

## Przesłanki wydobywania kopalin na podstawie art. 4 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. *Prawo geologiczne i górnictwo*

Jacek Murzydło<sup>1</sup>



**Conditions for extracting minerals based on Article 4 of Geological and Mining Law of 9 June 2011.** Prz. Geol., 71: 132–137; doi: 10.7306/2023.7

*Abstract.* The article discusses the conditions of extracting minerals based on Article 4 of the Act of June 9, 2011 Geological and Mining Law. This provision allows the extraction of minerals without the need to obtain a concession. It is therefore often used by people who need sand or gravel to meet their own needs. Unfortunately, despite the fact that the said act entered into force in 2012, the provision in question still raises many doubts as to its interpretation.

**Keywords:** mining of minerals, increased fee, mineral deposits

Nie każda działalność polegająca na wydobywaniu kopalin ze złóż, uregulowana przepisami ustawy *Prawo geologiczne i górnictwo* (dalej p.g.g.) (Ustawa, 2011), wymaga uzyskania koncesji oraz spełnienia wielu innych wymogów określonych w tejże ustawie, takich jak chociażby obowiązek sporządzenia planu ruchu zakładu górnictwa, zapewnienia osób kierownictwa i dozoru ruchu zakładu górnictwa, sporządzenia dokumentu bezpieczeństwa i ochrony zdrowia itd. Szczególny przypadek przewiduje bowiem art. 4 p.g.g., zgodnie z którym:

*Art. 4. 1. Przepisów działu III–VIII oraz art. 168–174<sup>2</sup> nie stosuje się do wydobywania piasków i żwirów, przeznaczonych dla zaspokojenia potrzeb własnych osoby fizycznej, z nieruchomości stanowiących przedmiot jej prawa własności (użytkowania wieczystego), bez prawa rozporządzenia wydobytą kopaliną, jeżeli jednocześnie wydobyć:*

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

2. *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 górnictwa, określając lokalizację zamierzonych robót oraz zamierzony czas ich wykonywania.*

3. *W przypadku naruszenia wymagań określonych w ust. 1 i 2 właściwy organ nadzoru górnictwa, w drodze decyzji, ustala prowadzącemu taką działalność opłatę podwyższoną, o której mowa w art. 140 ust. 3 pkt 3.*

### PRZESŁANKI...

Dla większej przejrzystości warto się odnieść do poszczególnych przesłanek warunkujących możliwość wydobywania piasku i żwiru bez uzyskania koncesji w odrębnych, zamkniętych jednostkach<sup>3</sup>.

**Wydobywać można wyłącznie piasek i żwir.** Pierwsza z przesłanek wskazuje, że wydobyć nie może obejmować innych kopalin, nie tylko zaliczanych do tych, które są objęte własnością górnictwa, ale też tych, które zostały objęte prawem własności nieruchomości gruntowej (np. gliny, torfu, kamieni ozdobnych). Praktyczny problem może zaistnieć, co oczywiste, w sytuacji, w której osoba wydobywająca piasek lub żwir w oparciu o art. 4 p.g.g. znajdzie jakiegokolwiek złoża kopaliny niebędącej ani piaskiem, ani żwirem, bądź jeżeli kopalina nie będąca żwirem ani piaskiem wystąpi jako kopalina towarzysząca. Uznać należy, że w takim przypadku powinna ona wstrzymać wydobywanie kopaliny oraz, jeżeli uzna zasadność dalszego prowadzenia eksploatacji, dochować wymogów określonych w przepisach prawa, w tym w szczególności uzyskać koncesję zezwalającą na wydobywanie tej kopaliny.

**Przeznaczenie piasków i żwirów dla zaspokojenia potrzeb własnych osoby fizycznej.** Ustawa nie definiuje pojęcia „potrzeby własnej osoby fizycznej”. O ile przy tym zdefiniowanie „osoby fizycznej” nie budzi wątpliwości terminologicznych, o tyle wyjaśnienie terminu „potrzeby

<sup>1</sup> Okręgowy Urząd Górniczy w Poznaniu, ul. Małachowskiego 10D, 61-129 Poznań; j.murzydlo@wug.gov.pl; ORCID ID: 0000-0002-2804-8319

<sup>2</sup> Przepisy te regulują m.in. zasady prowadzenia ruchu zakładów górnictwa wydobywających kopaliny w oparciu o koncesję wydawane przez starostów, marszałków województw lub ministra właściwego do spraw środowiska.

<sup>3</sup> Nadmienić przy tym należy, że wydobywanie kopalin w praktyce odbywa się nie tylko na podstawie koncesji lub art. 4 p.g.g., czego przykład stanowią chociażby inwestycje prowadzone w oparciu o przepisy ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. *Prawo budowlane* (t.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 2351 ze zm.) lub ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. *Prawo wodne* (t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 2625 ze zm.). W przedmiocie wydobywania kopalin w oparciu o przepisy ustawy *Prawo wodne* należy polecić m.in. artykuł Radeckiego pt. *Wydobywanie kopalin z wód powierzchniowych* (Radecki, 2018).

własne” może już stanowić większy problem. Wydaje się jednak, opierając się na wykładni językowej, że przeznaczenie wydobytej kopaliny na potrzeby własne oznacza po prostu, że nie będzie ona wykorzystana przez wydobywającego w ramach prowadzonej przez niego działalności gospodarczej<sup>4</sup> (niezależnie od formy jej prowadzenia<sup>5</sup>), ani też na potrzeby innych podmiotów<sup>6</sup>.

**Wydobycie będzie prowadzone z nieruchomości stanowiących przedmiot prawa własności (użytkowania wieczystego) wydobywającego.** Wskazana przesłanka określa, że uprawnienia wynikające z art. 4 p.g.g. nie obejmują zarówno wydobywania kopaliny z nieruchomości, do których wydobywający nie ma żadnego tytułu prawnego, jak i z tych, co do których tytuł taki co prawda posiada, jednak nie wynika on ani z prawa własności, ani też użytkowania wieczystego (np. z umowy dzierżawy). W przeciwieństwie do opłat ustalanych przez organy nadzoru górniczego za wydobywanie kopaliny bez wymaganej koncesji na podstawie działu VII p.g.g.<sup>7</sup>, w których rozważać można ustalenie alternatywnie jako adresata decyzji podmiotu, który prowadzi działalność bez wymaganej koncesji lub właściciela nieruchomości albo innej osoby posiadającej tytuł prawny do nieruchomości<sup>8</sup>, na której jest prowadzona ta działalność, adresatem decyzji ustalającej opłatę podwyższoną za naruszenie wymagań określonych w art. 4 p.g.g. może być tym samym wyłącznie osoba, która łącznie wydobywała kopalinę bez koncesji oraz była właścicielem lub użytkownikiem wieczystym nieruchomości.

**Wydobywającemu nie przysługuje prawo rozporządzenia wydobytą kopalina.** Ustawa niestety nie definiuje jak należy rozumieć termin „rozporządzenie”. Stanowi to o tyle problem, iż zastosowanie językowej wykładni przepisu prowadziło do tego, iż przepis art. 4 p.g.g. stałby się w praktyce przepisem martwym. Wystarczy w tym miejscu przywołać chociażby definicję zawartą w *Słowniku Języka Polskiego PWN*<sup>9</sup>, która termin ten objaśnia jako *korzystając z przysługującego prawa, wydać polecenie co do sposobu wykonywania czegoś oraz mieć coś do własnej dyspozycji*. Nie sposób przy tym uznać, że „rozporządzenie” oznacza jedynie uprawnienie do wydobywania kopaliny, bez prawa do jakiegokolwiek późniejszej możliwości jej zagospodarowania. Zgodzić należy się tym samym z Rakoczym (2015), który uznał, że poprzez termin „rozporządzenie wydobytą kopalina” należy rozumieć jej zbycie, niezależnie od tego, czy będzie miało ono charakter odpłatny, czy też nieodpłatny<sup>10</sup>.

**Wydobycie będzie wykonywane bez użycia środków strzałowych.** Wymóg ten uznać należy za oczywisty, gdyż używanie środków strzałowych powinno być objęte, z uwagi na zapewnienie bezpieczeństwa powszechnego, szczególnym nadzorem ze strony państwa polskiego. Nadmienić należy, że p.g.g. definiuje w art. 6 ust. 1 pkt 14 środki strzałowe jako *materiały wybuchowe w rozumieniu ustawy z dnia 21 czerwca 2002 r. o materiałach wybuchowych przeznaczonych do użytku cywilnego*<sup>11</sup>. Materiałami wybuchowymi są zaś określane zgodnie z definicją terminu zawartą w art. 3 pkt 11 ustawy o materiałach wybuchowych

<sup>4</sup> Patrz też wyrok WSA w Gliwicach z dnia 5 lutego 2014 r., III SA/GL 1770/13, LEX nr 1526088 (praw.).

<sup>5</sup> Wydaje się bowiem, że przeznaczenie przez osobę fizyczną prowadzącą jednoosobową działalność gospodarczą wydobytej kopaliny na potrzeby prowadzonej działalności gospodarczej będzie de facto stanowiło jej fizyczne wykorzystanie na rzecz zaspokojenia cudzych potrzeb, a nie potrzeb własnych wydobywającego.

<sup>6</sup> Odmienne w kwestii przeznaczenia wydobytej kopaliny przez osobę fizyczną prowadzącą działalność gospodarczą: Rakoczy B., Komentarz do art. 4 ustawy – *Prawo geologiczne i górnicze*, Rakoczy B. (red.), Karpus K., Klimek G., Maciejewska J., Szalewska M., Tyburek M., Walas M., *Prawo geologiczne i górnicze*. Komentarz., LEX, 2015. Analizę zachowania przez wydobywającego kopalinę wymogu wydobywania jej na własne potrzeby przeprowadziły m.in.: WSA w Gliwicach w wyroku z dnia 5 lutego 2014 r., III SA/GL 1770/13, LEX nr 1526088 (praw.) oraz w wyroku z dnia 22 kwietnia 2013 r., III SA/GI 2012/12, LEX nr 1374199 (praw.), a także NSA w wyroku z dnia 8 stycznia 2015 r., II GSK 1978/13, LEX nr 1769708.

<sup>7</sup> Jak wskazuje art. 140 ust. 1 p.g.g. *działalność wykonywana bez wymaganej koncesji albo bez zatwierdzonego albo podlegającego zgłoszeniu projektu robót geologicznych podlega opłacie podwyższonej*.

<sup>8</sup> Kwestia ta jest przedmiotem rozbieżności w orzecznictwie i poglądach doktryny. Stanowisko o możliwości ustalenia opłaty podwyższonej na właściciela nieruchomości w przypadku nieustalenia podmiotu, który wydobył kopalinę bez wymaganej koncesji oprócz można m.in. na wyroku WSA w Gliwicach z dnia 6 czerwca 2019 r., III SA/GI 75/19, LEX nr 2705294 (praw.), wyroku NSA z 11.02.2021 r., II GSK 1225/20, LEX nr 3195723 oraz wyroku NSA z 15.06.2021 r., II GSK 1195/20, LEX nr 3194060, a także stanowisku wyrażonym przez Karolinę Karpus (Komentarz do art. 143 ustawy – *Prawo geologiczne i górnicze*, w: Rakoczy B. (red.), Karpus K., Klimek G., Maciejewska J., Szalewska M., Tyburek M., Walas M., *Prawo geologiczne i górnicze* (...)) oraz Radeckiego G. i Mikosza R. (Administracyjne sankcje finansowe, w: *Gospodarowanie geologicznymi zasobami środowiska w świetle zasady zrównoważonego rozwoju. Zagadnienia prawne*, s. 415). Odmienne stanowisko prezentują Lipiński A. (Odpowiedzialność właściciela nieruchomości za prowadzone na niej nielegalne roboty geologiczne – glosa krytyczna do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 16.05.2021 r. (II GSK 1195/20), *Przełęcz Geologiczny* 4/2022, s. 56) oraz Schwarza H. (*Prawo geologiczne i górnicze*. Komentarz. Tom II, Wrocław 2016, s. 327).

<sup>9</sup> <http://sjp.pwn.pl/szukaj/rozporz%C4%85dza%C4%87.html>

<sup>10</sup> Rakoczy B., Komentarz do art. 4 ustawy – *Prawo geologiczne i górnicze*, Rakoczy B. (red.), Karpus K., Klimek G., Maciejewska J., Szalewska M., Tyburek M., Walas M., *Prawo geologiczne i górnicze* (...). Z prawem sprzedaży utożsamia prawo rozporządzenia, o którym mowa w art. 4 p.g.g. także Schwarza H. w: *Prawo geologiczne i górnicze*. Komentarz. Tom I, Wrocław 2012, s. 25. Podobnie Gniewek E. i Mikosza R., którzy wskazali, że *uprawnienie właściciela do rozporządzania rzeczą obejmuje uprawnienie do przeniesienia prawa własności, jego obciążenia i zniesienia* (E. Gniewek (red.), *Prawo rzeczowe*. System Prawa Prywatnego. Tom 3. Wyd. 4, Warszawa 2020, Legalis, rozdz. II).

<sup>11</sup> Ustawa o materiałach wybuchowych przeznaczonych do użytku cywilnego była przy tym zmieniana także po dniu uchwalenia p.g.g., a tym samym posiada obecnie więcej niż jedynie dwie nowelizacje wskazane w art. 6 ust. 1 pkt 14 p.g.g. Obecny publikator teje ustawy to Dz.U. z 2022 r. poz. 2378.

przeznaczonych do użytku cywilnego (Ustawa, 2002) *substancje chemiczne stałe lub ciekłe albo mieszaniny substancji, zdolne do reakcji chemicznej z wytwarzaniem gazu o takiej temperaturze i ciśnieniu i z taką szybkością, że mogą powodować zniszczenia w otaczającym środowisku, a także wyroby wypełnione materiałem wybuchowym, zaliczone do klasy 1, o których mowa w załączniku A*. Co istotne pozwolenie na nabywanie, przechowywanie, używanie materiałów wybuchowych przeznaczonych do użytku cywilnego lub wytwarzanie materiałów wybuchowych dla przedsiębiorców wykonujących działalność gospodarczą w zakresie wydobywania kopalin ze złóż wydaje, odmawia jego wydania lub je cofa dyrektor okręgowego urzędu górniczego (art. 10 ust. 2 pkt 1 lit b ustawy o materiałach wybuchowych...), a jego adresatami mogą być wyłącznie przedsiębiorcy – zarówno osoby fizyczne, jak i przedsiębiorcy nie będący osobami fizycznymi (art. 11 ust. 1 ustawy o materiałach wybuchowych...). Zgodnie z przepisami prawa korzystanie z środków strzałowych wymaga tym samym od korzystającego z nich posiadania przymiotu przedsiębiorcy, który to przymiot jak już wskazano w pkt. 2 wyklucza możliwość skorzystania z uprawnienia określonego przez art. 4 p.g.g.

**Wydobycie nie będzie większe niż 10 m<sup>3</sup> w roku kalendarzowym.** Wskazany wymóg budzi wątpliwości interpretacyjne, w szczególności w przypadku nieruchomości będących przedmiotem współwłasności (współużytkownia wieczystego). Należy zadać tym samym pytanie czy wszystkim im z osobna przysługuje prawo wydobywania 10 m<sup>3</sup> kopaliny, czy też ilość ta będzie odnosiła się wyłącznie do nieruchomości. Pomimo, że literalna wykładnia przepisu wskazanego artykułu nie daje jednoznacznej odpowiedzi na to pytanie, wydaje się, że ze względów celowościowych uznać należałoby, iż wskazany limit dotyczy nieruchomości, a nie współwłaścicieli<sup>12</sup>. Tym samym niezależnie od ilości współwłaścicieli mają oni uprawnienie do wydobywania z danej nieruchomości łącznie maksymalnie 10 m<sup>3</sup> kopaliny<sup>13</sup>. Uprawnienie to jest przy tym niezależne od powierzchni nieruchomości. Wskazany limit będzie tym samym przysługiwał zarówno właścicielom (użytkownikom wieczystym) nawet niewielkich nieruchomości, jak i tych nieruchomości, których powierzchnia wynosi wiele

hektarów. Większy problem dotyczy sytuacji w której dana osoba jest właścicielem (użytkownikiem wieczystym) wielu nieruchomości. Pomimo rozbieżności występujących w literaturze wydaje się, że skorzystanie z uprawnień wskazanych w art. 4 p.g.g. na jednej z nieruchomości, uniemożliwia wydobywanie kopaliny z innej nieruchomości stanowiącej przedmiot prawa własności (użytkownia wieczystego) wydobywającego<sup>14</sup>, na co wskazuje też zwrot z *nieruchomości stanowiących przedmiot jej prawa własności*. Należy jednak zwrócić uwagę na to, że ustalenie, czy dana osoba fizyczna wydobywała już kopalinę na innej należącej do niej nieruchomości może sprawiać wiele problemów, tym bardziej, że organy nadzoru górniczego działają jedynie w zakresie przypisanej im właściwości miejscowej<sup>15</sup>. Co więcej niewielka ilość kopaliny, którą można wydobyć w ramach dyspozycji art. 4 p.g.g., wskazuje, że w wielu przypadkach naruszenie któreś z przesłanki jego zastosowania może skutkować nieustaleniem opłaty podwyższonej wskutek odstąpienia od jej nałożenia w trybie art. 189f § 1 pkt 1 ustawy *Kodeks postępowania administracyjnego* (dalej k.p.a.), tj. kiedy waga naruszenia prawa jest znikoma, a strona zaprzestała naruszania prawa<sup>16</sup>.

#### **Wydobycie nie naruszy przeznaczenia nieruchomości.**

Ustawodawca w art. 7 p.g.g. jednoznacznie podkreśla, że podejmowanie i wykonywanie działalności określonej ustawą jest dozwolone tylko wówczas, jeżeli nie naruszy ona przeznaczenia nieruchomości<sup>17</sup> określonego w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego (dalej m.p.z.p.) oraz w odrębnych przepisach, a w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego tylko wówczas, jeżeli nie naruszy ona sposobu wykorzystywania nieruchomości ustalonego w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy (dalej s.u.k.z.p.) oraz w odrębnych przepisach. Nie może dziwić tym samym fakt, że także art. 4 p.g.g. uzależnia możliwość wydobywania kopalin od tego czy nie naruszy ono przeznaczenia nieruchomości. Niestety ustalenie zgodności planowanej działalności z przeznaczeniem nieruchomości okazuje się częstokroć bardzo trudne. Niewątpliwie najwłaściwszym sposobem ustalenia tejże zgodności jest określenie przeznaczenia nieruchomości w m.p.z.p. Ustalenie, że nieruchomość jest przeznaczona np. na: cele zabudowy

<sup>12</sup> Odmienne wykładnia mogłaby prowadzić do prób obejścia przepisów prawa poprzez ustanowienie wielu współwłaścicieli nieruchomości, co w konsekwencji umożliwiłoby de facto prowadzenie wydobywania kopalin ze złóż na wielką skalę, bez konieczności uzyskiwania decyzji koncesyjnej.

<sup>13</sup> Tak też: Rakoczy B., Komentarz do art.4 ustawy – *Prawo geologiczne i górnicze*, Rakoczy B. (red.), Karpus K., Klimek G., Maciejewska J., Szalewska M., Tyburek M., Walas M., *Prawo geologiczne i górnicze (...)*, Schwarz H., *Prawo geologiczne i górnicze (...)*, komentarz do art. 4 ustawy, s. 23.

<sup>14</sup> Tak: Schwarz H., *Prawo geologiczne i górnicze (...)*, komentarz do art. 4 ustawy, s. 24 oraz Lipiński A., Komentarz do art. 3–5 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. – *Prawo geologiczne i górnicze*, Prawne Problemy Górnictwa i Ochrony Środowiska, 2/2016, s. 34, odmiennie Kiedrzynek M. w: Glumińska-Pawlic J., Przywora B. (red.), *Swoboda działalności gospodarczej. Próba oceny polskich regulacji prawnych*, Warszawa 2021. Legalis.

<sup>15</sup> Problem ten dostrzega także Dobrowolski w: Dobrowolski G. (red.) 2018 – *Gospodarowanie geologicznymi zasobami środowiska w świetle zasady zrównoważonego rozwoju. Zagadnienia prawne*. Wydaw. UŚI., Katowice, s. 55 oraz Lipiński A., Komentarz do art. 3–5 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. (...), s. 34.

<sup>16</sup> Więcej na temat odstąpienia od ustalenia opłaty podwyższonej za wydobywanie kopalin bez koncesji: Murzydło J., Hasińska I., *Przesłanki ustalenia opłaty podwyższonej za wydobywanie kopalin bez wymaganej koncesji* (Murzydło, Hasińska, 2022).

<sup>17</sup> Zgodnie z definicją zawartą w art. 46 Kodeksu cywilnego *nieruchomościami są części powierzchni ziemskiej stanowiące odrębny przedmiot własności (grunty), jak również budynki trwale z gruntem związane lub części takich budynków, jeżeli na mocy przepisów szczególnych stanowią odrębny od gruntu przedmiot własności*. Nie sposób nie przytoczyć w tym miejscu także art. 143 tejże ustawy, zgodnie z którym *w granicach określonych przez społeczno-gospodarcze przeznaczenie gruntu własność gruntu rozciąga się na przestrzeń nad i pod jego powierzchnią*.

mieszkaniowej, tereny sportu i rekreacji, tereny obiektów produkcyjnych, składów i magazynów<sup>18</sup> najczęściej skutkować będzie bowiem tym, że wydobyte 10 m<sup>3</sup> piasku lub żwiru tego przeznaczenia nie zmieni, a przypadki odmienne zaistnieją sporadycznie, np. w odniesieniu do niektórych nieruchomości o stosunkowo niewielkiej powierzchni (przykładowo konieczność wycięcia drzew na niewielkiej nieruchomości mogłoby stać w sprzeczności z jej przeznaczeniem na cele leśne). Zasada ta może znaleźć zastosowanie także do nieruchomości rolnych (gruntów rolnych), tj. nieruchomości, które są lub mogą być wykorzystywane do prowadzenia działalności wytwórczej w rolnictwie, w zakresie produkcji roślinnej i zwierzęcej, nie wyłączając produkcji ogrodniczej, sadowniczej i rybnej (art. 461 *Kodeksu cywilnego*). Wydobyte do 10 m<sup>3</sup> kopaliny może bowiem, nawet w odniesieniu do miejsca wydobywania, a nie całej nieruchomości, nie naruszać jej dalszego przeznaczenia dla działalności wytwórczej w rolnictwie.

Niezależnie od powyższego problemem może okazać się natomiast brak m.p.z.p., którego to nie rozwiązuje odniesienie się przez ustawodawcę do s.u.k.z.p. w przepisie art. 7 ust. 2 p.g.g. Przepis ten warunkuje możliwość podejmowania i wykonywania działalności określonej ustawą, w przypadku braku m.p.z.p., nienaruszaniem przez nią sposobu wykorzystywania nieruchomości ustalonego w s.u.k.z.p.<sup>19</sup>. Ustalenie przeznaczenia nieruchomości, jak wskazuje zarówno przepis art. 7 ust. 1 p.g.g., jak i przepisy ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (tak m.in. art. 4 ust. 1, art. 14 ust. 1 oraz w szczególności art. 15 ust. 2 pkt 1), następuje bowiem w m.p.z.p., a nie s.u.k.z.p. Przepis art. 4 ust. 1 pkt 3 p.g.g. odwołuje się zaś

jednoznacznie do przeznaczenia nieruchomości, a nie sposobu jej wykorzystania. Ustalanie przeznaczenia nieruchomości w oparciu o zapisy s.u.k.z.p. należałoby tym samym jednoznacznie odrzucić<sup>20</sup>, co oznacza, że brak m.p.z.p. może niekiedy generować spore trudności w określeniu tegoż przeznaczenia<sup>21</sup>.

**Obowiązek zawiadomienia przez osobę zamierzającą podjąć wydobywanie o tym, z 7-dniowym wyprzedzeniem na piśmie właściwego organu nadzoru górniczego<sup>22</sup>, z określeniem lokalizacji zamierzonych robót oraz zamierzonego czasu ich wykonywania.** Wskazany wymóg określa kilka dodatkowych przesłanek umożliwiających wydobywającemu skorzystanie z przepisu art. 4 p.g.g. Do przesłanek tych należą:

- a) zawiadomienie organu nadzoru górniczego przez osobę zamierzającą podjąć wydobywanie – wymagane jest tym samym, aby:
  - zamiar podjęcia wydobywania zgłosiła osoba zamierzająca wydobywać kopalinę – literalna wykładania przepisu nakazuje tym samym uznać w ocenie autora, że niedopuszczalne jest dokonanie zgłoszenia przez inną osobę, np. współwłaściciela nieruchomości, który nie zamierza prowadzić wydobywania,
  - zawiadomienie dotyczyło zamiaru podjęcia wydobywania, a nie prowadzonego już wydobywania,
  - zawiadomiony został organ nadzoru górniczego – nie będzie stanowiło dopuszczalnej przesłanki zastosowania art. 4 p.g.g. zawiadomienie innego organu niż organ nadzoru górniczego, np. starosty<sup>23</sup>;
- b) zawiadomienie musi zostać dokonane z siedmiodniowym wyprzedzeniem – nie wydaje się przy tym, aby

<sup>18</sup> Poszczególne uregulowane przez prawodawcę przeznaczenia terenów odnaleźć można w załączniku nr 1 do rozporządzenia Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 17 grudnia 2021 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz.U. z 2021 r. poz. 2404).

<sup>19</sup> Za działalność taką, zgodnie z brzmieniem przepisu art. 4 ust. 3 p.g.g., uznać można także wydobywanie kopaliny w oparciu o przepis art. 4 p.g.g.

<sup>20</sup> Tak też m.in. Lipiński A., Komentarz do art. 3–5 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. – *Prawo geologiczne i górnicze*, Prawne Problemy Górnictwa i Ochrony Środowiska 2/2016, s. 33 oraz Dobrowolski G. w: G. Dobrowolski (red.) 2018 – *Gospodarowanie geologicznymi zasobami (...)*, s. 55. Na marginesie niniejszych dywagacji nadmienić należałoby, że s.u.k.z.p. nie jest aktem prawa miejscowego i wiąże tylko organy przy uchwalaniu planów miejscowych. W związku z tym w literaturze i orzecznictwie rozważana jest kwestia na ile może ono kształtować prawa i obowiązki osób fizycznych (tak m.in. wyrok NSA z 15.09.2016 r., II OSK 3086/14, LEX nr 2167548, wyrok NSA z 3.10.2018 r., II OSK 631/18, LEX nr 2619835, wyrok NSA z 15.07.2016 r., II OSK 2813/14, LEX nr 2102249).

<sup>21</sup> Ograniczenia w zakresie możliwości wydobywania kopaliny na danej przestrzeni mogą przy tym wynikać także z innych podstaw niż m.p.z.p., czego przykład stanowią w szczególności formy ochrony przyrody (więcej m.in. Murzydło J., *Ograniczenia podejmowania odkrywkowej działalności górniczej w związku z ustanowieniem form ochrony przyrody*, *Bezpieczeństwo Pracy i Ochrona Środowiska w Górnictwie*, 8/2021, s. 14–20).

<sup>22</sup> Organem tym jest właściwy miejscowo dyrektor okręgowego urzędu górniczego.

<sup>23</sup> W sytuacji takiej można rozważać zastosowanie przepisu art. 65 Kodeksu postępowania administracyjnego, zobowiązującego organ administracji publicznej, do którego podanie wniesiono, a który jest niewłaściwy w sprawie, do niezwłocznego przekazania go do organu właściwego z jednoczesnym zawiadomieniem o tym wnoszącego podanie. Co prawda przepis art. 63 k.p.a. do kategorii podań zalicza *żądania, wyjaśnienia, odwołania, zażalenia*, w którym to katalogu nie ma zawiadomień, o których mowa w art. 4 p.g.g., jednak jak wskazują poglądy doktryny wyliczenie podań zawarte w tym przepisie nie ma charakteru *numerus clausus* (Skóra A., Kardasz P. [W:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz do art. 61–126. Tom II*, red. Karpiuk M., Krzykowski P., Olsztyn 2020, art. 63), a za podanie uznać można wszelkiego rodzaju oświadczenia (woli i wiedzy) stron i uczestników postępowania, z którymi podmioty te występują wobec organu administracji publicznej (tak m.in. Wróbel A. [W:] Jaśkowska M., Wilbrandt-Gotowicz M., Wróbel A., *Komentarz aktualizowany do Kodeksu postępowania administracyjnego*, LEX/el. 2023, art. 63 oraz Przybysz P. M. [W:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz aktualizowany*, LEX/el. 2022, art. 63.). Z drugiej jednak strony wskazać należy, że zawiadomienie o którym mowa w art. 4 p.g.g. nie mieści się w żaden sposób w katalogu z art. 1 k.p.a., określającym zakres przedmiotowy stosowania przepisów k.p.a. Nie jest bowiem składane w ramach jakiegokolwiek postępowania, ani też żadnego postępowania nie inicjuje. Nie ma tym samym żadnego znaczenia procesowego w znaczeniu przepisów k.p.a. Powyższe skutkuje zdaniem autora tym, iż organ do którego błędnie skierowano zawiadomienie nie jest zobowiązany do przekazania go do organu właściwego w sprawie i może alternatywnie odpowiedzieć zawiadamiającemu wskazując mu właściwy w sprawie organ.

przepis ten należało rozumieć w sposób dosłowny, wymagając, aby zgłoszenie nastąpiło nie wcześniej i nie później niż 7 dni przed zamierzonym podjęciem wydobywania. Należałoby go tym samym rozumieć jako określający wymóg co najmniej 7-dniowego wyprzedzenia. Dopuszczalne byłoby np. dokonanie na początku roku kalendarzowego zgłoszenia zamiaru podjęcia wydobywania pod koniec tegoż roku. Co prawda przepis nie wskazuje, czy ww. termin należy liczyć od dnia wpływu zawiadomienia do organu, czy też od nadania go w polskiej placówce pocztowej (zgodnie z regulacją zawartą w art. 57 § 5 pkt 2 k.p.a.). Jednak z uwagi na niestosowanie do omawianej procedury trybu określonego przepisami k.p.a. (patrz przypis nr 22) oraz uwzględniając czas potrzebny na doręczenie pisma do adresata drogą pocztową, który skutkować mógłby faktycznym zawiadomieniem organu już po rozpoczęciu prac, należy przyjąć stanowisko, że bieg terminu rozpoczyna się dopiero od dnia wpływu zawiadomienia do organu;

c) dokonanie zawiadomienia na piśmie – za niedopuszczalne uznać należy dokonanie zawiadomienia m.in. w formie ustnej, w szczególności przy użyciu telefonu. Wątpliwości budzić zaś może dokonanie go przy wykorzystaniu innych środków, w szczególności wskazanych w art. 63 k.p.a., tj. za pomocą telefaksu lub na adres do doręczeń elektronicznych lub za pośrednictwem konta w systemie teleinformatycznym organu administracji publicznej, a także drogą e-mail. Kwestia ta nie została niestety rozstrzygnięta na gruncie przepisów k.p.a. tak jednoznacznie, jak to zostało dokonane w przepisach prawa cywilnego. Przypomnieć należy w tym miejscu, że zgodnie z art. 78 k.c. *do zachowania pisemnej formy czynności prawnej wystarcza złożenie własnoręcznego podpisu na dokumencie obejmującym treść oświadczenia woli*. Jednocześnie przepis art. 78<sup>1</sup> tejże ustawy przewiduje, że *do zachowania elektronicznej formy czynności prawnej wystarcza złożenie oświadczenia woli w postaci elektronicznej i opatrzenie go kwalifikowanym podpisem elektronicznym*. Oświadczenie takie w prawie cywilnym uważa się za równoważne z oświadczeniem woli złożonym w formie pisemnej (art. 78<sup>1</sup> § 2 k.c.). W odniesieniu do przepisów k.p.a. regulacja w zakresie dopuszczalnego trybu wnoszenia podań zawarta została w przepisie art. 63. Zgodnie z nim podania wnosi się na piśmie, za pomocą telefaksu lub ustnie do protokołu, zaś podania utrwalone w postaci elektronicznej wnosi się na adres do doręczeń elektronicznych lub za pośrednictwem konta w systemie teleinformatycznym organu administracji publicznej. Pomimo że przepisy k.p.a. nie znaj-

dują w ocenie autora zastosowania w odniesieniu do omawianych zawiadomień, przyjąć można, że równorzędna z formą pisemną, formę elektroniczną, z tymże jednak zastrzeżeniem, aby dokument został opatrzony kwalifikowanym podpisem elektronicznym lub podpisem zaufanym. Umożliwiają one bowiem jednoznacznie identyfikację zgłaszającego, a dokumenty nimi podpisane są uznane na gruncie prawa administracyjnego za równorzędne z formą pisemną.

Podsumowując wydaje się tym samym, że jedyne dopuszczalne formy zawiadomienia to: forma pisemna, a także elektroniczna, z zastrzeżeniem opatrzenia pisma kwalifikowanym podpisem elektronicznym<sup>24</sup>. Odrzucić należałoby natomiast możliwość wnoszenia zawiadomień o których mowa w art. 4 p.g.g. na adres poczty elektronicznej organu administracji publicznej.

Warto ponadto nadmienić, że organy nadzoru górniczego nie potwierdzają zgłaszającym zamiar podjęcia wydobywania kopalin, że mogą oni podjąć działalność w tym zakresie, czy to w formie zaświadczenia<sup>25</sup>, czy też tym bardziej innego aktu administracyjnego (postanowienia, decyzji). Wystarczy bowiem sam fakt dokonania zgłoszenia, a nie jego potwierdzenie w jakiegokolwiek formie przez organ nadzoru górniczego.

## WNIOSKI

Co istotne wydaje się, że niezastnienie którejkolwiek z przesłanek określonych w art. 4 ust. 1 i 2 p.g.g. skutkować może, jak wskazuje art. 4 ust. 3 p.g.g., koniecznością ustalenia przez właściwy organ nadzoru górniczego, w drodze decyzji, prowadzącemu taką działalność opłatę podwyższoną, o której mowa w art. 140 ust. 3 pkt 3 p.g.g. Wątpliwości wiążą się przy tym ze spójnikiem „i”, którego użył ustawodawca w art. 4 ust. 3 p.g.g., który – literalnie interpretując przepis – wskazywałby, że ustalenie opłaty na jego podstawie jest możliwe wyłącznie w przypadku łącznego naruszenia wszystkich przesłanek wskazanych w art. 4 ust. 1 i 2 p.g.g. Taką wykładnię należałoby co oczywiste odrzucić, co nie eliminuje wątpliwości jakie przesłanki muszą dokładnie zostać spełnione, aby ustalić opłatę w oparciu o art. 4 p.g.g., a nie art. 140 ust. 1 p.g.g. Oczywiście jest bowiem, że decyzja ustalająca opłatę podwyższoną, a oparta nie o art. 4 ust. 3 w związku z art. 140 ust. 3 pkt 3 p.g.g., ale o art. 140 ust. 1 w związku z ust. 2 pkt 2 i ust. 3 pkt 3 p.g.g. także wydawana jest de facto w przypadku naruszenia wymagań określonych przepisami art. 4 p.g.g. Dobrym rozwiązaniem nie wydaje się także przyjmowanie jako wyłącznej podstawy do wydania decyzji, w oparciu o art. 4 p.g.g., deklarowanej przez podmiot wydobywający kopalinę chęci jej wydobywania na własne

<sup>24</sup> Odnośnie dokonywania zawiadomień z wykorzystaniem telefaksu, wskazać należy, że przepisy k.p.a. wyróżniają formę pisemną od pozostałych, wyżej wskazanych form, co znajduje także swoje potwierdzenie w orzeczeniach sądowych. Jako interesujący przykład wskazać można chociażby wyrok NSA w Warszawie z dnia 28 czerwca 2013 r., I OSK 310/13, LEX nr 1557305, zgodnie z którym *posłużenie się telefaksem w celu wniesienia podania powoduje, że do organu wpływa jedynie kopia pisma. Obowiązkiem organu jest w takiej sytuacji wezwanie wnoszącego podanie do uzupełnienia tego braku przez podpisanie podania*. Uznać należy, że także w przypadku omawianych zawiadomień formę telefaksu uznać należy za niedopuszczalną, o czym należałoby zawiadomić zawiadamiającego i wskazując mu właściwą formę.

<sup>25</sup> Zgłaszający zamiar wydobywania może natomiast wystąpić w oparciu o art. 217 k.p.a. do organu nadzoru górniczego o wydanie zaświadczenia potwierdzającego wpływ zawiadomienia. W odniesieniu do działalności Okręgowego Urzędu Górniczego w Poznaniu, zauważyć jednak należy, że wnioski w tym przedmiocie nie są składane.

potrzeby i to niezależnie od tego, że była ona uznana w uzasadnieniu do rządowego projektu ustawy *Prawo geologiczne i górnicze* jako szczególnie istotna (wydobywanie przez właściciela nieruchomości kruszywa na własne potrzeby w uzasadnieniu określa się jako *kluczowy wyjątek* w odniesieniu do którego *prawo geologiczne i górnicze nie znajduje zastosowania*<sup>26</sup>). Jest to bowiem jedynie jedna z przesłanek zastosowania omawianego przepisu.

W niniejszym artykule przedstawiono jedynie część wątpliwości związanych z wydobywaniem kopalin objętych prawem własności nieruchomości gruntowej dla zaspokojenia potrzeb własnych wydobywającego. Z uwagi na relatywnie niewielką ilość orzeczeń wydanych na tle stosowania omawianego przepisu nie sposób określić czy, a jeżeli tak to w jaki sposób, ukształtuje się dotycząca go linia orzecznicza. Nie sposób także przewidzieć, czy w przyszłości ustawodawca nie zdecyduje się w sposób radykalny ograniczyć lub zliberalizować możliwość wydobywania kopalin bez konieczności uzyskiwania koncesji, tym bardziej, że podnoszone są głosy dotyczące konieczności jeszcze większej ochrony złóż piasku w Polsce<sup>27</sup>, tym istotniejsze, że jego gwałtownie zmniejszające się zasoby stanowią obecnie problem dla wielu państw świata (Torres i in., 2017). Nie sposób spodziewać się tym samym raczej przywrócenia regulacji, które wprowadzał art. 1 ust. 6 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 29 listopada 1930 r. *Prawo górnicze*<sup>28</sup> oraz art. 7 (wraz z wydanymi na jego mocy rozporządzeniami) dekretu z dnia 6 maja 1953 r. *Prawo górnicze*<sup>29</sup> wyłączające co do zasady z rygorów stosowania przepisów Prawa górniczego eksploatację piasków i żwirów. Z drugiej strony wydaje się, że ustawodawca nie powróci też do regulacji obowiązujących pod rządami ustawy z dnia 4 lutego 1994 r. *Prawo geologiczne i górnicze*<sup>30</sup>, która wprowadziła zakaz bezkoncesyjnego wydobywania piasków i żwirów (art. 15 ust. 4 cyt. ustawy). Tym bardziej zasadnym uznać należy tym samym postulat większego doprecyzowania zapisów art. 4 p.g.g., celem wyeliminowania wielu związanych z nim wątpliwości.

Składam niniejszym uprzejmie podziękowania dla prof. dr. hab. Aleksandra Lipińskiego oraz prof. dr. hab. Ryszarda Mikosza za recenzję i wniesienie wielu cennych uwag do artykułu.

## LITERATURA

DEKRET z dnia 6 maja 1953 r. – Prawo górnicze. Dz.U. z 1978 r. nr 4 poz. 12 ze zm., t.j.  
 DOBROWOLSKI G. (red.) 2018 – Gospodarowanie geologicznymi zasobami środowiska w świetle zasady zrównoważonego rozwoju. Zagadnienia prawne. Wydaw. UŚL., Katowice.  
 GNIEWEK E. (red.) 2020 – Prawo rzeczowe. System Prawa Prywatnego. Tom 3. Wyd. 4. Warszawa, Legalis.  
 KARPIUK M. (red.), KRZYKOWSKI P. 2020 – Kodeks postępowania administracyjnego. Tom II. Olsztyn.  
 JAŚKOWSKA M., WILBRANDT-GOTOWICZ M., WRÓBEL A. 2023 – Komentarz aktualizowany do Kodeksu postępowania administracyjnego, LEX/el. 2023.

LIPIŃSKI A. 2016 – Komentarz do art. 3–5 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. – Prawo geologiczne i górnicze. Prawne Problemy Górnictwa i Ochrony Środowiska, 2.  
 LIPIŃSKI A. 2022 – Odpowiedzialność właściciela nieruchomości za prowadzone na niej nielegalne roboty geologiczne – glosa krytyczna do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 16.05.2021 r. (II GSK 1195/20). Prz. Ustawodawstwa Gospodarczego, 4.  
 MURZYDŁO J. 2021 – Ograniczenia podejmowania odkrywkowej działalności górniczej w związku z ustanowieniem form ochrony przyrody. Bezpieczeństwo Pracy i Ochrona Środowiska w Górnictwie, 8..  
 MURZYDŁO J., HASIŃSKA I. 2022 – Przesłanki ustalenia opłaty podwyższonej za wydobywanie kopalin bez wymaganej koncesji. Prz. Geol., 70 (1): 13–20.  
 OLEJNICZAK K. 2011 – Złe nowe prawo? Surowce i Maszyny Budowlane, 1.  
 PRZYBYSZ P.M. 2022 – Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz aktualizowany. LEX/el. 2022, art. 63.  
 PRZYWORA B. (red.), GLUMIŃSKA-PAWLIC J. 2021 – Swoboda działalności gospodarczej. Próba oceny polskich regulacji prawnych. Warszawa, Legalis.  
 RADECKI G. 2018 – Wydobywanie kopalin z wód powierzchniowych. Prawne Problemy Górnictwa i Ochrony Środowiska, 1–2.  
 RAKOCZY B. (red.), KARPUS K., KLIMEK G., MACIEJEWSKA J., SZALEWSKA M., TYBUREK M., WALAS M. 2015 – Prawo geologiczne i górnicze. Komentarz. LEX.  
 ROZPORZĄDZENIE Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 29 listopada 1930 r. Prawo górnicze, Dz.U. z 1930 r. nr 85 poz. 654 ze zm., t.j.  
 ROZPORZĄDZENIE Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 17 grudnia 2021 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Dz.U. z 2021 r. poz. 2404.  
 SCHWARZ H. 2012 – Prawo geologiczne i górnicze. Komentarz. Tom I, Wrocław.  
 SCHWARZ H. 2016 – Prawo geologiczne i górnicze. Komentarz. Tom II, Wrocław.  
 SŁOWNIK Języka Polskiego PWN, <http://sjp.pwn.pl/szukaj/>  
 TORRES A., BRANDT J., LEAR K., LIU J. 2017 – A looming tragedy of the sand commons. Science, 357.  
 USTAWA z dn. 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego. Dz.U. z 2022 r. poz. 2000 ze zm., t.j.  
 USTAWA z dn. 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny. Dz.U. z 2022 r. poz. 1360 ze zm., t.j.  
 USTAWA z dnia 4 lutego 1994 r. Prawo geologiczne i górnicze. Dz.U. z 2005 r. Nr 228, poz. 1947 ze zm., t.j.  
 USTAWA z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane. Dz.U. z 2021 r. poz. 2351 ze zm., t.j.  
 USTAWA z dn. 21 czerwca 2002 r. o materiałach wybuchowych przeznaczonych do użytku cywilnego. Dz.U. z 2022 r. poz. 2378, t.j.  
 USTAWA z dn. 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Dz.U. z 2022 r. poz. 503 ze zm., t.j.  
 USTAWA z dn. 9 czerwca 2011 r. Prawo geologiczne i górnicze. Dz.U. z 2022 r., poz. 1072 ze zm. t.j.  
 USTAWA z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo wodne. Dz.U. z 2022 r. poz. 2625 ze zm., t.j.  
 UZASADNIENIE do projektu ustawy – Prawo geologiczne i górnicze, <http://orka.sejm.gov.pl/Druki6ka.nsf/wgdruk/1696>  
 WYROK NSA z 8.01.2015 r., II GSK 1978/13, LEX nr 1769708.  
 WYROK NSA z 15.07.2016 r., II OSK 2813/14, LEX nr 2102249.  
 WYROK NSA z 15.09.2016 r., II OSK 3086/14, LEX nr 2167548.  
 WYROK NSA z 3.10.2018 r., II OSK 631/18, LEX nr 2619835.  
 WYROK NSA w Warszawie z 28.06.2013 r., I OSK 310/13, LEX nr 1557305.  
 WYROK WSA w Gliwicach z 22.04.2013 r., III SA/GI 1012/12, LEX nr 1374199.  
 WYROK NSA z 11.02.2021 r., II GSK 1225/20, LEX nr 3195723.  
 WYROK NSA z 15.06.2021 r., II GSK 1195/20, LEX nr 3194060.  
 WYROK WSA w Gliwicach z 5.02.2014 r., III SA/GL 1770/13, LEX nr 1526088.  
 WYROK WSA w Gliwicach z dnia 6 czerwca 2019 r., III SA/GI 75/19, LEX nr 2705294.

Praca wpłynęła do redakcji 15.12.2022 r.  
 Akceptowano do druku 13.03.2023 r.

<sup>26</sup> Uzasadnienie do projektu ustawy – Prawo geologiczne i górnicze, <http://orka.sejm.gov.pl/Druki6ka.nsf/wgdruk/1696>, s. 2.

<sup>27</sup> W odniesieniu do art. 4 p.g.g. patrz m.in. Olejniczak (2011).

<sup>28</sup> t.j. Dz.U. Nr 85, poz. 654 ze zm.

<sup>29</sup> t.j. Dz.U. z 1978 r. Nr 4, poz. 12 ze zm.

<sup>30</sup> t.j. Dz.U. z 2005 r. Nr 228, poz. 1947 ze zm.