2013 r., II GSK 1368/12, LEX nr 1530314.
- WYROK NSA z 23.09.2014 r., II GSK 1130/13, LEX nr 1572596.
- WYROK NSA z 2.09.2016 r., II OSK 2966/14, LEX nr 2119369.
- WYROK WSA we Wrocławiu z 17.09.2004 r., II SA/Wr 2274/03, LEX nr 724678.
- WYROK WSA w Lublinie z 26.10.2006 r., II SA/Lu 39/06, LEX nr 2954169.
- WYROK WSA w Krakowie z 27.02.2007 r., III SA/Kr 179/05, LEX nr 879282.
- WYROK WSA w Warszawie z 9.11.2011 r., VI SA/Wa 1429/11, LEX nr 1133153.
- WYROK WSA w Warszawie z 11.07.2013 r., VI SA/Wa 1541/04, LEX nr 1610032.
- WYROK WSA w Gliwicach z 16.10.2013 r., III SA/GL 815/13, LEX nr 1799497.
- WYROK WSA w Warszawie z 14.02.2014 r., V SA/Wa 2188/13, LEX nr 1580568.
- WYROK WSA w Krakowie z 3.10.2014 r., II SA/Kr 1020/14, LEX nr 1596218.
- WYROK WSA w Łodzi z 20.05.2015 r., III SA/Łd 272/15, LEX nr 1793428.
- WYROK WSA w Krakowie z 11.05.2016 r., II SA/Kr 315/16, LEX nr 2056545.
- WYROK WSA w Poznaniu z 4.10.2017 r., II SA/Po 511/17, LEX nr 2411899.
- Praca wpłynęła do redakcji 8.10.2021 r.  
Akceptowano do druku 29.11.2021 r.